

Université de Montréal

**Gestion intégrée des catastrophes en Afrique  
Subsaharienne :  
rôle de l'assurance, pour un système de gestion performant et la  
résilience des populations au Bénin.**

par Antoine GOUNDJO

Département de Sciences Biomédicales  
Faculté de Médecine

Thèse présentée  
en vue de l'obtention du grade de Philosophiae Doctor (Ph.D.)  
en Sciences Biomédicales  
Option : Médecine d'assurance

Décembre, 2018

© Antoine GOUNDJO, 2018

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

Gestion intégrée des catastrophes en Afrique Subsaharienne :  
rôle de l'assurance, pour un système de gestion performant et la résilience des populations  
au Bénin

Présentée par :

Antoine GOUNDJO

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

François CHAMPAGNE  
président-rapporteur

François SESTIER  
directeur de recherche

Ahmed MAHERZI  
membre du jury

Patricia KOM NJOMGANG  
examineur externe

DELISLE Hélène  
représentante du doyen de la FES

## Résumé

Les variabilités et changements climatiques et les incapacités pour faire face à leurs risques, à leurs effets et, plus précisément, à gérer les catastrophes hydrométéorologiques (inondation et sécheresse) qui les accompagnent, viennent en ajouter aux vulnérabilités et aux problèmes, qui sont déjà une préoccupation en Afrique Subsaharienne et au Bénin. Face à leurs manifestations de plus en plus récurrentes – la faiblesse des systèmes de financement local de la gestion des catastrophes et le déficit des systèmes de protection sociale, qui témoignent des limites des capacités de transfert des risques de catastrophe – cette étude a identifié la structure (gouvernance-ressources), comme le problème essentiel de la gestion des catastrophes au Bénin.

Une étude synthétique, étude de cas multiples avec trois niveaux d'analyse imbriqués, dans une approche qualitative, a permis de mieux comprendre comment, dans un contexte de pauvreté, l'intégration de la micro assurance climatique, modifie la structure, le processus et le résultat de la gestion des catastrophes et assure la performance du système et la résilience des populations. Elle a documenté les différents aspects de la structure et des vulnérabilités des systèmes et des populations et a identifié l'absence d'intégration de la micro assurance climatique aux systèmes de gestion des catastrophes, comme un problème au cœur de la complexité des déterminants de la résilience, aussi confrontée à une autre complexité, celle de la diversité des interconnexions entre les différentes catégories de risques, qui place la santé au cœur de tous les risques. La nécessité d'une gestion holistique du risque global, ou d'une gestion tout risque, telle que retenue par le Cadre d'Action de Hyōgo et le Cadre d'Action de Sendai; et l'importance d'apporter une réponse en accord au contexte et à son profil de risques, qui prend l'option pour la "démocratisation" d'une micro assurance climatique, gouvernée sur la base de fondements idéologiques d'équité et d'efficience, cette recherche a préconisé – pour une gestion plus rationnelle, pertinente, efficace et efficiente des catastrophes – une intégration de trois systèmes : le système de la gestion des catastrophes; le système de protection sociale, y compris celui de la micro assurance climatique, et le système de la santé; tous reconnus outillés pour la gestion des risques.

Elle a retenu, qu'une telle approche saurait aussi assurer une gestion efficace du changement qu'induirait l'intégration de la micro assurance climatique à la gestion des catastrophes; de

même qu'une meilleure utilisation des outils et méthodes de sensibilisation, de prévention, de prévision et d'évaluation des risques et des dommages dont recèlent les pratiques en micro assurance climatique. Elle constate que la réussite de l'intégration de la MAC et son développement sont essentiellement plus déterminés par les acteurs et leurs intérêts, que par les ressources financières, même si elles sont aussi indispensables. Cette recherche préconise qu'à partir de choix de modèles et de modes d'intégration bien étudiés, son intégration ou sa prise en compte dans les différents programmes d'aide et de protection sociale mis en œuvre au Bénin pourrait être, à travers les subventions de l'État, un moyen de mobilisation de fonds en faveur de son financement et de sa viabilité/durabilité. Ce financement pourra aussi s'appuyer sur les mécanismes traditionnels de financement de l'assurance, de la micro assurance, des changements climatiques et de la réduction des risques de catastrophe au Bénin, en Afrique et dans le monde.

C'est pourquoi, en termes de gouvernance, ce travail soutient une restructuration avec une gestion entièrement centrée sur les communes, dans une approche des services de première ligne avec les réseaux de services ; en termes de ressources, il a aussi analysé les conditions et les possibilités de développement d'une micro assurance climatique, qui dépend avant tout de la qualité de la gestion des catastrophes (capacités à réduire les risques et limiter les pertes ou capacités à induire la résilience des systèmes et des populations). Cette approche puise dans les réalités et pratiques endogènes de gestion des catastrophes et surtout de protection sociale ou de transfert de risques ; elle s'inspire des bonnes pratiques d'ailleurs ; elle contribue à instaurer l'équité, comme principe de la gestion intégrée des catastrophes et, au-delà de la résilience, à susciter une convergence des efforts pour l'autonomisation de la structure et des populations, face aux manifestations catastrophiques des inondations et de la sécheresse.

Cette recherche pense qu'il faut oser la micro assurance universelle pour la gestion des catastrophes hydrométéorologiques; qu'elle est réalisable ou faisable, même en contexte de pauvreté; et qu'il est aussi possible de combiner micro assurance climatique universelle et assurance médicale universelle, dans une dynamique qui mobilise des approches efficaces et les intérêts.

**Mots-clés :** Assurance, micro assurance, risque, gestion de catastrophe, résilience, protection sociale, gouvernance, santé publique, Afrique Subsaharienne, Bénin.

## **Abstract**

Variabilities and climate changes and the inabilities to cope with their risks, effects and, more specifically, to manage the accompanying hydro meteorological disasters (flood and drought), add to the vulnerabilities and problems that are already a big concern in Sub-Saharan Africa and Benin. In the face of their increasingly recurrent manifestations – the weakness of local funding systems for disaster management and the lack of social protection systems, which reflect the limitations of disaster risk transfer capacities – this study identified the structure (governance and resources) as the essential issue for disaster management in Benin.

A synthetic study, multiple case study with three levels of interlinked analysis, in a qualitative approach, provided a better understanding of how, in a poverty context, the integration of climate micro-insurance, changes the structure, process and outcome of disaster management and ensures system performance and population resilience.

It documented different aspects of the structure and vulnerabilities of systems and populations and identified the lack of integration of climate micro-insurance into disaster management systems as a problem at the heart of the complexity of the determinants of resilience. This approach faces another complexity: the diversity of interconnections between different risk categories, which places health at the heart of all risks. The need for holistic global risk management, or all-hazards management, as adopted by the Hyogo and the Sendai Frameworks for Action; and the importance of responding in accordance with the context and its risk profile, which takes the option of "democratizing" a climate micro-insurance system governed on the basis of ideological foundations of equity and efficiency, this research recommended - for a more rational, relevant, effective and efficient disaster management - an integration of three systems: the disaster management system; the social protection system, including micro climate insurance, and the health system, all of which are recognized as being well equipped for risks management.

It noted that such an approach would also ensure effective management of the change that would result from the integration of climate micro-insurance into disaster management; as well as better use of tools and methods for awareness raising, preventing, predicting and assessing the risks and damages inherent to climate micro-insurance practices. It noted that the success of the

integration of the MAC and its development are essentially more determined by actors and their interests than by financial resources, even if they are also essential. This research recommends that, based on well-studied models and modes of integration, its integration or consideration in the various social assistance and social protection programmes implemented in Benin could be, through government subsidies, a means of funds mobilization for its financing and sustainability. This financing could also be based on traditional financing mechanisms for insurance, micro-insurance, climate change and disaster risks reduction in Benin, in Africa and the world.

This is why, if in terms of governance, this work supports a restructuring with a fully community-oriented management, in a front-line services approach with service networks; in terms of resources, it has also analysed the conditions and possibilities for the development of micro climate insurance, which depends above all on the quality of disaster management (capacities to reduce risks and limit losses or capacities to induce resilience of systems and populations); this approach will draw on endogenous realities and practices in disaster management and, above all, in social protection or risk transfer, based on good practices; this will contribute to establishing equity, as a principle of integrated disaster management and, beyond resilience, to bringing about a convergence of efforts to empower the structure and populations in the face of catastrophic floods and drought events.

This research believes that universal micro insurance for hydro meteorological disaster management must be daring; that it is feasible; it is possible to combine universal microclimate insurance and universal medical insurance, in a dynamic that mobilizes efficient approaches and interests.

**Keywords:** Insurance, micro insurance, risk, disaster management, resilience, social protection, governance, public health, sub-Saharan Africa, Benin.

# Table des matières

Résumé.....	i
Abstract.....	iii
Table des matières.....	v
Liste des tableaux.....	xiv
Liste des figures .....	xvi
Liste des sigles .....	xix
Liste des abréviations.....	xxi
Dédicace.....	xxii
Remerciements.....	xxiii
Introduction.....	1
Chapitre 1. Des déficits d’assurance face aux défis de la gestion des catastrophes : analyse du problème et son ampleur.....	8
1.1. Assurance et protection sociale : des incapacités qui limitent le transfert des risques.	10
1.1.1. L’assurance et la protection sociale en Afrique Subsaharienne et leurs limites.	10
1.1.2. L’assurance et le contexte de non assurance au Bénin [21].....	12
1.1.2.1. Des problèmes liés aux produits d’assurance .....	13
1.1.2.2. Problèmes liés aux pratiques du marché.....	15
1.1.3. Une protection sociale marquée par des faiblesses au Bénin .....	19
1.1.3.1. Assurance sociale :.....	19
1.1.3.2. Assistance sociale. ....	20
1.1.3.3. Services d’action sociale :.....	20
1.1.3.4. Politique de gratuité dans certains secteurs sociaux. ....	21
1.1.3.5. Subventions à la consommation.....	21
1.1.3.6. Promotion de l’emploi et des activités génératrices de revenus [24]: .....	21
1.1.3.7. Politique de protection sociale : des incapacités en l’absence d’un partenariat public-privé (PPP).....	22
1.1.3.8. De la qualité des ressources humaines :.....	22

1.1.4. Des ressources financières limitées, face à un système de protection sociale exempté de micro assurance climatique .....	23
1.2. Absence d'intégration de micro assurance aux systèmes de gestion des catastrophes : un problème au cœur des déterminants de la résilience.....	26
1.2.1. Modélisation des déterminants sociaux de la résilience face aux risques de catastrophe. ....	26
1.2.2. Déterminants sociaux de la résilience des populations face aux risques de catastrophe. ....	27
1.2.2.1. Les déterminants immédiats .....	27
1.2.2.2. Les déterminants intermédiaires .....	27
1.2.2.3. Les déterminants structurels (sous-jacents) .....	29
1.2.2.4. Autres déterminants .....	29
1.3. Des risques multiples interconnectés, avec un profil de risques de catastrophe, aux vulnérabilités complexes.....	30
1.3.1. Une interconnexion des risques, qui rend complexe leur gestion.....	30
1.3.2. Profil de risques catastrophe et complexité des vulnérabilités .....	31
1.3.2.1. Profil de risque de l'Afrique Subsaharienne.....	31
1.3.2.2. Le profil de risques catastrophe du Bénin.....	37
1.4. Gestion intégrée des catastrophes au Bénin : une question de structure.....	43
1.4.1. Des résultats limités dans l'implantation du CAH.....	45
1.4.1.1. Des niveaux de progrès d'implantation du CAH encore limités .....	45
1.4.1.2. Analyse des déterminants contextuels du degré de mise en œuvre de l'intervention [84] .....	50
1.4.2. Une structure avec des problèmes de gouvernance et de ressources.....	58
1.4.2.1. Les organes et outils de gestion des catastrophes à l'épreuve de l'implantation du CAH	59
1.4.2.2. Une gouvernance, expression d'une échelle décisionnelle marquée par la dépendance.....	64
1.4.3. Des acteurs et des ressources financières marquées par les incapacités de gestion financière, au niveau des communes .....	66
1.4.4. Un processus d'implantation du CAH en panne de coordination,.....	70

1.4.5. Le secteur de la santé et son rôle de leader manqué, dans la gestion de tous les risques de catastrophe .....	72
1.5. Aperçu sur le contexte de l'étude.....	75
1.5.1. L'Afrique Subsaharienne en bref.....	75
1.5.2. Le Bénin en bref.....	78
1.6. Question et objectifs de recherche, une définition à partir d'une modélisation de l'intégration de la micro assurance à la gestion des catastrophes.....	83
1.6.1. Représentation du cycle de GC et modélisation du système de GIC.....	84
1.6.2. Question de recherche.....	85
1.6.3. Objectifs de la recherche.....	86
1.6.3.1. Objectif général.....	86
1.6.3.2. Objectifs spécifiques.....	86
Chapitre 2. État des connaissances et Cadre conceptuel.....	87
2.1. État des connaissances .....	87
2.1.1. La micro assurance climatique, comme un instrument financier, au service de la gestion des catastrophes.....	88
2.1.1.1. Rôle de la micro assurance dans la promotion de l'efficacité de la gestion des catastrophes et la résilience des populations.....	89
2.1.1.2. Perspective de micro assurance climatique en contexte de pauvreté, une lecture des bonnes pratiques à travers quelques exemples .....	105
2.1.2. Vulnérabilité, risque de catastrophe, résilience et autonomisation, des concepts au cœur de la gestion des catastrophes .....	111
2.1.2.1. La vulnérabilité, le risque et leur lien avec l'exposition.....	112
2.1.2.2. Résilience : définitions et stratégies de résilience.....	121
2.1.2.3. Autonomisation : définition et importance par rapport à la résilience.....	128
2.1.3. La gouvernance, vue sous l'angle de la prise et du pouvoir de décision, de la performance et de la gestion du changement organisationnel. ....	130
2.1.3.1. Concept gouvernance.....	131
2.1.3.2. Prise de décision, pouvoir de décision et leurs déterminants.....	146
2.1.3.3. Performance .....	155
2.1.3.4. Changement et capacité à gérer le changement organisationnel [85].....	160

2.1.4. La place de la santé publique dans la gestion des catastrophes .....	163
2.1.4.1. Rapport entre la santé et les autres secteurs.....	165
2.1.4.2. Gouvernance dans le domaine de la santé .....	166
2.1.4.3. Maladie, un aléa avec ses risques, que la santé publique réduit .....	168
2.1.4.4. Ce que la santé publique peut apporter à la gestion des catastrophes.....	169
2.2. Cadre conceptuel.....	172
2.2.1. L'intégration et ses éléments d'ancrages théoriques, comme une approche conceptuelle, pour atteindre l'objectif de résilience. ....	173
2.2.1.1. De la gouvernance intégrée.....	173
2.2.1.2. De l'intégration .....	175
2.2.1.3. De la performance organisationnelle .....	176
2.2.2. Le modèle conceptuel .....	176
Chapitre 3. Méthodologie de la recherche et analyse des données.....	181
3.1. Stratégie et devis de la recherche.....	181
3.2. Sélection des cas .....	182
3.2.1. Justification des cas sélectionnés.....	182
3.2.2. Population à l'étude .....	183
3.3. Déroulement de l'étude.....	183
3.3.1. Élaboration des guides de collecte des données .....	184
3.3.2. Collecte des données.....	191
3.3.2.1. La sélection .....	191
3.3.2.2. La collecte des données proprement dite .....	195
3.4. Déroulement méthode d'analyse des données .....	205
3.4.1. De la préparation et la description du matériel brut.....	205
3.4.2. De la réduction des données. ....	206
3.4.2.1. Les cas.....	206
3.4.2.2. Les variables .....	207
3.4.2.3. Le codage.....	207
3.4.2.4. Le codage inverse .....	208
3.4.2.5. Le contre codage .....	208
3.4.2.6. L'accord inter juge.....	208

3.4.3. Du choix et de l'application des modes d'analyse.....	208
3.5. Limites dans la collecte et l'analyse des données.....	210
3.5.1. La validité de construit.....	210
3.5.2. La validité interne.....	210
3.5.3. La validité externe.....	211
3.5.4. La fiabilité.....	211
3.6. Aspect éthique de la recherche.....	211
Chapitre 4. Résultats de la recherche.....	213
4.1. Gestion des catastrophes au Bénin : une revue critique des caractéristiques du système, face aux promesses de résilience. ....	214
4.1.1. Critique des caractéristiques de la structure.....	214
4.1.1.1. Couverture et importance des volets de la gestion des catastrophes.....	214
4.1.1.2. Caractéristiques de la gouvernance, telles que perçues par les participants ..	227
4.1.1.3. Caractéristiques des ressources, telles que perçues par les participants .....	240
4.1.2. Critique des caractéristiques du processus de la GC. ....	251
4.1.2.1. La fréquence des codes à l'analyse des caractéristiques du processus .....	252
4.1.3. Critique des caractéristiques du résultat .....	258
4.1.3.1. La fréquence des codes à l'analyse des caractéristiques des résultats .....	258
4.2. Ressource financière et son importance dans la gestion des catastrophes.....	262
4.2.1. La fréquence des codes à l'analyse de l'importance des ressources financières dans la GC.....	262
4.2.2. Importance des ressources financières dans la GC : ce qu'en disent les participants à l'étude .....	266
4.2.2.1. De la place des ressources financières dans la GC : .....	266
4.2.2.2. Des sources du financement de la GC .....	266
4.2.2.3. De la disponibilité des financements de la GC : .....	267
4.2.2.4. De la place de l'assurance, dans la stratégie de renforcement du financement de la GC au niveau local et au niveau des individus : .....	268
4.3. Intégration de la micro assurance à la GC : le rôle, la faisabilité et les implications, tels que perçus par les participants à l'étude. ....	277
4.3.1. Le rôle de l'intégration du MAC à la GC .....	277

4.3.2. La possibilité ou la faisabilité de l'intégration de la MAC à la GC.....	278
4.3.2.1. Ce que pensent les participants à l'entretien individuel de la possibilité de l'intégration de la MAC à la GC.....	279
4.3.2.2. Ce qu'en pensent les participants aux discussions de groupe.....	285
4.3.3. Les secteurs à mobiliser et les leviers d'action essentiels à lever.....	287
4.3.3.1. Ce qu'en disent les participants à l'étude .....	288
4.3.4. La possibilité d'une intersectorialité et les leçons apprises de l'approche cluster. .....	289
4.3.4.1. Possibilité d'intersectorialité.....	289
4.3.4.2. Leçons apprises de l'approche cluster .....	290
4.3.5. Intégration de la MAC à la GC : éléments à considérer .....	291
4.3.5.1. Ce qu'en disent les participants .....	293
4.3.6. L'intégration de la MAC à la GC et la coordination .....	293
4.3.6.1. Des propositions pour la conduite d'une coordination efficace.....	294
4.3.7. L'intégration de la MAC à la GC et le leadership .....	294
4.3.7.1. Ce qu'en disent les participants .....	295
4.3.8. Intégration de la MAC : les conditions pour une appropriation réussie .....	296
4.3.8.1. Les fréquences des codes .....	296
4.3.9. Intégration MAC : autonomisation – résilience et équité .....	298
4.3.9.1. Autonomisation et résilience.....	298
4.3.9.2. Intégration de la micro assurance et équité.....	299
4.4. Perspective de la gestion intégrée des catastrophes et de la micro assurance : revue des caractéristiques potentielles du changement. ....	300
4.4.1. Gestion intégrée des catastrophes et la MAC : gestion du changement .....	301
4.4.1.1. Réorganisation ou restructuration des systèmes de gestion.....	301
4.4.1.2. Caractéristiques du modèle de gestion potentiel.....	302
4.4.1.3. Conditions pour créer et maintenir la qualité des prestations et services .....	304
4.4.2. Choix du système de gouvernance de l'intégration de la MAC à la GC .....	309
Chapitre 5. Discussion générale.....	313
5.1. Intégration de la MAC dans la GC : du type et modèle de MAC à intégrer à comment gérer le changement, quels modes d'intégration pour quel changement? .....	316

5.1.1. Produits de micro assurance à intégrer et les services qui peuvent les accompagner .....	318
5.1.1.1. La micro assurance agricole.....	319
5.1.1.2. La micro assurance dommage habitat.....	333
5.1.2. Modèles de micro assurance climatique à intégrer .....	336
5.1.2.1. Un modèle de micro assurance dans sa conception traditionnelle.....	338
5.1.2.2. Un modèle de MAC, inspiré et/ou combinée aux pratiques endogènes de protection sociale .....	341
5.1.2.3. Un modèle de MAC, combiné aux autres produits de protection sociale.....	346
5.1.2.4. Une diversité de modèles hybrides de MAC, résultant de la combinaison des trois premiers modèles .....	350
5.1.2.5. Faisabilité de l'intégration de modèle de MAC hybride.....	353
5.1.2.6. Caractère obligatoire ou non de la MAC à intégrer .....	356
5.1.3. Modes d'intégration des services.....	358
5.1.3.1. Quel type de MAC, pour quelle approche d'intégration de la MAC à la GC? .....	358
5.1.3.2. Quelle approche pour l'utilisation de la santé publique, comme instrument de gestion.....	367
5.1.4. Intégration de la MAC : changements attendus au niveau de la structure, du processus et des résultats de la GC .....	372
5.1.4.1. Les changements attendus dans la perspective d'une structure performante et résiliente.....	373
5.1.4.2. Les changements attendus dans la perspective d'un processus qui offre des services de qualité.....	377
5. 1.4.3. Les changements attendus dans la perspective des résultats avec, au-delà de la résilience, l'équité et l'autonomisation dans la GC .....	379
5.1.5. Comment gérer le changement .....	380
5. 1.5.1. Vers un modèle pertinent de gouvernance, fondé sur l'efficience avec la combinaison GC – MAC – SP.....	381
5. 1.5.2. Quelle structure pour assurer la gestion du changement?.....	383
5. 1.5.3. Importance du renforcement de la gestion de première ligne.....	389

5. 1.5.4. Gérer les risques liés à l'intégration de la MAC et au changement.....	398
5. 1.6. Comment réussir l'intégration?.....	399
5. 1.6.1. Réussir le développement de l'élément intégré : la micro assurance .....	399
5. 1.6.2. Réussir le développement de la gestion des catastrophes à laquelle on intègre la micro assurance.....	403
5. 1.6.3. Réussir la gestion de l'intégration de la MAC à la GC.....	403
5.2. Financement de l'intégration de la MAC à la GC .....	408
5.2.1. Comment financer la micro assurance climatique .....	410
5.2.1.1. Sources de financement de la MAC.....	411
5.2.1.2. Mode de distribution des produits et services de la MAC .....	416
5.2.1.3. Mécanisme de financement de la micro assurance climatique .....	418
5.2.2. Comment financer la gestion intégrée des catastrophes avec la micro assurance climatique.....	432
5.2.2.1. Oser la micro assurance universelle pour la gestion des catastrophes.....	432
5.2.2.2. Combiner micro assurance climatique et assurance médicale universelle, dans une dynamique qui mobilise les intérêts.....	433
5.3. La MAC et l'importance de son rôle pour l'efficacité de la gestion intégrée des catastrophes.....	434
5.3.1. La MAC et sa contribution aux différents volets de la GC.....	434
5.3.2. La MAC, comme source de " <i>capabilité</i> " .....	437
5.3.2.1. Micro assurance indicielle, comme vecteur de développement [387].....	438
5.3.3. La MAC, la justice sociale et l'équité.....	439
5.3.4. La MAC et l'autonomie ou l'autonomisation.....	441
5.3.4.1. Mobiliser des expertises, comme moteur de l'autonomie .....	441
5.3.4.2. Utiliser l'aide pour se libérer de la dépendance avec la MAC .....	442
5.3.4.3. Mobiliser les solutions locales et africaines.....	442
5.4. Les trois piliers fondamentaux qui fondent la réussite de l'intégration de la MAC et l'efficacité de la GIC avec la MAC. ....	443
5.4.1. Les acteurs : quelle importance pour la réussite de l'intégration de la MAC? .....	443
5.4.2. L'intérêt des acteurs, comme déterminant de la réussite de l'intégration de la MAC, à tous les niveaux.....	445

5.4.3. Les ressources financières, le pilier incontournable .....	446
5.5. Limites et forces de la thèse .....	447
5.5.1. Limites de la thèse .....	447
5.5.2. Forces de la thèse .....	448
5.6. Contributions de la thèse;.....	449
5.7. Importance de la thèse .....	449
5.7.1. Pistes d'application pratique courante .....	449
5.7.2. Pistes d'éducation et de formation.....	449
5.7.3. Pistes de recherche.....	450
Conclusion .....	451
Recommandations.....	461
Intégration de la MAC dans la GC: Ce que proposait ce Projet de recherche.....	461
Perspective pour le Bénin, cette thèse et après ? Développement du mécanisme d'implantation de la GIC avec la MAC .....	462
La réalisation et le succès d'un tel projet, une question de Responsabilité Sociale en Santé .....	464
Recommandation : Développement d'un Projet pilote.....	464
Promouvoir la Responsabilité Sociale en Assurance.....	465
Une contribution substantielle à la réflexion pour la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD).....	466
Bibliographie.....	467
Annexe 1 : Quelques terminologies en GC et quelques éléments du contexte.....	i
Annexe 2 : Différents guides de collecte de données et formulaire d'information et de consentement.....	viii
Annexes 3 : Approbations éthiques du CERES – UdeM et d'ISBA - Bénin .....	xxvii

## Liste des tableaux

Tableau I.	Le Bénin et les aléas récurrents .....	38
Tableau II.	Statut de Mobilité dans la pauvreté et prévalence aux chocs.....	41
Tableau III.	Proportion des ménages ayant pu se relever après les chocs,.....	43
Tableau IV.	Récapitulatif analyse du Bilan du CAH 2013-2015 au Bénin .....	47
	Niveau de progrès par priorité et par indicateur / sur une échelle de 5 .....	47
Tableau V.	Caractéristiques comparées des deux organes de gestion de la RRC au Bénin	62
Tableau VI.	Faiblesses et menaces dans l’analyse de l’environnement .....	67
	de la prise de décision dans la gestion des catastrophes au Bénin.....	67
Tableau VII.	Évolution des transferts de l’État aux communes, 2006-2010 .....	69
Tableau VIII.	Taux d’exécution des dépenses des communes, 2004-2009 (en %).....	70
Tableau IX.	Catégories des pays selon leur capacité actuelle de gestion des risques de.....	77
	catastrophe et de leur capacité à gérer et à faire face aux chocs futurs .....	77
Tableau X.	Afrique Subsaharienne : Croissance PIB réel – PIB par habitant réel.....	78
Tableau XI.	Critères d’inclusion et de non-inclusion pour les quatre échantillons .....	184
Tableau XII.	Quelques aspects déterminants dans l’élaboration des guides.....	186
Tableau XIII.	Synthèse de l’opérationnalisation de l’étude .....	190
Tableau XIV.	Récapitulatif global des participants à l’étude .....	194
Tableau XV.	Planification et déroulement de la collecte des données.....	202
Tableau XVI.	Récapitulatif des participants aux entretiens individuels.....	204
Tableau XVII.	Volets d’intervention couverts ou jugés plus importants ou moins	
	développés, 217	
	par les participants à l’entretien individuel et répartis selon les variables : catégorie, niveau et	
	période.....	217
Tableau XVIII.	Discussion de groupe - Fréquence des codes des besoins .....	226
	relevant du non-respect du CAH.....	226
Tableau XIX.	DG - Fréquence des codes des changements opérés,.....	227
	avec l’implantation du CAH. ....	227
Tableau XX.	DG - Implantation du CAH – Fréquence des codes .....	228
	des problèmes de structure relevés .....	228

Tableau XXI.	DG - Fréquence des codes des appréciations du système de GC, .....	229
	avec l'implantation du CAH .....	229
Tableau XXII.	Codes de fréquences en rapport avec la gouvernance. ....	230
Tableau XXIII.	Codes de fréquences en rapport avec les ressources.....	240
Tableau XXIV.	Place et importance des ressources, comme moyens d'échange .....	242
	entre acteurs et pour des offres de service de qualité en GC, selon catégorie et niveau.....	242
Tableau XXV.	La place des ressources, dans la qualité des services en GC .....	244
Tableau XXVI.	Conditions, en rapport avec la performance, à remplir pour .....	252
	une production de services de qualité, selon les participants aux entretiens individuels. ....	252
Tableau XXVII.	Récapitulatif des caractéristiques du processus de la GC.....	253
Tableau XXVIII.	Appréciation de la qualité des services offerts en GC, .....	259
	par les participants aux entretiens individuels .....	259
Tableau XXIX.	Place des ressources financières dans les besoins en ressources .....	262
Tableau XXX.	Fréquence des codes des besoins en GC.....	264
Tableau XXXI.	Stratégies de renforcement du financement proposées : selon cat et niv.	269
Tableau XXXII.	Stratégies de renforcement du financement proposées : selon cat et pér.	269
Tableau XXXIII.	Assurance catastrophe comme stratégie de renforcement .....	272
Tableau XXXIV.	Possibilité d'intégration micro assurance à la GC .....	279
Tableau XXXV.	DG – Analyse environnement et faisabilité intégration.....	285
Tableau XXXVI.	Intégration, secteurs et leviers à mobiliser, selon catégorie et niveau ....	287
Tableau XXXVII.	Intégration - Éléments à considérer, selon cat et niv .....	291
Tableau XXXVIII.	Intégration micro assurance à la GC et leadership .....	295
Tableau XXXIX.	Intégration: conditions pour une appropriation réussie, selon cat. et niv.	296
Tableau XL.	Intégration : caractéristiques du modèle de gestion potentiel.....	302
Tableau XLI.	Comparaison des déterminants de la qualité des services .....	305
Tableau XLII.	Besoins du secteur agricole, face aux inondations et sécheresse.....	322
Tableau XLIII.	: Mécanisme de financement de la micro assurance climatique .....	430

## Liste des figures

Figure 1.	Évolution du taux de pénétration de l'assurance au Bénin de 1999 à 2013 .....	15
Figure 2.	Évolution du chiffre d'affaires des compagnies d'assurance de 1988 à 2013 (en milliards FCFA).....	16
Figure 3.	Déterminants sociaux de la résilience des populations, face aux risques de catastrophe	28
Figure 4.	Risque global et interconnexions en 2016, selon World Economic Forum.....	32
Figure 5.	Stratégies de réponses dominantes selon les types de chocs .....	42
Figure 6.	Stratégies adoptées par les ménages face aux chocs.....	42
Figure 7.	Récapitulatif Analyse du Bilan du CAH 2013-2015 en Afrique Subsaharienne, Niveaux de progrès sur une échelle de 0 à 5.....	49
Figure 8.	La santé au cœur des risques globaux.....	74
Figure 9.	Carte de l'Afrique Subsaharienne avec les pays.....	76
Figure 10.	Carte du Bénin, les communes et leur densité .....	81
Figure 11.	Bénin : Croissance démographique .....	82
Figure 12.	Cycle de Réduction des Risques de Catastrophe .....	84
Figure 13.	Modélisation du système de gestion intégrée des catastrophes avec la micro assurance climatique .....	85
Figure 14.	Le risque dans ses rapports avec l'aléa, la vulnérabilité et l'exposition. ....	112
Figure 15.	Modèle d'intégration des services auquel s'est adapté le modèle conceptuel de cette étude	177
Figure 16.	Modèle conceptuel .....	180
Figure 17.	Processus résumé de l'analyse avec QDA Miner .....	209
Figure 18.	Volets d'intervention couverts ou jugés plus importants ou moins développés, par les participants à l'entretien individuel.....	218
Figure 19.	Dichotomie entre niveau de financement reconnu efficace et ce qui est réellement appliqué	243
Figure 20.	Éléments dont la faiblesse ou l'absence limite la qualité des services : Similarité entre les codes	243

Figure 21.	Cooccurrence des codes des facteurs déterminants de la qualité des services et des codes des moyens d'échange entre acteurs.....	248
Figure 22.	Similarité entre les facteurs qui déterminent la qualité des services .....	249
Figure 23.	Place des ressources financières parmi les ressources, selon cat et niv.....	263
Figure 24.	Place des ressources financières, dans les facteurs qui limitent la qualité des services, selon cat et niv.....	265
Figure 25.	Stratégies de renforcement du financement de la GC, selon cat et niv.....	270
Figure 26.	Stratégies de renforcement du financement de la GC, selon cat et pér.....	270
Figure 27.	Stratégies de renforcement du financement de la GC, selon cat et pér.....	271
Figure 28.	Place des ressources et des ressources financières, pour la qualité de service	276
Figure 29.	Intégration - Éléments à considérer, selon cat et niv. ....	292
Figure 30.	Intégration : conditions pour une appropriation réussie, selon cat et niv. ....	297
Figure 31.	Intégration : caractéristiques du modèle potentiel de gestion, selon cat et niv. 303	
Figure 32.	Assurance au cœur des déterminants de la qualité de service .....	306
Figure 33.	Les acteurs et leurs intérêts au cœur des besoins, conditions et éléments à considérer, face à l'intégration de la MAC dans la GC .....	311
Figure 34.	Des besoins, conditions et éléments qui co-occurrent, pour une définition de leur place dans l'intégration de la MAC à la GC.....	312
Figure 35.	Processus d'intégration de la micro assurance climatique à la GC .....	317
Figure 36.	Différents modèles de MAC à intégrer à la GC.....	337
Figure 37.	Micro assurance climatique hybride - détail des composants.....	351
Figure 38.	Intégration de la MAC à la GC : la possibilité d'une diversité de modèles hybrides	352
Figure 39.	Zone de transilience entre compétences anciennes et nouvelles .....	407
Figure 40.	Mécanisme intégré de financement de la MAC, de la gestion des catastrophes et de la santé publique.....	431
Figure 41.	Modélisation de la conclusion, selon l'approche de Programmation Basée sur les Résultats	460
Figure 42.	Processus résumé d'intégration de la micro assurance climatique dans la GC	461

Figure 43.	Processus de Développement d'un mécanisme d'implantation de la GIC avec la MAC	463
Figure 44.	Démarche pour réussir le développement de la GIC avec la MAC .....	465

## Liste des sigles

ANPC	Agence Nationale pour la Protection Civile
ARC	Africa Risk Capacity Projet sur les capacités africaines en évaluation des risques
ASS	Afrique Subsaharienne
CAH	Cadre d'Action de Hyōgo
CAS	Cadre d'Action de Sendai
CC	Changement climatique
CEEAC	Communauté Économique des États de l'Afrique centrale
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
DA	Direction des assurances
DACRI	Capacity for Disaster Reduction Initiative
DC	Directeur de Cabinet
DPPC	Direction de la Prévention et de la Protection Civile
EGIPSS	Évaluation Globale et Intégrée de la Performance des Systèmes de Santé
Francs CFA	Francs de la Communauté Française d'Afrique
GC	Gestion des catastrophes
GFDDR	Global Fund for Disaster Reduction Dispositif mondial de réduction des risques de catastrophes et de reconstruction de la Banque mondiale
GIC	Gestion intégrée des catastrophes
GIEC	Groupe d'Experts Intergouvernementaux sur l'évolution du climat
GRC	Gestion des Risques de Catastrophe
IDD	Indice du Déficit face aux Désastres
IDL	Indice des Désastres Locaux
IDH	Indice de Développement Humain
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement (en français)
IGR	Indice de Gestion du Risque
INSAE	Institut National des Statistiques et de l'Analyse Économique

IRR	Indice de Réduction des Risques
IVP	Indice de Vulnérabilité Prévalent
MAEP	Ministère de l’Agriculture, de l’Élevage et de la Pêche
MAC	Micro assurance climatique
MDGAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l’Administration et de l’Aménagement du territoire
MEHU	Ministère de l’Environnement, de l’Habitat et de l’Urbanisme
MEPN	Ministère de l’environnement et de la protection de la nature
MISAT	Ministère de l’Intérieur, de la Sécurité et de l’Administration Territoriale
ODD	Objectifs de Développement Durable
OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement
OMM	Organisation Météorologique Mondiale
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PIB	Produit Intérieur Brut
Plan ORSEC	Plan d’Organisation de la Réponse de Sécurité Civile
PNGDRN	Programme national de gestion des ressources naturelles
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RRC	Réduction des Risques de catastrophe
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UNISDR	United Nations’ International Strategy for Disaster Reduction
SADC	Communauté pour le Développement de l’Afrique du Sud (en français)
SCRP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SG	Secrétaire/Secrétariat Général
SIPC	Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes
URD	Urgence, Réhabilitation, Développement – ONG
USD	United States Dollar

## Liste des abréviations

Aut : Autre

Cat. : Catégorie

Com : Commune

Dép : Départemental

Etc. : Et cætera

Nat : National

NC : Niveau central

NCo : Niveau communal

ND : Non Déterminé

Niv. : Niveau

Gén. : Général

Ges : Gestionnaire

Gouv : Gouvernemental

Pr : Professionnel

Sp. : Spécifique

Selon cat et niv : selon catégorie et niveau

Selon cat et pér : selon catégorie et période

## **Dédicace**

Je dédie cette thèse, à mon épouse Félicité  
et à mes enfants: Yannick et Davina.

## Remerciements

*« Il est possible que la vie place beaucoup de gens sur notre route, afin que le jour où l'on rencontre les bonnes personnes, nous puissions les reconnaître et les apprécier ».*

<http://spiritpartage.over-blog.com/article-6048945.html>

Ce travail est le produit du concours de nombreuses personnes physiques et morales au Canada et en Afrique, précisément au Bénin, qui ont œuvré à sa réalisation.

Qu'elles trouvent ici, l'expression de ma reconnaissance et de ma gratitude, pour leur encadrement, appui, assistance, conseil, et surtout pour les connaissances, compétences et expériences, que m'ont apportées les différentes formes de soutiens, qui m'ont été accordées.

Je voudrais tout particulièrement :

Témoigner de ma sincère gratitude à ceux qui, au-delà de tout, ont marqué de leurs empreintes ce travail, qui n'aurait jamais existé sans eux, mais plus précisément sans leur disponibilité, leur volonté et capacités à encadrer le vieil étudiant que je suis, leur rigueur, leurs contributions à l'amélioration de ce travail, leur compréhension et leur patience. Je voudrais nommer ici : mon Directeur de recherche, le Dr François SESTIER, qui a su diriger cette thèse jusqu'à son terme; et le Dr Abdelouahed NASLAFKIH, dont le soutien m'a particulièrement beaucoup apporté.

Pour vous, si cette thèse ainsi finie, rencontre quelque part votre adhésion, votre conviction ou s'il réussit à satisfaire ou combler vos attentes, si vous pouvez être fiers de le présenter, comme étant le produit de votre encadrement, alors j'ai réussi mon pari de ne pas vous décevoir ; un engagement qui témoigne de ma reconnaissance face à tout ce que vous m'avez donné.

Dire toute ma gratitude à Madame Pascale DESCARY, au Professeur François CHAMPAGNE, au Dr Daniel LAJEUNESSE et au Dr François SESTIER qui, chacun à sa manière, m'ont donné la possibilité de faire les études, qui portent cette thèse, qui n'aurait donc jamais pu exister sans leur clairvoyance et sensibilité.

Remercier l'administration du Programme d'assurance et d'expertise en sciences de la santé, et plus globalement, du Département des sciences biomédicales, qui m'ont donné l'opportunité de

ces études; et à travers elles, dire mes remerciements au Directeur du programme, le Dr Claude MERCIER, tout le personnel et particulièrement tous les enseignants qui ont contribué à faire de mon rêve une réalité.

Dire merci au Directeur de l'Agence Nationale de Protection Civile du Bénin, à tous les responsables des différents départements ministériels, institutions/organisations et communes, impliqués dans cette étude; et à tous les participants à l'étude, pour leur disponibilité et pour toutes les facilités qui m'ont été accordées; ou pour toutes les informations qui m'ont été apportées et qui constituent le soubassement de ce travail.

Mes remerciements vont aussi au Professeur Jean-Louis FORTIN, à Monsieur Jacques K. ADANDE, au Professeur Michel HOUNDJAHOUÉ et à la Professeure Bilkis VISSANDJEE, qui m'ont accompagné pendant ce parcours, par moment laborieux, de leurs précieux conseils et soutiens.

Mais, je tiens à témoigner ici ma profonde et sincère reconnaissance à mon épouse Félicité et à mes enfants Yannick et Davina, pour une aide que je ne saurai jamais oublier et taire, celle qui m'a été gracieusement offerte, pour tous les besoins occasionnés par ces études; et celle que porte la douloureuse acceptation des sacrifices, qu'elles ont engendrés. Je vous remercie particulièrement pour votre compréhension et voudrais espérer que ce travail puisse porter ses fruits et l'espoir que vos sacrifices ne seront pas vains.

Enfin, à vous tous et à tous ceux que je n'ai pas pu citer nommément, je dis un grand merci; et rends grâce à la providence, qui a facilité notre rencontre et qui a permis la réalisation de ce travail qui nous a rassemblés.

# Introduction

Les risques ont depuis toujours existé, et avec le temps et dans l'espace, ils se sont diversifiés, et développés à divers degrés. Cette situation qui relève surtout du fait que – dans une quête de satisfaction de besoins vitaux ou pour les besoins d'une "nécessaire" croissance exponentielle des forces productrices, en vue d'une certaine modernisation et le développement – la production sociale de richesses s'est systématiquement corrélée à la production sociale de risques [1]. Elle a amené à désigner le risque, comme problème public [2]. Mais ces dernières décennies, le risque a pris davantage d'ampleur, avec les variabilités et changements climatiques, qui se sont désormais érigés comme une menace immédiate et potentiellement irréversible, pour les sociétés humaines et la planète [1]. Avec leurs manifestations, les risques de catastrophe, toujours en augmentation [2], se sont amoncelés et sont devenus de plus en plus récurrents ; surtout quand on sait que « *les résultats attendus de l'implantation du Cadre d'Action de Hyōgo (CAH)<sup>1</sup> n'ont été que partiellement atteints* » [2]. Par conséquent, les interconnexions qui se sont établies et qui peuvent encore s'établir entre ces risques, d'origine anthropique et naturelle ou, selon World Economic Forum, d'origine économique, technologique, environnementale, sociale et géopolitique [3], les rendent plus complexes; sans oublier que la diversité et la multiplicité de leurs déterminants complexifient davantage leur gestion.

Il va sans dire, surtout dans les conditions de sous-développement, qu'il existe « *de nouvelles inégalités sociales au sein même de l'exposition au risque, qui se font jour essentiellement là où se recoupent les situations de classe et les situations de risque* » [1]. Ce qui, selon Beck, renforce cette complexité et qui reste la révélation : d'une société de classe et d'une société du risque, qui coïncident très largement avec une répartition des risques, qui montre bien que les risques, qui s'accumulent en bas de la pyramide de la société, comme les richesses qui s'accumulent en

---

<sup>1</sup> Le Cadre d'action de Hyōgo (2005-2015), pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, est un instrument clé des Nations Unies pour la mise en œuvre de la réduction des risques de catastrophes (UNISDR, 2004). Adopté par 168 pays, il invite les États parties à renforcer la résilience et réduire les risques de catastrophe (PNUD, 2013)

haut de cette pyramide, obéissent à une logique de classes [1]. Ils sont aussi en effet, la révélation d'une inégale répartition des possibilités et des capacités de réaction à des situations de risque; de même que des stratégies de prévention ou de compensation de ces risques, en fonction des revenus et des niveaux d'éducation ou des connaissances [1]. A ce titre, pour les pauvres, à la pénurie des moyens de subsistance viennent s'ajouter une pénurie en sécurité avec une surabondance de risques, souvent banalisés, parce que pour eux, misère matérielle et aveuglement face au risque sont liés ; alors que les riches (ceux qui possèdent les revenus, le pouvoir, la culture du risque) peuvent y répondre en achetant la sécurité, en vue de s'affranchir du risque [1]. Alors, « *la question de la gestion des risques s'est imposée comme un enjeu majeur au sein du champ du pouvoir* » [4]. Il est donc aisé de comprendre pourquoi après la survenue de chaque catastrophe, les messages télédiffusés des populations affectées des pays pauvres, déplorent généralement le manque d'eau, de nourritures et d'abris et quémandent l'aide de l'État et l'assistance humanitaire internationale ; tandis que dans les pays développés, la plupart des personnes affectées attendent surtout de leur gouvernement, la déclaration de l'état de catastrophe naturelle, afin qu'elles bénéficient de la couverture de leur assurance et des autres mesures de protection sociale.

C'est dire que la réponse ou la solution face aux risques, quels qu'ils soient, passe par leur gestion, définie comme « *une approche systémique et une pratique managériale pour limiter les dommages et les pertes potentiels* » [5] ou, pour le risque de catastrophe en particulier, comme un processus qui, en vue d'atténuer l'impact des aléas naturels et risques de catastrophes environnementales et technologiques qui leur sont liées, met en œuvre les politiques, les stratégies et les capacités de réponse appropriées; en recourant systématiquement aux directives, compétences opérationnelles, capacités et organisation administratives [5]. La satisfaction des besoins que nécessite cette gestion exige des capacités, en termes de ressources diverses, difficilement accessibles aux pays et populations pauvres ; mais généralement couverts dans les pays développés, du fait du développement de politiques de protection sociale, dont les produits – assurance ou micro assurance climatique y comprise – concourent au transfert des risques.

Il va sans dire en effet, que l'assurance, comme un mécanisme efficace pour compléter ou étendre les systèmes de protection sociale [6], peut protéger les titulaires de contrat, en leur offrant une couverture contre les conséquences financières de divers risques [7], dont les risques

de catastrophe. Il n'y a donc pas l'once d'un doute, « *le développement de l'assurance des catastrophes naturelles est un facteur de développement économique* » [8], d'autant plus que même face aux risques dits majeurs ou extrêmes, les résultats de l'étude qui a testé la relation entre une bonne assurance des catastrophes naturelles et le développement économique de vingt-quatre pays de l'OCDE, « *ont approuvé l'existence d'une relation positive entre le développement de l'assurance des catastrophes naturelles (mesuré par le taux de pénétration de l'assurance) et l'amélioration du PIB/tête des pays étudiés* » [8]. Il est ainsi reconnu par ailleurs que la conjugaison, face aux catastrophes, des effets synergiques de programmes d'assurance, de mesures de protection sociale et de stratégies de gestion des risques de catastrophes, qui prennent en compte la pauvreté et les inégalités sous toutes leurs dimensions peuvent améliorer la résilience des communautés vulnérables [9]; et que « *l'assurance peut servir comme un outil qui fournit des incitations à la réduction de la perte et de renforcement de la résistance des activités qui serviront à réduire la vulnérabilité sociale* » [10].

Mais, au regard du caractère surtout dynamique des risques et de leurs conséquences à grande échelle [8], puis du fait, selon Dayton-Johnson [6], de l'étroitesse des marchés formels de l'assurance dans beaucoup de pays en développement, ou du fait qu'il est peu probable qu'une assurance purement privée puisse offrir une protection viable contre le risque de catastrophe, l'intégration de l'assurance à la gestion des catastrophes, ne semble pas relever de l'ordre des priorités de la plupart des États pauvres. Pourtant, l'étude des opportunités et incitations pour la réduction des risques de catastrophe conduite par la Stratégie Internationale pour la Prévention des catastrophes (SIPC) a conclu que lorsque les investissements publics sont orientés pour catalyser la gestion des risques de catastrophe (GRC), ils améliorent qualitativement et durablement les dépenses publiques, réduisent les pertes et coûts liés aux catastrophes et stimulent le développement socioéconomique [11]. Il est aussi par ailleurs, reconnu que les instruments liés aux assurances, qui chiffrant les risques, accomplissent du coup un travail de sensibilisation et peuvent servir de moyens d'incitation à la réduction des risques de catastrophe; tout comme, il est reconnu qu'en amortissant les pertes de manière prévisible, l'assurance peut également augmenter les chances des ménages sujets aux risques d'échapper à la pauvreté, en leur permettant d'entreprendre des activités qui comportent des risques plus élevés et qui engendrent de meilleurs bénéfices [12].

Cependant, dans son état traditionnel, sachant que l'assurance est, au-delà des préjugés ou des perceptions, d'accessibilité difficile pour les pauvres, la micro assurance se présente quant à elle, comme un mécanisme d'assurance plus accessible aux groupes ou individus à faibles revenus, qu'elle couvre/protège contre des risques spécifiques, en contrepartie du paiement de primes ou de cotisations [13]. Elle se caractérise principalement par la faiblesse des primes et/ou des capitaux assurés, par la simplicité des couvertures, des formalités de souscription (par une personne morale ou physique), de gestion des contrats, de déclaration de sinistres et d'indemnisation des victimes [13]. Elle apporte donc, aux ménages, une contribution potentielle pour rompre le cycle de la pauvreté en jouant à la fois, un rôle de production, du fait qu'elle peut aider à libérer l'accès à certains facteurs productifs ou être un moyen de constituer des actifs ou des épargnes ; et un rôle de protection contre les conséquences financières de divers risques, afin d'empêcher que des événements indésirables n'aggravent et n'enracinent la pauvreté des assurés [14;15;16;7].

La micro assurance, peut ainsi servir de moyen pour atteindre l'objectif d'extension de la couverture de protection sociale aux populations exclues, comme les travailleurs de l'économie informelle [7], pour assurer le transfert de risques. Étant donné qu'elle est aussi une stratégie de gestion du risque (la connaissance et l'acceptation du risque, l'évitement du risque, la protection face au risque, la réduction du risque, les réserves et la recherche), elle permet de déplacer tout ou en partie les conséquences du risque vers un tiers, qui est jugé plus apte à en assurer le traitement et qui en accepte les effets négatifs tout en bénéficiant des avantages [17]. Assurer les plus pauvres et les plus vulnérables face aux inondations et aux sécheresses, semble donc possible, à travers des régimes de micro assurance (publics, privés et publics-privés), appuyés par des stratégies et des efforts d'intégration plus larges visant à accroître la résilience [18].

Pourtant, malgré ces dispositions et possibilités de la micro assurance à assurer la couverture des risques, y compris et la couverture des risques de catastrophe en particulier, elle reste très peu développée en Afrique Subsaharienne selon une étude de Desjardins, sur la micro assurance dans la zone CIMA (Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurance) [19] et de « *Africa Risk View (ARV)* » de l'Union Africaine, qui œuvre pour assurer la couverture des risques de sécheresse [20]. Au Bénin, l'analyse de l'environnement de l'assurance a révélé les caractéristiques d'un contexte de « *non assurance* », tel que décrit par la Direction des

assurances [21] ; avec un taux de pénétration qui n'a évolué que de 0,73% à 1,06% entre 1999 et 2013 [22] ; malgré la multiplication des sociétés et des produits d'assurance, dans un secteur qui souffre encore de plusieurs insuffisances dont, la principale est une domination du marché par la branche incendie, accident et risques divers (IARD), au détriment de la branche vie [23]. Ce sous-développement de la micro assurance, aggravé par les faiblesses de la protection sociale et de ses différents produits, renforce les incapacités à assurer le transfert des risques et à aider à la construction ou au renforcement de la résilience des populations, face aux catastrophes [24].

Ce déficit d'assurance ou de micro assurance, face aux défis que pose la gestion des catastrophes, en contexte de pauvreté, pour des interventions initiées et mises en œuvre, en application des principes du Cadre d'Action de Hyōgo (CAH), en vue de satisfaire des besoins de protection et de résilience, interpelle et nécessite qu'on s'y penche, pour faire avancer les réflexions, en faveur de la "*démocratisation*" d'une micro assurance climatique, désormais accessible aux plus pauvres et aux plus vulnérables. Le présent projet de recherche, qui porte sur la thématique : « *Gestion intégrée des catastrophes en Afrique Subsaharienne : rôle de l'assurance, pour un système de gestion performant et la résilience des populations au Bénin* », s'inscrit dans cette perspective et, au-delà de la couverture des risques de sécheresse, déjà prise en compte au programme de l'Union Africaine, il s'intéresse aussi aux risques d'inondation et à leurs conséquences. Il voudrait, dans un tel contexte, où la pauvreté, sous toutes ses formes, s'additionne aux diverses variétés de vulnérabilité, comprendre comment l'intégration de la micro assurance climatique à la gestion des catastrophes, est possible et comment elle modifie la structure, le processus et le résultat du système de gestion des catastrophes.

Au Bénin, l'existence d'un secteur de l'assurance disposant encore d'un énorme potentiel de croissance, du fait d'une couverture sociale encore faible et du fait que les risques assurables dans le secteur informel et même dans le secteur agricole pourraient offrir aux assureurs des opportunités de croissance considérables [22], apporterait des crédits pour la faisabilité et la réussite du développement d'une micro assurance climatique. Par ailleurs, pendant que « *la pauvreté extrême et les risques extrêmes continueront à s'attirer systématiquement* » [25] et que les vulnérabilités, renforcées par les différentes formes de pauvreté, continueront à effriter les capacités et la résilience des systèmes et des populations, cette étude vient offrir aux populations du Bénin et d'Afrique Subsaharienne la possibilité : de profiter de la promesse

qu'offre la micro assurance climatique de rompre une partie du cycle qui lie pauvreté extrême et risques extrêmes [26;7] et de gérer efficacement les catastrophes hydrométéorologiques.

Cette étude répond à la réalité selon laquelle, il est plus efficace de mobiliser les fonds nécessaires à l'avance par le mécanisme de micro assurance, que d'agir après la survenue de la catastrophe à travers la sollicitation des emprunts et de l'aide internationale, d'autant plus que la disponibilité de l'aide n'est pas immédiatement garantie surtout si plusieurs pays en font simultanément la demande [27]. C'est dire que l'absence de développement d'une micro assurance capable de couvrir l'ensemble des thématiques que posent les inondations et la sécheresse, soulève alors des problèmes de structure – comprise comme gouvernance et ressources [28] – et explique les incapacités et déficits financiers (ressources), de même que les incapacités des structures nationales à gérer efficacement les catastrophes et les menaces présents et futurs (gouvernance) ; dans un contexte où le risque continue de refléter une structure d'inégalités [1]. La recherche évoque alors la gouvernance des catastrophes, une intervention conçue comme un système organisé d'action [29], à orienter sous différents axes à étudier, tout en faisant la différence avec la plupart des travaux et politiques existants, dont l'objectif a été uniquement la recherche de l'intégration de la réduction des risques de catastrophe aux politiques et programmes de développement. Elle propose une opérationnalisation de la gouvernance des catastrophes et du processus d'intégration de la micro assurance à la gestion des catastrophes, comme une intervention, qui permet d'en saisir le sens dans toute sa complexité, en mobilisant différents concepts structurés autour de gouvernance et du changement, induit par l'intégration de la micro assurance climatique, dans une perspective où l'action se décompose en structure, processus et résultat [28]; et où la santé publique sera utilisée comme un instrument de gestion.

Le besoin de satisfaire cette compréhension, par l'entremise des réponses aux questions que pose cette recherche, nous a amené à opter pour une approche de recherche qualitative, parce qu'elle offre des données qui permettent des descriptions et des explications riches et solidement fondées de processus ancrés dans un contexte local et aux chercheurs de formuler des explications fécondes [30]. La complexité de l'objet d'étude, la gestion intégrée des catastrophes, reposant sur un réseau de relations interdépendantes [31] et le besoin de l'étudier dans sa spécificité, font de la recherche synthétique de cas multiples ou étude de cas multiples

[32] avec trois niveaux d'analyse imbriqués (niveaux communal, départemental et national), le choix le plus approprié.

Au regard des limites des sens qui leur sont conceptuellement reconnus (voir annexe 1), les terminologies gestion des catastrophes et réduction des risques de catastrophe prennent sur le plan contextuel le même sens. Elles seront alors comprises dans le cadre de cette étude, comme étant : un concept et une approche qui prônent une prévention à travers une analyse des profils de risques de catastrophe et une gestion de leurs causes immédiates et sous-jacentes, tout en réduisant l'exposition et les vulnérabilités des enjeux, et en assurant une gestion rationnelle, efficiente et efficace de la préparation et de la réponse aux catastrophes, qui accorde autant d'importance aux différentes phases que constituent : le secours d'urgence et le relèvement précoce, le relèvement ou réhabilitation et la reconstruction.

Porteuse de ces motivations, cette thèse s'articule en cinq chapitres. Après l'introduction, le premier chapitre présentera l'ampleur des problèmes que pose le déficit d'assurance et les incapacités à gérer les catastrophes et les objectifs de la recherche; tandis que l'état des connaissances et le cadre conceptuel seront développés au chapitre 2. Les chapitres 3 et 4 présenteront respectivement la méthodologie de la recherche et de l'analyse des données, puis les résultats de l'analyse. La discussion générale et nos suggestions, avec les limites, les forces, les contributions et l'importance de la thèse seront présentées au chapitre 5, qui sera suivi d'une conclusion.

# **Chapitre 1. Des déficits d'assurance face aux défis de la gestion des catastrophes : analyse du problème et son ampleur**

Face aux risques, l'assurance ou la micro assurance, produit financier destiné à assurer le transfert de risques, est aussi présenté comme un mécanisme efficace pour compléter ou étendre les systèmes de protection sociale [7]; parce qu'elle peut protéger les assurés contre les conséquences financières de divers risques [6], dont les risques de catastrophe. C'est dire qu'en fournissant des données chiffrées sur les risques, les instruments et pratiques liés aux assurances et micro assurances peuvent aider à la sensibilisation, à la mise en place d'un mécanisme d'alerte précoce (donc à la prévention, à la mitigation ou l'atténuation des risques, à la préparation et à la réponse aux catastrophes), et ainsi servir d'incitation pour la réduction des risques de catastrophe [7]. Mais si assurer la couverture des plus pauvres et des plus vulnérables, qui continuent d'être exposés et touchés par les risques et les effets dévastateurs des inondations et de la sécheresse [33] est alors indispensable et possible avec la micro assurance dans les pays du Nord, la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, dont le Bénin, n'ont cependant pas encore intégré la micro assurance climatique à la politique de gestion des catastrophes.

Chercher à comprendre les possibilités de rendre performant et résilient le système de gestion des catastrophes – pour des populations plus résilientes [34] avec l'intégration de l'assurance, à travers le développement d'une micro assurance climatique, dans un contexte de changement induit par l'implantation du CAH – passe par une définition claire du problème dans son ampleur; sachant qu'une telle démarche, nous permettra de montrer la pertinence et l'importance de l'étude envisagée [35]. A cet effet, nous présenterons à la section 1 de ce premier chapitre, l'assurance et de la micro assurance, prises dans l'ensemble des systèmes de protection sociale en Afrique Subsaharienne et en dégagerons, pour le Bénin, les problèmes en rapport avec leur faiblesse ou inexistence et leurs incapacités à assurer, pour le plus grand nombre, la couverture des risques en général et des risques de catastrophe en particulier. Pour une meilleure compréhension de ces incapacités et de la complexité des risques et de leur gestion, nous allons,

à la section 2, modéliser et analyser les déterminants sociaux des risques de catastrophe, de la résilience et de l'autonomie des systèmes et des populations, afin de mieux cerner les causes et facteurs immédiats, intermédiaires et sous-jacents qui les déterminent. A la section 3, nous montrerons le caractère interdépendant des risques et la nécessité d'une approche de gestion tout risque, en présentant la multiplicité des interconnexions existant entre les risques hydrométéorologiques (risques d'inondation et de sécheresse) et les autres risques; avant de présenter une analyse du profil de risque catastrophe du Bénin, qui devra mettre en exergue la complexité des vulnérabilités qui le caractérisent.

L'intégration de l'assurance à la gestion des catastrophes ne pouvant réussir sans une connaissance des problèmes de gouvernance et de capacités de gestion du changement déjà induit par l'implantation du CAH et de celui que va induire l'intégration de l'assurance à la gestion des catastrophes, nous analyserons, à la section 4, les incapacités des acteurs à construire et à renforcer la résilience, en nous appuyant sur les résultats du suivi de l'implantation du CAH dans trente (30) pays d'Afrique Subsaharienne, dont le Bénin; et relèverons les problèmes de structure (gouvernance et ressources) que pose la gestion des catastrophes au Bénin, en analysant surtout les problèmes liés à l'échelle décisionnelle et à la gouvernance à mal de coordination. En prévision d'une utilisation de la santé publique comme instrument de gestion des catastrophes, nous évoquerons rapidement – face à la non intégration des connaissances endogènes de la réduction des risques de catastrophe et face au rôle de leader manqué par les acteurs du système de santé, pour la gestion de tous les risques de catastrophes, – les incapacités à innover ou à juste apprendre des bonnes pratiques d'Afrique et d'ailleurs et à capitaliser les expériences acquises dans la gestion des épidémies (risques biologiques) par les acteurs de la santé, pour la gestion des autres catastrophes naturelles. Ce sera à la section 5. La section 6 quant à elle, donnera un aperçu du contexte de l'étude; tandis que la section 7 présentera la question et les objectifs de recherche avec partir de l'éclairage qu'offre la modélisation de la gestion des catastrophes

## **1.1. Assurance et protection sociale : des incapacités qui limitent le transfert des risques.**

Dans cette sous-section, après avoir présenté un aperçu sur l'assurance et la protection sociale en Afrique Subsaharienne (sous-section 1), nous analyserons pour le Bénin, les problèmes liés à l'assurance en général et à la micro assurance en particulier (sous-section 2); et aux faiblesses de la protection sociale (sous-section 3) ; avant de présenter les problèmes des inégalité et de vulnérabilités, que pose le déficit d'une micro assurance climatique dans la gestion des catastrophes (sous-section 4).

### **1.1.1. L'assurance et la protection sociale en Afrique Subsaharienne et leurs limites.**

Depuis l'adoption en 2008 du Cadre de Politique Sociale Africaine par l'Union Africaine, afin de promouvoir un paquet minimum de protection sociale essentielle, force est de constater qu'au niveau des différents pays de la région subsaharienne, son niveau d'implantation reste encore faible [36]. En effet, malgré l'engagement des États à respecter l'obligation de faire de la protection sociale une priorité reconnue, à travers des dispositions afférentes dans les législations nationales, les plans nationaux de développement et les documents de stratégie de réduction de la pauvreté [36] et malgré l'impulsion des partenaires bilatéraux et multilatéraux, pour des projets de réforme des systèmes de protection sociale avec l'intégration de nouveaux acteurs [34] et la diversification du contenu, comme le développement de produits de micro assurance ou de mutuelle, pour la couverture de différents risques, pour lesquels les résultats semblent encore témoigner des limites des initiatives; la protection des populations, surtout les plus pauvres, face aux risques sociaux les plus courants, semble encore limitée.

A ce sujet, quand bien même, selon une étude de Desjardins, qui reconnaissait en 2011 dans la zone CIMA (Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurance) en Afrique, l'accessibilité de la micro assurance à travers divers mécanismes formels (structures coopératives, mutuelles de santé, ONG, programmes communautaires, institutions de microfinance, assureurs commerciaux réglementés) et informels (tontines, sociétés funéraires et autres groupes d'entraide) [19]; le taux de pénétration est encore faible à environ 2,6% dans 32 pays en 2008

[36; 19]. Dans ce paysage, l'Afrique Australe et Orientale (respectivement 8,8 millions et 4 millions de personnes couvertes) occupent les premières places, avant les autres sous-régions, qui comptent 1,9 millions ; sur un marché dominé par les produits de l'assurance vie (l'assurance décès de l'emprunteur représente 9,5% contre les autres produits vie 3,2% de leur marché potentiel), l'assurance santé (les plus demandées ne couvrent que 0,3% de la population à faibles revenus), l'assurance des biens : 0,2% et assurance agricole : 0,1% [36]. Cette situation est surtout favorisée par des facteurs contraignants, qui réduisent l'accessibilité des populations à faibles revenus aux services d'assurance; et qui sont : l'incapacité des prestataires à développer des produits de micro assurance de qualité, l'absence de réglementation adaptée au contexte, l'absence d'incitations fiscales, le manque de confiance des consommateurs par rapport aux prestataires et l'absence de sensibilisation des consommateurs (surtout du secteur informel) [19].

Plus globalement, les initiatives de développement de systèmes de protection sociale semblent peiner à se mettre en place et à se généraliser. Avec des organismes comme la Banque Mondiale et l'Organisation Internationale du Travail, la protection sociale est désormais au cœur de l'agenda politique des États des pays d'Afrique Subsaharienne (ASS), qui travaillent à des projets de réformes des systèmes de protection sociale dont les plus récentes trouvailles ou tentatives sont : les programmes de filets sociaux pour les populations les plus vulnérables, la multiplication des mutuelles de santé [38] et les régimes d'assurance médicale universelle. Des études de cas, menées dans vingt-deux (22) pays d'Afrique Subsaharienne par la Banque Mondiale et Développement Humain en Afrique ont rapporté que les dépenses consacrées aux filets sociaux, y compris les dépenses des États et des bailleurs, représentent en moyenne : 1,7 % du PIB pour les subventions générales non comprises; 2,2% du PIB pour les subventions générales comprises; 0,6% du PIB pour les subventions générales seulement; représentent 4,4% des dépenses totales de l'État (subventions non comprises) ; dont 32% du financement assuré par l'État (subventions non comprises) et 68% du financement assuré par les bailleurs [38]. Seulement trente-et-un (31) pays d'ASS sur quarante-huit (48) ont signé l'accord portant création de l'institution de la mutuelle panafricaine de gestion des risques « *African Risk Capacity (ARC)* » – destinée à aider les États membres de l'UA à améliorer leurs capacités à mieux planifier, préparer et réagir aux événements climatiques extrêmes et aux catastrophes

naturelles – contre un (1) qui a ratifié (la Mauritanie); sachant que sept pays : la Gambie, le Kenya, le Mali, le Malawi, la Mauritanie, le Niger et la Sénégal ont souscrit des contrats d'assurance auprès de ARC Ltd, contre la sécheresse pour l'année d'assurance 2015-2016 et ont bénéficié d'appui pouvant les aider à analyser les risques de sécheresse, définir des stratégies de gestion et à assurer la couverture de ces risques [20].

### **1.1.2. L'assurance et le contexte de non assurance au Bénin [21]**

Selon Fiduciaire Conseil et Assistance, après la libéralisation du secteur de l'assurance en 1994, diverses catégories d'opération ont été autorisées [39]. Au nombre de celles pour lesquelles des agréments doivent être présentés distinctement, on peut citer : les opérations d'assurance vie; d'assurance natalité-nuptialité; d'acquisition d'immeuble au moyen de la constitution de rente viagère, de capitalisation; d'assurance-crédit, d'assurance contre les accidents, d'assurance contre les autres dommages, d'assurance corps de véhicules terrestres, ferroviaires, aériens, maritimes, lacustres et fluviaux; d'assurance contre les risques de responsabilité civile des véhicules terrestres à moteur, des véhicules ferroviaires, aériens, maritimes, lacustres et fluviaux [39]. Elles concernent aussi l'assurance contre les risques d'invalidité et de maladie, l'assurance contre l'incendie, les explosions et les éléments naturels ; l'assurance contre les autres risques de responsabilité civile; l'assurance contre les risques de mortalité de bétail ; l'assurance contre les risques agricoles ; l'assurance contre les pertes pécuniaires diverses ; l'assurance marchandises transportées ; l'assurance caution ; l'assurance protection juridique ; mais aussi des opérations d'assurance contre les autres risques non compris dans ceux mentionnés ci-dessus et les opérations de réassurance de toute nature pratiquées par les sociétés dont l'activité s'étend à d'autres catégories d'opérations [39].

Depuis, malgré la multiplication des sociétés et des produits d'assurance, le constat fait état d'un secteur qui souffre encore de plusieurs insuffisances dont principalement une domination du marché par la branche Incendie, Accident et Risques Divers (IARD), au détriment de la branche vie [23] ; du fait de l'existence de certaines catégories d'assurances dont la souscription est rendue obligatoire par la loi, comme l'assurance de responsabilité civile pour tout utilisateur de véhicules terrestres à moteur, leurs remorques et semi-remorques ; l'assurance de responsabilité civile pour tout utilisateur de bâtiment de mer à propulsion autonome et interne pour la

navigation de commerce et de pêche, de même que l'assurance de marchandises ou facultés à l'importation [39]. Cette situation soulève une multitude de problèmes, relevés par plusieurs études de la Direction des Assurances du Bénin. Répartis par catégorie, ils restent, encore de nos jours, les caractéristiques qui marquent le secteur de l'assurance au Bénin. Il s'agit :

#### **1.1.2.1. Des problèmes liés aux produits d'assurance**

De façon générale, au Bénin les produits qui semblent connaître un bon succès et qui paraissent assez rentables pour les assureurs, sont ceux qui ont un caractère obligatoire, comme les produits assurance décès des emprunteurs, distribués par les banques [19]. Cette situation explique le peu d'intérêt accordé par les compagnies d'assurance aux autres produits vie (assurance décès) qui semblent plus difficiles à vendre à cause de leur faible popularité auprès des populations, au détriment du développement de produit de capitalisation; et qui détermine l'évolution des rachats d'assurances vie et de résiliation des contrats [19]. Les causes et facteurs identifiés sont : la conjoncture économique dans le pays, la faiblesse du niveau de revenu des clients, le départ à la retraite avant le terme du contrat, le licenciement de l'adhérent par son employeur, les cas de maladies, la mauvaise compréhension des clauses du contrat par l'adhérent, les demandes de rachat partiel, avant deux ans, non autorisées, la faiblesse de la rentabilité de l'opération et le problème de l'érosion monétaire [40].

Par ailleurs, en s'adressant surtout aux employés de la fonction publique et du secteur privé formel, soit environ 10% de la population, l'assurance santé quant à elle reste – même avec le lancement de la phase pilote du régime d'assurance médicale universelle – inaccessible à près de 90% de la population qui ne disposent d'aucune protection, parce que les assureurs ciblent une clientèle privilégiée en raison des primes très élevées qu'ils recherchent et parce que le système d'assurance santé facultatif offert par les assureurs et les mutuelles de santé ne couvrent que 2 à 3% de la population [19]. L'absence de capacités et d'implication de l'État, de même que la méfiance de la population envers la capacité des mutuelles de santé à gérer sainement et rentabiliser leurs fonds, ont été identifiées comme des obstacles à l'engagement des assureurs formels privés, qui semblent encore très peu intéressés par les produits de micro assurance en général (difficilement viables et peu rentables), alors qu'ils disposent de la capacité financière et de l'expertise pour la viabilisation de ces produits [19]. Cela pose encore dans toute sa

globalité le problème d'accessibilité pour les pauvres aux opportunités de transfert des risques, que pourrait leur offrir la couverture par les différentes catégories de micro assurance et de l'impact que cela pourrait avoir sur la performance et le développement des systèmes concernés. A ce titre, l'OMS pense par exemple que sur le plan de la couverture en infrastructure sanitaire, 77% de la population résident à moins de 5 km d'une formation sanitaire ; mais pour des raisons d'accessibilité financière et autres raisons, seulement 44% de cette population utilisent ces formations sanitaires, dont le financement repose à 52% sur les ménages [41]. Toutefois, pour Hazoumè, le revers de la médaille est que toutes les compagnies d'assurances sont confrontées à une fraude énorme, car le système n'est pas encore fiable et la fraude en assurance maladie par exemple est quotidienne; et cette situation est aggravée par la forte sinistralité de la branche maladie au Bénin; ce qui rend cette assurance difficilement rentable [42]. En effet, même si l'assurance automobile reste la catégorie dominante de la branche des assurances non-vie avec 38% des émissions de primes, c'est en revanche l'assurance santé qui avec 55%, occupe la première place, en ce qui concerne les charges en termes de prestations [22].

Quant à la micro assurance climatique, seul le volet agricole reste le plus évoqué; alors que le développement d'industries pertinentes et fonctionnelles d'assurance agricole serait fortement dépendant des infrastructures en place et nécessiterait le renforcement des bases de données existantes, l'accroissement du niveau de couverture en termes météorologiques avec l'exploration des technologies satellitaires, pour l'assurance basée sur les indices [19], sans oublier des capacités de création et de gestion de produits pertinents, novateurs et accessibles à tous ; autant de conditions non encore réunies. L'inexistence de contrat entre le Bénin et l'initiative « *Africa Risk Capacity (ARC)* » avec son produit « *Africa Risk View (ARV)* », alors qu'il œuvre pour le développement de l'assurance agricole en Afrique est aussi un autre problème des incapacités à saisir à temps les opportunités ou à aller chercher les ressources là où elles se trouvent [20]. Toutes ces difficultés semblent expliquer le fait que l'Assurance Mutuelle Agricole du Bénin "AMAB" – société d'assurance mutuelle (SAM), constituée par les producteurs agricoles de douze (12) communes sur les soixante-dix-sept (77) que connaît le pays, pour la mise en œuvre de mécanisme de prévoyance et de couverture agricole avec la micro assurance multirisque récoltes, la micro assurance mortalité de bétail et la micro assurance

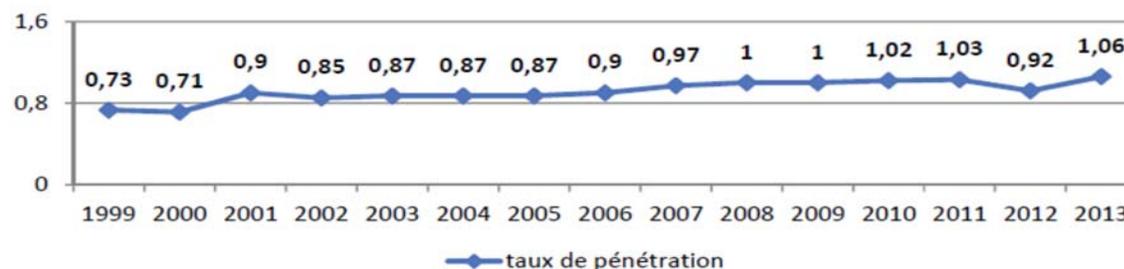
multirisque bâtiments et entrepôts agricoles – a encore des difficultés à démarrer ses activités dans le secteur de la micro assurance agricole, malgré l'appui du Ministère de l'agriculture [43]

### 1.1.2.2. Problèmes liés aux pratiques du marché

Comme principaux problèmes dans cette rubrique on peut retenir entre autres, au niveau des assureurs traditionnels : une concentration du marché des assureurs sur la branche IARD avec l'assurance automobile au premier rang et une méconnaissance généralisée de la population quant au mode de fonctionnement de l'assurance; ce qui nuit considérablement au développement de l'assurance et de la micro assurance [19]. En effet, les données recueillies entre 2008 et 2012 par la Direction des Assurances du Bénin et récapitulées par nous, donne pour :

- ♦ l'assurance IARD, un taux de pénétration moyen à 0.72% avec un pic à 0.74% en 2010 et 2009; et une densité moyenne (en franc CFA) de 2.736 avec un pic de 2.811 en 2011;
- ♦ l'assurance vie, un taux de pénétration moyen à 0.28% avec un pic à 0.30% en 2010; et une densité moyenne (en franc CFA) de 1.073 avec un pic de 1.174 en 2011;
- ♦ l'assurance toutes branches, un taux de pénétration moyen à 1% avec un pic à 1,03% en 2011; et une densité moyenne (en franc CFA) de 3.809 avec un pic de 3.985 en 2011.

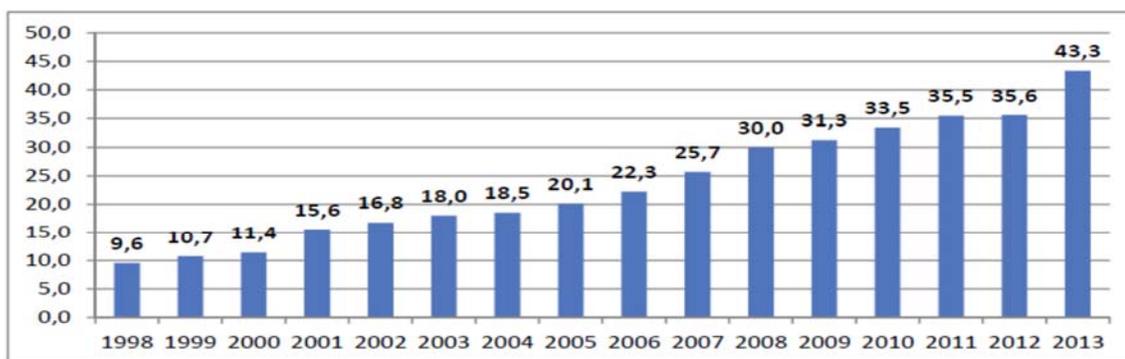
Depuis, le taux de pénétration n'a évolué que de 0,03%, de 2011 à 2013, pour une évolution d'ensemble de 0,33% entre 1999 et 2013 ; ou une évolution de 0,73% à 1,06% entre 1999 et 2013; soit pour une période de quinze ans [22] (voir le graphique ci-dessous).



Source DA/DGAE, décembre 2014 ; DA, 2015

Figure 1. Évolution du taux de pénétration de l'assurance au Bénin de 1999 à 2013

Par ailleurs, du point de vue de l'actionnariat, le marché de l'assurance est animé par trois principaux acteurs : les compagnies d'assurances [14, dont dommage (7), vie et capitalisation (6), assurance agricole (1)], les sociétés de courtage en assurance (20) et les agences générales d'assurance (150) [22]. Pendant que les besoins s'amoncellent et que certains de leurs agents recèlent des expertises d'origines diverses; les compétences/capacités humaines disponibles ne sont pas exploitées à bon escient, pour offrir un terrain favorable à la mutualisation des expériences et pratiques et un ferment à l'éclosion des initiatives d'offre de produits prenant en compte les besoins effectifs des assurés et de potentiels consommateurs béninois ; comme par exemple face aux changements climatiques [22]. Le chiffre d'affaires du marché de l'assurance qui connaît depuis 1998 une nette progression et qui a plus que quadruplé sur une période de quinze (15) ans; passant de 9,6 milliards FCFA en 1998 à 43,3 milliards FCFA, (\$CA 96.342.114,6) en 2013 ; soit un accroissement annuel moyen de 11%; sachant que « les branches vie et non vie représentent respectivement 26% (en régression de 3 points par rapport aux trois (03) derniers exercices) et 74% du chiffre d'affaires global en 2013 » [22].



Source : DA/DGAE, mai 2015

Figure 2. Évolution du chiffre d'affaires des compagnies d'assurance de 1988 à 2013 (en milliards FCFA)<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Le 8 août 2016, 1,00 dollar canadien = 449,44 CFA, franc(s), selon un taux de change de 449,4382 (taux nominal).  
Sur <http://www.banqueducanada.ca/taux/taux-de-change/convertisseur-de-devises-taux-du-jour/>

### *Les problèmes liés aux perceptions et accessibilité des produits d'assurance par les consommateurs*

L'ensemble des données qui précèdent font donc état des faiblesses du secteur de l'assurance et de ses incapacités à combler les insuffisances pour un niveau de couverture satisfaisant [40]. Cette situation est aussi en partie la résultante des perceptions et de l'accessibilité des consommateurs aux différents produits d'assurance. En effet, au niveau des ménages et des entreprises, 74,2% de ceux qui connaissent les sociétés d'assurance, considèrent l'assurance comme étant une nécessité; et près de 14% pensent que les assurances sont un luxe, près de 5% estiment qu'elle n'a aucune importance ; alors que 61,4% des ménages ayant souscrit aux produits d'assurance trouvent leur coût élevé sur le marché, contre 32% qui le trouvent acceptable; pendant qu'au niveau des entreprises, près de 41% de celles n'ayant pas souscrit à une police évoquent l'insuffisance de ressources financières et tous les autres la trouvent trop chère et inutile [23].

### *Incapacité des compagnies et l'impossible innovation fondée sur les pratiques endogènes de transfert de risques*

La plupart des publications qui portent sur l'assurance dans la zone CIMA, à notre connaissance, comme celle de Desjardins, évoquent ou comparent des pratiques traditionnelles de solidarité et de transfert de risque (tontine, groupe d'entraide, etc.) comme si elles étaient fondées sur les mêmes principes que l'assurance. Pourtant, dans les pratiques de tontine, c'est le montant qu'on cotise qu'on retire obligatoirement, ce qui n'est pas le cas dans l'assurance, où pour l'assuré le paiement de primes n'entraîne pas d'office une indemnisation. Cette différence constitue un obstacle à l'adhésion ou à la souscription à une assurance par une certaine frange de la population. La Direction des Assurances du Bénin considérait d'ailleurs que ces pratiques traditionnelles étaient une menace à la souscription à l'assurance [21].

Selon l'analyse de Kamega, A., la solidarité traditionnelle, faite de générosité et transmise de génération en génération, est une valeur morale et sociale essentielle, au même titre que l'assurance qui est désormais une obligation morale et sociale ; en ce sens que la solidarité traditionnelle et l'assurance peuvent toutes deux faire face au risque; et surtout qu'elles désignent plutôt aujourd'hui pour l'Homme une façon d'être collectif ou solidaire en société

[44]. Toutefois, s'il est reconnu dans les sociétés occidentales que l'hospitalité ou la solidarité exclut tout parasitisme, pour ainsi rester cohérente avec l'équilibre des systèmes de solidarité socioéconomiques présentes [44], qui semble avoir permis le développement des assurances, il importe de noter la dichotomie entre les contextes de l'Afrique Subsaharienne et de l'occident. C'est dire que face à une solidarité susceptible de s'estomper au fil des années [45;44] – tend à se manifester plus au sein de la sphère privée et s'illustrer notamment par le déclin de la solidarité spontanée (solidarité familiale intergénérationnelle) et par le développement de la solidarité organisée (solidarité communautaire intra générationnelle, à travers des associations et tontines) – alors qu'elle rassurait les individus en ce qui concerne leur protection et leur sécurité à travers les aides matérielles ou financières qu'elle pouvait apporter en cas d'événement heureux ou malheureux [44]. D'autant plus que ces changements sociaux et l'évolution de la société ont maintenu, voire fortifié, certaines formes de solidarité organisées telles que les tontines – système d'entraide populaire d'épargne ou de crédit – qui sont des associations ou regroupements de solidarité d'ordre familial, régional, socioprofessionnel, amical, linguistique, etc.; et parce qu'ils ont l'avantage de fournir des services financiers de manière extrêmement souple, tout en maintenant un respect des traditions et coutumes (à travers leur mode de fonctionnement, leurs fêtes annuelles généralement organisées, leur mode de célébration d'événements, etc.) [44] ; le fait de ne pas exploiter ces opportunités, pose un problème d'incapacités à s'appuyer sur ce qui existe, surtout quand on est pauvre, pour construire de nouveaux produits de micro assurance et de protection sociale.

#### *Faiblesses et menaces de l'environnement de la micro assurance climatique*

Au nombre des faiblesses, on peut noter : des croyances et perceptions des populations par rapport aux risques et à l'assurance, des perceptions et attitudes ou de la psychologie des assurables vis-à-vis de la mort, des incapacités des acteurs à transformer leurs faiblesses en forces et les menaces en opportunités, des incapacités des acteurs à organiser et exploiter le potentiel du secteur informel, de l'inexploitation des opportunités qu'offre le marché international, du manque de sincérité des commerciaux, de la non application de stratégies de prévention, les conflits après la souscription, les effets multiplicateurs des ruptures de contrats, de l'absence de subventions et de la mauvaise organisation administrative des assureurs [21].

Quant aux menaces on peut retenir : les produits inadaptés, la routine, l'absence d'innovation et de diversification des produits, la quête de profits trop importants au détriment de la clientèle, les mauvaises prestations des compagnies présentes et la frustration des clients, la corruption qui fait passer les dédommagements comme une faveur et non un droit des assurés ; la persistance de perceptions négatives, la concurrence déloyale entre compagnies, la faible implication de l'État et absence de subventions, l'absence d'intégration de la micro assurance dans les autres secteurs comme instrument de transfert de risques, la régression de la solidarité et la pauvreté ou la faiblesse du revenu. D'un point de vue plus global, les problèmes que pose la protection sociale ne semble pas non plus des moindres.

### **1.1.3. Une protection sociale marquée par des faiblesses au Bénin**

En réponse au besoin de restructuration et de renforcement du système de protection sociale au Bénin, un document de Politique Nationale de Protection Sociale a été adopté en février 2014, sans que de réelles et pertinentes mesures multisectorielles de mise en œuvre ne soient prises à ce jour, en dehors du démarrage de programmes de filets sociaux et de micro finance encore limités et de la phase pilote du régime d'assurance médicale universelle. Dans cette sous-section, la problématique liée au système de protection sociale sera analysée à travers les six différents domaines par lesquels elle s'exerce au Bénin.

#### **1.1.3.1. Assurance sociale :**

Selon le document de la Politique nationale de protection sociale [24], l'assurance sociale ne couvre que moins de 10% de la population à travers deux systèmes de sécurité sociale gérés par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) pour les employés du secteur formel privé et le Fonds National de Retraite du Bénin (FNRB) pour ceux de la fonction publique. Mais la CNSS exclut l'assurance maladie de ses prestations et les deux systèmes ne couvrent pas l'assurance chômage et n'assurent pas les travailleurs du secteur informel. La couverture de ces derniers est assurée par la Mutuelle de Sécurité Sociale du Bénin (MSSB), qui couvre l'assurance maladie et les pensions de vieillesse, mais ne parvient pas à mobiliser toute la clientèle disponible. Quant aux mutuelles de santé initiées comme une alternative pour améliorer l'accessibilité financière des populations aux soins de santé, en vue de répondre aux défis posés par le recouvrement des coûts instauré dans le cadre de l'Initiative de Bamako, n'ont obtenu que de faibles taux

d'adhésion (environ 1,8% de la population en 2009) et de taux de pénétration dans leurs zones de couverture respectives (entre 5% et 20% selon les cas). Seulement 9% de la population est couverte actuellement par l'assurance maladie : environ 6% par le FNRB, moins de 2% par les mutuelles de santé et moins de 1% par l'assurance privée [24]. La loi sur le Régime d'Assurance Maladie Universelle (RAMU), votée en 2016 est encore à la phase pilote de son application, du fait, selon les auteurs du rapport sur l'état des lieux de la protection sociale, des enjeux et défis d'ordre institutionnel, financier et opérationnel, en rapport avec la mobilisation de ressources pour la couverture des indigents et autres vulnérables [46].

### **1.1.3.2. Assistance sociale.**

Branche non contributive de la protection sociale, elle reste peu développée au Bénin. Les programmes existants incluent les secours fournis aux indigents par le Ministère de la Famille et de la Solidarité Nationale (MFSN) ou des affaires sociales, ainsi que des programmes alimentaires, par exemple en faveur de groupes spécifiques, comme les enfants d'âge scolaire en zones défavorisées (à travers des cantines scolaires) et les personnes affectées par le VIH/SIDA [24]. Toutefois, l'assistance accordée par le MFSN reste très limitée dans le temps et en nombre de bénéficiaires [24].

### **1.1.3.3. Services d'action sociale :**

Fournis par un grand nombre d'organismes étatiques, confessionnels et non gouvernementaux, souvent avec l'appui financier de bailleurs de fonds bilatéraux ou d'agences internationales, ces services sont généralement sporadiques, mal coordonnées et jugés difficiles à pérenniser. Du fait des contraintes en termes de capacités (techniques, humaines, matérielles et financières), les services publics gérés principalement par le MFSN, sont de portée très limitée et sont accordés, dans un contexte de pénurie, à travers quatre-vingt-quatre (84) Centres de Promotion Sociale (CPS), chargés du soutien aux personnes en difficulté dans leur localité, et vingt-cinq (25) Services Sociaux Spécialisés (SSS), intégrés à d'autres structures étatiques comme les hôpitaux [24].

#### **1.1.3.4. Politique de gratuité dans certains secteurs sociaux.**

La gratuité dans les secteurs de la santé et de l'enseignement initiée comme une mesure de protection sociale pour lever les barrières financières qui entravent l'accès des pauvres aux services sociaux; avec la suppression de certains frais scolaires au niveau de l'enseignement maternel et primaire, la gratuité des soins du paludisme pour les enfants de moins de 5 ans, des mesures de gratuité pour le traitement du VIH/SIDA et de la tuberculose, pour les césariennes et pour quelques services préventifs en santé [24]. Ces différentes mesures semblent parcellaires, éphémères et inefficaces, du fait qu'elles relèvent du bon vouloir des pouvoirs qui changent, du fait surtout des inégalités qu'elles entretiennent et renforcent et qu'elles constituent, en conséquence, des barrières importantes à la mise en place de programmes pérennes et efficaces de protection sociale.

#### **1.1.3.5. Subventions à la consommation.**

Elles constituent un transfert indirect aux ménages (riches et pauvres) et ont été introduites (sous forme d'allègement des droits de douane), généralement en réponse à l'impact de la hausse mondiale des prix alimentaires et énergétiques sur le pouvoir d'achat. Cependant, ces subventions ont profité plus aux ménages les plus aisés, du fait que les produits concernés étaient surtout consommés par ces ménages et leur coût fiscal était lourd [24].

#### **1.1.3.6. Promotion de l'emploi et des activités génératrices de revenus [24]:**

Le développement des institutions de microfinance a pris un essor particulier, du fait de l'importance de son rôle dans la sécurisation de l'épargne et dans l'offre de microcrédits pour le financement des activités génératrices de revenus, qui profitent aux couches de la population exclues des services bancaires. Toutefois avec une couverture d'environ 20% de la population active, en 2008, une large majorité de la population n'ont toujours pas accès aux microcrédits. En visant uniquement le financement de petites activités génératrices de revenus à court terme, ils ne peuvent contribuer à réduire les vulnérabilités financières, les incapacités et les autres formes de vulnérabilité qui en découlent. Quant aux programmes d'appui à l'emploi, ils semblent en général très peu développés, sont difficilement accessibles au plus grand nombre et semblent manquer de stratégies porteuses. Du coup, ils contribuent très faiblement à la réduction des taux élevés du chômage et du sous-emploi, surtout parmi les jeunes [24].

C'est dire que la gestion et le développement de l'ensemble de ces six composantes de la protection sociale pose au Bénin des problèmes de capacités.

#### **1.1.3.7. Politique de protection sociale : des incapacités en l'absence d'un partenariat public-privé (PPP)**

La gestion des risques, pour être efficace, s'exerce en premier lieu au niveau des individus, des ménages et de la communauté et le rôle de l'État dépend en la matière des ressources humaines et financières disponibles, mais aussi de l'existence d'une volonté politique pour atteindre les objectifs de protection sociale (moindre vulnérabilité, homogénéisation des revenus, équité sociale); or, les ressources disponibles sont minimales et la protection sociale, même dans sa conception conventionnelle trop étroite, n'a jamais été la priorité, au regard des budgets publics qui lui sont alloués (les dépenses, le financement du déficit du FNRB exclu, représentent seulement 0,9% des dépenses publiques totales (692 milliards de francs CFA) et 0,2% du produit intérieur brut en 2009) [47]. La faiblesse ou l'absence de l'implication / engagement du secteur privé ne semble pas de nature à arranger la situation si rien n'est fait. Par ailleurs, l'inexistence d'un cadre institutionnel indépendant et autonome pour assurer le leadership et la coordination dans ce secteur, apparaît comme un facteur important du dysfonctionnement du système de protection sociale et de son non appropriation par le secteur privé au Bénin [47].

#### **1.1.3.8. De la qualité des ressources humaines :**

La capacité d'évaluation des situations, de diagnostic des besoins, de conception et d'exécution des programmes pertinents de protection sociale est aussi limitée par les faiblesses en qualité et en quantité des ressources humaines, dans la plupart des ministères impliqués [24]. Il s'agit de situation particulièrement préoccupante, à cause de l'instabilité de la structure des ministères, comme celui en charge de l'action sociale ou des affaires sociales, de plus en plus fusionné à d'autres ministères, au gré de renouvellement des gouvernements; ce qui constitue un facteur important de déstabilisation, de gaspillage des ressources déjà inexistantes, d'inefficacité, d'échec et d'éternel recommencement.

C'est dire enfin que ces incapacités liées au transfert des risques semblent renforcer à leur tour les inégalités et les problèmes de financement de la gestion des catastrophes; hypothéquant du coup la perspective de résilience des populations.

#### **1.1.4. Des ressources financières limitées, face à un système de protection sociale exempt de micro assurance climatique**

Au regard des échecs qui semblent s'accumuler dans le cadre des luttes contre la pauvreté et les risques, pris sous ses multiples formes, une nouvelle approche s'impose [48]; sachant que « *la protection sociale est un droit humain et une politique économique durable* » [49]; un principe qui devrait guider toutes les interventions. En effet, le paquet minimum d'activités de réhabilitation – reconstruction, conçu dans le Programme d'Action Nationale d'Adaptation aux changements climatiques au Bénin (PANA-Bénin), n'a pas dans sa réalisation sur le terrain, nécessairement tenu compte des réalités contextuelles, des capacités ou ressources disponibles dans chaque région touchée, ni des différences dans les niveaux de vulnérabilité ou de résilience et encore moins des spécificités de chaque personne affectée ; donc des inégalités. Il va sans dire que les interventions de réhabilitation ou de relèvement et de reconstruction, telles que menées, montrent une absence, pour chaque risque, de grille de vulnérabilité pré établie et chaque fois actualisée, pour éviter que, par exemple, des quotas standards soient appliqués à tout le monde dans les différentes formes d'assistance (distribution du même nombre de feuilles de tôle à tous les ménages dont les cases sont détruites, distribution de vivres et de non vivres uniquement sur la base de la taille des ménages, sans distinction ou évaluation des besoins réels et surtout sans identifier ceux qui sont les moins touchés des plus touchés, etc. L'exemple des cas de Kpoto et de Gbossavi dans la commune de Zagnanado nous semble assez évocateur de l'irrationalité de l'assistance et des inégalités qu'elle perpétue (Voir en annexe 3, quelques photos des habitations des deux groupes de populations déplacées, prise en 2015, cinq ans après les inondations de 2010). Il s'agit d'une situation qui perpétue alors les vulnérabilités; d'autant plus que les risques ayant augmenté plus rapidement que les mesures et les moyens de lutte et de relèvement disponibles [48], elle pourrait se révéler désormais plus catastrophique pour les populations affectées, même si les événements climatiques, dans leurs manifestations futures, ne sont pas plus dangereux que les précédents. C'est dire que l'action de l'État et plus globalement les services offerts par l'État, les privés et la société civile dans le secteur de l'aide ne protègent pas suffisamment les plus vulnérables, face aux inégalités structurelles et aux risques croissants ; qui pourront s'aggraver, d'autant plus que ces problèmes ne sauraient être résolus si les stratégies se contentent d'appliquer les principes de développement habituels [48].

En effet, face aux risques et surtout face aux conséquences de leurs chocs et à la résistance à leurs pressions, surtout marquées par les inégalités, les problèmes des populations, des localités et des régions pauvres, qui sont plus vulnérables et plus exposées que les autres, sont des problèmes déterminés par : (i) les incapacités de l'État à faire preuve de leadership en matière de renforcement de la résilience et de réduction des inégalités ; (ii) les efforts de renforcement de la résilience non portés sur les inégalités, les pouvoirs et les droits ; (iii) le fait que l'identification, l'analyse et la gestion des risques ne constituent pas des composantes essentielles du développement ; (iv) les réformes institutionnelles qui ne sont pas précédées d'analyse stratégique, pour déterminer leur pertinence; (v) et les engagements financiers des donateurs internationaux, des agences des Nations unies et des ONG qui ne sont pas orientés spécifiquement en faveur du renforcement de la résilience face aux catastrophes, avec des actions durables pour abattre les obstacles institutionnels entre aide humanitaire et aide au développement [48] ; mais aussi les incapacités à résoudre de façon durable la problématique de l'aide au développement, tel que préconisé par l'Accord de Paris [50].

Cette situation repose le problème de la pauvreté, de l'exclusion et des incapacités. En effet, les préoccupations ne prennent pas toujours en compte ni certaines analyses de vulnérabilités et de capacités face aux catastrophes, ni certaines analyses du profil de risques qui ne prennent pas en considération les ressources et plus globalement les capacités auxquels font appel les populations pour faire face et se relever des conséquences des catastrophes et d'autres chocs extérieurs, qu'elles subissent ; et pour lesquels les techniques d'analyse ne sont pas conçues de façon à en tenir compte [51]. Par ailleurs, face aux catastrophes en situation de pauvreté, il apparaît que le mode de protection choisi ou le plus utilisé est l'assistance sociale / aide sociale – en réponse ponctuelle à un malheur qui frappe à la fois un grand nombre de personnes – mais qui ne semble pas, le plus souvent, être à la hauteur des attentes minimales. A ce propos, avec les questions en rapport avec le genre, on peut noter que la faiblesse de la couverture de la protection sociale concerne en particulier les femmes, qui ne bénéficient toujours pas d'un ensemble de garanties sociales leur permettant de faire face aux aléas de vie [19].

C'est dire que, face aux catastrophes naturelles, l'inexistence de micro assurance climatique semble renforcer les besoins chroniques non satisfaits, dans le cadre de la gestion des catastrophes, continuent de créer davantage de besoins d'aide, la dépendance à l'aide ; et les

incapacités à satisfaire plus de besoins, des plus difficiles aux plus complexes, exigent plus d'aide, aggravent la dépendance et entretiennent un cercle vicieux, où l'insuffisance ou l'inefficacité de l'aide, rend les besoins de plus en plus chroniques et non satisfaits, tout en favorisant et en renforçant la dépendance à l'aide. Cependant, dans notre contexte, la protection sociale est encore pensée, autour d'un consensus flou, partiel ou éphémère, parfois construit à des fins politiques, comme une action à court terme, permettant d'amortir les chocs sociaux ; au lieu d'être conçue comme une politique globale, qui combine : des programmes de transfert en espèces pour les populations en situation de vulnérabilité extrême, de nouveaux programmes de protection sociale inscrivant les politiques de transferts sociaux dans une perspective d'investissement social [52] et des programmes d'assurance sociale publics ou privés pour les travailleurs du secteur formel et informel.

Il va sans dire que, continuer à gérer les catastrophes au Bénin sans une politique de financement nationale et locale inscrite dans la durée, relèverait d'une "impertinence", qui pourrait pérenniser l'inefficacité de la gestion, qui pénalise les populations et le développement du pays. Cette situation pose un problème d'absence de financement durable de la gestion des catastrophes, qui reposerait sur le développement d'une micro assurance climatique et qui s'appuierait sur la définition d'un « *Socle de Protection Sociale*<sup>3</sup> » [53], qui intégrerait la micro assurance climatique, afin de devenir catalyseur d'une résilience individuelle, collective et dynamique, face aux catastrophes. Cela requiert avant tout, pour être efficace, une analyse des déterminants de la résilience face aux catastrophes.

---

<sup>3</sup> « Le socle de protection sociale vise à garantir l'accès à des paniers de biens, de services et de transferts de revenus essentiels définis à l'échelon national, pour que les gens ne connaissent pas la faim et ne souffrent de maladies que l'on peut soigner, ne restent pas sans éducation, ne soient pas réduits à boire de l'eau insalubre ou de rester sans logis. Ceci repose sur l'idée simple que les personnes qui ont accès à un ensemble de biens, services et transferts de base peuvent se hisser hors de la pauvreté ou de la précarité, et peuvent participer plus productivement aux économies » [52].

## **1.2. Absence d'intégration de micro assurance aux systèmes de gestion des catastrophes : un problème au cœur des déterminants de la résilience.**

Les variabilités et les changements climatiques font maintenant partie de la vie des populations au Bénin ; et au-delà des secteurs socioéconomiques, leurs impacts se mesurent déjà sur la santé humaine, animale et environnementale [54]. Mais les catastrophes qu'ils induisent, sont « *une notion très relative en fonction du lieu d'où est perçu l'événement jugé catastrophique ; une construction psychosociale dont la cause "naturelle" est souvent à rechercher bien loin des effets constatés* » [55]. Sachant qu'elles sont révélatrices des incapacités et des inégalités face à des menaces ou dangers et qu'elles sont désormais comprises comme « *une conséquence de problèmes de développement non résolus et/ou comme des phénomènes imprévisibles et inévitables* » [51] et que « *la catastrophe (dite naturelle) est aussi révélatrice de vulnérabilités humaines et territoriales et qu'elle concrétise le risque, qui s'exprime virtuellement par l'endommagement, qui effrite et fragilise la résilience du système et des populations* » [56], il importe alors, d'envisager les risques et d'en rechercher les facteurs qui les déterminent, en rapport avec le contexte. Une telle démarche, comblerait des insuffisances et assurerait plus d'efficacité à la gestion de ces catastrophes, dont les causes "naturelles" induites ou non par l'activité humaine, sont aujourd'hui beaucoup moins étudiées, en termes de vulnérabilité et de prévention [57]. La modélisation des déterminants de la résilience qui, à notre connaissance, est absente des démarches en cours dans le contexte de cette étude, aura permis une meilleure compréhension et de mieux envisager ou de développer la stratégie, la politique et les programmes qui, mis en œuvre, permettront de construire une résilience dynamique des enjeux. A cet effet, nous présentons dans cette section la modélisation (sous-section 1) et en ferons la description (à la sous-section 2).

### **1.2.1. Modélisation des déterminants sociaux de la résilience face aux risques de catastrophe.**

Globalement, la modélisation que nous proposons (figure 1), s'inspire du modèle de « *l'approche des déterminants sociaux de la santé* » [58]. Elle montre : (i) que quand on aborde

les questions en rapport avec les risques de catastrophe et la résilience, les problèmes à résoudre sont, à terme, ceux en liens avec toutes les formes d'inégalités, identifiées comme causes sous-jacentes, qui induisent les vulnérabilités et l'exposition aux aléas ; (ii) qu'au-delà de la résilience, c'est aussi l'autonomisation des systèmes qu'il faut viser ; (iii) et que régler les questions de résilience et d'autonomie face aux catastrophes dépasse ou ne peut être des seules responsabilités des acteurs de la gestion des catastrophes ; mais de tous ceux qui œuvrent dans des secteurs qui déterminent ou qui ont un impact sur le risque global. (Voir figure 3).

### **1.2.2. Déterminants sociaux de la résilience des populations face aux risques de catastrophe.**

De façon spécifique, le modèle proposé fait état de déterminants immédiats, intermédiaires, structurels et autres déterminants en lien avec les trois premières catégories.

#### **1.2.2.1. Les déterminants immédiats**

Le modèle relève : (i) l'existence d'aléas naturels et ses caractéristiques, résultant sommairement de la combinaison des effets de la variabilité et des changements climatiques dans un environnement naturel, sanitaire et comportemental dégradés; (ii) des incapacités individuelles, locales et nationales accrues – caractéristiques d'une absence ou faiblesse des ressources et d'un développement non résilient – pour une gestion des catastrophes, non soutenue par une réelle politique de transfert des risques, qui génère des vulnérabilités, fortement aggravées par une forte exposition des enjeux vulnérables à l'aléa ; et (iii) qui montre que l'ensemble de ces combinaisons (aléa –vulnérabilités – exposition des enjeux) détermine des risques de catastrophe, spécifiques pour chaque aléa.

#### **1.2.2.2. Les déterminants intermédiaires**

Ce sont des facteurs biologiques et psychosociaux matériels sociopolitiques et comportementaux, confrontés à des variabilités et changements climatiques et préjudiciables à la résilience et à l'autonomie des systèmes de gestion des catastrophes et des populations,

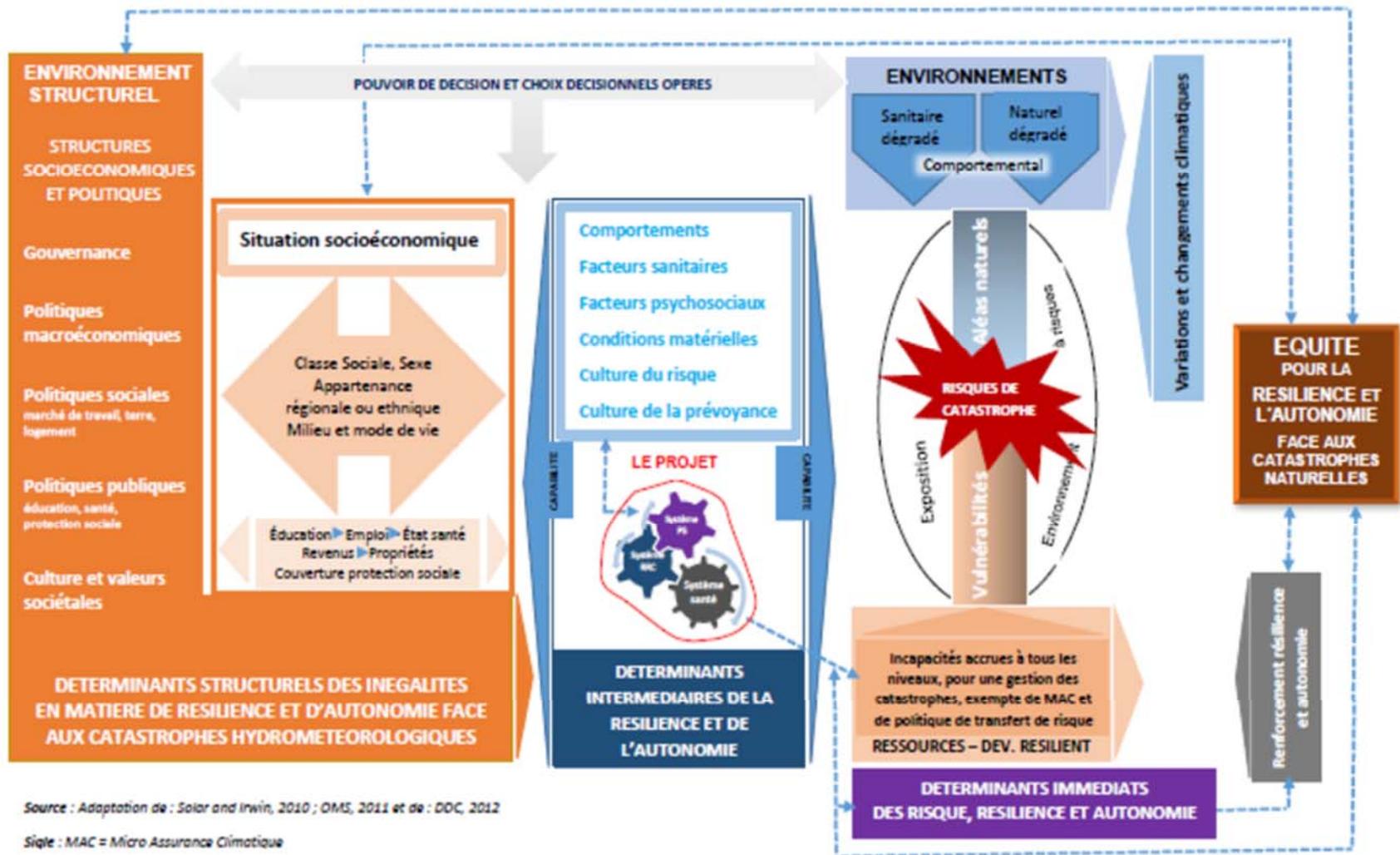


Figure 3. Déterminants sociaux de la résilience des populations, face aux risques de catastrophe

surtout marquées par une absence d'intégration d'un ensemble de systèmes fait des systèmes de gestion – des systèmes de santé – des systèmes de protection sociale, isolément déjà vulnérables et surtout peu adaptés ou incapables (pris ensemble ou isolément) pour réduire les inégalités et booster la résilience tout en œuvrant pour l'autonomisation. Cette intégration de trois systèmes reste le fondement même du présent projet de recherche, qui estime qu'en agissant sur les déterminants intermédiaires, avec cette approche, il serait plus aisé d'influer sur les autres catégories de déterminants.

### **1.2.2.3. Les déterminants structurels (sous-jacents)**

Il s'agit d'un environnement structurel avec des structures politiques et socioéconomiques, marquées par une gouvernance, des politiques macroéconomiques; sociales (marché de travail, terre, logement); des politiques publiques (éducation, santé, protection sociale); une culture et des valeurs sociétales, qui génèrent une situation socioéconomique qui porte les stigmates des inégalités, en rapport avec la classe sociale, le sexe, l'appartenance régionale ou ethnique, le milieu et le mode de vie; en rapport avec l'éducation, l'emploi, l'état de santé, les revenus, les propriétés et la couverture de protection sociale.

### **1.2.2.4. Autres déterminants**

Au niveau de tous les déterminants énumérés ci-dessus, le pouvoir de décision et les choix décisionnels sont des déterminants capitaux des risques et de la résilience, d'autant plus que les choix de politiques, de stratégie, de programmes/interventions qui sont initiés et mis en œuvre, ceux qui ont le pouvoir de décider, puis quand, comment et avec qui les choix sont faits, sont aussi des facteurs déterminants dans la gouvernance des risques et des catastrophes.

Face à cette complexité des déterminants des risques et de la résilience, la gestion des catastrophes se trouve aussi confrontée à une autre complexité, celle de la diversité des interconnexions entre les différentes catégories de risques, qu'une gestion holistique de risques de catastrophe devrait prendre en compte. Cette démarche répond à l'acceptation selon laquelle une meilleure connaissance ou compréhension de ces interconnexions favoriserait le développement des approches de la gouvernance horizontale ou de l'intersectorialité et la coordination, qui n'ont pas cours dans les pratiques actuelles de gestion des catastrophes au Bénin.

### **1.3. Des risques multiples interconnectés, avec un profil de risques de catastrophe, aux vulnérabilités complexes.**

Cette section analyse les possibilités d'interconnexion entre les risques et son rôle déterminant dans les approches de gestion des risques et catastrophes (sous-section 1), avant de présenter le profil de risque en Afrique Subsaharienne et au Bénin (sous-section 2).

#### **1.3.1. Une interconnexion des risques, qui rend complexe leur gestion.**

La complexité des interactions entre systèmes naturels et systèmes sociaux et sociétaux est aussi déterminée par la difficulté à faire face aux catastrophes [57]. Ainsi, l'amélioration de la compréhension de tous les facteurs de risques de catastrophe recommandée par le Cadre d'action de Sendai [33], passe avant tout par une meilleure compréhension et prise en compte de ces interactions ; parce qu'il est de plus en plus admis que *« le fait de comprendre les risques courus en les identifiant, en les évaluant et en les surveillant constitue une étape fondamentale pour asseoir une planification efficace de la gestion des catastrophes et la résilience d'un pays »* [59]. Dans ce cadre, World Economic Forum, dans son dernier rapport sur le risque global a retenu une classification qui distingue : les risques économiques, environnementaux, géopolitiques, sociétaux et technologiques [3]. Leur modélisation de la dimension relationnelle observable de manière systématique [60] entre cinq différentes catégories de risques, mises en réseaux (voir figure 2) est révélatrice des problématiques complexes et multiplexes des risques, du fait qu'ils sont, à divers degrés, liés entre eux et ne peuvent être considérés, pris en compte ou réduits isolément, du fait de leurs interdépendances [3]. Elle suggère que face aux risques, *« les problèmes sont envisagés comme étant le produit d'interactions »* [61]; sachant que *« les relations indirectes comptent pour la compréhension des phénomènes »* [60]. C'est dire que, de façon généralement insoupçonnée, une fraude de données par exemple, en lien direct avec le déficit d'un grand mécanisme ou institution financier et crise financière, est aussi indirectement en lien avec le chômage ou le sous-emploi structurel élevé, l'échec de la gouvernance nationale, l'effondrement de l'État ou la crise, l'instabilité sociale profonde, les événements météorologiques extrêmes, l'échec de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique, les catastrophes environnementales, etc.

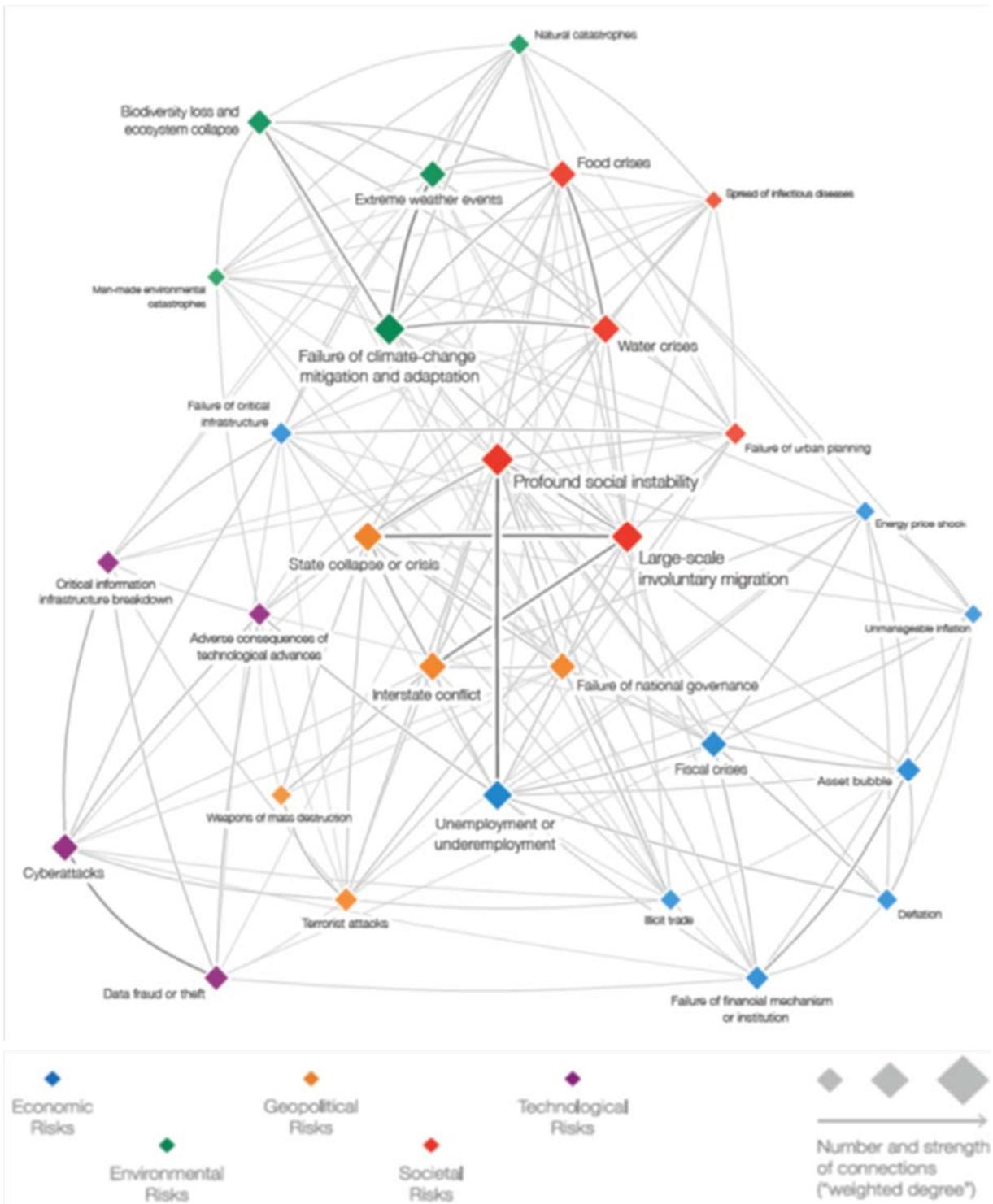
Il apparaît, selon la structure en réseaux des risques (voir figure 2), que dans le groupe des risques environnementaux, par exemple, l'échec de l'atténuation et de l'adaptation aux changements climatiques, en rapport avec les événements météorologiques extrêmes, la perte de biodiversité majeure et l'effondrement des écosystèmes, les catastrophes naturelles majeures et les catastrophes environnementales, interagissent entre eux et avec les autres catégories de risques. La combinaison d'une telle vision du risque global à l'analyse des déterminants de la résilience face aux risques devrait concourir à une analyse plus pertinente, plus globale et plus réaliste, mais plus complexe du profil de risques catastrophe du contexte étudié.

### **1.3.2. Profil de risques catastrophe et complexité des vulnérabilités**

L'Afrique subsaharienne, comme toutes les autres parties du monde est sujette aux risques naturels et anthropiques, qui induisent des catastrophes, dont la gestion ne peut se faire efficacement sans une bonne connaissance et analyse du profil de risques. Pour le définir, nous optons pour l'utilisation des outils d'analyse de profil de risques proposés par Benson et Twigg de ProVention Consortium. Leur approche recommande qu'un profil de risques de catastrophe devrait se fonder, dans la mesure du possible, sur des études existantes et porter sur différents points qui sont pris en compte dans cette analyse [62]. Il est alors sommairement présenté ici le profil de risques catastrophe de l'Afrique Subsaharienne et de façon plus approfondie le profil de risques catastrophe du Bénin.

#### **1.3.2.1. Profil de risque de l'Afrique Subsaharienne**

L'Afrique Subsaharienne se distingue par le fait que « des risques même mineurs peuvent être transformés en catastrophes à cause de l'existence de formes multiples et interdépendantes de vulnérabilité » [63]. Toutefois, même si la fréquence et l'ampleur des catastrophes qui s'y manifestent sont de loin comparables à la situation plus catastrophique d'autres régions du monde [64], elles semblent représenter, du fait des incapacités et autres vulnérabilités, une réelle préoccupation, qui nécessite de vraies solutions [65], face aux risques, aux pertes/dommages et au renforcement des vulnérabilités ou à l'effritement des capacités de résilience, que portent leurs manifestations et surtout pour le fait que « la survenue de chaque catastrophe vient interrompre une dynamique de paix et de développement en cours » [66].



Source World Economic Forum, 2016, the Global Risks Report 2016

Figure 4. Risque global et interconnexions en 2016, selon World Economic Forum

### *Les risques de catastrophe*

A l'assertion que le changement climatique va devenir de plus en plus important en tant que déterminant du changement de la répartition des dangers, la distribution actuelle de l'exposition aux risques de catastrophe reste un facteur prédictif important de l'exposition aux risques de pauvreté d'ici à 2030; parce que selon les prévisions, à cette date, près de 325 million de personnes extrêmement pauvres vivront dans les 49 pays les plus exposés aux catastrophes, dont la majorité sont en Afrique subsaharienne [67]. Pour les auteurs, des onze (11) pays les plus exposés au risque de pauvreté induite par des catastrophes dans le monde, huit (République Démocratique du Congo, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Nigéria, Soudan du Sud, Soudan et Uganda) sont en Afrique Subsaharienne. Ils estiment aussi que le Bénin, le Burundi, la République centrafricaine, le Tchad, la Gambie, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali et le Zimbabwe sont neuf (9) parmi dix autres pays ayant une grande proportion de personnes vivant dans la pauvreté, une forte exposition aux risques de catastrophe et une insuffisance des capacités à minimiser leurs impacts. Le Niger et la Somalie, quant à eux, pourraient également figurer dans cette liste, parce qu'ils sont des pays qui ont, en dehors de la sécheresse, une exposition totale au risque même plus élevé, mais qui ont aussi un niveau de pauvreté élevé ainsi qu'une faible capacité de gestion des risques de catastrophe [51]. Il s'agit, pour l'ensemble de la région et pour chacun des pays qui la composent, de problèmes complexes, qui peuvent englober à la fois des problèmes compliqués et des problèmes simples connexes, mais qui recèlent d'importants éléments d'ambiguïté et d'incertitude [68]. C'est pourquoi, au-delà du choix de notre recherche porté sur les catastrophes hydrométéorologiques et les épidémies (le choléra), notre analyse prendra en compte tous les risques et les vulnérabilités qui les déterminent, ou qu'ils déterminent.

En Afrique Subsaharienne, le profil de risque est dominé par les risques hydrométéorologiques et climatologiques [69] ; qui s'accompagnent de risques biologiques, tel que le choléra, qu'ils aggravent. En effet, selon une étude de Guha-Sapir, Hoyois et Below [70], la distribution de la fréquence des catastrophes naturelles en Afrique en 2012, comme dans la décennie qui a précédé, présente un profil où les catastrophes hydrologiques représentaient 52,6 % du phénomène, suivies par les catastrophes climatiques 28,1%, météorologiques 19,3% et géophysiques 0% ; avec une augmentation des victimes en 2012 de 43,4 % par rapport à la

moyenne annuelle de la période 2002-2011, du fait de l'effet des catastrophes climatologiques et hydrologiques; pour 8 millions de victimes des catastrophes climatologiques déclarés en 2012 contre une moyenne annuelle de 23,9 millions de 2002 à 2011 et 9,3 millions de victimes rapportées aux catastrophes hydrologiques contre une moyenne annuelle à 2,1 millions pour la période de 2002 à 2011. Pendant que les inondations ont fait plus de 7 millions de victimes, seulement pour le Nigeria, les sécheresses et les crises alimentaires en Angola, au Burkina Faso, au Tchad, en Éthiopie, au Kenya, au Malawi, au Mali, au Niger, au Soudan, en Tanzanie et au Zimbabwe ont fait, pour la même année, plus de 25,3 millions de victimes [70].

Mais au-delà de ces catastrophes naturelles, l'Afrique Subsaharienne est aussi confrontée à plusieurs autres formes de risques et de catastrophes, comme les épidémies et les conflits armés. Selon l'Organisation Mondiale de la Santé, « *cette région de l'Afrique est sur le plan sanitaire en transition épidémiologique ; une situation qui se caractérise par une prédominance de maladies transmissibles, une éclosion des maladies non transmissibles, une importante croissance de problèmes de santé liés à l'environnement (naturel, sanitaire et comportemental) et une mortalité infanto juvénile et maternelle élevée* » [71]. Ce tableau est marqué par des épidémies dont le choléra (favorisées et/ou aggravées par les inondations), la méningite et les fièvres à virus Ébola et Lassa, qui affectent par milliers les populations au Sud du Sahara ; dont les parties équatoriales et surtout tropicales sont favorables à la plupart des maladies à transmission vectorielle [72].

Parmi les catastrophes d'origine anthropique les plus fréquentes et les plus destructrices, les conflits armés s'imposent et restent la forme la plus préoccupante ; sachant qu'avec l'ampleur que prend le terrorisme dans la région, tout semble porter désormais à croire que les attentions, les intérêts et les ressources mobilisés pour la réduction des risques de catastrophe (RRC), seront orientés de plus en plus sur les interventions en faveur de la lutte contre ce nouveau fléau, au détriment de la réduction du risque des catastrophes naturelles, de la réduction de la pauvreté et au développement durable. Ce qui pourrait exacerber les vulnérabilités déjà présentes.

### *Aperçu sur les vulnérabilités*

« *L'analyse de vulnérabilité et de capacités est un élément essentiel de l'analyse des risques de catastrophes* » [62]. Pourtant, l'importance requise ne lui est pas accordée dans la région, d'autant plus que de notre analyse des rapports de suivi 2013 – 2015 du CAH, l'indicateur 1 de la priorité 2 : évaluation des risques et informations sur les vulnérabilités, a juste recueilli – sur une échelle de Likert de 1 à 5, où 5 est le maximum, 1 le minimum et 3 le point médian – un niveau de progrès entre 3 et 3,5 pour l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique de l'Est et l'Afrique Australe; et 2,5 pour l'Afrique centrale (voir graphique 4, priorité 2) ; alors que cette analyse des vulnérabilités et capacités est déterminant pour la réussite et l'efficacité de toute politique et intervention de réduction de risques de catastrophe [62].

Pourtant, quand bien même l'ensemble des trente pays de la région, ayant soumis leur rapport de suivi à la Stratégie Internationale pour la Prévention des catastrophes (SIPC), ont reconnu (à un score médian sur une échelle de 5) avoir réalisé entre 2013 et 2015 de l'évaluation des risques et qu'ils disposent des informations sur les vulnérabilités, les données issues d'évaluations des risques de catastrophe et des vulnérabilités pour l'ensemble de l'Afrique Subsaharienne sont limitées, faibles, voire inexistantes [73]. Les vulnérabilités face aux catastrophes sont alors abordées ici en nous appuyant sur les études de DARA, à travers l'analyse des conditions et des capacités pour la réduction des risques de catastrophe, avec l'Indice de Réduction des Risques « IRR » [73]. Il ressort de ces études que les vulnérabilités ne sont pas isolées, parce qu'il existe entre eux une interaction; et les facteurs de risques et de vulnérabilité qui les favorisent sont aussi liés entre eux et peuvent avoir un impact multiplié, différent de l'impact cumulé, en termes de création de risques [73]. Selon DARA il y a des facteurs qui présentent des similitudes (et des différences) de scores élevés ou faibles dans un pourcentage significatif des pays participants / bénéficiaires; et il existe une corrélation positive entre les conditions socioéconomiques et moyens d'existence et la gouvernance [73].

### Les vulnérabilités aux risques de catastrophe et la pauvreté

Les scientifiques sont unanimes pour reconnaître le rôle déterminant de la pauvreté dans toutes les formes de vulnérabilité. Mais on peut aussi reconnaître que « les risques climatiques, les fluctuations économiques, ainsi qu'un nombre important de chocs spécifiques aux individus

rendent les ménages sujets à de dures épreuves » [56]. A ce titre, le risque de pauvreté à 0,75\$ par jour en 2010 évalué entre 20 et 80%, permet de mesurer la situation précaire des populations (surtout subsahariennes) face aux chocs prévisibles et imprévisibles [74] ; sachant qu'en 2030, la pauvreté estimée à moins de 2\$ par jour pourrait atteindre quarante-huit (48) million de personnes en Afrique Subsaharienne et la situation des vulnérabilités à la pauvreté et aux catastrophes sera plus critique, qu'elle ne l'est actuellement [74]. Il va sans dire que la précarité des populations défavorisées dans les grandes villes et les localités rurales constitue en elle-même une contrainte, vécue comme inhérente à la pauvreté, qui condamne, face à cette permanence du risque, à répondre à « *une culture dite d'urgence* » et à parer au plus pressé, à la catastrophe qu'on ne prévoit ni sur le plan technique, ni sur le plan financier et sociologique [75].

Une gestion des catastrophes marquée par les insuffisances et incapacités

L'une des insuffisances quand on aborde la question de la réduction du risque des catastrophes en Afrique est l'absence ou la faiblesse des données [70] ; malgré leur importance dans la prise de décision, la planification, mais aussi et surtout dans la connaissance et la culture du risque. En effet, jusqu'en 2012, dans le secteur, seule la Sierra Leone a mis en place un mécanisme performant de collecte des données [70]. Cette insuffisance est le reflet, dans notre contexte, d'une pratique plus réactive que proactive, qui a cours et qui semble réduire les interventions de réduction des risques de catastrophe à la plus "simple" expression d'un secours d'urgence. Il est le reflet de dispositifs et processus parcellaires et s'exprime à travers l'humanitaire, animé surtout par des organisations internationales, en collaboration, partenariat ou non avec des associations nationales ou locales; et l'action sociale sous la bannière du gouvernement et des structures mises en place à cet effet ; de même qu'à travers la solidarité ou charité de la part de la société civile. De caractère réactif et ponctuel dans la pratique courante, la gestion des catastrophes accorde une très faible importance aux interventions en faveur de la prévention, de la mitigation/atténuation et aux volets de la réponse, comme le relèvement et la reconstruction. Selon Africa Risk Capacity [20], la réponse aux catastrophes comprend trois phases, dont le financement est marqué entre autres par : (i) un manque de volonté politique; (ii) une faiblesse, voire une absence d'intégration des connaissances et des pratiques traditionnelles et locales dans les politique de RRC et de leurs détenteurs dans les structures officielles de gestion des

catastrophes, malgré les recommandations du CAH et reprécisée dans la priorité 1 du Cadre d'Action de Sendai [76]; (iii) et un manque de liquidité (recette insuffisante pour financer les services gouvernementaux ou du fait que certaines phases sont considérées comme relevant du développement durable [20].

Ce profil de risque de l'Afrique Subsaharienne ainsi défini, évoque globalement celui du Bénin, qu'il importe toutefois de préciser avec quelques détails à spécifier.

#### **1.3.2.2. Le profil de risques catastrophe du Bénin**

Le profil de risques des catastrophes du Bénin se caractérise surtout par des risques d'origine climatique et hydrométéorologique qui, du fait des vulnérabilités présentes, déterminent plus de sécheresses, mais aussi ces dernières années des inondations de plus en plus récurrentes, avec des conséquences souvent dramatiques [77]. « L'analyse de la variabilité interannuelle établie sur les 60 dernières années a montré que les années 1977 et 1983 ont été particulièrement marquées par une sécheresse climatique voire agricole tandis que les années 1962, 1968, 1988, 1997, 1998 et 2010 ont connu des cas d'inondation » [78].

Risques	Impact	Région	Période de survenue
<b>Inventaire des risques et de leurs effets ou impacts sur les enjeux</b> <b>Risques d'origine naturelle</b>			
Sécheresse	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Famine/disettes</li> <li>▪ Déplacement des populations</li> <li>▪ Pertes des vies humaines et animales</li> <li>▪ Destruction de l'environnement (assèchement des cours d'eau, destruction du couvert végétal, etc.)</li> <li>▪ Transhumance du Nord au Sud avec les conflits qu'elle peut engendrer</li> </ul>	<p>Dans les régions du Nord surtout</p> <p>Partout dans le pays de façon irrégulière.</p>	<p>Septembre-décembre</p> <p>Mars-Mai</p>
Inondation	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pertes en vies humaines</li> <li>▪ Destruction de biens</li> <li>▪ Déplacement de populations</li> <li>▪ Risque d'apparition des épidémies et d'aggravation du paludisme</li> <li>▪ Disettes/famine</li> </ul>	<p>Cotonou surtout</p> <p>Vallées des grands cours d'eaux dans tout le pays</p> <p>Plaines et plateaux centraux</p>	<p>Période pluvieuse (août et septembre)</p>
Glissement de terrain	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pertes en vies humaines</li> <li>▪ Pertes économiques</li> <li>▪ Destruction des biens</li> </ul>	<p>Dassa - Zoumè</p> <p>Nord du pays</p>	<p>Pendant la Période pluvieuse</p>
Invasion des insectes ravageurs Parasites	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Destruction des biens</li> <li>▪ Famines /disettes</li> <li>▪ Épidémie</li> </ul>	<p>Partout</p>	<p>Non spécifique</p>
Vents violents	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pertes en vies humaines</li> <li>▪ Destruction des biens</li> </ul>	<p>Partout</p>	<p>Pendant la période pluvieuse</p>
Grêle	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Destruction des biens, surtout des cultures dans les champs</li> </ul>	<p>Partout, mais surtout au Sud et au centre</p>	<p>Pendant la saison pluvieuse</p>
Épidémies (Choléra, fièvre Lassa, méningite, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pertes en vies humaines</li> <li>▪ Pertes économiques</li> <li>▪ Isolement des populations</li> </ul>	<p>Choléra- Cotonou et vallées cours d'eau</p> <p>Méningites - Nord</p> <p>Dysenterie Bacillaire partout</p>	<p>Survenues rythmées par les saisons</p> <p>Non spécifique</p>
<b>Risques d'origine anthropique</b>			
Incendies et feux de brousses Transhumance	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pertes en vies humaines</li> <li>▪ Destruction des biens</li> <li>▪ Destruction des réserves naturelles</li> <li>▪ Déplacement des populations</li> </ul>	<p>Partout</p>	<p>Tout temps</p> <p>Pendant la saison sèche (décembre - avril)</p>
Accidents de transports (terrestre, maritime, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pertes en vies humaines</li> <li>▪ Destruction des biens</li> </ul>	<p>Partout</p>	<p>Non spécifique</p>
<p>Les aspects transfrontaliers des risques qui peuvent découler de ces aléas et de leurs effets sont aussi à prendre en considération par rapport aux pays limitrophes. Par ailleurs, le plan de contingence 2015 relève que les effets potentiels des risques recensés au Bénin sur la vulnérabilité des enjeux dans les pays limitrophes se résument à des risques de mouvements de populations, d'insécurité ou de conflit, de destruction de l'environnement, de risques d'épidémies et d'extension des risques naturels.</p>			

Source : Adaptation DPPC, 2010

Tableau I. Le Bénin et les aléas récurrents

Dans ces conditions et face aux catastrophes, le Bénin est devenu plus incertain et les fragilités, vulnérabilités et risques de nature économique, sociale ou environnementale se conjuguent et interagissent pour affecter les populations avec une gravité accrue [79]. Les sécheresses et les inondations se révèlent alors comme des phénomènes qualifiés de naturels, qui ne sont pas des événements qui rompent un « ordre normal » mais au contraire des processus produits par un ordre politique, économique et social « anormal » [1]. L'analyse du profil de risques qui les engendrent devra alors apporter une connaissance approfondie des vulnérabilités (voir tableau I ci-dessus).

### *Le Bénin et ses vulnérabilités face aux catastrophes*

Face aux catastrophes, les vulnérabilités sont des incapacités d'ordre social, matériel, économique et écologique [62]. Elles peuvent être aussi plus spécifiquement des incapacités d'ordre technique et comprises en termes d'ignorance ou d'incompétence, en rapport avec les capacités des ressources humaines. Toutes ces vulnérabilités seront abordées ici à travers l'analyse des facteurs de vulnérabilités et des capacités des divers secteurs par rapport à tous les aléas présents. Quant aux autres aspects du profil de risques du Bénin, tout en suivant le canevas défini par Consortium ProVention [62], nous ne présenterons ici, pour certains aspects, que ce qui a rapport avec la problématique que soulève l'étude. Il s'agira alors de :

#### Principaux groupes et régions vulnérables

A notre connaissance et en dehors des évaluations de l'INSAE et la Banque Mondiale, sur la pauvreté qui a étudié entre autres les différents types de chocs (dont les chocs biophysiques) [80] ou les évaluations sur la sécurité alimentaire conduites par le Programme Alimentaire Mondial (PAM) ou l'évaluation post-catastrophe de 2011 conduite par le Gouvernement et la Banque Mondiale, le Bénin n'a connu à ce jour aucune autre évaluation fiable des vulnérabilités en rapport direct avec les risques de catastrophe (hormis le secteur de la santé), afin d'identifier les principaux groupes et régions vulnérables. Sur le terrain, 21 communes ont été identifiées comme les plus à risque et bénéficieraient prioritairement de plus d'interventions ; alors qu'avec les inondations de 2010, sur les 55 communes affectées, treize (13) ont été sévèrement touchées [81]. L'évaluation de la pauvreté au Bénin a abordé entre autres, les effets et impacts des chocs sociaux, économiques et biophysiques (comme ceux déterminés par les risques de catastrophe)

sur la pauvreté et vis-versa. Selon cette évaluation, les chocs biophysiques sont plus manifestes en milieu rural (39,6% des ménages ruraux sont touchés, contre seulement 20,1% en milieu urbain, plus touché par les chocs économiques) ; et en raison de leur exposition du fait de la dominance de l'agriculture, les départements du Couffo, du Mono et de l'Atacora sont les plus touchés par ces risques, suivis par ceux du Zou et des Collines ; tandis que pour les chocs sociaux, les départements les plus touchés sont : le Couffo, le Mono, le Zou, la Donga, les Collines et l'Ouémé ; alors qu'en ce qui concerne les chocs économiques, les ménages urbains sont les plus affectés avec 46,9% de ménages touchés (dont la moitié pour Cotonou), contre 38.3% de ménages en milieu rural ; et les départements du Sud sont plus touchés que ceux du Nord [81].

Incapacités financières face aux besoins de relèvement et de reconstruction : mécanismes courants de partage et de transfert de risques

Face aux risques de catastrophes, les enjeux socioéconomiques constituent de véritables préoccupations – du fait des incapacités financières face aux besoins de réponse de catastrophes en l'absence de système de protection sociale – qui poussent les populations à développer des mécanismes de survie et de partage ou de transfert des risques. Dans un tel contexte où les difficultés économiques aggravent de plus en plus l'état de précarité des plus pauvres, les auteurs de l'évaluation après les inondations de 2010 rapportaient que contrairement aux populations pauvres rurales, celles qui sont dans les villes ne disposant d'aucune ressource pour se préparer et faire face de façon adéquate aux risques de catastrophes naturelles; ne sont pas seulement privées de leur source de revenu, mais ne peuvent faire face aux coûts supplémentaires nécessaires au relèvement et à la reconstruction [81]. Ce qui aggrave leur pauvreté et augmente la prévalence aux chocs, dont ceux liés aux catastrophes. Le tableau II en donne une idée.

Il est aussi rapporté que les chocs biophysiques constituent la première cause d'entrée dans la pauvreté avec 39,4% ; avant les chocs économiques 37,9% et les chocs sociaux 15%. Par ailleurs, les ménages ayant connu une baisse du nombre d'actifs occupés et qui ont subi les chocs biophysiques (inondations/sécheresses) entre 2006 et 2009 et qui sont entrés dans la pauvreté ou qui sont restés toujours pauvres, sont généralement des ruraux, de grande taille, avec un niveau de vie initial faible, dirigés par des hommes âgés du secteur primaire (agriculture, élevage et pêche) à leur compte ou sont des manœuvres ou apprentis [80]. Alors, quand la

pauvreté se combine aux chocs biophysiques, les stratégies d'adaptation portent sur : la consommation des aliments moins coûteux ou moins préférés 22,3%, la dépense des économies 10,04%, l'achat de nourriture à crédit 8,6% et la réduction de la quantité d'aliments consommés par repas 7,8% ; ce qui induit une plus forte dégradation de leur situation, avec la faim et la malnutrition [80].

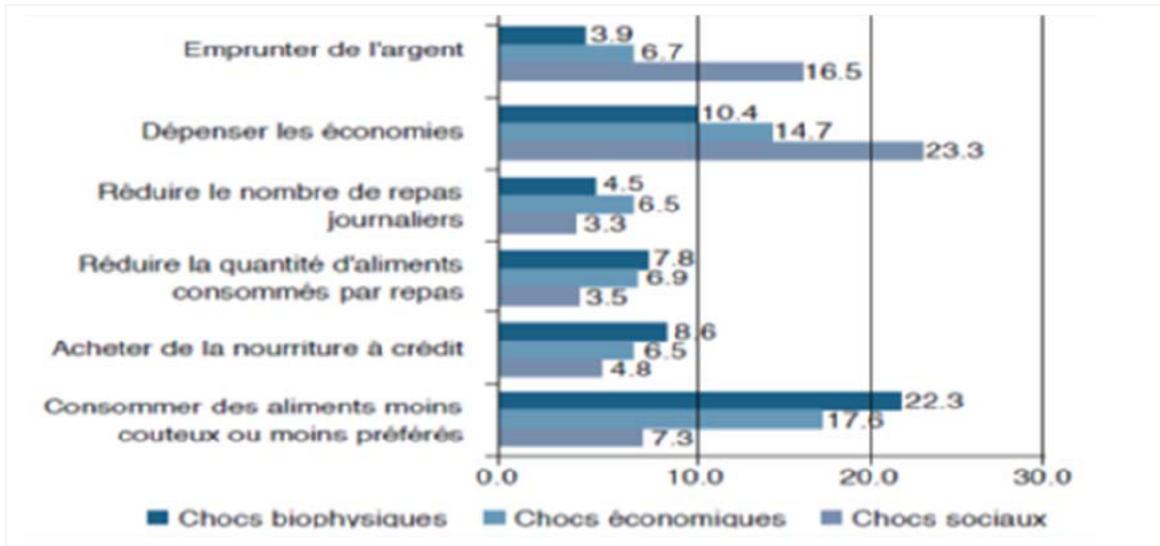
Statut	Chocs sociaux	Chocs économiques	Chocs biophysiques
Jamais pauvre	14,3	39,1	32,2
Sortie de la pauvreté	14,8	40,5	35,0
Entrée dans la pauvreté	15,0	37,9	39,4
Toujours pauvre	14,9	37,9	42,7

*Source : INSAE, 2013*

Tableau II. Statut de Mobilité dans la pauvreté et prévalence aux chocs

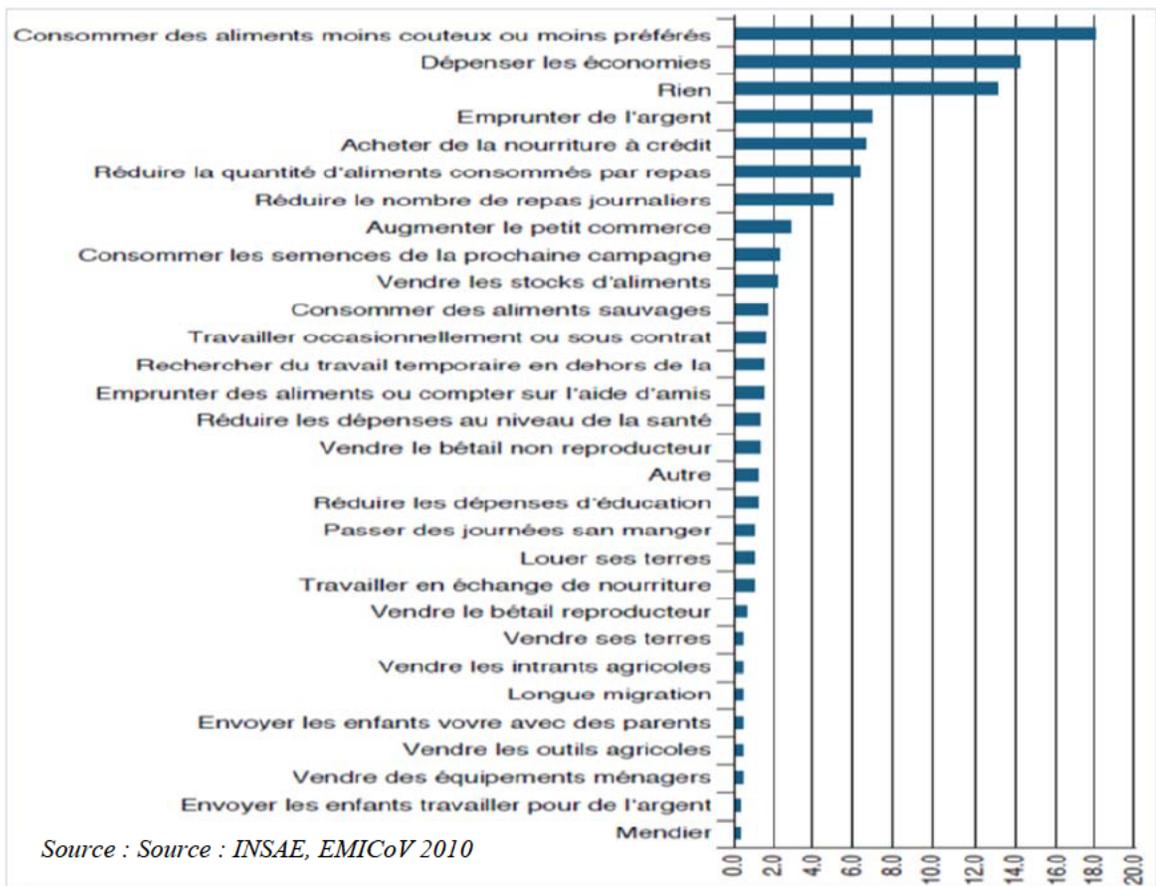
Il s'en suit une faible capacité de résilience, parce que « les stratégies de gestion de risque adoptées par les ménages pour faire face aux chocs subis se sont avérées très limitées; ce qui suggère que les stratégies endogènes ne sont pas adéquates pour maintenir ou accroître le bien-être des ménages pauvres » [80]. C'est dire qu'en général, les stratégies de gestion de risque qu'adoptent les ménages suivant leur capacité à se relever quand leur revenu diminue ou des biens qu'ils utilisent à la suite des chocs est largement temporaire ; d'autant plus que la plupart utilisent des moyens inadaptés [82;80].

Les deux graphiques et le tableau qui suivent, apportent un ensemble d'informations qui montrent la grande diversité dans les stratégies d'adaptation face à chacun des trois chocs identifiés.



Source : Source : INSAE, 2014

Figure 5. Stratégies de réponses dominantes selon les types de chocs



Source : Source : INSAE, EMICoV 2010

Figure 6. Stratégies adoptées par les ménages face aux chocs

Chocs	Stratégies adaptation	Pas du tout (1)	Partiellement (2)	Entièrement (3)	Total (2)+(3)
<b>Chocs sociaux</b>	Consommer des aliments moins coûteux	44,95	48,04	7,01	55,05
	Dépenser les économies	26,08	57,76	16,6	73,92
	Emprunter de l'argent	31,42	57,77	10,81	68,58
	Acheter la nourriture à crédit	38,13	53,24	8,63	61,87
<b>Chocs Économiques</b>	Consommer des aliments moins coûteux	28,89	67,44	3,67	71,11
	Dépenser les économies	24,97	67,20	7,83	75,03
	Acheter de la nourriture à crédit	43,02	54,23	2,75	56,98
	Réduire la quantité d'aliments consommés	23,71	67,14	9,14	76,29
<b>Chocs biophysiques</b>	Consommer des aliments moins coûteux	32,70	62,35	4,95	67,30
	Dépenser les économies	23,84	64,73	11,43	76,16
	Acheter de la nourriture à crédit	24,86	70,06	5,08	75,14
	Réduire la quantité d'aliments consommés	34,91	58,62	6,47	65,09
	Consommer les semences	27,03	65,95	7,03	72,97

Source : INSAE et Banque Mondiale, 2014

Tableau III. Proportion des ménages ayant pu se relever après les chocs,

#### **1.4. Gestion intégrée des catastrophes au Bénin : une question de structure**

L'objectif essentiel et ultime du CAH et donc de la gestion des catastrophes, telle que définie et comprise dans le contexte de cette thèse, est la résilience des systèmes de gestion et des populations. Mais le problème est de savoir si la compréhension qu'ont les acteurs et les populations de cette résilience prend en compte les fonctions qu'elle permet de remplir, et/ou le processus qui permet de réduire la vulnérabilité d'un système; ou si elle est considérée comme une propriété intrinsèque du système qu'on peut évaluer ou sur laquelle on peut agir [95;96]; et

si les acteurs et les populations en situation de risques ont conscience qu'étant un processus, la résilience nécessite un travail jamais achevé [69] ; du fait qu'elle se rapproche des termes "*reliance*" et "*survivance*" et dépasse la notion de vulnérabilité "résiliençaire" [97;96]. Alors, la gestion des catastrophes dans la perspective d'assurer la résilience des systèmes et des populations, face à tous les risques de catastrophe et à leurs manifestations en tout temps, relève elle-même, comme dirait Champagne [98], de phénomène complexe, peu prévisible, qui doit impliquer un large éventail de ressources, pour des organisations complexes, au fonctionnement en systèmes complexe d'action et d'adaptation, où l'apprentissage collectif à travers l'action et l'expérimentation doit nettement améliorer la propension de la structure à favoriser l'implantation du CAH ou désormais du CAS, pour une résilience en permanence renouvelée, dans une dynamique du changement.

Selon Hillier et Castillo, pour une véritable résilience, il ne faut pas se contenter d'aider les personnes à survivre aux chocs, l'un après l'autre ; mais bien chercher à les aider à prospérer malgré les chocs, les pressions et les incertitudes ; parce que les personnes affectées, au-delà d'être en mesure de faire face aux crises et catastrophes, devraient pouvoir faire leurs choix, s'adapter aux changements et espérer. [48]. A cet effet, le modèle de gouvernance des catastrophes proposé par le Cadre d'Action de Hyōgo préconise le passage de la gestion des situations d'urgence à la gestion des risques de catastrophe; afin d'éviter que la plupart des ressources continuent d'être investies dans le renforcement des moyens de gestion des secours, au détriment de la réduction des risques à travers les différents secteurs du développement [93]. La gouvernance et les ressources étant des composantes fondamentales de la structure [28], analyser les problèmes liés à la gestion intégrée des catastrophes, reviendrait alors à analyser surtout la problématique en rapport avec sa gouvernance et ses ressources, donc à la structure de la gestion intégrée des catastrophes. Dans cette section, il est pris en compte les problématiques liées aux résultats, à la structure et au processus de l'implantation du CAH, qui a établi des principes et des priorités pour la gestion des catastrophes depuis 2005.

### **1.4.1. Des résultats limités dans l'implantation du CAH**

Le Bénin compte parmi les cent-quatre-vingts (180) pays qui ont adopté le Cadre d'Action de Hyōgo (CAH), comme base de la réduction des risques de catastrophe avec ses cinq priorités. Cette sous-section vise à présenter les résultats de l'implantation du CAH au Bénin, comparés à ceux des vingt-neuf (29) autres pays d'Afrique Subsaharienne, répartis en quatre sous-régions; et d'analyser les problèmes liés ou qui ont déterminé la faiblesse des résultats obtenus. A cet effet, après avoir présenté les résultats en lien avec les niveaux de progrès atteints pour chaque priorité du CAH, au terme de sa mise en œuvre en 2015, il sera question d'étudier pourquoi les conditions n'ont pas été créées pour construire et renforcer la résilience de la plupart des populations. A ce titre, nous avons analysé des données secondaires collectées auprès de trente (30) pays d'Afrique Subsaharienne à travers trente (30) rapports nationaux de suivi de la mise en œuvre du CAH (2013 – 2015), par la SIPC [83]. Pour l'interprétation de la problématique liée aux résultats obtenus, nous utiliserons l'outil d'analyse de l'implantation, présenté dans « *L'évaluation : concepts et méthodes* » [84].

#### **1.4.1.1. Des niveaux de progrès d'implantation du CAH encore limités**

L'évaluation de la mise en œuvre du CAH<sup>4</sup> (période 2005 – 2015), sur la base des vingt-et-deux (22) indicateurs de l'outil de suivi du CAH utilisé par la SIPC, laisse pour l'Afrique Subsaharienne au regard du niveau de progrès, un résultat globalement moyen (entre 2,61 et 3,62), sur une échelle de 1 à 5 ; avec les niveaux les plus élevés légèrement au-dessus du médian, pour l'indicateur 1 de la priorité 1 ; les indicateurs 2 et 4 de la priorité 3 ; les trois premiers indicateurs de la priorité 4 et les quatre indicateurs de la priorité 5 (voir tableau 4); alors qu'on note pour le Bénin, une réelle inconstance, d'une priorité à une autre et d'un indicateur à un autre pour une même priorité, au plan des progrès réalisés.

De façon plus détaillée, l'analyse a montré que de très bas niveaux de progrès sont enregistrés à 1 pour les indicateurs 4 des priorités 2 (évaluation des risques et coopération régionale) et 5 (procédures pour échanges d'informations et analyses post-catastrophes) ; pour des pics à des niveaux 4, surtout pour la priorité 3, indicateur 1 (disponibilité et accessibilité des informations

---

<sup>4</sup> L'outil est accessible sur le site <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/hfa-monitoring/>

à tous) ; indicateur 2 (les programmes de formation englobent les concepts et pratiques de RRC); 4 (campagnes d'information au niveau national) ; la priorité 4 [indicateurs 1 (RRC, objectif des politiques et plans environnementaux) ; 2 (réduction vulnérabilités avec politiques et plans sociaux de développement) ; 5 (RRC intégrée aux processus de relèvement post catastrophe) ; et 6 (mise en place procédure d'évaluation d'impact RR dans projets développement) ; et enfin à la priorité 1, où le pic au niveau 4 n'a concerné que l'indicateur 4 (plateforme multisectorielle opérationnelle) ; alors que pour les indicateurs 2 (adéquation des ressources à tous les niveaux pour politique de RRC) ; et 3 (participation des collectivités et décentralisation pouvoirs et ressources), de cette priorité 1 sont à un niveau de progrès 2. Cela signifie que des progrès mineurs sont réalisés, avec peu de signes d'avancées en matière de plans et de politiques, dans la prise en compte des risques régionaux et transfrontaliers, à l'occasion des évaluations des risques aux échelons national et local, en vue d'une coopération régionale en matière de réduction des risques; et que la mise en place des procédures pour échanger des informations pertinentes en cas d'aléa ou de catastrophe et pour dresser des bilans après coup est inexistante.

Par ailleurs le niveau 2 pour ce qui est des indicateurs 1, 2 et 3, indique qu'en l'absence d'engagement systématique au niveau politique et/ou institutionnel, juste quelques progrès sont enregistrés : (i) au plan de la politique générale et aux plans technique et institutionnel, pour de solides capacités et mécanismes de gestion des situations de catastrophe mis en place, notamment dans une optique de réduction des risques ; (ii) dans les programmes de préparation aux catastrophes et les plans d'intervention d'urgence mis en place à tous les niveaux administratifs; dans les exercices de formation et de simulation organisés périodiquement afin de vérifier et d'assurer la rapidité et l'efficacité des interventions ; et (iii) au plan des réserves financières et des mécanismes d'urgence mis en place pour appuyer une intervention efficace et le relèvement lorsque c'est nécessaire. La faiblesse de ces résultats fait état de l'ampleur des insuffisances que porte l'héritage laissé par la mise en œuvre du CAH, pour le développement du Cadre d'Action de Sendai 2015-2030.

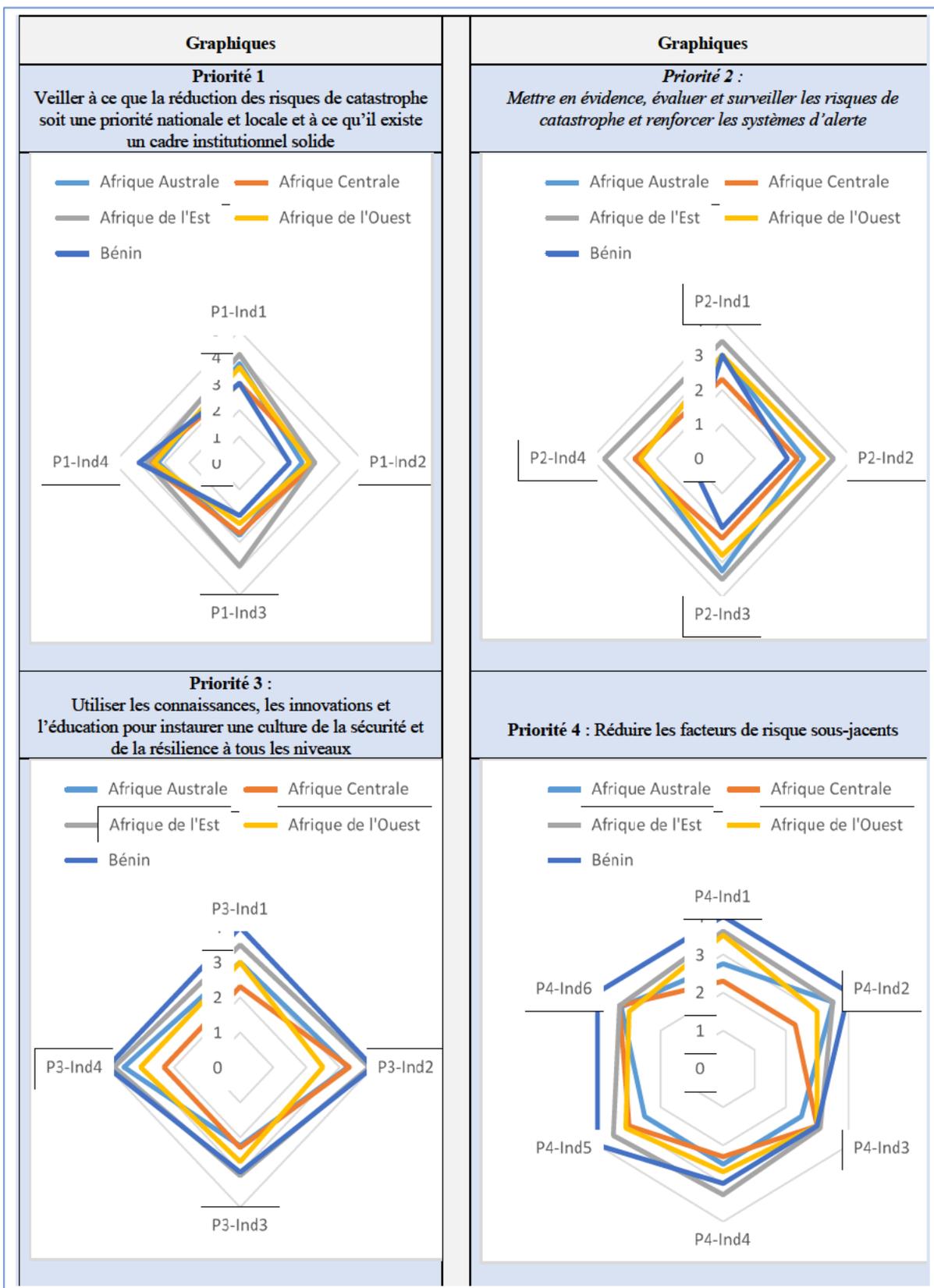
Les graphiques qui suivent donnent une idée résumée – mais détaillée par priorité et pour les vingt-deux indicateurs – des niveaux atteints dans la mise en œuvre du CAH en ASS et au Bénin, à son échéance en 2015.

Priorités	Indicateurs	Niveau de Progrès	Observations
P1= Priorité 1 RRC, une priorité nationale et locale avec un cadre institutionnel solide	P1-Ind1 = Politique Nationale et cadre d'action légale décentralisé P1-Ind2 = Adéquation des ressources à tous les niveaux pour politique de RRC P1-Ind3 = Participation des collectivités et décentralisation pouvoirs ressources P1-Ind4 = Plateforme multisectorielle opérationnelle	3 2 2 4	La faiblesse du cadre institutionnel est analysée dans la section 2.
P2= Priorité 2 Risques de catastrophes et promotion systèmes d'alerte précoce	P2-Ind1 = Évaluation des risques et informations sur la vulnérabilité P2-Ind2 = Mise en place de systèmes d'information P2-Ind3 = Systèmes d'alerte précoce au service des collectivités P2-Ind4 = Évaluation des risques et coopération régionale	3 2* 2 1	Malgré l'effort en cours avec le Projet SAP pour le développement de systèmes d'alerte précoce.
P3= Priorité 3 Culture du risque et de la résilience avec l'utilisation des connaissances et innovations	P3-Ind1 = Disponibilité et accessibilité des informations à tous P3-Ind2 = Les programmes de formation englobent les concepts et pratiques de RRC P3-Ind3 = Méthodes de recherche comme instrument d'évaluation multirisque P3-Ind4 = Campagnes d'information au niveau national	4* 4 3 4	Par exemple ce niveau à 4 ne s'explique pas avec le niveau de P2-Ind2 à 2 et P4 ind4.
P4= Priorité 4  Réduction de facteurs de risque sous- jacents.	P4-Ind1 = RRC, objectif des politiques et plans environnementaux P4-Ind2 = Réduction vulnérabilités avec politiques et plans sociaux de développement P4-Ind3 = Politiques et plans sectoriels en faveur de la réduction des vulnérabilités P4-Ind4 = RRC intégrée à la planification et gestion des établissements humains P4-Ind5 = RRC intégrée aux processus de relèvement post catastrophe P4-Ind6 = Mise en place procédure évaluation impact RR dans projets développement	4 4 3 3 4 4	En dehors des interventions du PUJEMU, celles destinées à la lutte contre la pauvreté, ne sont pas faites en partenariat avec l'ANPC, ou dans le cadre d'une gouvernance horizontale de la RRC.
P5= Priorité 5 Renforcer la préparation des populations aux catastrophes	P5-Ind1 = Politiques et capacités institutionnelles solides P5-Ind2 = Mise en place plan décentralisé d'urgence et préparation aux catastrophes P5-Ind3 = Réserves financières et mécanismes d'urgence pour une réponse efficace P5-Ind4 = Procédures pour échanges d'informations et analyses post-catastrophes	2 2 2 1*	La plupart des interventions de ANPC relèvent de la priorité 5, alors que les niveaux de progrès sont les plus bas.

Source : Adaptation du Rapport du suivi du CAH 2013-2015 présenté par le Bénin  
Légende : \* = Informations contradictoires entre le niveau de progrès du P2- ind2 et P3-ind1

Tableau IV. Récapitulatif analyse du Bilan du CAH 2013-2015 au Bénin

Niveau de progrès par priorité et par indicateur / sur une échelle de 5



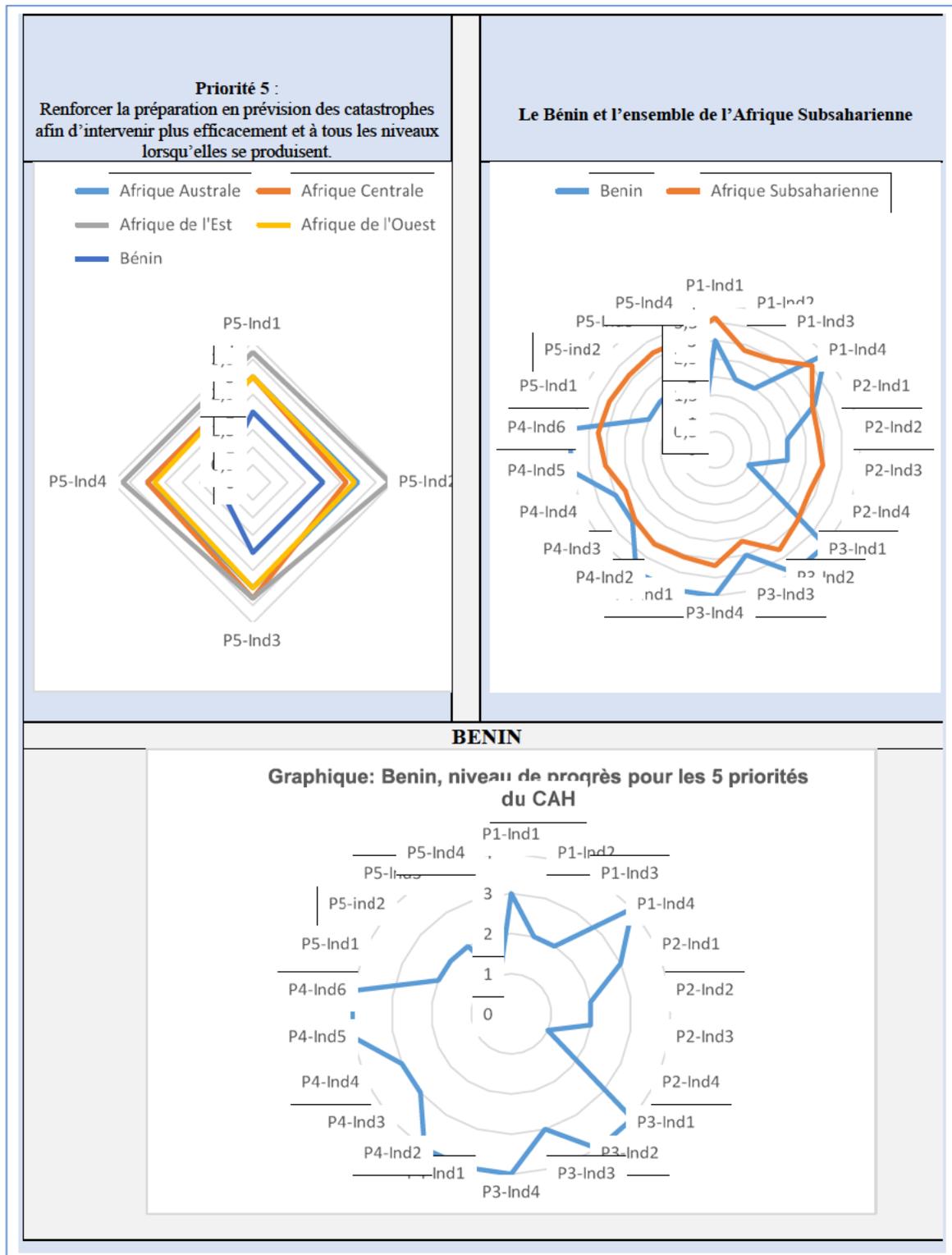


Figure 7. Récapitulatif Analyse du Bilan du CAH 2013-2015 en Afrique Subsaharienne, Niveaux de progrès sur une échelle de 0 à 5

### **1.4.1.2. Analyse des déterminants contextuels du degré de mise en œuvre de l'intervention [84]**

Au regard des résultats ainsi présentés, la présente analyse vise à « comprendre les variations observées dans le degré de mise en œuvre de l'intervention ou le niveau d'intégralité de son implantation » [101;84]. C'est dire, dans ces conditions, que « comprendre le comment et le pourquoi des résultats » [84] de l'implantation du CAH au Bénin, passe par une analyse des déterminants contextuels du niveau de réalisation ou d'échec, après environ dix ans de mise en œuvre, avec le postulat selon lequel ce degré de mise en œuvre influence fortement la situation de la résilience des systèmes et des populations [84]. Nous inspirant de Leithwood et Montgomery, l'analyse ici a pris en compte : une description des composantes de l'intervention, une connaissance des pratiques nécessaires à la mise en œuvre de l'intervention, une description des pratiques courantes dans les domaines théoriquement touchés par l'intervention, et une analyse de la variation dans la mise en œuvre en fonction des caractéristiques contextuelles » [85;84].

#### *Connaissance limitée des pratiques de mise en œuvre des composantes du CAH*

Ce volet de l'analyse, que nous proposons fait état d'un ensemble de problèmes liés aux résultats; c'est-à-dire, une description détaillée des composantes de l'intervention (implantation du CAH) telle que réalisée, versus ce qui devrait être fait; et surtout une réponse du comment et du pourquoi des résultats obtenus. Selon la Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes (SIPC), l'implantation du Cadre d'Action de Hyōgo devrait œuvrer pour la réalisation de ses cinq priorités<sup>5</sup>, afin d'atteindre l'objectif de résilience, prôné depuis 2005. Mais au bilan, plusieurs années de sa mise en œuvre en ASS et au Bénin, n'ont pas permis d'atteindre les résultats escomptés. Analyser les problèmes liés aux résultats de l'implantation du CAH au Bénin, présentés plus haut, revient alors à répondre à la question : pourquoi ces résultats? Globalement, certains moyens de vérification des indicateurs des priorités du CAH

---

<sup>5</sup> Composantes du CAH : (i) l'intégration de la RRC aux politiques, à la planification du développement durable et à la mise en œuvre de programmes de préparation et de réponse (y compris le secours d'urgence, le relèvement et la reconstruction); (ii) la mise en place et le renforcement des institutions, des mécanismes et des capacités; (iii) une RRC à la fois sujet humanitaire et sujet de développement ; (iv) une concentration de sa mise en application au niveau national, avec l'aide de la coopération bilatérale, multilatérale, régionale et internationale; (v) et une approche globale de la réduction des risques qui favorise et s'appuie sur le dialogue, l'échange d'informations et la coordination entre les organismes et les institutions responsables [34].

présentés par le Bénin, dans son rapport de suivi de la mise en œuvre 2013-2015 [86], apporte par priorité quelques éléments de réponse, que nous revisitons au regard de nos observations et reclassons, pour les besoins de cette étude, selon les catégories gouvernance, ressource et gouvernance-ressource, du fait de leur rapport avec les connaissances en lien avec la structure.

Les problèmes liés aux connaissances en lien avec la gouvernance :

Au nombre des problèmes liés à l'implantation du CAH et relevant de la gouvernance, il a été relevé que :

- les différentes catégories d'acteurs ne sont pas représentées dans la Plateforme nationale;
- les évaluations des vulnérabilités et des capacités, ne présentent pas des données ventilées par sexe, alors qu'avec l'appui de la Banque Mondiale, le rapport de l'INSAE sur l'évaluation de la pauvreté a été explicite à ce sujet;
- il n'existe pas un format uniformisé pour l'évaluation des risques;
- il n'y a pas de procédure d'évaluation des impacts de la réduction des risques naturels dans la mise en place des projets de développement, par les autorités et institutions nationales et par les acteurs internationaux du développement ;
- les systèmes nationaux et sectoriels d'investissement public et les investissements dans la modernisation des infrastructures n'intègrent pas la RRC ;
- il n'y a pas de politiques ou programmes nationaux pour rendre les écoles et centres de santé résilients aux catastrophes et pour la sécurité des enjeux dans les écoles et les hôpitaux ;
- la spécificité des femmes, des déplacés internes, des réfugiés et des installations médicales d'urgence, dans les secours n'est pas prise en compte ;
- la RRC ne figure pas au programme de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel;

Les problèmes liés aux connaissances en lien avec les ressources :

On peut retenir que :

- il n'existe ni de régimes de micro assurance climatique, pour les cultures-récoltes et pour les biens, ni de produits de protection sociale, comme par exemple : l'assurance sociale et des plans de garantie de l'emploi intérimaire ; dans la perspective d'une réduction des vulnérabilités avec les politiques et plans sociaux de développement ;
- les résultats de recherche, pour peu qu'ils existent au niveau national ou ceux qui peuvent être mobilisés au niveau international, ne sont pas exploités pour la RRC ;
- dans le cadre des procédures pour les échanges d'informations et pour l'analyse post-catastrophe, il n'existe aucun mécanisme d'information commun, fiable et éprouvé, aucune méthode, procédure commune et moyens disponibles pour évaluer les dommages, pertes et besoins en cas de catastrophe;
- il n'existe ni de prise en compte de la sexo-spécificité dans les méthodes d'évaluation des besoins après les catastrophes et ni de ressources humaines préalablement désignées et formées, pour les évaluations et autres interventions.

Les problèmes liés aux connaissances en lien avec la gouvernance et aux ressources : Le rapport de suivi et notre observation ont révélé que :

- dans le cadre de la participation des collectivités et la décentralisation des pouvoirs et des ressources, les crédits budgétaires ne sont pas régulièrement alloués aux autorités locales;
- un système national d'information sur les catastrophes accessible à tous est inexistant; alors qu'il a été estimé à un niveau 2 dans le rapport de suivi présenté par le Bénin;
- dans le cadre de gestion des risques, l'information et les consignes sur les risques et les catastrophes ne sont pas mises à disposition ou diffusées, à travers les canaux de communication les plus pertinents, de façon proactive et efficace pour les collectivités locales, surtout analphabètes;

- les coûts/avantages de la RRC seraient pris en compte dans les grands projets de développement selon le rapport, alors qu'il avait fait état du fait qu'il n'y a pas d'études réalisées sur les coûts et avantages économiques de la RRC ;
- la faiblesse des politiques et capacités institutionnelles ; surtout en l'absence : d'exercices de simulation et formation aux urgences dans les écoles et les hôpitaux; de développement de scénarii de risques potentiels, de centre d'opérations et de communication d'urgence, d'équipes de recherche et de sauvetage, et d'installations médicales sûres ;
- il y a aussi une inexistence : de dispositions financières en place pour parer à une catastrophe d'envergure ; de fonds nationaux de prévoyance et de fonds pour les catastrophes, à la hauteur de la problématique ; de prise en compte de la réduction des risques futurs dans l'utilisation de fonds catastrophes ; de dispositifs d'assurance et de réassurance ; d'obligations-catastrophes et autres mécanismes du marché des capitaux ; pour la prévision de réserves financières et de mécanismes d'urgence, de relèvement et de reconstruction, pour une réponse efficace.
- au nombre des incapacités, on peut citer les incapacités à : (i) réaliser des études sur les investissements dans la prévention des risques de catastrophe, afin de : donner un aperçu général des investissements réalisés dans la prévention des risques de catastrophe ; analyser la situation actuelle des investissements dans la protection face aux risques de catastrophe ; se focaliser sur l'évaluation des risques transfrontaliers et les systèmes d'alerte rapide transfrontaliers axés sur les personnes ; (ii) satisfaire les besoins de renforcement des capacités des membres de la Plateforme Nationale et de ses démembrements pour l'élaboration des projets pour la RR et à évaluer les coûts et avantages économiques de la réduction des risques de catastrophe ; (iii) résoudre les difficultés pour le développement des stratégies transnationales et sous régionales ; (iv) renforcer les capacités de l'ANPC pour des programmes holistiques de RRC ; (v) assurer la coordination entre les parties prenantes à la prévention des risques de catastrophe ; (vi) traduire la législation et les politiques de prévention des risques de catastrophe en programme doté de ressources adéquates ; (vii) renforcer l'assistance conseil à l'endroit des services déconcentrés des communes et des villages ou quartiers de ville.

- Ce sont aussi des limitations avérées dans certains aspects fondamentaux, tels que les ressources financières et/ou les capacités opérationnelles, à savoir : insuffisance de ressources (humaines, financières et matérielles) pour rendre les systèmes opérationnels; l'insuffisance des allocations budgétaires, pour l'Agence Nationale de Protection Civile, sans Conseil d'Administration, qui ne jouit encore d'aucune autonomie, malgré ce qui est prévu par le décret de sa création ; une situation qui se matérialise par une insuffisance des moyens financiers, humains, matériels et logistiques, qui limitent la mise en œuvre des programmes.
- Au niveau local, ces insuffisances de ressources financières et matérielles et des fonds d'appui aux collectivités, sont aggravées par l'inexistence dans le budget local de ligne budgétaire spécifique accordée à la gestion des risques et catastrophes ; et limitent du coup le renforcement des capacités ; pour une gouvernance locale de la gestion des catastrophes. De l'absence d'une approche qui ne donne pas priorité à la première ligne d'intervention, découle une situation où des acteurs locaux semblent s'essayer à travers des interventions soumises aux contraintes d'ordre matériel, financier et technique.

*Connaissance et pratiques nécessaires, mais non utilisées, à la mise en œuvre du CAH.*

« Utiliser les connaissances, les innovations et l'éducation pour instaurer une culture de la sécurité et de la résilience à tous les niveaux » [34], tel est l'objectif visé par la Priorité 3 du CAH. C'est dire qu'avec son adoption, comme les autres pays, parties prenantes, le Bénin s'est engagé dans sa mise en œuvre avec sa compréhension du cadre, ses connaissances et les moyens qu'il a et qu'il peut mobiliser pour la réussite de son implantation. Mais en l'absence de stratégie pour une appropriation réelle de la nouvelle approche de gestion que proposait le CAH, tout semble se passer selon une hiérarchisation des orientations et des ordres ou consignes, venant de la SIPC à Genève, de la Commission de l'Union Africaine à Addis Abeba, de la Commission de la CEDEAO à Abuja, et du ou des ministres et différents directeurs, parfois juste "de passage", du fait de remaniement ministériel et de renouvellement intempestif de la structure gouvernementale, et surtout de bailleurs de fonds (institutions ou organisations internationales présentes aux Bénin ou ailleurs), sans lesquels rien ou presque rien ne pourrait se faire de convenable et durable ; et qui semblent être à l'avant-garde de chaque intervention avant qu'elle ne soit programmée et faite. C'est dire que les activités (création plateforme et ANPC,

élaboration et actualisation de plans de contingence, actualisation du Plan ORSEC, etc.), réalisées à coup de séminaires ou ateliers, sans de réels programmes/projets bien élaborés et bien conduits, semblent répondre à une absence de planification inscrite dans une perspective plus globale de réduction de tous les risques.

Une telle situation semble révéler les limites des connaissances et des pratiques nécessaires à l'implantation du CAH et à la gestion des changements induits, comme mentionnées dans le rapport, au titre des problèmes au niveau de la plupart des indicateurs de vérification des priorités, surtout en termes d'absence de connaissances et de besoins de renforcement des capacités. Pourtant, « *il y a tellement de connaissances qui ne sont pas utilisées, dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe, que les pertes sont trop grandes* » [87;88]. En effet, une connaissance disponible non utilisée efficacement, dans les limites des ressources disponibles, reflète un manque de capacités à mettre en œuvre la connaissance dans les politiques et pratiques [88;89]. Il va sans dire que la connaissance continue à être mise en défaut à cause de l'ignorance, d'autant plus que des informations disponibles peuvent être ignorées et l'ignorance d'informations supplémentaires peut empêcher la base de la connaissance de s'étendre [89]. Par ailleurs, en l'absence d'une gouvernance intégrée du risque, malgré l'existence d'un Comité de Recherche et Éducation, co-présidé par le Conseil National des Universités et l'Institut National pour la Formation et la Recherche en Éducation, au sein de la Plateforme Nationale de RRC et d'ACC, il existe un « *lien entre le paradoxe d'augmentations simultanées dans la perte économique et dans la recherche concernant les catastrophes avec la possibilité que l'existence de la recherche basée sur la connaissance soit bloquée par des barrières fondamentales* » [88;89].

Toutefois, il faut aussi reconnaître que la science, telle qu'elle est actuellement pratiquée, est inadéquate pour relever les défis des risques de catastrophe [90;89]; sachant que « *la connaissance scientifique est incorporée dans les plus grands systèmes de connaissance, de pouvoir, de dynamique culturelle et de contexte* » [89] ; exacerbant du coup, les insuffisances de la participation publique à la recherche [91;89]. Au Bénin, quand on aborde les questions de réduction des risques de catastrophe, la recherche est rarement pluridisciplinaire et les expériences d'appui de la recherche à la prise de décision semblent bien faibles, voire inexistantes ; mais aussi parce que les résultats scientifiques et les évaluations de risques, définis

et moulés pour répondre aux besoins de la science plutôt qu'aux besoins de ceux qui prennent les décisions et de ceux qui répondent aux besoins immédiats des plus vulnérables ne sont pas fréquemment utilisés, même si ils existent [89]. Le fait que les contraintes institutionnelles et constitutionnelles aient toujours été trop souvent ignorées, la résilience sociale et les capacités adaptatives rarement examinées et les risques liés à l'éducation comme stratégie spécifique de renforcement des capacités sociales rarement mis en évidence, quand la recherche aborde les questions du risque, en ajoutent à l'ampleur des problèmes liés aux risques et de leurs déterminants [92;89].

Il importe de noter que devant cette nécessité de l'utilisation des connaissances, ce qui manque, c'est aussi : (i) ce qui concerne par exemple les applications pratiques de la pensée conceptuelle dans l'évaluation des vulnérabilités ; (ii) les méthodologies opérationnelles appropriées et applicables pour et par des praticiens ; (iii) les mesures concrètes qui adressent les causes systémiques sous-jacentes des vulnérabilités et qui évaluent les coûts substantiels de la mise en œuvre des stratégies de réduction des vulnérabilités [93;94]. C'est dire que la priorité ne semble pas avoir été donnée à l'utilisation des connaissances et qu'il ne semble pas avoir eu d'innovations ou d'actions sorties du cadre de la routine en matière de RRC et d'adaptation aux changements climatiques au Bénin ; où, tout paraît davantage fermé à l'ouverture et à la connaissance. Cette situation semble paralyser le secteur de la gestion des catastrophes; d'autant plus que, toutes les insuffisances relevant de la faiblesse des connaissances et de leur utilisation se sont érigées en facteur d'échec de l'implantation du CAH.

*Analyse de la variation dans la mise en œuvre en fonction des caractéristiques contextuelles, portées sur l'échec*

Selon Jost Christian, quand on considère que « la capacité de résilience est directement liée au stade de développement politique, et à la vie administrative et socioculturelle d'un peuple, il devient nécessaire d'élaborer des stratégies et des méthodologies de sécurité civile qui peuvent être transférées et appliquées dans différents pays, en tenant compte des spécificités sociopolitiques distinctes » [57]. Mais il se fait que l'élaboration du CAH, n'a pas tenu compte des spécificités sociopolitiques de chaque pays, partie prenante, ni des spécificités quand on va d'une région à une autre à l'intérieur de chaque pays. Le CAH, en spécifiant juste que pour sa mise en œuvre et l'utilisation des instruments qui l'accompagnaient, chaque pays devrait

l'adapter à son contexte [34] n'a pas pris en compte la résolution des inégalités existantes. De ce fait, le partenariat recommandé et l'aide internationale, même s'ils semblent avoir permis certaines réalisations, n'ont pas pu endiguer les caractéristiques néfastes, propres à chaque contexte. Ici, il ne s'agit pas de misère ou de pauvreté matérielle, de faim ou de malnutrition, bref de sous-développement dans son acception économique, ni de dépendance à l'aide étrangère, tous déjà trop prétextés ou fustigés comme les causes de tous les maux ou malheurs que vivent la grande majorité des Béninois. D'après, l'analyse de Dubresson, Moreau, Raison et Steck, les structures politico-économiques, l'encadrement de l'économie et de l'État par le « haut », du fait que l'osmose entre l'accumulation rentière, les ressources, l'organisation et la nature du pouvoir central a des incidences considérables du haut en bas de la fabrique sociale et spatiale ; pendant qu'en « bas » foisonnent de multiples encadrements transgressant souvent les règles officielles et qu'à l'échelle de l'État-Nation, le développement d'encadrements se heurte à des obstacles historiques (force relative des solidarités, méfiances ethno régionales), mais aussi à des résistances politiques : les gouvernants ayant, au niveau national, œuvré à faire le vide de toute institution autonome [67].

C'est dire qu'au Bénin, l'appartenance à une région (Nord, Sud), à un bord politique (mouvance présidentielle, opposition) ou être le parent (frère, sœur, fils ou fille) de ou l'ami de l'ami ou du parent de, pourrait se révéler être un atout ou un obstacle à l'accès aux opportunités au profit ou au détriment d'autres personnes moins ou plus qualifiées. Dans cette bataille pour un mieux-être, ou "un plus-être" – parce qu'il s'agit plus de la classe moyenne et supérieure de la société – chacun semble tenter de s'y faire une place, d'acquérir un capital social, qu'il pourrait transformer en capital de pouvoir et de richesse; une ambition d'autant plus forte que chaque repositionnement de l'État incite à la recherche d'autres voies de puissance. Ainsi, « *ce sont souvent les mêmes personnes qu'on retrouve à différentes échelles, endossant divers rôles, s'efforçant d'accumuler, dans leur quête de pouvoir, la plus grande variété de capitaux, financier, social, symbolique autant que politique* » [67]. Par ailleurs, on assiste alors à un interventionnisme étatique, marqué par : (i) le besoin impérieux de l'État d'assurer le renforcement de l'appareil administratif, de veiller à l'indispensable maillage du territoire au nom de l'édification de l'unité nationale, canalisée surtout par l'imposition et la valorisation de l'autorité publique, par la création "d'efficaces" relais locaux du pouvoir central ; (ii) l'ampleur

des engagements nécessaires et l'urgence des interventions qui légitiment un contrôle rapide des ressources financières et le recours massif aux dépenses publiques (chaque catastrophe est une occasion pour la mobilisation de l'aide internationale et pour les politiciens de se faire valoir auprès des populations affectée sous la couverture d'aides ponctuelles de charité) ; (iii) l'édification d'un appareil de pouvoir avec le projet politique des gouvernements qui assure leur besoin d'élargissement de bases sociales de l'appareil du pouvoir, en facilitant l'émergence de couches redevables de leur position aux dirigeants en place (nomination aux hauts postes de responsabilité des fils de la région, commune, ou du village) ; (iv) et une administration, instrument privilégié de légitimation des pouvoirs centraux et de redistribution clientéliste des emplois et des revenus, ce qui a souvent favorisé un dispositif étatique surdéveloppé par ses effectifs et sous-développé en raison de son inefficacité productive [67].

Autrement, il apparaît que les problèmes identifiés permettent de comprendre l'incapacité du pays à conduire de façon efficace, même après une évaluation financière des risques de catastrophe et des dommages (comme dans le cas de l'évaluation post-catastrophe après l'inondation de 2010), une analyse plus systématique des « *différentes stratégies de limitation, de rétention ou de transfert des risques en comparant leurs coûts et avantages respectifs, qui éloignent davantage la possibilité de déboucher sur des décisions mieux informées de la part des preneurs de décisions politiques* » [98], œuvrant au renforcement de la résilience ; avec le développement de programmes / projets pertinents, efficaces et efficients en faveur du relèvement et de la reconstruction. Dans ces conditions, construire la résilience dans un pays considéré en voie de développement et « *dont le dynamisme relève plutôt des techniques de survie, des stratégies de contournement ou d'affrontement de la crise et de la gestion du retour de croissance* » [67], exige qu'on comprenne, aussi et avant tout, comment ? ou les problèmes de structure qui ont fait qu'on est arrivé à ces résultats.

#### **1.4.2. Une structure avec des problèmes de gouvernance et de ressources.**

Selon la SIPC, l'existence de structures, donc d'organes, d'outils et de stratégies efficaces de gestion, puis de ressources humaines qualifiées, de moyens matériels et financiers suffisants et de ressources informationnelles fiables, constituent les conditions sine qua none pour une gestion efficace des catastrophes [34]. Sachant que cette efficacité d'un système passe par sa

performance [100], nous analyserons, à travers les caractéristiques de la gouvernance (organes et outils de gestion, de l'échelle décisionnelle et ressources, la problématique relevant de la structure.

#### **1.4.2.1. Les organes et outils de gestion des catastrophes à l'épreuve de l'implantation du CAH**

Les organes de gestion : Après l'adoption de Cadre d'Action de Hyōgo et son implantation, le Bénin a, entre autres, procédé à la création d'organes de gestion, comme la Plateforme Nationale de RRC et d'Adaptation aux changements climatiques (ACC) en 2011 suivie du changement de statut en 2012 de l'ancienne Direction de la Prévention et de la Protection Civile (DPPC) en Agence Nationale de Protection Civile (ANPC) qui, comme auparavant, continue d'assurer le Secrétariat permanent de la Plateforme; mais se veut autonome. Le tableau V compare les caractéristiques de ces deux principaux organes de gestion et relève les problèmes en lien avec eux et qui ont pénalisé les résultats de l'implantation du CAH.

Par ailleurs, la mise en application de l'approche cluster, issue de réforme humanitaire de 2005, qui prônait la "sectorialité ou la multisectorialité", pour une réponse humanitaire aux catastrophes plus efficace avec la création de huit (8) clusters ou groupes thématiques, identifiés comme relevant des secteurs prioritaires nécessitant une organisation et une attention suivies de la part des acteurs, peine à se réaliser pleinement, face à des problèmes de coordination et surtout face à des réalités contextuelles changeantes; et sont in opérationnels.

##### *Les outils de gestion.*

Pour la mise en œuvre du CAH plusieurs instruments ou outils de gestion qui datent d'avant ou après son adoption ont été mobilisés. Mais globalement, leur utilisation semble aussi avoir déterminé ou contribué aux faibles résultats présentés dans le rapport du suivi du CAH 2013-2015 par le Bénin.

Pour une revue résumée des problèmes en rapport avec ces outils et à leur utilisation, on pourrait retenir :

- que l'actualisation en 2015 du Plan d'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile (Plan ORSEC), élaboré en 1987 n'a pas corrigé certaines insuffisances.

N°	Caractéristiques	Organes de Gestion		Observations
		Plateforme Nationale pour la RRC	Agence Nationale de Protection Civile	
1	Création	Décret 2011-834 du 30 décembre 2011, du Président de la République	Décret 2012-426 du 06 novembre 2012, du Président de la République	Aucun texte n'est pris pour l'application de ces 2 décrets. Ce qui rend inopérants ces 2 organes.
2	Instances de décision	Président : Ministre de l'intérieur, de la sécurité publique et des cultes 1 <sup>er</sup> Vice –Président : Ministre de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme 2 <sup>ème</sup> Vice –Président : Ministre de la santé 3 <sup>ème</sup> Vice –Président : Ministre de la famille	Ministre de l'intérieur, de la sécurité publique et des cultes Conseil d'administration Direction Comité de direction	La création entre temps d'un Ministère chargé de l'Administration territoriale, a posé des problèmes de conflit d'attributions par rapport à la gestion des communes sur lesquelles devraient reposer la gestion des catastrophes. L'ANPC, n'a pas de Conseil d'administration et n'a aucune autonomie à ce jour.
3	Mission et Attribution	Mission d'ordre général	Promouvoir l'intégration des risques et la gestion des catastrophes dans les politiques de développement Définir les orientations stratégiques et valider les programmes de RRC Faciliter la mobilisation ressources nécessaires pour la prévention des risques, pour la gestion des catastrophes, la réhabilitation et développement post catastrophe.	L'existence de 2 décrets de créations signe la naissance juridique de deux institutions distinctes ; alors que les objectifs de l'ANPC sont inclus dans ceux de la Plateforme.  En l'état, la Plateforme n'a plus de secrétariat permanent et on ne sait trouver le siège et rencontrer facilement les responsables des comités de la Plateforme au Bénin  L'ANPC n'est que la DPPC rebaptisé.  Le bicéphalisme Plateforme – ANPC, nous semble un problème de plus, ajouté à ce que constitue le ministère du cadre de vie avec sa gestion des risques environnementaux et le ministère de la santé avec la gestion des risques biologiques ; en l'absence de toute forme de coordination, par l'ANPC, qui ne semble pas en avoir les capacités.  Dans la pratique et au regard de ses interventions, tout laisse penser que l'ANPC s'est confinée dans son rôle de Président du Comité Préparation et Réponse aux urgences, hérité de la DPPC.
		Secrétariat permanent	Prévenir tout risque de catastrophe Former les cadres et personnel de la Protection civile. Préparer les autorités politiques et administratives et les populations à faire face aux risques majeurs. Assister les comités de Protection Civile pour la prévention et assurer la maîtrise des événements dommageables. Centraliser, coordonner les secours aux populations. Coordonner l'action des équipes spécialisées en cas de crise. Veiller à la préservation de l'environnement. Préparer et organiser des exercices de simulation. Protéger les réfugiés et participer à la réglementation de leur séjour.	

N°	Caractéristiques	Organes de Gestion		Observations
		Plateforme Nationale pour la RRC	Agence Nationale de Protection Civile	
		<p>Pour la Plateforme il a été prévu à l'article 2 du Décret une mobilisation des ressources pour la réhabilitation et le développement post catastrophe, alors que la réponse post catastrophe de l'Agence Nationale de Protection Civile, supposée chargée de l'opérationnalisation de la mission de la Plateforme, ne dépasse pas les limites du secours d'urgence et aucune disposition statutaire n'est prise pour y remédier.</p>		
4	Composition	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comité prévention des catastrophes</li> <li>2. Comité Recherche et Éducation</li> <li>3. Comité Communication et Sensibilisation</li> <li>4. Comité Préparation et réponse aux urgences</li> <li>5. Comité Renforcement des capacités et mobilisation des ressources</li> <li>6. Comité Protection et Genre</li> <li>7. Comité de Prospective et d'étude stratégique</li> <li>8. Comité Suivi - Évaluation</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Département de la prévention               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Service de l'information sur risques majeurs et la formation</li> <li>b. Service Étude, réglementation et statistiques</li> </ol> </li> <li>2. Département ORSEC et Protection des réfugiés               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Service opérations de secours et gestion du matériel</li> <li>b. Service étude des dossiers et protection des réfugiés</li> </ol> </li> <li>3. Département coopération et affaires humanitaires               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Service de la coopération avec les partenaires nationaux</li> <li>b. Service de la coopération avec les partenaires étrangers.</li> </ol> </li> </ol>	<p>A la création de la Plateforme en 2011 les fonctions pour la constitution du bureau et des Comités (président, vice-président et membres) sont attribuées à des ministres ou leurs représentants, des directions, des fonds ou autres institutions / organisations, qui n'existent plus du fait de changement de la structure des Gouvernements (ministères) ou parce que certains ministres ou leurs représentants, et ceux de organisations et les directeurs ne sont plus à leur poste et leurs remplaçants ne savent pas le plus souvent qu'ils avaient de telles responsabilités à assumer du fait de leur fonction. Certains continuent d'assumer la présence à la plateforme alors qu'ils ne sont plus au poste où ils ont été élus et qui devraient justifier leur présence. Le ministère de la santé n'assume aucun rôle en dehors de celui de la vice-présidence. Quant à l'ANPC, le Département 3b entre en conflit avec un service du Ministère des affaires étrangères.</p>
5	Cadre d'implantation	<p>Système de gestion de la RRC peu fonctionnel avec des comités techniques chargés de l'opérationnalisation de la Plateforme peu opérationnels (la plateforme continuerait à organiser les rencontres) ou complètement inactifs</p> <p>Système de financement de la RRC caractérisé par sa dépendance à l'aide internationale.</p> <p>Système d'information de la RRC faible, voire inexistante.</p>	<p>Système de gestion encore en construction, mais peu opérationnel jusqu'aux dernières inondations, dont la gestion a été encore assumée par les agences du système des Nations Unies.</p> <p>La faiblesse du système de financement local de la RRC et l'incapacité des cadres gestionnaires des organes nationaux chargés de la RRC à accéder aux Fonds globaux pour la RRC et à d'autres financements disponibles au niveau international, limitent les</p>	<p>Le Projet SAP (système d'alerte précoce) financé par le PNUD et autres bailleurs est en développement.</p> <p>L'inaccessibilité aux financements semble due à l'incapacité à élaborer des programmes pertinents et bancables.</p>

N°	Caractéristiques	Organes de Gestion		Observations
		Plateforme Nationale pour la RRC	Agence Nationale de Protection Civile	
			<p>possibilités de financement de la RRC, accentuent la dépendance à l'aide et hypothèquent l'efficacité des interventions de la RRC.</p> <p>L'absence de données sur la RRC au Bénin témoigne de la faiblesse ou de l'inexistence du système d'information.</p>	
		<p>La déconcentration des organes de la Plateforme jusqu'au niveau des villages prévue dans les Décrets, ne semble pas encore concrétisée sur le terrain.</p> <p>L'échec de la déconcentration de la Plateforme et de l'Agence est aussi dû entre autres à la lenteur de la mise en œuvre de la politique de décentralisation de l'administration territoriale adoptée depuis plusieurs années.</p>	<p>La déconcentration des organes de l'agence n'est prévue que jusqu'au niveau départemental, alors que les catastrophes se manifestent au niveau local, souvent inaccessible à l'aide pendant les inondations.</p>	<p>Les démembrements de l'ANPC du fait de la concentration du pouvoir décisionnel au niveau national, se contentent de rendre compte et ne peuvent prendre de décision à leur niveau.</p>
		<p>Implantation de type verticale de haut en bas (prévue du niveau central au niveau villageois).</p>	<p>Implantation de type verticale de haut en bas (prévue du niveau central au niveau départemental).</p>	
6	Stratégie d'intervention	<p>Approche multisectorielle avec la mise en place de huit comités techniques, pour l'opérationnalisation de ses interventions.</p> <p>Absence de mécanisme de coordination au niveau de chacun des deux organes et entre eux.</p> <p>Absence d'approche intersectorielle au niveau des deux organes, ce qui rend les interventions éparpillées et qui favorise l'éparpillement et le gaspillage des efforts et des ressources.</p>	<p>Approche multisectorielle avec la mise en place de huit groupes techniques, pour l'opérationnalisation de ses interventions.</p>	<p>Le Plan ORSEC, outil devant définir les mécanismes de coordination n'a rien prévu à cet effet à l'occasion de son actualisation en 2015 ;</p> <p>Le fait que pour les responsables de l'ANPC, le mécanisme de l'approche intersectorielle n'était pas indiqué, témoignait des limites des connaissances dans le domaine.</p> <p>L'option du mode de gouvernance exclusivement vertical, maintient le pouvoir concentré au niveau central.</p>
7	Principales composantes	<p>Orientation, contrôle, opérationnalisation de la RRC à travers la prévention, la préparation et la réponse de secours.</p> <p>Pour les deux organes : Les actes constitutifs des deux organes ne prévoient rien au sujet de leurs rôles par rapport aux interventions de réhabilitation / relèvement et de reconstruction. Ce qui pose des problèmes pour l'atteinte des objectifs de résilience des populations.</p>	<p>Prévention, préparation et réponse de secours.</p>	

Sources : Adaptation des Décrets 2011-834 et 2012-426, portant création de la Plateforme et de l'ANPC

Tableau V. Caractéristiques comparées des deux organes de gestion de la RRC au Bénin

Au nombre de celles-ci, il y a entre autres : (i) le mode de gouvernance verticale (Top/Down), du niveau national au niveau local, alors que les catastrophes se manifestent au niveau local et que toutes les connaissances recommandent une gouvernance verticale du bas en haut, combinée à une approche de gouvernance horizontale ; (ii) le fait que le Plan ORSEC soit retenu comme un outil aux mains du Préfet de département pour l'organisation du secours [105], alors qu'il ne jouit ni d'une personnalité juridique, ni d'une autonomie financière, même si l'administration territoriale de l'État s'exerce dans le cadre du département, retenue comme la circonscription administrative de l'État [102] ; sachant qu'à l'utilisation, une ressource décroît avec la distance [28]; c'est dire que les structures s'affaiblissent en ressources au fur et à mesure qu'on va du niveau national au niveau local ; et (iv) le problème de faiblesse ou d'absence de représentation des organes centraux aux autres niveaux administratifs, comme « *au niveau départemental le secrétariat permanent de la Plateforme est assuré par le point focal départemental «crises et catastrophes» et le chef d'antenne de l'ANPC joue le rôle de conseiller du Préfet, informe l'Agence de toutes situations d'urgence et en reçoit les instructions* » [103]. Au niveau communal, le secrétariat permanent de la Plateforme se résume aussi à une personne, le point focal communal, cumule généralement cette fonction avec une autre (celle qui a motivé son recrutement) et semble souvent sans formation requise dans le domaine.

- quant au Plan de contingence national du Bénin, on pourrait relever l'inadéquation de son processus d'élaboration. En effet, présentés comme la grande réalisation, les plans de contingence des communes n'ont pas été exploités ou pris en compte (nature des risques priorités, des scénarii, des ressources disponibles et à mobiliser, etc.) pour l'actualisation du plan de contingence national, dont les prévisions ne reflètent pas les situations et la somme des besoins de toutes les communes (du moins de toutes celles qui sont identifiées à risques). Par ailleurs, l'élaboration des Plans de contingence n'est pas suivie d'initiation/conception/gestion de programme/projet et de mobilisation de fonds à l'avance, dans le cadre de la préparation de la réponse aux catastrophes; tout comme si le plan de contingence était un projet ou un outil suffisant pour mobiliser à lui seul des financements.
- toutefois, avec le PANA (Programme d'Action National aux fins de l'Adaptation aux changements climatiques), le Ministère en charge de l'environnement a initié des projets ;

en vue de « *conduire les populations à la consolidation de leurs stratégies adaptatives et à leur amélioration au regard des possibilités qui devraient être offertes par les technologies modernes d'intervention* » [104]. Mais, en dehors de quelques initiatives passées ou en cours comme dans le secteur des mécanismes d'alerte précoce et la mobilisation des eaux de surface surtout, les projets mis en œuvre n'ont pas encore résolu les préoccupations, restées toujours récurrentes. Les principales contraintes et les obstacles identifiées demeurent : la non mobilisation et le non décaissement à temps des ressources financières ; le coût élevé des investissements; la modification de l'environnement des stations d'observation météorologiques ; l'insuffisance de ressources humaines qualifiées ; la lourdeur administrative; les pesanteurs socioculturelles ; le fort degré d'analphabétisme ; l'insuffisance de données fiables, etc. [104].

Dans le cadre du PANA, le suivi par exemple du Programme intégré d'adaptation pour la lutte contre les effets néfastes des changements climatiques sur la production agricole et la sécurité alimentaire au Bénin, avec le PNUD comme chargé de programme a relevé des difficultés et problèmes comme « *mauvaise traduction et compréhension du document de projet, mauvaise compréhension de l'approche PANA, affectation des RCEPN, retard dans les prises d'arrêt portant donation des sites d'implantation des postes pluviométriques* » [105]. Parmi eux, certains problèmes relevés seraient révélateurs de la mauvaise connaissance et/ou de la mauvaise application de l'approche d'implantation de nouvelles idées ou d'intégration des acteurs à travers des projets ou programmes nouveaux dont le processus semble avoir raté les étapes et leur appropriation par les bénéficiaires. La charge de ce programme assuré par le PNUD, montre ou explique l'état de la dépendance, reconnu implicitement par tous les acteurs rencontrés au Bénin dans le cadre de cette étude ; et qui est déterminé par plusieurs facteurs ou causes, dont les problèmes d'incapacités relevant de la structure.

#### **1.4.2.2. Une gouvernance, expression d'une échelle décisionnelle marquée par la dépendance**

La gouvernance des catastrophes au Bénin est calquée sur la gouvernance administrative de type verticale, très hiérarchisée du niveau central au niveau local. Elle se trouve, de ce fait, pénalisée par plusieurs facteurs, dont la centralisation et la concentration du pouvoir, des ressources et de

la décision au niveau national, de même que par la lenteur dans l'application de la politique de décentralisation et de déconcentration. Pourtant, selon les textes législatifs en vigueur, *« l'administration territoriale de l'État s'exerce dans le cadre du département, qui est la circonscription administrative de l'État ; mais il ne joint ni de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière »* [102]. Avec ce modèle de gouvernance appliquée à la gestion des catastrophes, tout le pouvoir de la décision à prendre au niveau des départements et des communes, relève du niveau central ; qu'aucune décision ne peut être prise aux niveaux, intermédiaire et local sans que les instructions ne viennent du bureau central à Cotonou. C'est dire que le processus de décision est si bien hiérarchisé, que le Préfet qui a le pouvoir d'opérationnaliser par exemple la réponse aux catastrophes, n'a pas la connaissance nécessaire et doit compter sur un conseiller qui semble n'être qu'un "canal de transmission des instructions auprès du Préfet". A ce sujet, un des Maires de commune ayant participé à notre étude disait que : *« dans le cadre de la gouvernance et de la mise à disposition, par les autorités centrales, des ressources pour la gestion des catastrophes, tout se passe comme s'ils donnent le mouton et retiennent la corde qui l'attache par le cou »*.

Dans ces conditions, enlisées dans leur dépendance, les communes, selon LoCal-Bénin (Local Climate Adaptive Living Facility), pour mener à bien des actions localisées d'adaptation et de gestion des catastrophes, souffrent encore d'un triple handicap : la faible capacité institutionnelle et technique ; le manque de clarté en ce qui concerne les prérogatives réelles des communes en matière d'ACC et de RRC, pendant que les ressources sont centralisées au niveau national, et l'insuffisance des ressources financières, qui pourraient être affectées à la gestion des catastrophes [106]; alors qu'elles sont les plus exposées et qu'elles sont sur la première ligne de l'action. Ainsi, pour les communes, les choix décisionnels qu'elles appliquent viennent souvent « d'en haut d'en haut » et semblent si retouchés et traîner, au travers des mailles des différents niveaux, qu'ils ne répondent plus souvent aux besoins des réalités existantes. Parallèlement, concernant les organes du niveau central, du fait aussi de leurs incapacités et de l'absence d'engagement politique réel et surtout de financement national suffisamment disponible pour la gestion des catastrophes, ils dépendent pour leur prise de décision, de différentes institutions d'aide nationales et internationales. Il s'agit d'une situation qui repose avec acuité les questions en rapport avec la dépendance à l'aide internationale, avec des

gouvernements qui semblent s'y complaire, profitant des possibilités que dicte le Droit International Humanitaire, en faveur des populations affectées par des catastrophes. L'analyse de l'environnement de la prise de décision dans la gestion des catastrophes au Bénin, dégage, au-delà de ce qui précède, des faiblesses et des menaces, énumérés dans le tableau VI.

Il va sans dire, que ces situations qui perdurent, ont des conséquences néfastes indéniables sur les ressources, les opportunités de protection sociale face aux risques de catastrophes naturelles, de même que sur l'équité et la résilience.

#### **1.4.3. Des acteurs et des ressources financières marquées par les incapacités de gestion financière, au niveau des communes**

Nous avons déjà abordé les problèmes liés aux ressources et avons montré leur insuffisance, quelle que soit la catégorie. Ici, nous voulons évoquer les problèmes liés à une certaine catégorie d'acteurs, comme les associations ou organisations non gouvernementales (ONG) nationales ou locales et la société civile; puis les problèmes liés aux capacités financières et aux capacités de gestion financière dans les communes; parce qu'elles sont le niveau où se manifestent les risques de catastrophe et parce que les ressources et les pouvoirs de décision sont concentrées au niveau central et au niveau départemental (niveau opérationnel). La faiblesse de la mise en œuvre de la Politique de décentralisation, n'a fait que renforcer ou faire perdurer cette situation, avec 93% des dépenses exécutées au niveau central; et à part le secteur de l'hydraulique, aucun ministère n'a eu un ratio de déconcentration de plus de 20% [80]. Cette situation fait que les secteurs où la plus grande partie de la fourniture des services publics s'effectue du niveau central, ne sont pas en mesure d'apporter une assistance de qualité aux collectivités locales.

##### *Les associations et organisations non gouvernementales*

Les associations et les ONG devraient jouer des rôles très importants dans l'opérationnalisation de la gestion des catastrophes au niveau local. Dans la perspective du rôle qu'elles peuvent jouer dans la mise en place d'une micro assurance climatique, démocratisée pour les plus pauvres, nous tenons à évoquer la situation problématique autour de la multiplicité et des incapacités des ONG ou associations qui sont, à l'exception de certaines, des acteurs de développement ou des acteurs portés par des œuvres de charité à petites échelles en conversion pour un secteur (ACC-RRC) qui semble désormais porteur de promesses de financement.

Faiblesses	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence de données, de banque de données et de mécanisme efficace d'information;</li> <li>• Processus de prise de décision irrationnelle;</li> <li>• Attitudes néfastes et faibles capacités des gestionnaires;</li> <li>• Manque de confiance dans la capacité d'apprentissage des acteurs; Peur de l'échec;</li> <li>• Valorisation de la planification / programmation au détriment de l'action;</li> <li>• Manque de vision pour le long terme qui fait qu'on hésite à adopter le changement;</li> <li>• Manque de ressources humaines, matérielles et cognitives</li> <li>• Domination relationnelle dans les rapports</li> <li>• Légitimation constante des modèles</li> <li>• Statut de subordination et manque de confiance</li> <li>• Incapacité à maîtriser les relations avec l'environnement</li> <li>• Absence ou mauvaise communication</li> <li>• Absence d'utilisation des règles organisationnelles</li> <li>• Complexité des enjeux-intérêts et complexité du processus de prise de décision;</li> <li>• Restructuration intempestive des structures physiques des organisations et institutions au détriment de l'innovation en stratégies et actions efficaces</li> <li>• Affectations des acteurs à des postes de responsabilités non déterminées par les compétences ;</li> <li>• Affectations intempestives des cadres, au gré des humeurs du chef, de l'appartenance politique ou régionale, etc. ; comme facteur d'affaiblissement de la structure ;</li> <li>• Structures en place non adaptées au contexte local ;</li> <li>• Multiples organisations et acteurs aux perspectives et intérêts variés</li> <li>• Concentration des capacités financières, matérielles et humaines au niveau central</li> <li>• Dépendance des structures et des populations locales par rapport aux structures centrales et départementales</li> <li>• Inaccessibilité à l'assistance ou le retard et l'inadéquation de l'aide</li> <li>• Non prise en compte de la gestion des catastrophes dans les budgets nationaux</li> <li>• Dépendance à l'aide internationale</li> <li>• Absence de réelle intégration des approches, des acteurs et des ressources disponibles ;</li> <li>• Approches qui reproduisent des procès d'exclusion des aspects culturels, sociaux et politiques des catastrophes ;</li> <li>• Absence de preuves suffisantes quant à l'efficacité des différents systèmes de gouvernance pour la réduction des risques de catastrophe ;</li> <li>• La réduction des risques de catastrophe se résume dans les faits au seul volet de secours d'urgence, plus financé, plus en vue.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexistence d'organes opérationnels et dynamiques de gestion des catastrophes</li> <li>• Responsabilités au sein les organes centrées sur les compétences des institutions et non des personnes qui assurent les fonctions, avec les risques d'affectation fréquents et de changement intempestifs de la structuration des gouvernements avec les remaniements ou les changements de président ;</li> <li>• Complexité du contexte des catastrophes et complexité du processus de prise de décision ;</li> <li>• Limites des processus cognitifs humains</li> <li>• Niveau inachevé de l'exécution des politiques de décentralisation et de déconcentration;</li> <li>• Acteurs gouvernementaux en quête de notoriété auprès des populations affectées et faisant des catastrophes des enjeux politiques</li> <li>• Gestion des catastrophes – considérée comme des problèmes supplémentaires</li> <li>• Faible implication de l'État et absence de subventions</li> <li>• Absence d'intégration de la gestion des catastrophes dans les autres secteurs</li> <li>• Faiblesse des capacités nationales à apporter une réponse à même d'assurer efficacement le secours, le relèvement et la reconstruction;</li> <li>• Faiblesse du système d'information et absence de mécanismes d'information et absence de données fiables.</li> <li>• Absence de dispositions légales qui régissent la RRC</li> <li>• L'idée qu'à chaque niveau, l'incapacité à gérer les phénomènes naturels sera toujours comblée par le ou les niveaux supérieurs s'ils devenaient catastrophiques, ce qui explique le faible engagement politique dans la RRC, parce qu'il suffit de lancer l'alerte pour l'assistance internationale se manifeste, chaque fois que le besoin se fait sentir ;</li> <li>• Le fait que le Bénin, au regard de son profil de risque comparé à celui d'autres pays de la sous-région, région et sur le plan international, ne constitue pas la priorité ;</li> <li>• La menace du terrorisme qui peut déterminer les choix décisionnels ;</li> </ul>

Source : Adaptation de : François Champagne (2002) ; Bernoux ; Crozier et Friedberg (1989); Dufour et Lamothe (1999); Céline Bareil et André Savoie (2009)

Tableau VI. Faiblesses et menaces dans l'analyse de l'environnement de la prise de décision dans la gestion des catastrophes au Bénin

En effet, elles sont une multitude dans le pays et sont de plus en plus nombreuses à peupler le monde des acteurs de la RRC et de l'ACC. Et comme le disait Dubresson et al, cette « *éruption des ONG s'étend partout aujourd'hui, parées des vertus les plus diverses (générosité, efficacité, gestionnaire, expérience internationale, participation populaire et action à échelle humaine)* » [67], vantées ou démontrées

« à travers des projets d'ONG, qui étaient à la fois des garants de moralité, des lieux de redistribution et d'efficaces instruments de contrôle local; dont la capacité matérielle et financière, tirée essentiellement de fonds publics, nationaux ou internationaux, accroît avec la montée du malheur » [67].

Elles sont d'innombrables petites ONG nées au niveau professionnel, régional, communal ou local, ou de petits groupes qui travaillent pour le développement ou l'aide sociale ; et qui aident à la redistribution de l'aide étrangère [67] ou les donations mobilisées au niveau national. Alors, l'humanitaire ou l'action social et le local faisant recette, l'ONG est devenue un instrument d'action, et souvent une source de revenus ou de privilèges, pour tous ceux qui désirent affirmer leur poids ou conviction politique et sociale ; elle est aussi un nouveau type d'encadrement, un excellent lieu de reconversion pour les cadres issus de la fonction publique ou des sociétés privées, qui y trouvent à la fois de meilleurs salaires, des conditions de travail plus souples, et des moyens d'affirmation de leur standing social » [67]; parfois illicitement et au dépend de l'État et des bénéficiaires.

### *La société dite civile*

La société civile, avec des acteurs sur lesquels les populations pourraient porter leur espoir est apparue, avec l'ère du renouveau démocratique. Mais, la société dite civile ne semble pas s'être encore montrée aussi à la hauteur des attentes ; au point de faire douter de cette notion [67], du fait qu'elle semble passer souvent pour le moyen ou "la caisse de résonance", le cadre pour se faire remarquer ou se faire entendre par les pouvoirs politiques, pour bénéficier de bonnes grâces, au détriment des causes défendues. C'est aussi dire que, pour certaines populations déjà affectées, comme celles de Kpoto et Agbovi, la société civile ne semble pas encore outillée et/ou apte à voler à leur secours ; et d'œuvrer efficacement pour leur résilience quand elle intervient ; ou simplement d'œuvrer pour que le principe de redevabilité (obligation de rendre compte) vis-à-vis des bénéficiaires soit respecté par tous les intervenants.

### *Ressources financières et capacité de gestion financière au niveau des communes*

Pour les besoins des communes, l'État met à disposition des dotations qui couvrent le fonctionnement, les investissements. Mais pendant que la plupart des autorités communales se plaignent de la faiblesse des engagements financiers de l'État vis-à-vis de leur commune (voir tableau VII), le rapport de l'INSAE et de la Banque Mondiale relève en 2014, des taux d'exécution faibles.

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Dotations de fonctionnement</b>					
Montants (en milliards de FCFA)	5,1	5,8	4,8	9,4	9,4
Variation annuelle (%)		13,7	-17,2	95,8	0,0
<b>Dotations d'investissement</b>					
Montants (en milliards de FCFA)	1,2	1,4	5,4	7,4	11,3
Variation annuelle (%)		16,7	285,7	37,0	52,7
<b>Total transferts aux communes</b>					
Montants (en milliards de FCFA)	6,3	7,2	10,2	16,8	20,7
Variation annuelle (%)		14,3	41,7	64,7	23,3
Part dans les recettes des communes (%)	25	38,7	44,2	51,4	n.d

Source : Banque Mondiale Bénin RDP 2010, juin 2012 ; INSAE et Banque Mondiale, 2014

Tableau VII.Évolution des transferts de l'État aux communes, 2006-2010

En effet, comme le montre en partie le tableau ci-dessous, l'exécution des budgets communaux se caractérisent par le fait que : (i) les dépenses de fonctionnement représentent l'essentiel des dépenses communales, laissant peu de ressources pour les dépenses d'investissement ; (ii) les résultats de l'exécution budgétaire au niveau communal présentent un profil similaire à celui qui est observé au niveau national, mais avec des tendances plus marquées avec des taux d'exécution des dépenses communales très faibles (moins de 70% sur la période 2004–2009 contre 77,9% en moyenne au niveau national) ; (iii) comme pour le niveau central, les dépenses d'investissement affichent des taux d'exécution budgétaire faible (en moyenne à 54%) ; ce qui s'explique par la faiblesse des capacités d'absorption au niveau communal ; du fait de la faible

maîtrise des procédures d'exécution du budget par l'administration communale, du manque de réalisme dans les projections de recettes (les budgets communaux ne tiennent pas compte de la capacité de mobilisation des ressources), et de la faible prévisibilité des ressources attendues de l'État central [107].

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne 2004-2009
<i>Fonctionnement</i>	75	64	76	125	60	67	78
<i>Investissement</i>	41	30	48	42	88	76	54
<i>Dépenses totales</i>	<b>58</b>	<b>47</b>	<b>62</b>	<b>83</b>	<b>67</b>	<b>70</b>	<b>65</b>

Source : Banque Mondiale Benin RDP 2010, juin 2012 ; INSAE et Banque Mondiale, 2014

Tableau VIII. Taux d'exécution des dépenses des communes, 2004-2009 (en %)

#### 1.4.4. Un processus d'implantation du CAH en panne de coordination,

Le processus de la gestion des catastrophes est destiné, selon la SIPC [34], à offrir des services de prévention, d'adaptation ou d'atténuation, de préparation et de réponse (secours d'urgence-relèvement précoce, relèvement et reconstruction). C'est dire que la gestion des catastrophes pose une problématique commune à plusieurs secteurs, avec au Bénin plusieurs organes et une multitude d'acteurs, pour plusieurs objectifs. A ce titre, en évoquant la gestion des catastrophes, pour une compréhension conceptuelle commune des risques, Turbull et al., pensent qu'il s'agit, pour passer de la vulnérabilité à la résilience, d'un processus dynamique qui exige des acteurs des différents domaines (économique, social, culturel, environnemental, sanitaire, institutionnel, politique, etc.), un effort continu [108] ; et non sporadique et réactif, comme c'est encore le cas au Bénin. Étant donné que

« la gouvernance peut se définir comme la coordination efficace de l'ensemble des activités d'une entité socio-économico-politique quand les ressources, le pouvoir et l'information sont vastement distribués, les défis de gouvernance sont donc des défis de coordination » [109].

Pourtant, sur le plan institutionnel, au sujet de la coordination de la gestion des catastrophes, les deux textes fondateurs de la Plateforme Nationale pour la RRC et l'ACC et de l'Agence Nationale de Protection Civile (ANPC) laissent des vides qui peuvent être différemment interprétés et exploités par les acteurs. En effet, pour la Plateforme les formulations dans le Décret en termes de : définir les orientations stratégiques et valider les programmes établis dans le cadre de la RRC [110] ne sont pas très explicites. Quant au Décret de l'ANPC, les attributions qui évoquent la coordination ont toutes trait à la réponse aux catastrophes (mettre en œuvre le Plan ORSEC, centraliser et coordonner les secours aux sinistrés, coordonner l'action des équipes d'interventions spécialisées en cas de crise, préparer et organiser des exercices de simulation) [111]. Cette situation, en plus des incapacités et des dépendances décisionnelles, techniques, matérielles et financières, a contribué à renforcer les difficultés à coordonner la gestion des catastrophes et à instaurer une réelle coordination de tous les acteurs et des interventions, qui devrait être conduite par l'ANPC, reconnue par la plupart des acteurs interviewés dans le cadre de cette étude, comme l'organe officiellement chargé de la coordination.

Sur le terrain, l'ANPC "s'essaie" plus à assurer une coordination de la préparation de la réponse de secours d'urgence, avec différents acteurs; alors que la coordination de la mise en œuvre de cette réforme est assurée par le Coordonnateur résident des Nations Unies et que le lead des clusters est confié aux agences du Système des Nations Unies, appuyées au besoin par des ONG internationales; depuis 2005, sans que rien ne soit concrètement fait pour viser une responsabilisation sérieuse et une autonomisation des structures nationales et locales.

La coordination intra-cluster se trouve ainsi en difficulté, à l'image de ce qui se passe avec le cluster santé, qui relève : « (i) une inefficacité du mécanisme de la coordination des clusters qui ne parvient pas à inclure la communauté touchée, les autorités nationales et locales, les gouvernements des donateurs, les institutions multilatérales, les ONG nationales et internationales, les établissements universitaires, les autorités militaires et les médias, ni le secteur privé ou les groupes religieux ; (ii) une insuffisance de la coordination des plans et de la communication relative aux activités entre le niveau central et le mécanisme de coordination de terrain ; (iii) une multiplicité des mécanismes de coordination qui opèrent simultanément ; réunions qui exigent un temps considérable, qui aboutissent à un échange d'informations plutôt

qu'à la planification des interventions ; (iv) une distinction peu claire entre les rôles de chef de file dans le domaine de la santé des différentes institutions des Nations Unies (OMS, FNUAP, UNICEF, ONUSIDA, PAM qui font toutes des activités du secteur de la santé) ; (v) et une coordination intersectorielle inappropriée » [113].

C'est dire qu'en l'absence de coordination inter-cluster et d'une coordination intra-cluster difficile, l'atteinte de l'objectif de

« niveau élevé de prévisibilité, de responsabilité et de partenariats dans tous les secteurs ou domaines d'activité, une réponse plus stratégique et une efficacité accrue par la meilleure utilisation des ressources disponibles en fonction des priorités ; avec une capacité adéquate et un "leadership" prévisible dans tous les secteurs » [112],

pour une réponse de qualité semble encore confrontée à de sérieux obstacles. Dans de nombreux cas, les groupes thématiques ne semblent exister que de nom, et pour ceux qui s'essayent, une gestion et animation insuffisantes les empêchent d'atteindre leur plein potentiel [114]. Avec l'échec de la tentative de l'approche de regroupement des acteurs de la gestion des catastrophes par thématique, à l'image des clusters, la situation semble plus compliquée. Ce qui rend la coordination inter organisationnelle difficile et inexistante.

Il va sans dire que la coordination, partie intégrante de l'organisation, donc des fonctions de la gestion [115], ne semble pas encore bien structurée et considérée comme déterminant pour élever le niveau de fonctionnement de la gouvernance de la gestion des catastrophes. Mais relever ces défis, déjà complexes, invite à aussi considérer, ce qu'on peut mieux faire, c'est-à-dire les meilleures stratégies, qui ne sont pas encore envisagées.

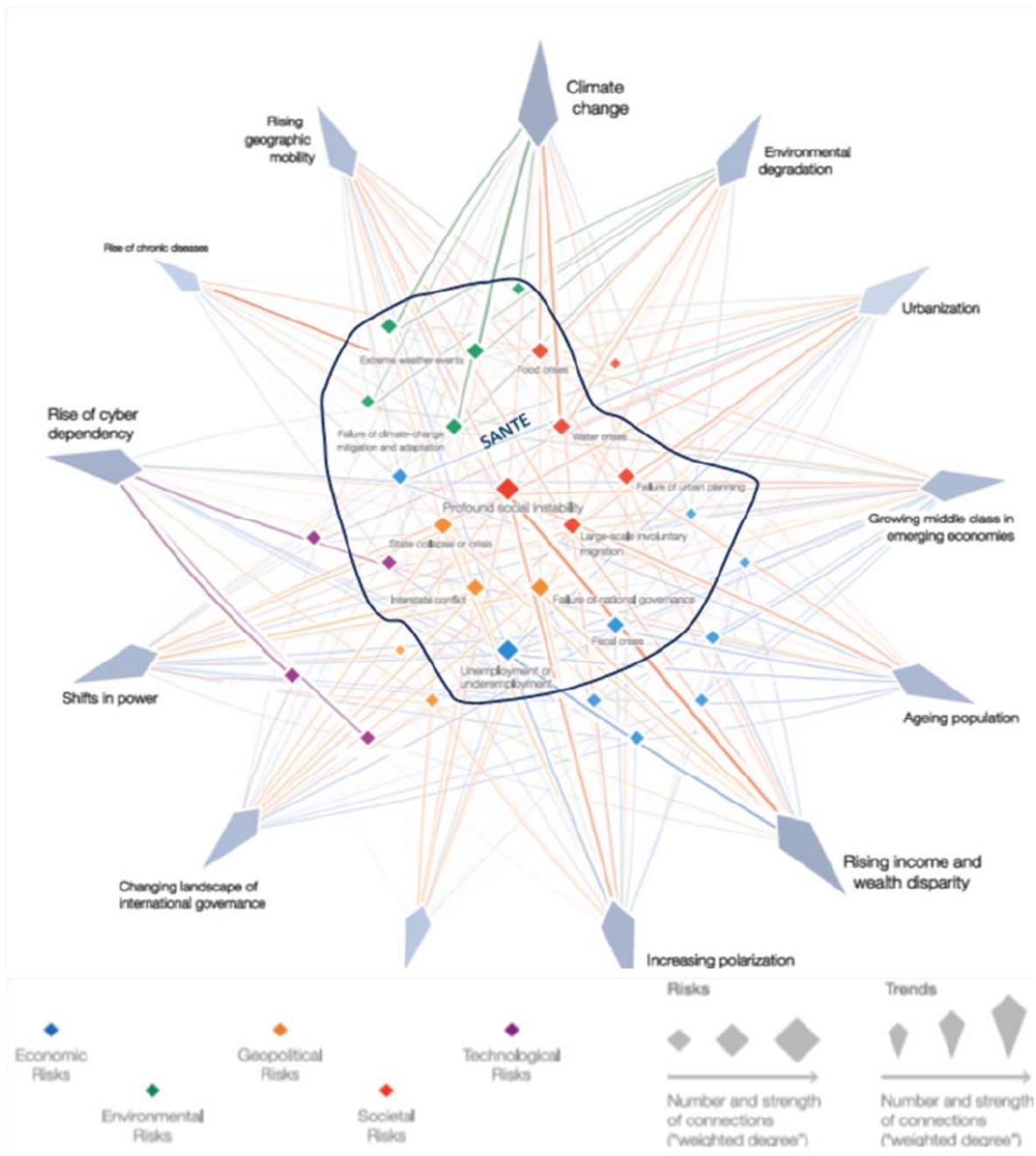
#### **1.4.5. Le secteur de la santé et son rôle de leader manqué, dans la gestion de tous les risques de catastrophe**

La santé est au cœur de tous les risques. C'est la lecture que nous faisons de la figure de « *Global Risks Perception Survey* », présentant une interconnexion entre les conséquences des différentes catégories de risques (comme instabilité sociale, crise alimentaire et crise de l'eau, phénomènes climatiques extrêmes, échecs de la mitigation et de l'adaptation aux changements climatiques, chômage, migrations involontaires, échec de la gouvernance nationale, crises financières et conflits internes), qui sont à divers niveaux des déterminants de la santé. (Voir figure 10).

Pourtant au Bénin, les approches ou stratégies en cours, ne semblent pas prendre globalement en compte tous ces déterminants. C'est dire que les pratiques ou approches de la santé publique comme un modèle intégrateur, restent une alternative stratégique inexploitée. Pourtant, face à des enjeux sanitaires dans un environnement complexe, l'OMS en réaffirmant l'importance de la santé pour le développement des autres secteurs de la vie courante, dans le cadre des soins de santé primaire, rappelait en 2008 le constat que « *la place centrale de la santé dans les programmes de développement s'est trouvée confirmée, comme un critère essentiel de productivité sociale et économique et un préalable indispensable et la réduction de la pauvreté* » [116]. L'exploitation de cette influence de la santé a déterminé – et pour certains, aurait pu déterminer – un rôle nouveau pour le secteur de la santé et particulièrement le secteur de la santé publique et une redéfinition d'une nouvelle redistribution des rôles et responsabilités dans les structures de gestion des catastrophes, pour agir en particulier sur les facteurs déterminés par les variabilités et changements climatiques, par l'environnement, l'exposition aux divers aléas présents, les risques qui en découlent et leur réduction ou la gestion de leurs différentes manifestations catastrophiques. Malgré l'importance qu'elle a et qui lui est accordée, même par les sociétés dites traditionnelles, la santé ou l'approche santé, comme une préoccupation pourrait aussi constituer un atout ou une stratégie pour la mobilisation et la convergence des intérêts et des forces vers un but ou un intérêt commun, la santé et la vie des populations qui revêtent, même aux yeux des plus pauvres, une importance capitale.

Dans cette perspective il existe des approches, des instruments et de bonnes pratiques, qui ont déjà fait leur preuve, comme la nouvelle santé publique, du fait des fonctions qui lui sont dévolues; ou les nombreuses approches d'intégration de la santé dans les politiques des autres secteurs, initiées par l'OMS, et qui ne sont pas utilisées dans la politique de RRC, comme instrument de gestion.

L'absence d'une telle vision semble témoigner des incapacités des structures chargées de la gestion des catastrophes au Bénin à innover ou à exploiter les approches, pratiques et capacités existantes pour mieux résoudre les problèmes d'aujourd'hui, qui ont déjà trouvé des solutions dans le passé, surtout dans un contexte, comme celui de cette étude, qui en a besoin et qu'il importe de présenter brièvement.



Source : *Adaptation Global Risks Perception Survey 2015*

Figure 8. La santé au cœur des risques globaux

## 1.5. Aperçu sur le contexte de l'étude

La présente étude intéresse globalement l'Afrique Subsaharienne (ASS) et plus spécifiquement, le Bénin. Cette sous-section présentera brièvement quelques-unes des généralités qui caractérisent cette région et qui ont rapport avec l'objet de cette recherche.

### 1.5.1. L'Afrique Subsaharienne en bref

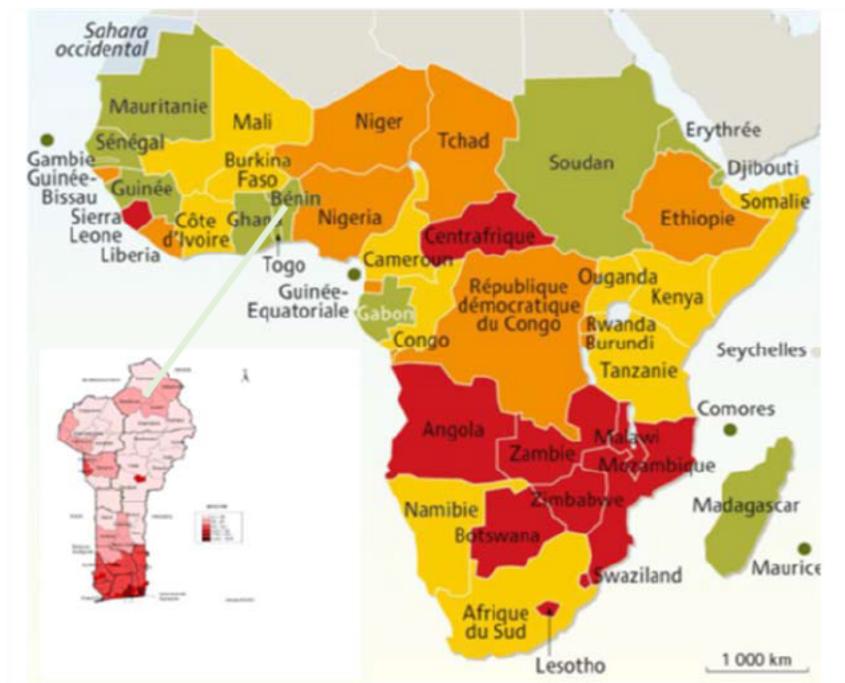
Avec ses 25.046.872 km<sup>2</sup> (statistiques-mondiales), l'Afrique Subsaharienne est limitée à l'Ouest par l'Océan Atlantique, à l'Est par l'océan Indien, au Sud par l'océan Atlantique et l'Océan Indien et au Nord par le Sahara. Située entre 37°21' de latitude Nord et 34°51' de latitude Sud, elle est comprise, pour l'essentiel, dans la zone tropicale ; et se partage entre zones à climats chauds et secs sous les tropiques et zones à climats chauds et humides sous l'équateur [117]. Cette position lui confère des caractéristiques qui semblent contribuer à déterminer en partie, au-delà des aspects géographiques et humains, sa situation socioéconomique en général et les risques naturels présents, en particulier. Subdivisée en quatre sous-régions : Afrique australe, Afrique centrale, Afrique de l'Est et Afrique de l'Ouest, l'ASS compte au total 988,088.000 habitants [118], tous répartis dans 48 pays (y compris les îles), dans lesquels, pour certains, l'État-nation semble encore en crise et aux prises avec les défis que pose l'appartenance ethnique ou clanique ou régionale ou religieuse, qui s'érige comme un facteur extrêmement important, à des degrés divers, de la vie des populations et de l'organisation des États. [119]. Dans la plupart des pays de la région, l'administration « *territoriale est demeurée fondée sur des systèmes centre-périphérie, héritiers des spatialités coloniales privilégiant les régions développées par les Européens, dans le cadre d'une économie de rente* » [119].

Par ailleurs, l'Afrique Subsaharienne plus marquée de nos jours que par le passé dans certains pays par : ses sécheresses et ses inondations, ses famines, ses interminables conflits armés devenus récurrents, l'émergence du terrorisme qui impose le désarroi et semble s'ériger comme la priorité pour mobiliser plus d'attention et la réorientation des fonds inexistantes, et ses épidémies, comme le choléra et les fièvres hémorragiques à virus Ébola ou Lassa, non encore maîtrisées. Ce sont autant de maux, qui se révèlent toujours plus catastrophiques les uns que les autres et qui nécessitent du coup des réponses portées par des interventions, que les structures gouvernementales et la société civile abandonnent à l'aide d'urgence, qui prend de plus en plus

la place des aides au développement [120]. Dans ces conditions, les opérations de maintien de la paix par exemple dans la région, au-delà de refléter le niveau de conflictualité du continent [119], constituerait, du fait de leur nombre et de leur durée, l'un des secteurs où trop de fonds sont engloutis, au détriment d'interventions en rapport avec les risques et catastrophes dits d'origine naturelle, la lutte contre la pauvreté et le développement durable.

Face à ces situations des risques et la nécessité de leur gestion, une publication de Mitchell, Lewis, Lenhardt, Jones, Scott, et Muir-Wood [12] a proposé une classification de certains pays selon leurs capacités actuelles de gestion des risques de catastrophe (GRC) et de leurs capacités à gérer et à faire face aux chocs futurs. Pour ce qui concerne l'Afrique Subsaharienne, le rapport a établi une répartition selon une catégorisation des capacités basée sur une spécification de 1 à 5, pour un ensemble de vingt-quatre pays. Le tableau IX en donne une idée.

De capacité de gestion de risques relativement bonne (3 pays sur 24 étudiés) à très faible (3 pays), l'Afrique, seule partie du monde où le nombre de catastrophes a augmenté pendant la dernière décennie [121], semble par ailleurs très vulnérable aux risques de catastrophe et à leurs manifestations.



Source Adaptation *Afrique development indicator, 2007, Banque Mondiale*

Figure 9. Carte de l'Afrique Subsaharienne avec les pays

Avec un PIB (Produit Intérieur Brut \$ US courants) à 1.729 milliard de dollars, un RNB (Revenu National Brut) par habitant, méthode Atlas (\$ US courants) à 1.638 dollars, une espérance de vie à la naissance à 58 ans et un taux d'achèvement de l'école primaire à 69% [122], l'Afrique Subsaharienne est la région la plus pauvre du monde [123]. Mais un assainissement des finances publiques avec aujourd'hui une balance commerciale excédentaire de 4% du PIB, un déficit et une dette publics limités à 2% et 33% du PIB, augurent d'une Afrique Subsaharienne qui n'est plus à l'écart du monde, qui semble en train de tourner le dos au cercle vicieux de la misère et de la pauvreté ; pour un décollage qui reste toutefois encore très fragile, pour générer un développement durable, pour lequel de nombreux défis restent à relever [124]. Le tableau X, qui fait l'état de la croissance du PIB réel et du PIB par habitant réel depuis 2000 avec une projection sur 2060 [124], nous en donne une idée.

Catégorie de capacité de GRC	Pays à haut risque et à forte pauvreté (2030)
<b>Catégorie 1 (3,5-4,0 sur le score relatif) :</b> capacité de GRC et d'adaptation relativement bonne, avec une forte chance de réduire les effets et les impacts des catastrophes maintenant et à long terme.	Rwanda, Tanzanie, Zambie
<b>Catégorie 2 (3,0-3,4) :</b> capacité moyenne de GRC et d'adaptation, avec une bonne chance de réduire les effets et les impacts des catastrophes maintenant et à long terme.	Burkina Faso, Malawi, Sénégal
<b>Catégorie 3 (2,5-2,9) :</b> Capacité de GRC et d'adaptation GRC moyenne, avec un danger potentiel que les catastrophes auront des effets maintenant et des impacts à long terme.	Burundi, Cameroun, Éthiopie, Guinée, Kenya, Liberia, Nigéria, Madagascar, Mali, Uganda, Zimbabwe.
<b>Catégorie 4 (2,0-2,4) :</b> faible capacité de GRC et d'adaptation, avec une grande probabilité que les catastrophes vont causer des effets maintenant et entraîner des impacts à long terme.	République Centrafricaine, Côte d'Ivoire, République Démocratique du Congo, Guinée Bissau
<b>Catégorie 5 (1,9 ou moins) :</b> très faible capacité de GRC et d'adaptation, avec des catastrophes très susceptibles de causer des effets maintenant et des impacts à long terme.	Tchad, Somalie, Soudan

Source Mitchell, Lewis, Lenhardt, Jones, Scott, et Muir-Wood, 2013

Tableau IX. Catégories des pays selon leur capacité actuelle de gestion des risques de catastrophe et de leur capacité à gérer et à faire face aux chocs futurs

	2000	2010	2020	2030	2050	2060
<b>Afrique Subsaharienne</b>	<b>3,9</b>	<b>5,2</b>	<b>6,9</b>	<b>6,7</b>	<b>5,0</b>	<b>4,9</b>
Afrique centrale	-1,4	4,7	7,2	6,8	2,8	4,1
Afrique de l'Est	7,5	6,2	7,9	9,3	8,3	6,8
Afrique australe	5,4	3,3	3,9	5,3	4,5	4,1
Afrique de l'ouest	4,1	6,7	8,8	5,5	4,6	4,9
<b>Afrique</b>	<b>4,5</b>	<b>4,9</b>	<b>6,2</b>	<b>5,9</b>	<b>5,3</b>	<b>5,0</b>

Source BAD, 2011, Extrait et adaptation Bases de données et prévisions de la BAD

Tableau X. Afrique Subsaharienne : Croissance PIB réel – PIB par habitant réel

Il s'agit aussi d'informations disponibles, qui donnent à penser qu'au cours des cinquante prochaines années, cette région de l'Afrique serait désormais considérée comme une terre de grand avenir (matières premières, terres arables), dont les performances seraient déjà remarquables, malgré une croissance démographique lourde [120], et qu'elle « *aura toutes les chances de réaliser son ambition de créer une zone économique dynamique, diversifiée et compétitive, dans laquelle des sociétés pacifiques, stables et dynamiques ne connaîtront plus l'extrême pauvreté* » [125]. Cette vision suppose, selon la Banque Africaine pour le Développement « *la transformation des économies africaines fragiles et vulnérables en marchés plus dynamiques et plus développés, créant ainsi des possibilités pour les pauvres et conduisant à des sociétés pacifiques, stables et entreprenantes* » [125].

Mais, malgré ce vent d'optimisme qui souffle depuis le début de ce millénaire, l'Afrique Subsaharienne ainsi présentée désormais comme une nouvelle frontière en décollage, demeure néanmoins une périphérie marginale dans la mondialisation et compte trente-six (y compris le Bénin) des quarante-cinq États aux indicateurs de développement humain plus faibles [67], aux caractéristiques peu reluisantes et aux perspectives de protection sociale limitées.

### 1.5.2. Le Bénin en bref

Situé au Sud-Est de l'Afrique Occidentale, entre le Nigéria à l'Est, le Togo à l'Ouest, le Niger et le Burkina Faso au Nord et l'océan Atlantique au Sud, le Bénin, pays de la zone intertropicale, couvre une superficie de 114 763 km<sup>2</sup>, entre l'Équateur et le Tropique du Cancer,

spécifiquement entre les latitudes 6°30' et 12°30' Nord et les longitudes 1° et 3°40' Est [78; 126]. Cette situation détermine, pour le Bénin trois sous-ensembles climatiques : (i) un climat subéquatorial au sud, couvrant le bassin côtier, de la côte à la latitude 7° Nord environ, caractérisé par un régime pluviométrique bimodal, régi par deux saisons de pluies : une grande saison s'étendant habituellement d'avril à juillet, et une petite couvrant la période septembre – novembre; puis deux saisons sèches : une grande saison de décembre à mars et une petite de juillet à août ; le tout avec une pluviosité décroissante (1500 mm à 950 mm) d'Est en Ouest ; (ii) un climat de transition, sensiblement entre les latitudes 7°Nord et 8°30'Nord, aux régimes pluviométriques instables, oscillant entre 1000 mm et 1200 mm et affichant ainsi les configurations des régimes du sud ou du nord ; (iii) un climat tropical continental au Nord, sous l'influence subsaharienne s'étendant aux environs des latitudes 8° 30'Nord et 12° 30'Nord, marqué par la prépondérance de l'alizé saharien du Nord-Est très sec (harmattan) et caractérisé par la succession dans l'année d'une seule saison pluvieuse d'avril à octobre et une seule saison sèche de novembre à mars [78].

Avec un relief fait de plaine côtière, basse, sableuse, souvent marécageuse et jalonnée de lacs et lagunes; de plateaux sédimentaires et de la chaîne de l'Atakora, dont l'altitude varie entre 400 et 700 mètres) [127], au Bénin, la hauteur moyenne annuelle des précipitations varie de 700 mm (extrême nord) à 1400 mm (zones montagneuses du Nord-Ouest et Sud-Est), des régimes pluviométriques qui connaissent, ces deux décennies, des fluctuations parfois très marquées; avec des variabilités de plus en plus prononcées, du fait des changements climatiques; et des moyennes de température de l'air qui oscillent entre 27,2°C et 45°C [78]. Le réseau hydrographique comprend 3.048 km de cours d'eau et 333 km<sup>2</sup> de plans d'eau (lacs et lagunes) [127]. Il détermine des ressources en eau réparties en deux grands sous-ensembles : les eaux de surface et les eaux souterraines, définies par des systèmes hydrologiques et hydrogéologiques, constitués respectivement de bassins versants (potentiel annuel eau de surface à 13 milliards 106 millions de m<sup>3</sup>) et d'aquifères (163 m<sup>3</sup>/ha, sachant que le bassin sédimentaire côtier, détient environ 32 % des ressources en eaux souterraines du pays, pour 10 % de la superficie totale) [78].

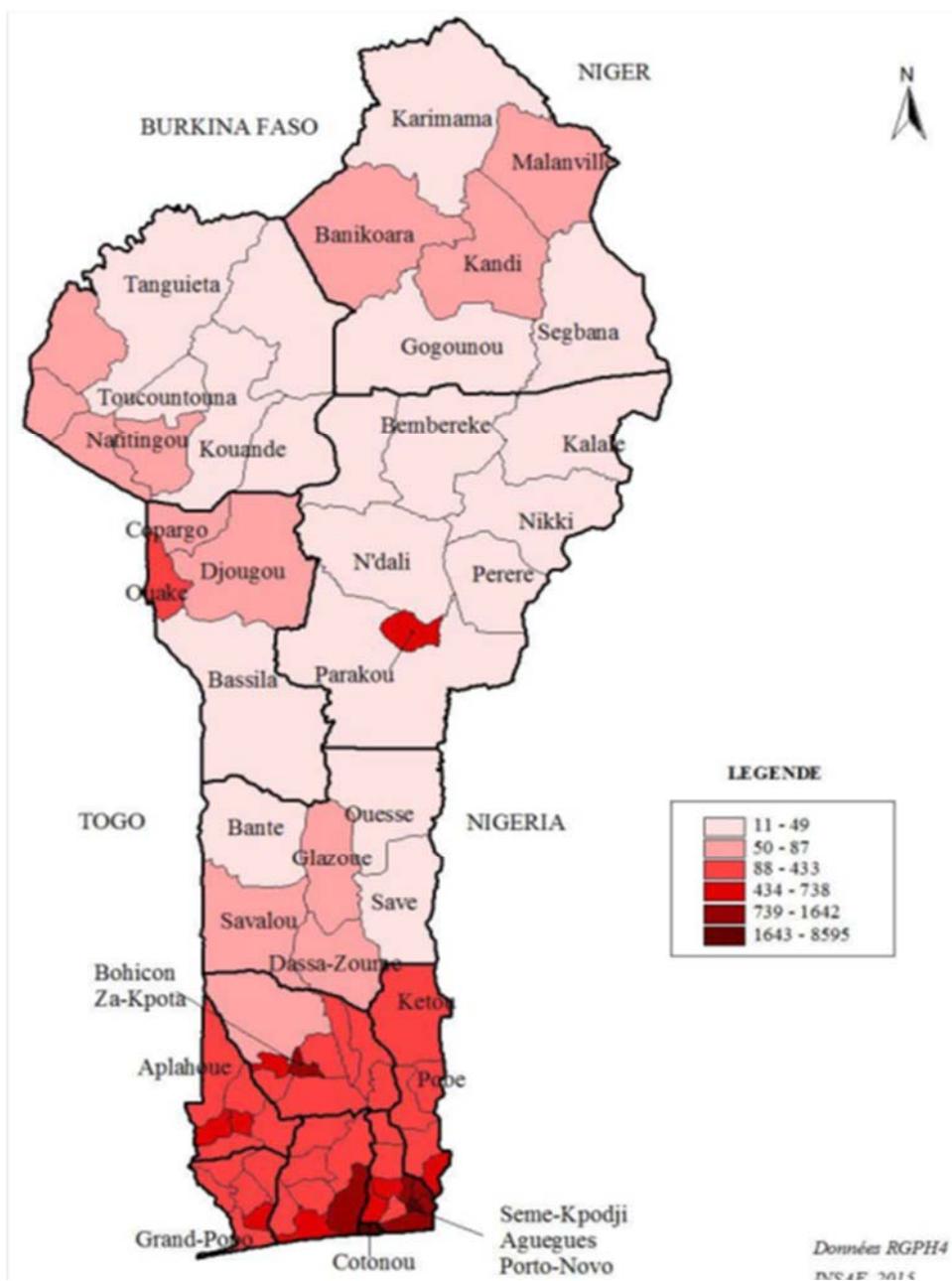
Les sols sont d'une grande variété tant du point de vue de leur nature que de leur fertilité [78] ; mais selon Le Barbé et al. [128; 78], la stabilité de leur structure est bonne. On leur distingue

cinq principales catégories : sols ferralitiques, sols ferrugineux tropicaux, sols minéraux bruts, sols hydromorphes, vertisols ou terres noires. Selon Abdoulaye Ramane [127], les formations géologiques sur la façade littorale sont constituées de sables grossiers avec une épaisseur d'environ 6 m et une porosité dépassant 40%, tandis que les sables marins fins, grisâtres ont une épaisseur de 15 m et une porosité avoisinant les 35% ; ce qui favorise une pollution assez rapide de la nappe phréatique sur le littoral avec un faible pouvoir de filtration des éléments véhiculés par l'eau. Ces sols de type hydro morphe, sont plus inondables et s'étendent sur 5 à 8 % du pays, dans les vallées, les cuvettes et les plaines alluviales. Toutefois, il importe de noter qu'au Bénin 62,5 % de la superficie du pays la surface est cultivable et seulement 20 % sont effectivement exploitées; et que la majeure partie des sols sont en dégradation sous l'action conjuguée des facteurs physiques et anthropiques [78].

Sur le plan administratif, le Bénin (voir carte à la page suivante) est réparti en douze (12) départements, soixante-dix-sept (77) communes, cinq cent quarante-six (546) arrondissements et trois mille cinq cent cinquante-sept (3.557) villages et quartiers de ville. Sous la bannière du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du territoire [102], une politique de décentralisation, réglemantée par des lois et leurs décrets d'application, est en cours de mise en œuvre. De l'administration territoriale du département au village ou quartier de ville, on peut retenir que :

- l'administration territoriale s'exerce dans le cadre du département, circonscription administrative de l'État ; ne jouissant pas de personnalité juridique et d'autonomie financière;
- le département : est administré par le Préfet, nommé par le Conseil des ministres, relève hiérarchiquement du Ministre chargé de l'administration territoriale;
- la commune : est une collectivité territoriale décentralisée dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, administrée par un conseil communal élu, dirigé par un Maire et ses adjoints, indemnisés dans le cadre de leur fonction ;
- l'arrondissement : est un démembrement de la commune et constitue une unité administrative, sans personnalité juridique et autonomie financière ;

- le quartier de ville dans les zones urbaines et le village dans les zones rurales : sont une subdivision de l'arrondissement et constituent les unités administratives de base au sein desquelles s'organise la vie. Ils ne jouissent ni de personnalité juridique, ni d'autonomie financière. [102].



Source INSAE, 2015

Figure 10. Carte du Bénin, les communes et leur densité

Sur le plan démographique, le dernier recensement général de la population et de l'habitat, rapporte pour le Bénin une population totale de 10.008.749 habitants, dont 5.120.929 sont des femmes, soit 51,2% [132].



Source Bénin-datasheet-2014

Figure 11. Bénin : Croissance démographique

Il s'agit d'une population très jeune, avec une espérance de vie à la naissance à 59 ans et une répartition par grands groupes d'âge qui donne 46% pour la population de moins de 15 ans ; 50 % pour les personnes âgées de 15 et 59 ans et 4% pour les plus de 60 ans [129]. Elle se caractérise aussi par le fait que sur moins de 10% du territoire national au Sud du pays se concentre plus de 50% de la population béninoise [132]. Les prévisions, selon la figure ci-dessous, montrent que cette population va plus que doubler en 2050 ; avec tout ce que cela pourrait avoir comme incidence sur les secteurs socioéconomiques, environnementaux et sanitaires.

Sur le plan économique, pour inverser le niveau relativement élevé de la pauvreté marquée par de fortes disparités régionales et sectorielles, le Bénin a élaboré et mis en œuvre différentes générations de Stratégies de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté [36], dont l'un des axes importants porte sur l'accélération durable de la croissance et de la transformation de l'économie [80]. Selon le Programme des nations Unis pour le Développement [130], l'activité économique au Bénin est marquée par la domination du secteur primaire avec une agriculture (encore traditionnelle, aux moyens rudimentaires et subordonnée aux aléas climatiques) qui occupe plus de 70% de la population active et qui constitue la principale source de création de richesse et de devises (évolution de la contribution du secteur agricole au PIB de 32,3% en 2005

à 36% en 2011) et du secteur tertiaire, marqué par un secteur informel qui résiste aux tentatives de restructuration.

Toutefois, malgré sa place parmi les premiers producteurs africains de coton [131], le Bénin reste un pays pauvre, classé 166<sup>ème</sup> sur 187 pays ; avec un PIB à 8.307 milliards de dollar, une croissance du PIB à 5,6%, un RNB par habitant (méthode Atlas) à 790\$; pour une inflation à 1,0%, selon l'Indice de Développement Humain (IDH) [130]. Sur le plan de la politique nationale de développement, le Bénin s'est doté depuis 2006 d'une nouvelle politique de développement fondée sur les études de perspectives à long terme « *Bénin 2025 Alafia* » réalisées en 2000 et sur la vision : « *faire du Bénin un pays émergent par la croissance économique et la réduction de la pauvreté* » [126].

Malgré une croissance relativement stable et modérée, qui a induit une amélioration du revenu par tête depuis près d'une décennie, le recul de la pauvreté au Bénin demeure faible; d'autant plus que les mesures prises au cours des dix dernières années pour lutter contre la pauvreté n'ont pas été concluantes; du fait d'une croissance trop lente pour assurer une réduction sensible et durable de la pauvreté et des récents chocs extérieurs, qui ont créé des difficultés supplémentaires [80]. C'est dire que « *l'incidence de la pauvreté monétaire s'est établie à 36,2% en 2011 contre 35,2% en 2009 et 37,5% en 2006 ; et la pauvreté non monétaire axée sur les conditions d'existence a touché 29,5% des individus en 2011 contre 44,1% en 2006 soit une baisse de 14,6* » [80].

## **1.6. Question et objectifs de recherche, une définition à partir d'une modélisation de l'intégration de la micro assurance à la gestion des catastrophes.**

La gestion des catastrophes (GC), selon la Stratégie Internationale de la prévention des catastrophes [34], revient à prévenir, à atténuer ou à s'adapter aux risques, à se préparer pour la réponse aux catastrophes qui devra prendre en compte le secours d'urgence et relèvement précoce, le relèvement ou réhabilitation et la reconstruction. Dans cette sous-section, pour faciliter une meilleure compréhension de ce cycle de la réduction des risques de catastrophe et pour définir la question et les objectifs de cette étude, nous en proposons ici une représentation

(notre adaptation du cycle selon ISDR) et notre modélisation du système de gestion des catastrophes, dans la perspective de l'intégration de la micro-assurance climatique.

### 1.6.1. Représentation du cycle de GC et modélisation du système de GIC.

Des représentation (figure 14) et modélisation (figure 15), on peut retenir que la problématique de l'intégration de la micro assurance climatique dans la gestion des catastrophes fait état d'une structure faite : de gouvernance et de ressource, qui interagissent pour offrir, dans un processus qui prend en compte les différents volets de la gestion des catastrophes (prévention, atténuation/adaptation, préparation et la réponse), divers services qui se doivent d'être de qualité, pour induire la résilience des populations. Face à un système aux caractéristiques marquées par des incapacités à produire une résilience dynamique des populations pour des risques de sécheresse et d'inondation, les préoccupations et le questionnement sur l'intégration de la micro assurance comme une solution pertinente envisageable, portée par ce projet, pour résoudre efficacement les problèmes identifiés dans ce chapitre, impose une définition de la question et des objectifs de la recherche.

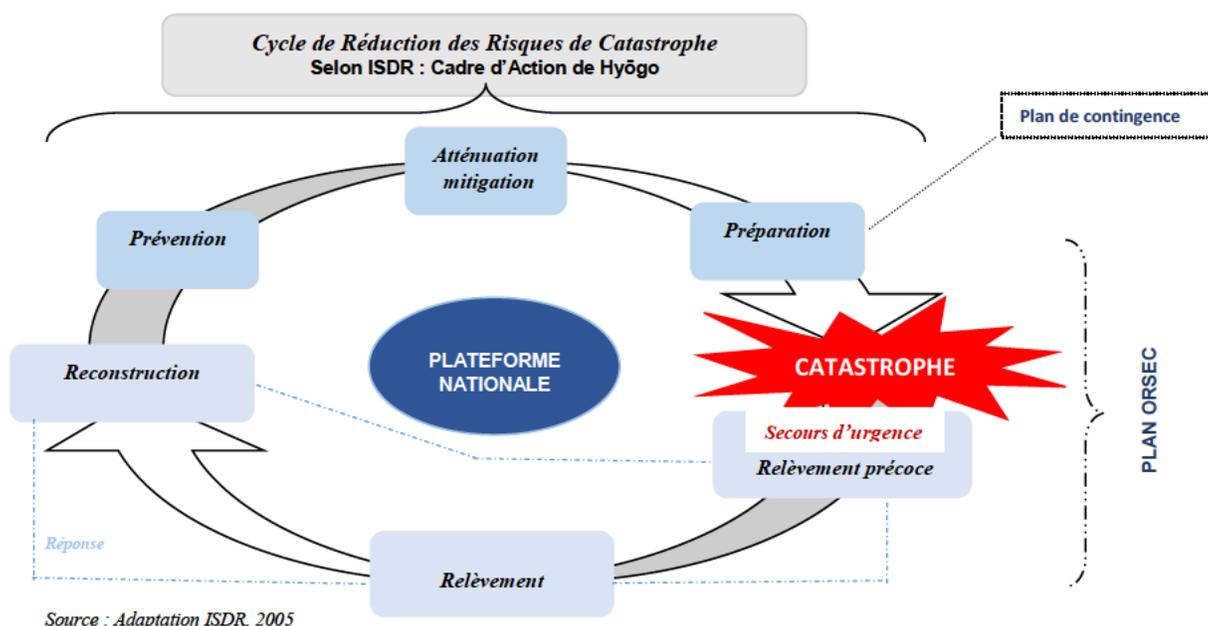


Figure 12. Cycle de Réduction des Risques de Catastrophe

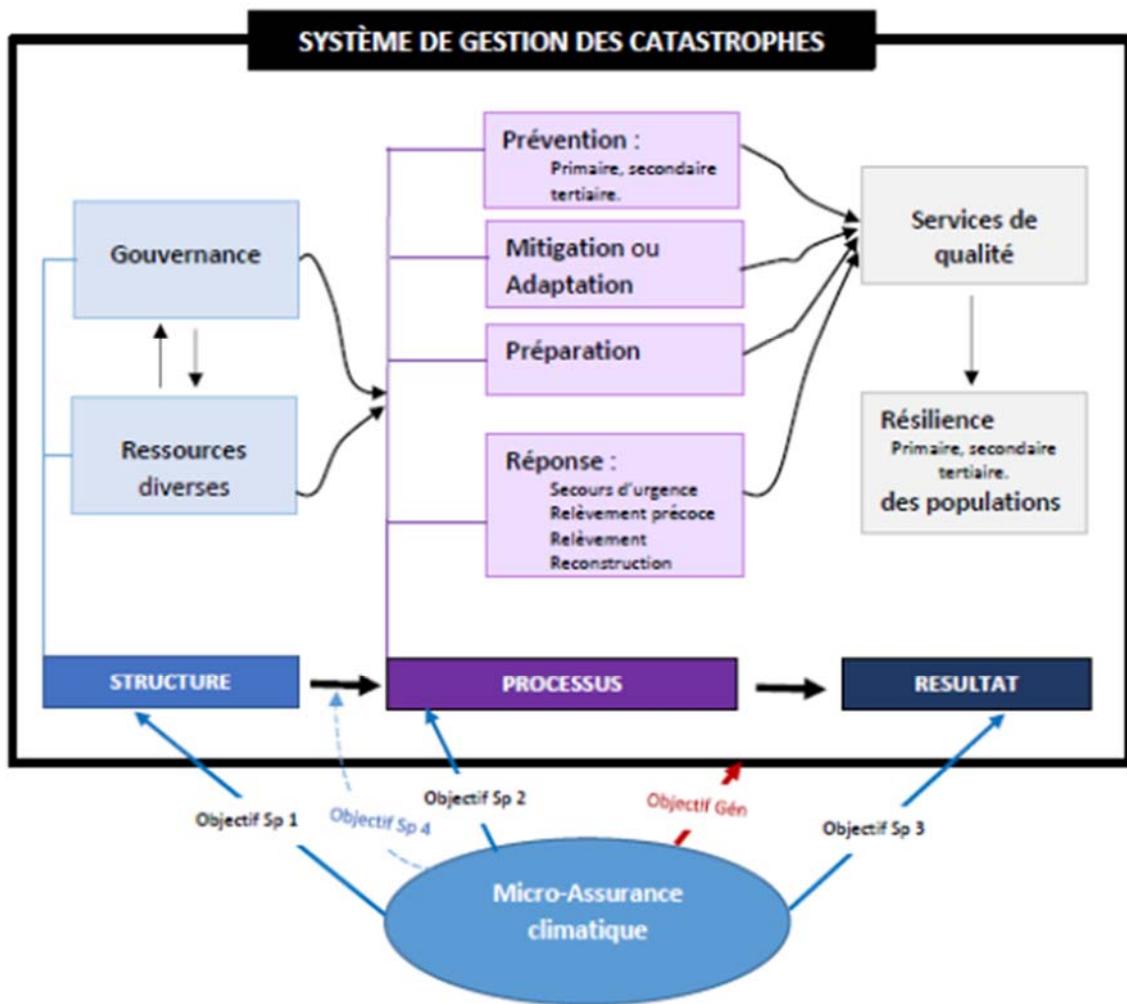


Figure 13. Modélisation du système de gestion intégrée des catastrophes avec la micro assurance climatique

### 1.6.2. Question de recherche

Au regard de tout ce qui précède, cette recherche se préoccupe de comment, dans un contexte de pauvreté, l'intégration de la micro assurance climatique, modifie la structure, le processus et le résultat de la gestion des catastrophes et assure la performance du système et la résilience des populations?

### **1.6.3. Objectifs de la recherche**

#### **1.6.3.1. Objectif général**

L'étude vise à analyser et comprendre, comment l'intégration de la micro assurance climatique dans la gestion des catastrophes influence la performance du système et favorise la résilience des populations, dans un contexte de pauvreté.

#### **1.6.3.2. Objectifs spécifiques**

Cet objectif général se décline en quatre objectifs spécifiques, qui sont :

- I. Comprendre comment l'intégration de la micro assurance climatique modifie la structure, en termes de ressources et de gouvernance, du système de gestion des catastrophes;
- II. Comprendre comment l'intégration de la micro assurance climatique modifie le processus de la gestion des catastrophes;
- III. Comprendre comment l'intégration de la micro assurance climatique modifie les résultats de la gestion des catastrophes, en termes de : services de qualité et de résilience du système et des populations;
- IV. Comprendre l'interaction entre l'intégration de la micro assurance climatique et l'influence qu'exerce la structure sur le processus dans le système de gestion des catastrophes.

Après cette analyse de l'ampleur des problèmes – vue en détail, surtout sur l'essentiel des aspects qui pourraient, dans ce contexte de cumul de vulnérabilités diverses, expliquer la pertinence, l'importance et la faisabilité d'une intégration de l'assurance à la gestion de catastrophe – une meilleure compréhension de la question et de l'objet de cette étude, ainsi définis, requiert une mobilisation des connaissances.

## **Chapitre 2. État des connaissances et Cadre conceptuel**

Intégrer la micro assurance climatique à la gestion des catastrophes, pour assurer la performance des systèmes de gestion et la résilience des populations, dans un contexte de pauvreté, comme celui du Bénin, c'est la thématique que se propose d'étudier le présent projet de recherche. A ce sujet et face au besoin de compréhension, exprimé par la question de recherche, il s'agira de :

- (i) de montrer comment le problème de recherche s'inscrit dans le champ des connaissances sur la thématique posée ; comment ces connaissances permettent de préciser la question de recherche et comment cette recherche participe à la progression générale des connaissances ;
- (ii) puis de proposer un cadre conceptuel en vue de résoudre la thématique, objet de la recherche [6].

Pour les aborder, il sera développé dans ce chapitre l'état des connaissances et le cadre conceptuel.

### **2.1. État des connaissances**

Selon la littérature, l'étude de la gestion des risques a débuté après la deuxième guerre mondiale [133]. Selon plusieurs sources (Crockford, 1982; Harrington et Niehaus, 2003; Williams et Heins, 1995), alors que la gestion des risques modernes remonte à la période 1955-1964; où elle a été pendant longtemps associée à l'utilisation de l'assurance de marché, pour protéger les individus et les entreprises contre différentes pertes associées à des accidents [133;134], l'utilisation des produits dérivés comme instruments de gestion de différents risques assurables et non assurables n'a débuté que durant les années 1970, pour se développer très rapidement durant les années 1980 [134]. Depuis, le champ des connaissances sur le rôle de l'assurance et surtout de la micro assurance, comme moyen de transfert des risques, dont les risques de catastrophe et sur son potentiel à construire et renforcer la performance des systèmes de gestion et la résilience des populations face aux catastrophes, dans les pays du Nord, semble connaître un développement globalement encore timide, dans les pays pauvres. En effet, si certains pays d'Asie comme l'Inde surtout, mais aussi le Sri Lanka et le Bangladesh semblent regorger de connaissances et de bonnes pratiques dans le domaine, la revue de la littérature, sur l'utilisation de la micro assurance climatique pour la couverture des risques d'inondation et de sécheresse,

fait état de très peu de connaissances en Afrique Subsaharienne. A l'observation, les rares expériences relevant de connaissances scientifiques ou grises se développent surtout dans les pays anglophones, comme entre autres, l'Afrique du Sud, la Zambie, le Kenya, l'Éthiopie, le Ghana; mais sont inexistantes ou embryonnaires au Bénin. Étant donné qu'il s'agit surtout dans cette étude de gestion intégrée et au regard des problèmes soulevés au chapitre 1, nous allons nous appuyer sur les concepts de la gouvernance et du changement, et à travers eux, mobiliser les connaissances développées sur l'intégration, le pouvoir et la prise de décision, la capacité de gestion du changement et la performance; le tout, en lien avec la micro assurance intégrée à la gestion des catastrophes. Pour les besoins de cette étude et dans la perspective d'utiliser la santé publique comme instrument de gestion de l'intégration, en vue de proposer une restructuration pour un système de gestion adapté aux besoins, nous mobiliserons aussi les connaissances sur certaines approches de santé publique, qui ont déjà fait leur preuve dans la gestion des risques sanitaires ou biologiques ; pour ce qu'elles peuvent apporter de pertinent dans la gestion plus globale des risques et particulièrement des risques de catastrophe hydrométéorologiques.

A cet effet, la présente section est structurée en un ensemble de quatre sous-sections qui permettront la compréhension des thématiques soulevées et de préciser la question de recherche. Dans le détail, la première sous-section développera le rôle et l'importance de la micro assurance, en tant que produit financier, chargé de transfert de risques, de protection sociale, garant de l'équité; la seconde traitera des concepts de la vulnérabilité, du risque (surtout le risque de catastrophe), de la résilience, dans le cadre de la gestion des catastrophes, et de l'autonomisation. La troisième sous-section développera le concept de la gouvernance, avec la prise et le pouvoir de décision, la performance et le changement; alors que la dernière abordera la place de la santé publique dans la gestion des catastrophes.

### **2.1.1. La micro assurance climatique, comme un instrument financier, au service de la gestion des catastrophes**

Les catastrophes naturelles, comme les sécheresses et les inondations, représentent des menaces de plus en plus grandes et récurrentes pour les pays en développement, au regard de leur fréquence et des pertes en vies humaines et des dégâts matériels, ou des dommages durables, (destruction des habitats et des infrastructures) nécessitant des opérations de reconstruction qui

puisent à répétition dans des ressources déjà rares [6] ou inexistantes. Alors il importe, avec la mobilisation des connaissances, de faire comprendre le rôle de l'assurance et de la micro assurance en général et dans la couverture des risques climatiques, puis de rechercher s'il a déjà été développé, dans des pays pauvres ou à faibles revenus, des stratégies, initiatives; connaissances ou des instruments financiers novateurs, destinés à mutualiser les risques de catastrophes naturelles et à constituer une micro assurance contre ces risques; d'autant plus que de telles actions conjointes accélèreraient le retour à un schéma de croissance durable [6] et contribueraient à une résilience dynamique des populations.

#### **2.1.1.1. Rôle de la micro assurance dans la promotion de l'efficacité de la gestion des catastrophes et la résilience des populations**

La revue de la littérature fait état de plus en plus de connaissances sur le rôle de l'assurance et de la micro assurance dans le transfert des risques en général et dans la couverture des risques de catastrophe en particulier. En effet, la Banque Mondiale, dans son rapport sur le développement dans le monde 2014, en traitant des quatre « *composantes interdépendantes de la gestion du risque* », à savoir : la connaissance, l'assurance, la protection et l'adaptation, a montré que l'assurance fait partie intégrante, de la stratégie de gestion du risque [136]. La modélisation de l'interdépendance de ces composantes décrit que : (i) la Connaissance, qui passe par la compréhension des chocs, de l'environnement interne et externe et de leurs conséquences potentielles, permet de réduire l'incertitude; (ii) et permet à l'Assurance de transférer des ressources entre individus et dans le temps, des états favorables aux états défavorables de la nature; (iii) favorisant du coup la Protection, en réduisant la probabilité et l'ampleur des pertes ou en faisant accroître la probabilité et l'ampleur des gains; (iv) afin d'assurer l'Adaptation, permettant ainsi aux individus de se relever des pertes subies et de tirer le meilleur parti des avantages [136]. C'est dire que de façon opérationnelle, en assurance, cette gestion des risques passe par un processus qui couvre un continuum d'activités, qui va de l'identification au transfert des risques, en passant par la diversification, l'évaluation, la prévention, la réduction des risques, puis à la tarification ; ce qui permet à l'assurance, lorsque les pertes imprévues surviennent, d'aider les communautés à faire face aux difficultés financières qui leur sont associées [137].

Dans le cadre de la gestion des risques de catastrophe, l'activité principale de l'industrie de l'assurance est de comprendre et de gérer le risque, grâce à la prévention, la réduction et le partage des risques. Cette approche permet à l'industrie de l'assurance d'aider à protéger la société, à favoriser l'innovation et, par ricochet, à promouvoir le développement économique et social durable ; ce qui fait qu'elle assure un rôle fondamental dans la gestion des risques de catastrophe naturels, en essayant de trouver de nouvelles façons de répondre aux divers besoins des individus, des collectivités, du gouvernement et des entreprises commerciales [137].

Cela est d'autant plus vrai que, même pour les pauvres des pays en développement, « des méthodes originales, telles que la micro assurance et les produits dérivés, basés sur des indices météorologiques, ont été élaborés et testés sur le marché privé » [135]. A cet effet, la Banque mondiale a initié par exemple « *la gestion du risque social (social risk management)* », qui fait la distinction entre les événements catastrophiques idiosyncrasiques (affectent un seul ménage) et les phénomènes covariants (affectent plusieurs ménages à la fois) ; et a étudié les possibilités souvent réduites, pour les ménages habitant dans une zone donnée, de mutualiser ces risques, après une évaluation de l'environnement des différents acteurs susceptibles d'agir face à ces risques, en proposant une typologie d'actions (prévention, atténuation du risque et la réaction au risque), que ces acteurs peuvent déployer pour gérer le risque [6].

#### *Une définition opérationnelle de la micro-assurance*

La micro-assurance œuvre pour la protection des personnes à faibles revenus, contre des dangers spécifiques, en échange du paiement régulier de primes, dont le montant est proportionnel à la probabilité et au coût du risque encouru [7]. Sachant qu'il s'agit là d'une définition facile à confondre avec celle de l'assurance classique, à la différence que la clientèle cible se caractérise par son niveau de pauvreté, dont la détermination, pour prétendre à une protection par la micro-assurance est subordonnée à la réglementation de chaque pays [7]. On peut alors admettre que la micro-assurance est destinée aux personnes incapables d'accéder à l'assurance ou oubliées par l'industrie de l'assurance et les schémas d'assurance sociale grand public et n'ayant pas accès aux produits adaptés à leur situation [7].

Mais lorsque l'on parle de gestion de catastrophes, la micro assurance s'entend souvent une micro assurance des catastrophes météorologiques, de plus en plus suspectées d'augmenter à l'avenir, du fait des changements climatiques et d'être particulièrement préjudiciables aux portefeuilles des compagnies de micro-assurance ; d'autant plus que de petits portefeuilles ou des portefeuilles limités géographiquement peuvent être ruinés par une catastrophe naturelle majeure [7]. Cette situation est aussi crainte par la plupart des compagnies d'assurance parce que les changements climatiques ont aussi un impact sur l'assurance santé et l'assurance vie, étant donné que les événements météorologiques extrêmes peuvent tuer ou blesser des centaines de milliers de personnes ; et les bâtiments et/ou ce qu'ils abritent peuvent être également affectés par des événements hydrométéorologiques [7], comme les inondations. Cela pose un problème d'assurabilité du risque.

#### *Assurabilité du risque*

La notion de risque assurable constitue une base pour toute assurance ou micro assurance ; et pendant que face aux catastrophes, le chiffre d'affaires des compagnies d'assurance augmente régulièrement et que se produisent des catastrophes toujours plus nombreuses et plus meurtrières, c'est en se demandant si tous les risques peuvent être assurés, qu'intervient la notion de risque assurable, dont les limites de ce qui peut être ou non assuré sont fixés par la société [138]. Sachant que l'assureur est souvent prêt à tout assurer, à condition qu'on y mette le prix ; et que pour être assurable, un risque doit être aléatoire, futur, licite, involontaire, réel, assez courant, pour qu'il soit possible d'en calculer la probabilité, pas trop courant, car il ne serait plus aléatoire, la définition du "risque assurable" peut être mise à mal sur certains points et pour certains événements [138]. C'est pourquoi, en évoquant l'assurance climatique, qu'il s'agisse de l'assurance traditionnelle ou de la micro-assurance, il est fondamental de comprendre qu'il n'est pas possible d'assurer le climat, tout comme il est aussi impossible – en dehors par exemple des inondations et sécheresses, prises en compte par cette étude – d'assurer tous les effets liés aux changements climatiques, comme la fonte des glaciers ou l'élévation accélérée du niveau de la mer, sur la base des principes de l'assurance sur l'imprévisibilité, la calculabilité et la survenue soudaine [7]. A ce titre, assurer les grandes catastrophes qui touchent des milliers de personnes, représente également un risque assurable, pour lequel les États, les assureurs et les réassureurs parviennent généralement à travailler ensemble pour venir en aide aux victimes ;

sous la bannière d'un partenariat public-privé qui se renforce de plus en plus et qui fait que le système d'assurance des catastrophes naturelles est maintenant présent dans tous les pays développés [138]; contrairement à la situation des pays en développement, comme le Bénin.

Il va sans dire que pouvoir identifier et quantifier ou du moins, estimer partiellement la probabilité d'un évènement et les pertes qu'il pourrait engendrer, fixer le montant des primes et diversifier le risque auquel sont exposés les individus ou les collectivités, sont les conditions sine qua none pour rendre possible l'assurance du risque [136]. Toutefois, cette assurance n'est pas nécessairement rentable (faible rapport primes/demandes d'indemnisation de nombreux programmes d'assurance agricole, par exemple), alors que les coûts de transaction de l'exécution d'un programme d'assurance ou de micro assurance peuvent être considérables [136]. Par ailleurs, les incertitudes créées par le changement climatique brouillent les calculs actuariels qui sous-tendent le marché de l'assurance et lorsque le changement climatique aura des effets plus concomitants, plus répandus et plus systémiques, sur le plan mondial et régional, la diversification des risques deviendra plus difficile à compenser dans d'autres régions ou sur d'autres segments du marché. [136]. Selon la conception actuarielle des limites de l'assurabilité, un risque assurable est défini comme un risque auquel peut s'appliquer la loi des grands nombres ; sachant que dans ce cas, le risque est diversifiable, au sens de l'assurance, et disparaît donc complètement si l'assureur est capable de se constituer une mutualité suffisamment grande [138]. Dans le cas contraire, un risque non diversifiable ne disparaît pas par mutualisation et est, de ce fait, difficilement assurable [138]. Pour Scheyvens et Cummins, les risques assurables répondent donc à des critères établis pour un fonctionnement efficace de l'assurance (par exemple la perte due au hasard, mesurable, prévisible, déterminé sur la base de grandes unités d'exposition qui sont choisies au hasard, de grandes unités d'exposition non-catastrophique, etc.) [139]. Il va sans dire que la mesure dans laquelle l'assurance peut aider l'assuré à se remettre de pertes dues aux catastrophes dépend en grande partie de la caractérisation et de la quantification des risques assurables, que la compagnie d'assurance est prête à assurer ; parce que plusieurs obstacles peuvent limiter la mesure dans laquelle des risques assurables sont couverts dans certaines régions ou pays [139]. Plus simplement défini, un risque est assurable s'il peut être transféré sur le marché ; et un risque inassurable peut être considéré comme un

risque qui ne peut faire l'objet d'aucun échange mutuellement avantageux entre deux agents économiques. [138].

Dans le secteur de l'agriculture, souvent touchés par la sécheresse et les inondations, les risques assurables peuvent être regroupés en six grandes catégories, qui se résument à : des risques avec de grandes unités d'exposition, des perspectives pour la perte accidentelle, mesurables, déterminables, qui ne sont pas catastrophiques ; et des primes qui sont économiquement viables [139]. Enfin, la diminution de l'assurabilité basée sur le marché suppose un recours important à l'État comme assureur de dernier recours, un rôle que de nombreuses administrations publiques jouent implicitement, dans certains pays développés, mais qui semble difficile à admettre ou à assumer dans la plupart des pays en voie de développement, dont les pouvoirs estimeraient, parfois à tort, qu'ils ne sont pas à risques ou qu'ils peuvent toujours référer à l'aide internationale [136]. C'est dire qu'en la matière, « *l'assurance n'élimine pas le risque, mais elle réduit la variance des pertes supportées par les participants à un pool d'assurance* » [135]; c'est pourquoi « *le bilan de nombreux États n'est pas optimal, tant dans les pays à risques ou non* » [136].

#### *Viabilité de la micro assurance*

Selon l'Organisation Internationale du travail, la viabilité de la micro-assurance exige, à juste titre, une perspective à long terme, étant donné le temps que prennent les nouveaux produits, même dans l'assurance commerciale, avant d'atteindre la rentabilité; alors que dans cette période, la micro-assurance peut offrir des avantages commerciaux considérables aux assureurs, comme la possibilité de toucher de nouveaux marchés et d'appliquer ses innovations à d'autres secteurs d'activité [140]. L'OIT estime que, « *la notoriété accrue de la marque et la fidélité de la clientèle se transformeront en revenus plus élevés lorsque leurs clients progresseront dans l'échelle des revenus et pourront acheter des produits d'assurance plus chers* » [140]. Ce qui revient à considérer que la solution de la viabilité de la micro assurance passe alors par l'application du mot d'ordre : « *Acquérir et garder les clients* » [140], d'autant plus que les micro assureurs ne reçoivent qu'une petite prime de chaque client et par conséquent, pour être viable, il est essentiel pour eux d'inscrire les clients en grand nombre, puis de les fidéliser par rapport aux différents produits et à la compagnie [140].

### *Rôle de la micro assurance*

Globalement, selon Chevallier *et al.*, « nous savons depuis Arrow (1965), Borch (1990) et Aase (1993), que le transfert de risque augmente le bien-être social » [138] ; une manière de reconnaître que la micro assurance climatique peut constituer un moyen efficace de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement [141]. De la protection à la résilience du micro assuré face aux risques, nous allons aborder ici quelques rôles essentiels de la micro assurance.

#### Gestion des risques sociaux

La micro assurance permet de donner aux communautés les moyens de se protéger elles-mêmes [136]. En effet, elle offre, par exemple, une protection aux communautés à faible revenu, en assurant leurs récoltes, le bétail et les biens, et elle peut couvrir aussi les accidents, la santé, la vie et l'assurance funéraires. Dans le cadre d'un plan de continuité d'activité, l'assurance interruption d'activité fournit une protection pour la perte conséquente de revenus en cas de catastrophe [137]. Dans les conditions de besoins de couverture élevés, des « pools d'assurance contre les catastrophes et les solutions d'assurance basées sur des indices peuvent faciliter la couverture des risques de catastrophe dans les communautés très exposées et vulnérables [137]. A cet effet, il existe un ensemble de solutions – tels que les titres d'assurance liés, qui sont des obligations catastrophe, par exemple, qui peuvent apporter des capitaux de remplacement pour couvrir les risques de catastrophe – renforcé par les gouvernements et l'industrie de l'assurance, à travers des partenariats publics-privés, pour établir des systèmes de protection sociale aux niveaux national et régional, qui intègrent des mécanismes d'assurance pour augmenter la résilience aux catastrophes [137].

Alors, étant donné que les changements climatiques ne touchent pas tout le monde de façon uniforme, les individus, les ménages et les communautés s'adaptent par le choix de leurs moyens d'existence, d'affectation de leurs actifs et de leur lieu de résidence, souvent en basant leurs décisions sur des savoirs traditionnels ; sachant que dans ces conditions, les populations (même analphabètes) sont plus disposées et aptes à changer s'ils bénéficient de systèmes d'aide sociale qui associent le partage communautaire, l'assurance sociale publique, les services financiers, les services de micro assurance privés et les filets de sécurité publics [137]. Dans cette vision qui

mobilise l'ensemble des produits de la protection sociale pour l'atteinte d'un objectif, la micro assurance climatique pourrait, surtout en contexte où les perceptions ne sont pas encore favorables et où sa pratique n'est pas encore courante, s'appuyer ou se greffer sur l'existence d'autres produits de pénétration plus facile et forte, pour se faire une place et se développer [137].

Sous le vocable d'intégration de la protection sociale et de l'inclusion financière, l'OIT pense que la micro-assurance peut être un moyen intégral pour étendre ou pour compléter les prestations de protection sociale, en particulier pour les travailleurs pauvres ; parce que non seulement elle peut soutenir la distribution des prestations de protection sociale aux populations sous-desservies, mais elle peut aussi compléter les prestations de base des régimes d'assurance sociale ; dans le but de corriger un échec sur les marchés financiers pour permettre aux travailleurs pauvres d'avoir accès à des services d'assurance précédemment indisponibles [140]. C'est dire qu'en tirant parti de la protection sociale avec l'inclusion financière, il est possible d'accroître l'efficacité des deux : améliorer la capacité des travailleurs de l'économie informelle, afin qu'ils soient capables de faire face aux coûts associés à la maladie ou au décès, aux soutiens à la famille, aux pertes des biens de production et aux destructions causées par les catastrophes [140].

Aider les communautés à s'adapter

L'appui à la mise à profit des savoirs traditionnelles ou endogènes – dans la gestion des risques climatiques par les communautés locales qui connaissent mieux que d'autres acteurs les dangers climatiques locaux et sont mieux à même de gérer les liens sociaux et écologiques, de même que les projets de développement et de protection de l'environnement à un coût moindre que les intervenants extérieurs [136] – renforcerait plus la réduction des risques et l'adaptation aux changement climatique, ce qui à terme et comme toutes mesures de prévention, pourrait réduire de façon substantielle les coûts de réparation des dommages, qui pourraient alourdir les charges d'une micro assurance climatique ; et du coup affaiblir sa viabilité.

Fournir une protection sociale aux populations les plus vulnérables

Selon la Banque Mondiale, l'utilisation et l'appui des mécanismes de la micro assurance a suscité beaucoup d'intérêt dans le contexte de gestion des catastrophes, où elle peut offrir ou

assurer une protection différenciée contre les pertes liées aux manifestations climatiques extrêmes et faciliter la gestion des coûts, qui ne peuvent être couverts par l'aide internationale, les pouvoirs publics ou les citoyens. [136]. A cet effet, sachant que les changements climatiques amplifieront les vulnérabilités et exposeront un plus grand nombre d'êtres humains aux risques climatiques, plus fréquemment et sur des périodes plus longues, il s'avère donc indispensable de mettre en place des politiques sociales pour venir en aide aux groupes dont les moyens de subsistance risquent de diminuer progressivement sous l'effet du changement climatique [136].

Dans cette situation et face aux chocs, les filets de sécurité peuvent avoir une fonction d'assurance s'ils sont souples, s'ils peuvent être développés à une plus grande échelle et surtout, s'ils sont échelonnés, avec une priorité qui passe de la fourniture immédiate de produits alimentaires, de services d'assainissement, aux travaux de redressement, de reconstruction et, éventuellement, de prévention et d'atténuation des catastrophes [136]. C'est dire que, les filets de sécurité peuvent remplir une fonction d'assurance, (i) en s'appuyant sur un budget anticyclique et évolutif; (ii) être assortis de critères de ciblage qui permettent d'identifier les personnes aux besoins temporaires ; (iii) mis en œuvre avec souplesse de manière à permettre une intervention rapide après un choc ; (iv) et régis par un système de responsabilités et de procédures administratives fondamentales convenu bien avant la catastrophe [136]. Par exemple, des mécanismes d'alertes précoces, à travers des alertes avancées publiées par le biais de prévisions et bulletins saisonniers peuvent mobiliser les filets de sécurité à l'avance et faciliter la mise en place des mesures de la préparation à la réponse aux catastrophes [135], prévues dans les plans de contingences. Par ailleurs, même les pays à faibles revenus, qui n'ont pas les moyens d'effectuer des transferts permanents au profit de leurs populations pauvres, peuvent mettre en place des filets de sécurité évolutifs, qui fournissent une assurance non contributive de base et peuvent constituer une forme de protection sociale essentielle, capable de prévenir des décès et des pertes d'actifs excessives, même dans les pays pauvres où ces systèmes n'ont pas été souvent utilisés [135].

#### Protection financière

Elle se produit lorsque, en réponse à des chocs, la micro-assurance protège les ménages à faibles revenus contre l'utilisation des mécanismes d'adaptation inefficaces comme : l'épuisement des économies et des fournitures supplémentaires de biens comme la nourriture et le bétail, la vente

de propriétés précieuses et parfois génératrices de revenus, l'emprunt à des taux d'intérêt généralement élevés ou l'usure, l'ajustement de l'offre de travail, la modification des modèles d'achat et de consommation, l'engagement dans des pratiques d'entraide réciproque, la capitalisation sur l'appartenance à des groupes d'entraide et le retrait des enfants de l'école pour générer les ressources nécessaires pour gérer les chocs impliqués. [7]. Par ailleurs, outre la réduction des mesures réactives prises par les ménages en situation de crise, où la micro-assurance est principalement destinée à empêcher que des événements indésirables n'aggravent et n'enracinent la pauvreté des assurés ; Churchill et Matul pensent que la protection financière offerte par la micro-assurance peut permettre théoriquement aux individus de prendre de façon proactive des décisions qui améliorent leurs revenus et leur niveau de vie ; tout comme elle est censée encourager les ménages à allouer des ressources à des fins plus rentables ; des risques qu'ils ne sauraient prendre auparavant [7]. C'est aussi le point de vue de l'Organisation Internationale du Travail [140], qui estime que la micro-assurance est comme une grande tente sous laquelle il existe de nombreux types d'organisations, approches, risques couverts et une cacophonie de discussions autour du mot «micro-assurance», qui peut créer des confusions, parce qu'elle a des significations différentes pour différentes personnes ; et pour créer un certain ordre, il est utile de classer la micro-assurance en deux composantes essentielles : fonctions productives et fonctions protectrices [140].

Toutefois, au-delà de tous ces rôles, il importe de se demander si la micro assurance, saurait prendre un format de « tente » adapté, pour contribuer à construire et renforcer la résilience des populations face aux catastrophes naturelles de type sécheresse et inondation. En dehors des idées déjà avancées plus haut dans ce chapitre, nous voudrions exploiter ici l'analyse de Dayton-Johnson [6], qui apporte un essai d'argumentaires pour montrer que la micro-assurance est non seulement un produit financier de protection sociale; mais aussi et surtout qu'elle est garante de la justice sociale et de l'équité.

Micro assurance et résilience, face aux catastrophes naturelles

Selon Dayton-Johnson de l'exemple de secours raisonnablement efficaces déployés aux Honduras après le passage de l'ouragan Mitch, on peut tirer deux enseignements :

- l'aide d'urgence peut éviter de cibler les populations qui n'ont subi aucune perte (en l'occurrence, elle est allée manifestement aux ménages dont le logement a été endommagé), pendant qu'il reste souvent beaucoup de victimes qui ne reçoivent rien.
- l'aide en nature, en raison de son essence même, n'est pas adaptée à l'ampleur des pertes individuelles : les victimes pauvres qui ont reçu une aide ont été « *sur indemnisées* » et les plus riches ont été nettement « *sous-indemnisées* » ; alors que des contrats d'assurance performants n'auraient pas induit un tel déséquilibre entre les pertes et leur indemnisation [6].

L'autre leçon de cette expérience est que, si un programme de lutte contre la pauvreté ou un filet social existait déjà, il pouvait permettre d'apporter des secours post-catastrophe, sans induire des coûts prohibitifs, pour le démarrage de l'intervention ; parce que « *dans le cas des catastrophes naturelles, les mesures d'atténuation du risque pourraient notamment consister à créer des réseaux médicaux rapidement mobilisables ou à construire des installations de stockage d'aliments* » [6].

Pourtant, de nombreux pays présentent des lacunes en termes de financement du risque, alors que la résilience dépend également de la capacité d'un gouvernement à financer le redressement et la reconstruction au travers de réaffectations de budget, d'augmentations d'impôts, de réserves, d'emprunts nationaux ou étrangers, de l'assistance internationale, d'indemnisations d'assurance et de réassurance, et d'instruments tels que les « obligations catastrophes » [142]. Dans ces conditions, des mécanismes de partage des risques ou de transfert des risques, tels que ceux qu'offre la micro assurance, seront importants pour aider les collectivités et les économies face à ces menaces ; sans oublier que les collectivités doivent aussi mieux se protéger, afin de réduire les pertes évitables et renforcer la résilience, pour faire face aux événements qui se produisent [137]. C'est dire que, plus d'investissement dans la réduction des risques conduira à :

- moins de pertes économiques, sociales et environnementales,
- des communautés et une économie, plus sûres et plus résilientes,
- faire en sorte que les fonds publics et privés soient consacrés à moins de secours et de récupération, ce qui permet un meilleur investissement,

- favoriser plus d'accès à une assurance abordable pour aider les collectivités à gérer l'incertitude de l'adversité et les difficultés financières associées à des pertes inattendues [137].

#### *Quelques approches et modèles de micro assurance climatique*

Face aux situations météorologiques, de plus en plus critiques, il existe des expériences de micro-assurance qui sont pertinentes dans le contexte du changement climatique [7]. Toutefois, malgré l'ingéniosité des mécanismes de mutualisation du risque au niveau local, quand les voisins ont les mêmes problèmes, ils ne peuvent s'entraider. C'est pour ces mêmes raisons que les assurances privées ne sont guère susceptibles de proposer un système de mutualisation, car elles pourraient probablement ne pas trouver d'adhérents non exposés au risque avec qui le partager ; du fait de l'étroitesse des marchés formels de la micro assurance dans beaucoup de pays en développement, où il est peu probable qu'une micro assurance purement privée puisse offrir une protection viable contre le risque de catastrophe, même lorsque celui-ci est géographiquement limité par rapport à la taille du marché. Dans ces conditions, « *les ménages et les communautés locales ne peuvent guère s'assurer individuellement contre le risque de catastrophes naturelles, car celles-ci frappent généralement tous leurs membres* » [6]. Alors, les assureurs aident les collectivités à réduire les risques de catastrophe grâce à la recherche des risques, des modèles, des analyses, des outils et des mesures, ainsi que la sensibilisation et des soutiens au niveau local ; des efforts qui produisent des résultats pratiques tels que les plans de continuité d'activité des entreprises et des municipalités, des protocoles de gestion de la chaîne d'approvisionnement, des cartes de risques au niveau communautaire, les procédures d'évacuation, des matériels éducatifs et des campagnes de sensibilisation qui favorisent la réduction des risques de catastrophe [137]. Toutefois, plusieurs expériences de micro-assurance existent et assurent la protection contre la survenance de conditions météorologiques particulières, généralement mesurée par une sorte d'indice [7]. Quelques exemples ici, aideront à la compréhension du rôle de la micro assurance dans la gestion des catastrophes.

#### La micro assurance agricole indiciaire

Elle est, à posteriori, un instrument privé de gestion des risques climatiques, qui a toujours figuré comme l'une des principales variables du revenu agricole dans les pays en développement, où

le niveau d'investissement agricole (notamment pour les barrages de retenue d'eau et pour l'irrigation), qui permet en partie de se protéger des risques climatiques, est faible. [142]. Prenant en compte ces conditions, face aux risques climatiques, deux types de stratégies sont généralement mises en œuvre : (i) agir en prévention à l'aléa climatique, grâce à différentes techniques agricoles qui permettent d'être moins dépendant des conditions; (ii) et agir en réaction à un aléa climatique pour compenser les pertes et pour préserver le revenu [143]. Selon Lagandre et Chetaille, face à la difficulté à évaluer tous les dommages, à l'impossibilité de rembourser tous les assurés affectés par une catastrophe touchant un grand nombre d'acteurs, etc., la micro assurance indicielle a été développée pour contourner ces limites de l'assurance classique; et prévoit un remboursement en fonction d'un indicateur objectif, qui est fortement corrélé au rendement (exemple : niveau des précipitations) [143]. L'utilisation des indices permet alors à des assureurs de transférer leur risque à des réassureurs ou sur les marchés financiers. Ce qui évite à l'assureur de faire faillite, même si de nombreux producteurs sont touchés simultanément, d'autant plus qu'en cédant son risque, il est lui-même couvert [143].

Selon Sarr, B., Atta, S. et Kafando, L., [144] du Centre régional Agrhymet Département formation et recherche du Niger et de Planet Garantie du Sénégal , en Afrique, les indices et dérivés climatiques utilisés et les méthodes appliquées pour leur calcul dans les systèmes d'assurances indicielles offrent – du fait de leur simplicité et du fait qu'ils nécessitent une mobilisation logistique et humaine relativement faible, donc du faible coût de leur mise en œuvre – de nombreux avantages aux systèmes d'assurances indicielles, comme les possibilités d'application à des aires géographiques de grande taille [144]. Des indices généralement utilisés, ces auteurs ont retenu :

Indice pluviométrique saisonnier

Il est basé sur le calcul de la différence entre le cumul saisonnier des niveaux de pluviométrie d'une zone et la moyenne pluviométrique historique des pluies de cette zone. L'évaluation des pertes de production subies par les cultures est faite à partir d'une corrélation de la moyenne historique avec les rendements. La mise en place d'un état de veille, permet le déclenchement d'une alerte si les quantités de pluies recueillies aux postes pluviométriques, dans une période prédéfinie de la saison des pluies, sont significativement inférieures aux moyennes pluriannuelles [145;144]

#### Indice paramétrique de sécheresse à plusieurs phases

Il prend en compte trois grandes phases de développement des cultures (phase végétative, phase de développement-floraison et la maturation), dont les besoins en eau et la sensibilité à la sécheresse varient d'une phase à une autre. En mettant en relation : la pluviométrie de la phase à indemniser (prise isolément) et les paramètres, seuil déclencheur et seuil d'abandon [146;144], l'indice paramétrique de sécheresse, permet de gérer une éventuelle indemnisation des producteurs. La valeur de l'indice pour une zone donnée est la somme des relevés pluviométriques journaliers d'une station de référence de la zone, sachant que pour tenir compte des pertes d'eau par ruissellement et drainage, des cumuls pluviométriques décennaires sont bornés; et que la valeur maximale de l'indemnisation est égale au montant des investissements totaux (intrants, main-d'œuvre, services) réalisés avant et durant la phase, et l'indemnisation totale est plafonnée par le montant des coûts de production, sans les coûts de récolte et post récolte [144].

#### Indice de déficit hydrique

Appliqué à la culture de blé, pour établir une corrélation entre le niveau de satisfaction des besoins en eau et le rendement [147;144] et reposant sur la notion de pluie efficace, il « *exprime le rapport de la différence entre un seuil pluviométrique fixé et la pluviométrie d'une période ou de l'année en cours* » [148;144]; et se calcule par période de dix (10) jours [144].

#### Taux de satisfaction des besoins en eau et indice de rendement

Basé sur l'évapotranspiration réelle de la culture en conditions hydriques limitantes (ETR), calculée à partir de l'algorithme d'Eagleman, « l'indemnisation se fait sur la base d'une valeur seuil d'ETR/ETM et des rendements simulés par un modèle de bilan hydrique (modèle Diagnostic hydrique des cultures [149;144]

#### Indice I de satisfaction des besoins en eau des cultures

Dans les pays où l'eau constitue un facteur limitant de l'agriculture pluviale, la mise au point d'une méthode d'estimation de l'indice I [150;144]; où I, dont le calcul est aussi basé sur le bilan hydrique, reflète l'ensemble cumulé des déficits ( $D_i$  = indice réduit du pourcentage de ce déficit par rapport aux besoins totaux de la culture en eau pour la saison) et des excédents d'eau

(indice réduit de trois unités si E, excédent d'eau dans le sol est supérieur à 100 mm) subit une décade après décade par la plante durant le cycle [144]

Indices de végétation

« Ils sont des mesures radiométriques de la variabilité spatiale et temporelle de l'activité photosynthétique de la végétation » [151;144] Ils sont fonction de l'état hydrique de la végétation et le plus courant est le « *Normalized Difference Vegetation Index* » (NDVI) [144].

Toutefois, les méthodes de calcul utilisées sont plus ou moins arbitraires et les systèmes d'assurances indiciaires peuvent être sujets à de nombreux problèmes dits « risque de base » [144].

Comme avantages de l'assurance indiciaire pour les agriculteurs, on peut retenir (i) la stabilisation du revenu, désormais moins dépendant des conditions climatiques; (ii) l'amélioration de l'accès aux financements, parce que les assurances climatiques peuvent sécuriser des crédits de campagnes ou l'achat d'intrants [143]. Cependant, le fonctionnement de la micro assurance qui consiste à payer une prime pour se prémunir d'un événement futur improbable, n'est pas intuitif pour de nombreux agriculteurs et constitue une réelle barrière pour le développement de produits d'assurance indiciaire. Cela soulève des questions d'acceptabilité par les agriculteurs et des questions de formations/sensibilisations, fondamentales dans la mise en place d'assurances climatiques [142].

Micro assurance pour les groupes les plus vulnérables

Selon Scheyvens et Cummins, les prestations sociales globales de la micro assurance pour la RRC et l'ACC peuvent être améliorées en augmentant la sensibilisation aux groupes les plus vulnérables [139]; d'autant plus que les communautés marginalisées sont particulièrement vulnérables aux changements climatiques [9].

*Des dispositions réglementaires de la CIMA en rapport avec la micro assurance climatique*

L'assurance en général et l'assurance indiciaire sont réglementées par des dispositions législatives par la CIMA [13], qui couvrent sept pays, dont le Bénin. Selon ces dispositions, les risques agricoles comme listés à l'article 55 du code des assurances de la CIMA (voir en annexe 4), à l'exception des risques de responsabilité civile, peuvent être couverts par le biais de

contrats de micro assurance [13]. Ces risques agricoles peuvent être souscrits sur une base indiciaire, d'autant plus que les assurances indiciaires tiennent compte de périls ou d'évènements spécifiques, à une échelle régionale, facilement mesurables par un organisme habilité; et en cas de survenance d'un sinistre, l'indemnisation des assurés est effectuée sur la base du niveau de l'indice et des capitaux assurés [13]. L'article 706 des mêmes dispositions, reconnaît que les assurances de dommages non agricoles peuvent être aussi assurées sur une base indiciaire, en tenant compte de périls ou d'évènements spécifiques, à une échelle régionale, facilement mesurables par un organisme habilité [13].

S'agissant du contrôle de la réglementation de l'assurance dans les différents pays de la zone CIMA, l'article 707 prévoit que la Commission Régionale de Contrôle des Assurances pourra préciser par voie de circulaire et par pays, une liste d'évènements spécifiques et l'identité des organismes en charge du recueil et de l'analyse des données liées à ces événements [13]. C'est dire que, lorsqu'une entreprise d'assurance ou de micro assurance propose au public un contrat tarifé sur une base indiciaire, elle devra fournir à la Direction Nationale des Assurances et/ou à la Commission Régionale de Contrôle des Assurances un dossier relatif aux événements spécifiques couverts, à l'identité des organismes en charge du recueil et de l'analyse des données liées à ces événements et un historique des mesures effectuées au cours des trois dernières années [13]. Ce qui permettrait une réelle analyse et connaissance du profil du risque couvert par région et pays concernés.

La mutualisation entre régions

L'approche de la micro assurance indiciaire peut être renforcée par la mutualisation des risques entre plusieurs régions [6]. L'expérience de ARC (Africa Risk Capacity) [20] en Afrique, qui constitue un exemple de cette mutualisation entre régions, pour appuyer les initiatives des pays africains, dans le cadre de l'assurance climatique (limitée à la sécheresse et en faveur de la sécurité alimentaire), vient pallier les manques de liquidités pour renforcer l'aide d'urgence et financer le relèvement, la reconstruction et le développement durable. En résumé, ARC : (i) donne des liquidités immédiates pour les gouvernements participants après l'occurrence d'une sécheresse ; (ii) pourra fournir les gains économiques d'une assistance précoce pour éviter les mécanismes de résistances négatifs des populations vulnérables ; (iii) rendra les fonds accessibles à un coût moindre ; (iv) joue le rôle de Fonds Africain de réserve pour les cas

d'urgences météorologiques extrêmes ; (v) et doit être liée à un plan de réserve défini dans le cadre national de gestion des risques, pour être efficace [20]. Il est envisagé comme une entité financière africaine autonome qui fournit aux gouvernements africains membres, des fonds de secours rapides, avantageux et fiables en cas de sécheresse sévère, en répartissant les risques sur tous les pays membres [20]

#### La réassurance

Elle intéresse les établissements financiers, pour des risques liés par exemple à la quantité de pluie locale, non corrélés à la rentabilité des autres activités mondiales de ces entités; sachant qu'en cas de déficit pluviométrique très grave, l'État peut utiliser le prêt conditionnel international obtenu [6]. Ce qui donne la possibilité d'une capitalisation de l'aide internationale par les sociétés d'assurance locales, afin de se protéger, dès l'émergence du marché, contre l'éventualité d'un important déficit pluviométrique, de peur que ce risque tende à renchérir les primes et à faire réapparaître le problème de la tarification prohibitive [6].

#### Dispositifs hybrides [6]

« *Les débats sur l'assurance catastrophes naturelles mettent de plus en plus en évidence l'attrait des dispositifs hybrides, public-privé* » [6]. C'est le cas de la Turquie qui, après plusieurs séismes survenus en 1999, a assuré la réorganisation (financée par l'aide internationale) des secours en cas de catastrophe naturelle qui a surtout consisté à créer une assurance séismes, pour protéger les propriétaires de biens immobiliers [6]. Cela signifie que des partenariats publics privés (PPP) efficaces ont donc le potentiel d'accroître la portée et la qualité des programmes de protection sociale en tirant parti des compétences et des ressources respectives des partenaires [6]. La conception et la mise en œuvre de ce partenariat public-privé en assurance ou micro assurance, devra respecter, selon Dayton-Johnson, dix recommandations que les gouvernements et les assureurs doivent satisfaire [6]. Il s'agit de : (i) combiner approche stratégique et flexibilité; (ii) définir clairement les bénéficiaires cibles; (iii) établir un cadre légal et réglementaire solide; (iv) utiliser les assureurs comme des alliés pour atteindre les objectifs de politique publique; (v) répartir clairement les rôles entre le secteur public et le secteur privé; (vi) prendre en compte les besoins de renforcement des capacités du secteur public à tous les niveaux; (vii) la nécessité que le secteur privé renforce ses capacités en matière de bonnes pratiques, d'innovation produit, de tarification, de réassurance, de distribution et de technologie;

(viii) œuvrer à l'amélioration de la valeur des produits; (ix) intégrer des systèmes de suivi et d'évaluation avec des indicateurs clairs; et (x) adopter une approche de gestion des connaissances en formalisant les enseignements et en mesurant et partageant les résultats [6].

#### *Quelques limites de la micro assurance privée*

Selon le rapport de la Banque Mondiale 2010 [135], face à une sécheresse très grave, de type cyclique, qui se produit, par exemple, tous les dix ans, on peut utiliser des instruments de transfert de risque issus du secteur privé ; mais, dans les situations les plus critiques et les phénomènes de grande ampleur, l'État doit assumer la fonction d'assureur de dernier ressort en mettant en place un cadre d'action permettant aux communautés de s'aider elles-mêmes et au secteur privé de jouer un rôle actif et commercialement viable, tout en prenant les dispositions nécessaires pour couvrir ses passifs découlant de catastrophes. Toutefois, selon une étude de la Banque Mondiale, l'assurance n'est pas une panacée : elle n'est qu'un des éléments d'un cadre de gestion des risques de plus grande ampleur qui vise à réduire les risques (éviter les pertes évitables) et encourage les bonnes pratiques de gestion du risque [135]. Par ailleurs, dans la situation d'un climat, qui évolue de façon prévisible (vers des conditions météorologiques plus chaudes et plus sèches, par exemple), la micro assurance n'est pas viable ; alors qu'elle l'est lorsque les impacts sont aléatoires et rares ; ce qui veut dire que l'assurance n'élimine pas le risque, mais elle réduit la variance des pertes supportées par les participants à un pool d'assurance [135]. Dans ces conditions, les changements climatiques pourraient rendre les risques liés au climat encore plus difficiles à assurer ; et puis incontrôlés, ils pourraient même rendre ces risques inassurables ou les primes d'assurance inabordables [135].

#### **2.1.1.2. Perspective de micro assurance climatique en contexte de pauvreté, une lecture des bonnes pratiques à travers quelques exemples**

Dans le monde et particulièrement dans certains pays en voie de développement, des exemples de réussite ou de bonnes pratiques de micro assurance et de protection sociale, représentent dans le cadre de cette recherche, des preuves de faisabilité, en faveur de l'intégration de la micro assurance à la gestion des catastrophes, en contexte de pauvreté, en vue d'atteindre des objectifs de résilience du système de gestion et des populations. A cet effet, les exemples choisis et dont nous présentons les résumés, prennent en compte diverses zones géographiques, qui ont en commun, mais à divers degrés, le sous-développement; et qui offrent des modèles qui pourraient

servir à construire en ASS et au Bénin des systèmes de micro assurance et de protection sociale à même de couvrir les risques d'inondation et de sécheresse, même chez les plus pauvres.

*Exemple N° 1 : Le Mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes dans les Caraïbes : l'assurance contre l'interruption des services après des catastrophes [135].*

Selon la Banque Mondiale, parmi les nombreux défis auxquels sont confrontés les pouvoirs publics des petits États insulaires au lendemain de catastrophes naturelles, face à une absence de capacités et de financement local du relèvement et de la reconstruction, le plus pressant restait l'obtention de liquidités pour financer d'urgentes mesures de redressement et assurer le fonctionnement des services publics essentiels. La mise en place d'un nouveau mécanisme d'assurance, contre les risques liés aux catastrophes, a permis de fournir aux gouvernements de la région un instrument d'assurance similaire à une assurance contre les pertes d'exploitation ; qui consiste à mettre à leur disposition des liquidités à court terme, en cas de pertes catastrophiques dues aux ouragans ou aux tremblements de terre. Malgré l'existence d'une large gamme d'instruments visant à financer le redressement à long terme, ce mécanisme pallie une lacune en finançant les besoins à court terme, grâce à une assurance paramétrique, qui consiste à décaisser des fonds lorsque se produit un phénomène prédéfini d'une intensité donnée, sans qu'il faille attendre l'évaluation des dégâts sur le terrain, ni une confirmation officielle ; ce qui, en général, est relativement peu coûteux dans ce type d'assurance, qui permet aussi de régler rapidement les demandes d'indemnisation, car l'évaluation de la force des phénomènes naturels se fait de façon presque instantanée. Ce Mécanisme permet aux pays participants de regrouper leurs risques dans un portefeuille diversifié et d'accéder plus facilement au marché de la réassurance, ce qui permet d'étaler davantage le partage des risques en dehors de la région. Cependant, il importe de noter que les mécanismes d'assurance de ce type doivent s'inscrire dans une stratégie financière globale recourant à plusieurs sortes d'instruments pour couvrir divers types d'évènements et de probabilités [135].

*Exemple N° 2 : Dispositif éthiopien de « Filet de sécurité productif » [135]*

Le Dispositif éthiopien de « Filet de sécurité productif » est un programme d'allocation conditionnelle à long terme, qui associe une aide sociale permanente à six (6) millions de foyers souffrant d'insécurité alimentaire, à des filets de sécurité évolutifs qui peuvent être rapidement étendus à des millions de familles pauvres, de manière temporaire, lors d'une importante

sècheresse. L'innovation importante dans ce programme est qu'il utilise des indices basés sur des événements météorologiques observés pour fournir une assistance plus facilement ajustable et mieux ciblée aux zones qui souffrent d'insécurité alimentaire, ainsi que le recours à des mécanismes basés sur l'assurance permettant d'accéder à des financements conditionnels. Ces programmes peuvent être une composante des interventions en matière de protection sociale; qui peuvent prendre en compte : des travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre qui fournissent un revenu aux populations ciblées tout en assurant la construction ou l'entretien d'infrastructures. Ils doivent se concentrer sur des actifs et des activités produisant d'importants résultats susceptibles d'accroître la résistance des communautés : stockage d'eau, systèmes d'irrigation et construction de remblais. Cependant, ces programmes, pour être pleinement efficaces, doivent être assortis d'objectifs clairs, être composés de projets pertinents et bien conçus; disposer de financements prévisibles, bénéficier de l'appui de spécialistes en matière de sélection et d'exécution, et être accompagnés de mécanismes de suivi et d'évaluation crédibles [135].

*Exemple N° 3 : Inde : système d'allocation conditionnelle dans le cadre de la loi nationale sur la garantie de l'emploi en zone rurale [135]*

L'Inde, reconnu comme un grand vivier des initiatives novatrices en protection sociale, a mis au point un programme de garantie de l'emploi, inspiré de la réussite d'un programme similaire dans l'État du Mahārāshtra. Il garantit à chaque ménage qui en fait la demande, selon un système d'auto sélection, un emploi pour une durée maximale de cent jours, rémunéré au salaire minimum légal. Les particularités de ce programme sont surtout que les ménages ne sont pas tenus de faire la preuve de leurs besoins et des salaires sont parfois versés même s'il n'est pas possible de fournir du travail aux intéressés. S'il bénéficie de conseils pertinents, le programme peut appuyer une politique de développement intelligente sur le plan climatique. Il fonctionne à l'échelle requise et peut diriger un volume d'emplois important vers des travaux d'adaptation appropriés dans des domaines tels que la conservation des eaux, la protection des bassins versants et les plantations. Il finance les outils et autres éléments nécessaires à la réalisation des activités et une aide technique à l'appui de la conception et de l'exécution des projets. Il peut ainsi devenir une composante essentielle du développement des villages par le biais de la création et de l'entretien d'actifs productifs et adaptés aux changements climatiques.

*Exemple N° 4 : Inde, Éthiopie, Malawi : laboratoires de l'assurance agricole indiciaire [142].*

Plusieurs initiatives ont été lancées ces dernières années dans les pays en développement pour mettre en place des instruments privés de gestion des risques, notamment sur la micro assurance. Parmi ces initiatives, on peut citer Basix (en Inde), Harita (en Éthiopie), et la micro-assurance indiciaire (au Malawi). Ces expériences proposent des assurances indexées sur des niveaux de pluviométrie et concernent la production de céréales. Elles permettent ainsi de garantir des crédits pris par les producteurs, notamment des crédits de campagne (intrants par exemple) lorsque les précipitations sont insuffisantes (c'est-à-dire inférieures à un indice pluviométrique précis) [142].

*Exemple N° 5 : Assurance du bétail au Bangladesh; un modèle de service complet [139]*

Il s'agit d'un projet qui donne des résultats encourageants du développement d'une « assurance bétail » par les ONG-IMF au Bangladesh, qui accordent aux ménages ruraux des prêts couplés à l'assurance pour l'achat de bétail, qu'ils souscrivent, sous un modèle de service complet, qui comprend des services vétérinaires fournis dans le cadre du prêt - paquet d'assurance ; une combinaison trouvée pour assurer la réduction des risques et l'augmentation des rendements. Parmi elles, SOJAG, une ONG-IMF qui emploie ses propres vétérinaires, a été en mesure de réduire le taux de mortalité à 0,5% chez les bovins (par rapport à une moyenne nationale d'environ 5%), ce qui lui a permis de garder sa prime d'assurance à 1% du montant du prêt. Une autre initiative novatrice dans ce programme, est le développement de stratégies visant à maintenir des coûts abordables. En effet, trois ONG ont utilisé diverses stratégies pour maintenir les coûts d'assurance abordables pour les agriculteurs pauvres. Il s'agit de : (i) réduction des primes pour les agriculteurs, qui ont mis en œuvre des mesures spécifiques d'atténuation des risques afin de réduire les risques de pertes de récoltes (DHAN) ; (ii) réduire les coûts d'administration en liant la prestation d'assurance avec des programmes au niveau des villages (Dhan, ONG-IMF au Bangladesh et MicroEnsure) ; (iii) réduire les coûts d'administration en proposant divers produits d'assurance basé sur un indice météorologique (Dhan et MicroEnsure) ; (iv) faire les coûts de certains produits assurance moins "visibles" en les intégrant dans le coût des achats d'intrants (ONG-IMF au Bangladesh liée aux coûts de l'élevage).

*Exemple N° 6 : Dispositifs de protection sociale (micro finance) mis en place à la suite d'une catastrophe en Éthiopie et au Honduras [62]*

Cet exemple traite des dispositifs de protection sociale mis en place à la suite d'une catastrophe, et a conclu que les dispositifs financés par l'État, prévoyant une aide humanitaire, a permis le rétablissement des moyens de subsistance et a contribué à garantir que les familles vulnérables ne s'enfoncent davantage dans la pauvreté. L'analyse récente des auteurs de l'étude sur la situation en Éthiopie et au Honduras a indiqué par exemple qu'un dispositif de protection permettant de subvenir aux besoins alimentaires fondamentaux et, dans certains cas, de garantir un minimum d'encaissements peut amener les personnes souffrant de pauvreté chronique à passer de stratégies d'adaptation pour survivre à des activités plus rémunératrices leur permettant de se constituer un patrimoine et d'accroître leurs revenus. Pour ces auteurs, le choix d'un dispositif de protection devrait prendre en compte plusieurs options dont notamment : (i) dons ponctuels totalement ou partiellement en espèces pour remplacer les biens perdus (par ex. le bétail), rétablir les moyens de subsistance et sauvegarder les biens restants ; (ii) appui à des établissements de micro financement pour que les victimes de catastrophes résistent aux pressions qui s'exercent sur les liquidités et obtiennent des prêts.

*Exemple N° 7 : Vulnérabilité et gestion des risques : potentialités et limites de la microfinance l'exemple de l'Inde du Sud »*

Pour comprendre comment la microfinance peut permettre de réduire la vulnérabilité face à un risque exogène collectif, c'est-à-dire face à une catastrophe naturelle comme la sécheresse au Gujarat en 2001 ou le tsunami de décembre 2004 qui a touché le sud de l'Inde, il a semblé pertinent pour Jane Palier et Benoît Prevost (2007), d'analyser comment la microfinance permet d'apporter des réponses face aux risques de la vie quotidienne. En se basant principalement sur l'étude du fonctionnement des groupes d'entraide, ou *Self-Help Groups* (SHG), forme dominante de la microfinance indienne, et plus particulièrement sur une étude qu'ils ont menée de 2002-2004, en Inde du Sud, les auteurs sont arrivés à la conclusion que : (i) la microfinance sert en grande partie à financer la gestion des risques (le plus souvent *ex post*); (ii) qu'elle ne peut influencer à court terme la vulnérabilité; (iii) que le sentiment d'insécurité peut être partiellement atténué par l'anticipation d'une aide financière en cas d'urgence; (iv) que la microfinance ne permet pas, dans les faits, d'accumuler des actifs ou de développer des activités économiques durables indispensables à une réduction *ex ante* de la vulnérabilité; (v) qu'elle ne peut donc

avoir qu'un impact modéré sur les risques collectifs majeurs, comme sur les risques individuels courants; (vi) que l'existence de ces réseaux de solidarité contribue à limiter les conséquences traumatisantes des catastrophes et à réduire les coûts de reconstruction par une meilleure connaissance des besoins et des conditions de vie locale (programme *Self-Help Emergency Prevention* (SHEPherd) initié par CRS); (vii) qu'avec l'aide internationale, une arrivée massive de capitaux peut provoquer des effets négatifs en favorisant le remplacement de la logique de dette initiée par la microfinance par la logique de don (ou de charité) et (viii) que même en tant qu'outil de la lutte contre la pauvreté, la microfinance ne peut pas agir sur tous les fronts et s'attaquer aux diverses dimensions de la pauvreté.

*Exemple N° 8: Effectiveness of Insurance for Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation: Challenges and opportunities [10]*

Pour lutter contre les effets du changement climatique pour les communautés pauvres et vulnérables aux effets du changement climatique, vivant dans les zones rurales, des régions d'Asie-Pacifique et dépendantes de l'agriculture et des secteurs connexes pour leurs moyens de subsistance, le projet «Évaluation des initiatives d'assurance-risques communautaires et identification des facteurs habilitants, pour la politique d'adaptation et de réduction des risques de catastrophes» a pensé qu'il faut passer des pratiques commerciales usuelles à des pratiques qui présentent des avantages positifs nets importants en termes de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation au changement climatique et a préconisée l'assurance-risque, comme une pratique qui a un fort potentiel pour fournir des avantages. Pour les initiateurs du projet, cela passe par une mesure des coûts et des avantages de la RRC et de l'ACC avec les diverses formes d'assurance ; une démarche qui peut aider à identifier l'approche d'assurance la plus efficace et aussi aider à mettre l'assurance parmi les options d'atténuation des risques les plus adaptées aux personnes les plus vulnérables et très pauvres.

Après cette analyse de la place de l'assurance et de la micro assurance dans la gestion des risques et de ce qu'elles peuvent apporter à la vulnérabilité, à la résilience face aux catastrophes et à l'autonomisation; il importe de développer ces différents concepts, pour en comprendre le sens et l'importance des liens qui les déterminent, dans la perspective d'une gestion des catastrophes qui intègre la micro assurance climatique.

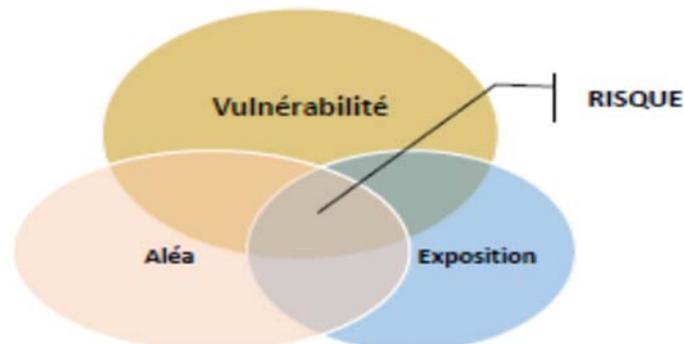
### **2.1.2. Vulnérabilité, risque de catastrophe, résilience et autonomisation, des concepts au cœur de la gestion des catastrophes**

La catastrophe – définie comme une « *rupture grave du fonctionnement d'une société, impliquant d'importants impacts et pertes : humaines, matérielles, économiques ou environnementales; que la société affectée ne peut surmonter avec ses seules ressources* » [5] – « *est une notion très relative en fonction du lieu d'où est perçu l'événement jugé catastrophique, une construction psychosociale dont la cause "naturelle" est souvent à rechercher bien loin des effets constatés* » [55]. Elle est révélatrice d'incapacités face à des menaces ou dangers et est désormais comprise, selon Benson, Twigg et coll [62], comme une conséquence de problèmes de développement non résolus et/ou comme des phénomènes imprévisibles et inévitables. Ce sont là deux définitions de catastrophe, qui répondent à deux perceptions ou deux compréhensions qui résultent aussi du niveau des connaissances et des capacités différentes. Cette controverse ou cette variation dans la généralisation de la définition / perception des catastrophes, combinée à la « variabilité » des concepts vulnérabilité, risque et résilience pris dans leur contexte spatial (pays développés ou en développement), temporel (avant, pendant et après la catastrophe) et les autres facteurs qui pourraient déterminer leur appréciation au niveau des individus, des ménages et des communautés, semblent expliquer la nécessité pour nous de leur accorder, avant tout, une analyse qui tienne compte de ces paramètres.

Pour les besoins de cette étude, nous convenons, avec Frédéric Leone et Freddy Vinet, que la catastrophe dite naturelle est aussi révélatrice de vulnérabilités humaines et territoriales et qu'elle concrétise le risque, qui s'exprime virtuellement par l'endommagement, qui effrite et fragilise la résilience du système et des populations [75]. Elle est aussi, selon Reghezza, la perturbation d'un état initial auquel la société doit revenir (disons plutôt, un état qui doit être amélioré ou renforcé) lors de la reconstruction [152]. Au regard de cette variété de définition, la lecture de certains concepts doit se faire avec prudence, attention / vigilance, en prenant en compte les caractéristiques ou spécificités du contexte, surtout quand on sait aussi que les termes comme vulnérabilité, risque, et résilience sont parfois galvaudés et entendus dans un sens large, qui sape toute tentative de clarification sémantique, du fait de leur succès [75]. Étant donné qu'ils sont des concepts fondamentaux et déterminants quand on traite des questions de gestion des catastrophes, il s'avère nécessaire d'en définir les sens qu'ils peuvent prendre dans le cadre

de cette étude, avant d'aborder les autres concepts qui s'y rattachent. Il importe aussi pour nous, au regard de l'interférence de la réduction des risques de catastrophe avec d'autres situations préexistantes, de prendre la mesure de toute la complexité de leur interaction, alors que chacun de ces concepts s'adressent à des aléas ou situations uniques.

### 2.1.2.1. La vulnérabilité, le risque et leur lien avec l'exposition



Source : Adaptation de Magali Reghezza (2005)

Figure 14. Le risque dans ses rapports avec l'aléa, la vulnérabilité et l'exposition.

Le petit Larousse français définit la vulnérabilité comme une fragilité [153]. Pour la Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes, la vulnérabilité est admise comme :

« la probabilité pour un enjeu (personnes, biens, activités, moyens, patrimoine, systèmes, etc.) d'être plus négativement atteint que ses pairs, par une situation, un événement imprévu, un aléa ou un choc. C'est aussi un ensemble de conditions et de processus qui résultent de facteurs physiques, sociaux, économiques et environnementaux et qui augmentent l'exposition d'un enjeu à un ou plusieurs aléas » [5].

Mais la compréhension de ce concept a toujours été une préoccupation ; au point où la Conférence de Yokohama, tenue en 1994 dans le cadre de la Décennie Internationale pour la réduction des risques de catastrophe naturelle, l'avait placé au centre des recherches sur les catastrophes naturelles [152]. Étudier la vulnérabilité pour les besoins de cette étude, revient à savoir faire avec la pluralité des définitions, du fait de la construction du concept qui résulte de multiples transferts interdisciplinaires ; et parce que « *le mot souffre d'un trop-plein sémantique, puisqu'il évoque aussi bien la dépendance ou la fragilité, la centralité, l'absence de régulations efficaces, le gigantisme ou la faible résilience* » [154]. Toutefois, la vulnérabilité est liée ou

assimilée à des concepts tels que résilience, marginalité, sensibilité, adaptabilité, fragilité, risques, exposition, capacité d'adaptation et robustesse [155].

Étymologiquement, la vulnérabilité, d'après Reghezza, désigne la blessure et par extension, sensibilité ou susceptibilité aux attaques ; une ambiguïté originelle – où le terme signifie à la fois dommage et propension à subir ce dommage – qui a donné lieu à deux approches distinctes et complémentaires, comme mesurer l'endommagement potentiel des éléments exposés et déterminer les conditions de l'endommagement et la capacité de réponse de l'enjeu [152]. Vues sous cet angle, ces deux approches, offrent aux assurances la possibilité de fixer le montant de leurs primes [152]. A cet effet, notre analyse du concept se contentera de mobiliser les connaissances sur la vulnérabilité physique et la vulnérabilité sociale, dans leur rapport avec les risques.

#### *Sur le plan physique*

Avec la perception de la vulnérabilité comme degré de pertes et de dommages, le risque (dans la période 1960-1970) était considéré comme une probabilité de pertes pour un élément (ou un ensemble d'éléments) donné soumis à un événement dommageable ; en vue de déterminer des moyennes de pertes pour asseoir la gestion des risques sur le principe coût-bénéfice et ainsi définir pour chaque élément menacé, le degré de dommages qu'il est susceptible de subir [152]. Le risque devient alors une espérance de dommages avec l'équation mathématique :

**Risque = aléa X vulnérabilités** ; une formule dans laquelle, l'aléa représente la probabilité d'occurrence d'un processus — processus physique dans le cas d'un risque naturel — et la vulnérabilité le degré de dommages subis par les enjeux, exprimé en valeur absolue ou en pourcentage du total [155].

Ce concept de vulnérabilité physique, adresse par exemple l'impact physique d'un aléa sur des bâtiments, des réseaux, des infrastructures, des populations et sert donc une approche quantitative objective, qui privilégie des solutions techniques pour enrayer les conséquences déstabilisatrices de l'aléa [155]. A ce titre, les sciences appliquées en montrant que le degré de pertes et de dommages est conditionné par l'exposition à la source de danger, ont permis une redéfinition de la vulnérabilité comme : la susceptibilité des enjeux à subir des dommages, due à leur exposition et par extension, comme le degré de leur exposition; sachant qu'avec les

apports de la géographie, la distribution spatiale des enjeux et la superposition aléas et vulnérabilités ont permis l'établissement de l'équation : **Risque = aléa + vulnérabilité** ; où la vulnérabilité est considérée comme le niveau de conséquences prévisibles d'un phénomène naturel sur les enjeux [152].

Mais le risque c'est aussi, selon UVED [156], la confrontation d'un aléa et d'une zone géographique où existent des enjeux qui peuvent être : humains, économiques ou environnementaux ; qu'on peut représenter par la fonction : **Risque = aléa x enjeu** ; ce qui signifie que le risque n'existe que quand un enjeu est exposé. Pour sa part, Cardona [157] analyse la vulnérabilité à l'aune d'un défaut de développement avec des conditions de vie extrêmes, où les activités de subsistance de certains groupes sociaux deviennent extrêmement fragiles et les entraînent dans des cercles vicieux de vulnérabilité et propose une vision pluridisciplinaire et systémique de la vulnérabilité, vue comme le produit :

- d'une exposition et/ou d'une fragilité physique, marquée par la susceptibilité aux phénomènes dangereux des installations humaines, du fait de leur localisation dans les aires d'influence du phénomène et de leur faible résistance physique ;
- d'une fragilité socio-économique (prédisposition à subir un dommage du fait de la marginalité, de la ségrégation sociale, ou de conditions de vie liées difficiles) ;
- du manque de résilience, entendue comme l'expression des contraintes à l'accès et à la mobilisation des ressources permettant l'installation humaine et l'incapacité conséquente à résister à l'impact d'un aléa [158].

Le concept risque : de "*la logique du jeu de dé*" de Christian Huygens (1657) [159], passant par l'étude sur le risque en économie de Daniel Bernoulli (1738) dans "*Esquisse d'une théorie nouvelle de mesure du sort*" [160, 161], avec l'introduction de la fonction d'utilité chez les économistes qui l'ont développée avec la notion de risque; le risque – de l'Italien "risco" et du latin populaire « *resecum* », ce qui coupe – est défini comme un dommage plus ou moins probable auquel on est exposé, un danger [153]. Apparue entre le XII<sup>ème</sup> siècle et le XVI<sup>ème</sup> siècle dans le domaine des assurances maritimes, son utilisation après avoir bouleversé le traitement juridique des accidents à partir du XIX<sup>ème</sup> siècle s'est généralisée et a pris de l'importance dans les domaines social, économique, technologique, politique, écologique et

biologique [162]. Traditionnellement associée au monde de l'assurance, le risque s'est donc étendu à d'autres secteurs d'activités touchant de près non seulement des entreprises mais également des individus et la société [163].

La Stratégie Internationale pour la Réduction des Risques de catastrophes des Nations Unies, le définit aussi comme « *la combinaison de la probabilité d'un événement et de ses conséquences négatives* » [5]. C'est dans cet ordre d'idée que le PNUD, définit le risque comme étant la probabilité de l'apparition d'événements nuisibles (morts, blessés, perte de biens et de moyens de subsistance, rupture de l'activité économique, dommages causés à l'environnement), qui font suite à des interactions entre des aléas naturels ou anthropiques et des conditions de vulnérabilité [164]. Dans les faits, même si le risque est désormais défini comme un composé d'aléa et de vulnérabilité, on demeure encore très largement dans l'idée que le risque est contenu dans les aléas [165; 166].

Pour y remédier, les travaux (publications et résolution) de l'ONU, ont accordé une attention à la redéfinition des concepts et méthodes, qui ont permis au cours de la décennie 1990 de confirmer le passage du « *hazard paradigm* » – qui considère le risque comme une « altérité » extérieure à la société, et qui la menace ou la perturbe accidentellement – à la prise en compte du risque comme un produit social, en le distinguant clairement de l'accident ou de la catastrophe, puisqu'il garde un caractère potentiel [166]. Le risque de catastrophe est alors considéré comme un : « *potentiel de la catastrophe, en termes de vies humaines, des états de santé, des moyens de subsistance, des biens et services, qui pourraient se produire au sein d'une communauté ou une société, dans le futur* » [5]. Il n'est donc pas synonyme de catastrophe, mais d'anticipation de la catastrophe [1]. De façon générale, le risque est une notion difficile à cerner, voire une contingence indésirable, appréhendée et relativement peu probable, aux critères très subjectifs qui justifient la recherche d'une définition quantifiable et plus rigoureuse du risque dans les domaines scientifiques et techniques. Selon Beck « *le risque est l'événement non encore survenu qui motive l'action* » [1]. Il est aussi d'après Huygens « *l'espérance mathématique d'une fonction de probabilité d'événements* » [161] et représente « *la valeur moyenne des conséquences d'événements affectés de leur probabilité* » [161]. C'est dire que si un événement **e1** qui a une probabilité d'occurrence **p1** avec une conséquence probable **C1** survient avec

d'autres événements **e2** et **en** ayant pour probabilité **pn** et une conséquence **Cn**, alors le risque **r** vaudra :

$$r = p1 \cdot C1 + p2 \cdot C2 + \dots + pn \cdot Cn = \sum pi \cdot Ci. \quad [161]$$

*Le produit pi · Ci = Valeur de l'aléa i.*

Mais cette définition implique pour le calcul du risque, lorsque l'on ne dispose pas d'historiques d'événements, la connaissance d'une suite statistique d'événements ou tout au moins une estimation approchée ou subjective des diverses plausibilités (probabilités supposées) et des conséquences des aléas imaginés. Alors, l'analyse exhaustive de toutes les situations ayant été identifiées donne :  $\sum pi = 1$  avec le risque comme le barycentre des événements ; ce qui donne :

$$r = \frac{\sum pi \cdot Ci}{1} = \frac{\sum pi \cdot Ci}{\sum pi} \quad [161]$$

Toutefois, il importe de noter que le risque est la somme des aléas et que le produit de la fréquence et de la gravité souvent évoqué ne représente nullement le risque mais seulement la valeur d'un aléa déterminé ; sachant que la difficulté réside souvent dans l'estimation des probabilités  $pi$  et des conséquences  $Ci$  [161].

Étant une notion importante, notamment dans les domaines de l'industrie, de l'environnement, des finances, du droit, de la santé et bien sûr des assurances [161], le risque peut être aussi majeur, extensif ou intensif, résiduel, quotidien, etc. [5]. Dépendant à la fois de l'aléa et de la vulnérabilité, il est apprécié de façon variable et serait souvent sous-estimé, relevant d'incertitude et de situations à risques, qui font entrer de nouvelles composantes "inconnues" (des zones à risques, périodes à risques, populations à risque) ou mal maîtrisées, dans un système qui semble équilibré ou déjà très déséquilibré, pour le déstabiliser (davantage) et le modifier [167].

La complexité du concept risque prend alors tout son sens, du fait de la méconnaissance du caractère aléatoire de la source du risque, qui fait qu'on peut distinguer : (i) le risque probabilisable ou risque avéré, qui peut être évalué et auquel il est possible d'associer une mesure; et (ii) le risque non probabilisable, qui est un risque potentiel, hypothétique, voire indécélable en l'état des limites de la connaissance [170]. Pourtant, la notion de risque suppose

qu'on en ait conscience, en gestion des risques, il est admis comme l'association de quatre facteurs : un danger, une probabilité d'occurrence, sa gravité et son acceptabilité [161], et avec son estimation (*risk analysis*), comme la somme des dommages encouru par l'ensemble des « *elements at risk* »; le risque peut être schématisé :

**Risque =  $\Sigma$ element at risk X Niveau d'endommagement [168].**

*Sur le plan social*

En référence à l'étude de Reghezza [152], il est question ici de faire état de la vulnérabilité dans ses rapports avec les capacités de résistance, d'adaptation et de résilience. Sur ce plan, la vulnérabilité devient alors la capacité de résistance physique de l'enjeu matériel avec la vulnérabilité *biophysique*, entendue comme : fonction de l'aléa, de l'exposition et de la sensibilité aux impacts de l'aléa, déterminée par la nature de l'aléa auquel le système ou les enjeux sont exposés et pensée en termes de dommages [152]. Ce qui fait penser à la notion d'invulnérabilité de certains enjeux et qui met en lumière le fait que le risque ne dépend plus uniquement d'un facteur externe, mais qu'il est également lié aux qualités internes de l'enjeu exposé [152].

La dimension sociale du risque ainsi mise en avant – avec la perception des catastrophes comme le résultat d'un effondrement des protections sociales et les travaux de géographes de l'Université de Chicago – a permis de reconnaître le rôle de la capacité d'adaptation des enjeux à faire face aux crises; qui varie en fonction de facteurs sociaux et des représentations qui déterminent la capacité d'anticipation, la rapidité de réaction et l'efficacité de la réponse [152]. Il a été alors reconnu que les aléas naturels ne conduisent pas nécessairement à des catastrophes [171;152], parce qu'elles marquent l'interface entre un phénomène physique extrême et une population humaine présentant une vulnérabilité croissante [172; 152]. Dans ces conditions, la vulnérabilité – reprise par les sciences "dures" et les ingénieurs pour désigner le potentiel de dommage – devint une propriété intrinsèque de la société, un facteur interne de risque indépendant de l'aléa au sens où il préexiste à ce dernier [152]; ce qui fait penser qu'elle est déterminée, selon l'École constructiviste, par des facteurs sociaux tels que l'âge, le sexe, l'ethnie, la religion et la pauvreté ou des facteurs d'origine démographique, institutionnelle,

organisationnelle, politique, conjoncturelle, technique, socio-économique, culturelle ou psychosociale [173;75;152].

Dans le cadre de l'opérationnalité de la réduction des risques, de nombreuses définitions de la vulnérabilité sociétale ont vu le jour ces trois dernières décennies [158] et de nombreuses approches de la vulnérabilité sociétale aux aléas naturels se sont surtout développées et ont abordé, entre autres, les processus d'endommagement physiques, d'exposition de certains enjeux matériels ou humains, ou plus largement des causes sociales profondes des risques et catastrophes [174;172;158]. A ce sujet, la vulnérabilité doit être analysée comme un processus évoluant sur trois échelles (sociale, économique et environnementale), qui sont des piliers du développement durable [158]. Il importe par conséquent de prendre en compte l'estimation des défaillances et des impacts des catastrophes dans le passé pour observer les vulnérabilités présentes d'un enjeu (élément, individu, groupe ou société dans ces trois domaines), définies à la fois comme la susceptibilité physique, la fragilité socio-économique et le manque de résilience [166;151].

La vulnérabilité aux catastrophes naturelles est donc fortement ancrée, sur la problématique du développement durable, porté sur le contexte environnemental dont les sociétés dépendent [167]. Selon Becerra, l'analyse de Turner et al [167] montre toute sa complexité et permet de saisir son sens aux nuances complexes et imbriqués, qui font qu'à la fois la vulnérabilité : (i) est la caractéristique intrinsèque d'un élément ou système; (ii) rend compte de la probabilité de subir des pertes et/ou des dommages (blessure ou mort, détérioration ou perte des biens de subsistance); (iii) a deux facettes, une externe (exposition au danger) et une interne (difficultés à faire face ou à récupérer ou se relever suite à un choc); (iv) est un processus pluriel et multiscalair qui englobe à la fois la susceptibilité, les capacités à faire face, mais aussi l'adaptation; et en dehors d'être physique, (v) elle est, à différentes échelles spatiotemporelles et dans différents domaines, sociétale, environnementales et économique [158].

Avec ces différentes formes de vulnérabilité qui se déclinent dans des échelles de temps et d'espace, qui leur sont propres, suivant la nature des éléments vulnérables, leur niveau d'organisation, leur implantation géographique et la période analysée (avant, pendant ou après une catastrophe); la vulnérabilité apparaît donc clairement comme un système dynamique, articulé autour d'une multitude de facteurs directs et indirects, en interaction souvent complexe

[175]. Il apparaît que la vulnérabilité aux catastrophes est complexe et multiforme et qu'elle exige une analyse et des solutions écologiques, économiques, sociales, institutionnelles et techniques et des outils connexes [62]. De ce fait,

« la vulnérabilité doit être comprise comme un ensemble de conditions, qui sont identifiables par rapport à des risques de danger et qui peuvent donc jouer un rôle prédictif, pouvant contribuer à la réduction des risques ; et au niveau des individus et des ménages, comme un ensemble fait des moyens de subsistance, du statut de base, de l'autoprotection, de la protection sociale et de la gouvernance » [176].

Toutefois, même si le concept de vulnérabilité sociale permet de mieux comprendre les catastrophes, il ne donne aucune solution miracle ; d'autant plus que le problème en plus d'être politique, dépend des capacités financières, techniques, humaines, juridiques des acteurs concernés [175] et surtout, de leur acceptation du risque et de la vulnérabilité. En effet, la vulnérabilité est aussi définie par un niveau d'aléa acceptable exprimé en intensité et période de retour pour chaque type d'enjeu [176;175]. C'est pourquoi, une des approches de l'évaluation de la vulnérabilité consisterait à déterminer le degré d'acceptation d'un risque par une population donnée, afin d'en déduire la vulnérabilité [176;175]. Cette acceptabilité du risque est étroitement liée aux valeurs associées au danger et aux enjeux [175]. Il va sans dire que :

« l'acceptabilité d'un aléa est liée à la perception de l'aléa et des vulnérabilités elles-mêmes par les populations potentiellement sinistrées et que la non perception de leur propre vulnérabilité par des populations exposées à des risques naturels est elle-même un facteur de vulnérabilité qui va contrarier la mise en place de mesures de prévention » [175].

Ce qui fait de l'acceptabilité, qui dépend essentiellement des sociétés exposées aux risques, une dimension incontournable pour la gestion du risque [156].

Selon la Banque Inter Américaine de Développement, les « Valeurs des Indices de Risques de Catastrophe » permettent la mise en place d'un réel Système d'indicateurs, « dont les quatre composantes ou indices composés reflètent les principaux éléments, caractéristiques de la vulnérabilité et de la performance de chaque pays en matière de gestion du risque [177]. Ce sont :

- l'Indice du Déficit face aux Désastres (IDD), qui évalue le risque pour le pays, sur les volets macroéconomique et financier, face à de possibles événements catastrophiques;

- l'Indice des Désastres Locaux (IDL), qui aborde la problématique du risque social et environnemental, qui affecte en particulier les couches socio-économiques les plus fragiles de la population et ont des conséquences hautement préjudiciables sur le développement du pays et qui résulte d'évènements mineurs et fréquents, qui touchent de façon chronique le niveau local et infranational;
- l'indice de Vulnérabilité Prévalent (IVP), qui est constitué d'une série d'indicateurs qui caractérisent, en termes d'exposition, de fragilité socio-économique et du manque de résilience, les conditions de prévalence de la vulnérabilité de la région ou du pays;
- l'Indice de Gestion du Risque (IGR), qui correspond à un ensemble d'indicateurs qui reflètent l'organisation, ses capacités, le niveau de développement et les actions institutionnelles engagées et destinées à réduire la vulnérabilité et les pertes, à se préparer pour répondre en cas de crise et à se remettre efficacement après un désastre, liés à la performance de la gestion du risque dans le pays [177].

Après tout ce qui précède, on peut reconnaître qu'il n'y a pas de simple, correcte ou meilleure conceptualisation de la vulnérabilité, qui s'adapte à tous les contextes d'évaluation [155] et que si « *la réduction de vulnérabilité est vue comme l'alternative évidente à l'échec des solutions techniques concentrées sur l'aléa et que si l'on s'accorde sur le fait que la lutte contre les catastrophes, quelle que soit leur nature, passe par une réduction de la vulnérabilité* » [152]. C'est pourquoi, face à la vulnérabilité, les vulnérables ou les populations affectées ne sont pas juste des acteurs passifs qui attendent pour subir l'impact des catastrophes ; parce que la plupart disposent de certaines ressources qu'ils peuvent mobiliser pour diminuer leur niveau de risque ou les effets potentiels d'un aléa [178;1173;179]. L'Indice de Réduction des Risques (IRR) permet une analyse approfondie des conditions existantes et des capacités qui entravent ou favorisent les acteurs locaux et nationaux pour mettre en œuvre une gestion efficace des risques, dans des zones géographiques bien définies et exposées aux risques ; tout comme il permet d'identifier les aspects liés aux processus de développement et aux structures institutionnelles, qui doivent être pris en compte et intégrés dans la gestion des risques [73]. A cet effet, il vise à : (i) informer et guider les acteurs chargés de la définition des politiques sur les facteurs de risque sous-jacents et la manière dont ils influencent ou contribuent à la création des risques

dans des zones géographiques données ; (ii) formuler des recommandations, qui contribueront à l'amélioration de la gestion des risques au niveau local, national et régional ; (iii) produire des données de base pour mesurer les progrès (ou les reculs) réalisés dans le temps en ce qui concerne la gestion des facteurs de risque sous-jacents ; en vue d'influencer les processus de développement et de promouvoir une meilleure intégration de la RRC dans les stratégies et politiques de développement et de réduction de la pauvreté [73].

#### **2.1.2.2. Résilience : définitions et stratégies de résilience**

Face aux catastrophes qui les perturbent, mais qui les font rarement disparaître, les systèmes sociaux naturels possèdent la capacité de résister aux aléas [180]. Cela s'explique par le fait que la résilience gomme en partie l'opposition entre la nature et le social, car tous les systèmes naturels et toutes les sociétés humaines qui subissent des perturbations et des chocs sont plus ou moins résilients face à ces perturbations ; ce qui fait de la résilience un concept intégrateur bien adapté à la gestion de risques, qui possède une double dimension physique et sociale [180].

##### *Définitions*

Repris à partir des années 1970 par l'écologie pour mesurer la capacité d'un écosystème à maintenir son intégrité et à conserver son état d'équilibre lorsqu'il est soumis à une perturbation [181], puis introduit en sciences sociales dans les années 1980, le terme résilience « *mesure la capacité de tout ou partie du système à absorber et à se relever de l'occurrence d'un aléa* ». [182;152]. Depuis la fin des années 1990, le concept de résilience est apparu dans les recherches anglo-saxonnes portant sur la vulnérabilité aux conséquences du changement climatique [152]. Dans son analyse du rapport de la vulnérabilité avec la résilience, Reghezza [152] pense que la résilience est un antonyme de la vulnérabilité et désigne : « *la capacité des communautés humaines à supporter les chocs ou les perturbations externes qui affectent leur infrastructure, tels que la variabilité environnementale ou sociale, les bouleversements économiques ou politiques et de se relever de telles perturbations* » [152]. Mais dans les conditions, d'une résilience perçue comme un facteur de durabilité,

« il est préférable d'envisager la résilience au sens où l'entend l'écologie des perturbations, à savoir le retour à un état d'équilibre, différent de l'état initial, mais suffisamment éloigné de la crise pour permettre la reprise "normale" de l'activité du système ; même s'il est difficile, voire pénible de définir cet équilibre, quand on sait que

chaque crise est en effet un puissant facteur de recomposition spatiale et fonctionnelle » [152].

Toutefois, en élargissant son champ, le concept est devenu complexe à cause des réalités très différentes qu'il recouvre ; selon qu'il est utilisé à l'échelle de l'individu, du ménage, de la communauté ou de l'État [78].

### *Stratégies de résilience*

Au niveau individuel,

*« la résilience est intrinsèque au concept de vulnérabilité et être résilient, pour un individu, signifie l'activation et le renforcement des aptitudes et des possibilités présentes, au lieu de se concentrer sur la limitation des risques ou la compensation des déficits ».* [183;79]. Selon Benoît Lallau [184], l'approche de la résilience individuelle se fonde sur et tend à articuler trois champs de recherche différents : le champ de la psychologie, comme capacité d'adaptation suite à un événement ou une succession d'événements négatifs, voire traumatisants [185;184]; le champ de l'analyse microéconomique de la vulnérabilité, qui constitue une extension, dans une perspective dynamique, de l'analyse de la pauvreté, où la vulnérabilité est considérée comme une menace, celle de tomber - ou de retomber - dans une situation de pauvreté [186;184] et le champ de l'approche "des capacités" [187;184], entendues comme l'ensemble des modes de fonctionnement humain qui sont potentiellement accessibles à une personne, qu'elle les exerce ou non, suggère une nouvelle définition de la résilience individuelle comme étant à la fois la capacité à résister, à s'adapter et à transformer ce qui doit l'être, afin de reconstituer et de développer les capacités [184].

La résilience au niveau des ménages,

L'enchaînement des inégalités de genre [188]; une conséquence des asymétries de droits entre hommes et femmes [79] est exacerbé dans de nombreuses sociétés, où les femmes sont éduquées à faire passer leurs besoins après ceux des autres. Dans ces conditions, elles sont généralement moins bien nourries et déjà affaiblies par des problèmes liés à la santé reproductive, par les tâches ardues qu'implique la nécessité pour elles de subvenir aux besoins de la famille après un désastre qui pèsent plus lourdement sur les femmes que sur les hommes, les femmes sont plus rapidement épuisées et plus susceptibles de tomber malades [79].

Au niveau de la communauté,

La résilience est la capacité de celle-ci à continuer à vivre, fonctionner, se développer et s'épanouir après un traumatisme ou une catastrophe ; à condition de disposer suffisamment de capital physique et social, de même que de connaissances techniques pour être capable d'innover et de réagir de manière flexible en cas de choc. [79]. Mais à ce niveau, le problème qui se pose est la difficile question de l'agrégation des pratiques individuelles, sachant que les stratégies de résilience individuelles pourraient aller à l'encontre d'une action collective résiliente et altérer la solidarité au sein de la communauté [184]. Concernant la résilience des communautés rurales, il a été constaté que face aux chocs majeurs ou à une succession de chocs, les pauvres n'ont souvent d'autres choix que celui de la décapitalisation ou de la rupture avec l'existant ; une stratégie de l'urgence qui limite les capacités de prévention future et qui conduit à l'émergence d'une "rappe de non résilience", une diminution des capacités [184; 189]. Cela explique la nécessité d'une stratégie de renforcement des capacités de décision et d'action avec une gestion des risques qui prend en compte : assurance, épargne, filet de sécurité avec la protection sociale, diversification des activités de production avec le développement des opportunités de microcrédit [79].

Au niveau rural,

Il a été constaté en ce qui concerne la résilience, que face aux chocs majeurs ou à une succession de chocs, l'utilisation courante de stratégie de l'urgence, limite les capacités de prévention future et conduit à l'émergence d'une "rappe de non résilience", une diminution des capacités [184; 189] – dans ses deux dimensions de capacité effective et de capacité potentielle [187; 184] – du fait d'une faible résilience initiale, pouvant entraîner des dégradations irréversibles [184].

Au niveau de l'État,

La résilience est mobilisée pour appréhender les enjeux des actions de développement dans les États fragiles [79]; une fragilité qui découle d'un important déséquilibre dans les relations entre l'État et la société et d'une fragilisation du contrat social [190;79]. Mais on peine à définir cet équilibre, du fait que la crise est un puissant facteur de recomposition spatiale et fonctionnelle [152]. Il va sans dire que la résilience, doit être admise comme un facteur de durabilité et de continuité ; qu'il est préférable d'envisager comme un état différent de l'état initial, mais

suffisamment éloigné de celui de la crise, pour permettre la reprise "normale" de l'activité des populations et du système [152].

Pour le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la résilience est le contraire de la vulnérabilité ; c'est-à-dire que plus la résilience d'une communauté est forte, plus elle sera moins vulnérabilité. Plus exactement, l'impact prévisible d'une sécheresse ou d'une inondation par exemple, va augmenter en rapport avec : (i) le niveau de danger (mesuré par le nombre de personnes exposées et/ou par la fréquence et la sévérité des sécheresses ou des inondations), et (ii) la vulnérabilité d'une communauté (ou d'un secteur ou système) [191]. Cependant, le risque de sécheresse ou le risque d'inondation d'une communauté va diminuer si la résilience est accrue; une relation de cause à effet qui va modifier la formule :

**Risque = Aléa x Vulnérabilité**, de la manière suivante :

$$\text{Risque} = \frac{\text{Aléa x Vulnérabilité}}{\text{Résilience}} \quad [191]$$

Mais étant donné que les communautés n'ont guère d'autres moyens de se prémunir contre les dangers que de se délocaliser ou de subir les chocs, comme solution, le PNUD pense que les acteurs du développement devraient mettre l'accent sur l'étude des opportunités existantes et des moyens de réduire la vulnérabilité et d'augmenter le degré de résilience ; sachant que le diagnostic de la vulnérable ou de la résilience d'une communauté à la sécheresse ou à l'inondation est en grande partie déterminée par sa capacité d'adaptation ou son aptitude à faire face à la situation et à se "relever" [191]. Il va sans dire que « *la résilience d'un système socio-écologique renvoie toujours à la capacité interne à faire face à une perturbation exogène ; et qu'elle dépend de son adaptabilité (adaptive capacity), principalement déterminée par sa composante sociale (les individus ou les groupes et leur capacité d'action)* » [192]. Étant donné que cette capacité à faire face à l'incertitude peut ne pas être de nature purement endogène, il importe de distinguer entre résilience spontanée (découlant de stratégies non appuyées par une intervention externe) et résilience suscitée (fruit d'intervention externe) [192].

## La résilience organisationnelle et la résilience des systèmes

La fragilité et l'interdépendance des grands systèmes techniques rendent nos sociétés vulnérables aux perturbations, qu'elles soient d'origine naturelle ou anthropique [193]. Face à elles et selon Wildavsky, les stratégies d'anticipation fonctionnent mieux contre des problèmes connus, tandis que les stratégies de résilience produisent de meilleurs résultats lors de la survenance de problèmes inconnus [194;195]. Toutefois, selon Therrien, chaque stratégie doit s'adapter à des conditions spécifiques; sachant que la résilience est sans doute plus appropriée en situation de grandes incertitudes; et quand les conditions sont stables et les projections au sujet du futur sont généralement justes, l'anticipation est à privilégier, bien qu'elle doive être employée judicieusement [195]. Il importe néanmoins de retenir que les stratégies d'anticipation exigent d'immobiliser des ressources de manière spécifique; sachant que les systèmes et les organisations résilients sont ceux qui acquièrent rapidement des informations sur leurs environnements et qui modifient tout aussi rapidement leurs comportements et leurs structures, malgré des circonstances chaotiques [195]. D'après elle, il s'agit alors de déterminer les stratégies structurelles qui permettent cette flexibilité des organisations et systèmes à osciller entre anticipation et résilience; qui sont des stratégies internes et externes à chaque organisation; d'autant plus que chacun des intervenants doit mettre en place une structure qui prend en compte sa participation à un réseau inter organisationnel, pour un bon fonctionnement du système de gestion [195].

## Les facteurs de la résilience

En l'absence de véritables théories formalisées pour expliquer la résilience, de nombreuses études soulignent l'importance de quelques facteurs déterminants de la résilience ; et au nombre de ceux-ci, on peut distinguer les facteurs positifs, qui augmentent la résilience d'un système soumis à une perturbation, comme la diversité, l'auto organisation et l'apprentissage ; de même que divers autres facteurs, supposés négatifs, dont : l'opposition à toutes les formes d'innovation, un pouvoir excessif punissant toute déviance idéologique, une centralisation excessive de la prise et du pouvoir de décision, etc., sont des exemples de mécanismes qui réduiraient inversement la résilience sociale [180].

## La mesure de la résilience

Quand bien même la résilience est un concept transdisciplinaire, dynamique et temporel, difficile à mesurer, il est possible d'essayer de la mesurer à partir d'indicateurs absolus ou relatifs – comme par exemple : l'ampleur maximale de l'aléa à ne pas dépasser pour que le système ne disparaisse pas, ou les impacts d'une catastrophe dans les études de risques – généralement imparfaits [180]. Elle est évaluée par la persistance ou par sa durabilité; et est alors l'inverse du temps de retour, parce qu'elle mesure en effet la durée nécessaire au retour à un équilibre après une perturbation ; tout en admettant que ce temps de retour dépend de l'ampleur de la catastrophe, de l'adaptabilité de la société, et du type de bien considéré [180].

Dans l'optique de cette évaluation de la résilience, Dauphiné et Provitolo, à travers quelques exemples de bonnes pratiques repris ci-dessous, montrent qu'il est possible de construire des indicateurs en prenant en compte différents paramètres disponibles [180], comme :

- en Asie, pour la réduction des impacts des catastrophes, le Pacific Disaster Center a construit un indicateur VESR (Vulnerability, Exposure, Sensibility, Resilience) à l'échelle des États et des régions, qui mesure la résilience par une fonction qui prend en compte des indicateurs en rapport avec : le niveau scolaire, la production économique, la disponibilité de nourriture et d'eau de qualité, etc. ;
- une méthode similaire, en Amérique du Sud, consiste à obtenir l'indice de perte de résilience cartographié à différentes échelles, en intégrant : l'Indice de Développement Humain (IDH), le pourcentage des dépenses sociales, le taux d'assurance des infrastructures et du bâti, l'Index de gouvernance de Kaufman, le nombre de lits d'hôpital pour mille personnes, etc.;
- au Pays-Bas, pour la mesure de la résilience du système face aux inondations fluviales, De Bruijn propose quatre indicateurs : (i) le seuil à partir duquel les eaux débordent, sachant qu'au-dessous de ce seuil le système résiste ; (ii) l'amplitude de la réaction, mesurée par les impacts ; (iii) la gradualité de la réaction, définie par un indice de Gini modifié ; (iv) et la vitesse de reconstruction, appréciée par une variable qualitative [195].

Dans son analyse des caractéristiques intra organisationnelles, Therrien a défini un modèle de représentation de l'organisation qui, selon Kervern et Weick repose sur un hyperespace du

danger composé de cinq espaces, qui permettent une mesure de la résilience inter organisationnelle :

- l'espace téléologique, qui consiste à décliner la mission et l'ensemble des finalités de l'organisation;
- l'espace axiologique, qui représente les systèmes de valeur et comprend deux grandes caractéristiques : la culture organisationnelle et la cohésion sociale qui se décline en deux types: celle liée à la solidarité entre collègues, celle liée à la sensibilité de l'apport de l'organisation à la société et l'engagement pour une culture de sécurité;
- l'espace déontologique qui correspond à l'ensemble des règles organisationnelles, où on y mesure le fonctionnement des règles et des normes qu'utilise l'organisation, puis trois caractéristiques susceptibles d'augmenter la capacité de l'organisation à restaurer l'efficacité: la flexibilité dans l'application des règles qui permet de surmonter des difficultés dans une situation *ad hoc*; l'autonomie qui aide les gestionnaires à appliquer les règles dans une prise de décision plus fluide et l'adaptabilité qui enrichit les échanges et la capacité de traitement de l'information;
- l'espace amnésique qui prend en compte des statistiques, les banques de données, l'information qui constitue la mémoire de l'organisation et on s'intéressera à deux éléments: les informations sur la sécurité (y compris les vulnérabilités) et les ressources; et
- l'espace épistémique, où les banques de connaissances avec des modèles de communication et des modèles de prise de décision correspondent aux deux catégories de l'espace épistémique qu'utilise l'organisation et qui se résument à la question de la qualité de l'acquisition de l'information et l'évaluation des éléments liés à la prise de décision; avec une structure de décision qui peut remettre en question les pratiques et procéder à des changements [195].

Toutefois, la résilience ne peut pas être évaluée uniquement comme résultat, en une approche binaire de type résilient-non résilient, mais comme un processus porté par différentes stratégies; et parce qu'elles peuvent échouer ou réussir, on parle de trajectoire de résilience [192]. Alors, à la fois objectif et résultat, la résilience pourrait aussi servir, selon Dauphiné et Provitolo, d'outil de gestion des risques et des catastrophes [180]. C'est donc dire que la relation résilience –

durabilité est aussi une interaction ; où la résilience, par l'allongement des horizons et la flexibilité qu'elle permet, constitue un moyen pour aller vers davantage de durabilité, que la création de la résilience est un processus à la fois individuel et social, tout comme le développement [192], et qu'elle nécessite en permanence des capacités, il importe de voir quel rôle l'autonomisation pourrait jouer dans sa réalisation, au regard de son caractère dynamique.

### **2.1.2.3. Autonomisation : définition et importance par rapport à la résilience**

Quand on aborde les questions en rapport avec les pays en voie de développement et les relations Nord-Sud ; ou plus spécifiquement le financement de la gestion des catastrophes pour ce qui intéresse cette étude, parmi les caractéristiques du sous-développement, l'efficacité de l'aide internationale, pour réduire la dépendance à l'aide est de plus en plus évoquée. Depuis 2005, avec la Déclaration de Paris, l'application des principes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle, est présentée comme la stratégie pour améliorer l'efficacité de l'aide et contribuer à faire évoluer le processus d'autonomisation dans les pays bénéficiaires [197]. Ici, il est aussi et surtout question de la dépendance de l'administration au niveau des collectivités locales à l'aide des institutions de l'État au niveau central et départemental, qui se traduit par une absence d'autonomie des structures locales. Réussir l'autonomisation des structures et de la gestion des catastrophes, c'est réussir par exemple la réduction des vulnérabilités à l'inondation [198]; ce qui passe avant tout par une connaissance du concept.

Du grec "*autonomia*", l'autonomie évoque la situation d'une personne, d'une équipe, d'une collectivité, d'un organisme public ou privé dotés de pouvoirs et d'institutions leur permettant de gérer les affaires qui leur sont propres sans interférence du pouvoir central ou d'une quelconque organisation ou institution partenaire; et leur capacité à ne pas être dépendant [199]. Mais l'autonomie sous-entend un processus dynamique, l'autonomisation, qui la sous-tend ou qui la construit. En effet, une stratégie d'autonomisation d'une structure locale pourrait se construire autour de deux axes, viabilité et accompagnement :

- une viabilité, qui désigne la capacité d'une structure (organisation locale par exemple) à vivre sans appuis organisationnels, financiers et/ou techniques extérieurs; et repose sur six éléments essentiels : (i) la pertinence de la structure et son action par rapport au contexte;

(ii) la pérennité financière de la structure qui doit disposer de moyens financier suffisamment diversifiés pour assurer ses activités et son organisation à moyen terme; (iii) le statut, qui doit correspondre à la culture propre de l'organisation, à sa nature et à son type d'activité; (iv) des résultats de qualité même s'ils sont différents de ceux obtenus avec la structure de soutien; (v) des compétences (techniques, en gestion, management, relations institutionnelles, etc.) des personnes et de l'organisation; et (vi) une raison d'être claire de la structure;

- un accompagnement, qui doit porter sur l'ensemble des leviers de vitalité de la structure en processus d'autonomisation; et qui doit reposer, pour le moyen terme, sur des relations bien définies entre les deux parties prenantes au partenariat [200].

Selon Villeval, P., l'autonomie est parfois envisagée comme un processus linéaire par les ONG qui soutiennent la création ou le renforcement des capacités locales, construites à partir d'un projet, pour lequel une ou des organisations créées et/ou sollicitées pour travailler en partenariat, sont renforcées et enfin autonomisées, pérennisées [201]. A l'inverse de ce schéma, l'autonomie peut être émergente; c'est-à-dire relevant d'une approche plus dynamique, plus incertaine peut-être, mais portée par les acteurs des organisations assistées concernées, et non par ceux qui les accompagnent ou qui peuvent les assister [201]. Dans ces conditions, une organisation locale est autonome dès lors qu'elle porte une vision politique propre [200] et l'assume. C'est dire que l'autonomie, parfois considérée comme l'absence de dépendance, évoque à la fois capacité et liberté; et est surtout définie par la capacité à se gouverner soi-même, qui présuppose une capacité de jugement, c'est-à-dire la capacité de prévoir et de choisir, la liberté de pouvoir agir, d'accepter ou de refuser en fonction de son jugement ; bref, pouvoir et être capable de prendre les décisions, tout en sachant que cette liberté doit s'exercer dans le respect des lois et des usages [202]. Elle est aussi « *le fait d'acquérir la capacité à trouver en soi et par soi-même la loi de sa pensée et de son action* » [153] ; ce qui pourrait signifier ici, se donner les moyens de gérer les catastrophes, sans en référer obligatoirement à une hiérarchie administrative ou assistance externe.

Mais plusieurs facteurs peuvent entraver le processus d'autonomisation de l'État, des structures locales et des populations, de même que le renforcement de l'autonomie. En effet, par exemple, avec la forte médiatisation du malheur des peuples affligés par les catastrophes, les

gouvernements en Afrique, accoutumés aux ressources budgétaires fournies par l'aide internationale, comptent sur cette aide pour gagner le soutien populaire [203]; et ces facilités expliqueraient

« la réticence des gouvernants à l'idée d'élaborer une stratégie de développement, du fait de leurs faibles ancrage et légitimité politiques combinés à leur dépendance vis-à-vis de l'aide internationale qui créent chez eux des incitations fortes à rester dans une position subordonnée vis-à-vis des bailleurs de fonds ; de peur de voir le volume d'aide diminuer et ainsi entamer leur base politique » [203].

L'autonomie se révélerait alors, comme un réel déterminant à la gouvernance des catastrophes, qui se veut efficace.

### **2.1.3. La gouvernance, vue sous l'angle de la prise et du pouvoir de décision, de la performance et de la gestion du changement organisationnel.**

La gestion du risque, qui prend en compte la gestion de la mise en œuvre de stratégies appropriées de prélèvement et de transfert financiers liés aux pertes associées aux désastres, la gouvernance avec la protection financière, découlant de l'allocation et de l'utilisation adéquates des ressources financières, dont elle dépend aussi, sont fondamentales [177]. Cela repose en d'autres termes l'acceptation de Pineault, selon laquelle la gestion du risque pose un problème de structure, qui évoque : gouvernance et ressource [28]. C'est dire que l'apport de ressources financières, comme ce que la micro assurance climatique pourrait apporter à la gestion des catastrophes, ne pourrait permettre d'atteindre efficacement les objectifs de transfert de risques de catastrophes et de résilience des systèmes et des populations, que si et seulement si les dispositions d'accompagnement sont prises pour une gouvernance efficace des risques et catastrophes, mais aussi et surtout des structures mises en place pour la gestion de la micro assurance. Au regard de cette importance à accorder à la gouvernance pour donner vie à l'intégration de la micro assurance climatique à la gestion des catastrophes, nous allons développer ici différents concepts, pouvant aider à créer les conditions optimums pour une gouvernance efficace.

### 2.1.3.1. Concept gouvernance

#### *Quelques définitions*

La gouvernance, du fait de son étymologie souvent relié au terme latin « gubernare », signifie pilotage et son usage historique se réfère presque exclusivement à la conduite des affaires de l'État [204;29]. A l'origine, la gouvernance s'est inscrite dans une perspective d'agence, avec une théorie de l'agence, alors utilisée dans le contexte privé pour analyser la relation entre le dirigeant et l'actionnaire dans la gouvernance actionnariale [205;207;206]. Mais cette gouvernance qui légitime une vision financière, qui assimile efficacité et richesse actionnariale, n'est pas pertinente pour les organisations publiques, pour lesquelles il est nécessaire d'adopter une perspective partenariale pour analyser la gouvernance de ce type d'organisation, où le nombre de parties prenantes est naturellement plus large par rapport au contexte privé [208]. Alors que l'approche « *stakeholder* » soutient, quant à elle, une vision plus partenariale de la gouvernance des organisations et prend en compte les intérêts de l'ensemble des porteurs de ressources; d'où la proposition de l'adoption de la théorie de l'agence généralisée ou « *stakeholder-agency* », par Hill et Jones (1992), repris plus tard par Charreaux (1997), pour analyser les relations entre une multitude de parties prenantes [206].

Désormais, la gouvernance présente une signification polyvalente et revêt diverses acceptions; chacune reflétant le parti pris de l'observateur ; avec des définitions aussi diverses que ses domaines ou ses secteurs d'application [206]. Alors, elle « *continue de se définir davantage plus au regard de ses sites, de ses modes ou de ses circonstances d'emploi, que de ses contenus, clairement affectés* » [209;206]. Ainsi, « *le concept est devenu un mot "valise", employé à tous propos par les pouvoirs économiques et sociaux, sans oublier les médias* » [210]; une situation qui a poussé Joumard à la considérer comme « *l'art du flou, de l'imprécis, du non défini* »; d'autres qualificatifs que Lamy contredit, en postulant que « *la notion de gouvernance est un concept assez solide pour cristalliser la réflexion et assez flexible pour faciliter les convergences de vue* » [211;206]. Mais la gouvernance c'est aussi la conception, la conduite et l'évaluation de l'action collective à partir d'une position d'autorité; qui s'appuie sur : (i) un système de gestion (ensemble des règles qui définissent les modalités de distribution du pouvoir et des responsabilités) ; (ii) un système d'information (ensemble des données et de leur système d'exploitation nécessaire pour que le système organisé d'action soit intelligible et transparent à

tout moment pour les professionnels, les gestionnaires, les planificateurs et la population) ; (iii) et un système de financement (ensemble des incitations véhiculées par les modalités de financement du système, les mécanismes d'allocation des budgets et les dispositifs de paiement des acteurs) [100]. La cohérence entre ces trois systèmes de la gouvernance, lui permet de réaliser les trois grandes fonctions, qui la caractérisent : la fonction d'orientation ou la prospective, la fonction de gestion et la fonction normative [100]; tout en sachant que l'animation du système reste la condition sine qua non de son fonctionnement.

La gouvernance suscite alors un intérêt évident, parce qu'il recouvre d'une part des phénomènes empiriques touchant aux transformations de l'État et à ses modes d'intervention; et parce qu'il réfère, de ce point de vue, à une extension et à une transformation des modalités de l'action publique; et qu'il se présente d'autre part comme une nouvelle perspective théorique, un nouveau paradigme permettant d'appréhender les processus de coordination des systèmes sociaux, ainsi que le rôle de l'État dans ces processus [212;213;214]. Pouvant s'appliquer à toute forme d'action collective [206] la gouvernance est devenue une préoccupation cruciale de tous les acteurs, quelle que soit leur catégorie [215;206]. Du point de vue de la perspective des relations État - société civile, la gouvernance peut se définir comme l'ensemble des modalités institutionnelles régissant les interactions d'acteurs dont les activités contribuent à la réalisation d'objectifs relevant de l'intérêt général [214]. Ainsi entendue, pour paraphraser le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé, et Institut national de santé publique du Québec [219], en l'appliquant à la situation du Bénin on pourrait, par exemple, considérer la collaboration des ministères impliqués dans la gestion des catastrophes avec l'association Nationale des communes, le ministère de la microfinance, les compagnies d'assurance, les fonds et programmes en faveur de la protection sociale dans le développement et l'implantation d'une politique de financement locale de la réduction des risques de catastrophe ; pour l'atteinte des objectifs de résilience des systèmes et des populations au Bénin, comme une forme de gouvernance.

Selon le Programme des Nations Unies pour le Développement, « *la gouvernance désigne les différents moyens par lesquels un gouvernement, le secteur privé et d'une manière générale l'ensemble des individus et institutions au sein d'une société s'organisent pour gérer leurs affaires communes* » [216;99]. Quant à Flinders, « *la notion de gouvernance réfère au défi*

*d'assumer la direction et la coordination d'un ensemble complexe d'organisations par le biais d'un système de contrôle construit sur une multiplicité de liens* » [217;218]. Dans les limites de cette étude, nous développons différentes acceptions de la gouvernance, dans leurs dimensions qui répondent, au mieux de nos besoins, « *comme des éléments de caractérisation de la gouvernance* » [206], et comme des moyens de clarification pour la compréhension des thématiques soulevées dans le chapitre précédent et les chapitres qui aborderont la présentation des résultats de cette étude et la discussion générale.

#### La gouvernance locale

Concept polysémique et pluridisciplinaire, la gouvernance peut se décliner en fonction des différentes échelles d'intervention, allant de la gouvernance mondiale à la gouvernance locale, en passant par les autres niveaux, régional, sous régional et national [206]. Toutes, interreliées par divers types de relations, qui peuvent se caractériser par la complémentarité, l'interdépendance, la dépendance, la subordination, la collaboration, le partenariat, etc., ces différentes échelles d'intervention revêtent leur importance dans la chaîne de la gouvernance globale. Prenant en compte les attentes de cette étude, nous traiterons surtout de la gouvernance locale.

Dans le domaine public, la gouvernance locale « *peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts, discutés et définis collectivement* ». [217]. Elle renvoie alors à

« un ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés, qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, de fournir des services et à assurer sa légitimité » [217].

Il s'agit d'une définition qui met l'accent sur le concept de coordination d'autant plus que la gouvernance doit mettre en synergie un ensemble complexe d'acteurs, de règles et de normes [220]. Selon le PNUD, le terme gouvernance locale peut être utilisé pour répondre aux questions qui se posent au niveau local, comme la décentralisation des politiques et son processus, les différents acteurs et institutions, leurs rôles et les relations qu'ils entretiennent entre eux, la démocratie et les performances au niveau local [221]. Dans ce cadre, la gouvernance

« est le résultat d'interactions, de relations et de réseaux entre différents secteurs (administration publique, secteur public, secteur privé et société civile) et implique des

décisions, des négociations et différentes relations de pouvoir entre les parties prenantes pour décider qui obtient quoi, quand et comment » [221];

tout en se préoccupant des processus qui décident des orientations publiques et qui les appliquent [221]. A ce titre, le concept de gouvernance prend en compte des mécanismes formels et explicites comme la législation, les politiques, les normes contraignantes et les procédures administratives qui définissent l'organisation des sociétés, ainsi que les dispositions informelles et implicites qui président aux relations sociales, économiques et politiques, de même qu'à la gestion du territoire et des ressources [99]. La notion de gouvernance publique locale réfère ainsi, dans cette vision, davantage à des modes de coordination horizontale, plutôt que hiérarchique, de l'action, [206]; une perspective dans laquelle la gouvernance devient :

- un instrument d'action publique *qui s'opérationnalise à travers la mise en œuvre de démarches participatives où une pluralité d'acteurs, par leurs relations horizontales et non hiérarchisées, censé apporter du changement et produire des choix dans la conduite de l'action publique* ». [222;206] ;
- un processus de coordination d'acteurs de groupes sociaux, d'institutions : « *qui permet d'atteindre des buts, discutés et définis collectivement* » [223;206]; et dans lequel « *l'action publique locale n'est plus présentée comme la seule responsabilité de l'institution locale, mais comme la résultante d'un processus de coopération ou de coordination entre de nombreux acteurs et opérateurs* » [224;206].

Selon Bresson de la Banque Mondiale,

« la gouvernance locale sera définie comme un processus de mise en compatibilité de plusieurs proximités institutionnelles unissant des acteurs (économiques, institutionnels, sociaux) géographiquement proches, en vue de la résolution d'un problème productif ou de la réalisation d'un projet local de développement » [225].

Dans cette perspective du développement local, le PNUD pense que la gouvernance locale et la décentralisation, sont deux termes différents, mais liés et utilisés parfois de manière interchangeable et qui évoluent au sein d'un contexte politique et social en mutation constante; dans un champ défini et une approche holistique [226]. D'où le concept de « *gouvernance décentralisée pour le développement* » fondé sur l'idée que,

« le développement durable a été rendu possible grâce à une dévolution effective des responsabilités, de la gestion des politiques, du pouvoir décisionnel et de ressources

suffisantes (notamment le pouvoir de lever des impôts) aux autorités locales, qui sont les plus proches de leurs administrés, qu'elles représentent le mieux » [221].

Elle se concrétise par la construction de compromis locaux entre acteurs (privés et publics) et se caractérise par le degré d'articulation et de cohésion des différentes proximités institutionnelles qui spécifient le territoire; et parmi lesquelles, il existe des acteurs-clés, privés et/ou publics ou de la société civile, qui jouent un rôle moteur; en ce sens qu'ils constituent des repères institutionnels pour l'ensemble des acteurs et qu'ils structurent les mécanismes de coordination de ces derniers [225]. Cette structuration se fait de sorte que la gouvernance ne soit une configuration de coordinations strictement économiques ou strictement socio-politiques, mais une combinaison de ces dimensions, caractérisée par une densité variable des interactions entre les trois catégories d'acteurs [225]. Pour Cartier-Bresson, trois principales structures de gouvernance locale peuvent être distinguées en fonction de la nature des acteurs-clés, de leurs objectifs et de leurs modes d'appropriation des ressources produites localement : (i) « *gouvernance privée* » : ce sont les acteurs privés qui impulsent et pilotent les dispositifs de coordination et de création de ressources selon un but d'appropriation privée ; (ii) « *gouvernance privée collective* » : l'acteur-clé est une institution formelle qui regroupe des opérateurs privés et impulse une coordination de leurs stratégies ; (iii) « *gouvernance publique* » : où les modes de gestion des ressources par les institutions publiques diffèrent de l'appropriation privée, et se préoccupent notamment de la production de biens ou services collectifs, utilisables par tous les acteurs, sans rivalité ni exclusion d'usage » [225].

Selon le PNUD, tous les cadres d'évaluation de la gouvernance locale s'appuient sur des principes normatifs, directifs et axés sur la valeur ; parce qu'il n'existe aucun cadre intégré de "bonne" gouvernance locale et la priorité, pour chaque évaluation individuelle, revient à approuver une série de principes normatifs, comme le Baromètre de la Gouvernance Locale (BGL) qui prend en compte : l'efficacité, la transparence et l'État de droit, la redevabilité, la participation et l'engagement citoyen, l'équité) ; et pour ce qui est de la bonne gouvernance pour le développement local : la représentation, la participation, la redevabilité, la transparence, l'efficacité, la sécurité et l'équité, qui la guideront [221].

## Gouvernance verticale et gouvernance horizontale

Le concept de gouvernance recouvre alors d'une part, des phénomènes empiriques touchant aux transformations de l'État et à ses modes d'intervention et réfère, de ce point de vue, à une extension et une transformation des modalités de l'action publique et se présente d'autre part, comme une nouvelle perspective théorique, un nouveau paradigme permettant d'appréhender les processus de coordination des systèmes sociaux ainsi que le rôle de l'État dans ces processus [227;213;214]. Cette gouvernance peut être, selon ses caractéristiques, désignée comme relevant d'une approche verticale et horizontale.

### Gouvernance verticale

La perspective verticale sur la gouvernance se centre sur la nature des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques et met l'accent sur la variété croissante des acteurs et des contextes institutionnels qui président à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, avec une mise en valeur des normes et règles qui encadrent l'action collective [214]. D'après Balde, et al., l'approche « *verticale* » de la gouvernance met l'accent sur les modes d'institutionnalisation des relations entre les parties prenantes et privilégie des relations descendantes et hiérarchiques [206], une approche dominante, encore en vigueur au Bénin avec, selon Pinson, des « *dispositifs d'action verticaux, structurés autour d'une autorité politique postée en surplomb, marqués par des relations hiérarchiques, qui ne permettent pas de prendre en compte les interdépendances multiples et qui, de surcroit, consomment du capital social* » [228]

Pour Enjolras, cette gouvernance peut s'organiser selon différents régimes institutionnels ; sachant que les arrangements institutionnels pluralistes impliquent qu'une pluralité d'acteurs soit partie prenante des processus d'élaboration des politiques publiques [214]. En s'inspirant de la définition de la gestion horizontale proposée par Bourgault et Lapierre, mais pour la distinguer de celle-ci, l'auteur propose que la notion de gestion ou de gouvernance verticale soit définie comme une pratique initiée par une ou plusieurs organisations de l'administration publique appartenant à différents ordres de gouvernement (national, départemental et communal) d'un même domaine d'activités et qui consiste à aborder une question non plus exclusivement à partir des préoccupations des responsabilités de l'une ou l'autre, mais en incluant les intérêts, les ressources et les contraintes des autres qui interviennent [219]. Dans cet

optique (de la gouvernance horizontale), il est admis que trois éléments constitutifs pris ensemble – (i) les acteurs impliqués dans la réalisation d’objectifs d’intérêt général ainsi que leurs caractéristiques (objectifs, valeurs, formes institutionnelles, ressources, type d’incitations pour motiver, légitimité) ; (ii) les instruments (régulateurs, incitatifs et informatifs) de politique publique mis en œuvre afin d’atteindre les objectifs d’intérêt général; et (iii) la coordination (les modalités institutionnelles d’interaction) – définissent un régime de gouvernance, au sein d’un réseau de politique publique [226;227;217].

#### Gouvernance horizontale

Il n’y a plus l’once d’un doute, l’approche horizontale dans la gouvernance et plus spécifiquement dans la gouvernance publique s’érige de plus en plus – par la force des exigences de pertinence et d’efficacité pour la résolution de problèmes aux déterminants transversaux ou multisectoriels complexes – comme une approche incontournable. La mobilisation des connaissances ici, apporte une meilleure compréhension du concept et montre son importance en matière de gouvernance.

#### *La gouvernance horizontale, pourquoi ?*

Pour Bourgault et Lapierre, quand on aborde les questions en rapport avec la gouvernance des organisations, on reconnaît désormais mieux les bienfaits des synergies, on admet la multi dimensionnalité des thématiques, l’intersectorialité des actions; tout comme on admet : que les questions faisant l’enjeu de débats publics impliquent de plus en plus d’acteurs diversifiés; que les actions et aussi et surtout, que les inactions des uns ont des effets sur les programmes des autres; d’autant plus que le nouveau cadre de gestion des finances publiques, la faiblesses des ressources disponibles et les attentes des citoyens invitent à remplacer les compétitions et redondances par la complémentarité et la synergie [231]. Dans un contexte où, les réflexes organisationnels poussent à surmonter les difficultés en changeant les structures (les réorganisations), le personnel (trouver des gens plus combattifs) ou les zones de pouvoir (acquérir plus de compétences), la gestion horizontale renverse les logiques d’empires bureaucratiques, qui mènent à un renforcement stérile et coûteux des confrontations; à cause d’approches qui ont en commun une vision monopolistique sur l’action [231]. Avec cette gouvernance, du fait de l’interdépendance, de l’intersectorialité et surtout de l’interdisciplinarité, les frontières entre les organismes publics apparaissent de plus en plus

formalistes et symboliques; quand bien même la loi a prescrit que les organisations doivent toujours se structurer en fonction des domaines de préoccupations; et quand bien même, les processus de communication dans les organisations demeurent largement verticaux et hiérarchiques [231]. Selon ces auteurs, on assiste alors à des situations où, « *beaucoup de domaines sont objectivement horizontaux, mais on continue de les gérer en silo, à cause notamment des cultures organisationnelles et des contraintes de la gestion traditionnelle* » [231]. En effet, dans l'environnement pris en compte par notre projet de recherche, bien que le terme "gouvernance horizontale" fasse moderne, la réalité des préoccupations (en rapport avec l'interministériel, le multi ou le plurisectoriel, les tables de coordination et de concertation), qu'il touche ne date pas d'hier; mais elle s'inscrit désormais, comme un besoin de plus en plus évident [245]. Il va sans dire, que les réalités actuelles suggèrent un renversement des logiques acquises avec les modèles de gestion horizontale, qui prônent la nécessité de coopérer plutôt que combattre – au prix de laisser, à l'occasion, l'autre recevoir une reconnaissance ou des symboles de pouvoir (juridiction, budget, personnel, reconnaissance médiatique ou politique) qu'on aurait convoités dans le passé – agressent les cultures organisationnelles et les comportements des agents, qu'ils soient des secteurs privé, public ou de la société civile [231].

*La gouvernance horizontale, c'est quoi ?*

Dans la gouvernance,

« on parle de l'horizontalité lorsqu'un ou plusieurs gestionnaires, d'une seule ou de plusieurs organisations, abordent une question non plus exclusivement à partir des préoccupations de leurs responsabilités propres, mais à partir d'une approche plus large, qui cherche à inclure les intérêts, ressources et contraintes d'autres acteurs qui interviennent dans ce domaine [245].

D'un point de vue structural, toute forme organisationnelle est un réseau ; et à ce titre et du point de vue de la société civile, la problématique de la gouvernance horizontale s'attache à considérer comment des acteurs en réseaux sont à même de coopérer, de se coordonner et de s'autogouverner [232]. Toutefois, en admettant que la gouvernance horizontale prône des processus de coordination décentralisés en réseaux [232] ou qu'elle peut découler d'un processus décentralisé [233;206]; il importe de reconnaître qu'elle est plus adaptée que la gouvernance verticale au contexte public local. [233;222;214;215;206]. Elle met l'accent sur les grands processus mobilisateurs (grands projets, planifications stratégiques, grands événements,

etc.). Cette gouvernance désigne également des formes structurelles qui rompent avec celles en vigueur dans une gestion traditionnellement verticale [234]. Elle peut être alors classifiée selon les activités et les clientèles ou par projet et par finalité; pour trois types de ressources (l'information, les moyens d'action et le pouvoir de décision), qui se trouvent mises en commun à l'occasion d'un projet horizontal; pour des expériences qui s'adressent à chacune des sept étapes principales de la gestion publique, que sont : la mise en commun d'informations, la définition commune d'un problème, l'élaboration commune de solutions, la prise de décision, la mise en œuvre conjointe, la gestion commune et l'évaluation commune [231]. Mais elle peut aussi prendre diverses formes (actions interministérielles, alliances, co-entreprises, coactions et surtout partenariats), qui se réclament de cette appellation dont les manifestations évoluent et peuvent varier selon les cas et les contextes [231].

Cette approche, en termes de nouvelle gouvernance, donne une place significative aux acteurs de la société civile, à la fois dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques [232]. Elle se démarque radicalement de l'approche traditionnelle des silos – où l'exercice de repérage des intérêts servait à identifier des menaces, des obstacles, des adversaires ou même des ennemis – en ce qu'elle fait des « autres » non plus des ennemis potentiels, mais des partenaires [232]. Il s'agit d'une gouvernance qui se rapporte alors aux systèmes et aux pratiques qui permettent aux acteurs de développer une représentation plausible de leur devenir, de concevoir et implanter des stratégies efficaces de changement, de s'appuyer sur des valeurs productrices de confiance et de solidarité [235;236;237;238] et de donner préséance à l'intérêt général sur les reconnaissances particularisées [231]. En effet, ce partenariat constitue une des formes de gestion horizontale, dans laquelle des acteurs identifient, chacun pour soi et de manière verticale, des intérêts qu'ils ont dans une affaire et la possibilité de contribuer sur une base contractuelle à un projet commun réalisé en association avec des partenaires ; sachant que les bénéfices attendus pour chaque partenaire et ses contributions sont soigneusement évaluées et détermineront le comportement de chacun [231].

*La gouvernance horizontale, comment ?*

Selon Peters, la gestion interne des relations extérieures concernant la coordination des politiques, se définit dans une démarche hiérarchisée en neuf étapes : (i) prise de décisions indépendante par les ministères qui conservent leur autonomie, chacun dans le respect de ses

politiques; (ii) communication avec les autres ministères (échange d'information); (iii) consultation avec d'autres ministères; (iv) évitement des divergences entre les ministères; (v) recherche d'ententes interministérielles (consensus); (vi) arbitrage des divergences entre organismes avec un organe central d'arbitrage; (vii) établissement, pour les organismes, de paramètres, qui précisent ce qu'ils ne doivent pas faire plutôt que de prescrire une ligne de conduite; (viii) établissement des priorités gouvernementales; et (ix) stratégie gouvernementale globale; à concevoir et à mettre en œuvre à la condition qu'il soit admis que les enjeux les plus importants transcendent désormais tous les ministères traditionnels et les voies hiérarchiques [239].

Pour plus de clarté dans la diversité des formes de gestion horizontale, Bourgault et Lapierre, proposent une classification en cinq catégories, selon le mandat, ou le degré de formalisation, ou selon qui participe, selon l'objet du projet et selon l'étape de la gestion des politiques [231]. Mais malgré ces multiples formes, que peut prendre la gestion horizontale, Frank et Smith lui « reconnaissent des points communs tels que : le partage d'autorité, l'investissement commun de ressources, l'existence d'avantages pour chacune des parties, le partage des risques, des responsabilités et de l'obligation de rendre compte » [240]. Toutefois, l'atteinte des objectifs d'efficacité de la coordination, ou de tout autre objectif d'intervention, dépend des facteurs en rapport avec le choix stratégique.

#### *Gouvernance et choix stratégique*

Selon Martinet, dans la perspective de la gestion stratégique, la gouvernance désigne clairement, un ensemble de processus, marqués par des sous-processus de déhiérarchisations, de multiplication des niveaux, d'autorégulation, d'effacement de la loi au profit de la norme, du législatif en faveur de l'exécutif et du judiciaire [241]. D'un tel processus, la gouvernance, d'après lui, en ressort nécessairement comme hybride et enchevêtré, à la fois horizontale et verticale; puis polycentrique, dans un réseau, qui ne remplace pas la hiérarchie, mais qui est fait de partenariats public/privé/civil [241]. Dans la perspective d'une gouvernance élargie et organisationnelle, le choix stratégique devra reposer sur une architecture institutionnelle, à même de réguler les systèmes et processus de management stratégique et qui, tout en évitant d'étendre à toutes les organisations et institutions, les critères frustrés de la théorie d'entreprise

privée, régule les pouvoirs politiques, qui se constituent à travers les relations et interactions des diverses formes organisées, qui interviennent dans les processus de décision [241].

### *Gouvernance et coordination*

Quand bien même leur signification demeure vague, « gouvernance horizontale » et « coordination » sont utilisées couramment, du fait qu'ils répondent à la nécessité de s'assurer que les différents acteurs qui mettent en œuvre des politiques gouvernementales travaillent de concert, afin d'éviter le double emploi ou de ne pas créer des failles dans les services [239]. C'est pourquoi, en administration publique, la gestion horizontale ou coordination en l'absence de hiérarchie [242], fait référence à la nécessité d'une coordination accrue entre différents ministères et organismes gouvernementaux, afin de gérer des problématiques conjointes [234]. Il s'agit essentiellement de s'assurer de la coordination comme « *la gestion d'une série d'activités entre deux ou plusieurs unités organisationnelles n'ayant pas de contrôle hiérarchique les unes sur les autres et dont le but est de générer des résultats qui ne peuvent être atteints par des unités travaillant individuellement* » [243;234].

Pour Peters, en abordant l'aspect politique de la coordination dans la gestion d'une gouvernance horizontale, il importe de penser qu'avec la départementalisation des structures gouvernementales, des plaintes sont formulées, du fait qu'elles ne partagent pas des informations sur leurs activités et que leurs programmes sont contradictoires, peuvent faire double emploi, ou les deux [242]. Ce qui explique, selon lui, le fait que les gestionnaires doivent donc souvent déterminer, malgré les difficultés, les façons de rendre les activités de leur ministère ou organisme compatibles avec d'autres organismes qui assument des responsabilités de même nature, dans le respect des règles juridiques et des lignes directrices en matière de politiques, qui régissent leur propre organisme [242]. En estimant que les problèmes fondamentaux de la coordination ont certes été attisés par la croissance et la progression structurale des gouvernements modernes, le problème de la coordination constituerait, selon Peters, un fléau pour toutes les grandes ou ensembles d'organisations, publiques comme privées [239]. Cela semble d'autant plus vrai que l'horizontalité est plus difficile à atteindre, parce que ce degré de coordination peut exiger un niveau de connaissances et de pouvoir, dont peu d'organismes du secteur public disposent [239].

A la préoccupation de Regens à propos de la priorité entre la coordination des politiques et la coordination de l'administration, Peters précise que « *si on s'attaque à un seul type de coordination sans tenir compte de l'autre, on ne résout qu'une partie des problèmes de coordination qu'on constate généralement dans la prestation des services gouvernementaux* » [239]; d'autant plus qu'ils comportent d'importantes différences, quand bien même ils sont reliés. En effet, la coordination administrative est essentiellement une coordination du bas vers le haut (approche ascendante), qui se concentre sur les questions de prestation des services ; visant une amélioration de l'efficacité du gouvernement, qui considère que les questions importantes en rapport avec la gouvernance sont des questions de mise en œuvre [257]. Toutefois selon l'auteur, la coordination des politiques reste en revanche : (i) une optique stratégique de la coordination, pour laquelle, si les politiques sont correctement formulées dès le départ, il y aura peu (ou moins) de problèmes lors de leur mise en vigueur ; (ii) une conception davantage « *descendante* » et de nature plus politique sur la façon d'obtenir une meilleure performance gouvernementale, que ne l'est la coordination administrative [239].

Il va sans dire que pour Peters, le choix entre la coordination administrative et la coordination des politiques est jusqu'à un certain point un faux dilemme ; dans la mesure où, pour être vraiment efficaces, les gouvernements ont besoin d'utiliser les deux types de coordination ; à condition de trouver l'équilibre qu'il faut entre la coordination de la formulation et de la mise en œuvre [239]. Mais force est de constater que l'hypothèse qui sous-tend cette approche stipule qu'en situation de besoin de coordination, l'initiative se prend d'en haut, parce que « *la bonne volonté et l'engagement au sein des organismes concernés sont moins importants que les relations d'autorité qui prévalent au sein de la hiérarchie formelle* » [239]; d'autant plus que « *le leadership exercé par les hauts dirigeants se révèle également comme un atout considérable* » [244;234]. L'approche hiérarchique face à la coordination constitue alors souvent une méthode de résolution du problème fort centralisatrice, qui suppose que chacune des structures hiérarchiques du secteur public se représente assez bien ses responsabilités et la façon d'atteindre les objectifs fixés ; alors qu'en réalité, sur le plan individuel les organismes se butent souvent à des obstacles de taille quant à la reconnaissance du besoin de coordination avec les autres organismes et leurs programmes [239]. C'est dire qu'en définitive, il faut retenir qu'en termes de gestion horizontale liée à la coordination, « *la façon de gérer les frontières entre*

*l'organisation d'attache (par exemple le ministère) et l'organisation informelle temporaire (l'initiative de gestion horizontale) sera un enjeu important en termes de responsabilisation et de reddition de comptes » [234].*

D'après Gagnon, les « réseaux » constituent un autre moyen de négociation, qui présentent de nombreux avantages, pour assurer la coordination; parce que tributaires, jusqu'à un certain point, des modes d'interaction courants entre les organisations et les personnes qui s'intéressent aux mêmes questions de politiques, ils se fondent sur les intérêts et l'engagement des personnes et des groupes, dont la plupart (dans les secteurs public et privé) souhaitent s'acquitter de leurs tâches le mieux possible [242;239]. Toutefois, dans une quête de modèles ou de stratégies de coordination, certains acteurs ou structures peuvent jouer un rôle de facilitateurs de la coordination, avec le recours à des idées et à des enjeux comme l'écologisme, la santé de chacun et de tous, afin de promouvoir des valeurs communes [245;239]. Par ailleurs, devant l'incapacité de mettre en place une réelle coordination, contrairement à Peters, Gagnon en préconisant une coordination perçue comme « *une solution à mettre en œuvre, plutôt qu'un problème à résoudre, suggère de privilégier la coordination informelle lorsque des unités interdépendantes rencontrent des problématiques communes ; plutôt qu'une traditionnelle restructuration ou centralisation du pouvoir » [234].*

De telles acceptions de la gouvernance horizontale, donnent du sens à notre souci de traiter de la « gestion intégrée » des catastrophes et de la micro assurance, dans le cadre de cette recherche et nous invite à mobiliser les connaissances spécifiques, qui étudient la gouvernance et ses applications avec la gestion des catastrophes. L'article de Teasdale nous éclaire sur les spécificités de la gouvernance des catastrophes selon les niveaux d'intervention.

#### *Gouvernance multi-niveau et gestion des catastrophes*

Les changements climatiques et ses manifestations catastrophiques sont des thématiques qu'évoque cette étude. Sachant que leur gestion se fait à plusieurs niveaux (local, départemental et national), la mobilisation des connaissances dans le domaine de la gouvernance multi-niveaux et des changements climatiques s'impose, pour une meilleure compréhension du concept appliqué à ce secteur, aux facettes plus complexes les unes que les autres, à chaque niveau et entre les différents niveaux. Dans son analyse de la gouvernance multi-niveau dans la gestion

des catastrophes, Teasdale relève le fait que la gouvernance peut d'abord s'exprimer par l'idée que les gouvernements nationaux et départementaux n'aient plus le monopole de l'expertise ou des ressources lors de l'élaboration de politiques publiques [246;247]. Avec ce point de vue, l'auteur spécifie que dans le domaine des changements climatiques, la gouvernance « *fait aussi appel à des normes, des consensus, et surtout, à des acteurs spécifiques, dont la concertation et la participation jouent aujourd'hui un rôle vital dans le processus décisionnel* » [246]. Ce qui, dans cette gouvernance,

« met en avant une approche systémique intégrée horizontalement et verticalement, ainsi qu'une solide coordination entre les différents secteurs et la délégation des responsabilités au niveau local sur la base du principe de subsidiarité ; et met l'accent sur l'adoption de réglementations et d'autres mécanismes, afin d'assurer le respect des règles mises en place, notamment à travers des mesures incitatives » [99].

A cet effet, Lidskog préconise une démocratie participative, ou le rapprochement de la participation citoyenne au processus de prise de décision, perçue comme étant le chemin à suivre dans la gestion d'une problématique aussi complexe que celle des changements climatiques [249;248]; ce qui appelle au changement du rôle des administrations publiques et le type de relations qu'entretiennent les différents paliers gouvernementaux entre eux [248]. Cela est d'autant vrai que la théorie de la gouvernance multi-niveaux ayant récemment émergé du lot des théories d'administration publique comme convenant particulièrement bien aux défis que posent l'atténuation des gaz à effet de serre (GES), l'adaptation aux changements climatiques [250;248] et la gestion des catastrophes d'origine climatique, son étude montre son importance dans le processus décisionnel institutionnel, en se distinguant sous deux angles d'analyse [248] :

- Le premier angle, vertical, touche essentiellement les instances gouvernementales où les décisions se prennent (villages/villes, communes, départements) ; c'est-à-dire une situation dans laquelle les différents paliers gouvernementaux sont interdépendants, dans une relation hiérarchique « top – down » de dépendance, que peuvent avoir les institutions nationales, régionales, municipales et locales entre elles [248]; et où un gouvernement national ne peut mettre en œuvre ses stratégies et ses politiques publiques sans l'aide des gouvernements régionaux, municipaux et locaux [250] qui, à leur tour, ne peuvent agir autrement que dans la limite des pouvoirs qui leur sont conférés par l'autorité nationale [248]. Toutefois, il importe de noter que bien dosée, cette approche peut s'avérer très efficace dans l'adaptation

aux changements climatiques et que « *la gouvernance des changements climatiques implique donc de trouver le juste équilibre entre le modèle allant du haut vers le bas et les modèles subséquents* » [287].

- Quant au second angle, horizontal ou transversal, il touche l'existence de réseaux de politiques publiques englobant les secteurs publics et privés et agissant au travers des échelles gouvernementales [251;248]; tout en consacrant une importance accrue aux acteurs, qui accordent une importance à l'établissement de systèmes de négociation et de concertation continus, qui relie étroitement les gouvernements nationaux, régionaux, municipaux et locaux [253;252;49].

Dans ces conditions, la gouvernance multi-niveaux permet de lier la périphérie externe des réseaux de politiques publiques concernés par les mêmes enjeux, pour stimuler l'interaction entre les différents paliers gouvernementaux et les acteurs non gouvernementaux [248]. Il va sans dire que l'intégration de l'expertise locale au processus de prise de décision, a l'avantage de permettre aux politiques publiques basées sur des risques précis d'établir des politiques d'adaptation et d'atténuation mieux ciblées [255;254;248]; de même que des politiques de prévention (dont les mécanismes d'alerte précoce), de préparation et de réponses aux manifestations catastrophiques des aléas liés aux changements climatiques [248]. La formulation de politiques d'adaptation ou d'atténuation des changements climatiques ou de réduction des risques de catastrophe doit donc impliquer la présence d'experts, de parties prenantes et de preneurs de décision concentrant leurs efforts sur les buts, les objectifs, les domaines d'action et les priorités de la politique publique [254;248]; une concertation des acteurs concernés, qui peut prendre la forme de commissions plénières regroupées en fonction des secteurs touchés par la problématique d'adaptation ou d'atténuation et de la réduction des risques de catastrophe [248].

Toutefois, en matière de changements climatiques, la capacité de mettre en œuvre des politiques publiques locales cohérentes avec leur formulation dépendra du mode de gouvernance (implication des acteurs et acceptation) et du cadre réglementaire de l'état [256;248]. A ce titre, Teasdale abordant les obstacles et l'applicabilité de la gouvernance multi-niveaux, a fait remarquer qu'elle permet de faciliter l'identification des enjeux et l'acceptation de la mise en œuvre de politiques publiques basées sur la connaissance du terrain [248]. D'après lui, « *les*

*obstacles à de telles actions sont plus particulièrement reliés aux ressources et aux capacités des autorités responsables »; sachant que « le manque de financement est l'obstacle le plus fréquemment observé dans la mise en œuvre régionale ou locale de politiques publiques en changements climatiques » [257;248].*

Cependant, quelle que soit la nature de la gouvernance, la prise de décision, le pouvoir de décision et les choix décisionnels restent des déterminants essentiels à prendre en compte.

### **2.1.3.2. Prise de décision, pouvoir de décision et leurs déterminants**

La conception des rapports de travail dans le management traditionnel, ou le management dans un contexte de survivance des tendances traditionnelles, se caractérise avant tout par : la séparation entre ceux qui pensent et/ou ordonnent et ceux qui obéissent, selon une recherche de Taylor [258]. A ce sujet, la conviction que toute activité doit être supervisée, vérifiée et contrôlée par un chef dont l'efficacité sera mesurée par sa capacité à se faire obéir, par son aptitude au commandement ; parce que le chef conçoit, pense, prévoit et ordonne, tandis que les chaînons successifs, de la pyramide hiérarchique, transmettent, obéissent et font obéir [259]. Ce rôle du chef et les modes de gestion, semblent avoir évolué dans le temps et dans l'espace, à divers degrés et niveaux. Disons, mais avec moins de fermeté ou de certitude que Édith Luc, au regard du contexte de cette étude, que l'époque où le patron décidait seul semble bel et bien révolue, parce que le leadership a changé de nature et les modèles de management admis sont de moins en moins pertinents [260]. En effet, dans les pratiques dites du nouveau management, la prise de décision s'est imposée au cœur du travail du gestionnaire [261] et est l'essence même de la gestion [115], en ce sens qu'il se manifeste à tous les niveaux de la hiérarchie des entreprises, organisations / institutions.

Alors, « *gérer c'est décider* » [262;261], et le gestionnaire est qualifié de décideur ; deux acceptions devenues une habitude dans les écrits en gestion, du fait que la décision est la partie du travail du gestionnaire qui a suscité, et de loin, le plus de publications, de débats, de discussions et de théories [259]. C'est dire, combien la décision a toujours été considérée comme le plus important élément du processus de gestion qui, plus qu'une simple affaire de procédés, influe sur la vie des organisations ; d'autant plus que, ce sont la capacité et le droit de décider, qui conditionnent la manière d'élaborer la structure de l'organisation, son degré de

centralisation, son mode de communication, donc son climat humain et social [259]. Cela est d'autant plus vrai que, c'est à l'occasion de la prise de décision que se manifestent avec plus de clarté la nature des rapports qui ont cours dans l'organisation et la façon dont elle se représente ou considère les rôles, les statuts et la portée de l'apport de l'employé [259].

La prise de décision répond donc à l'apparition d'un problème (sujet à appréciation d'une personne ou groupe de personnes à un autre) ou d'une divergence entre un état de choses actuel et un état de choses souhaité, qui impose d'envisager une ligne de conduite alternative [263]. On peut alors comprendre que la décision a pris une grande importance, parce qu'elle a et confère à la personne qui commande un caractère de prestige et de puissance ; et du fait qu'elle constitue l'acte de gestion (ou l'acte en général) par lequel on s'engage, on se manifeste, on transforme la volonté en action visible et concrète, aux conséquences tangibles [259].

### *Définition*

Le terme « décider » provient du latin « *decidere* », qui veut dire « trancher » ; un vocable nuancé par de nombreuses variantes, comme : choisir, déterminer, résoudre, arbitrer, juger, opter, se prononcer, etc. [259]. Décider, c'est transformer une volonté en acte, c'est l'élément intermédiaire entre la pensée et l'action, c'est le moment de passage à l'acte proprement dit; et face à une infinité d'actes possibles ou probables, décider revient à faire constamment des choix, à sélectionner, en toute circonstance, un acte donné. [259]. Une définition que partage Bergeron, qui conçoit la décision comme l'action de faire un choix, de privilégier une option parmi plusieurs, en vue d'atteindre un objectif donné, tout en prenant en compte l'environnement extérieur et l'opinion de divers intervenants [115]; ou dans le même ordre d'idée que Aktouf, comme un problème de mobilisation d'un ensemble de personnes autour d'un acte à accomplir [259]. Autrement, la décision peut être conçue comme une question d'information, à faire ressortir nécessairement à la formulation d'un problème, d'une hypothèse, d'un diagnostic [259]

### *Types de décision*

Suivant les classifications de certains auteurs, on peut distinguer différents types de décision, à savoir :

- la décision stratégique, prise au sommet de l'organisation, elle touche une action globale, de grande portée, engageant les politiques et les orientations générales, mettant en jeu plusieurs structures et fonctions et visant un but d'ensemble [259];
- la décision administrative, qui relève de l'ordre du moyen terme, de l'action d'une structure ou d'une fonction et qui vise surtout à assurer la disponibilité des moyens et leur combinaison pour réaliser chacun des buts partiels menant à la réalisation des buts globaux [259];
- la décision courante, ne concerne que l'action très locale, quotidienne ou de portée temporaire très limitée – n'engageant que des fonctions ou des postes individuels et non structurelles – laissée à l'initiative de la hiérarchie de terrain, plus proche de l'exécution du travail, qui vise uniquement le court terme et la réalisation de buts opérationnels [259];
- la décision programmée, prise à tous les niveaux de l'organisation, consistant à appliquer des procédures connues, répétitives et routinières [264];
- la décision non programmée, qui implique l'imprévu, le non-codifié, l'inattendu, le nouveau, l'ad hoc [259].

Bergeron propose quant à lui une classification des décisions selon les niveaux hiérarchiques, et fait distinguer trois types de décision, correspondant à chacun des niveaux [115]. Il s'agit : des décisions stratégiques ou institutionnelles pour le niveau supérieur, les décisions tactiques ou de gestion pour le niveau intermédiaire et les décisions opérationnelles ou techniques pour le niveau inférieur [115]. Mais, quand bien même son utilisation n'est pas ouvertement reconnue il y a aussi un type de prise de décision dite intuitive, dont le processus inconscient, se nourrit des expériences accumulées [263]. Toutefois, prenant en compte l'importance de la décision et sachant qu'une mauvaise décision peut souvent causer des dommages irréparables [261], de nombreuses recherches se sont consacrées à la compréhension du processus de prise de décision [265;261], déterminant dans la qualité de la décision et exprimé à ce titre selon différents modèles, qui reposent majoritairement sur une logique avec une série d'étapes [261].

#### *Processus de prise de décision*

D'autant plus que les individus pensent et réfléchissent avant d'agir, il importe de bien comprendre comment ils prennent leur décision ou font leur choix [263]. La façon dont s'opère

et s'actualise le choix s'appelle le « processus de décision », qui implique toute une série d'actes partiels et séquentiels qui guident le décideur depuis la prise de conscience de la nécessité d'effectuer un choix, jusqu'à la sélection d'une solution parmi les solutions les plus adéquates (pas nécessairement la meilleure solution, mais la plus satisfaisante), eu égard à la situation, en passant par la collecte et le traitement des informations nécessaires [259]. Le processus décisionnel s'appuie sur trois éléments de base, dont la disponibilité de l'information, résultant d'une collecte et d'une mise à jour d'informations pertinentes, précises et facilement mobilisables; et la mise en place de systèmes d'information décisionnels dédiés au pilotage de la performance, qui facilitent la prise de décision et l'alignement stratégique des organisations en quête d'efficacité et d'efficience [266].

Pour Aktouf, et col. [259], un processus de décision simple passe par :

- une prise de conscience : de l'existence d'un problème, de la nécessité d'effectuer un choix, d'arbitrer; de corriger, de changer les choses; et de l'importance de la localisation et de la détermination du problème, de la difficulté ou du besoin nouveau;
- une nécessité de préciser l'état des choses, avec une plus grande définition du problème et du diagnostic de la situation ;
- un rappel, une précision, voire une définition des objectifs généraux visés et des objectifs spécifiques à atteindre pour corriger ou améliorer la situation ;
- une détermination des critères qui serviront à comparer options et possibilités, à en donner des mesures plus objectives et à rendre les buts à atteindre plus spécifiques et facilement quantifiables ;
- un relevé, un inventaire des ressources disponibles, de leur état et de leur capacité à réaliser les objectifs retenus;
- une recherche et une détermination des contraintes contournables et incontournables, internes et externes, financières, matérielles, humaines et légales ;
- une recherche de possibilités, (de solutions, d'options susceptibles, dans le cadre des objectifs, des ressources et des contraintes répertoriées), de conduire le plus près de l'état futur désiré;

- une comparaison et une évaluation de toutes les solutions considérées comme envisageables au regard des objectifs, des ressources, des contraintes ; et
- une sélection de la solution (ou de la combinaison de solutions) la plus apte à fournir le plus directement et aux moindres coûts le résultat désiré [259]

Par ailleurs, étant donné que pour Gagnon, décider est une activité à la fois difficile et très risquée, le processus pour prendre une décision nécessite selon lui : une définition du problème, la détermination des critères ou les objectifs de la décision, une pondération ou hiérarchisation de ces critères ou objectifs, l'évaluation de chaque solution par rapport à chacun des critères ou objectifs et une sélection de la décision optimale [269;268;267;261].

Prenant plus globalement en compte différents exemples de processus de décision, Bergeron [115], retient trois modèles de processus :

- le modèle rationnel qui est une suite de quatre étapes au travers desquels il faut cerner avec précision le problème, définir les options possibles, examiner les avantages et les inconvénients, et faire / fixer le choix ;
- le modèle comportemental, qui se rapporte aux aptitudes intellectuelles et utilisé quand on pense que les renseignements à traiter excèdent les capacités du cerveau humain. Il se déroule en neuf étapes réparties en trois phases; à savoir: la phase d'analyse (diagnostic de la situation, définition du problème, collecte des faits pertinents liés au problème et analyse des faits), la phase de la prise de décision (exploration des options possibles, évaluation des options possibles, choix d'une option) et la phase de la mise en œuvre (exécution de la décision, évaluation des résultats et le suivi) ; et
- le modèle politique, qui réfère aux moyens utilisés pour amener une personne ou un groupe à rendre une décision [115].

Mais selon Robbins, Judge et Tran, le processus rationnel – contrairement au processus à quatre étapes proposées par Bergeron – passe par six étapes pour effectuer, dans les limites des contraintes, des choix cohérents et porteurs de valeur [263]. Ce processus fait de : définition du problème, identification des critères de décision, pondération des critères, élaboration et évaluation des options et du choix de la meilleure option, est basé sur un certain nombre d'hypothèses spécifiques, comme : la clarté du problème, la connaissance des options, la

définition et la stabilité des préférences, l'absence de contraintes temporelles ou financières et la rentabilité maximale [263]. La décision n'est donc pas un acte isolé ; il est un processus continu, un cycle où le décideur doit constamment revenir sur les choix arrêtés par des retours d'information et des contrôles successifs [259]. Toutefois, il importe de retenir que la manière de conduire ou de mener ces processus ou le souci d'accélérer le processus de décision explique l'apparition de biais décisionnels, dont les plus communs sont : le biais de sur confiance (tendance à surestimer des variables peu prévisibles et à s'attribuer une connaissance exagérément exhaustive et précise d'un sujet); le biais d'ancrage (tendance à se focaliser dès le départ sur des informations reçues ultérieurement); le biais de confirmation (cas particulier de perception sélective); le biais de disponibilité en mémoire (renforcement de l'engagement envers une décision antérieure en dépit d'informations contraires), le biais de rétrospection (tendance qui consiste à croire à tort, une fois l'événement passé, qu'on aurait pu en prévoir très exactement l'issue) [263]. On peut alors reconnaître que la décision soulève plusieurs problèmes de différents ordres, à savoir : le mécanisme lui-même, la rationalité, la connaissance préalable qu'il suppose, l'analyse des situations, les rapports avec les autres, les niveaux de conflits d'intérêts et de luttes pour le pouvoir, les capacités à traiter des données éparses et à les transformer en décision, l'ordre de la transformation de cette décision en actes acceptés et mobilisateurs pour d'autres; l'ordre, enfin, de l'intervention de l'irrationnel, à savoir la part de l'institution, des valeurs et des croyances [259].

C'est pourquoi, la décision se présente comme un choix qui devra répondre à certaines caractéristiques comme : (i) intégrer ou prendre en compte les mécanismes politiques, les mécanismes de pouvoir et de lutte pour le pouvoir ; (ii) considérer que la décision est l'émanation de valeurs, de croyances et de vérités premières dogmatisées ; sachant que dans le processus de prise de décision, la formulation même du problème, sa structuration, constitue l'étape la plus déterminante et la plus susceptible de jouer un rôle de distorsion et de contamination ; et que dans la décision, le risque de confondre les symptômes et les problèmes est très grand [259]. Pour Aktouf, cela pose un problème dans le rapport "fonctionnalisme-radicalisme", qui fait qu'à vouloir conserver le statut quo et garder l'ordre des choses dans un état toujours favorable aux décideurs, on s'abstient bien souvent de retracer la racine des problèmes, leurs origines et causes profondes [259].

*La prise de décision et ses déterminants :*

Pour tenir compte de la complexité des décisions de gestion et de politique, Klein « a identifié trois types de preuves qui fondent ces décisions : la preuve scientifique, qui détermine l'efficacité de l'intervention ; la preuve organisationnelle, qui en apprécie la faisabilité et la preuve politique, qui en estime l'acceptabilité sociale » [270;28]. Toutefois, la construction d'un tableau de bord de gestion qui a pour objet de supporter les gestionnaires dans leur prise de décision pourrait représenter un facteur d'échec à la prise de décision ou à la décision s'il s'avérait mal conçu ou construit, ou s'il présente de faux paramètres [271]. Selon Mollard, D.,

« la prise de décision intervient à différent niveau et de façons diverses et lorsque le niveau hiérarchique auquel est activé le processus décisionnel est élevé, le nombre d'actions découlant d'une décision peut être lui aussi élevé et les conséquences de leur mise en œuvre peuvent être importantes » [266].

Cela suppose pour l'auteur un processus qui s'appuie sur des objectifs (cohérents avec le contexte de la prise de décision, correctement alignés sur la stratégie, appréhendés par chaque partie prenante de l'action), les informations disponibles (précision, justesse et complétude, souplesse dans sa restitution) et les actions à entreprendre [266]. En effet, l'absence de preuves évidentes ou de données probantes ou d'informations fiables est un déterminant pour l'échec de la prise de décision ou de la décision. C'est dire que la qualité de l'information est essentielle et peut s'apprécier par : (i) sa précision; (ii) son degré d'agrégation ou sa capacité à refléter la synthèse des informations ayant permis son élaboration; (iii) sa disponibilité (capacité à en modifier les valeurs dans le délai de la prise de décision); (iv) sa justesse et sa complétude (nécessité de moyens de vérification et d'audit); (v) un processus d'élaboration codifié et certifié; sans oublier (vi) la souplesse de sa restitution sous forme textuelle ou graphique, agrégée ou détaillée [266], qui la rendent incontournable, face au besoin de la performance. C'est d'autant plus vrai qu'en gestion des catastrophe par exemple, les informations sur l'emplacement, la fréquence et la probabilité d'occurrence, l'intensité et la gravité, la durée et la prévisibilité des aléas sont nécessaires pour déterminer la nature et les effets passés, présents et à venir des aléas naturels; surtout qu'elles permettent : de situer et de comprendre les aléas, qui se produisent dans une localité donnée ; de repérer les lacunes dans les connaissances existantes; de déterminer les risques immédiats et futurs que représentent les aléas pour les enjeux en place et de prendre des décisions sur la façon de réduire ces risques [62].

Comme autres déterminants, les différences individuelles à savoir : la personnalité, le genre et les contraintes organisationnelles peuvent générer quelques écarts par rapport au modèle rationnel [259]. Par ailleurs, on peut aussi retenir que les conditions économiques et sociales peuvent varier énormément et qu'elles sont déterminantes dans les décisions qui peuvent être prises en état de certitude (décision courante au niveau inférieur, suite à une évaluation objective, dans un univers déterminé), en état de risque (décision adaptative au niveau intermédiaire, dans un univers aléatoire) ou en état d'ignorance (décision novatrice au niveau supérieur, suite à une évaluation subjective, dans un univers incertain) [115]. La plupart de ces auteurs sont unanimes pour reconnaître la difficulté et la complexité de la mise en œuvre des processus de prise de décision. Ce qui semble apporter une explication aux échecs souvent enregistrés et aux incapacités de certains décideurs à prendre la "bonne" décision ou à trouver la meilleure des solutions.

A cet effet, il importe de relever quelques déterminants des échecs de la prise de décision qui, selon Champagne, F., [98] sont multiples et pourraient découler du fait :

- de l'utilisation de processus de prise de décision qui ne sont pas parfaitement rationnels;
- de l'utilisation d'une approche incrémentielle disjointe, où l'objectif est de changer le moins possible le statu quo [272;98];
- des facteurs liés aux attitudes des gestionnaires;
- du manque de confiance dans la capacité d'apprentissage des acteurs, la peur de l'échec et la valorisation de la planification / programmation au détriment de l'action ;
- du manque de vision pour le long terme, qui fait qu'on hésite à adopter les changements qui peuvent nécessiter de long processus d'implantation; et
- du manque de ressources humaines, matérielles et cognitives [98].

Mollard, D., quant à lui, propose de façon pratique sept catégories d'indicateurs d'échec dans un processus décisionnel, qui peuvent être définis comme suit : indicateurs d'environnement (indicateur de préférence et indicateur de situation); indicateurs de moyens (humains, matériels et financiers affectés, consommés et disponibles nécessaires à une activité); indicateurs d'activité et de production (résultats intermédiaires de l'action); indicateurs de résultats finaux

(indicateur d'impact); indicateurs de qualité (indicateur de processus et indicateur de satisfaction du destinataire); indicateurs d'efficience (rapport entre réalisations obtenues et moyens consacrés à l'action) et indicateurs d'efficacité (rapport entre réalisations obtenues et les objectifs fixés); et qui doivent être mis en perspective par rapport à la cible, à l'objectif, à une situation passée ou future et à une norme externe [266].

### *Pouvoir de décision*

Par une sorte d'habitude installée depuis le 19<sup>ème</sup> siècle, les personnes qui ont pour fonction de penser sont associées à celles qui peuvent – doivent – décider ; une habitude systématisée après Taylor, qui prônait une nette scission entre le travail de penser et de conception, et le travail d'exécution [258]. De telles situations entraînent du coup, un fossé entre dirigeants et dirigés ; sachant qu'au sein des organisations, tous ceux qui exécutent sont évincés ou se retirent du champ de l'initiative et ne participent pas à l'effort de réflexion [259]; de la prise de décision, dont ils n'ont sûrement pas le pouvoir.

A propos de pouvoir, Bernoux évoquait la notion de légitimité, admise depuis Max Weber comme la capacité pour le détenteur du pouvoir de faire admettre ses décisions [274]. C'est dire que poser le problème du pouvoir comme le problème central d'une organisation, révèle alors au grand jour le jeu de pouvoir qui se joue et les rivalités internes qui font la vie quotidienne de toute organisation ; parce que des individus et des groupes différents, du fait de leur formation et leur fonction, ont des objectifs qui ne coïncident jamais exactement [274]. Selon Weber, seul ce type de domination rationnelle est le seul qui puisse permettre à une société du modèle de la société industrielle de se développer, parce qu'elle doit constamment légitimer un modèle, qui se veut rationnel [326]. Mais le supérieur, même s'il est toujours détenteur de la contrainte, il l'utilise rarement, parce que dans beaucoup de situations, il obtient obéissance à ses ordres par sa seule autorité car il a su légitimer l'exercice de son pouvoir; étant donné que son autorité n'est pas seulement une catégorie de pouvoir, d'autant plus qu'elle peut exister en dehors d'un statut de subordination et s'assimiler à une relation de confiance. Par ailleurs, dans leur analyse de la source du pouvoir [274], Crozier et Friedberg énumèrent quatre sources qui renvoient à la maîtrise d'une zone de certitude et qui sont : la possession d'une compétence ou d'une spécialisation fonctionnelle difficilement remplaçable, la maîtrise des relations avec l'environnement; la communication et l'utilisation des règles organisationnelles [274].

Cependant, c'est au "changé" de décider, parce que quel que soit le pouvoir et le rang du "changeur" dans la hiérarchie, le "changé" reste maître de la décision finale [275]. Le contexte de catastrophe avec toute sa complexité vient alors en ajouter à celle de la prise de décision pour la rendre encore plus complexe et plus difficile. Toutefois, il importe de se rendre à l'évidence, que les processus d'interaction qui relient les acteurs interdépendants dans un contexte d'action donné reposent sur un substrat de pouvoir, c'est-à-dire d'échange négocié [275].

Cette analyse montre alors la complexité des décisions de gestion et de politique qui reposent, au-delà des preuves, sur des capacités [28], parce qu'on sait depuis longtemps que la prise de décision en situation complexe, comme celle de la gestion des catastrophes naturelles, ne peut être parfaitement rationnelle; du fait de la rationalité restreinte, dans la plupart des situations de décision, par les limites aux processus cognitifs humains et par la présence et l'interaction de multiples acteurs aux valeurs, enjeux, perspectives et intérêts variés [98].

### **2.1.3.3. Performance**

Depuis sa première apparition en 1997 dans un titre d'ouvrage en gestion, l'utilisation du mot performance connaît un engouement de plus en plus marqué dans plusieurs champs disciplinaires, mais aussi de plus en plus construit sur un modèle qui rompt avec les présentations dialectiques habituelles, qui opposent sujet et objet pour leur substituer une formulation trialectique qui associe sujet, objet et projet [276]. Concept central en théorie des organisations, la performance est devenue ces dernières années le thème à la mode, et sert souvent à légitimer de nombreux efforts de rationalisation que subissent plusieurs systèmes, en vue de développer des connaissances qui contribuent au meilleur fonctionnement des organisations [277]; afin d'assurer leur succès. A ce titre, à la performance définie comme « *la mise en actes d'une compétence qui n'est qu'une potentialité* » [276], Bourguignon, lui reconnaît trois principaux sens, qui font que : (i) la performance est succès, parce qu'elle est fonction des représentations de la réussite, variable selon les entreprises et les acteurs ; mais n'existe pas en soi ; (ii) la performance est résultat de l'action, un sens qui ne contient pas de jugement de valeur, mais un sens dans lequel la mesure des performances est entendue comme l'évaluation ex post des résultats obtenus; et enfin, (iii) elle *est* action, un sens dans lequel la performance est un processus et non un résultat qui apparaît à un moment dans le temps [278].

Selon Bessire, quand bien même dans un contexte d'évaluation le concept de la performance est presque systématiquement utilisé, de manière implicite (pilotage de la performance ou management de la performance), ou explicite (évaluation de la performance), la question de la valeur est pourtant fréquemment occultée lorsqu'on en parle, alors que selon le dictionnaire Robert, évaluer quelque chose, c'est estimer sa valeur [276]. Mais l'identification de la performance à la maximisation de la rentabilité qui apporte une réponse réductive au problème de la valeur, en faisant prédominer une rationalité purement économique, qui repose sur un usage inconsidéré de modèles, qui réduisent la problématique de l'évaluation et de la performance à la problématique de la mesure et qui ignorent les rationalités et les valeurs individuelles des acteurs [276], semble aussi irrationnelle. En abordant la performance dans ce cadre, Champagne, Contandriopoulos et al, quant à eux, reconnaissent qu'elle est difficile à circonscrire et comme un concept générique, elle peut, à ce titre, englober l'ensemble des notions comme : efficacité, efficacité, rendement, productivité, qualité, accessibilité, équité, etc., qui apparaîtraient comme des sous-dimensions de la performance à synthétiser pour une définition plus globale, dans la perspective d'un modèle intégrateur, et qui permet de comparer les concepts de performance entre eux selon les dimensions qu'on lui donne [279]. Alors,

« la performance d'un système ou d'une organisation est un construit multidimensionnel qui devrait permettre aux différentes parties prenantes de débattre et d'élaborer un jugement sur les qualités essentielles et spécifiques du système ou de l'organisation en fonction de leurs croyances, de leurs connaissances, de leurs responsabilités, de leurs intérêts et de leurs projets, pour contribuer à sa gouvernance » [279].

C'est dire, qu'appliquées à la gouvernance, la conception et l'opérationnalisation de la performance se doivent d'être en cohérence avec la gouvernance, prise dans toute la complexité de sa conception et de sa mise en œuvre, pour l'atteinte de son but, qui est d'améliorer de façon continue la performance des systèmes et des organisations ; et de pouvoir rendre compte des résultats [279].

Pour Le Moigne, la performance apparaît soit comme le résultat d'une simple sommation de pertinence et de cohérence, soit comme le produit d'une boucle itérative entre ces deux mêmes termes ; alors que ni l'un, ni l'autre, ne prend en compte l'intelligence stratégique de l'acteur ; sachant que cohérence, pertinence et performance n'ont de sens et ne sont interprétables que par rapport à des finalités [280]. C'est dire que la performance est subjective, du fait qu'elle est le

produit d'une opération subjective, qui consiste à rapprocher une réalité d'un souhait ou à constater le degré de réussite d'une intention [281]; parce qu'elle appelle à jugement ou à interprétation et ne peut donc se définir de façon absolue [282]. Par ailleurs, en rapport avec cette subjectivité de la performance, Bescos et al, ont effectué une distinction entre la mesure des résultats, qui s'appuierait sur le caractère relativement objectif des informations; et la mesure des performances, qui inviterait à une interprétation à travers le prisme de la culture et à un jugement de valeur [283].

Mais la performance peut être aussi bien un produit et un résultat. En effet, pour Van Doren, et Lonti, la performance est généralement définie en termes de *ouput* (produits : biens et services fournis par une organisation en réponse à une demande) et *outcome* (résultat final), sachant que les résultats sont la consommation des biens et services (résultats intermédiaires), ainsi que les effets sur la société (résultat final) de cette consommation [284]. Cela est possible en ce sens que les *outcomes*, aboutissement des activités, convertissent des *inputs* (ressources financières et humaines) en *outputs* (produits) ; une opération qui se fait par l'intermédiaire des structures administratives, des schémas culturels et des modalités institutionnelles et de gestion [284]. Dans leur réflexion sur le cadre de référence en gestion de la performance et de l'amélioration continue, Van Doren, et Lo définissent trois différentes catégories de performance : (i) la « *performance de productivité* » qui consiste à attribuer les bonnes ressources pour des fins spécifiques, avec une administration économiquement productive et efficace; (ii) la « *performance procédurale* » qui vise une administration qui doit rechercher l'honnêteté, la justice et la solidarité en luttant contre l'opacité, l'iniquité, le parti-pris et l'abus de pouvoir; (iii) la « *performance structurelle* » qui consiste à maintenir l'administration solide et résistante, à travers le maintien de ses activités, même face aux pires scénarii, tout en s'adaptant rapidement aux situations de crise [284]. En réponse à la préoccupation en rapport avec la mesure de la performance, ces auteurs admettent qu'il est généralement plus facile de mesurer la performance de productivité que la performance procédurale ou structurelle [284].

### *Mesure de la performance*

L'appréciation de la performance repose, non seulement, sur la mesure d'indicateurs de réussite dans chacune des quatre fonctions de l'organisation, mais aussi sur le caractère dynamique de la tension qui existe entre les quatre pôles, c'est-à-dire sur la capacité de la gouverne à orchestrer

les échanges et les négociations, par les différents acteurs, entre les quatre fonctions [336], que sont : atteindre des buts légitimes, s'adapter à son environnement, produire avec qualité et maintenir et créer des valeurs [277].

Cependant, la quête d'objectivité dans la mesure de performance, fait de plus en plus l'objet de préoccupation des chercheurs et de gestionnaires dans les organisations/institutions. Une étude de Roy, Bergeron et Fortier s'est penchée sur cette préoccupation et a apporté des éléments de réponse, que nous adaptons ici à notre thématique. Selon ces auteurs, il existe deux grandes catégories de mesure de la performance :

- les mesures rétrospectives : elles réfèrent à la compilation d'événements passés [phénomènes catastrophiques : épidémies, inondation, sécheresse et leurs conséquences (pertes humaines, infrastructurelles, matérielles, financières, etc.)], qui constituent des échecs de la prévention, de l'adaptation/mitigation, de la préparation à la réponse et même de la réponse, car ce sont les effets et conséquences catastrophiques que l'on devra tenter d'éviter [286;287;288;289;285]. Dans ce type de mesure, la performance est inversement proportionnelle à la fréquence de l'occurrence des événements catastrophiques ; c'est-à-dire, plus les manifestations des aléas sont maîtrisées et sont sans conséquences négatives ou ont des conséquences moindres et plus le système est performant [285]; et
- les mesures proactives ou prospectives : elles s'intéressent plutôt à des facteurs positifs qui s'avèrent être des prédicteurs de résultats (conformité du milieu, comportements sécuritaires, procédés etc.), dont la présence est associée à un accroissement des dispositions pour une réduction anticipée des risques de catastrophe, sachant que, plus la culture de risque, les mécanismes de prévention et d'alerte précoce, les dispositions de protection ou de transfert de risque, dont la couverture de la micro assurance climatique généralisée aux plus pauvres, la disponibilité du financement local de toute la gestion des catastrophes, etc. sont présents et/ou développés dans le milieu et plus l'organisation est considérée comme étant performante [285].

Mais au-delà de ce référentiel qui met l'accent essentiellement sur les mesures prédictives pour apprécier la performance des établissements, les succès associés à la mesure des systèmes organisationnels et à l'établissement de standards internationaux dans le domaine de la qualité

(ISO-9000), de la protection environnementale (ISO-14000), l'établissement du référentiel OHSAS-18001 (Occupational Health and Safety Assessment Series) pour la mesure de la performance en santé et sécurité au travail, sont la preuve du bienfondé de l'utilisation de mesures prédictives et la manifestation d'une volonté et d'un engouement pour la qualité ou l'efficacité, qui se concrétisent déjà dans de nombreux pays [285]. Toutefois,

« l'efficacité organisationnelle est un construit multidimensionnel couvrant simultanément la valeur des personnes (et de leurs interactions) qui font partir de l'organisation, l'efficacité économique de l'organisation, la légitimité de l'organisation dans la communauté et la pérennité de l'organisation » [290;285],

quelle que soit l'acceptation retenue de la performance, sa mesure est associée aux principes fondamentaux d'efficacité, d'efficacité, de cohérence et de pertinence [291].

A ce titre, en traitant des mesures de la performance, nous voudrions brièvement aborder la notion d'assurance qualité, avec l'utilisation de « *La Méthode COMPAS* », développée par l'ONG URD (Urgence, Réhabilitation, Développement), qui est une méthode d'assurance qualité, spécifiquement conçue pour l'aide humanitaire ; afin d'assurer en permanence l'amélioration de la qualité du service rendu aux populations affectées par les crises et catastrophes, à travers le pilotage et l'évaluation du projet humanitaire [292]. Son outil, le « *COMPAS Qualité* » est fondé sur trois principes fondamentaux :

- le principe de l'assurance qualité : vise la prévention et, dans un processus, repère les points critiques à maîtriser, pour prévenir un ou plusieurs risques identifiés ; puis prévient la non-qualité par des dispositions s'appliquant aux points critiques;
- le principe que la qualité n'est jamais atteinte : elle reste un objectif permanent ; du fait que par définition, une démarche qualité est un mouvement sans fin et dynamique, qui caractérise le principe de l'amélioration continue de la qualité (ACQ), qui peut se traduire sur le plan opérationnel par une politique « *des petits pas* » ; sachant que la qualité ne peut en aucun cas se définir par l'adéquation à des normes universelles préétablies;
- le principe de la qualité par le questionnement : parce que pour s'adapter aux terrains mouvants et complexes de l'aide humanitaire, la démarche proposée est basée sur le questionnement qui fait appel à l'intelligence des utilisateurs [292].

Il importe alors de retenir que la performance d'une organisation ne peut se concevoir qu'en relation avec la performance de chacune de ses composantes et avec celle du réseau constitué par les autres organisations avec lesquelles elle interagit ; et c'est seulement dans la mesure où la performance d'une organisation contribue à la performance du réseau auquel elle appartient qu'elle est véritablement performante [276]. Mais si ce processus de performance s'inscrit aussi et surtout dans un environnement généralement porté par le changement à construire, la performance devra s'efforcer de s'adapter et de bâtir les capacités de gestion, dans une dynamique chaque fois renouvelée.

#### **2.1.3.4 Changement et capacité à gérer le changement organisationnel [85]**

De plus en plus motivé par des besoins d'adaptation aux opportunités, aux menaces de l'environnement, puis aux choix et décisions politiques des gouvernements, ou à des choix et décisions organisationnels des gestionnaires, le changement dans les organisations publiques ou privées serait devenu ces dernières décennies, à tort ou à raison, la solution panacée souvent essayée ou proposée pour améliorer une situation, éviter un échec, satisfaire un goût du nouveau ou pour se donner ou donner de l'espoir. Le changement dans les organisations est alors devenu un concept de plus en plus adopté pour l'implantation des réformes. Dans cet ordre d'idée, l'implantation du CAH dans les politiques de réduction de risques de catastrophe a – tout comme le fera l'intégration de la micro assurance climatique dans la gestion des catastrophes – induit un changement dont la gestion, si déterminante pour sa réussite, nécessite des capacités. En effet, selon Champagne, « *la gestion du changement est l'un des thèmes majeurs, sinon le plus important, de la documentation populaire et scientifique sur la gestion; et l'incapacité d'implanter les changements jugés nécessaires est l'un des problèmes majeurs dont souffrent les systèmes* » [98].

*Le concept du changement et la capacité de gérer le changement dans les organisations.*

La prédominance de l'esprit d'entreprise et des organisations de services, ainsi que l'évolution des milieux de travail ont obligé les gestionnaires à restructurer leur organisation et à se montrer plus novateurs [115], dans le souci d'une quête de la performance ou pour des objectifs d'efficacité, d'efficience, d'équité et de satisfaction des acteurs et des bénéficiaires. Le changement est alors devenu le maître mot des projets organisationnels et une composante

structurelle du management et du fonctionnement des entreprises/organisations [293]. Pour Autissier, Vandangeon-Derumez, et Vas, la gestion du changement s'inscrit aujourd'hui comme la préoccupation centrale des organisations et la capacité à changer et à gérer le changement, n'est plus une compétence ponctuelle, mais un véritable actif immatériel à construire, consolider et développer [293]. A cet effet, Champagne relevait déjà en 2002, trois niveaux d'échec dans le processus du changement, à savoir : les échecs de décision, d'implantation et de la théorie d'intervention [85]. D'après lui, le succès de l'implantation du changement dépend directement de la nature des processus d'apprentissage et de leadership collectif; que le climat d'implantation, la structure et l'environnement technique et institutionnel influencent les processus d'apprentissage et de leadership collectif et ont une incidence directe sur le succès de l'implantation; que l'implication des acteurs concernés est un facteur d'interaction synergétique et une condition pour l'influence sur l'apprentissage; et qu'il est plausible qu'une série de facteurs liés à la préparation et à la programmation du changement, à la considération des aspects sociocognitifs et émotifs, à la structure et à la dynamique politique influent aussi sur le succès de l'implantation [98]. Cet aspect de son analyse place les humains – leurs rôles et les relations qui les lient entre eux et avec l'environnement et le processus du changement – en position d'acteurs et bénéficiaires incontournables. C'est dire qu'en abordant la thématique du changement sous cet angle, il importe de « *comprendre et prendre en compte le comportement organisationnel du changement organisationnel* » [98].

Toutefois, face à la définition "énigmatique" de l'organisation proposée par Bernoux et qui résumait l'organisation à « *un construit humain ou un ensemble humain de construits* » [274], Robbins, Judge et Tran rétorquaient

« qu'une organisation, étant avant tout ce que les hommes et des femmes qui y travaillent en font au quotidien, dans la vie réelle, elle ne peut être appréhendée qu'à travers les actions concrètes et l'ensemble des attitudes et comportements des personnes/acteurs qui la composent ou composent son environnement » [263].

Ce qui, selon eux, place le comportement au cœur du fonctionnement de toute organisation et donc du changement organisationnel [263]; avec le rôle de l'humain qui prend tout son sens et son importance. D'après Dufour et Lamothe, le changement est (i) un processus intentionnel, planifié ou émergent, une progression des événements et le cheminement entre des situations différentes dans le temps, avec une transformation de grande envergure perçue comme une

rupture avec la situation initiale; (ii) un écart radical ou progressif pour décrire le bilan des différences observables empiriquement dans la forme, la qualité ou l'état des situations elles-mêmes [294]. Le changement est aussi considéré comme le résultat d'une stratégie éducative centrée sur les individus avec un agent extérieur [295]; ou le résultat d'un processus politique d'actions, de réactions ou d'interactions entre différentes coalitions [296]; ou le produit du processus de gestion de la signification par les individus, groupes, parties en présence dans la transformation au sein de l'organisation [297]. Face à cette diversité des sens que peut prendre le changement, Champagne, tout comme les auteurs Dufour et Lamothe, pensent que l'existence d'un nombre important d'approches et de perspectives sur la gestion du changement organisationnel s'explique par trois principaux arguments : la complexité du phénomène changement organisationnel, la multidisciplinarité du champ de la recherche et l'ampleur du sujet [294;98]. Mais ils estiment toutefois, qu'il est possible, selon les différentes perspectives sur le changement, de regrouper les différentes approches suivant quatre des grandes théories des organisations : (i) discours classique (comme un plan, suite d'actions cohérentes et intentionnelles destinées à réaliser un objectif, dans un environnement stable sans influences externes) ; (ii) contingent (prolongement de l'approche classique, porte sur la relation de l'organisation avec son environnement interne et externe) ; (iii) comportement organisationnel (accent sur l'individu et importance du leadership, décentralisation processus de décision) et (iv) politique (changement intentionnel par le dirigeant ou émergence, processus complexe de convergence: problèmes – priorités – solutions ; environnement pluraliste) [294;98]. Quant à Bareil et Savoie,

« le caractère évolutif des attitudes et comportements des acteurs du ou dans un contexte de changement, demande de fournir une réponse adaptée à leurs attentes et besoins du moment ; parce que la prise en charge effective de chaque niveau de préoccupation permet aux destinataires du changement d'effectuer une transition harmonieuse et de s'engager plus sereinement dans le changement » [297;293].

Toutefois, en admettant que, face à des changements imposés ce modèle qui permet, d'adapter une réponse aux attentes spécifiques de chacun, envisage le changement comme une rupture et pour les individus, une phase de transition, faite de préoccupations, qui peuvent passer par plusieurs phases : (i) inexistence de préoccupation (ce qui se passe ne me concerne pas); (ii) divers centres d'intérêts de la préoccupation portée sur l'acteur lui-même, l'organisme, le changement lui-même, le soutien et la collaboration avec autrui; (iii) les auteurs pensent que des

actions managériales sont nécessaires pour accompagner au mieux la trajectoire des individus en contexte de changement organisationnel; (iv) la préoccupation centrée sur l'amélioration continue du changement (essayons ceci ou si l'on fait ça, etc.) ; [297;293].

Ces changements, quelles que soient les formes qu'ils prennent, devraient déterminer ou susciter : un rôle nouveau pour le secteur de la santé et particulièrement le secteur de la santé publique dans la gestion des catastrophes; et favoriser une redéfinition d'une nouvelle redistribution des rôles et responsabilités dans les structures de gestion des catastrophes.

#### **2.1.4. La place de la santé publique dans la gestion des catastrophes**

*« Health is essential to planning and assessing effective climate adaptation and mitigation actions, and better health will be an outcome of effective policies »*

Dr Maria Neira, WHO Director [298]

*« La santé publique est ce que nous, en tant que société, faisons collectivement pour assurer les conditions dans lesquelles les gens peuvent être en bonne santé »* [299]. Elle est aussi *« le processus de mobilisation et d'engagement de ressources locales, départementales, nationales et internationales pour créer les conditions dans lesquelles les gens peuvent être en bonne santé »* [300]. Pour Last, la santé publique – comme un ensemble d'efforts organisés par la société pour protéger, promouvoir et restaurer la santé des populations à travers une action collective, dans le but de réduire la quantité de maladie, de mort prématurée, ainsi que l'inconfort et l'invalidité produits par la maladie parmi les populations – est la combinaison de science, des compétences pratiques et de valeurs visant le maintien et l'amélioration de la santé de tous [301]. Sachant qu'il n'existe pas de définition simple et univoque de la santé publique [302], les différentes nuances, que porte chacune d'elles, montrent combien cette diversité peut investir, enrichir bon nombre de secteurs qui peuvent, d'une manière ou d'une autre, déterminer la santé; et assurer les conditions d'une bonne santé des populations, en tenant compte du fait que : (i) les actions à entreprendre sont déterminées par la nature et l'ampleur des problèmes qui affectent la santé de la communauté ; (ii) ce qui peut être fait est déterminé par les connaissances et les ressources disponibles ; et (iii) ce qui est fait est déterminé par la situation sociale et politique existante, dans le temps et l'espace donnés [300].

Dans ces conditions, la santé ne peut plus être considérée, selon l’OMS, comme un objectif sectoriel à être produit par un seul ministère, du fait qu’elle émerge de systèmes adaptatifs complexes qui dépendent principalement des déterminants sociaux et politiques de la santé ; un concept qui nécessite un changement dans la société et le gouvernement et qui les amène à reconnaître : (i) la santé comme une priorité pour un gouvernement engagé ; (ii) la santé à la fois comme un moyen d’atteindre leurs propres objectifs, mais aussi comme une responsabilité envers l’ensemble de la société ; et (iii) la santé comme nécessitant un plus grand leadership et plus de sensibilisation [303].

Cela dénote du rôle, de l’importance et de la responsabilité du secteur de la santé et de tous les acteurs, y compris les populations, en faveur de la santé, admise « *non plus passivement comme l’absence de maladie mais, de façon dynamique, comme la capacité physiologique et intellectuelle qu’a l’homme de s’adapter à un environnement en évolution* » [304]. A ce titre, étant donné que les risques de catastrophes sont une menace pour la santé et la vie ; et que « *la santé publique est au cœur des efforts des gouvernements pour améliorer et promouvoir la santé et le bien-être de leurs citoyens* » [305], nous voulons aborder, dans cette sous-section, la place de la santé publique dans la gestion des catastrophes, sous l’angle de la santé publique, comme instrument de gestion.

Prenant en compte le postulat que, des fonctions dévolues à la nouvelle santé publique, de sa genèse au concept des soins de première ligne, en passant par l’intégration de la santé dans toutes les politiques, la politique publique favorable à la santé (PPFS), les déterminants sociaux de la santé, l’évaluation d’impact sur la santé, l’approche axée sur la santé de la population, etc., la nouvelle santé publique riche de ses capacités forgées par des siècles d’expériences éprouvées, à divers degrés et dans tous les pays du monde, saurait les mettre au service de la gestion des catastrophes hydrométéorologiques, confrontée ces deux dernières décennies à des problèmes, que la santé publique semble avoir déjà résolus ou maîtrisés ou pour lesquels elle semble plus outillée. Il s’agit alors de mobiliser ici les connaissances qui montrent en quoi la nouvelle santé publique peut servir d’instrument à la réduction des risques de catastrophes, afin que cette dernière soit plus d’efficacité.

#### **2.1.4.1. Rapport entre la santé et les autres secteurs**

L'histoire de la plupart des grands progrès de la santé ont montré la justesse de l'idée des acteurs du secteur de la santé, qui soutient que la santé dépend des politiques et processus qui relèvent de secteurs qui sont au-delà de sa compétence [306]. C'est dire que, « *la santé est liée à un grand nombre d'objectifs de non-santé, reflétant le fait que la santé affecte, et est à son tour affectée par de nombreux déterminants économiques, sociaux et environnementaux* » [306]. C'est dire que la santé des personnes n'est donc pas uniquement de la responsabilité du secteur de la santé, également touché, selon l'OMS, par des problèmes tels que les transports, l'agriculture, le logement, le commerce, la politique étrangère, etc., d'autant plus que « *les politiques mises en place dans tous les autres secteurs peuvent avoir un effet profond sur la santé de la population et sur l'équité en santé* » [306]. En effet, l'OMS, dans son rapport « *Health in 2015, from MDGs to SDGs* », mentionnait que, presque tous les Objectifs de Développement Durable (ODD) ont un lien direct avec la santé ou contribueront indirectement à la santé; tout comme la santé contribue à seize (16) autres ODD et tire parti de ceux-ci [306]; d'autant plus qu'il est maintenant reconnu que les facteurs qui influencent l'état de santé d'une population se trouvent significativement, sinon majoritairement, en dehors du secteur des soins de santé [309;308;307;218]. Le fait que des facteurs comme le revenu, l'éducation, le logement, l'environnement social et physique – considérés comme des déterminants importants de la santé – sont influencés par les décisions qui se prennent dans plusieurs secteurs de l'action gouvernementale; apporte autant de preuves de l'évolution des connaissances sur les facteurs qui créent la santé et la maladie; et qui ont ainsi convaincu et amené plusieurs pays à considérer la santé de la population comme un enjeu transversal aux décisions gouvernementales et qui interpellent encore aujourd'hui l'ensemble des acteurs de la société [218]. La santé étant alors

« un catalyseur important et les problèmes de santé un obstacle à la réalisation des politiques, le secteur de la santé doit systématiquement associer l'ensemble des secteurs gouvernementaux afin qu'ils prennent en compte les aspects de leurs activités qui touchent à la santé et au bien-être » [310].

Cependant, dans de nombreux pays, l'absence d'une véritable et durable implication des acteurs des autres secteurs à la santé ou le fait que les rares tentatives ne semblent pas avoir porté leur fruit, suggère qu'une meilleure compréhension de la santé et de la gouvernance est nécessaire. Elle passe par la reconnaissance conjointe des risques systémiques et des problèmes pernicieux,

de même que le travail d'ensemble à travers les deux approches "*whole-of-government* et *whole-of-society*", tout en intégrant la nécessité de renforcer la convergence pour atteindre de meilleurs résultats [303]. Comprendre alors la gouvernance dans le domaine de la santé, pour mieux cerner le lien entre maladie, aléa et risque, puis pour mieux appréhender la place ou le rôle de la santé publique dans la gestion des catastrophes, s'avèrerait donc indispensable.

#### **2.1.4.2. Gouvernance dans le domaine de la santé**

En abordant les thématiques en rapport avec les sécheresses, les inondations et les épidémies qui les accompagnent, cette étude ne saurait se passer de mobiliser les connaissances de la gouvernance dans le domaine de la santé. Ici, « *la notion de gouvernance est très proche de celle de stewardship* [311], présentée comme étant une fonction centrale des ministères de la Santé » [312;218]. A ce sujet le Bureau Régional de l'OMS pour l'Europe « *a mis l'accent sur le rôle d'influence que les ministères de la Santé doivent assumer pour amener les autres secteurs du gouvernement et de la société civile à prendre leurs responsabilités à l'égard de la santé de la population* » [313;218]. Ce qui suppose que l'application de la notion de *stewardship* prescrit aux ministères de la Santé : (i) de proposer une vision large et inclusive des politiques de santé qu'ils mettent de l'avant de telle sorte, que les ministères à charge des secteurs susceptibles d'influencer les déterminants de la santé se sentent concernés ; (ii) de développer la collaboration interministérielle, dont la réussite dépend de la vision et du leadership démontrés par le gouvernement central et de la possibilité de rendre visible la contribution de chacun [369;215]; (iii) et d'exercer – par les actions intersectorielles et inter juridictionnelles pour la planification et l'instauration des politiques de santé, par des incitatifs divers, et par la dissémination de l'information – de l'influence auprès des autres secteurs et différents partenaires, pour favoriser une responsabilisation partagée et des engagements conséquents envers la santé de la population [218].

Toutefois, la gouvernance couvre plus largement l'ensemble des missions du gouvernement, incluant celle de la santé de la population ; et selon la position de Flinders, la gouvernance réfère au défi d'assumer la direction et la coordination d'un ensemble complexe d'organisations par le biais d'un système de contrôle construit sur une multiplicité de liens [314;218]. La combinaison de la gouvernance au "*stewardship*" a alors amené ce dernier à considérer quatre grandes «

*fonctions* » gouvernementales estimées essentielles à l'approche pangouvernementale pour la santé; et qui sont associées au leadership, à la coordination et la collaboration, au développement des connaissances et des valeurs, et à l'imputabilité; chacune d'elles donnant lieu à un ensemble de dispositifs (mesures, mécanismes, ou instruments particuliers), dont l'interaction assure une approche pangouvernementale fructueuse [218]. Par ailleurs, l'article de Contandriopoulos [100] sur la gouvernance dans le domaine de la santé, vue dans la perspective ou sous l'angle d'une régulation orientée par la performance et qui prône le principe de redevabilité, pourrait être appliqué dans le domaine de la gestion des catastrophes. D'après l'auteur, l'utilisation plus récente de cette gouvernance dans le domaine de la santé, renvoie à trois idées fortes, qui stipulent :

- que le périmètre de responsabilité auquel on s'intéresse, n'est plus celui des organisations existantes ; parce que la gouvernance oblige à penser à un nouvel espace de régulation collective ; sachant que les actions dont il faut assurer la coordination et sur lesquelles il faut rendre des comptes, ont des dimensions inter-organisationnelles et interprofessionnelles non réductibles à la sommation des actions de chaque organisation ou de chaque professionnel [100].
- que dans la perspective de la reformulation de l'action collective, où le pouvoir et la prise de décisions prennent toute leur place, la gouvernance, plus qu'une autre façon de parler de la gestion ou du management, évoque la prise de décision en position d'autorité, pour organiser de façon optimale des ressources ; et prend aussi en compte la nécessité de tenir compte de la complexité des processus – souvent longs, parsemés d'incertitudes et fondés sur le jugement de professionnels autonomes et très spécialisés – à agencer pour obtenir les résultats attendus [100].
- qu'étant donné que le concept de gouvernance est indissociablement associé à celui de performance, et face au constat que les outils habituels du management sont insuffisants pour permettre aux responsables de rendre compte de leurs décisions et d'améliorer de façon continue l'action collective pour assurer la qualité, la sécurité et l'efficacité des services, la nécessité d'outiller la gouvernance s'impose et passe par la conception et la mise en œuvre de nouveaux instruments d'appréciation de la performance [100].

La recherche de l'applicabilité de cette gouvernance dans la santé à la gouvernance des catastrophes, nous invite à comprendre le lien entre maladie – aléa – risque et la santé publique.

#### **2.1.4.3. Maladie, un aléa avec ses risques, que la santé publique réduit**

Si la maladie est définie comme un « *dysfonctionnement d'origine psychologique, physique ou/et sociale, qui se manifeste sous différentes formes* » [315], l'aléa est, quant à lui, « *une manifestation physique, un phénomène ou une activité humaine susceptible d'occasionner des pertes en vies humaines ou des préjudices corporels, des dommages aux biens, des perturbations sociales et économiques ou une dégradation de l'environnement* » [5]. Alors, la maladie pourrait être aussi définie ou considérée comme un aléa, du point de vue de ses manifestations, de ses origines, de la menace qu'elle peut constituer (aléa) ; ou en termes de danger (risque) et à l'extrême, d'épidémie (catastrophe liée à la maladie ou catastrophe biologique).

Vus sous l'angle de la menace, la maladie et l'aléa semblent partager la notion du risque, admis par SIPC, comme « *la combinaison de la probabilité d'un événement et de ses conséquences négatives* » [5]; ou « *la rencontre entre un événement dangereux (l'aléa) et une zone géographique où existent des enjeux humains, économiques ou environnementaux* » [316]; et en santé humaine, comme « *la probabilité d'une issue sanitaire défavorable ou un facteur qui augmente cette probabilité* » [317]; ou « *la probabilité (ou l'incidence) d'altération de la santé des individus attribuable à une exposition à un ou plusieurs facteurs de risque* » [318]; ou « *une fonction de la probabilité d'un effet néfaste sur la santé et de la gravité de cet effet résultant d'un ou plusieurs dangers* » [316]. Il va sans dire que si la santé publique a pour objectif spécifique de : « *réduire l'apparition de la maladie et de maintenir la population en santé, par les efforts de la société, pour prévenir la maladie, pour promouvoir la santé et pour prolonger la durée et la qualité de vie de la population* » [310], il importe d'étudier le rôle qu'elle pourrait jouer dans la réduction des risques de catastrophe, dont l'objectif est de :

« *réduire les risques de catastrophe grâce à des efforts pour analyser et gérer leurs causes, notamment par une réduction de l'exposition aux risques, qui permet de réduire les vulnérabilités des personnes et des biens, la gestion rationnelle des enjeux et l'amélioration de la préparation aux événements indésirables* » [5].

#### **2.1.4.4. Ce que la santé publique peut apporter à la gestion des catastrophes**

L'OMS et le Gouvernement d'Australie-Méridionale, sont formels : « *Le secteur de la santé peut apporter un appui aux autres secteurs en les aidant activement à élaborer leurs politiques et à réaliser leurs buts* » [310]. A ce titre, beaucoup d'approches ont été développées et il importe d'étudier ce que le secteur de la santé et plus spécifiquement la santé publique pourrait apporter concrètement à la réduction des risques de catastrophe (RRC) en général et comment cela pourrait se faire. Cependant, la plupart des connaissances développées en RRC ces dernières années recommandent juste son intégration à tous les autres politiques et programmes/projets surtout dans le cadre du développement durable. C'est dire que l'application de cette approche prônée par la « *Déclaration d'Adelaïde* » semble manquer de stratégie et à notre connaissance, les approches pour structurer l'appui du secteur de la santé au secteur de la RRC, en vue de la réalisation de leur but respectif, ne semblent ni développées, ni préconisées dans notre contexte.

Dans son analyse portant sur « *l'approche pangouvernementale pour l'intégration de la santé dans toutes les politiques* », Louise St-Pierre décrivait une approche à deux axes : le premier étant le problème de santé publique où on parle de politiques intersectorielles pour la santé ; et le second où on examine systématiquement les politiques non sanitaires sous l'angle de la santé; mais dont le point d'entrée n'est pas un problème de santé donné, mais une préoccupation envers les liens entre la politique et les déterminants de la santé [215]. Pour cette approche, aux deux axes, rapportée à la gestion des catastrophes, il s'agira de rassembler ici le potentiel que la santé publique en s'intégrant à la gestion des catastrophes naturelles pourrait lui apporter, afin d'œuvrer pour la santé, la protection de la vie et le bien-être ; en permettant aux approches de gestion des catastrophes de s'approprier et de s'enrichir de ses expériences acquises.

*De la santé de l'individu à la santé des populations : les fonctions essentielles dévolues à la nouvelle santé publique*

Depuis la nuit des temps, la maladie, comme un état affectant le corps d'un individu, et la mort sont des réalités [315], qui ont toujours existé. Pour y faire face individuellement et collectivement les Hommes ont, de tout temps et par tous les moyens (traditionnels et/ou modernes), cherché à se soulager, se soigner, se protéger de la maladie et préserver leur santé.

Face à cet objectif visant la santé, la médecine a fait du chemin, et à l'occasion de ce parcours – au-delà de sa fonction de décrire la maladie, réduite à sa réalité organique, en termes d'objectifs pour tenter de la traiter – Parson [319;315] a formulé en 1948 la première analyse qui a défini le rôle social du médecin et de la maladie dans la société contemporaine [315]. Mais pour Fassin, même si la maladie est aussi un fait social, elle est d'abord une expérience singulière, celle du sujet avec la souffrance, avant de devenir un phénomène collectif (épidémie) [320]. Selon l'auteur, ce phénomène collectif nécessite un acte thérapeutique de portée également collective qui, à ce titre pose aux sociétés des questions pratiques appelant des réponses urgentes, en termes d'interprétation et surtout d'intervention ; pour des épidémies, mais aussi pour des affections ou pathologies pouvant susciter des actions collectives, parce qu'impliquant la responsabilité de tous et utilisant des procédures voisines de celles qui sont mises en œuvre pour prévenir les sécheresses, les inondations et d'une manière générale les catastrophes naturelles porteuses, elles aussi, de mort, de maladies diverses, de famine et de malnutrition. Il va sans dire que « *en plus d'être une expérience biologique et physiologique qui s'actualise dans la chair et la vie des individus, la santé est aussi un phénomène social et collectif* » [320;321].

C'est ce processus de transformation historique qu'a subi la gestion de la santé ou de la maladie, qui a progressivement construit un espace autonome – à la croisée du médical et du politique, avec la mise en place des normes et institutions qui régissent le rapport du corps physique et du corps social – que Fassin a nommé le domaine de la santé publique. Il importe alors, de reconnaître qu'entre santé et santé publique, la plupart des états modernes distinguent les sphères privées et publiques de la santé, malgré la difficulté d'établir une frontière « *rationnelle* » ; avec une santé publique médicale et non-médicale, révélatrices du paradoxe de la dominance médicale, dans un champ reconnu comme tributaire de progrès en dehors de la médecine [320]; et avec la santé comme espace politique, où la gestion collective des conditions de santé et de sa restauration, reposent sur une valeur « *universelle* » : la santé publique rend légitime l'action contraignante et autoritaire de l'État [321]. Cette santé publique, l'OMS la définissait en 1952, comme étant :

« la science et l'art de prévenir les maladies, de prolonger la vie et d'améliorer la santé et la vitalité mentale et physique des individus, par le moyen d'une action collective concertée visant à assainir le milieu, lutter contre les maladies, enseigner les règles

d'hygiène personnelle, organiser des services médicaux et infirmiers en vue d'un diagnostic précoce et du traitement préventif des maladies, et mettre en œuvre des mesures sociales propres à assurer à chaque membre de la collectivité un niveau de vie compatible avec le maintien de la santé » [322].

Au cours de son évolution dans le temps, la santé publique, ainsi diversement définie, au regard des fonctions qui lui ont été attribuées, des domaines qu'elle couvre, de sa démarche ou processus, de ses approches, etc., est retenue par l'Agence de Santé Publique du Canada (ASPC), comme « *une approche et un élément fondamentaux pour l'élaboration de politiques et de programmes visant l'amélioration de la santé des populations* » [323]. A ce titre, « *la santé publique a évolué au cours des siècles comme réponse de la société aux menaces pour la santé collective [...] et a largement contribué à l'amélioration de l'état de santé de la population* » [323]. Dès lors, elle est admise comme une action des populations pour les populations, pour devenir selon Denis A. Roy : « *une discipline orientée vers l'action, axée sur l'intervention en amont auprès des populations, notamment des groupes vulnérables (équité), de nature interdisciplinaire, concertée avec les populations/partenaires et fondée sur les connaissances* » [324].

Du fait de ces évolutions, il est alors reconnu aujourd'hui une ancienne et une nouvelle santé publique. Face à elles, Zen disait « *It is the same and at the same time it is not the same. It is different and it is not different* » [325]. Selon Baum, la nouvelle santé publique a été novatrice car: (i) elle a mis la recherche de l'équité au centre des efforts de la santé publique ; (ii) elle a été fondée sur l'hypothèse (étayée par des preuves évidentes considérables) que les facteurs sociaux et environnementaux étaient en grande partie responsables des problèmes de santé ; (iii) elle a plaidé en faveur des services de santé et de la promotion de la santé, qui sont basés sur un solide système de soins de santé primaires ; (iv) et elle a souligné l'importance de la participation et de l'implication de la santé publique dans tous les nouveaux projets [325]. Dès lors, de nouveaux mécanismes et approches de gouvernance pour la santé ont été développés et ont connu une croissance exponentielle à tous les niveaux, avec de nouveaux acteurs, une nouvelle forme de collaboration et avec plus de niveaux de redevabilité pour l'impact de la santé [303].

#### *Les fonctions essentielles de la santé publique "FESP"*

Selon l'ASPH, (Association of Schools of Public Health), les éléments essentiels de la théorie et de la pratique de la nouvelle santé publique sont: (i) la responsabilité collective de la santé et

le rôle clé de l'État dans la protection et la promotion de la santé publique; (ii) l'orientation sur des groupes de population ou sur des populations entières ; (iii) la prévention et en particulier les stratégies communautaires dans la prévention primaire ; (iv) une prise en compte des déterminants socio-économiques de la santé et de la maladie, de même que les facteurs de risque les plus importants ; (v) une approche multidisciplinaire qui incorpore des méthodes quantitatives et qualitatives ; (vi) et l'association des populations concernées [326].

Le Bureau Régional du Pacifique Occidental de l'OMS, a initié l'approche «FESP : *fonctions essentielles de la santé publique* » [328;327], qui sont une ensemble de fonctions qui recouvrent différents domaines de programmes verticaux et qui constituent une base générique et systématique pouvant permettre une évaluation globale des forces et des faiblesses aux différents niveaux opérationnels du système existant ; puis servir de base pour l'identification d'options visant à améliorer les fonctions essentielles de la santé publique pour l'avenir [329]. Du fait qu'il existe plusieurs expériences de FESP, du point de vue de Pommier et Grimaud, elles

« répondent réellement au besoin de clarification des rôles et responsabilités dans le domaine de la santé publique, tout comme, elles entérinent l'élargissement du domaine d'intervention en santé publique, historiquement confinée à l'hygiène, mais engagée aujourd'hui dans la lutte contre les maladies non-transmissibles, la qualité de l'environnement, la définition de politiques "saines", la promotion de la santé, l'accès aux soins de qualité » [327].

Ce sont là, autant d'expériences de santé publique dont se privent les politiques et acteurs de gestion des catastrophes, pour améliorer leurs stratégies et réussir leurs interventions en faveur de la résilience des populations à risques ou affectées. Plus globalement dans ce chapitre, toutes les connaissances ainsi mobilisées, dans les différents champs explorés, nous ont permis de conceptualiser la présente recherche, en réponse à la question et aux objectifs définis.

## **2.2. Cadre conceptuel**

Quand on aborde les questions en rapport avec l'intégration et la gestion des catastrophes, dans la littérature disponible à notre connaissance, l'unique recommandation stratégique observée à ce jour est d'intégrer la réduction des risques de catastrophe aux politiques, programmes et projets de développement et parfois même à la réponse d'urgence aux catastrophes. La présente

recherche – en évoquant la gouvernance des catastrophes, comme une intervention conçue comme un système organisé d'action [84], qui intègre en son sein l'assurance, un produit financier et ses pratiques, pour corriger une situation problématique, la vulnérabilité des systèmes de gestion et des populations, construire la résilience et contribuer au développement durable – voudrait s'inscrire, au regard de son contenu, comme une initiative nouvelle et novatrice dans le secteur et en Afrique Subsaharienne, un contexte marqué par sa pauvreté.

Pour sa conceptualisation, nous savons qu'en analyse des organisations, il est admis que l'utilisation conjointe de différentes théories peut apporter une vision plus riche d'un phénomène à l'étude [330;331] et que le champ de l'étude des organisations est aujourd'hui marqué par le pluralisme et la diversité, évoluant plus par hybridation [331]; ce qui autorise la construction d'un cadre composite, faisant appel aux théories qui permettent de prendre en compte différentes dimensions d'un même phénomène [29]. A cet effet, en adoptant la théorie de la gouvernance et plus spécifiquement la théorie de la gestion intégrée, prise dans sa complexité, comme perspective d'analyse pour ce travail, nous nous limiterons, pour la définition de notre cadre d'analyse sur la combinaison de la théorie de l'intégration des services développée par Lamarche et al [332], autour de laquelle s'articuleront la théorie de la prise de décision et la théorie de la performance de Sicotte et al ; de même que les modèles d'intégration et d'appropriation réussie, proposés par Benson, Twigg et col.

### **2.2.1. L'intégration et ses éléments d'ancrages théoriques, comme une approche conceptuelle, pour atteindre l'objectif de résilience.**

La présente sous-section se propose d'étudier sommairement quelques aspects de la théorie de l'intégration et ses ancres qui entrent en ligne de compte pour le cadre conceptuel de ce projet.

#### **2.2.1.1. De la gouvernance intégrée**

Avec la théorie de la gouvernance par les réseaux d'action publique, les politiques s'exécutent dans les réseaux plus ou moins complexes, où l'État et les autres acteurs se trouvent dans une relation d'interdépendance [333;232;334]. Cette perspective réseau (forme d'organisation), s'est développée dans le champ de l'analyse des politiques publiques [335;334]; d'où le concept « Policy Network » avec trois modes de gouvernance, à savoir : (i) le modèle conventionnel

rationnel et mono-centré (pouvoir détenu par un acteur) ; (ii) le modèle "bottom-up" vise la décentralisation du pouvoir en faveur des acteurs locaux et (iii) le modèle "réseau" avec sa vision participative [334]. Dans ce sens, l'instauration d'une gouvernance régionale s'apparente à la fois à un mouvement de centralisation et de décentralisation [337;238]. Elle améliore la répartition des ressources et la planification des services tout en facilitant la participation des citoyens [338;339;238]. Ce concept de la gouvernance selon le modèle réseau, s'inscrit dans la vision de la nouvelle gouvernance ; celle qui tente de traduire l'évolution des modes d'interaction entre l'État et différentes parties prenantes dans la gestion de l'action publique. Il s'agit du modèle non-hiérarchique de la gouvernance, caractérisé par des rapports de type horizontal avec, pour Stoker, un concept de gouvernance qui fait référence au partenariat et à l'interdépendance des relations de pouvoir entre plusieurs organismes [212]. Il rend donc compte des nouvelles formes de coordination intersectorielle, aussi bien dans les organisations internationales, nationales et locales [232;210]. C'est aussi, selon Moreau-Defarges, un système démocratique de gestion représentant un espace régulé de jeu, où un ensemble d'acteurs sociaux rentrent en interaction par un processus de négociation permanente [336].

Par ailleurs, l'usage des concepts désignant les différents types d'initiatives de gouvernance intégrée est remarquablement changeant et imprécis dans la littérature scientifique et grise les concernant. Toutefois, on peut dire d'une initiative qu'elle est de gouvernance intégrée dès que l'on a affaire à une action qui est initiée et développée par une agence publique cherchant à intégrer les actions d'autres acteurs qui agissent sur les mêmes problèmes [219]. Ainsi, peut être qualifiée de gouvernance intégrée toute action de coordination des politiques publiques qui est initiée et développée par une autorité publique et qui est actualisée par des acteurs publics et/ou privés multiples, qu'ils se situent dans plusieurs secteurs et/ou niveaux gouvernementaux et/ou qu'ils agissent à une ou plusieurs échelles différentes [219]. Pour le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé, et l'Institut national de santé publique du Québec, ce concept renvoie potentiellement aussi bien aux initiatives de gestion horizontale ou verticale qu'à celles dites de *whole-of-government*, de *joined-up government*, de *network government*, etc. [219]. C'est dire qu'une initiative peut être qualifiée de *joined-up government* ou de *whole-of-government* lorsqu'elle coordonne les services publics livrés en collaboration par le biais de partenariats entre une multiplicité d'acteurs de l'administration publique (des

ministères et/ou des instances régionales et/ou des agences gouvernementales) et du secteur privé (que ce soit des organisations à but lucratif ou non) [219].

### **2.2.1.2. De l'intégration**

Globalement l'intégration est le processus qui consiste à créer et à maintenir, au cours du temps, une gestion commune entre des acteurs (institutions / organisations) autonomes dans le but de coordonner leurs interdépendances pour leur permettre de coopérer à la réalisation d'un projet collectif, à condition que les concepts d'interdépendance, de coopération et de coordination soient précisés [340]. Il est donc possible de retenir que l'intégration de l'assurance dans les politiques et programmes de gestion des catastrophe consisterait à coordonner de façon durable les pratiques de transfert de risque autour des problèmes de couverture en assurance climatique de chaque personne vulnérable aux risques de catastrophe hydrométéorologique ou affectée; dans le but que les services fournis par les différents professionnels, dans différents lieux ou organisations, s'articulent dans le temps avec les besoins spécifiques de chaque personne à risques, vulnérable ou affectée, compte tenu des connaissances disponibles. L'intégration recherche alors une cohérence qui résulte de la mise en œuvre de façon durable dans le temps des cinq dimensions du processus d'intégration. Il s'agit dans notre contexte de : (i) l'intégration de la micro assurance ; (ii) l'intégration des acteurs de tous ordres ; (iii) de l'intégration fonctionnelle ; (iv) de l'intégration normative ; (v) et de l'intégration systémique [340]. Il va sans dire que l'intégration implique, simultanément et de façon récursive, que les pratiques des acteurs changent et que les relations entre les organisations se transforment [340]. Il s'agit de processus de changement qui peuvent prendre naissance à n'importe quel niveau d'intégration et qui requièrent : la présence de nouvelles compétences, d'un leadership dynamique, l'adoption d'idées et stratégies nouvelles, qui peuvent amener à repenser les problèmes et à donner lieu à des solutions nouvelles ; des ressources importantes, des informations, des capacités cognitives et aussi du temps, pour l'interaction entre les acteurs afin de développer de nouvelles représentations et capacités d'action [340]. Le résultat d'une telle intégration doit être un produit valorisé par la mobilisation de ressources favorables à l'émergence des processus de changement (compétences, mécanismes de coordination, organisations, valeurs) nécessaires pour assurer de "meilleures" prises en charge, dans un souci de flexibilité et d'adaptation, qui

permet d'éviter l'uniformisation des règles et le fonctionnement systémique [340]; surtout quand le processus d'intégration prend en compte des services de GC et de micro assurance.

Dans ce cas, selon Lamarche et al, sur l'intégration des services on peut retenir que : (i) les effets escomptés des réseaux de services se matérialisent dans la mesure où ils sont associés à des modifications de pratiques professionnelles et organisationnelles; (ii) les modifications de pratiques sont plus susceptibles de se produire si les modes d'intégration sur lesquels repose la mise en place des réseaux émergent des milieux eux-mêmes; (iii) le choix du mode d'intégration subit l'influence des contextes géographique, sociopolitique, démographique et historique [332]. C'est dire, au regard de tout ce qui précède, que les concepts de gouvernance et d'intégration sont indissociablement associés au concept de la performance [341].

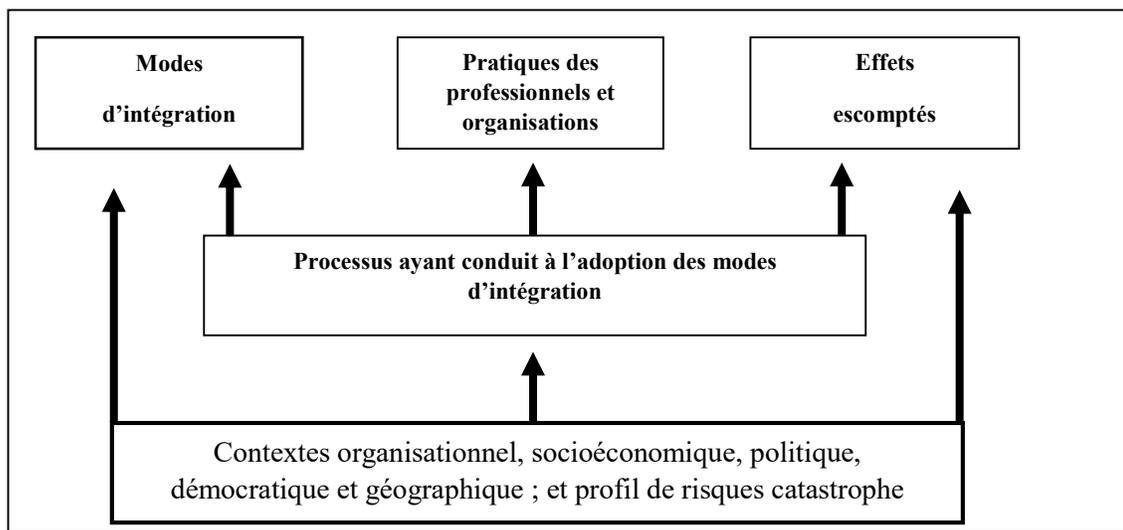
### **2.2.1.3. De la performance organisationnelle**

Il existe plusieurs modèles de performance organisationnelle : modèle rationnel, modèle d'acquisition des ressources, modèle des processus internes, modèle des relations humaines, modèle des groupes d'intérêt, modèle de la légitimité sociale, modèle centré sur l'erreur, modèle comparatif, modèle du système d'action rationnelle [341]. Selon Sicotte et al, la performance organisationnelle est donc un construit multidimensionnel qui devrait permettre aux différentes parties prenantes de débattre et d'élaborer un jugement sur les qualités essentielles et spécifiques de l'organisation en fonction de leurs croyances, connaissances, responsabilités, intérêts et projets [277]. Le modèle EGIPSS (Évaluation Globale et Intégrée de la Performance des Systèmes de Santé), pour lequel nous optons, est une application de la théorie de l'action de Parsons, selon laquelle tout système organisé d'action doit assumer de façon équilibrée quatre grandes fonctions : atteindre des buts légitimes (fait appel à l'efficacité, l'efficience, l'équité et la satisfaction des acteurs [342]), s'adapter à son environnement, produire avec qualité, puis maintenir et créer des valeurs [277].

### **2.2.2. Le modèle conceptuel**

L'opérationnalisation du processus de l'intégration de l'assurance à la gestion des catastrophes permet de saisir son sens dans sa complexité et de la reconnaître comme une approche qui mobilise les acteurs et parties prenantes à la réalisation, dans notre contexte, de la résilience des

populations face aux catastrophes. A cet effet, nous allons construire le modèle de ce projet en nous inspirant du modèle conceptuel "intégration des services" proposé par Lamarche et al., dans leur étude qui a porté sur : « *Intégration des services : enjeux structurels et organisationnels ou humains et cliniques ?* » [332]; et en l'adaptant aux réalités de la thématique traitée. Le nôtre permettra d'appréhender dans une logique cohérente les grandes dimensions de l'intégration de l'assurance et comprend cinq composantes principales qui s'articulent dans une logique systémique, en vue de documenter les questions relatives à l'étude.



Source Paul A. Lamarche, Lise Lamothe, Clermont Bégin, Michel Léger, Micheline Vallières-Joly, 2001

Figure 15. Modèle d'intégration des services auquel s'est adapté le modèle conceptuel de cette étude

Au-delà de l'environnement du projet, fait des contextes organisationnel, socioéconomique, politique et géographique à risques, il s'agit :

De structure faite de gouvernance et de ressources, auxquelles est intégrée la micro assurance;

De processus fait :

- du processus de prise de décision, ayant conduit à l'adoption des modes d'intégration; et qui est fondé sur le développement d'un cadre d'analyse et d'optimisation pour l'usage de la connaissance et des évidences scientifiques dans la prise de décision, selon Champagne, Lemineux-Charles et McGuire [343]. Leur article offre les possibilités d'une articulation de

ces composantes principales, dans une logique systémique [343]; ce qui nous a permis de documenter les questions relatives à cette étude. Réfléchir à la prise de décision, dans l'optique de l'intégration de la micro assurance à la gestion des catastrophes, pour plus d'efficacité de la gestion intégrée passe, avant tout, par un processus de génération de la connaissance (paradigme épistémologique, processus de traduction et d'agent de changement), qui prend en compte les caractéristiques de l'évidence scientifique (disponibilité, accessibilité, validité, communicabilité, manipulabilité), à combiner avec les caractéristiques du contexte systémique et organisationnel (spécialisation, formalisation, attention et culture managériale, degré de collaboration inter organisationnelle) et les décideurs (avec leurs valeurs, croyances, attitudes, motivation, aptitudes, alphabétisation scientifique), pour des décisions (multiplicité et attention des acteurs, processus de groupes, caractéristiques de l'objet), en vue de l'utilisation non instrumentale de l'évidence et de la connaissance scientifiques (délibérative, politique, tactique, conceptuelle) ou une utilisation instrumentale de l'évidence et de la connaissance scientifiques ou pour une utilisation dans des processus naturalistes (connaissance pratique, connaissance /sagesse intuitive et raisonnement d'experts) ; ce qui permet la qualité des décisions et la conduite d'actions de qualité, pour l'atteinte des résultats ou objectif ultime [343];

- du mode d'intégration de la micro assurance climatique et d'appropriation réussie qui mettent entre autres, l'accent sur l'étape incontournable de l'apprentissage ; le tout dans un environnement et processus de changement induits par l'intégration de l'assurance. Ce passage obligé par la phase de l'apprentissage, répond à la thèse de Champagne, qui pense que la réussite de l'implantation du changement dans les organisations dépend directement de la nature des processus d'apprentissage et de leadership collectif; que le climat d'implantation, la structure et l'environnement technique et institutionnel influencent les processus d'apprentissage et de leadership collectif et ont une incidence directe sur le succès de l'implantation; que l'implication des acteurs et parties prenantes concernés est un facteur d'interaction synergétique et une condition pour l'influence du climat sur l'apprentissage; et qu'il est plausible qu'une série de facteurs liés à la préparation et à la programmation du changement, à la considération des aspects sociocognitifs et émotionnels, à la structure et à la dynamique politique influent aussi sur le succès de l'implantation [98].

- des pratiques des professionnels et organisations : conçues dans une perspective de la performance organisationnelle, un choix qui, tel que développé par Sicotte, Champagne et Contandriopoulos, nous semble en accord avec ce processus, du fait des quatre fonctions essentielles, qui le sous-tendent et que sont : (i) l'atteinte des buts (liée à la capacité de l'organisation d'atteindre ses buts fondamentaux); (ii) l'adaptation (trouver dans son environnement les ressources pour survivre tout en se transformant pour s'adapter à un environnement dynamique); (iii) la production (noyau technique de l'organisation); et (iv) le maintien des valeurs et climat organisationnel; sur la base d'un modèle intégrateur puissant et harmonieux [277]. La prise en compte de ces dimensions et des six fonctions d'alignement fait que cette approche intégratrice et multidimensionnelle de la performance organisationnelle contribue à une meilleure identification des processus qui pourraient être mis en place pour construire et maintenir dynamique la performance du système de gestion intégrée des catastrophes et de ses organisations et institutions ou organes de gestion restructurés avec l'intégration de la santé publique comme instrument de gestion de la RRC, à travers l'utilisation de différentes approches qui ont fait leur preuve. Une telle stratégie d'intégration devrait induire la performance, porteuse de conditions suffisantes pour la résilience des systèmes et des populations face aux inondations et sécheresses.

Des résultats : Le modèle proposé retient que face aux vulnérabilités des populations et des systèmes de gestion en rapport avec les catastrophes hydrométéorologiques, le développement de la micro assurance climatique, dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP), soutenu par une restructuration des systèmes avec l'utilisation de la santé publique comme instrument de gestion, pourra contribuer à assurer le renforcement du financement local de la gestion des catastrophes et des systèmes de protection sociale, pour atteindre des objectifs de performance des systèmes (résultat intermédiaire) et de résilience des systèmes et des populations (résultat visé), qui n'est possible sans l'équité dans la gestion des catastrophes (résultat final).

Le modèle conceptuel comprend donc – dans le respect de l'application de la théorie de l'action proposée par Donabedian [28] – les éléments du système de gestion regroupés en trois composantes : structure, processus et résultats; le tout dans un environnement, marqué par un processus de changement induit par l'intégration de la micro assurance, qui détermine et est déterminé par tout cet ensemble. (Voir figure 18).

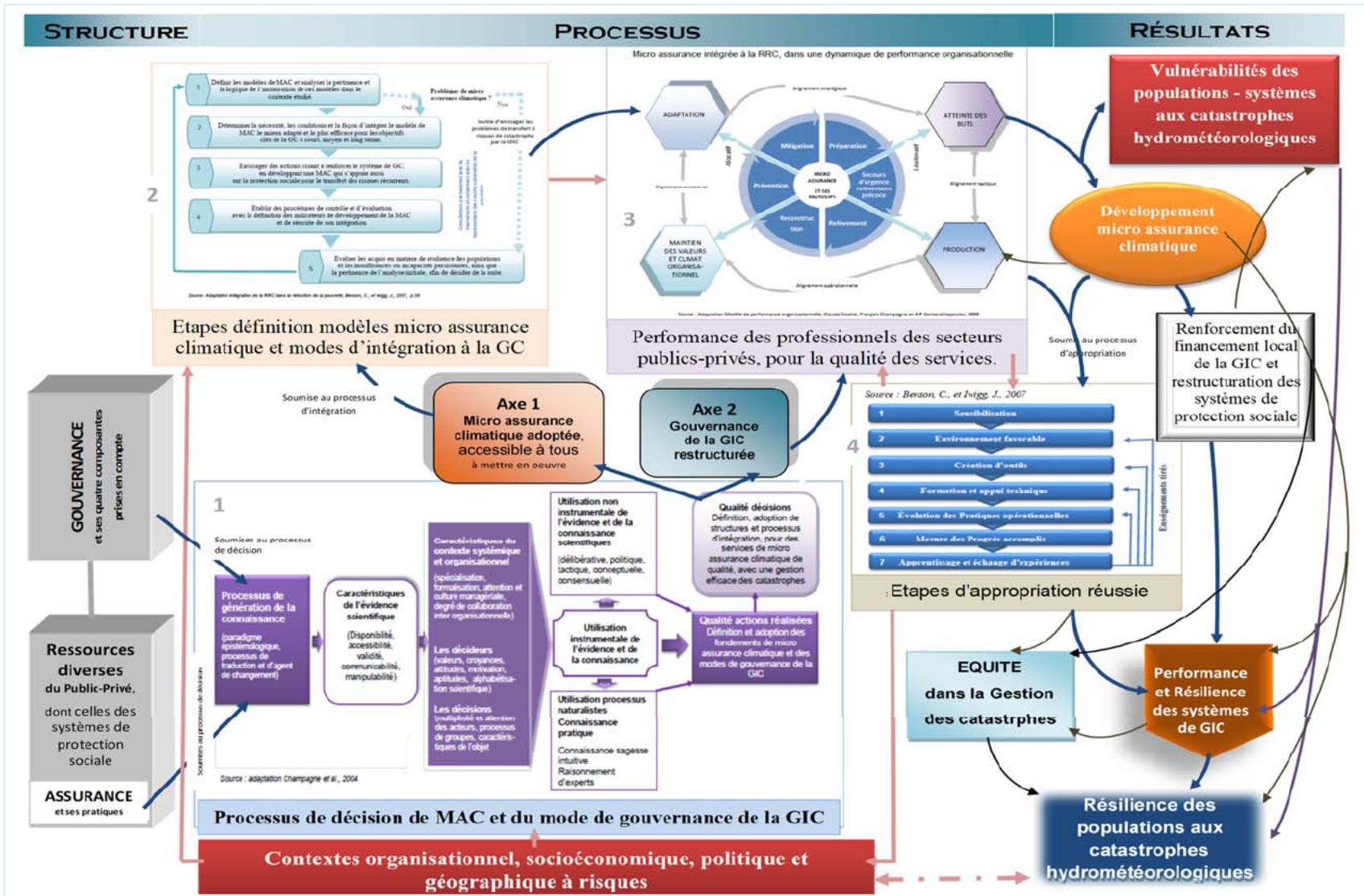


Figure 16. Modèle conceptuel

## **Chapitre 3. Méthodologie de la recherche et analyse des données.**

La nécessité de faciliter la compréhension de la thématique de la présente étude, exige de la méthodologie des choix, qui sont précisés dans ce chapitre à travers cinq sections, qui traitent de la stratégie et du devis de la recherche, du déroulement de la collecte des données et de leur analyse, puis des limites et des aspects éthiques de la recherche.

### **3.1. Stratégie et devis de la recherche**

La complexité de l'objet d'étude (la gestion intégrée des catastrophes), reposant sur un réseau de relations interdépendantes [35;31] et le besoin de l'examiner dans sa spécificité, ont fait de la recherche synthétique dans une approche qualitative, le choix le plus approprié. Il s'agit d'une étude de cas multiples avec trois niveaux d'analyse imbriqués (niveau national, départemental et communal, qui sont représentatifs des niveaux d'intervention de la gestion des catastrophes). Ce type de devis nous a permis de mener une étude empirique dont l'objet est de comprendre un phénomène complexe contemporain dans le contexte où il se déroule; parce qu'il permet, en effet, de répondre à une question de recherche centrée sur le comment et le pourquoi d'un phénomène; de vérifier s'il y a des relations entre les variables du phénomène et de savoir comment et pourquoi ces relations existent [344].

Ce choix repose donc sur le principe qu'il s'agit d'un problème dynamique, dont la compréhension nécessite la prise en compte du sens que les acteurs lui donnent, ainsi que des facteurs contextuels qui peuvent l'influencer [345;346;29]. Sa réalisation est toutefois rendue possible, parce que la recherche qualitative qui peut produire et analyser les données descriptives, telles que les paroles écrites ou dites et les comportements observables des personnes [348;347], est intensive, du fait que nous nous sommes, surtout intéressé pour certains modes de collecte, à des cas et à des échantillons plus restreints, mais étudiés en profondeur [347].

Chaque cas correspond à un acteur, impliqué dans une intervention (gestion intégrée des catastrophes et assurance) déclinée en structure, processus et résultat, puis développée aux trois

niveaux de l'administration territoriale (niveaux national, départemental et communal), par quatre groupes d'acteurs (les acteurs gouvernementaux, les gestionnaires, les professionnels et les autres acteurs). Cela répond, en effet, au fait que le souci et les efforts pour l'implantation du Cadre d'Action de Hyōgo et la mise en œuvre des interventions de gestion des catastrophes au Bénin, ont de plus en plus suscité la mobilisation de différentes catégories d'acteurs, du niveau central au niveau local. Face à l'inopérationnalité des deux organes de gestion que sont la Plateforme Nationale de Réduction des Risques de Catastrophe et d'Adaptation aux Changements Climatiques (constituée de huit comités techniques) [110] et de l'Agence Nationale de Protection Civile (ANPC, sensée s'appuyer au plan opérationnel sur huit groupes thématiques ou clusters) [111], nous avons choisi de regrouper l'ensemble des acteurs intervenant dans la gestion des catastrophes, en quatre catégories, reconstituées selon les besoins de l'étude. C'est parmi ces catégories que les participants à l'étude ont été choisis; parce que :

- (i) ils répondent aux critères de la faisabilité pratique (accessibilité du cas par le chercheur et acceptabilité de la part des dirigeants de recevoir le chercheur);
- (ii) ils sont des groupes d'acteurs chargés officiellement de la gouvernance des risques et catastrophes au Bénin;
- (iii) ils sont des nationaux et des internationaux répartis par secteur et répondent aux critères d'intersectorialité;
- (iv) ils sont déconcentrés à trois niveaux (national, départemental et communal), représentant les trois niveaux d'analyse, que nous retenons comme les principaux niveaux de la gestion intégrée des catastrophes, et pour lesquels nous voulons tirer des conclusions. Toutefois, dans l'opérationnalisation de cette étude, l'acceptation selon laquelle la recherche qualitative fait appel au sens commun, à l'expérience personnelle et à la personnalité même du chercheur [347], a certainement pu s'exprimer à travers les différents choix opérés.

## **3.2. Sélection des cas**

### **3.2.1. Justification des cas sélectionnés**

Comme autres arguments qui plaident en faveur des cas sélectionnés, on peut retenir : (i) l'importance de la gestion des catastrophes et de l'intégration de l'assurance, qui en fait un problème de développement et qui pourrait soulever des enjeux de priorité au niveau des décideurs; (ii) une stratégie d'intervention multisectorielle regroupant des acteurs très divers, susceptibles de présenter des intérêts et des visions contradictoires ; (iii) un contexte général où

la perception culturelle peu favorable aux catastrophes naturelles et à l'assurance, la pauvreté et l'instabilité économique, la dépendance à l'aide et la "politisation de la vie publique", qui pourraient influencer la gouvernance des politiques publiques, d'un niveau de l'administration territoriale à un autre; (iv) la spécificité (unique, typique, représentatif du commun) des cas et leurs capacités à informer la question générale de recherche, que l'on se pose sur le phénomène étudié [349;350;31]; (v) l'accessibilité et l'intérêt social des cas [351,347]. Par ailleurs, l'objet du projet se déploie en temps et en milieu réels, sans que nous ayons un contrôle quelconque sur son déroulement et il s'avère impossible d'établir des limites nettes entre l'intervention et son contexte d'implantation avec lequel ils s'influencent mutuellement (par exemple : le contexte social, économique, démographique, politique et le profil des risques de catastrophe) dans lequel les acteurs des différentes interventions interagissent [346;31;29].

### **3.2.2. Population à l'étude**

Nous avons retenu quatre groupes d'acteurs clés de la gestion des catastrophes, dont les acteurs de trois groupes participent traditionnellement à des interventions spécifiques à la gestion des catastrophes; alors que le quatrième qui prend en compte, dans notre contexte, des secteurs considérés jusqu'à présent comme ayant un rapport indirect ou n'ayant jamais été impliqués à la gestion des catastrophes; mais qui sont surtout en lien avec l'assurance et la protection sociale. Étant donné que notre sélection devrait tenir avant tout compte des caractéristiques de la recherche qualitative évoquées à la première section du présent chapitre et que l'objet de ce projet est d'apporter des idées nouvelles pour résoudre un problème, nous avons alors procédé à la sélection des sujets à l'étude avec des échantillons par choix raisonnés [351]. Le tableau XI donne le détail sur les conditions d'inclusion et de non inclusion des participants.

### **3.3. Déroulement de l'étude**

Prenant en compte les possibilités qu'offre la recherche qualitative, nous nous sommes intéressés au sens et à l'observation d'un phénomène social, la gestion intégrée des catastrophes, dans son milieu naturel [352;347] au Bénin. Cela a passé par une élaboration des guides de collecte des données (voir annexe 2) et la collecte des données.

### 3.3.1. Élaboration des guides de collecte des données

Les guides de collecte que nous avons élaborés sont spécifiquement adaptés à l'étude, du fait qu'ils sont orientés par la question et les objectifs de recherche, de même que par les concepts clés se rapportant aux principales dimensions de la gouvernance [353]; et des différentes théories associées et étudiées dans l'état des connaissances. Ils ont aussi tenu compte de la spécificité de chaque mode de collecte de données retenu (entretien individuel semi-dirigé, discussion de groupe, observation non participante et recherche documentaire), en rapport avec les catégories d'acteurs en présence et les potentielles sources de données exploitées. Le tableau XII, donne en partie une idée de ces aspects, qui ont été déterminants dans l'élaboration des guides utilisés.

N°	Échantillons	Critères d'inclusion	Critères de non inclusion
1	Gouvernementaux	Responsables gouvernementaux (femmes ou hommes, ministres, préfets, maires, directeurs ou autres cadres) impliqués dans les domaines d'intérêt du projet.	Faible disponibilité et refus de participer au projet.
2	Gestionnaires	Présidents, Directeurs ou responsables (femmes et hommes) de comités de la plateforme pour la RRC, de l'ANPC, des agences des Nations Unies, des institutions de coopération impliqués dans la gestion des catastrophes.	Gestionnaire non assuré d'être maintenu à son poste pendant la durée du projet et faible disponibilité ou refus de participer au projet.
3	Professionnels	Professionnels (femmes et hommes) spécialisés ou intervenant dans le domaine de la gestion des catastrophes et chargés des opérations de terrain. Ce sont des acteurs nationaux ou des internationaux organisés ou non dans les huit groupes thématiques qui couvrent les différents secteurs d'intervention pris en compte par la stratégie de réduction des risques de catastrophe, à savoir : acteurs gouvernementaux, ONG internationales et nationales, acteurs de la société civile et de l'Association Nationale des communes du Bénin.	Acteurs impliqués dans la RRC à temps partiel ou de façon sporadique ou aux connaissances limitées dans le domaine, refus de l'acteur de participer.
4	Acteurs autres secteurs	Directeurs ou responsables (femmes et hommes) de compagnies d'assurance et mutuelles de micro assurance, d'organismes de micro finance (publics et privés), des universitaires et chercheurs dans des domaines en rapport avec la thématique.	Faible disponibilité et refus de participer au projet.

Tableau XI. Critères d'inclusion et de non-inclusion pour les quatre échantillons

En détail, l'élaboration des différents guides est basée sur certaines caractéristiques fondamentales : (i) la structure : l'acteur (diversité), les systèmes de la gouvernance (gestion, information, financement, représentation des valeurs), les fonctions de la gestion (planification, organisation, leadership, contrôle), la diversité des ressources, (ii) le processus : prise de décision, processus d'intégration, de changement, performance, appropriation etc. (iii) et le résultat (voir le tableau XIII, des construits/variable et des indices/indicateurs, une synthèse extraite de l'opérationnalisation de l'étude). Cette démarche, basée sur l'utilisation de ces différentes caractéristiques énumérées, s'est inspirée des travaux de Price [354], de St-Arnaud [355] et de Lester et Bishop [356]; et des règles de formulation proposées par Angers [357], pour la construction de la grille des entretiens individuels. La grille d'observation des acteurs a été élaborée en s'inspirant de la thèse de Foro, A., [29], basée sur la littérature relative à la dynamique de groupe et à l'observation directe [355;358]. Ce qui a permis d'appréhender les comportements des acteurs, de mieux saisir le contenu des discours et certains éléments de l'environnement ; puis d'étudier les capacités d'intégration des visions, des ressources, sans oublier les capacités de travail intersectoriel et d'organisation, dont la coordination. Quant au guide de discussion de groupe, il a abordé les thèmes se référant aux besoins et services puis aux stratégies mises en œuvre, en matière de gestion des catastrophes, à travers l'étude du fonctionnement et des capacités des structures et leurs potentiels à pouvoir assurer la gestion du changement, dans la perspective que propose notre projet avec l'intégration de la micro assurance climatique. Par ailleurs, les grilles d'entretien individuel semi-dirigé et de discussion de groupe ont prévu, dans leur conception, des questions qui ont abordé des préoccupations en rapport avec la gestion des catastrophes et l'assurance. Elles ont été préalablement testées avec l'aide d'un intervenant au courant des problèmes de la réduction des risques de catastrophe (RRC) et de l'assurance, puis d'une autre personne qui n'est pas spécialement informée sur ces questions. Malgré ces dispositions, après avoir été soumise à l'épreuve des deux premiers entretiens, la grille d'entretien individuel a été revue avec des questions mieux structurées, en rapport avec les objectifs de recherche. Mais en dehors de ces instruments de collecte de données, un journal de bord, dans lequel ont été prises les notes relatives au contexte de l'étude, au processus de collecte, aux entrevues, aux échanges formelles et informelles [359], a été tenu pendant la période de collecte. Les tableaux XII et XIII montrent quelques aspects qui ont été déterminants dans l'élaboration des guides.

<i>Mode cueillette données</i>	<i>Catégories d'acteurs et Justification choix</i>	<i>Mode</i>	<i>Sources de données</i>	
Entretien individuel semi-structuré	<p>Professionnels, Gestionnaires Gouvernementaux, Acteurs autres secteurs au niveau central</p> <p>Ils participent à la prise de décision et assurent la gestion et à leur niveau se concentrent les ressources au dépend du niveau communal exposé. Étudier la gouvernance et les ressources.</p>	x	<p>Gestionnaires au niveau de la Plateforme Nationale pour la RRC et de l'Agence nationale de Protection Civile ; Acteurs gouvernementaux aux niveaux communal, départemental et central ; Représentants des institutions internationales impliquées dans la RRC. Association des communes du Bénin</p>	<p>Responsables de haut niveau impliqués dans la RRC et/ou l'assurance/protection sociale ; la micro finance et le développement au niveau du secteur public (Ministres ou Directeurs et Maires de communes déjà sinistrées) et du secteur privé (Responsables de compagnies d'assurance, de micro finance et de groupements organisés d'agriculteurs).</p>
Discussion de groupe	<p>Professionnels + Gestionnaires et Gouvernementaux au niveau départemental et communal Étudier le fonctionnement et les capacités des structures et leurs potentialités à assurer le changement que propose notre projet.</p>	x	Gouvernementaux au niveau local	Association Réseau des femmes pour la RRC.
Observation non Participante	<p>Les représentants des quatre groupes d'acteurs de tout le pays Étudier les capacités d'intégration des visions, ressources, de travail intersectoriel d'organisation et de coordination.</p>	x	<p>Les représentants des quatre groupes d'acteurs de tout le pays, à l'occasion de l'actualisation du Plan de contingence.  Observation modèle de gouvernance, processus, capacités et pouvoir de prise de décision</p>	<p>Les représentants des quatre groupes d'acteurs de tout le pays, à l'occasion de l'actualisation du Plan d'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile (Plan ORSEC).  Observation capacités organisationnelles, pour la gestion de situation complexe.</p>
Analyse Documentaire	<p>Les quatre groupes d'acteurs de tout le pays Faire l'état des lieux et Étudier les niveaux de connaissances et mieux comprendre les thématiques à l'étude.</p>	x	Décrets de création des deux organes de gestion, Organigrammes, Politiques, Plans stratégiques, rapports d'activité et comptes rendus de réunions des différents acteurs, études réalisées.	Articles, rapports et travaux d'experts pouvant être retenus comme des exemples de bonnes pratiques d'assurance climatique dans des contextes de pauvreté.

Tableau XII. Quelques aspects déterminants dans l'élaboration des guides

Concepts		Construits / Variables	Indices / Indicateurs		
STRUCTURE	Gouvernance	L'acteur et le système	Diversité des acteurs	Type d'institution Domaine d'intervention (synergie, duplication) Complexité (divergence intérêts, objectifs)	
		Systèmes de la Gouverne	Système de gestion	Caractéristiques	
			Système de financement		
			Système d'information		
		Fonctions de la Gestion	Planification	Environnement interne de l'organisation ou de l'acteur	Forces de l'organisation
					Faiblesses de l'organisation
				Environnement externe de l'organisation/ Acteur	Opportunités
					Menaces
			Stratégies développées par l'acteur	Nature du processus de définition des stratégies	
			Organisation	Diversité des acteurs	Type d'institution
					Domaines d'intervention
		Compétences distinctives			
		Valeurs managériales			
		Définition composition des groupes de travail / thématiques		Responsabilités sociales	
				Rôle formel au sein du groupe Rôle informel au sein du groupe Niveau de contribution en ressources, expertises et autres	
		Interdépendance	Coopération		
			Interaction		
Objets des échanges : ressources humaines (expériences, connaissances, expertise), matérielles, financières et autres					
Conformisme					
Autonomie d'action par rapport aux autres organisations					
Avantages perçus de l'interaction avec les autres acteurs Inconvénients perçus de l'interaction avec les autres acteurs					
Coordination	Historique relationnel des organisations				
	Culture des organisations				

Concepts		Construits / Variables	Indices / Indicateurs		
<b>STRUCTURE</b>	<b>Gouvernance</b>	<b>Fonctions de la Gestion</b>	Organisation suite	Coordination suite	Dynamique politique et présence de relations de pouvoir
					Présence d'un accord général
					Division du travail
					Coordination des opérateurs
					Buts organisationnels
					Distribution du pouvoir
					Communication
					Rencontres
					Duplication
			Leadership	Relations interpersonnelles	Influence verticale de haut en bas
					Leadership verticale
					Processus d'influence réciproque
	Fonction		Formation		
			Communication		
			Motivation		
Contrôle	Normes	Normes définis pendant la planification			
		Mesure de rendement ou comparaison de normes établis			
	Communication des résultats	Système de rétroaction			
	Recherche causes et écarts observés	Développement culture du risque			
	Mesures de réorientations	Capacités pour diagnostic de situation, de planification et de développement de projets			
<b>Ressources</b>	<b>Diversité des ressources</b>	<b>Nature de la ressource et Caractéristiques</b>	ressources humaines		
			Ressources financières		
			Ressources matérielles		
			Ressources informationnelles		

Concepts		Construits / Variables	Indices / Indicateurs		
PROCESSUS	Prise de décision	Preuves qui fondent la décision	Preuve scientifique	Efficacité de l'intervention	
			Preuve organisationnelle	Faisabilité	
			Preuve politique	Acceptabilité sociale	
		Système décisionnel	Besoins pour une prise de décision	Objectifs	Informations suffisantes par rapport aux objectifs
				Combinaison informations et objectifs	
	Processus ou façons de prise de décision	Démarche synoptique Démarche incrémentale	Identification objectifs, analyse environnement interne et externe		
			Incrémentale disjointe		
			Incrémentale logique		
	Prise de décision partagée	Meilleurs éléments de preuve	Responsabilités et droits de chacune des parties explicites		
	Intégration	Dimensions du processus d'intégration	Relation d'interaction	Intégration des services (assurance) avec développement d'une philosophie commune d'action	
				Intégration des clusters ou groupes thématiques RRC et autres acteurs (assurance et micro finance)	
				Intégration fonctionnelle	
			Intégration normative		
			Intégration systémique	Fonctionnement durable du système intégré de gestion des catastrophes naturelles	
		Processus de changement	Nouvelles compétences, connaissances, capacités cognitives, capacités d'action et leadership dynamique	Mise en œuvre de l'intégration	
	Performance	Théorie de l'action sociale de Parsons	Fonctions essentielles d'une organisation	Atteinte des buts	
				Adaptation	
Production					
Maintien des valeurs et climat organisationnel					
Établissement et maintien d'une tension dynamique entre la réalisation des quatre fonctions			Adaptation – atteinte des buts (stratégique)		
			Adaptation – production		
			Atteinte des buts – production (tactique)		
			Maintien des valeurs – production (opérationnel)		
Maintien des valeurs – atteinte des buts (légitimatif)					
Maintien des valeurs – adaptation (contextuel)					

	Concept	Construits / Variables	Indices / Indicateurs		
	Appropriation	Conception de l'action collective (Deschamp)	Perspective rationnelle	Vecteur de rationalisation ou outil de travail	
Processus normalisé d'appropriation					
Perspective sociopolitique			Outil de valorisation, de rhétorique (argument) ou d'influence (atout)		
		Processus collectif			
Dynamique de l'appropriation	Continuum acquisition - apprentissage	Perspective psychocognitive	Support d'apprentissage		
			Processus individuel et/ou collectif		
RESULTATS	Gouvernance intégrée – Ressources – Performance – Résilience – Autonome	Professionnels et Experts RRC	Appropriation de l'intégration de la micro assurance à la RRC		
		Gestionnaires RRC, Acteurs gouvernementaux	Interventions de RRC plus globale et pratiques améliorées		
		Acteurs autres secteurs	Nouvelles vision et orientations stratégiques pour la RRC		
		Systèmes de Gouverne de l'intégration assurance	Système de gestion	Intégration des différents systèmes, suivant un mode (s) d'intégration choisi (s) sur la base des fondements idéologiques des systèmes	Équité
					Liberté individuelle
					Efficienc
		Systèmes	Restructuration de la structure : gouvernance améliorée et ressources renforcées		
			Prestation de qualité et continuité dans la prestation de qualité		
			Résilience, Autonomie		
Populations	Culture du risque développée au niveau communautaire				
	Micro assurance développé				
	Qualité des services et continuité dans l'offre de services de qualité,				
	Résilience, Autonomie.				

Tableau XIII.Synthèse de l'opérationnalisation de l'étude

### **3.3.2. Collecte des données**

Cette sous-section décrit la stratégie et déroulement du recrutement des participants et de la collecte de données proprement dite. La stratégie de recrutement des participants comprend la sélection, l'information et le consentement éclairé des participants à l'étude.

#### **3.3.2.1. La sélection**

Selon les objectifs du projet de recherche et/ou les modalités de collecte des données, les participants visés ont été choisis selon la combinaison des techniques d'échantillonnage par réseau « boule de neige » et par choix raisonné [360]; et selon des critères de sélection tels que définis à la sous-section : population à l'étude (voir tableau XIV). Mais il importe de préciser que le projet de recherche porte sur le Bénin et le ciblage des participants, du fait de notre présence très loin du terrain, s'est fait sur la base de l'état des différents acteurs et groupes d'acteurs, intervenant dans tous les secteurs impliqués dans les thématiques que soulève notre étude, tels que rapportés dans les différents documents et par les différents responsables que nous avons contactés au début (dans le cadre de l'élaboration du protocole de recherche et des préparatifs de la collecte des données sur le terrain) depuis Montréal.

Étant donné que sur le terrain, certaines structures n'existaient que de nom et que certains responsables ont changé de fonction ou de poste, resté souvent sans remplaçants ou avec des remplaçants souvent non informés ou non au fait de leurs attributions en rapport avec la réduction des risques de catastrophe, ou se jugeant peu outillés pour apporter une contribution consistante au projet, nos différentes listes de participants établies, depuis Montréal suite à nos contacts et recherches sur le web, pour les différents modes de collecte ont subi quelques modifications. L'identification sur le terrain d'autres acteurs, qui n'avaient pas été ciblés (surtout intervenant dans le secteur de la protection sociale), nous a permis de contourner la difficulté.

Par ailleurs, des réaménagements ont été aussi opérés pour répondre à des conditions, dispositions et disponibilité de certains participants pour certains modes de collecte. En effet, la plupart des structures par exemple sollicitées pour participer à la discussion de groupe ont estimé qu'elles avaient une périodicité pour leur rassemblement et que la période n'était pas propice; ou qu'il était difficile pour elles d'harmoniser la disponibilité des membres de leur équipe ou

que beaucoup de membres avaient nouvellement intégré leur équipe et n'étaient pas encore suffisamment aguerris pour combler les attentes du projet. Par ailleurs, certains acteurs n'avaient pas souhaité que nous participions à leur réunion ou à leurs activités de terrain, dans le cadre de l'observation non participante.

### *L'information*

Elle a consisté dans la phase préliminaire du processus de collecte de données à identifier les participants visés avec leurs contacts; à les contacter et à les sensibiliser, en leur apportant des informations et des explications, à travers l'utilisation des différents formulaires d'information préalablement établis pour chaque mode de collecte des données ; et en échangeant avec eux à travers différents canaux de communication, dans le souci de faciliter leur pleine compréhension du projet et de ce qui était attendu d'eux. Plus concrètement et dans le détail, à ce stade, le déroulement du recrutement des participants a consisté dans la pratique à mettre en œuvre sur le terrain une stratégie qui s'est exprimée à travers une entrée en contact avec les participants, la mise à disposition et l'explication des formulaires d'information et de consentement. Dans le détail, la démarche a évolué selon les étapes suivantes :

#### Prise de contact

Un premier contact pour informer les participants sur le projet et solliciter leur participation. Il a été surtout fait par téléphone ou par courriel si possible et il a été précisé (oralement et par écrit sur les formulaires) aux participants visés que leur participation, leur refus de participer ou leur retrait de l'étude ne leur causera aucun préjudice. Mais dans beaucoup de cas les déplacements pour des rencontres (prise de contact physique) ont été plus productifs.

#### Mise à disposition des formulaires d'information et de consentement

La mise à disposition des formulaires aux participants qui ont manifesté au premier contact un quelconque intérêt et avaient voulu mieux comprendre, il a été envoyés ou remis les formulaires d'information et de consentement (conçus séparément suivant les exigences du CER-ISBA). D'autres contacts (téléphoniques surtout) permettaient généralement de s'assurer de la réception des formulaires (voir copies en annexe 2), s'ils ne sont pas remis main-à-main ; et de sonder la disponibilité ou la réponse des participants visés.

## Explication des formulaires

Au deuxième contact, des explications étaient données et les réponses étaient apportées aux questions et préoccupations des participants visés. A cette occasion et afin qu'ils aient le temps de prendre leur décision, un délai d'attente est convenu avec les participants visés ; une période au cours de laquelle nous étions, toujours resté disposé à répondre à toutes les questions et préoccupations des participants visés.

### *Le consentement éclairé*

Il a été question d'apporter des explications et des réponses claires aux préoccupations des participants au sujet du projet et surtout des risques qu'ils pourraient encourir en participant au projet et des avantages qu'ils pourraient en tirer, afin qu'ils soient en mesure de prendre librement leur décision, après avoir bien compris et mûrement réfléchi. Après le délai d'attente convenu, les participants visés qui ont décidé de participer au projet de recherche signent en toute conscience les formulaires de consentement et deviennent participants au projet ; et ont reçu à ce titre les informations pour les dispositions pratiques de leur participation et au sujet de la collecte des données proprement dite. Ceux qui n'avaient pas réagi après plusieurs rappels ou échecs de tentatives de prise de contact, n'avaient pas eu à justifier leur décision ou attitude.

Cette démarche nous a permis de mobiliser deux cent seize (216) participants, pour l'ensemble des quatre modes de collecte prévus pour l'étude et qui couvrent toutes les régions du pays, du fait de la provenance des cent quatre-vingt-et-cinq (185) participants à l'observation non participante (voir tableau XIV, récapitulatif des participants et le tableau XV, qui fait état de la planification et du déroulement de la collecte des données).

Toutefois, ce processus de recrutement des participants ne s'est pas déroulé sans difficultés. Les problèmes que nous avons rencontrés sont de plusieurs ordres et sont surtout liés à l'application du respect du consentement éclairé, méconnu par beaucoup de participants, qui ont trouvé le processus long et n'ont pas donné suite après que les formulaires leur soient adressés. Le temps consacré pour recruter et interviewer ou discuter avec les trente-et-un (31) participants des entrevues individuelles et de groupe, a été jalonné de contraintes souvent injustifiées. Il y a aussi le regard porté sur les porteurs de projets, quels qu'ils soient, dans notre contexte avec les attentes et les agendas personnels des communautés d'acteurs et des populations.

Échantillons	Taille des échantillons			Total
	Répartition par mode de collecte de données			
	<i>Entretien individuel</i>	<i>Discussion de groupe</i>	<i>Observation non participante</i>	
Gouvernementaux	05	06	76	87
Gestionnaires	05	0	29	34
Professionnels	06	03	68	77
Acteurs autres secteurs	04	02	12	18
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>11</b>	<b>185</b>	<b>216</b>

Tableau XIV.Récapitulatif global des participants à l'étude

Mais il importe de reconnaître que tout ce qui a été fait dans le cadre de la collecte des données au Bénin, a été possible parce que nous avons bénéficié du soutien de certains responsables d'institutions. Parmi eux, on peut retenir : le Ministre des changements climatiques (avec l'autorisation délivrée depuis 2014, qui a marqué son appropriation du projet ; et le soutien indéfectible du Secrétaire Général du Ministère, avec ses recommandations qui ont permis le contact avec certains participants) ; le Ministre de l'intérieur et de la Sécurité publique, pour sa disponibilité ; et surtout le Directeur de l'ANPC et le Conseiller National en changements climatiques au PNUD (avec la recommandation de la Représentante Résidente du PNUD et Coordinatrice Résidente du Système des Nations Unies); sans oublier le Ministre de santé pour la contribution de son département. Par ailleurs, c'est notre participation à différents rassemblements d'acteurs – avec les invitations du PNUD et de l'Agence Nationale de la Protection Civile à l'occasion des conférences, des réunions et des ateliers organisés dans la période d'avril à juillet 2015 – qui nous a permis d'harmoniser notre liste de participants ciblés à la réalité du terrain, de faire connaissance de façon informelle avec la plupart des participants ciblés, d'expliquer notre projet et les conditions de participation avec l'aide des formulaires et de négocier les rendez-vous avec ceux qui avaient donné leur accord pour participer au projet. Certains acteurs rencontrés à ces occasions nous ont aussi mis en contact avec d'autres participants ciblés, que nous n'avions pu rencontrer jusqu'alors.

### 3.3.2.2. La collecte des données proprement dite

Les types de données qualitatives que nous recherchions ont été collectés à travers la recherche documentaire (écrits officiels et autres), l'observation non participante des sujets et les informations fournies par les sujets (avec les entretiens semi-structurés et les discussions de groupe) [35]. Notons globalement que les entretiens semi-dirigés et les discussions de groupe ont été réalisés en nous appuyant sur les guides d'entretiens – élaborés pour l'ensemble des groupes d'acteurs, tel que retenu et pour chaque mode de collecte – répartis, dans leur conception, en trois parties correspondant aux trois grands champs constitutifs du modèle conceptuel (structure, processus et résultats). Les participants à l'étude ont été interviewés à leur service, selon leur disponibilité, dans des conditions qui ont facilité la libre expression de leurs idées, en fonction de leurs ressentis et des besoins. Quant aux discussions de groupe, elles ont été organisées aux sièges/bureaux des organisations, ou dans un cadre de travail approprié, auquel sont habitués les participants. Les entretiens ont été enregistrés avec le consentement éclairé des participants. En cas de refus de certains participants, des notes manuscrites ont été prises. Une revue documentaire nous a permis d'enrichir et de mieux comprendre ces données.

#### *Entretien individuel*

L'entrevue de recherche étant « *une interaction limitée et spécialisée, centrée sur un sujet particulier et conduite dans un but spécifique ; et du fait qu'elle est l'une des méthodes qui offrent les plus importantes sources d'informations, considérée comme un rapport verbal sujet à des problèmes de biais* » [344], nous avons, pour en limiter les biais, opté pour une entrevue semi-structurée dans lequel, selon Gagnon [344], le degré de liberté laissé au répondant, quoiqu'assez large, est quelque peu réduit par des questions précises, mais ouvertes et au contenu structuré, par certains thèmes types en rapport avec les thématiques de l'étude [347].

Avec notre guide d'entrevue fait de questions principales servant de grands points de repère, nous avons pu aller au-delà des questions posées, tout en nous assurant de poser les mêmes questions aux vingt participants interviewés, dans le cadre de l'entrevue individuelle semi-dirigée. Ici, le participant à l'étude est une institution ou organisation et l'interviewé répond en sa qualité de représentant de cette institution. Étant donné que le guide d'entrevue que nous avons conçu et utilisé est subdivisé en trois parties distinctes, prenant en compte : la structure,

le processus et le résultat, il a fallu définir des objectifs différents pour chaque volet. Plus en détail, cela voudrait dire :

- pour la première partie de l'entrevue, structure : de recueillir des informations sur les caractéristiques des différentes catégories de ressources : humaines (acteurs : type institution, nature intervention, diversité, capacités, complexité), financières, matérielles (suffisantes, insuffisantes, etc.) et informationnelles (évidentes, suffisantes et structurées ou non); puis des éléments de la gouvernance notamment, ce que les participants à l'étude considèrent comme des éléments descripteurs des quatre fonctions de la gestion et comment selon eux ces fonctions et le pouvoir de décision s'appliquent à leur gestion des catastrophes.
- pour la deuxième partie de l'entretien, processus : de recueillir toute information permettant de saisir la perception des acteurs en ce qui concerne la nature, la pertinence et l'efficacité des interventions initiées et mises en œuvre dans le cadre de la gestion des catastrophes. Chaque entrevue a aussi recherché comment les différents éléments clés des processus de gestion des catastrophes, de l'intégration, de la performance et de la résilience sont pris en compte ou non.
- pour la troisième partie, résultat : d'obtenir les informations sur les résultats attendus et obtenus. Étant donné que nous n'avons pas appliqué des outils pour mesurer la qualité de ce qui est fait, nous nous sommes limité à leurs perceptions des résultats des interventions, en termes de qualité des services (relevant du processus) et des caractéristiques qui témoignent d'une résilience des populations. Les participants ont aussi, selon les limites de leurs connaissances, fait leur choix du ou des modèles de système de gouvernance qu'ils jugent mieux adaptés avec l'intégration de l'assurance à la gestion des catastrophes.

Par ailleurs, le souci du détail sur certains points concernant le déroulement des interventions des participants, certaines questions visant la recherche de la précision, pour plus de clarification et pour une meilleure compréhension, ont été plus spécifiques, afin de mieux cerner les particularités de chaque catégorie de participants. La plupart des entretiens retenus (19 sur un total de 20) ont été réalisés à l'occasion de rencontres programmées avec les participants et treize (13) entretiens sur dix-et-neuf (19) ont été enregistrés avec leur accord. Un des

participants, pour contourner certaines contraintes de disponibilité, a préféré nous accorder une discussion téléphonique, après avoir répondu aux questions par écrit.

Enfin, la collecte des données s'est déroulée pendant cinq mois, d'avril à août 2015, après les avis éthiques du CERES de l'Université de Montréal et du CER-ISBA au Bénin.

### *Discussion de groupe*

Pour les raisons avancées plus haut, nous n'avons pu organiser que deux entrevues de groupe (la première pour un groupe de trois participantes, au lieu de dix attendus ; et la seconde pour un groupe de huit (08) participants, qui nous ont permis, au-delà de la diversité des réponses à nos questions, d'avoir des opinions plus nuancées et d'identifier les comportements, les valeurs et les symboles des participants.

Le guide de discussion de groupe préparé à ce sujet, comportait un ensemble de huit questions, réparties en quatre thèmes, libellés comme suit: (i) ce qui devrait être fait en matière de réduction des risques de catastrophe ou de gestion des catastrophes (une question pour connaître les attentes des participants par rapport à l'implantation du CAH) ; (ii) ce qui est fait (deux questions pour un bilan et étudier les différences entre ce qui doit être fait et ce qui est fait, et les raisons qui sous-tendent la différence); (iii) ce qui n'est pas fait et les besoins non comblés (trois questions pour recueillir les points de vue sur le bilan des interventions de gestion des catastrophes et pour étudier si ce qui est fait est en accord avec la satisfaction des besoins, et de savoir si les besoins réels intègrent des besoins de protection sociale et particulièrement de couverture d'assurance climatique pour tous. Elles ont aussi permis de vérifier s'il y a une concordance entre les réponses des thèmes (ii) et (iii)); et enfin, (iv) ce qu'il faut faire (deux questions pour étudier la possibilité d'intégration de la micro assurance climatique dans la gestion des catastrophes). Dans la pratique, le déroulement des deux entrevues de groupe prévues pour deux heures chacune, ont suscité intérêt et enthousiasme de la part des participants, qui nous ont apporté, avec leur besoin de contradiction, l'essentiel des informations recueillies.

Activités planifiées	Planification			Déroutement			Commentaires	
	Cible prévue		Période 2015	Activités réalisées	Cible atteinte	Période 2015		
Évaluation éthique étude	CER ISBA	Comité Éthique de Recherche ISBA	16 – 03 dépôt	Demande évaluation éthique étude	CER-ISBA	09 – 04 Décision	Décision éthique favorable	
Prise de contact et Entretien individuel semi dirigé	Agence Nationale de Protection Civile ANPC	Directeur Général Agence Nationale Protection Civile	12 – 04	Prise de contact Présentation projet de recherche et chronogramme et collecte donnée	Directeur Général (DG)	12 – 04 au 23 - 07	Imprégné de l'importance du projet le DG nous a apporté tout son appui pour la collecte des données (présentation aux autres acteurs et invitation à des ateliers organisés dans la période), quand bien même ni lui, ni ses collaborateurs ne m'ont pas accordé les entretiens individuels sollicités, sous le prétexte qu'ils venaient de prendre service et n'étaient pas encore en mesure de répondre à nos préoccupations.	
		Chef Département de la prévention (information risques majeurs, statistiques)						Chef Département de la Coopération et des affaires humanitaires
	Plateforme Nationale pour la RRC	Président Plateforme RRC ou représentant	21 - 04 - au 06 - 05 -	Prise de contact Présentation projet de recherche	Ministre sécurité Président Plateforme	08-05  —	Nous a accordé son soutien et sa disponibilité pour le bon déroulement de la collecte.	
		Président Comité Recherche et éducation (conseil national des universités)		n'a pu être contacté	—		—	Coordonnées non disponibles
		Président Comité communication (Fonds National pour le développement et la solidarité)		Entrevue individuelle réalisée	Directrice adjointe du Fonds			Importante contribution sur l'état de la protection sociale
		Président Comité Protection sociale et Genre		Réponse aux questions par écrit	Directeur protection sociale			Importante contribution sur l'état de la protection sociale et la gestion des catastrophes
		Président Comité renforcement capacité et		Formulaires d'information et consentement déposés				N'a pas donné suite à la demande

Activités planifiées	Planification			Déroulement			Commentaires
	Cible prévue		Période 2015	Activités réalisées	Cible atteinte	Période 2015	
		mobilisation ressources  Président Comité Prospective et étude stratégique		idem			idem
	Ministères 7	Directeur changement climatique SGM CC Cadre Ministère CC	16 - 04 - au 27 - 04	Entrevue individuelle réalisée	Directeur CC	06 - 07	Importante contribution ACC
				Contact info Entrevue individuelle.	SGM Cadre MCC	28 - 04 29 - 05	Recommandation à ses collègues et autres acteurs
		Conseiller technique Politique sanitaire et gestion catastrophe  Directeur National de la Santé publique  Directeur formation et recherche en santé		Entrevue individuelle réalisée	Conseiller technique	05 - 07	Importante contribution sur la RRC et la responsabilité du Ministère de la santé
				Entrevue individuelle réalisée	DNSP	05 - 07	Importante contribution sur la RRC et la responsabilité du Ministère de la santé et la vision en matière de SP N'a pas donné suite
				Formulaires déposés à la direction	---	---	
		Ministère environnement		Entrevue individuelle réalisée	Directrice gestion risques de environnement	04 - 05	Importante contribution sur la gestion des risques
		Haut-commissariat de la solidarité		Entrevue individuelle réalisée	Cadre	19 - 06	Interventions ne répondant pas à la RRC, alors qu'il a été à l'honneur à l'atelier sur l'actualisation PNC
		Projet Système d'alerte précoce SAP		Entrevue individuelle réalisée	Coordonnateur du Projet SAP		Contribution inestimable sur tous les aspects du SAP au Bénin + Recommandation à d'autres acteurs.
	Directeur de la décentralisation et de la gouvernance locale		Entrevue individuelle réalisée	Directeur DGL	14 - 05	Importante contribution sur Gouvernance Locale et les lois qui régissent la décentralisation et	

Activités planifiées	Planification		Déroulement			Commentaires	
	Cible prévue	Période 2015	Activités réalisées	Cible atteinte	Période 2015		
						sur l'absence de CA de l'ANPC et conséquences	
	Partenaires internationaux 7	Agences du Système des Nations Unies (la Coordinatrice, PNUD, UNICEF, OMS, PAM, HCR, FAO) Partenaires au développement (Union Européenne, Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement, CEDEAO et les Représentations de coopération étrangère impliquées dans la RRC)	15 - 04 au 25 - 04	Entrevue individuelle réalisée recommandation à autres acteurs  Formulaires d'information et consentement déposés à toutes les autres institutions + Divers contacts	PNUD avec Conseiller National aux CC  —	04 – 05  —	Contribution inestimable sur tous les aspects de la RRC au Bénin  Aucune suite n'a été donnée à nos différentes démarches en vue d'avoir des entrevues. Verbalement la plupart ont répondu que c'est le PNUD qui est chargé de la coordination, alors que les autres agences des NU sont censées assurer le lead des clusters sur le plan national
	ONG	ONG nationales impliquées  ONG internationales impliquées		Entrevue individuelle réalisée  Rencontre et/ou dépôt formulaire	Croix rouge	14 - 05	Contribution inestimable sur opérationnalisation RRC au Bénin Les autres ONG n'ont donné aucune suite à nos demandes
	Partenaires privés potentiels	Représentants de Compagnies nationales d'assurance et de Micro finance	15 - 04 au 25 - 04	Formulaires d'information et consentement déposés + Divers contacts	—	—	Aucune suite n'a été donnée à nos différentes démarches en vue d'avoir des entrevues

Activités planifiées	Planification			Déroulement			Commentaires
	Cible prévue		Période 2015	Activités réalisées	Cible atteinte	Période 2015	
Discussion de Groupe	Cluster déconcentré	Groupes thématiques au niveau central 1 Groupes thématiques au niveau départemental (Z/C et B/A) 2 Groupes thématiques au niveau communal (Z/C et B/A) 1	15 - 04 au 31 - 04	Ce sont des structures qui n'existent pas	—	—	L'ANPC n'a pas pu nous fournir les coordonnées de ces structures, alors qu'elle est censée en assurer la coordination.
Discussion de Groupe suite 15	Plateforme déconcentrée	Plateforme Départemental 2 Plateforme Communale 2 Plateforme locale 2	15 - 04 - au 07 - 05	Entrevue individuelle réalisée	Points focaux Département Atacora/ Donga  Communes Matéri, Tanguiéta Zogbodomè Zagnanado	20 - 07  20 - 07 20 - 07 15 - 07 16 - 07	Importante contribution sur la RRC au niveau départemental  Contributions inestimables sur opérationnalisation RRC au plan communautaire  Points focaux Département Zou/Colline absent n'a pu participer
	Agence 2 déconcentrée	Agence départementale de Protection civile (Zou / Colline et Borgou / Alibori) 2		Entrevue individuelle réalisée	Points focaux Département Atacora/ Donga	20 - 07	Importante contribution sur la RRC au niveau départemental
	Commune 3	Association Nationale des communes 1  Président Groupement agricole Matéri 2	15 - 03 - 2015 au 07 - 04 - 2015	Entrevue individuelle réalisée  idem	Le chargé de la recherche  Président	24 - 07	Contributions inestimables sur les Communes et la RRC Importante contribution sur la mutuelle et la micro assurance agricole et sur AMAB

Activités planifiées	Planification			Déroulement			Commentaires
	Cible prévue		Période 2015	Activités réalisées	Cible atteinte	Période 2015	
Observation non participante 4	Organe de gestion	Agence Nationale de Protection Civile avec les représentants de tous les acteurs RRC sur le plan national	11 - 03 - 2015 au 25 - 03 - 2015	Observation non participante	Représentants de tous les acteurs impliqués dans la RRC	19 - 05 au 21 - 05	Grande opportunité qui a permis l'observation de toutes les catégories d'acteurs à l'occasion d'un atelier de trois jours.
	Niveau national	Agence Nationale de Protection Civile + Acteurs secours et urgence	15 - 04 au 07 - 05	Observation non participante	Représentants de tous les acteurs impliqués dans la réponse de secours d'urgence	07 - 05	Idem pour une observation de huit heures
Analyse documentaire			15 - 04 au 15 - 08	Analyse documentaire	4 Différentes catégories d'acteurs participants au projet	15 - 04 au 15 - 08	Ont permis une meilleure compréhension la situation de RRC dans le contexte de travail

Tableau XV. Planification et déroulement de la collecte des données

### *Observation non participante*

Dans le cadre cette étude, nous avons aussi fait le choix de l'observation non participante, pour collecter des données complémentaires à celles fournies par les différentes entrevues. Elles nous ont surtout renseigné sur « *la position des acteurs, leur mode d'interaction, les processus de prise de décision, les sujets clés débattus et les enjeux de l'action collective* » [29]; dont les manifestations du pouvoir. Étant donné que tous les milieux sont traversés par une multitude d'influences (voulues ou non), qu'ils subissent, nous avons veillé – à l'occasion de l'observation non participante – à ne pas bouleverser indûment le milieu observé, pas plus qu'un participant ordinaire ne le ferait [347].

Initialement prévu pour durer seulement deux heures, nous avons, comme signalé plus haut, bénéficié de deux grandes opportunités avec l'organisation d'ateliers d'actualisation du Plan ORSEC et du Plan National de Contingence (PNC), ayant rassemblé les représentants de

groupes d'acteurs de tout le pays et des acteurs perçus comme les "incontournables". Ces séances qui ont duré plus de huit (8) heures pour la première et trois (3) jours pour l'actualisation du PNC 2015 - 2016, nous ont permis d'organiser deux séances d'observation non participante, pendant huit heures de suite et pendant trois jours (soit 24 heures) avec la représentation la plus exhaustive de tous les acteurs impliqués dans la gestion des catastrophes au Bénin. Avec l'aide d'une grille d'observation non participante des acteurs, élaborée au préalable en nous appuyant sur la littérature relative à la dynamique de groupe et à l'observation directe, ce mode de collecte de données nous a ainsi permis, de comparer les discours des entrevues individuelles et de groupe, par rapport aux comportements des acteurs, le contenu de leurs discours, à l'occasion des ateliers; et certains éléments caractéristiques de l'environnement des grands regroupements d'acteurs.

#### *Recherche documentaire*

La recherche documentaire constitue une méthode primordiale dans toute la méthodologie de la recherche. En effet, au-delà de la mobilisation des connaissances, elle nous a permis par exemple d'avoir entre autres, trente (30) rapports de suivi de la mise en œuvre du Cadre d'Action de Hyōgo (CAH), pour la période 2013-2015, présentés par trente pays de l'Afrique Subsaharienne (ASS). Ils ont été une réelle source de données secondaires, dont la synthèse et l'analyse (faites par nous), nous ont permis de faire le point du bilan et de mesurer les niveaux de réalisation et les insuffisances de l'implantation du CAH au Bénin, en comparaison avec la situation dans vingt-et-neuf (29) autres pays de l'Afrique Subsaharienne; puis de prendre la mesure de la place et de la pertinence du présent projet de recherche dans ce contexte. Par ailleurs, certains documents recueillis au Bénin, nous ont amené à revoir fondamentalement notre analyse de la situation, à avoir une meilleure compréhension des besoins et à penser à ce que cette étude pourrait, apporter de plus pertinent et consistant. D'autres documents comme des textes de Décret, des rapports d'études ou de projet ont été mis à notre disposition. Les principaux documents recueillis et exploités sont cités dans la bibliographie de cette thèse. Beaucoup d'autres n'ont pu être exploités, parce qu'ils n'ont pas été ou ont été mal référencés.

Groupe d'échantillon	Acteurs		Nombre
	Structure	Participant	
Gestionnaires	Plateforme RRC Niveau central (NC)	Président Comité Communication et sensibilisation : Fonds National pour le développement et la solidarité (Directrice adjointe)	1
		Président Comité Protection sociale et Genre : Directeur	1
	Plateforme RRC Niveau Départemental	Plateforme Départementale Borgou / Alibori : Point focal	1
	Coordination Agences Système Nations Unies : PNUD,	Conseiller National aux changements climatiques	1
		Coordonnateur National du Projet : Système d'Alerte Précoce (SAP-Bénin)	1
Gouvernementaux	Ministère changement climatique	Directeur du changement climatique	1
		Cadre du Ministère changement climatique	1
	Ministère environnement	Directrice Gestion des risques environnementaux	1
	Ministère de la Santé	Conseiller technique Politique sanitaire et gestion catastrophe	1
		Directeur National de la Santé publique	1
Professionnels	Plateforme RRC Niveau Communal  (NCo)	Plateforme communale : Point focal Zogbodomé	1
		Plateforme communale : Point focal Zagnanado	1
		Plateforme: Point focal Matéri	1
		Plateforme communale : Point focal Banikoara	1
	ONG Nationales	Croix Rouge Béninoise : Coordonnateur National Secours et Catastrophes	1
		Association Nationale des Communes du Bénin :	1
Acteurs autres secteurs	Direction des Assurances	Directeur des assurances	1
		Cadre de la Direction des Assurances	1
	Ministère Décentralisation	Directeur Général de la Décentralisation et de la Gouvernance locale,	1
	Groupement agricole	Groupement agricole de Matéri : le conseiller	1

Tableau XVI.Récapitulatif des participants aux entretiens individuels

### **3.4. Déroulement méthode d'analyse des données**

L'intégration de la micro assurance climatique à la gestion des catastrophes, admise dans le cadre de cette étude comme une intervention conduite par des acteurs de différents secteurs, peut être analysée, selon la théorie de l'action, sur le plan de la structure, du processus et des résultats [28], et conduite au Bénin à trois niveaux (national, départemental et communal). Comprendre, dans ce contexte de pauvreté et de non assurance, si et comment, aux différents niveaux de l'intervention, l'intégration de l'assurance climatique modifie la structure, le processus et les résultats du système de gestion des catastrophes et interagit avec les interactions qui existaient entre tous ces éléments, c'est aussi répondre au besoin de satisfaction d'une vision holistique [347]; où l'étude de cas peut « *observer et analyser ces phénomènes comme un tout intact et intégré* » [Bullock, 1986; 344].

Pour ce besoin, la littérature reconnaît à l'option de l'analyse qualitative, que nous avons retenue, plusieurs approches; souvent différentes en fonction de la procédure et des concepts utilisés [355]. A ce titre, nous avons utilisé l'analyse qualitative du contenu par codage, du fait que dans la recherche qualitative, la codification comme une procédure de déconstruction de données, fait du codage un travail simultané de création, d'interprétation et d'induction; selon Deslauriers [347]. Le déroulement de cette analyse s'est alors fait par étape et a pris en compte: (i) la préparation et la description du matériel brut, (ii) la réduction des données, (iii) le choix et l'application des modes d'analyse et (iv) l'analyse transversale des situations ou des cas étudiés [35]; étant donné que les données se présentaient sous forme de discours. Plus en détail, il a été question :

#### **3.4.1. De la préparation et la description du matériel brut**

Dans le cadre de cette étude, la première étape a consisté à produire une base empirique complète et facilement accessible, faite d'informations collectées [364;347], provenant de diverses sources (vingt (20) entretiens individuels semi dirigés, deux discussions de groupe); qui ont constitué un ensemble de matériel brut, qu'il a fallu préparer. Cette préparation et la description du matériel brut, ont consisté à rassembler et à compléter les notes, à retranscrire intégralement et réaménager les entrevues enregistrées et les notes d'entrevues non enregistrées surtout; avec une description du matériel et des listes chronologiques des documents et des

entrevues; tous classés selon leur source et leur catégorie, dans une banque de données ordonnées; en vue de faciliter les autres étapes de l'analyse [35]. Au nombre de ces documents, le questionnaire des entretiens individuels comporte quarante-et-quatre (44) questions, en rapport avec la structure, le processus et les résultats. Dans une classification en lien avec les thèmes relevés dans la problématique et développés dans l'état des connaissances, les questions de l'entrevue individuelle ont abordé : (i) en rapport avec la structure : la gouvernance (acteur, système de gouverne, fonction de la gestion, prise de décision) et les ressources; (ii) en rapport avec le processus : intégration, capacités de gestion du changement, performance, appropriation; et (iii) en rapport avec les résultats : qualité des services, choix système de gouverne intégration assurance – catastrophe, résilience et équité. Quant au questionnaire de la discussion de groupe, sur un total de dix questions, huit ont été sélectionnées pour l'analyse. Toutes ces questions ont été codées, afin de faciliter la création de projets QDA Miner.

### **3.4.2. De la réduction des données.**

Pour l'analyse de nos données nous avons eu recours au logiciel d'analyse qualitative de données QDA Miner, qui permet de coder des données textuelles, d'annoter, d'extraire et de réviser des données et des documents codés et qui fournit un large éventail d'outils exploratoires, afin d'identifier des patrons dans la codification et des relations entre les codes assignés et d'autres propriétés numériques et catégorielles [364]. Le déroulement de la seconde phase de l'analyse (réduction des données) a consisté avant tout à définir les cas et les variables.

#### **3.4.2.1. Les cas**

Pour l'entretien individuel semi dirigé, le cas ou unité d'analyse de base retenue, dans le cadre de cette étude, est l'acteur, représentant une institution, au nombre de vingt (20) cas. Chaque cas contient un seul document Word (les réponses du participant aux quarante-et-quatre questions), est désigné par un code, qui se décompose comme suit : (1 = gouvernemental, ou 2 = gestionnaire, ou 3 = professionnel, ou 4 = autre secteur) intervenant pour la gestion intégrée des catastrophes (GIC) à un niveau (N = national, ou D = départemental, ou C = communal). Il est noté par exemple :

- 1GICN = acteur gouvernemental et la gestion intégrée des catastrophes, au niveau national,

- 2GICD = gestionnaire et la gestion intégrée des catastrophes, au niveau départemental,
- 3GICC = professionnel et la gestion intégrée des catastrophes, au niveau communal,
- 4GICN = acteurs des autres secteurs et la gestion intégrée des catastrophes, au niveau national;

le tout suivi d'un chiffre représentant le rang de l'acteur dans l'ordre des acteurs de sa catégorie interviewés. Pour la discussion de groupe, le cas est le groupe, une institution représentée par plusieurs participants. Le projet compte deux cas et chaque cas contient un document Word, qui assemble les réponses de tous les participants aux huit questions posées aux groupes.

### 3.4.2.2. Les variables

Pour l'entretien individuel, un total de trois variables a été déterminé ; à savoir : catégorie : gouvernemental, gestionnaire, professionnel et autre secteur; niveau : national, départemental et communal; et période : avant, pendant et après la catastrophe. Pour la discussion de groupe, trois variables ont aussi été déterminés. Il s'agit de : groupe : groupe 1 et groupe 2 ; catégorie : association nationale, comité local ; puis, localité : Cotonou et Agbovi.

Ces différentes définitions ont permis, après le regroupement des différents fichiers par variable, de créer un projet QDA Miner distinct, avec une structure de codage à quatre niveaux d'imbrication (par exemple : gouvernance\acteur\VOLETINT1\+Code ou gouvernance\ystème\CONDSQR4\+Code), pour chaque mode de collecte de données (entretien individuel et discussion de groupe).

### 3.4.2.3. Le codage

Après le dégagement des composantes des entrevues, la structuration de l'ensemble des données et des informations issues de la première étape et la création/structuration des projets QDA Miner, nous avons procédé, pour chacun d'eux, à la réduction des données, par codification, comme selon Pfaffenberger, dans un système de codage inclusif, où exhaustivité et multiplicité des codes se sont imposées à nous, de manière à relever les liens entre les différents éléments des différents discours et rapports; qui s'adapte à l'évolution de l'étude; qui génère de nouveaux codes; et qui correspond à plusieurs niveaux d'abstraction [365].

Sachant que le codage constitue la base de l'analyse et de l'interprétation [366], nous avons fait le codage inverse et le contre-codage, pour tous les projets codés, afin de nous assurer que les codages sont scientifiquement valides.

#### **3.4.2.4. Le codage inverse**

Avec l'application des directives du tutoriel de Collin, S., [366], le codage inverse nous a permis d'apprécier : (i) le degré de cohésion des segments à l'intérieur d'un même code; c'est-à-dire, que les segments réfèrent effectivement au sens du code qui leur est attribué; et (ii) le degré de discrimination des codes les uns par rapport aux autres; et avons constaté que les segments ne réfèrent pas au sens d'autres codes que celui qui leur est attribué.

#### **3.4.2.5. Le contre codage**

Cela a consisté à faire faire un autre codage sur les mêmes projets déjà codés par une tierce personne – qui dispose d'un compte qui lui donne accès aux projets, à une description détaillée des codes et la possibilité d'utiliser les mêmes livres de codes – sans lui permettre de visualiser les tâches d'assignations de codes précédemment effectuées [364].

#### **3.4.2.6. L'accord inter juge**

Les contre codages des deux projets, ont permis le calcul de l'accord inter juge pour l'entretien individuel semi dirigé à 89,80%; et pour la discussion de groupe à 77,80% puis à 88,30% après reprise du contre codage de la discussion de groupe. Ces scores nous ayant assuré d'une certaine fiabilité du codage des données, nous avons procédé à leur analyse, en accord avec les objectifs de recherche.

### **3.4.3. Du choix et de l'application des modes d'analyse**

L'utilisation du logiciel QDA Miner nous a offert des possibilités de choix ayant porté sur plusieurs modes d'analyse comme :

- *la fréquence des codes* : Nous l'avons utilisée pour obtenir : la liste, la description et la catégorie des codes qui nous sont apparus comme intéressants ou pertinents dans le livre de codes; diverses statistiques, comme la fréquence des codes choisis et le nombre de cas où elles se retrouvent, le tout, dépendamment aussi des variables choisies au besoin [364];

- **la cooccurrence des codes** : Elle nous a permis – à partir du calcul de similarité ou de cooccurrence avec l'analyse hiérarchique par regroupement et le positionnement multidimensionnel sur les codes les plus pertinents pour l'analyse – d'explorer les relations entre les codes à travers divers outils graphiques (dendrogramme, cartes conceptuelles 2D), qui nous ont surtout aidé à identifier et donner du sens aux codes reliés [364];
- **la séquence de codes** : Elle a été utilisée pour identifier les codes qui co-occurrent et qui sont présentés dans un ordre précis et dans des conditions spécifiques [364] et dont le calcul cherche à établir des régularités dans l'ordre d'apparition fixe et récurrent des codes, dans le codage [366];
- **le codage par variable** : Nous l'avons utilisé pour explorer la relation entre les codes assignés aux documents et les sous-groupes de cas définis par des valeurs d'une variable numérique ou catégorielle; et aussi pour évaluer ou visualiser l'intensité de la relation entre l'utilisation des codes et la variable sélectionnée, à travers plusieurs outils graphiques et statistiques (histogramme, carte thermique, dendrogramme des codes et des cas) [364].

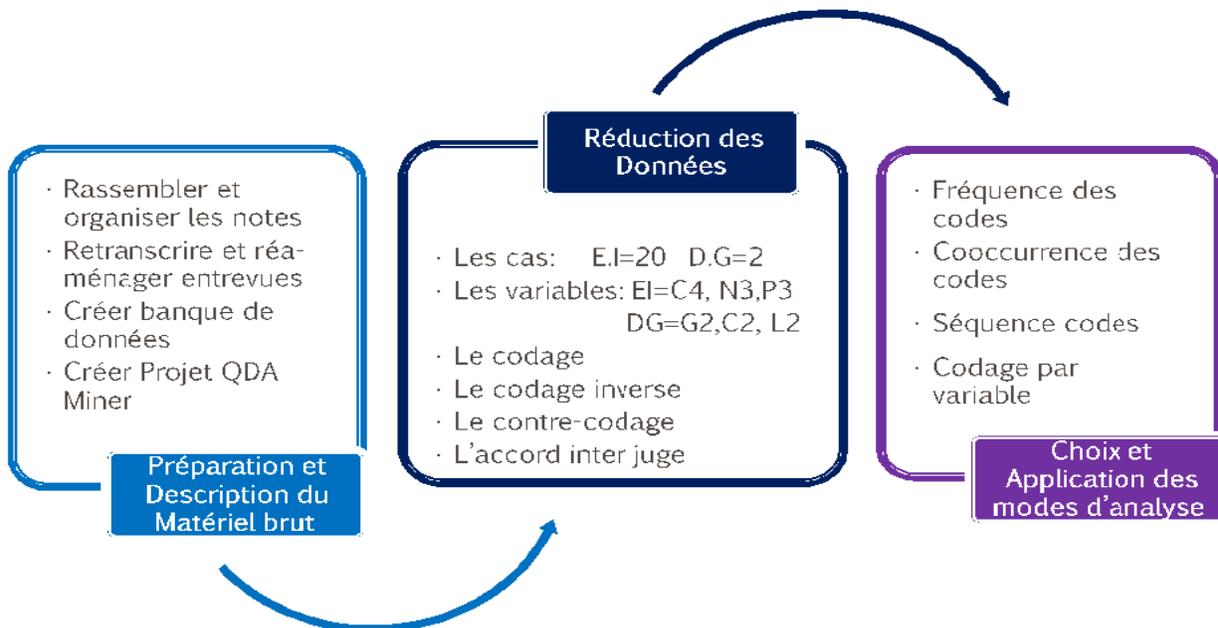


Figure 17. Processus résumé de l'analyse avec QDA Miner

Cette démarche et ces outils constituent le fondement de notre analyse des données, dont les résultats sont présentés au chapitre 4.

### **3.5. Limites dans la collecte et l'analyse des données**

Cette section se préoccupe de la validité de la démarche méthodologique ; sachant que la qualité d'un instrument de mesure s'apprécie par sa fiabilité ou fidélité (capacité d'un instrument à mesurer fidèlement un phénomène) et par sa validité (capacité d'un instrument à bien mesurer le phénomène à l'étude) [29]. Ainsi, dans une étude de cas utilisant des données qualitatives, quatre critères de qualités peuvent servir de repère : validité de construit, validité interne, validité externe et fiabilité [353;361;362;31].

#### **3.5.1. La validité de construit**

Du fait qu'elle vise à établir des mesures opérationnelles correctes des concepts retenus et que les outils que nous avons utilisés dans cette étude n'étant pas des instruments de mesure exacte, il va sans dire que nos présuppositions et celles des participants ont pu avoir une certaine influence sur les réponses élaborées et leur transcription. Nous avons essayé d'accroître ce rapport des données (ou inscriptions) aux concepts, en faisant des efforts pour synthétiser la démarche conceptuelle dans l'élaboration des outils et l'utilisation de plusieurs sources de données et techniques de cueillette; ce qui nous a permis d'éviter une telle situation [362].

#### **3.5.2. La validité interne**

Elle se rapporte à la crédibilité des relations « causales » qui visent la compréhension [35]. La puissance explicative de la recherche synthétique de cas repose sur la cohérence de la structure des relations entre les composantes du cas et sur la cohérence des variations de ces relations dans le temps, Pour accroître ce critère de qualité, nous avons renforcé la puissance explicative, en approfondissant notre analyse du cas. Selon Foro [29], il faut miser sur la cohérence et la vraisemblance des argumentations et des choix de méthodes d'analyse qui nous ont permis de tirer nos conclusions (technique de l'analyse structurale, une approche de triangulation par l'analyse et confrontation d'explications alternatives aux données empiriques). Tous ces éléments constituent des gages pour une validité interne renforcée.

### **3.5.3. La validité externe**

Dans le cas de cette étude réfère à sa transférabilité à d'autres contextes. La réalisation d'étude de cas multiples permet, en opérant selon une logique de reproduction, de généraliser avec plus de confiance, sachant que l'analyse de plusieurs cas vise à juger s'il a réplique des résultats dans les cas [36]. Toutefois, en documentant, avec le plus de détails possibles, le contexte de la recherche (Bénin et Afrique Subsaharienne), nous avons augmenté la possibilité d'envisager cette transférabilité. Mais étant donné qu'il n'est pas possible d'admettre que le contexte du Bénin, plus amplement étudié, serait identique à celui d'autres pays de la région; toute transférabilité dans un pays d'Afrique Subsaharienne, devrait être subordonné à une analyse plus poussée de chaque contexte.

### **3.5.4. La fiabilité**

Elle démontre qu'il est possible pour un autre chercheur de reproduire les opérations de cette étude avec des résultats similaires. L'intersubjectivité et la revue par les pairs auxquels nous avons eu recours à l'étape de codification et d'analyse, l'élaboration d'une méthodologie bien détaillée afin d'augmenter les possibilités de reproduction de la démarche utilisée pour cette étude, et la tenue d'un journal de bord, sont autant d'arguments qui militent en faveur de cette fiabilité. L'utilisation du logiciel QDA Miner pour l'analyse des données a permis avec le journal de commande de garder la trace de tous les accès au projet aussi bien que les opérations de codage, de transformation, d'interrogation et d'analyse effectuées. Ces différentes sources sont utilisées pour documenter le processus d'analyse qualitative; représentant de fait une piste d'audit détaillée, qui permet d'assurer la transparence du processus de recherche qualitative et de renforcer sa crédibilité [363]. Les contre-codage et les accords inter juge à 89,80% pour l'entretien individuel semi dirigé et à 88,30% pour la discussion de groupe, sont un gage de fiabilité.

## **3.6. Aspect éthique de la recherche**

Dans le respect de la dimension éthique que comporte toute recherche en sciences humaines, cette étude a été menée conformément aux règles en vigueur, aussi bien dans le champ de la recherche à l'Université de Montréal, avec l'obtention d'une autorisation du comité d'éthique,

qu'au Bénin avec l'autorisation déjà reçue du Ministère des changements climatiques et l'obtention d'un certificat d'éthique avec CER-ISBA. Pour chacun des participants, les informations recueillies demeureront strictement confidentielles et le droit d'accès aux informations s'exerce à tout moment auprès du responsable de l'étude. Les contacts avec les participants ont été faits via leur institution ou leur responsable hiérarchique immédiat avec l'appui de l'Agence Nationale de Protection Civile. Une fiche d'information a été remise et expliquée à chaque participant et son consentement éclairé était requis avant la validation de son inclusion. La personne invitée à participer était libre d'accepter ou de refuser de participer à l'étude et de sortir en tout temps de l'étude. Les enregistrements sont gardés sous clés. Le fichier informatique de transcription des entrevues est rendu anonyme, dans le respect des autorisations reçues pour citer les fonctions des participants, et chaque entrevue ne porte qu'un numéro d'identification. Le partage de fichier ne concerne que l'étudiant et son directeur de thèse. L'étudiant est tenu à la confidentialité des données recueillies et son intervention auprès des acteurs concernés s'est limitée au cadre de cette recherche.

## Chapitre 4. Résultats de la recherche

Dans ce chapitre, les résultats de la recherche seront présentés à travers le développement de quatre différents thèmes. Se fondant sur les éléments constitutifs du modèle conceptuel, ces quatre thèmes fournissent un ensemble de réponses aux préoccupations soulevées par la question et les objectifs de recherche; intègrent la compréhension de la thématique que soulève le développement de la micro assurance climatique, en contexte de pauvreté et portent sur :

- une revue critique des caractéristiques du système de gestion des catastrophes (section 1);
- ce que pourrait représenter pour les participants à l'étude le financement d'une GC, qui recherche la qualité des services (section 2);
- les nouvelles perspectives dérivées de la micro assurance climatique, pour jouer un rôle déterminant dans l'efficacité de la GC (section 3); et
- quels changements attendre de l'intégration de la micro assurance climatique? (section 4).

Pour le développement de chacune de ces sections, pour les réponses aux questions et les différents codes générés à l'analyse des données, il sera pris en compte au besoin : la fréquence des codes, les segments pertinents à la compréhension des thématiques soulevées par l'étude; et pour les codes les plus pertinents : les résultats de la cooccurrence et/ou de la séquence des codes et du codage par variable. Par ailleurs, chaque section ou sous-section, s'il y en a, sera scindée en deux parties, afin de distinguer, entre autres, la contribution des entretiens individuels et des discussions de groupe. Par ailleurs, les segments codés utilisés devant être référencés, il importe, pour l'identification des cas cités, de rappeler les indications pour la lecture de leur code (exemple : 1GICN4<sup>6</sup>), déjà présentées à la sous-section 3.4.2 : de la réduction des données, page 210 (voir 3.4.2.1 : les cas).

---

<sup>6</sup> GIC = Gestion Intégrée des Catastrophes;

Le chiffre à gauche de GIC = Catégorie du cas, et peut être : 1 = gouvernemental, ou 2 = gestionnaire, ou 3 = professionnel, ou 4 = autre secteur

La lettre à droite de GIC = Niveau d'intervention du cas; il peut être : N = National, D = Départemental et C = Communal;

Le chiffre à droite à la fin = le rang du participant dans l'ordre des participants de sa catégorie interviewés.

## **4.1. Gestion des catastrophes au Bénin : une revue critique des caractéristiques du système, face aux promesses de résilience.**

L'atteinte des objectifs de performance du système et de résilience des populations, face aux catastrophes, requiert pour leur gestion que la structure qui l'assure réponde à des caractéristiques d'un système efficace; qui devraient être comprises et admises par les acteurs comme des mesures, des indicateurs ou des déterminants des résultats attendus et servir de guide pour l'initiation et la conduite de toutes interventions. C'est dire que si dans les chapitres de la problématique et de l'état des connaissances, les caractéristiques du système de gestion des catastrophes décrites provenaient, pour la plupart, de la recherche documentaire et de nos observations, celles qui sont présentées dans cette section font état du regard, des points de vue ou de la perception des participants à l'entretien individuel et aux discussions de groupe, dans leurs aspects qui adressent la structure et le processus; tout comme elles prennent en compte des éléments de notre observation non participante.

### **4.1.1. Critique des caractéristiques de la structure**

La critique ou les appréciations des participants ont pris en compte dans le domaine de la gouvernance : le système de gouverne, les fonctions de la gestion et la prise de décision; et dans le domaine des ressources : les besoins pour offrir des services de qualité et assurer la résilience, les sources de financement, la disponibilité et l'accessibilité des ressources financières. Mais avant, nous présenterons : la compréhension qu'ont les participants à l'étude de ce qui est prévu par le CAH ou de ce qui, selon eux, devrait être fait dans le cadre de la gestion des catastrophes; de même que les volets d'intervention de la ou en rapport avec la gestion des catastrophes qu'ils couvrent, l'importance qu'ils accordent à l'ensemble de ces volets et ceux qui, selon eux, sont les moins développés.

#### **4.1.1.1. Couverture et importance des volets de la gestion des catastrophes**

Nous avons évoqué le CAH, au premier chapitre, comme étant le référentiel de la gestion des catastrophes de 2005 à 2015. A ce titre, avant d'aborder la couverture et l'importance des volets de la GC, il s'est avéré nécessaire de prendre, auprès des participants à l'étude, la mesure de ce qui, selon eux, devrait être fait dans le cadre de la GC ou de ce qui est prévu dans le cadre de

l'implantation du CAH. Les discussions de groupe ont apporté les réponses à cette préoccupation. Globalement, si les trois participants du premier groupe de discussion ont respectivement répondu que ce qui était prévu était : (i) les cinq priorités du Cadre d'Action de Hyōgo; mais surtout, (ii) la priorité à donner aux communes; et (iii) la mise en place et la dynamisation des structures de gestion; ceux du second groupe (huit au total), peu, mal ou pas du tout informés de ce qu'est le CAH, avaient préféré répondre à ce qui devrait être fait, se basant sur leur vécu des catastrophes.

De leur "jugement", ou de ce qu'on pourrait assimiler à une diatribe contre les autorités politiques et les autres acteurs de la GC ou de leurs souhaits ou demandes, on peut retenir que d'après eux, la GC devrait assurer : la prévention des catastrophes; la mise en place de mécanisme d'alerte précoce avec l'utilisation des connaissances endogènes; l'assistance, le relèvement ou la réhabilitation avec la réparation des dégâts ou dommages; la lutte contre la pauvreté et la protection sociale. Les segments codés des données de la discussion avec le groupe 2, cités ci-dessous, témoignent de ce que devrait être le contenu de l'implantation du CAH, pour des participants à l'étude, précédemment affectés par les inondations de 2010 et réinstallés sur un site en dehors de leur village d'origine. En effet, à tour de rôle, ils ont déclaré que :

*« Tout le monde sait que nous sommes tous les ans menacés et victimes des inondations en saison de pluie, quand il y a la crue des fleuves Ouémé et Zou, mais les autorités ne font jamais rien. C'est quand il y a inondation, que les gens viennent pour dire qu'ils nous aident »;*

*« On peut nous aider à prévenir les inondations ou limiter ses conséquences. Il y a par exemple des moyens traditionnels qui nous permettent de savoir à l'avance qu'il y aura inondation »;*

*« Normalement des dispositions doivent être prises avant les inondations pour éviter à la population toutes les pertes que nous connaissons »;*

*« Mais personne ne nous aide à prendre les dispositions nécessaires pour éviter les dégâts »;*

*« Il faut regarder, les tentes déchirées dans lesquelles nous vivons depuis près de cinq ans. Est-ce que cela ne devrait pas être remplacé? »;*

*« On ne sait pas qui peut nous aider à reconstruire nos cases. Nous avons appris qu'à Kpoto on a distribué des feuilles de tôle aux déplacés »;*

*« Le gouvernement avec des ONG viennent, mais c'est comme si nous sommes abandonnés et nous devons nous débrouiller »;*

*« Selon moi, le problème fondamental, c'est que nous sommes déjà pauvres avant les inondations et avec les pertes provoquées par les inondations, notre situation de pauvreté s'aggrave et ça ne préoccupe ni les autorités ni ceux qui viennent nous aider »;*

*« C'est vrai; ailleurs, il y a le micro crédit pour les pauvres, mais dans notre village nous n'avons jamais bénéficié de ça, ni avant, ni après les catastrophes, depuis cinq ans »*  
(Réponses Discussion de groupe 2 – Q1).

#### *La fréquence des codes pour l'analyse de la couverture et de l'importance des volets de la GC*

Nous avons souligné que la prévention, la mitigation ou l'adaptation, la préparation et les phases de la réponse : secours d'urgence, relèvement<sup>7</sup> précoce, relèvement et reconstruction sont des composantes de la gestion des catastrophes. Alors, pour aborder les différentes caractéristiques de la structure, il nous a semblé important de relever comment ces différents volets sont couverts par les participants à l'étude (acteurs représentants des institutions); et quels sont selon eux, les volets les plus importants ou les moins développés au Bénin.

Les fonctions « *coding frequency* » et « *coding by variables* » de QDA Miner version 5.0.6 nous ont permis de noter que 70% des participants ont déclaré que leurs interventions couvrent le volet de la prévention, contre 20% pour la reconstruction; 65% pour la préparation contre 50% pour le secours d'urgence; et 40% pour l'adaptation, le relèvement précoce et le relèvement. Au niveau communal, les participants (des catégories : gestionnaire et autre) font de la prévention, de l'adaptation et de la préparation (60%), contre 20% pour le secours et le relèvement précoce. Quant aux participants du niveau national, ils interviennent à concurrence de 85,71% pour la prévention, contre la reconstruction (21,42%), l'adaptation (35,71%), le relèvement précoce (42,85%), le relèvement (50%), le secours (57,14%) et la préparation (78,57%). Le tableau XVII et la figure 19 apportent le détail et donnent une idée de cette répartition.

---

<sup>7</sup> Relèvement : Processus multidimensionnel mis en place durant la phase humanitaire et guidé par des principes de développement. Il s'appuie sur des actions humanitaires et produit des opportunités de développement durable [535].

Volets intervention		Catégorie et Niveau																		% par Volet					
		Gest & Dép			Prof & Com			Aut & Com			Aut & Nat			Gouv & Nat			Gest & Nat						Prof & Nat		
		Volet couvert	Volet + important	Volet moins développé	Volet couvert	Volet + important	Volet moins développé	Volet couvert	Volet + important	Volet moins développé	Volet couvert	Volet + important	Volet moins développé	Volet couvert	Volet + important	Volet moins développé	Volet couvert	Volet + important	Volet moins développé	Volet couvert	Volet + important	Volet moins développé	Volet couvert	Volet + important	Volet moins développé
Période																									
Avant - Pendant - Après	Prévention	1			3		2				2	1	1	5	3	5	5	2	2			1	70	30	55
Avant	Adaptation	1		1	2		2	1			1		1	2	2	4	2		1			1	40	10	50
	Préparation	1		1	3		3				2	1	1	4	1	3	4	2	2	1	1	1	65	25	55
Pendant	Secours	1	1	1	1		2				1			3	2		3	1	2	1	1		50	25	25
	Relèvement Pré	1		1			2	1			1			2	1	1	2	1		1		1	40	10	25
Après	Relèvement	1		1			3				1			3	2	5	3	1	2			1	40	15	60
	Reconstruction	1					3				1			1		5	1		1			1	20	0	50
Avant + Pendant + Après	Tous les volets			1		3	2		1			3	1		2			3	2		1	1	0	65	35
N/A	Je ne sais pas				1	1			1	1		2											10	10	15
	Non approprié											1											5	0	0
	Non impliqué				1						2												15	0	0

Tableau XVII. Volets d'intervention couverts ou jugés plus importants ou moins développés, par les participants à l'entretien individuel et répartis selon les variables : catégorie, niveau et période.

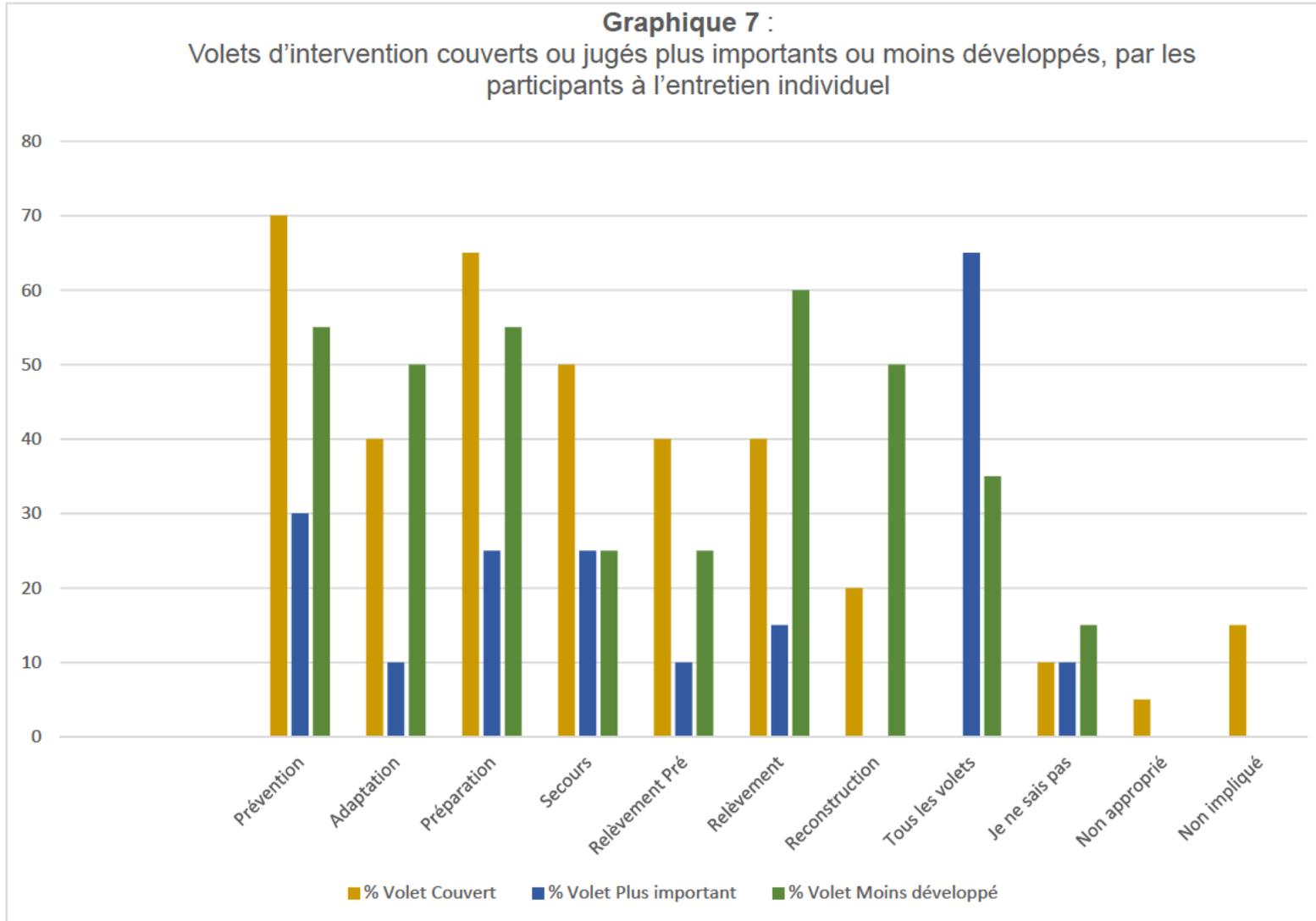


Figure 18. Volets d'intervention couverts ou jugés plus importants ou moins développés, par les participants à l'entretien individuel

Sachant que l'importance qu'on accorde ou non à une intervention, pourrait être déterminante pour son développement, la qualité des services et des résultats, les participants à l'entretien individuel avaient aussi fait leurs choix des volets de la gestion des catastrophes, qu'ils jugeaient les plus importants (i) et les moins développés (ii). Les résultats, exprimés en pourcentage, sont présentés ici par volet et respectivement suivant l'ordre (i et ii). Globalement, on peut alors retenir pour : la prévention (95% et 90%), l'adaptation (75% et 85%), la préparation (90% et 90%), le secours (90% et 60%), le relèvement précoce (75% et 60%), le relèvement (80% et 95%) et la reconstruction (65% et 85%).

*De l'identification des participants à l'entretien individuel aux volets de la GC et ce qu'ils pensent de leur couverture et importance*

Les trois premières questions du guide de l'entretien individuel semi dirigé ont permis de recueillir, auprès des vingt participants, des réponses dont l'essentiel des segments codés sélectionnés en disent long sur la diversité de ce qu'ils font dans les différents volets de la GC et/ou dans d'autres domaines, connexes ou non à la GC. A ce titre et dans le souci de simplifier la présentation, afin d'en faciliter ici la compréhension, nous distinguerons les données des participants directement impliqués dans la GC et les données de ceux qui ne sont pas impliqués.

A propos de la couverture des volets de la GC et autres domaines d'intervention.

Les acteurs impliqués dans la GC

Au regard de leur domaine d'intervention habituel, les participants se sont identifiés par rapport aux différents volets de la gestion des catastrophes. Dans ce cadre, pour certains, la contribution à la GC consiste à : réfléchir et apporter des solutions durables aux personnes les plus vulnérables (Entretien 2 1GICN2); ou – en rapport avec leurs rôles au sein de la Plateforme Nationale pour la RRC – à définir le profil de risques environnementaux du Bénin; développer une étude d'impact environnemental, pour la définition d'un Plan de gestion; et une étude pour l'identification des opportunités en adaptation climatique pour le secteur privé; avec la réalisation, chaque année, d'un audit interne environnement; le tout, en vue d'apporter une réponse aux manifestations des risques environnementaux (Entretien 3 1GICN3). Dans le secteur de la santé, en dehors de la gestion des épidémies, pour envisager la nature des risques sanitaires potentiels, afin d'anticiper les menaces en informant les Maires (au niveau des

communes), pour les dispositions à prendre, une cartographie par région et pour l'ensemble du pays est faite; et, comme depuis toujours, un système d'alerte précoce est mis en place avec des mécanismes de surveillance des maladies à déclaration obligatoire (Entretien 4 1GICN4). Pour les acteurs chargés du volet assainissement il s'agit des avis techniques qu'ils donnent au sujet des habitats et autres bâtiments à ériger, en accord avec les normes en matière d'hygiène et d'assainissement (Entretien 4 1GICN4). C'est pourquoi, pour un des participants interviewés, son département étant chargé de la santé des populations, il assure à ce titre, la gestion ou la réduction des risques biologiques et des facteurs qui les déterminent; à travers des interventions, qui intéressent surtout les secteurs de : la prévention, sous toutes ses formes (identification et évaluation des risques, surveillance épidémiologique, assainissement du milieu, etc.), la préparation et la réponse aux épidémies (Entretien 5 1GICN5).

Si au niveau départemental, à l'image de ce qui se fait depuis le niveau central, la Plateforme départementale fait tout ce qui concerne la réduction des risques de catastrophe, comme trouver les solutions qu'il faut pour faire face à la crise (Entretien 6 2GICD1); au niveau communal et au plan opérationnel, pour le participant 3GICN1, leurs interventions en GC se définissent en termes de ; aller sur les sites affectés, secourir les gens, assurer au besoin les premiers soins et évacuer ceux qui doivent aller à l'hôpital, reloger les populations affectées avec l'accord des autorités dans les écoles et dans les lieux publics; puis au besoin, affecter une parcelle pour l'installation des tentes, pour une prise en charge plus organisée (Entretien 15 3GICN1). L'opération prend aussi en compte d'autres activités comme : l'approvisionnement en eau, l'hygiène et l'assainissement, de même que l'assistance alimentaire, la santé, etc. (Entretien 15 3GICN1). Mais la suite de l'intervention après avoir évacué et relogé les victimes, est de subvenir à leurs besoins au jour le jour, après une évaluation, parce qu'il faut remarquer aussi que ces derniers varient selon le type d'aléa (Entretien 15 3GICN1).

Quant aux points focaux de la RRC recrutés ou désignés au niveau des communes, l'importance des volets qu'ils couvrent et le degré de leur implication varient d'une commune à une autre. En effet, pour les quatre communes ciblées par l'étude, quand bien même l'essentiel des activités évoquées est en rapport, entre autres, avec la sensibilisation, la préparation de la réponse aux catastrophes. La réponse du participant 3GICC2 résume cet essentiel, quand il disait qu'il assure, dans le cadre de la prévention, la mise en œuvre du mécanisme d'alerte précoce pour des

risques d'inondation, de sécheresse, de transhumance et d'incendie de brousse et d'habitations. Selon lui, les moyens utilisés prennent aussi bien en compte les pratiques endogènes (utilisation de grands arbres qui servent à marquer les niveaux d'eau et les cris d'oiseaux comme signe annonciateur de la montée des fleuves Ouémé et Zou); que des moyens modernes (installation de pluviomètres et des mats de lecture du niveau d'eau des fleuves); le tout soutenu par l'information et la sensibilisation des populations, animées surtout par des relais communautaires, qui travaillent dans les villages, dans le cadre du Projet PUGEMU; pour le développement de la culture du risque, afin de favoriser le changement de leurs comportements à risque. La couverture du volet préparation de la réponse aux catastrophes prend en compte l'élaboration d'un Plan de contingence communal; alors que la réponse s'est limitée, avec l'expérience des inondations de 2010, à la participation à l'installation de deux sites pour les populations déplacées de Kpoto et de Sagbovi, avec des aménagements de fontaine d'eau de forage, des latrines et une école primaire (Entretien 12 3GICC2).

Mais dans une autre commune, le travail habituel peut se limiter à l'organisation de la sensibilisation des populations pour le changement des comportements, à environ deux mois avant les crises (Entretien 11 3GICC1) ou consister à ne cibler que les producteurs, dans le but de réduire les dommages qu'ils pourraient connaître avec la survenue de l'inondation ou de la sécheresse (Entretien 13 3GICC3). Toutefois, tous les points focaux pour la RRC au niveau des communes ne sont pas fonctionnels, à en croire la déclaration du participant 3GICC4, qui disait :

« En réalité, je suis la Chef des ressources humaines au bureau de la commune. Depuis, je ne sais pas ce qui se passe et personne ne m'informe. Je pense que je suis nommée point focal de l'ACC et de la RRC, juste parce que les autorités de la commune veulent remplir une formalité. Personne ne m'a expliqué ce qu'il faut faire, c'est-à-dire mes attributions pour cette fonction. Mais à ma connaissance nous ne faisons aucune action vers les arrondissements et rien n'est prévu pour la gestion des catastrophes » (Entretien 14 3GICC4).

Par ailleurs, en dehors des points focaux, d'autres acteurs dans les communes mènent des activités qui couvrent le volet de l'adaptation ou de la mitigation. C'est le cas du participant 4GICC1, un horticulteur qui considère qu'avec les inondations et les sécheresses qui sont fréquentes maintenant, cette filière prend de plus en plus d'importance et est désormais recommandée comme moyens d'adaptation aux changements climatiques et pour les cultures contre saison ou pour améliorer le revenu pour la période de soudure (Entretien 17 4GICC1).

Face aux besoins de données pour l'ACC et la RRC, un projet mis en place par le gouvernement et ses partenaires internationaux en assure la collecte, la gestion et la distribution. Selon le participant 2GICN4, le projet Système d'Alerte Précoce Bénin (SAP-Bénin) a pour objectif d'appuyer le gouvernement à mettre en place des systèmes d'alerte face à cinq risques (les risques d'inondation, de sécheresse, de vent fort, d'érosion côtière et d'élévation brusque du niveau de la mer); et d'assurer l'utilisation de l'information climatique, météorologique et hydrologique pour la planification du développement à long terme, dans chaque secteur (Entretien 10 2GICN4). Il s'agit donc, pour le projet de contribuer à rendre accessible des données, qui permettent et nourrissent la réflexion, en vue d'aider le gouvernant à prendre les meilleures décisions (Entretien 10 2GICN4). A ce titre, il y a les producteurs de l'information et de l'alerte, puis les utilisateurs de l'information, avec en première ligne l'Agence Nationale de Protection Civile, qui est le premier consommateur des alertes et la direction générale des changements climatiques qui est le premier bénéficiaire de tout ce qui est informations climatiques, pour le développement (Entretien 10 2GICN4). Bons nombres de directions de l'État, comme la Direction générale de l'eau en charge de la gestion au niveau national; les directions compétentes du Ministère en charge de l'agriculture, élevage pêche, avec les Directions, qui s'occupent de la pêche, du conseil et de la vulgarisation agricole, sont impliquées dans le projet et sont à la fois destinataires et canaux de transmission de ces informations climatiques importantes et utiles destinées aux producteurs agricoles (Entretien 10 2GICN4). Pour parvenir à ces fins, le projet prévoit le renforcement de l'ensemble de ces réseaux par deux actions précises : (i) la création de nouvelles stations à des endroits où les besoins en vue de donner les alertes existent; et (ii) la mise en place d'un réseau de quatre-vingts (80) stations, qui seront télétransmis sur l'ensemble du territoire national, étant donné qu'aujourd'hui on ne peut pas faire des alertes sans de la télétransmission (Entretien 10 2GICN4). Pour ce participant, c'est dire que, dans le domaine de la gestion des risques de catastrophe ce que le projet apporte, c'est l'information sur l'occurrence des catastrophes en temps réel à l'ANPC et, à travers elle, à toutes les autres institutions / organisations nationales et internationales compétentes, y compris les organisations de la société civile nationale. L'objectif étant de communiquer les informations à temps aux acteurs et aux populations, un mode opératoire de normalisation, de communication et de diffusion des alertes a été mis en place, comme un mécanisme du système d'information (Entretien 10 2GICN4).

Pour répondre aux besoins de renforcement des capacités des communes dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe, une organisation dans ses missions de représentativité, assiste aux différents échanges entre acteurs au niveau national, aux débats y relatifs et informe, à travers ses divers canaux de communication, toutes les communes, à partir d'un dispositif "call center", qui permet la remontée rapide des informations des communes vers le siège de l'organisation à Cotonou; et donc d'apporter des réponses adéquates par rapport aux préoccupations des communes (Entretien 16 3GICN2).

Les acteurs non impliqués directement dans la GC

Cette rubrique prend en compte les données fournies par des participants relevant de l'administration territoriale, de la protection sociale et de l'assurance. Pour celui de l'administration territoriale,

« Dans la pratique, la gestion des catastrophes repose sur les communes et dans le cadre de la politique de décentralisation, la gouvernance dans les communes relèvent de notre direction. Le département n'est pas impliqué dans la réduction des risques de catastrophe. Donc ce que nous faisons ne prend pas directement en compte les services ou assistance dans le cadre de la RRC ; mais le renforcement des capacités de gouvernance au niveau des soixante-dix-sept (77) communes du pays devrait contribuer indirectement à l'efficacité de la RRC. Étant chargé de la décentralisation et donc de la gouvernance au niveau des communes, nous devrions être impliqués, si les structures qui régissent la RRC étaient mises en place et fonctionnelles. Quand un Conseil d'Administration de l'ANPC sera mis en place, notre département sera membre ; donc s'impliquera à la RRC » (Entretien 20 4GICN3).

Quant à celui de la protection sociale et relevant particulièrement d'un fonds de solidarité national (2GICN1), leur mission est de contribuer à la réduction des vulnérabilités, en appuyant des actions de lutte contre la pauvreté, à travers l'assistance sociale. C'est dans ce cadre que le fonds : apporte des appuis d'urgence divers (exemple : remise de dons) aux populations en détresse, en cas de sinistre et de catastrophe; les accompagne dans la réalisation d'infrastructures, de même que la construction de latrines communautaires; le tout, à travers des interventions qui couvrent surtout les volets comme la prévention, le secours d'urgence et le relèvement (Entretien 2GICN1). Pour les participants du secteur des assurances, la Direction des assurances assure la réglementation et le contrôle des compagnies d'assurance (Entretien 18 4GICN1), la délivrance des agréments aux sociétés et la surveillance des déviations (Entretien 19 4GICN2). Par ailleurs dans le domaine de l'assurance climatique, elle apporte son appui au

ministère de l'agriculture, qui s'investit dans l'initiation d'un produit d'assurance agricole qui, une fois réalisée devra, comme tout produit d'assurance, assurer la prévention et la protection ; tout comme il assurera la réparation des dommages; c'est-à-dire, intervenir dans tous les volets de la GC (Entretien 18 4GICN1).

A propos de l'importance des volets de la GC au regard des participants à l'étude.

Il s'agit pour les participants à l'entretien individuel de citer le ou les volets de la GC qui, selon eux, semblent le ou les plus importants. Pour tous ces participants à l'étude et même pour ceux qui ne sont pas cités plus haut, la reconnaissance ou la détermination de l'importance, que revêtent pour eux certains volets de la GC, n'a pas été subordonnée à leur domaine d'intervention. En effet, en faveur de la prévention, ils sont nombreux (30% + 65%) à reconnaître son importance dans la gestion des catastrophes, parce qu'elle permet de limiter les risques (Entretien 5 1GICN5) et à ce titre, devrait faire l'objet d'une préoccupation quotidienne (Entretien 16 3GICN2) et prendre le pas sur la réaction (Entretien 4 1GICN4). Pour le participant 1GICN5, le volet de la réponse, pris dans l'ensemble des quatre volets, n'est pas aussi moins important (Entretien 5 1GICN5). C'est pourquoi la plupart des participants ont admis que tous les volets de la GC sont importants; même si, selon le participant 3GICC3, les acteurs ne leur accordent pas la même importance, faute de moyens ou de connaissances (Entretien 13 3GICC3). C'est dire que tous les volets de la GC doivent être développés, non pas par les mêmes acteurs, mais par des acteurs qui savent travailler en synergie (Entretien 2 1GICN2). Comme pour résumer tous ces points de vue, le cas 4GICN1 disait : « *Tous les volets sont importants, parce qu'ils se tiennent. Par exemple, plus de prévention, va réduire les dommages et les fonds prévus pour la réparation des dommages pourraient être utilisés pour plus de prévention, d'adaptation et de préparation à la réponse* » (Entretien 18 4GICN1).

A propos des volets de la GC moins développés, au regard des participants à l'étude.

La préoccupation ici est de savoir ce que les participants considèrent comme les volets les moins développés dans la gestion des catastrophes au Bénin et pourquoi une telle situation existe selon eux. Face à la question, tous les interviewés sont unanimes pour reconnaître que les interventions sont plus réactives que proactives; et de ce fait, les volets concernant la prévention, l'adaptation, le relèvement et la reconstruction sont très peu ou pas du tout développés (Entretien 1 1GICN1); parce qu'ils ne sont pratiquement pas pris en compte dans les interventions conduites jusque-là

(Entretien 3 1GICN3), d'autant plus qu'en dehors du secteur de la santé, avec les risques biologiques ou sanitaires (Entretien 4 1GICN4), il n'y a pas beaucoup d'acteurs qui font de la prévention de risques (Entretien 3 1GICN3); du fait d'insuffisance de capacitation des ressources humaines (Entretien 8 2GICN2) et du fait que les moyens ne suffisent pas toujours (Entretien 4 1GICN4). Mais il faut aussi et surtout admettre que c'est parce que les acteurs, toutes catégories confondues, « *n'ont pas encore internalisé la RRC, que les interventions sont plus réactives que proactives; alors qu'il reste pourtant beaucoup à faire pour tous les volets* » (Entretien 9 2GICN3).

En conséquence, « *les interventions portent prioritairement sur tout ce qui est en rapport avec la préparation et la réponse d'urgence aux catastrophes. C'est par exemple tout ce qui se fait pour l'élaboration des plans de contingence dans les communes et sur le plan national* » (Entretien 2 1GICN2). Pour le cas, Entretien 15, (professionnel du niveau national),

« souvent, pour les autres acteurs, c'est le pendant qu'ils voient. Mais chez nous ce n'est pas le pendant seul qui importe. C'est pourquoi la gestion des catastrophes doit prendre en compte les périodes : avant, pendant et après; parce qu'elle est un ensemble d'interventions et pour être efficace, elle doit prendre en compte la prévention, l'adaptation, la préparation et les réponses » (Entretien 15 3GICN1).

Pourtant, étant donné que les catastrophes sont vécues comme une fatalité et que parmi les soixante-dix-sept (77) communes que compte le pays il y en a qui sont plus exposées que d'autres; il s'avère nécessaire de prioriser celles qui sont les plus à risques, au regard de la faiblesse des systèmes de prévention et de préparation de la réponse; du fait d'insuffisance d'acteurs impliqués dans le système de prévention; avec des actions qui ne viennent qu'après coup (Entretien 16 3GICN2).

Mais au-delà des volets, il existe, selon certains participants, d'autres aspects de la GC qui sont aussi moins développés et qui ne sont pas sans conséquences sur son efficacité. En effet, on peut retenir, entre autres : (i) des faiblesses d'ordre institutionnelle, qui expliquent la forte cacophonie connue dans la gestion de secours, du fait de l'absence d'une véritable coordination; sans oublier les incapacités des acteurs à informer et alerter, parce que chaque institution a sa base de données et son équipe, pour la collecte et la gestion de ses données; (ii) une absence de mise en place de système d'alerte, pour l'ensemble des risques; ce qui constitue un réel problème de gestion, parce qu'il est un outil indispensable pour les gestionnaires des risques de

catastrophe; et tout le circuit du mécanisme de l'information – avec une banque unique de données – n'est pas encore en place; (iii) le fait que selon lui, ce que la plupart des acteurs ne maîtrisent pas encore ce n'est pas les inondations liées à la crue des fleuves, mais celles qui sont dues directement aux eaux de ruissellement de grosses pluies, comme ce qui se passe souvent à Cotonou (Entretien 10 2GICN4). Mais il faut aussi prendre en considération la lourdeur administrative, qui constitue un autre problème fondamental; par exemple, le fait que le rapport et les messages d'alerte que la Direction générale de l'eau, avait élaborés en prévision des inondations en 2012 et soumis à sa hiérarchie, avec des propositions à l'attention du Ministère de l'intérieur ou bien du Gouvernement, ne sont jamais parvenus aux destinataires (Entretien 10 2GICN4). Par ailleurs, le volet social de la gestion des catastrophes est très peu développé; malgré son importance dans la GC; comme par exemple, intervenir avant, pendant et après les catastrophes; et évaluer les vulnérables, ce qui garantit un appui direct aux bénéficiaires, sans passer par des intermédiaires (Entretien 7 2GICN1).

*Ce que pensent les participants, aux discussions de groupe, des besoins d'intervention que suscite la faible couverture des volets de la GC.*

Si les deux groupes ont reconnu à 100%, que les interventions de GC telles que conduites n'ont pas répondu aux prescriptions du CAH, un des groupes (50%), pour répondre à la couverture des volets de la GC, a pensé qu'il était plus important de considérer que les faiblesses notées suscitaient plutôt des besoins ou devraient être considérées comme des besoins impératifs de couverture pour tous les volets. Le tableau qui suit en donne le détail.

Catégorie code	Code	% Cas	
IMPLANTATION – CAH	<b>BESOINS POUR NON-RESPECT CAH</b>		
	implantation\besoins\RESPECTCAH	Prévention-besoin-Q4	50,00
		Adaptation-besoin-Q4	50,00
	Les interventions de GC telles que conduites ont-elles répondu aux prescriptions du CAH et Pourquoi?	Préparation-besoin-Q4	50,00
		Secours-besoins-Q4	50,00
		Relèvement-pré-besoins-Q4	50,00
		Relèvement-besoins-Q4	50,00
		Reconstruction-besoins-Q4	50,00
		Oui-Q4	0
	Les besoins marquent ici les volets de GC où les interventions sont insuffisantes et sont à renforcer.	Non-Q4	100,00

Tableau XVIII. Discussion de groupe - Fréquence des codes des besoins

relevant du non-respect du CAH

C'est dire que tous ces problèmes, insuffisances ou incapacités relevées, évoquent plus globalement des questions de structure et particulièrement de gouvernance, pour laquelle les participants ont essayé de décrire les caractéristiques, par rapport à la GC.

#### 4.1.1.2. Caractéristiques de la gouvernance, telles que perçues par les participants

L'opérationnalisation de la présente recherche a établi des construits pour la plupart des concepts, dont celui de la gouvernance (tableau XIII). Ayant servi de fondement pour l'élaboration du guide de l'entretien individuel, la présentation des résultats en rapport avec les caractéristiques de la gouvernance sera structurée selon une ossature qui prend en compte le système de gouverne, la fonction de gestion et la prise de décision.

*La fréquence des codes à l'analyse des caractéristiques du système de gouverne*

Les thèmes abordés dans les discussions de groupe ont, entre autres, porté globalement sur l'implantation du CAH et ont cherché plus spécifiquement à faire le point des changements opérés après l'implantation, les problèmes qui ont persisté malgré les changements et l'appréciation que font les participants du système de gouverne ou des organes et des mécanismes mis en place. Les tableaux et commentaires qui suivent en donnent le détail.

Catégorie de code	Code	% Cas	
IMPLANTATION – CAH	Ce qui est fait – Changement opéré		
	implantation\faite\CHANGEMENT	Nouveaux organes gestion-Q2	50,00
		Compétences nouvelles-Q2	50,00
	Les changements opérés avec l'implantation du CAH	Connaissances nouvelles-Q2	50,00
		Nouveaux mécanismes gestion-Q2	50,00
		Capacités d'action nouvelles-Q2	50,00
		Leadership dynamique-Q2	50,00
		Fait par peu d'acteurs qualifiés RRC-Q2	50,00
		Nouveaux outils de gestion-Q2	50,00
		Nous ne savons pas-Q2 (groupe 2)	50,00

Tableau XIX.DG - Fréquence des codes des changements opérés,  
avec l'implantation du CAH.

Les tableaux XX et XXI révèlent que même si avec l’implantation du CAH il y a eu, selon le seul groupe de discussion qui s’est prononcé, le développement de nouveaux organes, mécanismes et outils de gestion, de nouvelles capacités d’action avec de nouvelles connaissances, portées par peu d’acteurs qualité, sous la bannière d’un leadership, qui serait porté par l’ANPC, des problèmes persistent, à savoir : le manque d’argent, les incapacités diverses, l’inorganisation, l’absence de culture du risque, la mauvaise gestion, la dépendance des structures communales, la non-participation des communes et des populations affectées, la culture de dépendance et de non prévoyance, les mauvais programmes de relèvement, l’absence de réduction des vulnérabilités et le non-engagement de l’État.

C’est pourquoi, pour les différents participants aux discussions de groupe, même si dans leur appréciation du système de GC, ils sont 50% à reconnaître que les mécanismes de gestion sont pertinents ou impertinents et efficaces ou inefficaces avec des services assez ou très satisfaisants; ils ont aussi reconnu à 100% que les mécanismes sont non pertinents et inefficaces avec des capacités insuffisantes, pour une mise en œuvre difficile de projets pertinents, qui offrent des services inadaptés et pas du tout satisfaisants (voir tableau XXII).

Catégorie de code	Code	% Cas	
IMPLANTATION – CAH	<b>PROBLEMES</b>		
	implantation\besoins\PROBLEME	Manque d'argent-Q5	100,00
		Incapacités diverses-Q5	100,00
	Les problèmes que connaît la GC au Bénin	Inorganisation-Q5	50,00
		Absence culture du risque-Q5	100,00
		Mauvaise gestion-Q5	50,00
		Faible engagement Etat-Q5	50,00
		Dépendance structure communale-Q5	100,00
		Non-participation des communes-Q5	100,00
		Culture de dépendance-Q5	100,00
		Culture de non prévoyance-Q5	50,00
		Mauvais prog relèvement et reconstruction-Q5	50,00
		Absence réduction vulnérabilités-Q5	50,00
		Population affectée non impliquée-Q5	50,00

Tableau XX.DG - Implantation du CAH – Fréquence des codes  
des problèmes de structure relevés

Catégorie		Code	% Cas
IMPLANTATION – CAH	Ce qui est fait – Appréciation système et service		
	implantation\faite\APPRECIESG  Appréciation du système de GC ou des organes et leurs mécanismes de gestion.	Mécanismes pertinents-Q3	50,00
		Mécanismes efficaces-Q3	50,00
		Services inadaptés-Q3	100,00
		Services très satisfaisants-Q3	50,00
		Services assez satisfaisants-Q3	50,00
		Services pas du tout satisfaisants-Q3	100,00
		Projet pertinent-Q3	100,00
		Mécanismes non pertinents-Q3	100,00
		Mécanismes inefficaces-Q3	100,00
		Capacités insuffisantes-Q3	100,00
		Mise en œuvre projet difficile-Q3	100,00
		Mécanismes inefficients	50,00

Tableau XXI.DG - Fréquence des codes des appréciations du système de GC,  
avec l'implantation du CAH

*La fréquence des codes à l'analyse des caractéristiques de la fonction de gestion et de la prise de décision*

L'ensemble des fréquences des codes dégagés de l'analyse des déclarations des participants à l'entretien individuel au sujet de la fonction de gestion et de la prise de décision est rassemblé dans le tableau qui suit, pour donner une idée de la teneur de ce qu'ils pensent des caractéristiques de ces deux construits de la gouvernance de la GC et de l'influence que peut avoir la gouvernance sur les ressources, le processus et le résultat.

Du tableau XXII, présenté à la page qui suit, il ressort que les participants à l'entretien individuel : sont 75% à reconnaître : (i) qu'il n'y a pas de programmation ou de planification et de coordination d'ensemble pour toutes les interventions de GC mises en œuvre au Bénin; (ii) que le leadership de la GC est assuré par la Plateforme Nationale pour la RRC et l'ACC (60%), quand bien même il a été relevé l'existence de conflit de leadership (5%) et qu'en réalité c'est le PNUD qui l'assure (10%); (iii) qu'il n'existe pas de normes préétablies, connues et suivies par l'ensemble des acteurs de la GC; (iv) qu'il n'y pas un contrôle d'ensemble des interventions et des acteurs de la GC (80%); (v) que les acteurs de la GC ne sont pas et/ou ne se sentent pas redevables par rapport aux populations (55%); que du niveau national au niveau communal, en

Rubriques et Questions		Codes	Cas %	Observations
Fonction de gestion	gouvernance\fonction\PLANIFGC6 Programmation ou planification d'ensemble pour toutes les interventions de GC mises en œuvre au Bénin	Non	75,00	Les 10% qui ont dit « ce n'est pas sûr » ont dit Non et ceux qui ont dit Oui ont considéré le plan de contingence ou la planification dans leur organisation
		Oui	25,00	
		Je ne sais pas	20,00	
		Non ce n'est pas sûr	10,00	
	gouvernance\fonction\COORDATN8 Coordination d'ensemble pour toutes les interventions de GC mises en œuvre au Bénin	Oui	10,00	Les 10% qui ont dit Oui ont considéré la coordination dans leur organisation et les 5% qui évoqué un conflit d'attribution ont dit Non.
		Non	75,00	
		Je ne sais pas	20,00	
		Difficile à se prononcer	10,00	
		Conflit d'attribution	5,00	
	gouvernance\fonction\LEADERGC10 Qui assure le leadership de la GC	Plateforme rrc-acc	60,00	Ceux qui ont dit ANPC et PNUD ont aussi dit Plateforme RRC-ACC
		ANPC	55,00	
		Je ne sais pas	20,00	
		PNUD	10,00	
		Conflit leadership	5,00	
		Pas de leadership national	15,00	
	gouvernance\fonction\CONTNORM12 Existence de normes préétablies connues et suivies par les acteurs.	Oui	20,00	Les 10% qui ont dit « ce n'est pas sûr », ont d'abord dit Oui.
		Ce n'est pas sûr	10,00	
		Non	65,00	
Je ne sais pas		15,00		
gouvernance\fonction\CONTTIGC13 Contrôle des interventions et des acteurs de la GC	Oui	10,00	Les 10% et 5% qui ont dit Oui, considéraient le contrôle dans leur institution.	
	Oui, mais chaque acteur à son niveau	5,00		
	Non	80,00		
	Je ne sais pas	20,00		
gouvernance\fonction\REDEVACT14 Redevabilité des acteurs de la GC par rapport aux populations	Oui	30,00	Les 5% qui ont dit « Pas toujours », ont d'abord dit Oui.	
	Non	55,00		
	Pas toujours	5,00		
	Je ne sais pas	20,00		
Prise de décision	gouvernance\décision\QUIDECTN15 En GC, qui prend les décisions, du niveau national au niveau communal,	Plateforme Nat	70,00	Les 70% qui ont dit Plateforme Nat ont aussi dit ANPC et les 5% les ont aussi reconnus comme les décideurs.
		ANPC Nat	80,00	
		Chaque institution décide	5,00	
		Je ne sais pas	20,00	
	gouvernance\décision\POUVDECC16 Les acteurs au niveau communal ont un pouvoir de décision.	Oui	10,00	Les 10% qui ont dit « Je ne suis pas sûr » ont d'abord dit Oui.
Non		75,00		
Oui et Non		5,00		
Je ne suis pas sûr		10,00		
Je ne sais pas		15,00		
Influence Gouvernance	gouvernance\décision\MGCDRQSR18 Influence gouvernance GC sur ressources, services et résultats	Oui	95,00	
		Non	0	
		Je ne sais pas	5,00	

Tableau XXII. Codes de fréquences en rapport avec la gouvernance.

passant par le niveau départemental, les décisions en matière de GC sont prises par l'ANPC<sup>8</sup> au niveau national (80%) et/ou par la Plateforme (70%); et que les acteurs de la GC au niveau communal n'ont pas de pouvoir de décision (75%). Par ailleurs, ils sont unanimes à reconnaître à 95% (contre 5% qui n'ont pas d'idée sur la question) qu'en GC, la gouvernance influence les ressources, les services offerts et les résultats.

#### *Des caractéristiques de la gouvernance des catastrophes : ce qu'en disent les participants à l'étude*

La nécessité de garantir à tous un accès équitable à des services de qualité [367;84], dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe, complexifie davantage leur gestion et devrait intégrer une gouvernance qui réponde à des caractéristiques appropriées. Pour les participants aux différentes entrevues, critiquer ces caractéristiques revenait à décrire : (i) les forces, mais aussi et surtout les faiblesses qui ont limité la qualité des services offerts jusqu'alors, afin d'apprendre des échecs; et (ii) les conditions à remplir pour une meilleure gestion de l'intégration de la micro assurance climatique et une résilience du système et des populations face aux catastrophes. En abordant ici les caractéristiques de quelques aspects du système de gouverne, nous puisons dans les données qualitatives issues des discussions de groupe; alors que pour celles ayant trait à la fonction de gestion, à la prise de décision et à l'influence de la gouvernance, nous nous appuyons sur les données recueillies des entretiens individuels.

#### *Des caractéristiques du système de gouverne*

Ce qu'en disent les participants dans les discussions de groupe.

La première question dans cette rubrique s'est préoccupée de savoir s'il y a eu des changements dans les organes de gestion et la manière de gérer les risques et les catastrophes depuis l'implantation de la mise en œuvre du Cadre d'Action de Hyōgo au Bénin; ou ce qui a changé dans les institutions et la manière de gérer (avant – pendant – après) les catastrophes, depuis les inondations de 2010 par exemple.

Face à ces préoccupations, les participantes aux discussions de groupe, en ce qui concerne la création des organes, pensent que « [...] sur le plan national c'est déjà bon que l'ANPC est née

---

<sup>8</sup> Rappelons que l'ANPC (Agence Nationale pour la Protection Civile) est une structure déclarée autonome qui assure, entre autres, le secrétariat permanent de la Plateforme.

*et que depuis 2012, elle essaie, vaille que vaille, de devenir une agence digne de son nom »*, c'est-à-dire une structure autonome. Pour le compte de la création des outils de gestion ou ce qui a changé, selon elles, on peut considérer le Plan de contingence national élaboré et périodiquement actualisé et le Plan ORSEC de 1987 qui est actualisé, avec l'accent qui a été mis sur les nouvelles responsabilités des préfets (exemple : déclenchement de l'alerte), au niveau des départements. Quant à l'implication de tous les acteurs, les participantes pensent que le fait qu'elles aient été associées à différentes activités (comme la validation du Plan ORSEC, démontre justement le souci du gouvernement, à travers le Ministère de l'intérieur et de l'ANPC, d'associer vraiment toutes les composantes réelles de la société, notamment les réseaux des femmes. Pour elles, quelque chose de bon dans le sens de la prévention est en train d'être fait; étant donné qu'elles considèrent que ces démarches aideront à une meilleure compréhension des risques de catastrophe; et feront en sorte « *qu'ils deviennent tout à fait ordinaire, entrent dans la mentalité des Béninois et qu'on puisse désormais faire face* »; d'autant plus qu'en dehors de la Croix Rouge, il n'y a pas beaucoup d'ONG, qui s'intéressent aux catastrophes et qui interviennent dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe. Ce qui fait que « *souvent, c'est quand la catastrophe est là qu'elles vont apprécier d'une manière ou d'une autre; mais quand il y a l'inondation, c'est au coup par coup qu'on règle les problèmes* ».

Sachant que la fréquence des codes des appréciations du système de GC (voir tableau XXII) résume déjà notre volonté de savoir si les participants aux discussions de groupe pensent que les organes de gestion et les mécanismes tels qu'ils existent aujourd'hui sont pertinents, efficaces et efficients et si ce qui est fait en matière de GC est très satisfaisant, satisfaisant ou pas du tout satisfaisant, nous nous contentons ici, en vue de renforcer la compréhension, de citer ou de résumer quelques segments codés pertinents, surtout en ce qui a trait aux difficultés de mise en œuvre du CAH. Selon les participants aux discussions de groupe de Cotonou, du fait d'une prise de conscience des autorités administratives, la gestion des inondations à Cotonou s'est améliorée, avec l'initiation et la mise en œuvre d'un projet qui s'est finalement arrêté, sans qu'aucune action efficace n'ait été accomplie; parce qu'ils ont réglé les problèmes en créant d'autres problèmes (le passage des eaux de ruissellement étant bloqué). Cette situation soulève selon elles, des difficultés à gérer l'espace qui persistent, surtout avec les occupations anarchiques, avant et parfois même après les opérations de lotissement, qui bloquent des points

de passage de l'eau de ruissellement, par la construction d'habitations, dont la destruction semble poser des problèmes. Donc pour elles, on ne peut parler d'efficacité pour l'instant; ce qui nécessite une redéfinition des responsabilités et une coordination. En effet, « *il faut vraiment déterminer le rôle de chacun et surtout quand on prend Cotonou, qu'est-ce que l'État doit faire, qu'est-ce que la Commune, la Mairie de Cotonou doit faire, et souvent il y a des amalgames* ».

Par ailleurs, les participantes ont désigné la dépolitisation de l'administration publique comme un besoin fondamental dans le domaine de la GC au Bénin. A ce titre, en s'intéressant à la gouvernance au niveau des communes, elles pensent, contrairement au mode de gouvernance qui existe, que c'est le bas (le niveau local ou communal) qui doit être fort, mais qu'il n'y a pas de personnes qualifiées. Face à cette situation, tout en préconisant le renforcement des capacités des communes, pour une gouvernance verticale ascendante et centrée sur les communes, elles déplorent et préconisent la prise en compte du fait que « *les communes, c'est les hommes qui sont à leur tête. Et ils sont de tel ou tel bord politique, il y a telle relation, etc. et à un moment donné toi tu es rouge, toi tu es jaune, toi tu es bleu; et bon, les bleus sont avec le Préfet qui est bleu aussi* ».

#### *Des caractéristiques de la fonction de gestion*

Ce qu'en disent les participants aux entretiens individuels

Dans cette rubrique, les participants ont abordé tour-à-tour les questions en rapport avec la planification / programmation, la coordination, le leadership, le contrôle et la redevabilité (obligation de rendre compte).

A propos de la planification

Ils sont 75% à reconnaître qu'il n'y a pas une programmation d'ensemble pour toutes les interventions de gestion des catastrophes mise en œuvre au Bénin. Mais la plupart ont tenu à faire remarquer que chaque institution fait sa programmation à son niveau et que le seul volet pour lequel il y a une programmation d'ensemble en GC, c'est la préparation de la réponse d'urgence avec le Plan de contingence national, qui bénéficie de la participation de tous les acteurs (Entretien 3 1GICN3). C'est dire que dans différents secteurs de la GC, des plans – comme le Plan de contingence des communes, les Plans d'urgence pour la lutte contre la grippe aviaire (AH1N1), le Plan de riposte contre la fièvre hémorragique à virus LASSA, qui est un

extrait du Plan de lutte contre la fièvre hémorragique à virus EBOLA – ont aussi été élaborés (Entretien 9 2GICN3).

A propos de la coordination

A la question de savoir s'il y a une coordination de toutes les interventions de la gestion des catastrophes, qui couvre tous les niveaux (national, départemental et communal), et les raisons qui expliquent ou justifient leur réponse, même s'ils ont été nombreux à admettre l'importance de la coordination des interventions, ils ont été 75% à déplorer son inexistence. En effet, selon les participants aux entretiens individuels, l'ANPC est sensée assurer la coordination, mais n'y arrive pas pour le moment; malgré la volonté naissante; en témoigne la transformation d'une direction en charge de la gestion des catastrophes à l'ANPC (Entretien 10 2GICN4), mais les capacités, en termes de ressources et connaissances/expertises, pour la faire et correctement, n'existent pas encore (Entretien 2 1GICN2; Entretien 3 1GICN3). Pour d'autres, l'ANPC est chargée de la coordination, mais depuis sa création elle n'a pas de Décrets d'application; et pour plusieurs autres raisons liées à ses faiblesses, elle ne coordonne rien (Entretien 20 4GICN3). *«Par ailleurs, la Plateforme Nationale n'existe pas sur le plan légal et ne fonctionne pas »* (Entretien 1 1GICN1); ou elle fonctionne à moitié (avec la tenue des réunions périodiques), mais ses comités techniques ne marchent pas (Entretien 8 2GICN2); ce qui nécessite *« encore le besoin de travailler sur l'aspect institutionnel de la prise en compte de la gestion des risques de catastrophe jusqu'au niveau local »* (Entretien 10 2GICN4). En conséquence, *« chacun défend son image. Et parfois, ça amène quelques problèmes ou quelques doublons qui pourraient être évités. Mais nous nous connaissons tous, et on se voit tout le temps, on discute autour des interventions, on fait des formations ensemble, on est prêt en cas de catastrophes »* (Entretien 15 3GICN1); pourtant il y a *« un déficit de renforcement des capacités des acteurs pour la chaîne de partage »* (Entretien 9 2GICN3). En effet, *« les structures interviennent souvent sans une concertation préalable »* (Entretien 8 2GICN2). *« Sur le terrain chacun va de façon disparate et les actions sont disjointes; si bien qu'il y a des doublons, alors que les ressources sont limitées »* (Entretien 7 2GICN1). Donc, *« des structures différentes apportent souvent les mêmes appuis, alors qu'une concertation préalable pourrait mieux structurer l'assistance »* (Entretien 8 2GICN2). Pourtant, pour un autre participant, tout n'est pas si mauvais :

« On a le cadre institutionnel qui marche. Mais il faut le renforcement des capacités de la structure ANPC. Il manque toujours la capacité. La capacité n'est pas encore ce qu'on veut. La mission n'est pas encore totalement internalisée par ceux qui sont là. [...] Ils n'ont pas encore compris eux-mêmes la mission même de l'agence. Il manque toujours la capacité de coordonner toute la GC à tous les niveaux et il faut qu'ils aient le temps d'apprendre. Sans mentir, il reste encore beaucoup de choses à faire pour eux [...] pour renforcer les capacités » (Entretien 9 2GICN3).

Il faut aussi prendre en compte « *la difficulté de la coordination et l'absence de mécanisme de coordination à chaque niveau et surtout au niveau des communes où les structures de GC n'existent pas du tout ou ne sont pas au complet* » (Entretien 16 3GICN2); ce qui dénote d'une faiblesse du système de gestion des crises et qui renforce l'idée que la coordination est indispensable pour une efficacité des ressources (Entretien 8 2GICN2). C'est aussi qu'il y a des problèmes à coordonner un grand nombre d'acteurs et quand chacun fait ce qu'il peut (Entretien 13 3GICN3). En effet, « *il y a des ONG aussi qui interviennent, et ça c'est un gros problème. Le Ministère [...] est confronté à cette situation-là et on est en train de réfléchir par rapport à ça pour voir vraiment ce qu'il faut faire* » (Entretien 7 2GICN1).

Au niveau départemental, selon l'Entretien 6, même si la coordination revient à la Plateforme départementale, qui a installé tous les organes et est composée de toutes les compétences qu'on peut retrouver avec la Plateforme nationale, c'est cette dernière qui coordonne tout. Sur le plan pratique, chacun dans son secteur recèle des compétences, qui sont mobilisées selon les types de catastrophe, pour aider à leur gestion; suivant une planification qui détermine : ce qu'il faut faire en cas de crise et qui doit le faire (Entretien 6 2GICD1). Selon le point focal départemental, la préoccupation, « *c'est le problème de mise en pratique; sinon, la Plateforme départementale pouvait régler toutes les préoccupations, si on lui donnait les moyens* » (Entretien 6 2GICD1).

Au niveau communal, le point focal (Entretien 11) a un autre avis ou toute une autre perception de la situation quand il dit, se fondant sur la différence et la réalité de chaque commune, qu'il est impossible de prétendre que toutes les communes s'organisent de façon identique et que tout ce qui est fait partout dans le pays est bien coordonné (Entretien 11 3GICC1). Alors selon lui, pour ce qui est de la coordination nationale de la gestion des catastrophes au Bénin, étant donné que c'est l'ANPC qui est sensée l'assurer et qu'il manque de moyens pour ça, on ne peut dire pour le moment, qu'il y a une coordination nationale, qui coordonne les interventions de tous

les départements et communes; parce que quand on n'a pas une influence quelconque sur les acteurs, on ne peut pas les coordonner (Entretien 11 3GICC1).

A propos du leadership

Les participants aux entretiens individuels ont désigné l'ANPC (60%) et la Plateforme nationale pour la RRC et l'ACC (55%), comme les organes qui assurent le leadership de la GC au Bénin. Mais en réalité elles n'ont pas de Décrets d'application ; donc elles n'existent pas (Entretien 20 4GICN3) et c'est plutôt le PNUD qui assure le leadership de la RRC au Bénin (Entretien 15 3GICN1; Entretien 10 2GICN4). Cette situation qui laisse un vide, fait que

« il y a ici aussi les conflits de leadership. [...] Oui les conflits! [...] Quand vous allez les voir, ils diront que c'est eux, quand vous allez voir au Ministère de l'environnement, ils diront que c'est à eux que ça revient, quand vous allez au Ministère de l'intérieur, ils diront que c'est à eux que ça revient » (Entretien 9 2GICN3).

Dans ces conditions, « *chacun est en train de tirer la grosse partie de son côté; alors qu'en principe c'est le Ministère en charge de la solidarité qui devait prendre la gestion de ces interventions* » (Entretien 7 2GICN1).

A propos des normes

Il s'agissait ici de savoir si ce que les participants à l'entretien individuel faisaient dans le cadre de la gestion des catastrophes, en vue de satisfaire les besoins réels des populations répond à des normes préétablies et globalement connues par tous les acteurs. A cette préoccupation, ils ont été environ 75% contre 20% à répondre qu'il n'y a pas de normes; quand bien même certains ont tenu à préciser l'existence de normes dans leur secteur d'intervention. C'est le cas de l'environnement (Entretien 3 1GICN3), de la santé (Entretien 4 1GICN4) et en santé publique (Entretien 5 1GICN5), où des normes (surtout internationales) existent et sont connues des professionnels.

A propos du contrôle

Face au besoin de savoir si un contrôle de la GC est assuré pour les différents acteurs et interventions de GC, pour 80% des participants, « *il n'y a aucun contrôle. L'échec de l'intervention de Caritas et l'inaction qui a suivi est une preuve qu'il n'y a aucun contrôle pour tout ce qui se fait* » (Entretien 12 3GICC2). En effet, « en l'absence de coordination, il ne peut avoir un contrôle collectif » (Entretien 1 1GICN1, Entretien 2 1GICN2). « *Chaque intervenant*

*ou institution assure le contrôle à son niveau, selon sa politique et les moyens dont il dispose »* (Entretien 4 1GICN4). Toutefois, *« il y a peut-être des essais épars, mais il n'y a encore aucun organe qui a le pouvoir et les moyens/capacités pour exercer un contrôle d'ensemble »* (Entretien 10 2GICN4). Au fait, *« il n'y a pas de contrôle externe; parce que ce serait mieux de faire de la supervision, qu'un contrôle. Et si contrôle il y a, il est interne à chaque institution »* (Entretien 11 3GICC1). Cela veut dire, selon 3GICN2, que *« sans contrôle, il n'y a ni organisation ni efficacité »* (Entretien 16 3GICN2)

A propos de la redevabilité, par rapport aux populations

Ils sont 55% à admettre qu'ils ne sont pas redevables vis-à-vis des populations (Entretien 2 1GICN2) ou ne se sentent pas redevables (Entretien 9 2GICN3); parce que *« ce n'est pas dans les habitudes de rendre compte aux populations »* (Entretien 2 1GICN2); d'autant plus que *« la plupart des acteurs considèrent les populations affectées comme des indigents, qui sont en quête de charité »* (Entretien 12 3GICC2) ou *« comme des victimes qui sont assistées »*.(Entretien 4 1GICN4); avec lesquelles les acteurs n'aiment pas collaborer (Entretien 12 3GICC2). Généralement, *« la redevabilité est plus vis-à-vis de la hiérarchie supérieure, des partenaires et des bailleurs de fonds »* (Entretien 3 1GICN3). Pourtant, *« c'est très important [...] qu'on soit conscient de la nécessité du compte rendu et quelque part de l'obligation des résultats »* (Entretien 10 2GICN4). *« Il faut mettre les populations bénéficiaires au cœur de la politique de RRC, parce qu'ils sont les premiers concernés et l'obligation de leur rendre compte va améliorer les prestations et la qualité des services offerts »* (Entretien 1 1GICN1); parce que *« cela permet un climat de confiance et la réussite de l'intervention »* (Entretien 7 2GICN1); et participe à renforcer leur engagement et appropriation et donc la réussite de l'intervention (Entretien 18 4GICN1). Par ailleurs, des populations impliquées seraient plus enclines à contribuer à renflouer les comptes de la commune; parce qu'elles verront et sauront désormais ce qui est fait pour elles (Entretien 16 3GICN2). On pourrait citer comme exemple, l'approche du financement communautaire dans le secteur de la santé, avec l'implication des populations dans la gestion des centres de santé au niveau des communes, à travers des Comités de santé, auxquels les professionnels de santé rendent régulièrement compte (Entretien 4 1GICN4).

### *Des caractéristiques de la prise et du pouvoir de décision*

Ce qu'en disent les participants aux entretiens individuels

Les deux questions dans cette rubrique se préoccupent de savoir, en matière de gestion des catastrophes, ceux qui détiennent le pouvoir et qui prennent les décisions, puis comment le pouvoir de décision s'exerce aux trois différents niveaux d'intervention.

A propos de qui détient le pouvoir et qui décide

Pour les participants, ce sont la Plateforme nationale (70%) et pour l'ANPC (80%), qui détiennent le pouvoir de décision et qui prennent les décisions; alors que l'ANPC est à la fois le Secrétariat permanent de la Plateforme, mais elle est aussi une structure dite autonome, chargée de la protection civile. Selon certains participants à l'étude, il s'agit d'une gouvernance verticale de haut en bas (Entretien 10 2GICN4); avec des décisions qui sont prises à Cotonou (niveau national) et répercutées sur toutes les régions du pays (Entretien 3 1GICN3).

A propos de l'exercice du pouvoir et de la décision au niveau communal

Même si théoriquement, dans le cadre de la GC, les acteurs au niveau communal peuvent prendre des décisions, dans les faits, les communes reçoivent les décisions du niveau central et départemental (Entretien 10 2GICN4); parce que « *ceux qui ont théoriquement le pouvoir n'ont pas les capacités pour prendre les décisions* » (Entretien 16 3GICN2). Alors, la commune est considérée comme le niveau d'exécution (Entretien 1 1GICN1) et les acteurs exécutent les ordres émanant du niveau national (Entretien 5 1GICN5). En effet, de l'avis d'un des participants, on peut reconnaître que la décision est assurée actuellement par la base; c'est-à-dire les communes et donc les maires, qui sont responsables de la gestion des catastrophes sur leur territoire; alors que très peu de communes disposent de moyens pour faire face à la GC; et quand bien même les maires veulent bien prendre des décisions appropriées, ils ont les mains liées et ne peuvent recourir qu'à leur hiérarchie, notamment, à la préfecture ou à l'ANPC. Cette situation reste un des points faibles, qui nécessitent des réflexions à propos de comment renforcer les capacités des communes, afin qu'elles puissent disposer de moyens d'action, qui leur permettent de prendre en temps opportun des décisions pertinentes pour la mise en œuvre des interventions (Entretien 10 2GICN4).

Pour ce qui est de la Plateforme communale

Ce que la Plateforme communale décide est toujours subordonné à une décision de la hiérarchie supérieure au sein de la Plateforme. Mais la nuance est qu'au-delà de la Plateforme communale, chaque institution impliquée dans la GC et/ou membre de la plateforme communale décide à son niveau de ce qu'elle va faire. Dans cet ordre, les initiatives qui sont prises, quand c'est possible, sont purement d'ordre opérationnel (Entretien 11 3GICC1). Mais à entendre les points focaux de la RRC au niveau des communes, pour ce qui les concerne, leurs déclarations se résument à : « *Je ne pense pas qu'on peut parler de pouvoir quand on doit toujours se référer à l'autorité supérieure, pour tout ce qu'on veut faire. Je peux dire que je mets en œuvre les ordres reçus et je rends compte de l'exécution* » (Entretien 11 3GICC1). « *Je ne sais pas si les autres acteurs ont de pouvoir* » (Entretien 13 3GICC3) au niveau communal ; « *Nous devons nous adresser à la hiérarchie supérieure* » (Entretien 12 3GICC2; Entretien 11 3GICC1; Entretien 14 3GICC4)

*De l'influence de la gouvernance sur les ressources, les services et les résultats :*

Ce qu'en pensent les participants aux entretiens individuels

A 95% (contre 5% qui n'avaient pas de connaissance sur la question), les participants ont été unanimes à reconnaître que la gouvernance, donc la manière de gérer les catastrophes détermine les ressources et influence les services et les résultats. En effet, pour la plupart d'entre eux, « *une gestion de qualité va produire des services de qualité et de bons résultats* » (Entretien 1 1GICN1; Entretien 2 1GICN2) et « *quand on sait gérer, parfois avec peu de ressources on peut faire beaucoup, avec une utilisation efficace de ce qui existe* » (Entretien 8 2GICN2); alors que « *quand on gère mal, on gaspille* » (Entretien 9 2GICN3); parce que « *la capacité et la manière de gestion sont déterminantes* » (Entretien 15 3GICN1). C'est dire que « *une bonne gestion mobilise les ressources dans les limites nécessaires pour assurer des services de qualité* » (Entretien 20 4GICN3); alors qu'avec une mauvaise gestion, il peut y avoir au-delà du gaspillage, une utilisation détournée des ressources, mais aussi et surtout une offre de services médiocres (Entretien 11 3GICC1); parce que « *en toute chose, la manière de gérer est déterminante aussi bien pour les ressources que pour la qualité des services et les résultats* » (Entretien 17 4GICC1).

#### 4.1.1.3. Caractéristiques des ressources, telles que perçues par les participants

Toutes catégories confondues, les ressources, selon qu'elles soient disponibles, en quantité et en qualité ou non, accessibles ou non, ont toujours été nécessaires, voire indispensables pour la mise en œuvre des politiques, programmes ou projets; quand bien même l'importance qui leur est accordée ou l'objet de préoccupation qu'elles peuvent représenter pourrait, pour plusieurs raisons ou facteurs, varier d'une circonstance à une autre. L'objectif du présent volet de la présentation des résultats de la recherche est de soumettre le résultat de l'analyse des informations recueillies sur les caractéristiques des éléments de la structure notamment, celle en lien avec ce que les participants à l'étude pensent des éléments descripteurs des ressources disponibles et/ou allouées à la gestion des catastrophes au Bénin; et de ce qu'elles représentent pour eux, en fonction de leurs expériences. A ce titre, nous présentons la fréquence de quelques codes selon les variables, puis les segments codés les plus pertinents qui aident à la compréhension.

*La fréquence des codes à l'analyse des caractéristiques des ressources*

A propos de ressources, il est présenté ici la fréquence des codes qui sont en rapport avec : leur importance ou la place qui leur est accordée, pour la qualité des services et la résilience face aux catastrophes; les sources de financement de la GC; la place de l'État dans ce financement; la disponibilité du financement et le niveau d'intervention en GC à prioriser par le financement et la concordance ou discordance de la situation qui existe, selon les participants. Les tableaux XXIII et XXIV qui suivent renseignent sur leurs positions.

	Rubrique et Question	Codes	Cas %	Observations
DIVERSITE DES RESSOURCES	ressources\diversité\SFINGCBE20  Sources des financements de la GC au Bénin	Etat-Q20	85,00	La place du 1 <sup>er</sup> bailleur de la GC qui revient à l'État (85%) marque une certaine divergence avec ce que disent les participants à son sujet.
		Aides internationales-Q20	80,00	
		Organisations internationales-Q20	40,00	
		Associations nationales-Q20	40,00	
		Autre 20	25,00	
		Je ne sais pas 20	15,00	
	Ressources\diversité\PETATFIN21  Place de l'État dans le financement de la GC au Bénin	Je ne sais pas 21	90,00	Ces chiffres dénotent d'une certaine opacité dans la gestion du financement.
		Contribution faible-Q21	15,00	
		Contribution principale-Q21	5,00	
	ressources\diversité\FINDISPO22  Financements disponibles sont suffisants pour la GC	Oui-Q22	0	Les 15% sont des acteurs de la catégorie « autre »
		Non-Q22	85,00	
		Je ne sais pas 22	15,00	

Tableau XXIII. Codes de fréquences en rapport avec les ressources

Il ressort de ce tableau que les participants aux entretiens individuels pensent que les éléments dont l'absence ou la faiblesse limite la qualité des services qu'ils offrent relèvent globalement surtout des ressources (2/3 des codes), vues sous ses diverses catégories : ressources financières (60%), ressources humaines qualifiées (15%), données (10%), fonds spécial (5%), toutes les ressources (30%), culture du risque (20%), capacités diverses (10%), connaissances (5%), assurance (5%) et renforcement des communautés (10%). Il apparaît alors que si les ressources financières occupent la première place : globalement (60%), la répartition des points de vue varie selon les variables catégorie et niveau : Gestionnaire & Départemental (100%), Autre & Communal (66,70%), Gouvernemental & National (37,50%) et Gestionnaire & National (26,30%). Quant aux acteurs de la catégorie "Autre" au niveau national, ils accordent la même importance, soit à 20% aux ressources financières, aux ressources humaines qualifiées et à la structure efficace; de même que la catégorie Professionnel & National, qui a porté à 18% sa priorité sur la culture du risque et la volonté politique.

Pourtant, malgré la reconnaissance de la place accordée aux ressources financières, comme l'élément dont la faiblesse ou l'absence limite la qualité de leurs services; et malgré le fait qu'ils soient unanimes à admettre que, de tous les niveaux d'intervention, le niveau communal est celui que le financement de la GC devrait cibler prioritairement (niveau communal-Q23), ils sont aussi unanimes à reconnaître que le modèle de gestion actuellement en cours (gestion et financement centralisés au niveau national) ne répond pas à leur choix (Non-Q24). La figure 20 en donne une idée.

En ce qui concerne les éléments que les participants échangent avec les autres acteurs dans le cadre de leur collaboration ou partenariat en rapport avec la GC, on peut retenir par ordre décroissant : les connaissances (85%), les expériences (80%), les ressources financières (65%), les ressources matérielles (50%), les informations et données (35%), et les ressources humaines (25%). C'est dire que globalement, les connaissances et les expériences sont ce que les participants échangent en priorité; et surtout que ce qui limite le plus la qualité des services chez les participants (ressources financières à 60%), n'est pas nécessairement ce qu'ils recherchent ou échangent dans le cadre de leur collaboration et partenariat avec les autres acteurs.

Prenant en considération la répartition selon les variables catégorie et niveau, les participants de la catégorie Autre & Communal accordent le même intérêt à (33,30%) aux connaissances,

expériences et informations et données, sans une désignation quelconque des ressources financières comme moyen d'échange; alors que, pour toutes les quatre catégories d'acteurs au niveau national les ressources financières viennent en troisième position, comme dans la classification globale.

Rubriques Catégories	Codes	Cas %							
		Total	Gestionnaire & Départemental	Professionnel & Communal	Autre & Communal	Autre & National	Gouvernemental & National	Gestionnaire & National	Professionnel & National
gouvernance\systeme\ELEINDPQSS Élément dont l'absence ou la faiblesse limite la qualité des services qu'offrent les participants	<b>Importance des ressources et son influence sur la qualité des services en GC</b>								
	Ressources financières-Q5	60,00	100,00	40,00	66,70	20,00	37,50	26,30	12,50
	Structure efficace-Q5	20,00	0,00	0,00	0,00	20,00	8,30	0,00	12,50
	Ressources humaines qualifiées-Q5	15,00	0,00	0,00	0,00	20,00	4,20	0,00	6,30
	Données-Q5	10,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8,30	15,80	0,00
	Fonds spécial-Q5	5,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,50	0,00
	Autre-Q5	25,00	0,00	10,00	33,30	10,00	8,30	5,30	0,00
	Toutes les ressources-Q5	30,00	0,00	40,00	0,00	20,00	4,20	10,50	12,50
	Culture du risque-Q5	20,00	0,00	10,00	0,00	0,00	12,50	10,50	18,80
	Volonté politique-Q5	15,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,20	10,50	18,80
	Qualité services-Q5	5,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,30
	Capacités diverses-Q5	10,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8,30	0,00	6,30
	Coordination-synergie-Q5	5,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,20	0,00	0,00
	Connaissances-Q5	5,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,30	0,00
	Assurance-Q5	5,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,30	0,00
Renforcement communautés-Q5	10,00	0,00	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00	6,30	
gouvernance\fonction\COORDECH7 Éléments que les participants échangent avec les autres acteurs dans le cadre de leur collaboration ou partenariat en rapport avec la GC.	<b>Les ressources comme moyens d'échange entre acteurs de la GC</b>								
	Connaissances-Q7	85,00	0,00	18,40	33,30	31,40	22,70	30,40	38,50
	Expériences-Q7	80,00	0,00	18,40	33,30	28,60	22,70	17,40	23,10
	Ressources financières Q7	65,00	0,00	15,80	0,00	8,60	18,20	21,70	15,40
	Autres-Q7	25,00	0,00	0,00	0,00	8,60	11,40	0,00	0,00
	Rien-Q7	10,00	100,00	5,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Informations et données-Q7	35,00	0,00	23,70	33,30	5,70	4,50	8,70	0,00
	Ressources matérielles-Q7	50,00	0,00	15,80	0,00	5,70	11,40	17,40	0,00
	Ressources humaines-Q7	25,00	0,00	0,00	0,00	2,90	9,10	0,00	0,00
	Gestion insuffisances autres acteurs-7	10,00	0,00	2,60	0,00	0,00	0,00	0,00	7,70
	Problème - Conflit-Q7	10,00	0,00	0,00	0,00	8,60	0,00	4,30	15,40

Tableau XXIV. Place et importance des ressources, comme moyens d'échange

entre acteurs et pour des offres de service de qualité en GC, selon catégorie et niveau

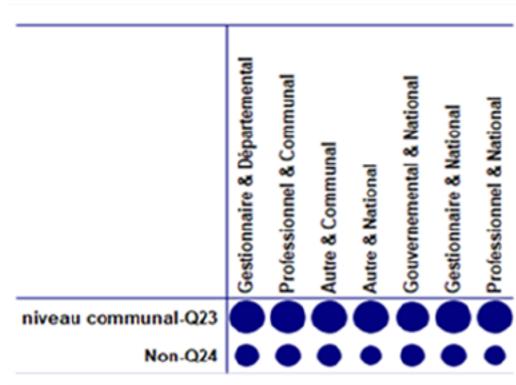


Figure 19. Dichotomie entre niveau de financement reconnu efficace et ce qui est réellement appliqué

Par ailleurs, l'analyse des conditions à remplir pour assurer la résilience des populations avec la fonction « coding by variable » ayant pris en compte la combinaison des variables catégorie et niveau, a fait ressortir entre autres, une similarité entre mécanisme assurance et pertinence réponse (avec un indice de similarité à 1); le tout en lien de similarité avec la qualité des services (indice de similarité à 0,9). La même fonction appliquée aux codes en rapport à la question 5 (élément dont la faiblesse ou l'absence limite la qualité des services offerts par les participants) a montré une similarité (indice à 1) entre les codes : assurance – connaissances – fonds spécial, le tout en lien de similarité (indice à 0,8) avec le code : données (voir figure 21).

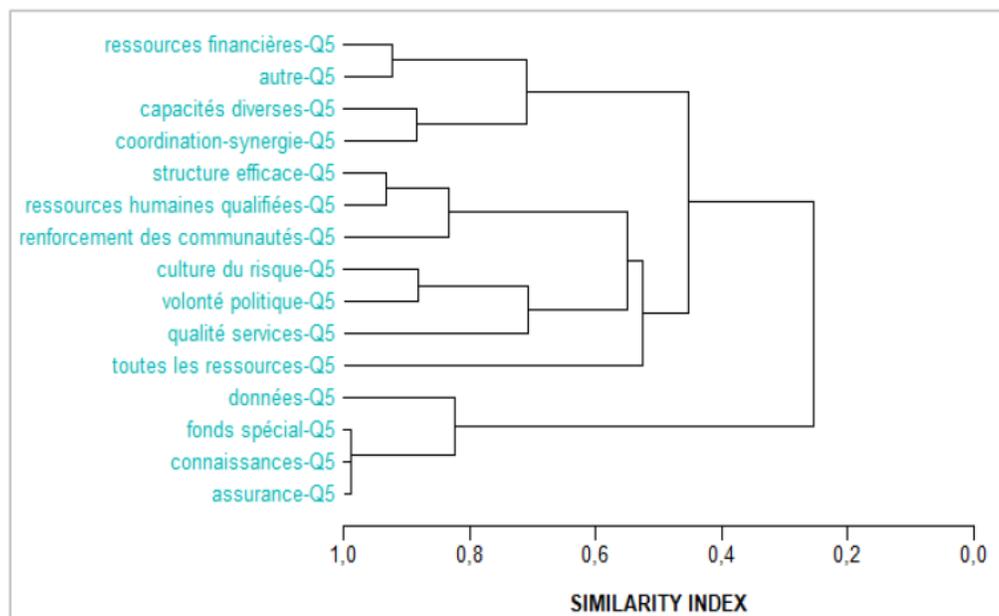


Figure 20. Éléments dont la faiblesse ou l'absence limite la qualité des services : Similarité entre les codes

Rubrique	Codes	Cas%	Rubrique	Codes	Cas%	Observation
gouvernance\système\CONDSQR4	<i>Conditions pour la qualité des services, selon les participants</i>		gouvernance\système\ELEINDPQ55	<i>Éléments dont faiblesse ou absence limite la qualité de leurs services</i>		Pour les participants, les éléments qui du fait de leur faiblesse ou absence limitent la qualité des services en GC, sont pour la plupart des ressources ou sont en lien avec les ressources et constituent des conditions essentielles pour la qualité des services
	Qualité services-Q4	50,00		Qualité services-Q5	5,00	
	Ressources hum-financ-suffisantes-Q4	55,00		Ressources financières-Q5	60,00	
	Volonté politique-Q4	35,00		Ressources humaines qualifiées	15,00	
	Formations acteurs-Q4	20,00		Volonté politique-Q5	15,00	
	Ressources informationnelles-Q4	10,00		Connaissances-Q5	5,00	
	Disponibilité des données-Q4	5,00		Données-Q5	10,00	
	Capacités diverses-Q4	50,00		Capacités diverses-Q5	10,00	
	Mécanisme assurance-Q4	15,00		Toutes les ressources-Q5	30,00	
	Fonds spécial-Q4	5,00		Assurance-Q5	5,00	
	Culture du risque-Q4	15,00		Fonds spécial-Q5	5,00	
	Coordination nationale-Q4	45,00		Culture du risque-Q5	20,00	
	Gestion efficace-Q4	30,00		Coordination-synergie-Q5	5,00	
	Autonomie financière populations-Q4	10,00		Structure efficace-Q5	20,00	
	Autres-Q4	5,00		Renforcement des communautés	10,00	
				Autre-Q5	25,00	
	Renforcement du système-Q4	5,00				
	Réduction vulnérabilités-Q4	15,00				
	Pertinence réponse-Q4	25,00				
	Prévention-cond-Q4	15,00				
	Reconstruction-cond-Q4	20,00				
	Intégration secteurs-Q4	15,00				
	Assistance diverse-Q4	30,00				
	Relèvement-cond-Q4	25,00				
	Partenariat PP-Q4	5,00				

Ces conditions à remplir (à gauche) pour assurer la résilience des populations avec l'offre de services de qualité, ne représentent pas nécessairement ou prioritairement, pour les participants à l'entretien individuel, des éléments dont l'absence ou la faiblesse limite la qualité de leurs services.

Tableau XXV. La place des ressources, dans la qualité des services en GC

Des caractéristiques des ressources : ce qu'en disent les participants à l'étude

Dans ce volet de la présentation de ce que disent les participants à l'étude des caractéristiques des ressources, il sera mis en exergue les segments codés de leur déclaration ayant trait : à leur perception de l'importance des ressources, des sources de financement de la GC; à la disponibilité et accessibilité des ressources; et au déficit de ressources et autonomie financières.

Des ressources importantes pour la GC, mais marquées par l'insuffisance ou l'inexistence et des incapacités

*Ce que disent les participants aux entretiens individuels.*

**De l'importance et de la faiblesse des ressources**

Comme nous l'avons déjà fait remarquer plus haut, pour les participants, les ressources – toutes catégories confondues – occupent une place prépondérante pour la réussite de leurs

interventions et dans les échanges entre acteurs. En effet, quand on demande aux participants, dans le cadre spécifique de leurs interventions en rapport avec la gestion des catastrophes, l'élément dont l'absence ou la faiblesse limite la qualité de leurs services, certains évoquent les ressources financières comme l'élément le plus important (Entretien 1 1GICN1; Entretien 2 1GICN2; Entretien 6 2GICD1; Entretien 17 4GICC1), parce que « *l'argent, c'est le nerf de la guerre; mais il faut aussi les connaissances* » (Entretien 7 2GICN1). D'où la nécessité des données scientifiques sur les risques (Entretien 5 1GICN5); donc, « *des données, pour la question de planification, de comment on adapte la structure et pour ça, c'est la première chose qui semble très importante; parce que nous continuons même de souffrir un peu de la faible connaissance du risque climatique* » (Entretien 10 2GICN4, Entretien 3 1GICN3). Pour d'autres, il s'agit de l'insuffisance ou de manque de ressources et capacités en général, mais en particulier, les ressources financières limitées, malgré les aides internationales (Entretien 3 1GICN3). Cette situation s'explique par l'absence d'allocation de ressources supplémentaires; avec une faible budgétisation ou une budgétisation éparse du financement de la GC et une absence de mécanisme assurantiel et de fonds spécial pour la GC (Entretien 8 2GICN2). C'est pourquoi, la disponibilité des ressources financières doit aller de pair surtout avec des ressources humaines compétentes en nombre suffisant (Entretien 16 3GICN2; Entretien 4 1GICN4). Pour généraliser, certains pensent que « *ce dont la GC souffre surtout dans le pays, c'est l'insuffisance ou l'inexistence des ressources* » (Entretien 9 2GICN3); du fait aussi et surtout de la faiblesse des ressources pour la mise en œuvre de la politique de décentralisation; parce qu'il faut baser la gouvernance de la GC au niveau des communes et il reste beaucoup à faire, aussi bien pour la gouvernance que pour les ressources (Entretien 20 4GICN3).

Par ailleurs, en ce qui concerne l'importance des informations et des données pour combattre l'ignorance des populations et surtout des autorités administratives à tous les niveaux, le participant 3GICN1 pense qu'au-delà des ressources financières, les éléments qui peuvent déterminer ou limiter les qualités des services, c'est peut-être surtout l'absence des informations à apporter aux communautés et aux autorités, pour la prise de décision, l'amélioration des connaissances et l'efficacité des interventions (Entretien 15 3GICN1). Selon lui, le manque de moyens est surtout déterminé par l'absence de volonté politique et l'ignorance des autorités, qui font qu'ils ne comprennent pas pourquoi ils doivent investir de l'argent, pour se préparer pour

ce qui n'est pas encore arrivé et dont on n'est pas sûr; alors que les situations d'urgence leur offrent l'opportunité de faire de la charité aux populations affectées, afin de redorer leur blason (Entretien 15 3GICN1). C'est pourquoi, il n'est pas rare de constater parfois, lorsque les communes font des prévisions budgétaires pour la GC, quand il n'y a pas de catastrophes à gérer au cours de l'année, les ressources sont orientées à d'autres fins, si bien qu'à la manifestation d'une autre catastrophe, les ressources ne sont plus à la hauteur des besoins ou n'existent carrément plus (Entretien 16 3GICN2).

#### *Les ressources comme moyens d'échange*

Cette importance accordée à certaines ressources par les participants a semblé déterminer la nature et l'importance des objets, moyens ou ressources qu'ils échangent, dans le cadre de leur collaboration ou partenariat avec les autres acteurs. En effet, leurs échanges prennent en compte les connaissances, les expériences, les ressources financières et autres (Entretien 1 1GICN1; Entretien 2 1GICN2); mais elles peuvent porter surtout sur les informations et les données, qui constituent des ressources très importantes (Entretien 2 1GICN2; Entretien 10 2GICN4). Pour les participants relevant du secteur de la santé, les échanges varient d'un partenaire ou d'une circonstance à une autre et portent généralement sur l'assistance sanitaire, l'appui technique, les expertises, les ressources matérielles et financières. (Entretien 4 1GICN4); tout comme elles peuvent s'exercer à régler les problèmes négligés par les acteurs des autres secteurs et qui ont des répercussions sur la santé des populations (Entretien 4 1GICN5).

Par ailleurs, dans les communes, selon le participant 11 3GICC1, les points focaux communaux pour la RRC attendent des niveaux départemental et national, des aides en ressources matérielles et financières, de même que des connaissances, qu'ils acquièrent à travers diverses formations qui leur sont données (Entretien 11 3GICC1). Mais, les échanges à ce niveau peuvent aussi consister à offrir des services d'agents communautaires ou de volontaires (Entretien 15 3GICN1).

#### *Influence des ressources sur la gouvernance, les services et les résultats*

Il a été question ici d'étudier si les ressources peuvent déterminer – et comment – la manière de gérer les catastrophes et si elles peuvent influencer – et comment – les services et les résultats de la GC. A l'unanimité à 100%, les participants ont reconnu que les ressources peuvent déterminer ou influencer la manière de gérer les catastrophes, les services et les résultats (voir

les deux figures qui suivent). Mais cette affirmation est diversement justifiée ou expliquée par les participants. En effet, pour les uns, s'il n'y a pas de ressources on ne peut rien faire (Entretien 7 2GICN1); donc en toute chose, les ressources sont déterminantes (Entretien 15 3GICN1) et leur importance est indéniable (Entretien 16 3GICN2). Alors, nos interventions, les services que nous offrons et les résultats que nous obtenons dépendent des ressources dont nous disposons (Entretien 4 1GICN4) ou ils sont le reflet des ressources dont nous disposons (Entretien 3 1GICN3). C'est dire que « plus de ressources de qualité vont améliorer les prestations, les services et les résultats; le contraire va produire l'effet contraire (Entretien 1 1GICN1; Entretien 2 1GICN2; Entretien 8 2GICN2); parce qu'on gère selon les moyens qu'on a (Entretien 2 1GICN2). Pour les autres, la nuance de la disponibilité temporelle est importante; parce que *« des ressources de qualité disponibles à temps permettent de planifier et de faire face aux prévisions; ce qui rend la gestion plus efficace; et une gestion efficace offre des services de qualité et des résultats à la hauteur des attentes »* (Entretien 10 2GICN4).

Mais on utilise ce qu'on a; et mieux on sait gérer, mieux on sait utiliser avec parcimonie ce qu'on a. Il en est de même pour les services et les résultats, qui dépendent de la nature et de l'utilisation qu'on fait des ressources (Entretien 18 4GICN1). Pour cette notion de gestion parcimonieuse des ressources ou de gestion de la pénurie, chacun fait avec sa stratégie. En effet, pour le participant 3GICN1, on n'y arrive pas souvent, parce que les acteurs ont des moyens limités et à l'occasion des interventions, lorsque les moyens ne sont pas à la hauteur des services à offrir, on procède d'abord à un tri, où la priorité est accordée aux plus vulnérables (femmes, enfants, vieillards et handicapés prédéfinis, contrairement à l'approche du système des Nations Unies, où c'est le choc qui détermine la définition des vulnérables (Entretien 15 3GICN1).

Il ressort, de la figure sur la cooccurrence des codes des facteurs déterminants de la qualité des services et des codes des moyens d'échange entre acteurs, que les codes relevant des différentes catégories de ressources (ressources financières, ressources humaines, ressources financières et humaines suffisantes, toutes les ressources, mécanisme assurance, fonds spécial, et capacités diverses) coexistent avec les autres codes qui relèvent de la gouvernance (coordination nationale, gestion efficace, engagement de l'État), du processus (prévention, assistance diverses, relèvement, reconstruction, culture du risque et formation acteurs) et du résultat (qualité services et réduction vulnérabilités).

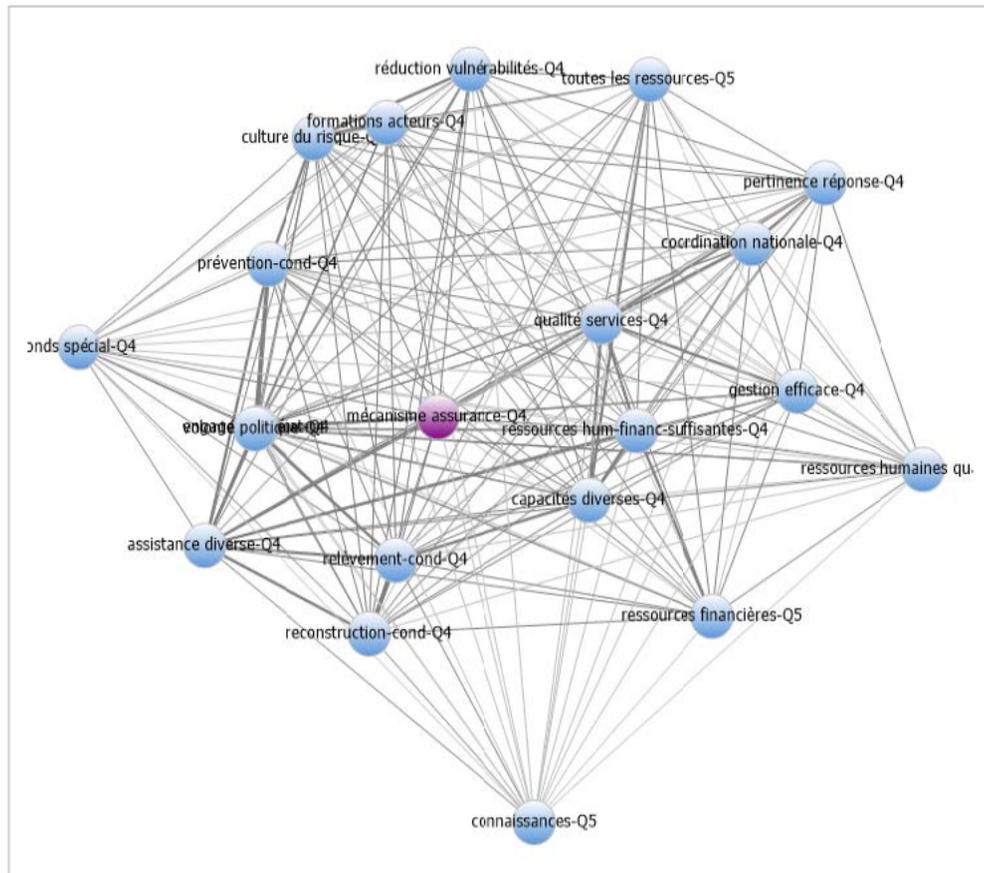


Figure 21. Cooccurrence des codes des facteurs déterminants de la qualité des services et des codes des moyens d'échange entre acteurs

Ce qui dénote d'un lien ou d'une relation entre les différents codes, que les participants considèrent comme des relations d'influence des ressources sur les autres codes ou l'inverse (c'est-à-dire que, selon eux, les autres codes peuvent aussi déterminer/influencer les ressources). Et comme le reconnaissent et disent tous les participants, c'est dire que sans ressources, on ne peut rien faire et il n'y a pas d'interventions.

Quant au dendrogramme qui traite de la cooccurrence des codes relevant des facteurs qui déterminent la qualité des services, il montre, pour l'essentiel, une similarité avec un indice de similarité à 1 (un), entre disponibilité des données, renforcement du système et autonomie financière des populations; entre partenariat public-privé et fonds spécial; puis une autre entre

pertinence réponse et mécanisme assurance (indice à 1), qui, ensemble cooccurrent avec qualité services avec un indice de similarité à 0,9.

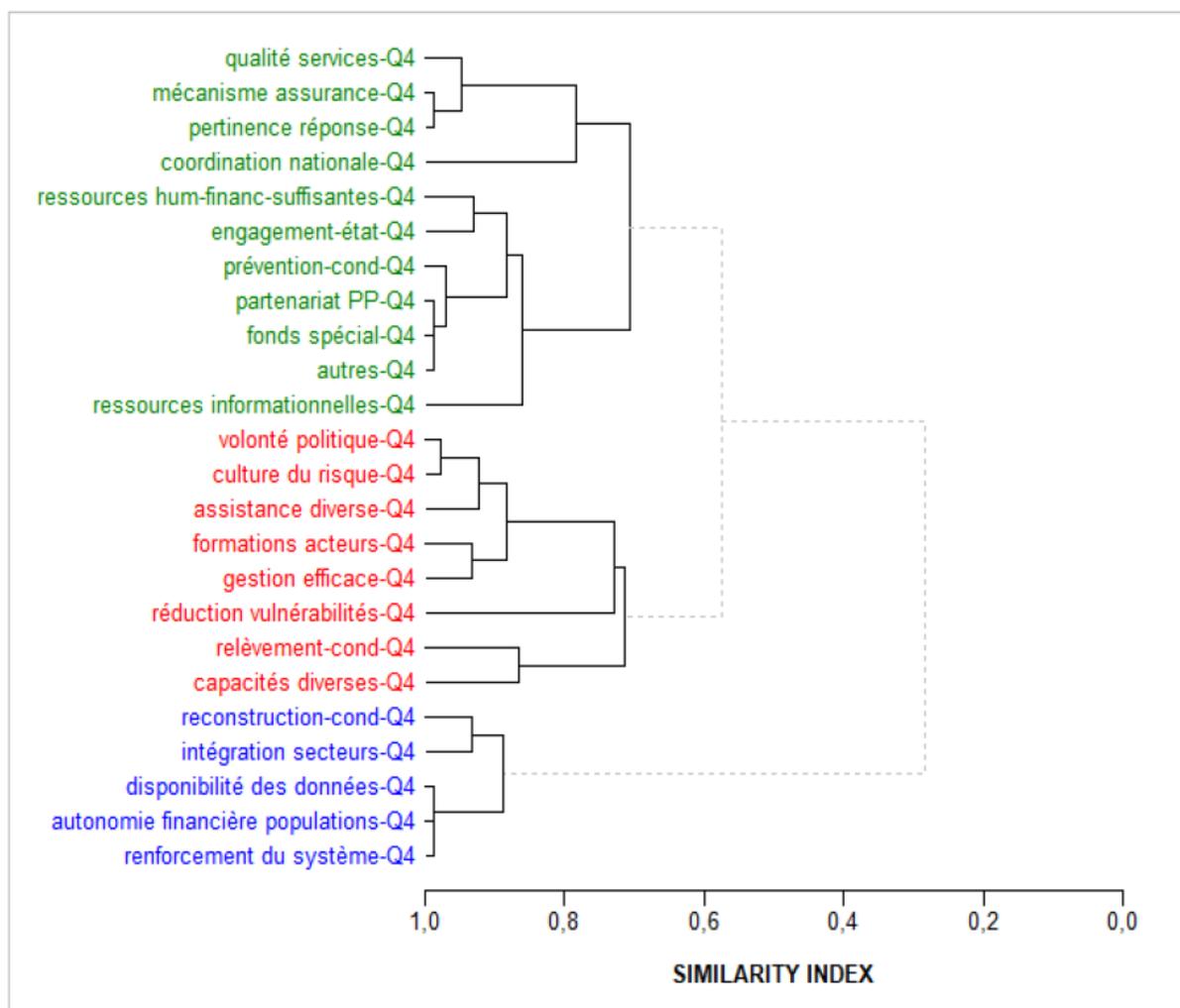


Figure 22. Similarité entre les facteurs qui déterminent la qualité des services

#### *Modèle de gouvernance des ressources*

Les participants à l'entretien individuel sont 85% à répondre que le modèle de gestion des catastrophes en cours ne répond pas au choix des participants, portés majoritairement à 90% sur la commune, comme le niveau d'intervention prioritaire à cibler pour le financement de la GC, dans leur réponse à la question 23. Pour eux, et comme certains parmi eux le disent « *tout est centré au niveau national* » (Entretien 4 1GICN4) et « *tout est commandé depuis Cotonou et sans eux, nous ne pouvons rien faire* » (Entretien 13 3GICC3).

Mais, pour les participants à la discussion du groupe 1, cette situation, qu'ils déplorent, peut s'expliquer par le fait d'un déficit de ressources et d'autonomie financière. En effet, selon les participants du groupe de discussion 1, avant d'aborder les questions en rapport avec l'autonomie, il faut savoir qui fait quoi, à quel moment et il faut qu'ils aient les moyens; parce qu'en ce qui concerne l'ANPC, on ne comprend pas pourquoi on parle d'autonomie, alors qu'elle dépend du Ministère de l'Intérieur et le manque de ressources et d'autonomie financières est le problème que l'agence a actuellement; parce qu'il lui faut vraiment se battre pour avoir un budget conséquent. Cependant, même pour la plupart des membres de la plateforme, c'est l'ANPC qui est chargée de la GC et comme selon eux l'ANPC a son budget; alors il ne leur revient pas de se préoccuper des ressources financières pour gérer les catastrophes. Ce qui les amène à dépenser les fonds de leurs institutions de provenance pour d'autres besoins (Discussion de groupe 1 – Q3).

Des résultats en rapport avec la structure ainsi présentés, on peut, selon les participants à l'étude, conclure que :

*Pour ce qui est des caractéristiques de la gouvernance*

On peut retenir que : (i) tous les volets de la gestion des catastrophes (prévention, atténuation/adaptation, préparation, secours d'urgence – relèvement précoce, relèvement/réhabilitation, reconstruction) sont importants, mais sont moins développés; (ii) sur le plan des éléments relevant de la fonction de gestion, il n'y a pas de planification d'ensemble de la GC au Bénin et du niveau national au niveau communal en passant par le niveau départemental, les interventions de la GC ne sont pas coordonnées; parce que l'ANPC, qui assure le secrétariat permanent de la Plateforme Nationale pour la RRC et l'ACC, n'en a pas les capacités; et à ce titre, ne peut assurer le rôle de leadership, qui lui revenait dans un système de gouvernance verticale à variance "top-down"; tout comme elle n'a aucun pouvoir de contrôle et ne peut exercer de contrôle, du moins, comme le préfèrent certains participants, superviser l'ensemble des acteurs de la GC et leurs interventions; (iii) quand bien même, administrativement l'ANPC, au nom de la Plateforme, détient et concentre à son niveau et au niveau national le pouvoir de décision et prend des décisions qui sont répercutées jusqu'au niveau communal; alors qu'en absence de décret d'application de leur décret de création, ces deux institutions, sensées assumer la responsabilité de la gouvernance de la RRC au Bénin

n'existent pas juridiquement. Par ailleurs, (iv) ils sont à 95% d'avis que la gouvernance influence les ressources, les services et les résultats en GC.

*Pour ce qui est des caractéristiques des ressources*

On peut retenir que : (i) les participants, tout en reconnaissant l'importance des ressources, déplorent en général leur faible disponibilité pour la GC et plus spécifiquement, la faible disponibilité du financement de la GC; pour lequel l'État est désigné par 85% des participants comme étant la première source de financement; (ii) les ressources sont le principal objet d'échange des participants à l'étude avec les autres acteurs et partenaires, dans le cadre de la GC; (iii) contrairement au modèle de gouvernance des ressources centralisé au niveau national avec la concentration des ressources à ce niveau, 90% des participants pensent que le niveau communal devrait être la cible à prioriser pour tout financement de la GC, dans la perspective d'une gouvernance centrée sur la commune; pour peu que l'objectif visé reste la qualité des services pour assurer la résilience des populations; parce que, toujours selon eux, les ressources influencent la gouvernance, les services et les résultats.

Qu'en est-il des caractéristiques du processus?

#### **4.1.2. Critique des caractéristiques du processus de la GC.**

Nous savons déjà, au regard de tout ce qui précède et de l'avis des participants, que dans cette étude il est admis que la structure (en termes de gouvernance et de ressources) détermine/influence les services et les résultats; et que la gouvernance et les ressources s'influencent mutuellement. Étant donné que « *par processus d'action, on entend l'ensemble des processus durant lesquels et par lesquels les ressources sont mobilisées et employées par les acteurs pour produire les biens et services requis pour atteindre les finalités de l'intervention* » [84] et qu'il est reconnu par les participants, que les ressources mobilisées et les capacités pour les mobiliser pour la GC sont faiblement disponibles et accessibles; alors, il est possible ou on est tenté de penser, par déduction, que le processus serait mauvais ou peu efficace, à l'image de ce que sont les ressources et le système de production des services. C'est pourquoi il s'avère important de savoir ce que pensent les participants des caractéristiques du processus. A ce titre, la présente sous-section traite de comment les services sont produits et surtout si la quête de la performance a toujours été de mise.

#### 4.1.2.1. La fréquence des codes à l'analyse des caractéristiques du processus

De nombreuses données fournies par les participants à l'étude concourent à caractériser le processus de la gestion des catastrophes au Bénin. Pour les besoins de cette étude, au regard de ses objectifs, nous nous appesantissons ici, surtout sur celles qui sont en lien avec la performance. Prenant en compte la formulation de certaines questions, réponses des participants et des codes découlant de leur analyse, nous procédons à des regroupements de codes, relevant de différentes catégories de codes, qui sont porteurs d'explications pouvant faciliter, si nécessaire, le raisonnement déductif. Les tableaux de fréquences de codes rassemblées, les commentaires ou observations qui les expliquent et les différentes fréquences de codes non organisées en tableau qui suivent, viennent éclairer la compréhension des caractéristiques du processus.

Catégorie code	Codes	Cas %	Observation
gouvernance\systeme\CONDQR4	Renforcement du système-Q4	5,00	Ces codes, relèvent du processus et sont un extrait de l'ensemble des codes qui représentent, pour les participants, les conditions à remplir pour offrir des services de qualité.  <i>Voir tableau 26</i>
	Réduction vulnérabilités-Q4	15,00	
	Pertinence réponse-Q4	25,00	
	Prévention-cond-Q4	15,00	
	Reconstruction-cond-Q4	20,00	
	Intégration secteurs-Q4	15,00	
	Assistance diverse-Q4	30,00	
	Relèvement-cond-Q4	25,00	
	Culture du risque-Q4	15,00	
	Coordination nationale-Q4	45,00	
	Gestion efficace-Q4	30,00	

Tableau XXVI. Conditions, en rapport avec la performance, à remplir pour

une production de services de qualité, selon les participants aux entretiens individuels.

Il se dégage de ce tableau que tous les codes mentionnés, au-delà du fait qu'ils relèvent globalement des conditions que les participants estiment fondamentales pour offrir des services de qualité, ils semblent décrire plus spécifiquement des aspects en rapport avec le processus. C'est dire que, pour les participants, si les services des différents volets de la GC, que sont la prévention (y compris la culture du risque), le relèvement (incluant l'assistance diverse) et la reconstruction, sont des réponses pertinentes, coordonnées avec l'intégration des secteurs à tous les niveaux au plan national et gérées efficacement, dans un système renforcé, en vue de réduire les vulnérabilités; alors, ils pourraient être considérés comme relevant d'un processus d'action

capable de produire des services de qualité, requis pour atteindre les finalités de la GC. Mais, étant donné que ces codes, présentés comme des conditions pour atteindre des objectifs de qualité des services, ne décrivent pas les caractéristiques d'un tel processus, nous nous référons à d'autres codes, qui apportent des informations complémentaires, pour qualifier les premiers codes (ceux du tableau XXVI). Le tableau XXVII présente un récapitulatif des codes complémentaires sélectionnés.

Codes	Cas%	Codes	Cas%	Codes	Cas%
<b>Résultats d'entretien individuel</b>		<b>Résultats de discussion de groupe</b>			
<b>Volets de GC moins développés</b>		<b>DG – La GC a-t-elle répondu aux prescriptions du CAH – Pourquoi? Besoins pour non-respect du CAH</b>		<b>DG - Ce qui est fait Appréciation système et services - extrait</b>	
Prévention	90	Non-Q4	100	Services inadaptés-Q3	100
Adaptation	85	Adaptation-besoin-Q4	50	Services pas du tout satisfaisants-Q3	100
Préparation	90	Préparation-besoin-Q4	50	Mécanismes non pertinents-Q3	100
Secours	60	Secours-besoins-Q4	50	Mécanismes inefficaces-Q3	100
Relèvement Pré	95	Relèvement-pré-besoins-Q4	50	Capacités insuffisantes-Q3	100
Relèvement	95	Relèvement-besoins-Q4	50	Mise en œuvre projet difficile-Q3	100
Reconstruction	85	Reconstruction-besoins-Q4	50	<i>Voir tableau XXII</i>	
<i>Voir tableau XVIII</i>		Prévention-besoin-Q4	50		
		<i>Voir tableau XIX</i>			

Tableau XXVII. Récapitulatif des caractéristiques du processus de la GC

Alors – (i) si selon 60% à 95% des participants à l'entretien, les services des différents volets de la GC sont moins développés; (ii) et si 100% des participants des deux groupes de discussion ont déclaré que la GC au Bénin n'a pas répondu aux prescriptions du CAH et que tous les volets ont besoin d'être renforcés (participants du groupe1 : 50%); parce que pour eux tous (100%), les services sont inadaptés et pas du tout satisfaisants; du fait de mécanismes non pertinents et inefficaces, et de capacités insuffisantes; ce qui rend la mise en œuvre des projets difficile – il va sans dire que tous les éléments de processus, que sont les codes du tableau XXVII, peuvent prendre les caractéristiques : moins développés, non pertinents, inadaptés, insuffisants, pas du tout satisfaisants ou inefficaces. Par ailleurs, en répondant à la question 35, en rapport avec la performance, les participants aux entretiens individuels ont été 75% contre 15% à affirmer qu'au Bénin, la qualité des prestations ou des services n'est pas le fondement des interventions de la GC, telle qu'elle est menée. Mais au-delà des fréquences de code, les segments codés des différentes entrevues nous en disent long.

### *Des caractéristiques du processus : ce qu'en disent les participants à l'étude*

Il est fait ici, le point de ce que nous apprennent les segments pertinents des différents types d'entrevue, pour des réponses qui se complètent et desquelles il ne sera retenu que les segments qui sont en lien avec le processus.

#### Ce que disent les participants aux entretiens individuels

Les préoccupations ayant porté sur la performance, les questions étaient en rapport avec la qualité des services. A la première question, qui traitait des conditions à remplir en GC, afin d'atteindre l'objectif de résilience des populations avec l'offre de services de qualité, le participant 1GICN1, suggère qu'il faut remédier au fait que la qualité des services soit affectée par des incapacités en général; et en particulier : (i) il faut une action intégrée, qui fasse interagir tous les secteurs qui s'investissent dans le champ de la RRC; (ii) renforcer la compréhension de la RRC, en assurant les formations spécifiques relatives aux questions de risques de catastrophe, pour une meilleure connaissance du risque par les populations, surtout celles qui sont exposées; (iii) assurer la prise en charge psycho sociale, l'accompagnement des victimes, leur réinsertion, la reconstruction des infrastructures socio communautaires; (iv) la définition et la mise en place de politique et stratégies, qui œuvrent pour une allocation de ressources supplémentaires; et (v) une coordination nationale assurée par le gouvernement et les partenaires, dans les cadre d'un partenariat public-privé (Entretien 1 1GICN1). Mais il faut aussi « *maintenir les communes dans un état constant de veille [...] pour pouvoir faire face aux catastrophes et à ses risques* » (Entretien 16 3GICN2). A la seconde question, qui invitait les participants à se prononcer sur l'existence ou non de la qualité des prestations ou services, comme fondement des interventions de GC, les participants ont reconnu, que pour plusieurs raisons, surtout en rapport avec les déficits de capacité, qu'il reste beaucoup à faire (Entretien 3 1GICN3). Alors, chaque institution ou acteur fait ce qu'il peut selon ses capacités (Entretien 11 3GICC1; Entretien 15 3GICN1), pour aider les populations victimes (Entretien 12 3GICC2).

#### Ce que disent les participants aux discussions de groupe

Quand il est demandé aux participants aux discussions de groupe d'apprécier les mécanismes de production des services en place ou de dire, plus spécifiquement, s'ils pensent que ces mécanismes sont pertinents, efficaces et efficients; et que ce qui est fait en matière de GC est

très satisfaisant, satisfaisant ou pas du tout satisfaisant, les réponses des participants du groupe de discussion 2 (populations affectées par les inondations de 2010, déplacées et bénéficiaires de l'assistance), semblent refléter leur vécu. Dans leur réponse présentée ci-dessous, chaque segment représentant l'intervention de chaque participant du groupe, on peut retenir ce qui suit :

« Après la dernière grande inondation de 2010, on nous a déplacé ici. Pour notre installation, il a été fait un forage d'eau potable et on nous a construit une école de six classes. Nous vivions surtout de l'agriculture et de la pêche. Mais ici nous n'avons ni terre pour cultiver, ni cours d'eau pour pêcher. C'est pourquoi certaines familles sont retournées dans notre village Agbovi. Pour cultiver, ceux qui sont restés doivent faire tous les jours 6 km pour aller cultiver leurs anciens champs, qu'ils avaient abandonnés à Agbovi. On ne peut donc pas parler de pertinence, d'efficacité, d'efficience et ici, personne n'est satisfait de ce qui est fait ».

« Est-ce qu'en regardant notre condition de vie ici, on peut dire qu'on est satisfait ? »

« Je ne connais pas les organes de gestion, mais ce qui est sûr c'est qu'ils ne réussissent rien encore, qui répond à nos besoins prioritaires ».

« C'est bon l'eau et l'école qu'on nous a données, et les populations voisines peuvent en profiter. Mais je pense qu'il y avait d'autres priorités, comme où on vit (habitat). Donc il n'y a pas de satisfaction totale ».

« Il faut voir tous ceux qui sont repartis à Agbovi. Pendant cinq ans ce village n'est pas reconstruit. S'il y a d'autres inondations, ceux qui sont partis vont revenir et nous n'avons rien pour les accueillir, parce que nous-mêmes nous sommes sous des tentes déchiquetées et pleines de moisissure et de parasites ».

« Ceux qui ont essayé de nous aider n'ont pas fait l'essentiel de ce qu'il nous faut. Ils ont fait ce qu'ils ont voulu et personne ne nous avait demandé notre avis ».

« Il paraît qu'ailleurs, par exemple avec Care, dans la commune de Zogbodomè, cela ne s'est pas passé comme chez nous, où c'est Caritas qui a mal géré. Comme disait le premier qui a parlé, il n'est pas possible de parler de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de satisfaction » (Réponses Discussion de groupe 2 – Q3).

En abordant ce qui n'est pas fait et les besoins non comblés, la question 4 invitait les participants aux discussions de groupe à dire si selon eux les interventions de GC, telles que conduites, ont répondu aux prescriptions du Cadre d'Action de Hyōgo ou si, selon eux (surtout pour ceux qui ne connaissent pas le CAH), tout ce qui devrait être fait a été fait. Les participants du groupe 1, parlant des inondations et de leur gestion ont déclaré :

« Mais il y a aussi dans d'autres localités où ça se passe comme à Cotonou, mais ces localités n'ont pas les moyens qu'il y a à Cotonou. Par exemple le problème des inondations parce que [...] il y a eu beaucoup de pertes et beaucoup de gens sans abris, les plantations sont détruites. Au fait, les populations se sont retrouvées sans leurs moyens.

Elles ont tout perdu. Le problème, c'est la manière dont on va répondre spontanément dans les localités ».

« Oui c'est ça, ce que je pense, parce qu'à leur niveau s'il faut attendre avant d'aller dans les localités, ça ne va plus, le temps de répondre spontanément, ou l'aptitude pour réagir promptement est bien difficile ».

« Sur le plan national [...], c'est vraiment du coup par coup » (Réponses Discussion de groupe 1 – Q4).

Quant à ceux du groupe 2, ils pensent que leurs « besoins ne sont pas comblés et cela se voit, sans que l'on parle » (Réponses Discussion de groupe 2 – Q4).

Avec la question 5, il avait été demandé aux participants de citer un et un seul problème que connaît la GC au Bénin; et il est présenté ici uniquement avec les segments de leurs réponses en lien avec le processus. Pour les participants du groupe 1, le problème prioritaire, se pose en termes d'incapacités du niveau communal à gérer les catastrophes. En effet,

« [...] le problème ne se pose pas en termes de ressource financière, en tant que telle; parce que [...] le risque ça se produit toujours sur le territoire d'une commune.

Quand il y a catastrophe, la population attend le gouvernement, qu'il vienne au secours, alors que, les problèmes se posent en termes de prévention.

[...] Normalement il doit avoir un plan communal d'urgence. C'est l'exemple de la commune de Dangbo, qui connaît des inondations à répétition, au cours desquelles, les routes sont impraticables et où on est obligé de se déplacer en pirogue et qui ne dispose pas d'un plan de réponse ou de gestion des catastrophes.

Et quand tu prévois dans tes lignes budgétaires, on veut mettre par exemple 200.000 Fr; ça ne veut pas dire que vous devez attendre que les gens soient inondés. Avant de sortir les 200.000 Fr, qu'est-ce qu'on doit faire pour que les gens ne soient pas inondés ? Donc, qui sont les gens qui sont inondés? Géographiquement, où ils sont ? Et vous devez savoir qu'au niveau de la mairie il doit aussi avoir une équipe qui s'occupe de ça » (Réponses Discussion de groupe 1 – Q5).

Quant à ceux du deuxième groupe, les problèmes relèvent des mauvais choix de réponses, qui sont priorisés et mis en œuvre par les acteurs, sans l'implication des bénéficiaires. Cela se résume à des déclarations comme :

« Je ne sais pas ce qui se passe ailleurs; mais je peux dire pour notre cas ici qu'il y a une absence ou de mauvais programmes de relèvement et de reconstruction.

Le fait que ceux qui interviennent ne font rien pour nous éviter les dégâts et pertes dues aux inondations.

En tant que concernés, on ne nous demande pas ce que nous voulons.

Pour beaucoup de ceux qui nous ont aidés, nous sommes traités comme des mendiants.

Le problème de l'habitat est capital.

Si on nous aide à sortir de la pauvreté, on peut construire des maisons solides, qui peuvent résister aux inondations » (Réponses Discussion de groupe 2 – Q5).

C'est dire, en conclusion, que :

- 85% contre 15% des participants aux entretiens individuels pensent que toutes les dispositions qui sont prises à ce jour, ne peuvent pas permettre de créer et de maintenir de façon durable la qualité des prestations et des services; parce que, « *face aux incapacités* » (Entretien 5 1GICN5) « *les vulnérabilités et les risques existent toujours et, pour plusieurs raisons, se diversifient et s'accumulent de plus en plus* » (Entretien 1 1GICN1; Entretien 2 1GICN2); avec le défi de mobiliser des ressources et d'offrir de services de qualité (Entretien 1 1GICN1; Entretien 10 2GICN4; Entretien 7 2GICN1; Entretien 20 4GICN3). A ce sujet, « *il faut renforcer les stratégies de mobilisation des ressources et il faut que l'État s'engage davantage et augmente ses contributions financières* » (Entretien 3 1GICN3). Mais, face à une persistance des problèmes et la routine, au-delà d'une mobilisation des ressources, c'est de la gestion efficace des risques et des catastrophes (Entretien 3 1GICN3) et d'une bonne gouvernance (Entretien 7 2GICN1), qu'il faut aussi. Autrement, étant donné que « *les vulnérabilités aux risques persistent et qu'il s'installe un cercle vicieux risques - vulnérabilités – catastrophes* » (Entretien 15 3GICN1), le défi capital à relever est celui de la restructuration et de la gestion efficiente et efficace de toutes les ressources et des systèmes (Entretien 20 4GICN3); sinon, « *la situation va rester telle qu'elle est et va sûrement continuer à se dégrader* » (Entretien 6 2GICD1); parce que « *on fait du saupoudrage et les problèmes, les vulnérabilités et les risques continuent à s'accumuler* » (Entretien 11 3GICC1). Toutefois, « ce n'est pas possible sans une certaine autonomie financière et technique avec l'engagement de l'État, pour le renforcement des connaissances et des autres capacités (Entretien 16 3GICN2).
- les participants (85%) pensent que les services offerts à travers les différentes interventions de GC déterminent la résilience des populations; parce que, selon eux avec leur position diversement interprétée, « *les services offerts permettront d'éliminer ou de réduire les vulnérabilités* » (Entretien 1 1GICN1); et à d'autres de préciser, « *si les services sont de qualité, ils peuvent induire la résilience* » (Entretien 3 1GICN3; Entretien 7 2GICN1); alors

que « *des services de mauvaise qualité ne peuvent favoriser la résilience* » (Entretien 4 1GICN4).

Il se dégage donc de tout ce qui précède, que dans toute action, pour l'obtention des résultats attendus, le processus d'action pour produire les services est déterminant et semble aussi important que la structure (gouvernance et ressource). Qu'en est-il alors des caractéristiques des résultats?

### **4.1.3. Critique des caractéristiques du résultat**

Les résultats, en termes de finalité d'une intervention, pour Brousselle A., Champagne F. et al., « *visent à modifier l'évolution d'un ou plusieurs phénomènes en agissant dans le temps sur un certain nombre de leurs causes ou de leurs déterminants, pour corriger une situation problématique* » [84]. La modélisation du système de gestion des catastrophes, que nous avons présentée pour la définition des objectifs de cette étude, avait identifié la qualité des services, comme résultat intermédiaire, et la résilience comme résultat final, tel que retenu par le CAH. Ce sont les caractéristiques de ces résultats, que les participants aux entretiens individuels ont décrites, à travers les réponses à deux questions. Le résultat de l'analyse de ces données recueillies est présenté en deux volets : les fréquences de codes et les segments codés.

Avec la première question, il s'agissait pour les participants d'apprécier la qualité des services offerts, dans le cadre de la GC; quand bien même, les préoccupations par rapport à la qualité de service ont déjà été abordées dans la précédente sous-section, mais visaient son lien avec le processus d'action. Avec la seconde question, il était demandé aux participants de dire si l'objectif de la résilience des populations face aux catastrophes est un objectif déjà atteint. Leur position, traitée ici comme résultat avec leurs réponses au sujet de la qualité des services, est restée perplexe ou peu tranchée. Cela n'a pas été le cas pour leurs réponses à propos de la résilience, qui ont été plus tranchées ou catégoriques. La fréquence et les segments des codes présentés ci-après en donne le détail.

#### **4.1.3.1. La fréquence des codes à l'analyse des caractéristiques des résultats**

Le tableau XXVIII rapporte les fréquences des codes, caractéristiques de la qualité des services offerts en GC. Plus spécifiquement, il en ressort : que 40% des participants ont affirmé qu'il n'y

a pas de qualité de service et que 10% n'en sont pas sûrs. Quant aux autres, certains ont plutôt trouvé que les services sont inadaptés (30%) ou insuffisants (55%), ou ont d'autres opinions non en rapport avec l'appréciation de la qualité de service (10%), ou sont sans opinions (25%).

Catégorie code	Codes	Cas%
Résultat\qualité\AVISQSO40	Pas de qualité-Q40	40,00
	Ce n'est pas sûr-Q40	10,00
	Services inadaptés-Q40	30,00
	Services insuffisants-Q40	55,00
	Autre opinion-Q40	10,00
	Sans opinion-Q40	25,00

Tableau XXVIII. Appréciation de la qualité des services offerts en GC,

par les participants aux entretiens individuels

Pour ce qui est de la question 41, les participants sont 85% à affirmer que la résilience des populations, face aux catastrophes, n'est pas un objectif déjà atteint, contre 5% qui ont pensé le contraire.

*Des caractéristiques des résultats : ce qu'en disent les participants à l'étude*

En donnant leur appréciation sur la qualité des services offerts, dans le cadre de la GC, même si certains participants, comme 1GICN2, pensent qu'il n'y a pas actuellement de qualité (Entretien 2 1GICN2), beaucoup d'entre eux (voir la fréquence des codes du tableau XXIX), n'ont pu avoir des positions aussi tranchées. En effet, face aux besoins et les moyens mis en œuvre, il serait difficile de parler de qualité (Entretien 1 1GICN1); ou, on ne peut parler de qualité, parce qu'on apporte juste le nécessaire, au regard des moyens que nous avons (Entretien 3 1GICN3); et comme les services sont insuffisants (Entretien 4 1GICN4; Entretien 15 3GICN1), il reste beaucoup à faire (Entretien 7 2GICN1), d'autant plus que « *les services offerts répondent juste à des obligations de protection en urgence, sans soucis de réhabilitation et de reconstruction* » (Entretien 5 1GICN5). Donc, « *ce sont des services incomplets* » (Entretien 6 2GICD1; Entretien 9 2GICN3), « *qui ne répondent pas nécessairement aux besoins des populations affectées* » (Entretien 6 2GICD1); parce que « *on essaie ce qu'on peut, mais à défaut de moyens et capacités réels, ce n'est pas sûr que la qualité y soit toujours* » (Entretien 11 3GICC1). Dans ces conditions, « *la qualité n'est pas garantie pour ce que nous faisons actuellement. Aucune disposition n'est prise pour éviter le pire* » (Entretien 12 3GICC2). Il est alors aisé de penser

que « *il reste beaucoup à faire surtout dans l'accessibilité et l'utilisation des données pour planifier ou programmer les interventions et dans tout ce qui est en rapport avec la prévention et particulièrement avec le système d'alerte précoce* » (Entretien 10 2GICN4). En effet,

« Tous les volets sont moins développés, du fait d'insuffisance de capacitation des ressources humaines, d'insuffisance des autres ressources; malgré le nombre important de personnes en situation de risques ou affectées, leur forte exposition aux risques et leur faible résilience. Alors, la qualité des services est affectée par l'insuffisance des ressources tant humaines, que financières. Cela est couplé avec le manque de formations spécifiques relatives aux questions de risques de catastrophe. La disponibilité des ressources est loin de correspondre à nos attentes, dans un monde qui doit de plus en plus faire face aux changements climatiques. Il faut : une action intégrée [...]; une prise en charge psycho sociale, l'accompagnement des victimes, leur réinsertion, la reconstruction des infrastructures socio communautaires et une coordination nationale conduite par le gouvernement et ses partenaires. Face à la mauvaise compréhension de la RRC au Bénin, l'absence de volonté politique, la faible budgétisation ou la budgétisation éparse, il faut une allocation de ressources supplémentaires, une appropriation du risque par les populations en général et celles exposées en particulier. Cela signifie qu'en l'état actuel, la qualité des services laissent à désirer, parce qu'ils sont insuffisants et inadaptés aux besoins » (Entretien 8 2GICN2).

Alors que, quand on leur demande si l'objectif de résilience des populations face aux catastrophes est un objectif déjà atteint, à travers des réponses diversement formulées et avec des arguments variant d'un participant à un autre, ils ont majoritairement reconnu à 85% que l'objectif de résilience n'est pas encore atteint. Quelques segments codés, cités ci-après témoignent de cette position, à savoir : « *NON, il n'y a pas de résilience* » (Entretien 15 3GICN1). « *Les populations sont toujours vulnérables aux catastrophes* » (Entretien 11 3GICC1; Entretien 14 3GICC4). « *On ne peut pas prétendre que c'est déjà atteint* » (Entretien 3 1GICN3), parce que « *les interventions sont en général plus réactives que proactives* » (Entretien 3 1GICN3; Entretien 7 2GICN1; Entretien 16 3GICN2; Entretien 13 3GICC3) et « *après il n'y a plus rien* » (Entretien 13 3GICC3); parce que « *c'est quand la catastrophe est là que tout le monde commence à courir* » (Entretien 6 2GICD1) « *et les dommages ne sont pas réparés* » (Entretien 7 2GICN1). « *Ce qui est fait n'est pas suffisant pour garantir ou assurer la résilience des populations. Il est indispensable d'offrir des services de qualité* » (Entretien 4 1GICN4). « *Je ne crois pas que je peux dire que la résilience des populations est atteinte* » (Entretien 10 2GICN4). « *Tout le monde sait qu'il y a un problème de mauvaise gestion et d'incapacités diverses* » (Entretien 19 4GICN2; Entretien 14 3GICC4). Il y a aussi « *le*

*dysfonctionnement de tout le système, faute de textes réglementaires, pour donner aux organes de gestion le crédit nécessaire »* (Entretien 20 4GICN3).

Face au constat de l'objectif de résilience non atteint, en réponse à la question sur les leçons apprises des expériences passées, en répondant, certains ont profité pour faire des propositions, afin d'améliorer la situation. A ce titre, pour le participant 3GICN1, il faut que les populations elles-mêmes arrivent à faire face aux éventuelles catastrophes et à être résilientes; parce qu'en face de catastrophe, si les ménages menacés ou affectés doivent encore attendre que l'assistance vienne du niveau national, ça veut dire que les populations au niveau local ne sont pas encore résilientes (Entretien 15 3GICN1). Mais cette situation se répète, parce qu'on attend toujours l'aide de l'extérieur, de l'étranger, parce qu'on n'a pas de ressources et on n'a rien fait pour développer les ressources et capacités locales et on a encouragé la dépendance des populations locales; alors que le développement de la culture du risque et de leur autonomie, ferait qu'elles ne solliciteront l'aide que quand la manifestation du phénomène catastrophique va dépasser un certain seuil de gravité (Entretien 15 3GICN1).

En d'autres termes, *« les interventions opérationnelles sont moins visibles »* (Entretien 1 1GICN1). Il faut plus de capacités de gestion des catastrophes, pour améliorer les interventions en direction des populations (Entretien 1 1GICN1; Entretien 2 1GICN2). Il faut *« prendre en compte tous les volets de la RRC et changer de stratégie : donner la priorité à la prévention; impliquer les populations à la base pour la RRC; développer des projets/programmes à base communautaire, sur la réduction des risques environnementaux; rendre fonctionnels et dynamiques les groupes thématiques et développer l'intersectorialité »* (Entretien 3 1GICN3). Par ailleurs, pour faire de la résilience, en grande partie, c'est la prévention (Entretien 9 2GICN3). Alors, *« il faut concentrer la GC au niveau des communes et la renforcer ; ainsi, il y aura des aléas qui vont se manifester, mais il n'aura pas de catastrophe ou il en aura de moins en moins »* (Entretien 9 2GICN3). Cela signifie, qu'il faut aussi : *« mettre en œuvre la politique de décentralisation, dans le cadre de la GC »* (Entretien 9 2GICN3); *« donner la priorité à tous les volets de la RRC »* (Entretien 16 3GICN2); puis *« mobiliser les ressources et capacités et être plus prévoyant »* (Entretien 12 3GICN2).

Mais dans la perspective de cette mobilisation des ressources et capacités avec plus de prévoyance, que recommande le cas Entretien 12 3GICC2, il importe de comprendre l'importance que les participants accordent aux ressources financières.

## 4.2. Ressource financière et son importance dans la gestion des catastrophes

Quand on aborde au Bénin, les questions en rapport avec la gestion des catastrophes, les discours les plus courants tournent autour de : « *Ce dont la GC souffre surtout dans le pays, c'est l'insuffisance ou l'inexistence des ressources* » (Entretien 9 2GICN3); ou : « *l'insuffisance ou l'absence de capacités en général* » (Entretien 3 1GICN3). Ces caractéristiques des ressources ayant été vues dans la première section, la présente section traite de l'importance des ressources financières dans la gestion des catastrophes. Les résultats de l'analyse de cette thématique sont présentés ici en différents volets, qui font état des fréquences de codes et des segments codés des entretiens individuels et des discussions de groupe; et qui aident à la compréhension de l'importance des ressources financières dans la GC. Plus particulièrement, ils apportent des éléments de réponse sur des préoccupations comme : la place et la disponibilité des ressources financières, les sources de financement de la GC; et la place de l'assurance climatique (sinon, de la micro assurance climatique) dans la stratégie de renforcement du financement de la GC au niveau local et au niveau des individus.

### 4.2.1. La fréquence des codes à l'analyse de l'importance des ressources financières dans la GC

Les données présentées ici, à travers le tableau 30 et les graphiques 12 et 13, évoquent surtout la place des ressources financières dans la GC.

Catégorie code		Codes	Cas%
ressources\diversité\BESRESQS19	Ressources	Financières-Q19	90,00
		Humaines qualifiées	60,00
		Matérielles-Q19	20,00
		Informationnelles-Q19	10,00
	Autre-Q19	15,00	
	Je ne sais pas 19	5,00	

Tableau XXIX. Place des ressources financières dans les besoins en ressources

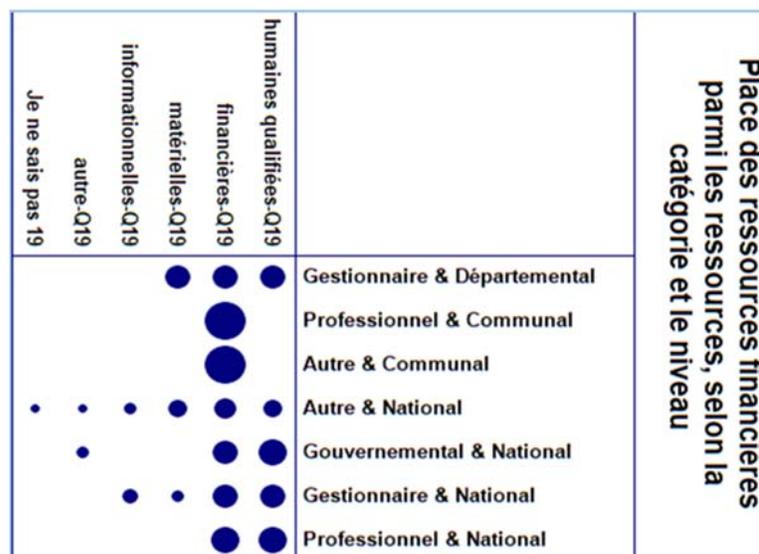


Figure 23. Place des ressources financières parmi les ressources, selon cat et niv

Il ressort du tableau XXIX – qui traite de la place des ressources financières dans les ressources dont les participants aux entretiens individuels ont besoin, pour offrir des services de qualité et assurer la résilience des populations (question 19) – que les ressources financières sont reconnues par 90% des participants à l'étude comme représentant le besoin le plus important; avec après les ressources humaines qualifiées (60%), les ressources matérielles (20%) et les ressources informationnelles (10%).

Analysées selon les variables catégorie et niveau (voir figure 24), quand bien même les ressources financières représentent globalement la ressource retenue par toutes les catégories de participants et à tous les niveaux, il existe toutefois quelques nuances dans l'importance qui lui est accordée d'une catégorie-niveau à une autre. En effet, pour les catégories professionnel et autre au niveau communal, les ressources financières constituent l'unique choix et sont la plus importante; tout comme elles occupent la première place chez la catégorie autre au niveau national (mais sur un ensemble de quatre choix); alors qu'elles revêtent la même importance avec les ressources humaines, pour les professionnels au niveau national (sur un ensemble de deux choix) et pour les gestionnaires au niveau national (sur un ensemble de quatre choix); ou qu'elles ont été citées comme facteurs limitants ensemble avec les ressources humaines qualifiées et les ressources matérielles, par le gestionnaire au niveau départemental.

Des discussions de groupe il ressort, comme relevé dans les données des entretiens individuels, que les ressources financières représentent le plus important des besoins en ressources non comblés (voir tableau XXX).

En effet, parmi tous les besoins exprimés par les participants aux discussions de groupe, les ressources financières occupent la première place (100%) parmi les ressources citées, et partagent la même place avec assistance diverse (État et solidarité), renforcement des capacités des communes et la culture du risque, dans un ensemble de douze besoins.

Cette position, des ressources financières comme étant la ressource la plus importante dont les participants ont besoin, reste globalement la même (première place), quand il a été question des éléments dont la faiblesse ou l'absence limite la qualité des services. Nous avons vu dans la section précédente (codes des réponses à la question 5 - tableau XXVI) que, selon les participants, parmi les éléments dont la faiblesse ou l'absence limite la qualité de leurs services, les ressources financières sont considérées comme le facteur limitant la qualité de service le plus important; parce qu'elles occupent la première place avec 90%, loin devant les ressources humaines qualifiées (45%) et les données (40%). Toutefois, à l'analyse de cette position selon les variables catégorie et niveau (voir figure 25), quand bien même en général les ressources financières sont la ressource retenue par l'ensemble des catégories des participants à tous les niveaux, il existe quelques nuances dans l'importance qui lui est accordée d'une catégorie-niveau à une autre.

Catégorie code	Codes	% Cas	
IMPLANTATION – CAH	<b>BESOINS NON COMBLES</b>		
	implantation\besoins\NONCOMBLES	Ressources financières-Q6	100,00
		Assistance diverse Etat-Q6	100,00
		Assistance diverse solidarité-Q6	100,00
	Besoins dans le domaine de la GC au Bénin	Renforcer connaissances locales-Q6	50,00
		Formations-Q6	50,00
		Culture du risque-Q6	100,00
		Autres besoins non comblés-Q6	50,00
		Renforcement capacités communes-Q6	100,00
		Gestion ascendante down-top-Q6	50,00
		Bonne gouvernance-Q6	50,00
		Bonne politique relèvement-reconstruction	50,00
Développement connaissances locales en RRC		50,00	

Tableau XXX.Fréquence des codes des besoins en GC

On peut alors retenir d'une lecture combinée figure 25 et du tableau XXX, que les ressources financières représentent le facteur limitant le plus important à : 100% pour le gestionnaire au niveau départemental (un seul facteur cité); 66,70% pour la catégorie autre au niveau communal (deux facteurs cités); 37,50% pour les gouvernementaux au niveau national (sur dix facteurs cités); 26,30% pour les gestionnaires au niveau national (sur neuf facteurs cités); alors que pour les professionnels au niveau communal (40%) et la catégorie autre au niveau national (20%), la première place est partagée avec d'autres facteurs. Mais pour les professionnels au niveau national, les ressources financières (12,50%), viennent au troisième rang, après la culture du risque (18%) et la volonté politique (18%).

Toutefois, contrairement à cette importance (première place en général) qui leur est reconnue en tant qu'élément dont l'absence ou la faiblesse limite la qualité des services, les ressources financières viennent en troisième position (65%), après les capacités des ressources (100%) et les capacités de gestion (85%), quand il s'agit des conditions pour créer et maintenir la qualité des prestations et des services en GC (question 36).

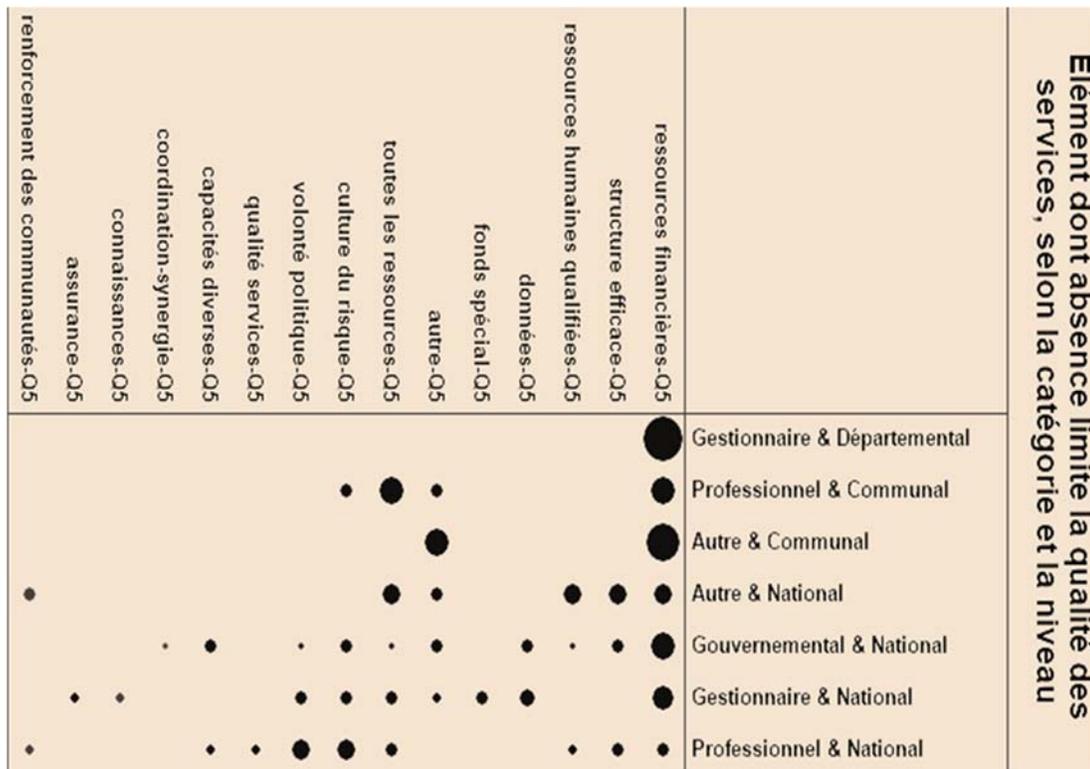


Figure 24. Place des ressources financières, dans les facteurs qui limitent la qualité des services, selon cat et niv.

## **4.2.2. Importance des ressources financières dans la GC : ce qu'en disent les participants à l'étude**

### **4.2.2.1. De la place des ressources financières dans la GC :**

Quand il a été demandé aux participants les ressources dont ils ont le plus besoin pour offrir des services de qualité et assurer la résilience des populations, pour la plupart d'entre eux, les besoins se sont limités aux ressources financières, humaines et matérielles. En effet, pour eux, « l'argent est le nerf de la guerre; avec l'argent, on peut avoir toutes les autres ressources » (Entretien 11 3GICC1; Entretien 17 4GICC1); parce que « les ressources financières sont très importantes ou indispensables » (Entretien 12 3GICC2); mais, « les ressources financières en permanence sont capitales » (Entretien 5 1GICN5).

De l'avis de quelques-uns, ce sont des « ressources humaines de qualité et des ressources financières suffisantes (Entretien 10 2GICN4; Entretien 3 1GICN; Entretien 2 1GICN2), qu'il faut pour résoudre les problèmes de vulnérabilité des populations, face aux catastrophes (Entretien 2 1GICN2). Mais, quant au participant 1GICN4, seules les ressources humaines sont essentielles. En effet, selon lui,

« [...] la meilleure des ressources, ce sont les Hommes. Dès qu'on réfléchit, on trouve la solution, quels que soient les moyens (financiers ou les moyens matériels) que les gens ont. En fonction du moyen matériel ou financier que nous avons, on essaie de s'adapter pour résoudre le problème. [...] Et par rapport à la qualité, je pense que la qualité dépend de plusieurs critères ou inputs. Pour que l'output soit de qualité, il faut que les inputs soient vraiment à la hauteur. Aujourd'hui nous n'avons pas beaucoup de ressources humaines dans la plupart des domaines. Ce qui pénalise systématiquement la qualité, malgré la volonté de bien faire de ceux qui sont là, ils sont débordés, parce qu'ils sont en nombre insuffisant. Donc il faut pouvoir apprécier cela en allant sur le terrain en sachant évaluer le nombre de personnes qu'il faut pour un travail donné, pour avoir un résultat de qualité » (Entretien 4 1GICN4).

### **4.2.2.2. Des sources du financement de la GC**

Comme nous avons vu plus haut, les participants aux entretiens individuels ont été 85% à reconnaître que l'État est la première source de financement de la GC au Bénin, contre 80% pour les aides internationales et 40% pour les organisations internationales. Mais ils sont 90% à déclarer ne pas connaître la place de l'État dans le financement de la GC ou de ne pas avoir de précision sur la contribution de l'État sur l'ensemble des interventions de RRC et d'ACC

(Entretien 1 1GICN1). Pour 15% des participants, tout le monde reconnaît que la participation de l'État au financement de la GC est faible, parce que généralement en cas de catastrophe, on sait que l'État déclare l'état de catastrophe naturelle et demande l'aide internationale (Entretien 5 1GICN5). Toutefois, aux dires d'un responsable au fait des rouages de la GC au Bénin,

« La contribution de l'État est encore très faible. Si notre organisation n'est pas là, alors que le Bénin doit pouvoir renforcer ses capacités, [...] on aura vraiment du mal; parce que les Béninois, les cadres béninois n'ont pas encore internalisé l'enjeu même de la politique<sup>9</sup>. Ils pensent que les institutions internationales doivent tout faire à leur place, alors que nous sommes là pour les appuyer. C'est pourquoi on est dans une stratégie [...] où notre organisation ne va pas faire le pays à la place des citoyens eux-mêmes. Elle est là pour l'appui, suivant les termes de la coopération internationale, [...] dans le domaine du renforcement des capacités » (Entretien 9 2GICN3).

En témoignent certaines interventions de points focaux de la RRC au niveau des communes, qui considèrent que « *pour ce qui concerne le budget prévisionnel de la commune, il est juste prévu 500.000 Fr CFA pour 2015, mais je n'ai pas d'information sur ce que prévoient pour nous les niveaux départemental et central* » (Entretien 11 3GICC1); ou que « *au niveau de notre commune, il n'y a aucune ligne budgétaire propre à la RRC* » (Entretien 12 3GICC2); alors que « *s'il n'y a pas d'argent on ne peut rien faire* » (Entretien 14 3GICC4; Entretien 17 4GICC1); et « *peut-être que c'est la raison qui fait que la commune ne fait rien* » (Entretien 14 3GICC4). Cette situation pose donc de réels problèmes de disponibilité de ressources financières.

#### **4.2.2.3. De la disponibilité des financements de la GC :**

A 85% contre 15%, les participants ont reconnu que les financements destinés à la GC au Bénin ne sont pas disponibles. Cette situation est marquée, comme nous l'avons déjà dit, par une faible budgétisation en faveur de la GC ou une budgétisation éparse et plus globalement par une absence d'allocation de ressources supplémentaires, une absence de mécanisme assurantiel et de fonds spéciaux pour la GC (Entretien 8 2GICN2). Cette situation explique le fait que les interventions, déterminées par les moyens disponibles, n'arrivent pas à couvrir les besoins des populations affectées (Entretien 7 2GICN1). Mais elle est due à l'absence de politique de mobilisation de fonds pour les changements climatiques et la GC (Entretien 20 4GICN3). Ce qui fait que « *au niveau de la commune nous n'avons pas de financement spécifiquement prévu*

---

<sup>9</sup> Il faut entendre par politique, politique de la réduction des risques de catastrophe et la politique de coopération.

*pour la gestion des catastrophes; et pour tout ce qu'il y a à faire, ce qui semble disponible ne peut rien faire. Donc nous attendons toujours des aides pour le moindre problème »* (Entretien 11 3GICC1). C'est pourquoi, la mobilisation des ressources et des appuis techniques, auprès des partenaires au développement doivent aller de pair (Entretien 20 4GICN3; Entretien 3 1GICN3). Toutefois, ils ont été peu nombreux (10%), à reconnaître que les données et informations de qualité disponibles et accessibles sont des ressources et qu'elles sont un besoin fondamental (Entretien 10 2GICN4); et tout comme l'ont relevé deux des participants, la ressource qu'il faut surtout, c'est l'assurance (ou un mécanisme assurantiel), avec la création d'un fonds spécial; sachant que pour les besoins, il faut davantage de ressources financières (Entretien 19 4GICN2; Entretien 8 2GICN2). C'est pourquoi, la manifestation d'un besoin aussi important en ressources financières, face à une faible capacité de mobilisation de financements en faveur de la GC, nous a poussé à faire réfléchir les participants aux différentes stratégies possibles, afin de renforcer le financement de la GC, surtout au niveau local et au niveau des individus; et à analyser la place de l'assurance dans ces stratégies proposées.

#### **4.2.2.4. De la place de l'assurance, dans la stratégie de renforcement du financement de la GC au niveau local et au niveau des individus :**

La question 25 s'est proposé de recueillir auprès des participants des avis et propositions de stratégies ou approches de mobilisation de financements, afin de renforcer les capacités de GC, surtout au niveau des individus et au niveau local, pour l'efficacité des prestations et la résilience des populations. L'analyse des données recueillies à ce sujet auprès des participants à l'étude a non seulement permis de dégager les grandes lignes des stratégies proposées, mais aussi de se rendre compte de la place consacrée à l'assurance, comme stratégie et moyen pour renforcer le financement de la GC. Pour la compréhension du sens de leurs choix, nous présentons les fréquences des codes issus de l'analyse et les segments codés sélectionnés à ce sujet.

##### *Fréquence des codes à l'analyse*

Il ressort du tableau XXXI que dans la recherche de stratégies, pour renforcer le financement de la GC au niveau local et individuel, les participants à l'entretien individuel ont surtout accordé la priorité à l'assurance catastrophe à 45%, après le développement de la protection sociale (75%), le micro-crédit (65%), et la réduction de la pauvreté (65%).

Catégorie code	Codes	Total Cas %	Gestionnaire & Départemental							Professionnel & Communal	Autre & Communal	Autre & National	Gestionnaire & National	Professionnel & National	Gouvernemental & National	
			ressources/diversité\REFINLOC25	Développement protection sociale-Q25	75,00	25,00	14,30	20,00	6,50	26,70	0,00	21,20				
Micro crédit-Q25	65,00	25,00		14,30	40,00	3,20	20,00	0,00	24,20							
Réduction pauvreté-Q25	65,00	50,00		14,30	40,00	3,20	20,00	0,00	18,20							
Assurance catastrophe-Q25	45,00	0,00		2,40	0,00	16,10	16,70	0,00	12,10							
Renforcement structures base-Q25	35,00	0,00		11,90	0,00	22,60	3,30	20,00	12,10							
Politique financement local-Q25	35,00	0,00		14,30	0,00	16,10	10,00	0,00	3,00							
Engagement Etat-Q25	20,00	0,00		2,40	0,00	9,70	3,30	0,00	0,00							
Gestion centrée sur communes-Q25	25,00	0,00		11,90	0,00	9,70	0,00	20,00	3,00							
Politique décentralisation-Q25	30,00	0,00		9,50	0,00	9,70	0,00	20,00	0,00							
Gestion sommet-base-Q25	5,00	0,00		4,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00							
Implication populations-Q25	10,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	20,00	3,00							
Autre 25	15,00	0,00		0,00	0,00	3,20	0,00	20,00	3,00							

Tableau XXXI.Stratégies de renforcement du financement proposées : selon cat et niv.

Catégorie	Codes	Total Cas %	Cas par catégorie et période %										
			Autre & non déterminée	Autre & Avant-Pendant- Après	Professionnel & Avant	Autre & Avant-Pendant	Professionnel & non déterminée	Autre & Avant	Gouvernemental & Avant-Pendant	Gouvernemental & Avant- Après	Gestionnaire & Avant-Pendant- Après	Professionnel & Avant-Pendant	Gestionnaire & Avant-Pendant
ressources/diversité\REFINLOC25	Développement protection sociale	75,00	0	0	14,3	40	0	9,1	13,3	22,2	25,8	12,5	0
	Micro crédit-Q25	65,00	0	0	14,3	40	0	9,1	20	27,8	22,6	12,5	0
	Réduction pauvreté-Q25	65,00	5,6	0	14,3	20	0	9,1	26,7	16,7	22,6	12,5	66,7
	Assurance catastrophe-Q25	45,00	11,1	100	3,6	0	0	9,1	26,7	0	16,1	0	0
	Renforcement structures base-	35,00	0	0	0	0	0	9,1	0	5,6	0	6,3	0
	Politique financement local-Q25	35,00	33,3	0	17,9	0	0	9,1	6,7	16,7	0	6,3	33,3
	Engagement Etat-Q25	20,00	16,7	0	17,9	0	0	18,2	6,7	0	9,7	6,3	0
	Gestion centrée sur communes	25,00	5,6	0	3,6	0	0	18,2	0	0	3,2	0	0
	Politique décentralisation-Q25	30,00	16,7	0	10,7	0	66,7	0	0	5,6	0	6,3	0
	Gestion sommet-base-Q25	5,00	11,1	0	3,6	0	33,3	9,1	0	0	0	18,8	0
	Implication populations-Q25	10,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12,5	0
	Autre 25	15,00	0	0	0	0	0	0	0	5,6	0	6,3	0

Tableau XXXII.Stratégies de renforcement du financement proposées : selon cat et pér.

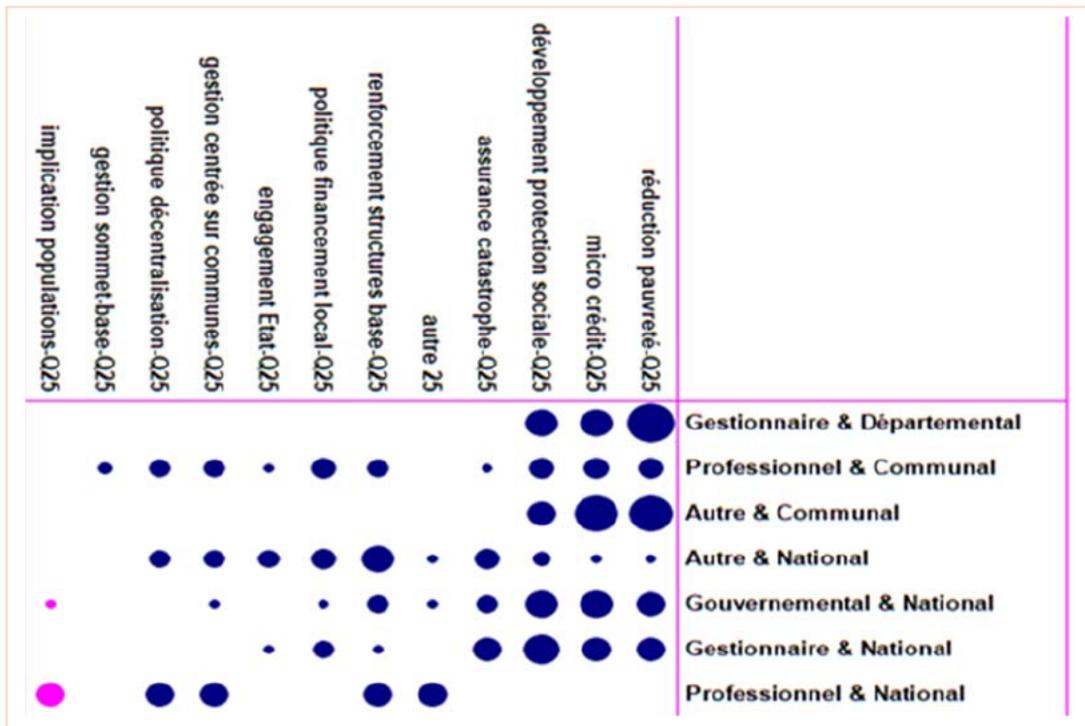


Figure 25. Stratégies de renforcement du financement de la GC, selon cat et niv.

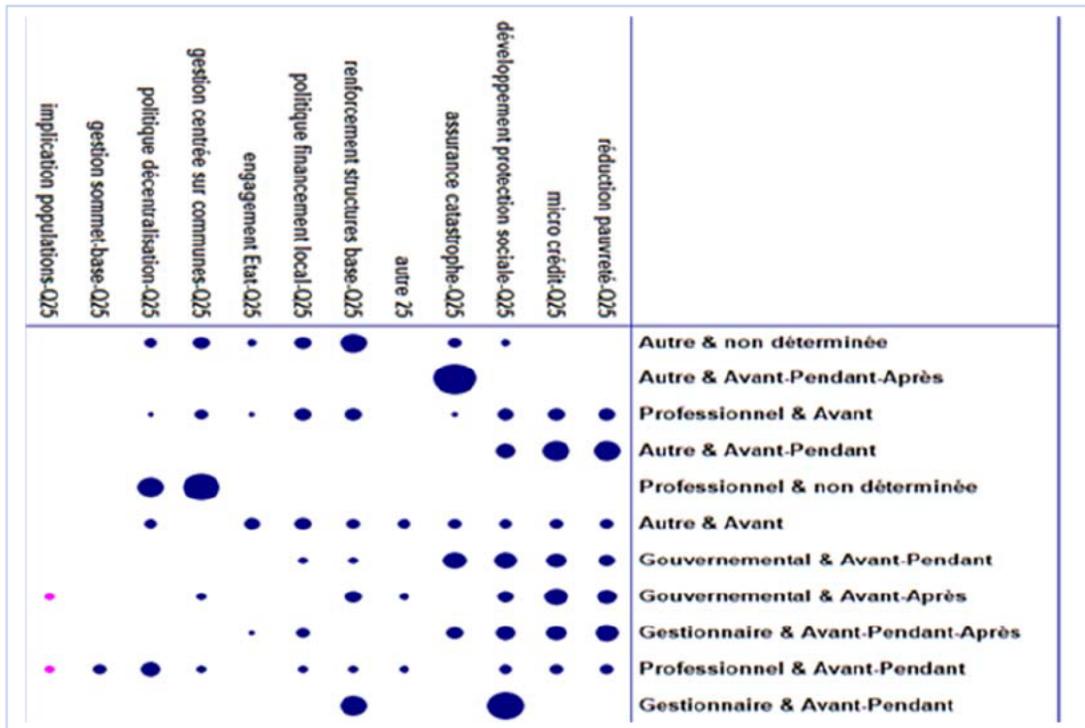


Figure 26. Stratégies de renforcement du financement de la GC, selon cat et pér.

Viennent ensuite et entre autres, le renforcement des structures de base et une politique de financement local côtés à 35%; avant une politique de décentralisation (30%), une gestion centrée sur les communes (30%), etc.

De l'analyse des données selon les variables catégorie et niveau, il se dégage de la figure 26, que l'assurance catastrophe a été retenue comme stratégie pour renforcer le financement local de la GC, par les gestionnaires au niveau national (16,70%), les participants de la catégorie autre au niveau national (16,10%), les gouvernementaux au niveau national (12,10%) et les professionnels au niveau communal (2,40%); mais elle n'a pas du tout été évoquée par le gestionnaire au niveau départemental et le participant de la catégorie autre au niveau communal.

Toutefois, la réduction de la pauvreté, les micro-crédits et le développement de la protection sociale ont été retenus par toutes les catégories de participants à tous les niveaux (avec la remarque que les professionnels du niveau communal qui ont fait le choix de l'assurance ne représentent que 2,40%), exceptés les professionnels au niveau national, qui ont plutôt préconisé le renforcement des structures à la base, une politique de financement locale, une gestion centrée sur les communes, la politique de décentralisation et l'implication des populations.

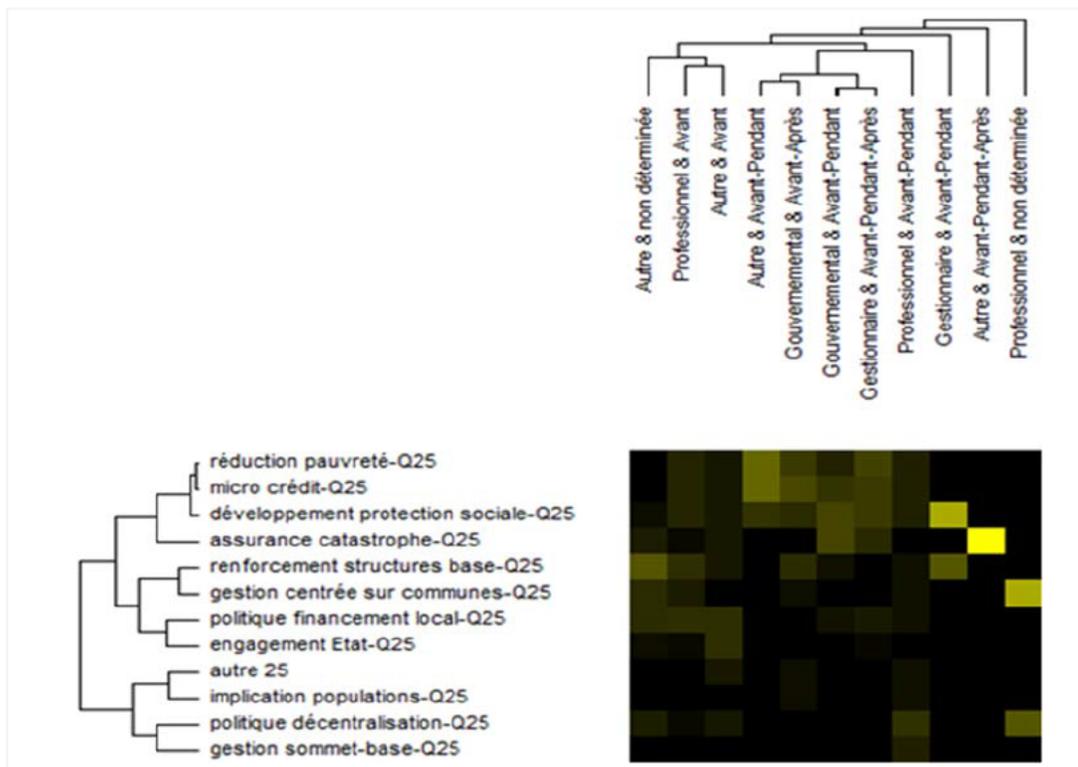


Figure 27. Stratégies de renforcement du financement de la GC, selon cat et pér.

Des mêmes données, sur les stratégies de renforcement du financement local et individuel de la GC, analysées selon les variables catégorie et période sont ventilées sur onze cas au lieu de sept comme dans l'analyse selon les variables catégorie et niveau. Il se dégage de la figure 27 (placé à côté de la figure 26, pour des besoins de comparaison) et du tableau XXXII, que : (i) l'assurance catastrophe a été surtout proposée comme stratégie par les participants de la catégorie autre (avant pour 9,1%; avant-pendant-après pour 100% et période non déterminée pour 11,1%), qui n'interviennent pas directement dans la GC. Mais elle a été aussi retenue par les gouvernementaux (avant-pendant pour 26,7% et avant-après pour 16,1%) et les professionnels (avant, pour 3,6%); (ii) les cas, professionnel & non déterminée et gestionnaire & Avant-Pendant, n'ont ni proposé l'assurance catastrophe, ni le développement de la protection sociale et le micro crédit, comme stratégie. Le tableau XXXIII, qui suit donne, pour la proposition de l'assurance catastrophe comme stratégie, le détail sur la répartition des cas et surtout des combinaisons de variables qui ont porté ce choix.

POUR L'ENSEMBLE DES CODES														Observation	
Variables							Variables							La lecture des données (en gras), pour le code assurance catastrophe se fait suivant la direction de la flèche (ascendante).	
Catégorie				Niveau			Catégorie				Période				
Gouv	Pr	Ges	Aut	Nat	Dép	Com	Gouv	Pr	Ges	Aut	Avt	Pdt	Apr		ND
1	2	2	2	4	1	3	5	2	2	1	5	2	2		1
<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>3</b>		<b>2</b>
1	1	1	1	3	0	1	1	1	1	3	5	3	2		1
Gouv	Pr	Ges	Aut	Nat	Dép	Com	Gouv	Pr	Ges	Aut	Avt	Pdt	Apr		ND
Catégorie				Niveau			Catégorie				Période				
Variables							Variables								
POUR LE CODE ASSURANCE CATASTROPHE															

**Légende :** Le nombre à l'intérieur du cadre brun représente le Total du cas concerné; et sur la base duquel on peut considérer les données d'une même variable, qu'il soit en rapport avec l'ensemble des codes (en haut), ou avec les codes qui concernent uniquement l'assurance catastrophe (en bas). Sur cette base on peut calculer les %

**NOMBRE**

Tableau XXXIII. Assurance catastrophe comme stratégie de renforcement

du financement local et individuel de la GC : répartition des stratégies par cas et variables

Il se dégage de ce tableau de l'analyse de l'ensemble des codes versus le code de l'assurance, que : (i) selon les variables catégorie et période, les participants de la catégorie autre (3/4, soit 75%) sont ceux qui ont le plus opté pour l'assurance catastrophe, comme stratégie de renforcement du financement local et individuel de la GC; alors que ce sont les participants qui interviennent dans la période avant les catastrophes (5/9, soit 55%) qui ont fait ce choix; avec ensuite ceux de la période pendant (3/6, soit 50%); puis selon les variables catégorie et niveau, ils sont 21% et 20%, respectivement au niveau national et communal, contre 0% au niveau départemental, à faire le choix de l'assurance et sont un (1) par catégorie (mais représentant un pourcentage qui varie entre 16% pour les gouvernementaux, 20% pour les professionnels et 25% pour les gestionnaires).

Par ailleurs, la figure 28 (voir page 274) montre pour la variable période, une forte similarité entre : gestionnaire & avant-pendant-après et gouvernemental & avant-pendant; et entre gouvernemental & avant-pendant et autre & avant; puis avec une similarité entre ces deux groupes. Il existe aussi un lien fort entre assurance catastrophe et Autres & avant-pendant-après.

#### *Ce qu'en disent les participants à l'étude*

Pour les participants à l'étude, « *il faut renforcer le pouvoir d'achat des populations et réduire leurs vulnérabilités* » (Entretien 1 1GICN1; Entretien 2 1GICN2; Entretien 6 2GICD1), en les aidant « *à développer des activités génératrices de revenu* » (Entretien 1 1GICN1); avec le développement de la politique de protection sociale, pour lutter contre la pauvreté (Entretien 2 1GICN2; Entretien 6 2GICD1). En d'autres termes, « *il faut le renforcement des structures à la base* » (Entretien 3 1GICN3); tout en sachant que « *faire des populations des acteurs ou des cibles prioritaires est une stratégie incontournable* » (Entretien 3 1GICN3); ou en développant les capacités financières des personnes pauvres et vulnérables aux risques et en développant une mise en œuvre de la politique de protection sociale, qui assure un transfert efficace des risques (Entretien 10 2GICN4), et qui intègre « *la mise en place, par l'État, d'une réelle politique de financement de la gestion des catastrophes* » (Entretien 10 2GICN4). C'est dire que la « *mise en place d'un mécanisme assurantiel* » (Entretien 8 2GICN2) ou « *l'assurance, serait une bonne solution* » (Entretien 18 4GICN1) et ce pourrait être une « *micro assurance climatique généralisée* » (Entretien 19 4GICN2). Autrement dit, « *renforcer la capacité de transférer les risques au niveau des individus avec le développement de la protection sociale* » (Entretien 4

1GICN4; Entretien 9 2GICN3); « *en développant des mécanismes de financement local pour la GC, qui impliquent la participation de toutes les populations et un fort engagement de l'État* » (Entretien 16 3GICN2).

Il va sans dire que « *les ressources qui sont concentrées quelque part, c'est vrai que c'est pour répondre à quelque chose, mais il faut, pour toujours, avoir des ressources aussi au niveau communautaire pour amener les gens à être autosuffisants* » (Entretien 15 3GICN1). C'est pourquoi, « *il faut renforcer les capacités des plateformes communales, en ressources et connaissances; il faut que la gestion soit centrée sur les communes ; avec toutes les structures basées dans les communes* » (Entretien 11 3GICN1) et dans un cadre plus global, il faut mettre en œuvre la politique de décentralisation en cours depuis; et donner le pouvoir aux structures communales, parce que si on donne des moyens pour lutter contre la pauvreté, les populations seront moins vulnérables et auront la possibilité de mieux faire face aux catastrophes (Entretien 11 3GICN1). A ce titre, « *on peut développer la microfinance qui va améliorer la situation financière des pauvres* » (Entretien 17 4GICN1). Cependant, pour un des participants, « *il vaut mieux, dans le cadre de la GC, une gestion ascendante du sommet à la base, comme cela se fait maintenant ; parce que les communes n'ont pas les capacités de gestion et toutes les ressources peuvent être détournées* » (Entretien 12 3GICN2); contrairement aux avis qui prônent « *qu'il faut que la commune devienne autonome, avec l'application réelle de la politique de décentralisation* » (Entretien 14 3GICN4).

Comme pour conclure le débat sur l'autonomie des communes, le participant 4GICN3 a tenté de situer les responsabilités face aux incapacités des communes. Selon lui,

« *le niveau de mise en œuvre de la politique de décentralisation est encore faible et les communes et quartiers de ville ne sont pas encore autonomes. Donc, il faut mettre en œuvre la politique de décentralisation et rendre les communes capables et autonomes. Les communes n'ont pas les capacités pour gérer les catastrophes. Mais elles peuvent assurer la gestion des catastrophes, si leurs capacités sont renforcées et si les diverses ressources sont mises à leur disposition. Ce qu'il y a à faire relève prioritairement du Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique et donc de l'ANPC. C'est l'une des conséquences de la dislocation d'un seul ministère en deux ministères : intérieur et administration territoriale* » (Entretien 20 4GICN3).

Pour conclure cette section, on peut retenir que, pour les participants à l'étude, les ressources financières sont importantes pour la gestion des catastrophes, d'autant plus que leur disponibilité

est faible en général à tous les niveaux et qu'elles sont peu accessibles au niveau communal; du fait des sources de financement de la GC limitées et peu diversifiées; avec une contribution de l'État jugée faible par rapport aux besoins. A ce titre, (i) les ressources financières occupent de loin la première place parmi les besoins en ressources des participants pour leurs interventions en GC; (ii) elles sont reconnues comme le facteur le plus déterminant pour la qualité des services qu'offrent les participants; (iii) mais elles occupent la troisième (3<sup>ème</sup>) place dans les conditions pour créer et maintenir de façon durable la qualité de service.

Dans la recherche de stratégies pour renforcer le financement local de la GC et au niveau individuel, les solutions préconisées par les participants portent surtout sur : (i) le développement de la protection sociale (75%) avec certains de ses produits comme : le micro-crédit (65%) et l'assurance catastrophe (45%); (ii) la réduction de la pauvreté (65%); et (iii) certaines stratégies qui ciblent majoritairement les capacités du niveau local à renforcer, comme: le renforcement des structures de base, une politique de financement local, une gestion centrée sur les communes, une politique de décentralisation et l'implication des populations à la GC.

Par ailleurs, une observation du dendrogramme (voir figure 29), sur la place des ressources, pour l'obtention de la qualité de service généré avec la fonction « coding by variable » et la combinaison des variables catégorie et niveau, à partir de la combinaison des codes des réponses de cinq différentes questions, en rapport avec la qualité de service, on note un ensemble de similarité entre différents codes. Les plus importantes (similarités) avec indice de similarité à 1, s'observent surtout entre : (i) assurance – connaissances – fonds spécial – renforcement des systèmes – autonomie financière des populations – disponibilité des données; (ii) partenariat public-privé – fonds spécial – coordination-synergie – réduction des vulnérabilités; et (iii) mécanisme assurance – pertinence réponse.

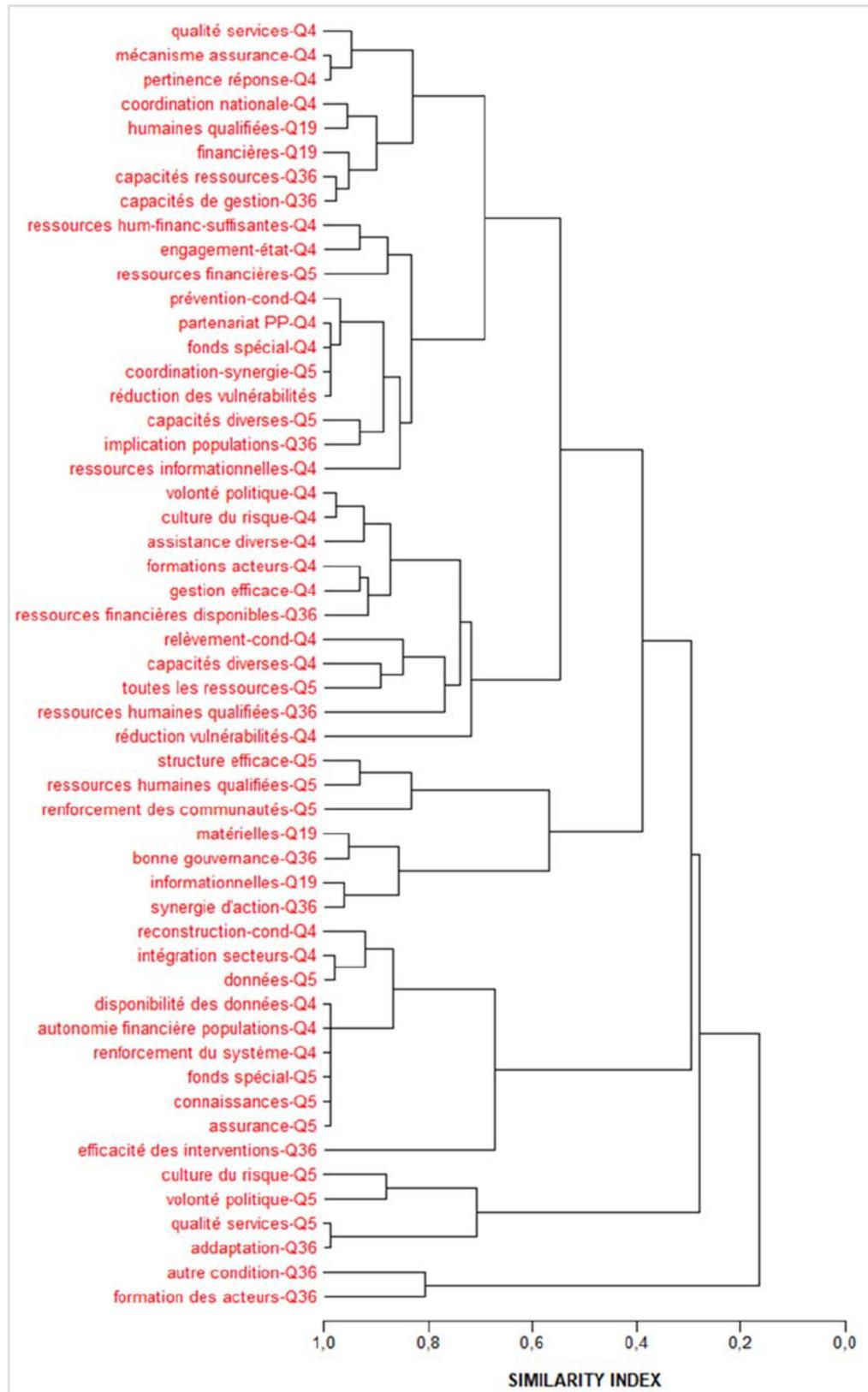


Figure 28. Place des ressources et des ressources financières, pour la qualité de service

### **4.3. Intégration de la micro assurance à la GC : le rôle, la faisabilité et les implications, tels que perçus par les participants à l'étude.**

L'objectif général de cette étude est d'analyser comment l'intégration de l'assurance climatique (MAC) influence le système de gestion des catastrophes. Cette préoccupation ayant été prise en compte dans la collecte et l'analyse des données, la présente section vise à en présenter les résultats, qui sont successivement abordés à cet effet suivant les thèmes : le rôle de l'intégration du MAC à la GC, la possibilité ou la faisabilité de l'intégration de la MAC à la GC, les secteurs et leviers à mobiliser et les leviers d'action essentiels et la possibilité d'interaction ou d'intersectorialité.

#### **4.3.1. Le rôle de l'intégration du MAC à la GC**

Quand il a été demandé aux participants s'ils pensent que l'intégration de la micro assurance à la GC pourrait jouer un rôle dans le renforcement du financement local, l'amélioration de l'efficacité de la GC et la résilience des populations, même s'ils ont été 95% à répondre Oui, pour 5% de répondants qui n'ont pas d'idées sur la question, certaines positions du Oui sont peu tranchées ou sont perplexes, avec Oui – Non à 10% et Oui, mais pertinence et orthodoxie exigée à 10%. La sélection des segments codés, issus de leurs réponses à l'analyse, en disent long.

En effet, pour beaucoup, l'assurance est un produit financier (Entretien 18 4GICN1), donc elle va apporter un complément substantiel à ce qui existe (Entretien 18 4GICN1; Entretien 1 1GICN1; Entretien 20 4GICN3). De par ses pratiques, elle va induire l'amélioration de l'efficacité de la GC (Entretien 18 4GICN1); avec une amélioration de la qualité des prestations et des services (Entretien 1 1GICN1) qui, combinée à « *la réparation des dommages et les mesures de prévention que la pratique de l'assurance va instaurer, vont favoriser la résilience des populations couvertes par l'assurance* » (Entretien 18 4GICN1; Entretien 1 1GICN1; Entretien 3 1GICN3; Entretien 9 2GICN3; Entretien 8 2GICN2; Entretien 15 3GICN1). C'est dire que « *l'assurance assure le transfert des risques, donc peut favoriser la résilience* » (Entretien 4 1GICN4) et « *plus de moyens favorisent l'efficacité* » (Entretien 4 1GICN4). Mieux, « *en apportant des moyens financiers et de nouvelles pratiques, l'assurance va améliorer*

*l'efficacité de la GC* » (Entretien 20 4GICN3); et au plan individuel, « *la réparation des dommages par l'assurance pour chaque individu assuré, va favoriser et renforcer sa résilience* » (Entretien 20 4GICN3; Entretien 7 2GICN1); parce que « *l'assurance va réorganiser le système de gestion des catastrophes, pour plus d'efficacité* » (Entretien 16 3GICN2) et « *les personnes assurées pourront se relever plus facilement* » (Entretien 15 3GICN1).

Par ailleurs, étant donné qu'avec l'assurance, « *il y a plus de rigueur dans la gestion* » (Entretien 15 3GICN1) et que « *l'assurance peut apporter du financement pour certains volets de la GC* » (Entretien 11 3GICC1); alors, « *si tous les volets de la GC sont bien développés à travers des interventions bien gérées, cela va favoriser l'efficacité de la GC* ». C'est dire que, si l'assurance permet la prévision et peut redonner aux assurés leur dignité et les empêcher de se comporter comme des mendiants ou d'éternels assistés ; comme c'est le cas maintenant (Entretien 12 3GICC2); il importe, qu'avec les pertes en cas d'inondation ou de sécheresse, il faut se protéger; et l'assurance peut le faire (Entretien 17 4GICC1). Il va sans dire qu'au plan collectif, « *si tout le monde est assuré, ou si tous ceux qui sont exposés sont assurés, l'assurance peut favoriser la résilience collective* » (Entretien 13 3GICC3). En effet, sa philosophie est d'assurer le transfert des risques en protégeant les assurés (Entretien 1 1GICN1; Entretien 3 1GICN3), même pauvres; parce que « *l'assurance pour couvrir les risques de catastrophe existe déjà dans d'autres pays en voie de développement* » (Entretien 2 1GICN2; Entretien 1 1GICN1; Entretien 16 3GICN2).

Il se dégage de ce qui précède qu'on peut retenir du rôle de la MAC, qu'elle pourrait contribuer à renforcer le financement et l'efficacité de la GC, du fait de sa capacité à assurer le transfert de risques, donc à faciliter la résilience des systèmes et des populations. C'est pourquoi il s'est avéré important d'étudier avec les participants la possibilité pour son intégration à la GC au Bénin.

#### **4.3.2. La possibilité ou la faisabilité de l'intégration de la MAC à la GC**

Pour les besoins de l'intégration de la micro assurance à la gestion des catastrophes, il a été demandé aux participants à l'étude si, malgré la situation de pauvreté au Bénin, elle est possible ou faisable; et ce qui justifie ou explique leur position. La question ayant été aussi bien posée

dans les entretiens individuels, que dans les discussions de groupe, les résultats seront présentés selon ces deux schémas.

#### 4.3.2.1. Ce que pensent les participants à l'entretien individuel de la possibilité de l'intégration de la MAC à la GC

Les fréquences des codes regroupées dans un tableau commenté et une sélection des segments codés, clarifient leur position, par rapport à la possibilité de l'intégration de la MAC dans la GC. Il ressort de ce tableau, qu'à 75% de Oui contre 15% de Non et 10% de "Je ne sais pas", les participants aux entretiens individuels pensent qu'il est possible d'intégrer la MAC à la GC au Bénin. Mais il s'agit d'une position nuancée, qui semble témoigner d'une incertitude de la part des participants; ou que la possibilité est subordonnée à des conditions. Cette perplexité s'explique avec les : Oui si assurance obligatoire (10%); Oui si populations sensibilisées (20%); Oui sans obligation (5%); Oui-mais pertinence et orthodoxie exigées (5%); Oui et Non (5%); ce sera difficile (40%); et engagement État (15%); et elle dénote de la perception d'une difficulté certaine, de fréquence 40%, à prendre en considération.

Catégorie code	Codes	Cas%	Observations
INTEGRATION – MAC - POSSIBLE	Oui-Q28	75,00	
	Non-Q28	15,00	
	Oui si assurance obligatoire-Q28	10,00	
	Oui si populations sensibilisées-Q28	20,00	
	Oui sans obligation-Q28	5,00	
	Oui-mais pertinence et orthodoxie exigées-Q28	5,00	
	Oui et Non-Q28	5,00	
	Ce sera difficile-Q28	40,00	
	Engagement Etat-Q28	15,00	
	Je ne sais pas 28	10,00	

Tableau XXXIV.Possibilité d'intégration micro assurance à la GC

#### *De ce que disent les participants*

Au regard de l'importance que revêt le présent volet de la section, du fait qu'il traite de la thématique de l'intégration de la MAC à la GC (fondement de cette étude) et de l'analyse de la possibilité de cette intégration, nous nous faisons, pour les besoins de compréhension, l'obligation de laisser les participants à l'étude traiter amplement des questions, en rapportant dans un enchaînement cohérent les segments codés pertinents, pour ce que chacun d'eux apporte

de spécifique, pour nourrir et faire avancer la connaissance et la compréhension de la thématique dans son contexte. Ces segments codés traduisent aussi les nuances dans les positions remarquées à la lecture des fréquences des codes.

Ceux qui croient que c'est possible

Ils argumentent diversement leur choix, souvent accompagné de leurs suggestions. On peut alors retenir entre autres, des réponses comme : « *Je pense que cela existe déjà dans d'autres pays. Donc on peut faire ça ici, s'il y a la volonté politique et si on s'organise* » (Entretien 11 3GICC1). C'est dire qu'au Bénin, c'est bien sûr possible (Entretien 8 2GICN2) et « *il faut une assurance, avec obligation de l'assurance catastrophe aux occupants des sites à risques et aux agriculteurs* » (Entretien 8 2GICN2). Mais, pour le cas 7, elle devra être une assurance à la portée de tous; et pour être possible, l'essentiel est d'expliquer, d'amener la population à comprendre son importance, son utilité et qu'elle soit effective. C'est à ces conditions que la population comprendra le bienfondé de son intégration à la GC. Étant donné que pour en bénéficier, il faut adhérer et souscrire, cela nécessitera beaucoup de communications pour amener les gens à comprendre et adhérer (Entretien 7 2GICN1). On peut alors admettre que,

« C'est possible, c'est faisable. Bien sûr, ça peut se réaliser. D'abord il faut partir d'une sensibilisation des populations qui sont souvent victimes de ces catastrophes et leur expliquer, leur montrer le bien fait de l'assurance en cas de catastrophe, pour les aider à surmonter ces crises là et à se passer de l'assistance qu'ils attendent toujours pour leurs besoins. Il faut les amener à comprendre par des séances de sensibilisation le bien fondé des assurances en cas de catastrophe. [...] Mais l'état ne doit pas les laisser comme ça, l'État, dès qu'il y a quelque chose sur le terrain va apporter sa contribution. Bon avec l'expérience que nous connaissons des béninois, si vous voulez aller avec la méthode obligatoire, un problème va se poser !! Moi je pense que pour réussir il vaut mieux allez de façon à amener chacun à comprendre et adhérer librement. Surtout qu'il s'agit de l'Homme, ce n'est pas comme les véhicules. L'Homme en tant qu'être humain, est sensible, souvent touché, il va se dire que c'est là la solution à ses problèmes. C'est pour cela que j'ai parlé d'une sensibilisation. Parce qu'entre ceux qui ne sont pas touchés par ces crises-là et ceux qui sont touchés, c'est ceux qui sont déjà touchés qui seront vraiment coopérants » (Entretien 6 2GICD1).

Mais quand bien même c'est possible, comme ce système d'assurance n'est pas encore connu, il ne faudrait pas prendre des décisions sans rencontrer et sensibiliser tout le monde; parce qu'il y a des groupements de producteurs de coton qui s'organisent pour l'assurance ; sachant qu'à

tout moment, tout peut arriver et il faudrait prendre les dispositions (Entretien 17 4GICC1). En effet,

« Par expérience avec d'autres formes d'assurance qui existent déjà et parce que l'initiative de l'assurance ne porte pas sur la subjectivité. C'est sur ce qu'on vit ici. Quand vous prenez un producteur vous lui parlez de la sécheresse il sait déjà de quoi il s'agit; [...] et il sait aussi qu'avec ses moyens, s'il y a sécheresse, il ne peut pas produire ; donc adhérer à une assurance qui va lui venir en aide en cas de ces catastrophes, là ça serait très simple. C'est pourquoi ça doit marcher, parce que c'est des phénomènes auxquels ils sont habitués et ils savent qu'ils sont incompétents pour freinent les catastrophes naturelles surtout. Voilà pourquoi ça doit marcher » (Entretien 13 3GICC3).

Comme pour rassurer ceux qui doutent de la faisabilité de l'intégration de la MAC, c'est en puisant dans ses expériences personnelles, que le participant 1GICN4 a donné deux exemples de bonnes pratiques tirés sur place, dans une région bien reculée du Bénin, pour montrer que si ça a été possible dans le secteur de la santé, c'est aussi possible pour la micro assurance climatique. « *Donc l'assurance, oui c'est possible; ça peut se faire, si la population comprend* » (Entretien 4 1GICN4). C'est dire par exemple que

« Aujourd'hui nous avons le vaccin, mais le sérum anti rabique coûte très cher [...], 29.000 Fr CFA, et la population ne peut pas l'acheter. Il faut que l'état subventionne, mais il faut aussi que la population participe par solidarité locale. Donc il faut envisager toutes ces formes de participation, pour que la population aide l'état à les aider, à les soigner.

J'ai l'expérience de la construction d'un bloc opératoire à KERU. Dans les années quatre-vingt la population de KERU n'a pas pu construire, ou réhabiliter un hôpital, dans lequel il y avait un bloc opératoire, une salle de radiologie et un laboratoire; et qui était resté pendant des années in opérationnel. L'hôpital le plus proche était celui de Banikouara à onze kilomètres, mais aussi dans un état très dégradé. J'ai expliqué aux populations combien ça pouvait coûter. C'est vrai elles m'ont dit qu'elles n'avaient pas d'argent et je leur ai dit que je voulais seulement 0,5 francs par kg de coton vendu. Pour eux c'est comme si je me moquais d'eux, 0,5 francs ce n'est même pas 1 franc CFA, mais en fin de compte lorsqu'on a fait la vente en fin d'année on a eu plus de trente millions de francs CFA on a réhabilité le bloc, le laboratoire, la radiologie, les deux groupes de 56 KV qui m'ont permis encore d'électrifier la commune de KERU. Donc il faut expliquer à la population et elle va comprendre, [...]. Je pense que lorsque les enfants des gens qui sont déjà en dessous des 36% du seuil de pauvreté sont malades, ils arrivent à trouver la solution pour qu'ils guérissent. Ou bien quand la femme doit accoucher. Vous savez quand le problème se pose et quand les gens sont conscients des problèmes, on essaie de trouver la solution. Il faut pouvoir sensibiliser cette population par rapport à leurs risques, par rapport à leur devenir, pour que les gens prennent conscience de cela. Si on arrive à avoir l'adhésion de cette population, je pense qu'on pourra résoudre beaucoup de problèmes » (Entretien 4 1GICN4).

Cependant, même si ce n'est pas impossible, c'est difficile; et ce n'est pas sûr que ce soit possible chez les plus pauvres (Entretien 3 1GICN3); surtout que l'assurance en général n'est pas développée (Entretien 3 1GICN3). Et si,

« On peut le faire, c'est vrai que ça va prendre du temps; ça va être un peu plus ou moins compliqué à mon avis. Mais on pourrait toujours y parvenir, parce que si je dis ça c'est que la catastrophe frappe toujours comme on le dit par définition sans prévenir. Donc du coup, on ne saurait savoir aujourd'hui, qu'il y aura catastrophe quelque part, et quand il y aura la catastrophe ça va prendre en compte combien de personnes? [...] Sinon on pourrait l'intégrer si on sait qu'une catastrophe peut frapper la ville de Porto-Novo et prendre cent (100) personnes, on pourrait alors prévoir. Puisque l'assurance est une prévision. Maintenant que la catastrophe nous frappe sans prévenir, si on doit prendre en compte les populations qui doivent être frappées, qui on va prendre, qui on ne va pas prendre. C'est là où cela peut être difficile. Sinon on pourrait l'intégrer à mon avis. Et on va prendre en compte qui ? » (Entretien 15 3GICN1).

Par ailleurs, il y a aussi des avis hésitants, voire contradictoires, où la position de l'impossible a fini par devenir possible, comme dans celle du cas Entretien 10 2GICN4, qui suit :

« Je ne crois pas que l'assurance soit une possibilité ; même si je pense que c'est bien faisable dans d'autres contextes. Le Bénin vient de réaliser il y a trois ou quatre mois une étude sur les produits climatiques. [...] Quand vous prenez l'assurance agricole aujourd'hui par rapport aux risques climatiques, c'est l'agriculteur. La plupart sont prêts à souscrire à l'assurance, lorsqu'on parle de ça, dans la mesure où ils ont la garantie qu'il y aura de l'efficacité dans le service offert. Donc maintenant c'est qu'il faut concevoir les produits qui sont adaptés à leurs bourses surtout ; comme ça, ils vont souscrire, ils vont adhérer. Contrairement à l'idée répandue que les agriculteurs sont des pauvres, ce n'est pas vrai ! Donc ils savent bien ce qu'ils perdent, ils connaissent la valeur de ce qu'ils perdent. [...] Alors, si on leur demande de payer le tiers de ça pour souscrire une assurance pour l'ensemble de leur troupeau, pour recevoir des prévisions par SMS, pour éviter les dangers par exemple et obtenir une couverture, ils vont souscrire (Entretien 10 2GICN4).

Donc [...] c'est l'inexistence de ce produit d'assurance climatique qui fait que les gens n'y ont pas souscrit. Mais il faut éviter les pièges qu'on conçoit des produits, alors que [...] dans la philosophie de l'assureur il cherche à éviter au maximum ce qu'on peut appeler les risques difficiles !!! Donc si on propose un produit, c'est qu'on va mettre quand même des conditions autour; et si ces conditions-là n'ont pas été respectées, alors que l'assuré a quand même subi des pertes, mais l'assureur dit qu'il ne peut pas être dédommagé, alors il va se décourager. Alors, il faut tailler le produit vraiment sur mesure pour que l'assureur prenne aussi des risques en mettant ces produits à la disposition des producteurs. C'est dire qu'avec l'assurance, l'importance sera accordée à tous les volets de la GC ; avec des interventions plus proactives que réactives » (Entretien 10 2GICN4).

Mais il y a ceux qui n'y croient pas du tout ou qui pensent que la priorité qui devrait mobiliser les efforts n'était par l'assurance.

C'est en effet, l'avis du participant 3GICN2, qui disait :

« NON. Je crois que sur cette question-là je vais répondre tout de suite par la négative, parce que beaucoup reste à faire, et nous sommes encore dans un processus de conjugaison des efforts avec le niveau central. Il y a déjà trop de problèmes » Donc il va falloir effectivement que les réflexions se mènent, et que nous soyons assurés de la détermination de l'État central à faire l'effort de laisser aux communes, les prérogatives qui sont les leurs et de façon réelle. Sinon au jour d'aujourd'hui et en l'état, il est difficile aux communes elles seules d'assurer ces charges-là. C'est difficile pour le moment » (Entretien 16 3GICN2).

Pour l'indispensable engagement de l'État et le possible rôle des intermédiaires

Alors, selon certains, à s'en tenir aux propos du participant 4GICN1, cités ci-dessous, le problème que pose les catastrophes dépasse les limites des individus et doit reposer sur l'engagement de l'État (Entretien 18 4GICN1). En effet,

« Moi, ma conviction profonde c'est qu'une intégration de la micro assurance dans la GC n'est pas possible sans un réel engagement de l'État; puisque cette cible-là (la population) ne fonctionne que sur la base de la confiance. Donc elle ne se retrouve pas dans le mécanisme sophistiqué, dans la mécanique financière sophistiquée.

Voilà! Alors, je crois donc que la solution, c'est de trouver des structures plus correctes déjà habituées des cotisations par ce biais-là, qu'une structure organisée va pouvoir copter. Donc, il doit y avoir de ces structures, ces mécanismes de solidarité, qui doivent jouer le rôle d'intermédiaire entre la couche profonde et les structures organisées.

[...] Le gouvernement a mis en place une Agence de protection civile, alors, ça veut dire que le gouvernement s'en soucie, mais le problème n'est pas encore posé sous l'angle d'assurance obligatoire; parce que c'est plus délicat. La population assurable, ce n'est pas son bien propre pour qu'elle dise, bon je mets l'argent à côté pour protéger. Donc c'est une situation au niveau gouvernemental et cela est bien possible à condition que l'État dégage un fonds; c'est-à-dire qu'il y ait une contribution substantielle de la part de l'État.

OUI, je ne pense pas quand ils vont régler les conséquences des catastrophes naturelles par le biais de la micro finance accompagnée, ou soutenue par la micro assurance. Je crois que la micro finance, la micro assurance c'est pour régler les problèmes des individus, même les individus à revenus moyens. Voilà, donc le centre d'intérêt c'est l'individu lui-même ; alors que pour les catastrophes naturelles c'est l'intérêt général, c'est sur le plan national, donc cela pose la question du financement de l'État.

Mais, si l'assurance est rendue obligatoire par une décision de l'État qui a pour rôle d'assurer l'intérêt général, c'est lorsque l'État juge qu'il sera plus bénéfique pour la société d'instituer une telle obligation, que l'état le fait. Donc le critère c'est venir accompagner les membres de la société dans la mutualisation des risques qui les menacent.

Il faut alors retenir que logiquement les produits d'assurance obligatoires ont un aspect de contrôle et c'est certainement ces contrôles-là qui les ont accompagnés, qui font que ces produits connaissent les souscriptions les plus élevées. Il sera donc question de voir si des éléments déterminants existent, pour justifier une telle décision » (Entretien 18 4GICN1).

Pour les Oui et Non

Même si certains pensent qu'en évoquant la sensibilisation pour susciter l'adhésion à l'intégration de la MAC et sa réussite, d'autres considèrent que tout en puisant dans les valeurs culturelles, il faut rester objectif et prendre la mesure de la complexité d'un tel projet, comme ça a été le cas du participant 3GICN2, quand il disait :

« Je le crois, parce que nous avons une culture de solidarité qui est là, têtue. Il suffit de faire avec. Il suffit que le produit assurance soit perçu dans tout ce sens et dans le bon contexte. Il faut que le bénéficiaire sache qu'il gagne quelque chose en retour. Que l'assurance, ce produit que nous proposons ne soit pas perçu comme une contrainte, une contrainte à laquelle on se donne et où il n'y a pas le retour. C'est de cela qu'il s'agit. Dès que le bénéficiaire constate qu'il trouve son compte ou qu'il s'en sort avec un bon compte, et bien même si ça doit prendre le temps qu'il faut, parce que face à un nouveau produit on est quelque peu réservé. Et bien on y arrivera. Je demeure optimiste.

Oui, mais ma réponse sera un peu mitigée parce que je suis pas du tout pessimiste. Je crois que l'objectif sera atteint dans le temps. Et donc il faut déjà travailler à préparer la communauté à être plus réceptive face à ces nouveaux produits de l'assurance. [...] Lorsqu'elles prendront conscience et qu'elles découvriront ce qu'elles ont à gagner, et bien, elles se laisseront aller. [...] La réponse négative : Non, ce sera un processus de longue haleine, mais [...] nous y arriverons si nous nous prenons bien avec de bons outils de sensibilisation, d'éducation » (Entretien 16 3GICN2).

En tout cas, même si c'est possible, il y a une réticence par rapport à la micro assurance et il n'y a pas de société de micro assurance, en dehors de la compagnie AMAB, qui s'essaie à mettre quelque chose en place et qui cible les groupements agricoles, en partenariat avec le Ministère de l'agriculture (Entretien 19 4GICN2). Toutefois, « *c'est une condition incontournable, pour laquelle il faut tout faire pour réussir* » (Entretien 19 4GICN2). Pourtant, « *il y a la mutuelle de santé ou les assurances accidents pour les voitures* » (Entretien 20 4GICN3). Donc intégrer l'assurance à la GC, « *Oui c'est possible. On peut intégrer l'assurance à la gestion des catastrophes ; mais cela va demander beaucoup d'investissements. Ce sera très difficile, mais c'est possible. Si on l'adapte aux réalités* » (Entretien 20 4GICN3).

La même question étudiée dans les discussions de groupe, a suscité des positions et réponses plus nuancées et perplexes.

#### 4.3.2.2. Ce qu'en pensent les participants aux discussions de groupe

Invités à réfléchir à la possibilité d'une intégration de nouvelles idées comme la micro assurance climatique, accessible à tous, dans la gestion des catastrophes au Bénin, pour renforcer les capacités des systèmes de gestion et la résilience des populations, les participants au groupe de discussion ont, avant d'analyser la possibilité ou non d'intégrer la MAC à la GC et réfléchir à ce qu'il faut faire, caractérisé l'environnement au Bénin, pour une intégration de nouvelles initiatives ou idées, comme la MAC. Le tableau de fréquences des codes et les segments codés rapportés qui suivent en donnent le détail.

##### *Les fréquences de codes*

De ce tableau, il ressort : (i) une analyse de l'environnement de l'intégration de la MAC à la GC avec des faiblesses et menaces à 100%, contre les forces et opportunités à 50%; (ii) une position non tranchée des participants avec Oui et Non à 50%; (iii) que l'intégration n'est possible qu'à une certaines conditions, comme : développer la protection sociale, mobilisation de tous les acteurs, engagement de l'État, implication des populations, utilisation des connaissances locales, sensibilisation, marketing, rendre l'assurance obligatoire, l'assurance obligatoire impossible et l'assurance selon l'exposition.

Catégorie code	Codes	% Cas	
INTEGRATION - MAC	<b>INTEGRATION - POSSIBILITE</b>		
	implantation\solutions\POSINTMAGC	Oui-Q7	50,00
		Non-Q7	50,00
	Avis des participants sur les éléments de l'analyse de l'environnement et propositions de nouvelles idées dans la perspective de l'intégration de la MAC à la GC.	Forces-Q7	50,00
		Faiblesses-Q7	100,00
		Opportunités-Q7	50,00
		Menaces-Q7	100,00
		Développer protection sociale-Q7	50,00
		Mobilisation tous les acteurs-Q7	50,00
		Engagement de l'Etat-Q7	50,00
		Implication populations-Q7	50,00
		Utilisation connaissances locales-Q7	50,00
		Nous ne connaissons pas-Q7	50,00
		Sensibilisation-Q7	50,00
		Marketing-Q7	50,00
		Rendre assurance obligatoire-Q7	50,00
Assurance obligatoire impossible-Q7		50,00	
Assurance selon exposition-Q7	50,00		

Tableau XXXV.DG – Analyse environnement et faisabilité intégration

### *Ce que disent les participants*

Pour les participantes du groupe 1

C'est surtout au niveau de la prévention qu'on peut parler d'initiative comme l'assurance. Mais l'assurance n'étant pas dans nos cultures ici, il faut voir les assurances pour la voiture et les produits que les assureurs offrent, combien de clients ils ont. Cela nécessite donc une étude, qu'il faudrait mener au niveau des compagnies d'assurances pour savoir si les gens s'assurent contre les risques. Mais c'est vrai qu'aujourd'hui on voit de plus en plus sur les panneaux publicitaires des annonces de différents produits; et c'est quelque chose dont on pourrait s'inspirer (Réponses Discussion de groupe 1 – Q7). Actuellement il y a les agents commerciaux et plusieurs assurances qui passent (sensibilisent) même avec des employés qui font le travail de bouche à oreille et de porte à porte comme on le dit, pour proposer leurs services (Réponses Discussion de groupe 1 – Q7). Dans tous les cas, face aux catastrophes, pour les participantes du groupe de discussion 1, il faut quand même prendre les dispositions pour une couverture d'assurance (Réponses Discussion de groupe 1 – Q7). Mais selon elles, pour résoudre les préoccupations, en rapport avec le manque de moyens et aux hésitations ou craintes des populations, qui ont du mal à se décider pour l'assurance, du fait de leurs croyances, il faut leur inculquer la culture de l'assurance, de la prévision ou de la prévoyance absente dans leurs pratiques et comportements courants (Réponses Discussion de groupe 1 – Q7).

C'est pourquoi, même dans ce groupe, les positions divergent; et pour la clarté de cette divergence, les segments codés des discours sont présentés par séquence, afin de mettre en exergue les différences entre les positions des participantes :

« Il faut sensibiliser ! Il faut une assurance obligatoire, parce que si ce n'est pas obligatoire, il y a des gens qui ne s'assureront pas. Même malgré l'obligation, il y a des gens qui la font à contre cœur.

On s'en fout. C'est Non, parce que la catastrophe c'est un aléa, et c'est vraiment une probabilité ! On ne peut pas rendre l'assurance obligatoire, quand bien même ça serait intéressant de la rendre obligatoire.

Mais étant donné que face aux risques de catastrophe comme on vient de le dire ici, nous ne sommes pas vulnérables au même degré; c'est pour cela que moi je propose que ça soit rendu obligatoire peut être selon le niveau de vulnérabilité par zone. Mais les gens vont quitter là-bas (les zones non assurées) pour venir s'installer ici (zone assurée) !

Oui, s'ils ont les moyens de venir s'installer dans les zones non inondables, c'est bien; mais le problème est que ceux qui sont dans les zones à risques, n'ont pas les moyens, même si on les obligeait à le faire, ils n'ont pas de moyens.

Je suis d'accord avec l'idée que face aux risques de catastrophe, nous ne sommes pas vulnérables au même degré. C'est pour cela, qu'il faut que le caractère obligatoire pourrait être par zone, et par niveau de vulnérabilité » (Réponses Discussion de groupe 1 – Q7).

Quant aux participants du groupe 2

Selon eux, ils ne connaissent rien de l'assurance et n'ont jamais été assurés. Pour eux, l'assurance est pour les riches; parce qu'ils ne savent pas si des pauvres peuvent être assurés et n'en ont aucune idée (Réponses Discussion de groupe 2 – Q7).

### 4.3.3. Les secteurs à mobiliser et les leviers d'action essentiels à lever.

L'intégration de la micro assurance à la GC devrait se traduire par l'implication d'autres secteurs et acteurs dans les secteurs de la GC. Il a été alors question de susciter des réflexions auprès des participants à propos des secteurs ou acteurs à mobiliser et des leviers d'action essentiels à lever, pour réussir au Bénin cette intégration. Les résultats de l'analyse des données issues de leurs réponses sont présentés, à travers un tableau des fréquences de codes et les segments codés.

Catégorie code	CODES	Total Cas %							
			Gestionnaire & Départemental	Professionnel & Communal	Autre & Communal	Autre & National	Gestionnaire & National	Professionnel & National	Gouvernemental & National
Processus intégration LEVRIMA29	Gestion catastrophe-Q29	60,00	0	3,6	0	13,3	8	8,1	0
	Changement climatique-Q29	35,00	0	3,6	0	13,3	2	2,7	0
	Assurance-Q29	70,00	8,3	10,7	0	16,7	10	10,8	0
	Micro finance-Q29	45,00	4,2	3,6	0	13,3	2	5,4	0
	Protection sociale-Q29	55,00	8,3	7,1	0	6,7	10	10,8	0
	Partenariat public privé-Q29	25,00	0	0	0	10	8	5,4	0
	Autre 29	60,00	4,2	3,6	0	0	14	13,5	50
	Populations-Q29	5,00	25	25	0	0	18	16,2	0
	Tous les acteurs concernés-Q29	60,00	8,3	28,6	66,7	13,3	10	10,8	50
	Solidarité-Q29	90,00	29,2	7,1	0	0	0	0	0
	Sensibilisation-Q29	10,00	12,5	7,1	33,3	0	10	10,8	0
	Apprentissage-formation-Q29	65,00	0	0	0	0	4	5,4	0
	Engagement Etat-Q29	20,00	0	0	0	10	4	0	0
	Combinaison assurance et autres produits protection sociale-Q29	25,00	0	0	0	3,3	0	0	0

Tableau XXXVI. Intégration, secteurs et leviers à mobiliser, selon catégorie et niveau

On peut relever dans ce tableau que les participants ont accordé une importance particulière à la solidarité (90%), à l'apprentissage-formation (65%) et au-delà de l'assurance (70%), la protection sociale (55%) et la microfinance (45%) ont été aussi retenues; ce qui n'a pas empêché la reconnaissance à 25% de la combinaison "assurance et autres produits protection sociale". Il faut aussi noter le fait que le partenariat public-privé soit identifié comme levier d'action et que la population soit considérée comme acteur à mobiliser.

#### **4.3.3.1. Ce qu'en disent les participants à l'étude**

Les segments pertinents sélectionnés sont répartis suivant deux volets :

##### *Secteurs et acteurs à mobiliser*

Selon les participants, il faut tous les acteurs concernés par la GC, les assurances et la protection sociale, puis les populations (Entretien 1 1GICN1; Entretien 4 1GICN4). Selon l'acteur 3GICN1, il faut se rapprocher des acteurs humanitaires du pays, le PNUD qui contrôle les actions humanitaires, Plan Bénin, l'ANPC et peut être les Ministères sectoriels, qui sont en rapport avec la gestion des catastrophes (Entretien 15 3GICN1).

##### *Leviers d'action à lever*

Comme leviers d'action à lever, pour les participants, il faut de la sensibilisation, des projets / programmes pilotes pour une expérimentation à petite échelle (Entretien 1 1GICN1); avec l'implication des privés comme actionnaires, la sensibilisation des populations, etc. (Entretien 4 1GICN4; Entretien 7 2GICN1). Il faut aussi s'appuyer sur les compagnies d'assurance, les partenaires et la contribution de l'état (Entretien 20 4GICN3). Mais dans le cadre de l'intégration de l'assurance, c'est important qu'il faille, en dehors de tout ce qui se fait ou doit se faire pour la gestion des catastrophes, chercher à combiner micro assurance et micro finance et d'autres produits de la protection sociale (Entretien 19 4GICN2). Par ailleurs, du fait de la défaillance de la solidarité traditionnelle, il faut beaucoup de mobilisation sociale. Il faut que les gens se sentent concernés même si cela ne se passe pas au niveau de leur localité (Entretien 6 2GICD1). Toutefois, là où les expériences de solidarité après les catastrophes fonctionnent encore, il faut la renforcer; au nom de l'hospitalité africaine (Entretien 13 3GICC3); parce que « *quand la maison de quelqu'un est détruite, d'abord il vit souvent en famille; et quand quelqu'un perd sa maison du fait de la pluie ou des inondations, il est relocalisé en attendant la saison sèche, pour*

*qu'on puisse remonter le mur* » (Entretien 13 3GICC3). Mais il faut au premier plan, une volonté politique avec un fort engagement de l'État (Entretien 4 1GICN4).

Toutefois, le plus important a surtout été de savoir si les acteurs des différents secteurs proposés, pour être mobilisés en faveur de l'intégration de la MAC dans la GC, peuvent réussir à travailler et interagir efficacement dans le cadre d'une approche intersectorielle.

#### **4.3.4. La possibilité d'une intersectorialité et les leçons apprises de l'approche cluster.**

Avec la question 30, la préoccupation a été de savoir si, selon les participants, une interaction est possible entre les acteurs ou secteurs évoqués dans leurs réponses à la question 29, au sujet des acteurs/secteurs et des leviers à mobiliser pour la réussite de l'intégration de la MAC dans la GC. La présentation des résultats se fera en deux volets, tels que suggérés par le titre.

##### **4.3.4.1. Possibilité d'intersectorialité**

95% des participants aux entretiens individuels pensent qu'une intersectorialité est possible, mais pour certains, avec quelques nuances comme : possible mais difficile (10%), Oui mais très complexe (10%) et engagement État (10%). Ces positions nuancées sont portées par des segments codés, dont nous présentons un résumé des plus pertinents.

Selon le participant 4GICN3, « *tout est possible; il suffit d'une bonne organisation* » (Entretien 20 4GICN3). Alors, « Oui, une interaction entre des acteurs est toujours possible, si on prend les dispositions organisationnelles nécessaires » (Entretien 14 3GICC4). Mais à la condition qu'on « se donne les moyens avec un engagement politique fort » (Entretien 10 2GICN4); et si on arrive à conjuguer les objectifs et les intérêts des acteurs (Entretien 7 2GICN1). C'est seulement à ces conditions que « *une interaction entre les acteurs de l'ancien système d'entraide et du système des assurances et des catastrophes est possible [...]; et ça peut aller, parce que les deux systèmes ne vont pas ensemble, mais ils peuvent se compléter* » (Entretien 6 2GICD1). Toutefois, « *l'interaction entre acteurs est possible, mais difficile* » (Entretien 13 3GICC3); c'est pourquoi, il faut des allocations de ressources et le renforcement des capacités du personnel d'intervention (Entretien 1 1GICN1).

#### 4.3.4.2. Leçons apprises de l'approche cluster

Il s'agit de recueillir : (i) les expériences de travail des participants avec des acteurs d'autres secteurs ou du même secteur, mais d'autres institutions, comme dans le cas de l'approche cluster ou groupe thématique; (ii) les leçons apprises des échecs et des réussites; et de savoir si ces leçons pourraient servir la réussite de l'intégration de la micro assurance à la GC. La lecture des résultats montre que la plupart des participants ont reconnu que l'expérience de la mise en œuvre de l'approche cluster a permis « *le renforcement de l'approche intersectorielle avec ses avantages* » (Entretien 1 1GICN1). Donc « *travailler avec des acteurs d'autres secteurs, a ses avantages* » (Entretien 2 1GICN2; Entretien 3 1GICN3); comme la richesse des échanges (Entretien 3 1GICN3; Entretien 18 4GICN1). « *Cela permet une vision plus globale dans la recherche de solutions pour la résolution des problèmes et favorise l'implication d'autres acteurs, parfois peu intéressés avant au problème* » (Entretien 5 1GICN5).

Par ailleurs, « *quand on travaille ensemble avec les autres, on se connaît mieux et en situation de catastrophe il y a plus de cohésion dans l'intervention et la collaboration* » (Entretien 11 3GICC1) et « *on apprend beaucoup des autres et le travail d'ensemble est facilité, parce que les acteurs se connaissent et sont habitués à travailler ensemble* » (Entretien 12 3GICC2); ce qui favorise « *l'enrichissement des connaissances et la synergie des différentes interventions* » (Entretien 7 2GICN1).

Toutefois, tout en considérant « *l'importance de l'approche intersectorielle* » (Entretien 15 3GICN1) ou « *la richesse et la complexité de l'intersectorialité* » (Entretien 4 1GICN4; Entretien 20 4GICN3) ou de l'approche transversale (Entretien 9 2GICN3), il ne faut pas ignorer qu'il y a « *les difficultés et la réticence à se mettre ensemble avec les autres pour travailler* » (Entretien 10 2GICN4); « *parce que nous ne voulons pas les mêmes choses et le consensus n'est pas toujours facile* » (Entretien 13 3GICC3). « *Mais il faut savoir gérer les difficultés et contraintes* » (Entretien 2 1GICN2); sinon « *pouvoir gérer les objectifs et les intérêts divergents* » (Entretien 16 3GICN2) des différents acteurs, de divers secteurs. C'est dire que face à « *la complexité de la gestion quand les intérêts et objectifs ne sont pas les mêmes, il faut pour cela un bon mécanisme d'intégration et une bonne coordination* » (Entretien 10 2GICN4). D'où la « *nécessité de la volonté de travailler ensemble* » (Entretien 13 3GICC3).

Au regard de tout ce qui précède et tirant leçon de toutes ces expériences, les participants ont reconnu à 85%, contre 15%, qu'elles pourront être d'une grande utilité pour le succès de l'intégration de la micro assurance climatique à la GC. En effet, « *une expérience acquise est toujours utile en d'autres circonstances* » (Entretien 14 3GICC4; Entretien 10 2GICN4). Cependant, à elles seules, ces expériences ne sauraient suffire, pour l'atteinte de cet objectif; parce qu'au-delà de l'importance qu'elles peuvent prendre, il y a sûrement d'autres éléments à considérer.

#### 4.3.5. Intégration de la MAC à la GC : éléments à considérer

Selon les participants, les éléments que cette intégration doit prendre en considération sont présentés dans cette sous-section. Le tableau des fréquences des codes, leur commentaire et les segments codés, en donnent le détail.

Codes	Total Cas %	Gestionnaire & Départemental	Professionnel & Communal	Autre & Communal	Autre & National	Gestionnaire & National	Professionnel & National	Gouvernemental & National
Qualité des services-Q31	20,00	20	4,3	0	3,4	10,6	0	0
Quantité qualité ressources-Q31	10,00	0	8,7	0	0	10,6	0	0
Intersectorialité-Q31	40,00	0	17,4	0	13,8	4,3	5,6	20
Coordination-Q31	25,00	0	8,7	0	3,4	4,3	5,6	0
Création fonds spéciaux-Q31	10,00	0	0	0	3,4	8,5	0	0
PPP-Q31	30,00	0	0	0	0	10,6	33,3	0
Engagement Etat-Q31	35,00	0	0	0	6,9	10,6	33,3	0
Autre éléments-Q31	35,00	40	4,3	50	6,9	10,6	0	20
Structures fonctionnelles-Q31	10,00	0	0	0	6,9	0	0	0
Définition et respect normes-Q31	40,00	0	13	0	6,9	0	11,1	20
Restructuration systèmes-Q31	15,00	0	4,3	0	6,9	0	0	0
Assistances diverses-Q31	5,00	0	0	0	0	4,3	0	0
Politique assurance-Q31	20,00	0	0	0	13,8	4,3	0	0
Acteurs et leurs intérêts-Q31	65,00	20	21,7	0	17,2	14,9	11,1	40
Caractère obligatoire assurance-Q31	10,00	0	0	0	10,3	0	0	0
Formations-culture du risque-Q31	5,00	0	0	0	0	6,4	0	0
Bonnes pratiques et leçons apprises-Q31	5,00	20	0	0	0	0	0	0
Pertinence option intégration-Q31	5,00	0	4,3	0	0	0	0	0
Capacités à gérer intégration-Q31	15,00	0	13	0	0	0	0	0
Clients-bénéficiaires potentiels-Q31	5,00	0	0	50	0	0	0	0

Tableau XXXVII. Intégration - Éléments à considérer, selon cat et niv

La lecture de ce tableau montre que contrairement à ce à quoi on pouvait s'attendre, les ressources ne sont pas évoquées ou retenues ici comme le premier élément à considérer; malgré

l'importance qui leur est accordée en ce qui concerne les besoins les plus importants en GC, surtout quand la qualité des services est visée. Les participants ont estimé que l'élément le plus important que l'intégration de la micro assurance à la gestion des catastrophes doit considérer est : les acteurs et leurs intérêts, code globalement retenu à 65% et par toutes les catégories et à tous les niveaux, sauf les participants de la catégorie autre au niveau communal. Suivent après les codes : Intersectorialité (40%), Définition et respect normes (40%), Engagement État (35%), Partenariat-Public-Privé (30%), Coordination (25%), Qualité des services (20%), Politique assurance (20%); puis, sont retenus à 15% : structures fonctionnelles, restructuration systèmes et capacités à gérer intégration. La quantité et la qualité des ressources est retenue par 10% des participants. La figure 30 représente clairement les variations dans ces positions, selon les variables catégorie et niveau.

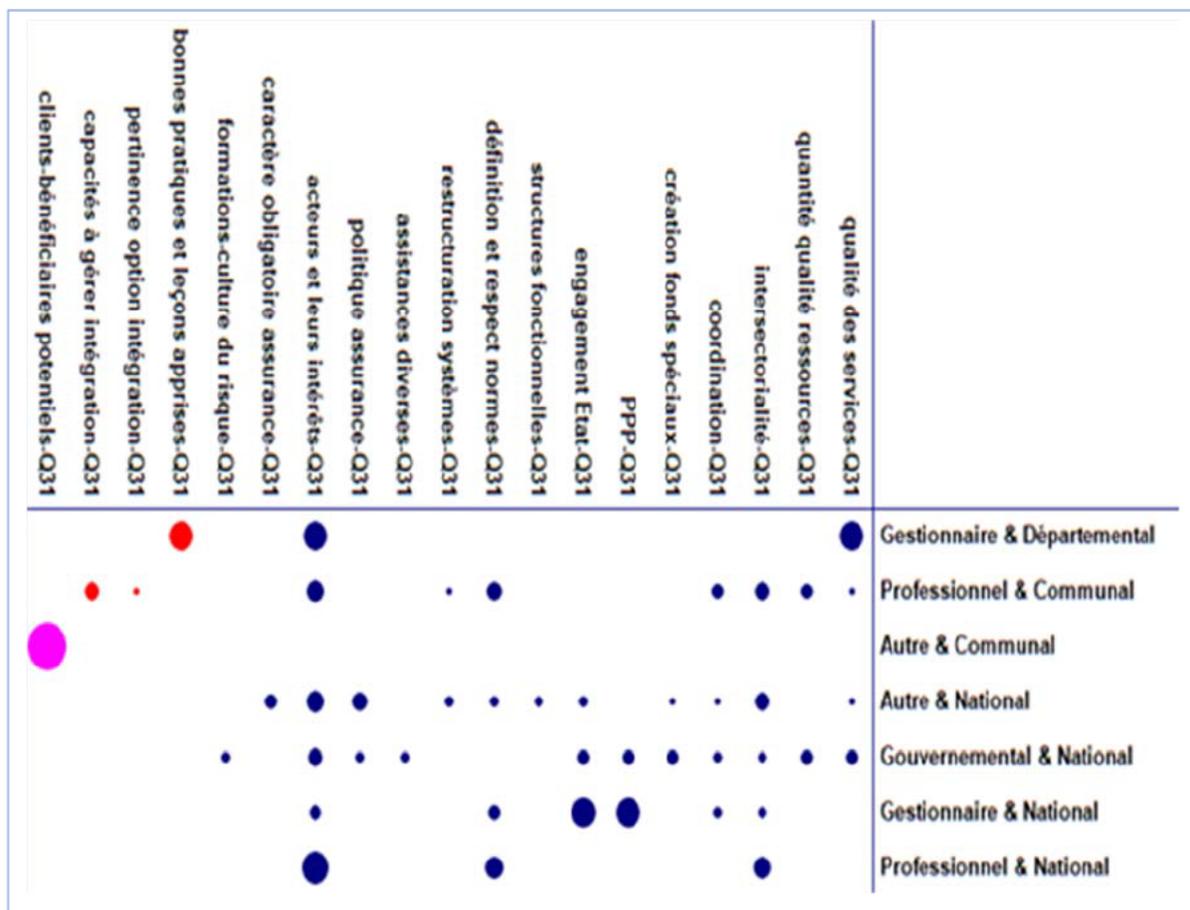


Figure 29. Intégration - Éléments à considérer, selon cat et niv.

#### **4.3.5.1. Ce qu'en disent les participants**

Des éléments à considérer selon les participants, on peut retenir entre autres :

- une micro assurance obligatoire qui, à l'examen, va limiter l'occupation des zones marécageuses et l'exposition aux risques (Entretien 19 4GICN2);
- le renforcement de tous les produits de protection sociale en appui à la micro assurance climatique (Entretien 20 4GICN3);
- les acteurs et leurs domaines de compétence en rapport avec la GC et l'assurance ou la protection sociale (Entretien 15 3GICN1; Entretien 7 2GICN1);
- la nécessité d'un partenariat public-privé » (Entretien 1 1GICN1; Entretien 9 2GICN3; Entretien 10 2GICN4);
- mais surtout, l'intérêt des acteurs à impliquer et les principes du partenariat public-privé (Entretien 3 1GICN3) avec un fort engagement de l'État (Entretien 1 1GICN1; Entretien 9 2GICN3); et une volonté politique (Entretien 14 3GICN4);
- la pertinence de l'option d'intégration choisie et les capacités des acteurs à mettre en application l'approche intersectorielle (Entretien 11 3GICN1);
- des acteurs, pris isolément et collectivement (Entretien 20 4GICN3), capables d'assurer l'intégration (Entretien 12 3GICN2); du moins, capables d'assurer la gestion efficace de l'intégration (Entretien 14 3GICN4);
- la sensibilisation et l'implication des populations (Entretien 20 4GICN3);
- les bonnes pratiques dans chaque système, pour construire quelque chose de nouveau, qui réponde aux besoins de tout le monde (Entretien 6 2GICD1);
- la prise en compte des domaines de compétence des acteurs, en rapport avec l'assurance, la gestion des catastrophes et leur capacité à travailler ensemble (Entretien 13 3GICN3);
- les personnes et les groupements pauvres surtout (Entretien 17 4GICN1).

#### **4.3.6. L'intégration de la MAC à la GC et la coordination**

Pour 90% des participants – dont 20% avec la nuance Oui, mais très difficile – une coordination efficace est possible, si on implique d'autres acteurs, avec l'intégration de la micro assurance à la gestion des catastrophes. Leur position étant soutenue par des propositions sur comment

conduire une telle coordination, nous présentons ci-dessous le résumé des segments codés issus de l'analyse de leurs réponses.

#### **4.3.6.1. Des propositions pour la conduite d'une coordination efficace**

Surtout que les acteurs seront plus nombreux (Entretien 11 3GICC1), il faut renforcer les capacités, redynamiser les structures et mettre en place un mécanisme adapté, pertinent et efficace de coordination (Entretien 1 1GICN1; Entretien 2 1GICN2; Entretien 3 1GICN3) et former les acteurs chargés de l'assurer (Entretien 3 1GICN3; Entretien 18 4GICN1). Pour certains, « *il faudra mettre en place les mécanismes de coordination établis après un processus de concertation qui implique tous les acteurs* » (Entretien 4 1GICN4; Entretien 11 3GICC1), donc un mécanisme de coordination consensuel (Entretien 15 3GICN1; Entretien 19 4GICN2; Entretien 20 4GICN3) et bien réglementée (Entretien 18 4GICN1). Cela demandera une organisation mieux pensée et plus sérieuse (Entretien 16 3GICN2); d'autant plus qu'il faut déjà éviter ou prévenir le conflit de leadership entre les différents ministères (Entretien 9 2GICN3).

A ce titre, il faut un vrai plan d'intégration de tous les acteurs (Entretien 11 3GICC1) et « *les efforts doivent être faits, afin que les acteurs agissent dans une synergie d'action. C'est-à-dire moi je prends tel volet, toi tu prends ceci, l'autre prend ça (distribution des rôles)* » (Entretien 7 2GICN1); parce que « *l'importance de la coordination requiert de réelles capacités, qui ne s'improvisent pas* » (Entretien 5 1GICN5). Cependant, même si quel que soit le domaine, une coordination est toujours possible, elle peut être difficile (Entretien 19 4GICN2), voire plus compliquée (Entretien 13 3GICC3), complexe ou en situation complexe (Entretien 19 4GICN2). Donc, il faut réfléchir pour savoir comment faire (Entretien 13 3GICC3); sachant qu'il faut y mettre les moyens avant de réussir (Entretien 13 3GICC3; Entretien 10 2GICN4).

#### **4.3.7. L'intégration de la MAC à la GC et le leadership**

L'intérêt ici est de savoir comment le leadership peut être assuré en cas d'intégration de la micro assurance à la gestion des catastrophes. Les résultats de l'analyse des données sont répartis dans le tableau et le ramassé des segments codés. Du tableau XXXVIII, il ressort qu'il n'y a pas eu, de la part des participants, un réel positionnement, qui donnerait la priorité à un choix ou

proposition; les codes les plus cotés étant : Selon capacités acteur (50%), Leadership partagé (40%), Question à étudier (35%).

Catégorie code		Codes	Cas%	Observations
INTEGRATION – MAC - LEADERSHIP	gouvernance/fonction\CO MLEADIII	Selon capacités acteur-Q11	50,00	
		Leadership partagé-Q11	40,00	
		Question à étudier-Q11	35,00	
		Ce sera difficile-Q11	10,00	
		Je ne sais pas Q11	15,00	

Tableau XXXVIII. Intégration micro assurance à la GC et leadership

#### 4.3.7.1. Ce qu'en disent les participants

Il faut que le leadership soit déterminé par les capacités et l'importance du rôle effectivement joué (Entretien 1 1GICN1). Donc, Il faudra que cela soit un leadership assuré par plusieurs acteurs capables (Entretien 3 1GICN3). Ce sera alors plus difficile, mais il faut bien distribuer les rôles entre les différentes catégories d'acteurs (Entretien 2 1GICN2); donc, cela dépendra des acteurs en présence (Entretien 15 3GICN1). Ce sera plutôt plus complexe, parce qu'il y aura le public et le privé (Entretien 16 3GICN2).

Cela peut dépendre du mécanisme de coordination qui sera mis en place et des acteurs qui l'animeront (Entretien 20 4GICN3). Alors, tout comme pour la coordination, il faut prendre en compte tous les acteurs et leur diversité (Entretien 11 3GICC1); et il va falloir réorganiser en tenant compte de tous les acteurs (Entretien 13 3GICC3); d'autant plus que l'expérience a montré qu'il vaudrait mieux un leadership partagé (Entretien 9 2GICN3; Entretien 8 2GICN2; Entretien 4 1GICN4), parce que cette approche sera plus appropriée (Entretien 8 2GICN2; Entretien 4 1GICN4). C'est dire que « la question devra être sérieusement étudiée » (Entretien 10 2GICN4).

Dans une telle situation, il importe d'étudier les conditions pour réussir l'appropriation de l'intégration de la MAC à la GC.

### 4.3.8. Intégration de la MAC : les conditions pour une appropriation réussie

Étant donné que l'intégration de la micro assurance climatique ne peut pérenniser que si les acteurs et les bénéficiaires se l'approprie, nous avons jugé nécessaire d'étudier, auprès des participants à l'étude, les conditions pour une appropriation réussie. Le résultat de l'analyse des données recueillies à ce sujet est présenté ci-après.

#### 4.3.8.1. Les fréquences des codes

Le tableau XXXIX et la figure 31 donnent le détail et la répartition des codes et leurs fréquences, analysés selon la catégorie et le niveau.

Catégorie code	Codes	Total Cas %							
			Gestionnaire & Départemental	Professionnel & Communal	Autre & Communal	Autre & National	Gestionnaire & National	Professionnel & National	Gouvernemental & National
Processus\appropriation\APPR OGIC38	Participation populations-Q38	70,00	0	30	33,3	12	50	25	11,1
	Création outils-Q38	5,00	0	0	0	4	0	0	0
	Apprentissage-Q38	15,00	0	0	0	20	4,5	0	0
	Autre conditions-Q38	30,00	0	0	0	8	9,1	8,3	22,2
	Sensibilisation-Q38	70,00	0,0	10	0	0	0	0	0
	Mobilisation tous les acteurs-Q38	65,00	50	30	33,3	28	22,7	33,3	44,4
	Obligation de résultats-Q38	5,00	50	30	33,3	20	13,6	16,7	0
	Appropriation-Q38	20,00	0	0	0	0	0	8,3	0
	Changement pratiques assistance-Q38	5,00	0	0	0	8	0	8,3	11,1
	Je ne sais pas 38	5,00	0	0	0	0	0	0	11,1

Tableau XXXIX.Intégration: conditions pour une appropriation réussie, selon cat. et niv.

Du tableau et de la figure on peut retenir que pour les participants, de presque toutes les catégories et les niveaux, la participation des populations (70%), la sensibilisation (70%) et la mobilisation de tous les acteurs (65%) sont les conditions sine qua non, pour réussir l'appropriation de l'implantation de la MAC. La nécessité de l'apprentissage (15%) et la création d'outils (5%) a aussi été relevée.

### 4.3.8.2. Ce qu'en disent les participants

Faire des populations elles-mêmes des acteurs de la gestion des catastrophes (Entretien 1 1GICN1; Entretien 2 1GICN2; Entretien 3 1GICN3; Entretien 4 1GICN4), en les impliquant dans la GC, va améliorer les interventions; alors, il sera plus facile d'avoir de bons résultats (Entretien 1 1GICN1; Entretien 2 1GICN2). Cela nécessite l'information et la mobilisation de tous les acteurs et des populations (Entretien 3 1GICN3; Entretien 11 3GICC1); sachant que la mobilisation des acteurs doit se faire sur la base d'un partenariat public-privé (Entretien 19 4GICN2), que « *l'implication des populations sera une bonne stratégie de gestion au niveau communautaire* » (Entretien 20 4GICN3) et qu'il faut faire un plaidoyer vis-à-vis des politiques (Entretien 11 3GICC1; Entretien 10 2GICN4). C'est dire que « *il y a beaucoup de travail de sensibilisation à faire au niveau de nous acteurs, un travail de plaidoyer. Oui, nous devons renforcer le plaidoyer au niveau des autorités; toutes les fois que l'occasion se présente à nous et qu'on se présente à eux* » (Entretien 15 3GICN1).

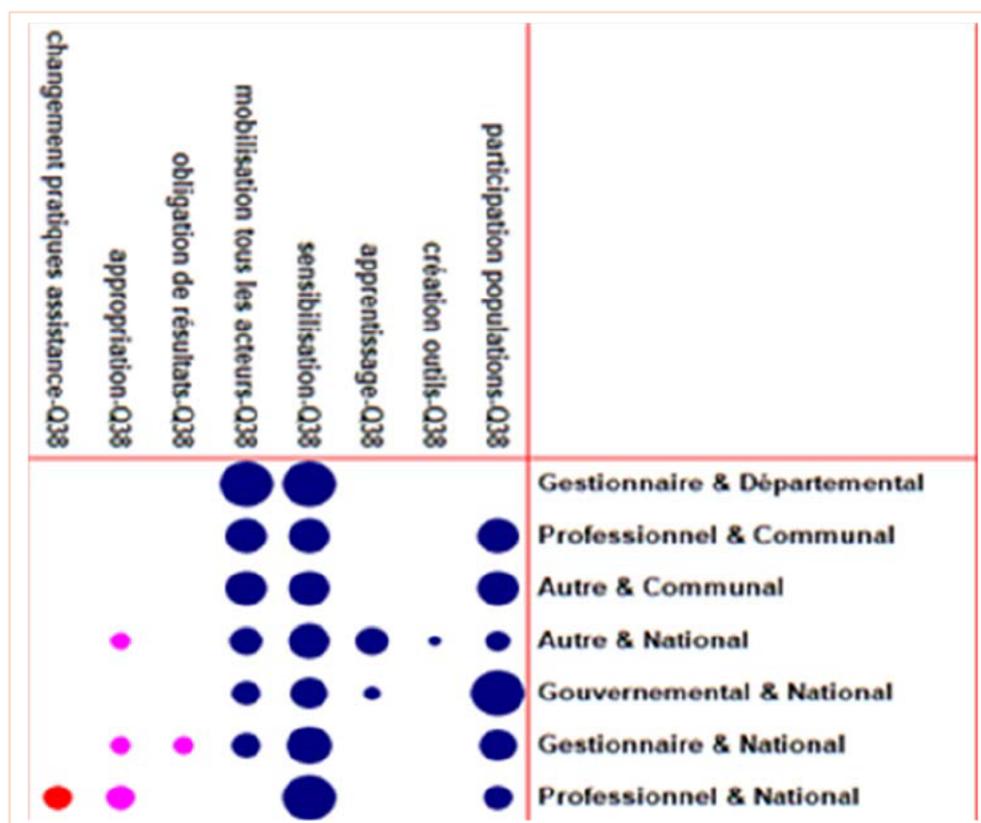


Figure 30. Intégration : conditions pour une appropriation réussie, selon cat et niv.

Selon le participant 3GICN2, il faut surtout viser le développement de l'apprentissage par la pratique, comme approche pour l'appropriation de la gestion de l'intégration de la MAC au niveau des communes. En effet, selon lui, vu que les risques et les catastrophes se manifestent avant dans les communes et vu les pesanteurs présentes à ce niveau, c'est un dialogue permanent qu'il faut instaurer; parce qu'il permettra de sensibiliser l'administration locale pour la cause et pour la mobilisation des moyens nécessaires. Pour lui, la réussite d'une telle démarche passe par un processus d'apprentissage, afin que progressivement, les communes puissent s'approprier leurs prérogatives et les assumer correctement (Entretien 16 3GICN2).

Mais il est capital pour les acteurs d'instaurer la confiance dès le début entre eux et les populations; parce qu'un tel projet (intégration de la MAC à la GC) ne peut prendre tout de suite, l'essentiel étant de ne pas se tromper d'approche; de peur d'être immédiatement rejeté par la population (Entretien 10 2GICN4). Il va sans dire que, se faire accepter et faire accepter un projet nouveau, comme celui qui porte l'intégration de la MAC, pourrait nécessairement passer par : « *une meilleure connaissance de ce qui se fait, de ce qui va se faire et une implication de tous ceux qui sont concernés* » (Entretien 18 4GICN1). Ce qui pourrait contribuer à moins d'incapacités et à moins de dépendance.

#### **4.3.9. Intégration MAC : autonomisation – résilience et équité**

Il s'agit de présenter dans cette sous-section le résultat de l'analyse des données qui témoignent de ce que pensent les participants de la nature du lien qui peut exister entre autonomisation et résilience; puis entre intégration de la micro assurance et équité.

##### **4.3.9.1. Autonomisation et résilience**

A 95%, les participants aux entretiens individuels pensent que l'autonomie est un déterminant de la résilience des systèmes et des populations. En effet, « *le problème de la dépendance financière, matérielle et technique, va augmenter les vulnérabilités de façon durable* » (Entretien 3 1GICN3); puis « *être dépendant, c'est être vulnérable, et on ne peut pas être vulnérable et résilient* » (Entretien 1 1GICN1); parce qu'il sera difficile d'être résilient si on ne peut se prendre en charge (Entretien 4 1GICN4); et « *être dépendant et être résilient en permanence, n'est pas possible* » (Entretien 5 1GICN5). C'est dire que « *la résilience doit être*

*pour tout le temps, alors que l'aide des autres ne peut pas être pour tout le temps* » (Entretien 6 2GICD1). Alors, *« savoir se prendre en charge face aux catastrophes est une condition essentielle à la résilience »* (Entretien 11 3GICC1).

Par ailleurs, *« l'autonomie des populations et l'intégration de la RRC dans les objectifs des communes sont indispensables »* (Entretien 8 2GICN2). Elle va alléger la tâche aux institutions humanitaires; parce que la prise en charge s'adressera à des populations, peu ou pas du tout dépendantes, qui essaieront de se prendre en charge; et comme l'assistance sera totale; donc ça va améliorer, voire répondre à bonne une partie des problèmes et à la résilience (Entretien 15 3GICN1). Au niveau des communes, *« l'autonomisation pourrait résoudre le problème de dépendance, et pérenniser la résilience; mais le niveau de mise en œuvre de la politique de décentralisation est encore faible et les communes et quartiers de ville ne sont pas encore autonomes »* (Entretien 20 4GICN3).

On peut alors retenir que *« l'autonomie est nécessaire. Sa recherche va entraîner une implication et une responsabilisation des acteurs à tous les niveaux et des populations »* (Entretien 3 1GICN3), parce que *« pour être résilient, il ne faut pas toujours dépendre des autres »* (Entretien 6 2GICD1).

#### **4.3.9.2. Intégration de la micro assurance et équité**

Dans toute offre de services, la quête de l'équité est une vertu recherchée en justice sociale. La question 44 (la dernière) s'est préoccupée de recueillir l'avis des participants aux entretiens individuels sur le fait de savoir, si et comment l'intégration de la micro assurance peut favoriser l'équité dans l'offre des services de la GC. Au premier aspect de la question – si l'intégration de la MAC favorise l'équité – 85% des participants ont répondu par l'affirmatif, contre 15% qui n'ont pas de connaissance à ce sujet. Pour répondre au "comment", l'argumentaire des participants s'est appuyé surtout sur les principes de l'assurance. Les segments codés s'y rapportant se résument à : (i) *« l'assurance vise toujours l'équité »* (Entretien 1 1GICN1); (ii) *« d'expérience on sait que l'un des principes de l'assurance c'est l'équité »* (Entretien 3 1GICN3); (iii) *« l'assurance sait assurer l'équité »* (Entretien 7 2GICN1); (iv) *« avec l'assurance, tout est calculé et l'équité est de rigueur »* (Entretien 6 2GICD1); et (v) *« l'assurance tient par exemple compte de l'importance des dommages et ne fait pas des*

*réparations en tenant compte de la taille du ménage affecté, comme nous le faisons dans les secours d'urgence. C'est donc à chacun selon ce qu'il mérite ou ce à quoi il a droit » (Entretien 11 3GICC1).*

#### **4.4. Perspective de la gestion intégrée des catastrophes et de la micro assurance : revue des caractéristiques potentielles du changement.**

Dans les autres sections de ce chapitre et dans les chapitres précédents, nous avons vu que la gestion des catastrophes comprend plusieurs volets d'intervention, à savoir : la prévention, l'adaptation ou la mitigation, la préparation, le secours d'urgence, le relèvement précoce, le relèvement ou la réhabilitation et la reconstruction. Étant donné que l'intégration de la micro assurance – avec son lot de ressources, de systèmes et modes de gestion, sans oublier les autres secteurs qui peuvent accompagner l'intégration, au regard des acteurs à mobiliser et des leviers à lever selon les participants – va favoriser une situation dont la gestion sera plus complexe que la gestion encore mal maîtrisée des catastrophes, il s'est avéré pertinent de réfléchir, dans le cadre de cette étude, à la gestion des éventuels changements auxquels on pourrait s'attendre.

A ce titre, nous nous sommes mis, avec les participants à l'étude, dans la perspective de la gestion intégrée des catastrophes et la micro assurance, dans le contexte du Bénin, et les avons amenés à étudier les caractéristiques potentielles du changement, que pourrait induire l'intégration de la micro assurance dans la gestion des catastrophes. Dans cette section, les résultats de l'analyse des données collectées seront présentés dans deux sous-sections, dont la première, en rapport avec la gestion du changement, traitera de la restructuration des systèmes de gestion, des caractéristiques du modèle de gestion potentiel, des conditions pour créer et maintenir durablement la qualité de service; pour finir avec la seconde sous-section, qui aborde le choix du système de gouvernance qui serait propice pour la gestion de la micro assurance climatique et plus globalement de la gestion de son intégration à la gestion des catastrophes.

#### **4.4.1. Gestion intégrée des catastrophes et la MAC : gestion du changement**

Pour chacun des volets de cette sous-section, la présentation des résultats prendra en compte la fréquence des codes et/ou la sélection résumée des segments codés et au besoin la représentation de graphiques pour faciliter la compréhension des répartitions des codes selon les variables et/ou les liens de cooccurrence existants entre les codes.

##### **4.4.1.1. Réorganisation ou restructuration des systèmes de gestion**

Ici, les participants se sont prononcés sur la nécessité ou non d'une réorganisation ou restructuration du modèle de gestion actuel avec l'intégration de la micro assurance climatique, qui vise des objectifs de performance du système et la résilience des populations. A cette question, les participants ont été 90% à reconnaître qu'une réorganisation ou restructuration est nécessaire, contre 5% qui pensent le contraire et 5% qui n'ont pas d'idée sur la question.

En effet, de l'avis de la plupart d'entre eux, qui ont dit « *Oui, pour gérer le changement que va provoquer l'intégration de l'assurance* » (Entretien 2 1GICN2), « *une restructuration ou une réorganisation du modèle de gestion actuel est indispensable* » (Entretien 10 2GICN4); « *parce qu'il faut assurer la gestion de plusieurs secteurs qui vont travailler ensemble* » (Entretien 13 3GICC3). Mais pour le participant 3GICN2,

« il faut restructurer, parce que le constat général qui est fait, c'est qu'il y a un peu de léthargie. Même au niveau départemental avec les gens il y a des goulots d'étranglement qu'il faut essayer de relever. A chaque niveau il va falloir repenser la question, la revisiter pour redynamiser ce qui limite la satisfaction des populations. Je crois qu'il faut effectivement revoir les structures et leur donner ce qu'il faut, afin qu'elles puissent faire face aux risques de catastrophe » (Entretien 16 3GICN2).

Et à un autre de renchérir :

« Justement c'est ça qui a souvent manqué et il y a des difficultés au niveau local !! Parce que tout vient du niveau central. Et dès qu'il y a un problème au niveau local, si le niveau central n'agit pas vite, c'est qu'à la base il y a beaucoup de victimes. Oui. Donc si le niveau local pouvait être bien renforcé, je crois que ça va être la meilleure façon de régler la crise là de façon définitive » (Entretien 6 2GICD1).

Alors il faudra « *faire des communes le niveau de concentration des moyens et des capacités* » (Entretien 20 4GICN3). Toutefois, une réorganisation ou une restructuration fortement prônée, n'est pas de l'avis de tout le monde. Certains sont moins catégoriques et pensent que « *une*

*réorganisation peut être nécessaire* » (Entretien 4 1GICN4); alors que pour d'autres, comme le participant 1GICN3, ont une position contraire. En effet, ce dernier « *ne pense pas qu'une restructuration soit nécessaire. Les structures existent, il faut les rendre fonctionnelles et efficaces* » (Entretien 3 1GICN3).

Une telle divergence dans les positions a montré l'importance de la définition des caractéristiques du modèle de gestion, que les participants à l'étude souhaiteraient pour gérer l'après intégration de la MAC.

#### 4.4.1.2. Caractéristiques du modèle de gestion potentiel

Selon les participants, définir les caractéristiques du modèle potentiel du changement, a suscité, pour plusieurs raisons, des avis diversement partagés, sans qu'aucun, en dehors du modèle de PPP (45%), ne gagne réellement une large adhésion de la majorité des participants. Nous les analysons ici selon les variables catégorie et niveau (voir le tableau XL et la figure 32).

Catégorie code	Codes	Total Cas %							
			Gestionnaire & Départemental	Professionnel & Communal	Autre & Communal	Autre & National	Gestionnaire & National	Professionnel & National	Gouvernemental & National
Processus/changement\CARMOD G134	Modèle PPP-Q34	45,00	0	20	0	8,30	81,80	44,40	0
	Connaissances nouvelles-Q34	15,00	0	0	0	16,70	0	0	14,30
	Compétences nouvelles-Q34	15,00	0	0	0	16,70	0	0	14,30
	Capacités d'action-Q34	30,00	33,30	10	0	16,70	0	0	14,30
	Leadership dynamique-Q34	5,00	0	0	0	0	0	0	14,30
	Capacités de gestion-Q34	30,00	0	10	0	16,70	0	22,20	14,30
	Centré sur communes-Q34	25,00	66,70	0	0	12,50	0	11,10	14,30
	Simple pertinent et efficient-Q34	5,00	0	20	0	0	0	0	0
	Modèle basé sur résultats-Q34	10,00	0	0	0	0	9,10	11,10	0
	Gouvernance ascendante et horizontale-Q34	5,00	0	0	0	4,20	0	0	0
	Autre modèle-Q34	30,00	0	20	0	8,30	9,10	11,10	14,30
	Je ne sais pas 34	10,00	0	20	100	0	0	0	0

Tableau XL.Intégration : caractéristiques du modèle de gestion potentiel

Il se dégage de ce tableau, l'option pour un modèle fondé sur un partenariat public-privé (PPP) à 45%, centré sur les communes avec un système de gouvernance ascendante et horizontale (5%), simple, pertinent et efficient (5%), basé sur les résultats (10%), sous la bannière d'un leadership dynamique (5%) ; le tout, reposant sur des capacités de gestion (30%) et des capacités

d'action (30%), soutenues par des connaissances nouvelles (15%) et des compétences nouvelles (15%).

La répartition de ces codes, selon la catégorie et le niveau, montre que pendant que le gestionnaire au niveau départemental privilégie une capacité d'action centré sur les communes, les gestionnaires et gouvernementaux au niveau national accordent plus d'importance au PPP; tandis que les professionnels et la catégorie Autre au niveau national ont préconisé un autre modèle et ont aussi opté pour les connaissances et compétences nouvelles, les capacités de gestion et d'action centrée sur les communes. Par ailleurs, les gestionnaires et gouvernementaux au niveau national ont été les seuls préoccupés par l'instauration d'un modèle basé sur les résultats (voir figure 32).

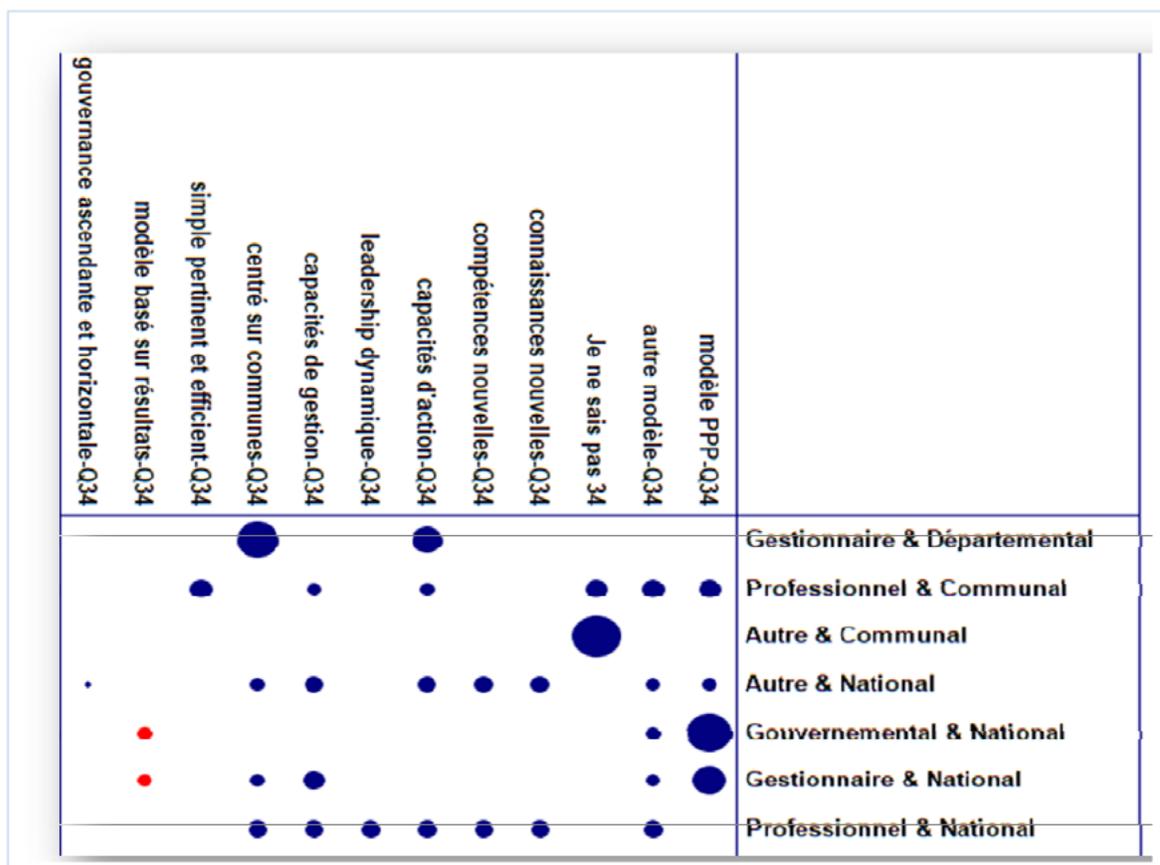


Figure 31. Intégration : caractéristiques du modèle potentiel de gestion, selon cat et niv.

### *Ce qu'en disent les participants à l'étude*

Selon les dires des participants, ce qu'il faut pour la gestion de l'après intégration de la MAC dans la GC, c'est « *un modèle de gestion axé sur le partenariat public-privé* » (Entretien 1 1GICN1; Entretien 2 1GICN2; Entretien 5 1GICN5) qui, dans ce cadre, « *doit regrouper tous les acteurs de la GC et de l'assurance, sans oublier les populations et les regroupements de travailleurs concernés* » (Entretien 5 1GICN5); et « *qui opte pour une gestion basée sur les résultats* » (Entretien 2 1GICN2). Mais ce qu'il faut surtout, c'est que ce modèle « *doit être concentré sur le renforcement des capacités de gestion au niveau des communes* » (Entretien 10 2GICN4); parce qu'il ne faut plus que tout vienne des aides d'État, du sommet vers la base, comme c'est encore le cas de nos jours; avec des solutions qui tombent du haut comme la pluie, sans un travail à la base avec les communautés (Entretien 15 3GICN1).

Il s'agira alors, d'un « *modèle centré sur les communes et la gestion à partir des communes* » (Entretien 16 3GICN2); avec « *un mode de gouvernance verticale de bas en haut, combinée à l'approche de la gouvernance horizontale* » (Entretien 20 4GICN3). Toutefois, quel que soit le niveau d'application, le modèle de gestion attendu « *doit être fondé sur les principes fondateurs de l'assurance et mobiliser un partenariat public-privé ; avec un fort engagement de l'État* » (Entretien 18 4GICN1); un modèle qui s'inscrit dans le « *respect des principes de l'assurance* » (Entretien 19 4GICN2) et qui développe les « *capacités de gestion de l'intégration* » (Entretien 19 4GICN2). S'il opte pour être « *un modèle de gestion transversale* » (Entretien 11 3GICC1); il doit, par-dessus tout, être un modèle « *simple, flexible, pertinent et efficient* » (Entretien 13 3GICC3).

#### **4.4.1.3. Conditions pour créer et maintenir la qualité des prestations et services**

Nous avons déjà étudié avec la question 4, les déterminants de la qualité des services en GC quand la résilience est l'objectif visé. Prenant en considération le caractère fluctuant ou temporel de la résilience en GC et de la qualité des services, dans le cadre des interventions, nous avons jugé nécessaire d'étudier, avec les participants à travers la question 36, les conditions pour créer et pérenniser (maintenir dans le temps) la qualité des prestations et des services, dans la perspective d'une performance, chaque fois renouvelée, donc dynamique, en faveur d'une résilience, qui se veut dynamique. Le tableau XLI essaie une comparaison, entre les conditions

pour la qualité des services et les conditions pour créer et maintenir, dans le temps, la qualité des prestations et services.

Codes		Cas%	Codes		Cas%	Observation	
gouvernance\systeme\COND\SQR4	<i>Conditions pour la qualité des services</i>		<i>Conditions pour créer et maintenir la qualité des prestations et services</i>				
	Qualité services-Q4	50,00				Moyenne 50%	
	Ressources hum-financ-suffisantes-Q4	55,00	Ressources humaines qualifiées-Q36	35,00	Ressources financières disponibles-Q36		65,00
	Volonté politique-Q4	35,00					
	Formations acteurs-Q4	20,00	Formation des acteurs-Q36	5,00			
	Ressources informationnelles-Q4	10,00					Moyenne 92,5%
	Disponibilité des données-Q4	5,00					
	Capacités diverses-Q4	50,00	Capacités ressources-Q36	100,00	Capacités de gestion-Q36	85,00	
	Mécanisme assurance-Q4	15,00					
	Fonds spécial-Q4	5,00					
	Culture du risque-Q4	15,00					
	Coordination nationale-Q4	45,00	Synergie d'action-Q36	30,00			
	Gestion efficace-Q4	30,00	Efficacité des interventions-Q36	10,00			
	Autonomie financière populations-Q4	10,00					
	Autres-Q4	5,00	Autre condition-Q36	15,00			
	Renforcement du système-Q4	5,00	Bonne gouvernance-Q36	35,00			
	Réduction vulnérabilités-Q4	15,00	Réduction des vulnérabilités	5,00			
	Pertinence réponse-Q4	25,00					
	Prévention-cond-Q4	15,00					
	Reconstruction-cond-Q4	20,00					
	Intégration secteurs-Q4	15,00					
	Assistance diverse-Q4	30,00					
	Relèvement-cond-Q4	25,00					
	Partenariat PP-Q4	5,00					
			Implication populations-Q36	20,00	Adaptation-Q36	5,00	

Tableau XLI. Comparaison des déterminants de la qualité des services et des déterminants pour créer et maintenir la qualité des services

*Une absence marquée de l'assurance dans les prévisions des participants, pour créer et maintenir, dans le temps, la qualité des prestations et services.*

A la lecture du tableau XLI, des conditions énumérées pour créer et maintenir dans le temps la qualité des prestations et des services (codes des réponses à la question 36), en comparaison aux codes des réponses des mêmes participants, pour la question 4, qui demandait : quelles sont les

conditions si l'intégration vise la qualité des services et la résilience, on peut noter que certaines conditions, comme : mécanisme assurance, le fonds spécial, la culture du risque, l'autonomie financière population et tous les codes ou conditions qui sont en rapport avec les différents volets de la GC, sont absents. Pourtant ces conditions semblaient essentielles, de l'avis des mêmes participants; et avaient placé le mécanisme assurance au cœur des déterminants de la qualité des services, en gestion des catastrophes; comme le montre la figure 33 ci-dessous.

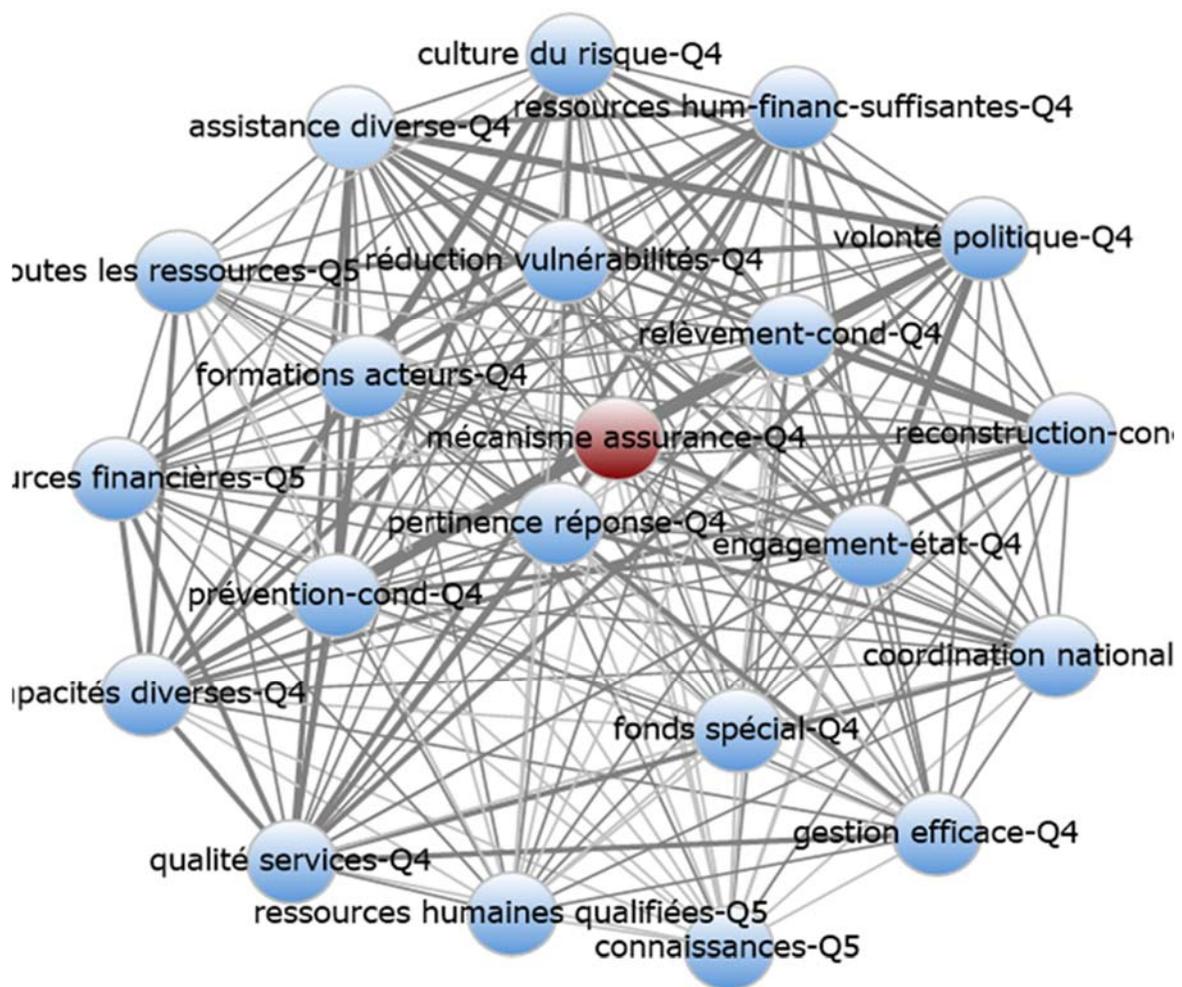


Figure 32. Assurance au cœur des déterminants de la qualité de service

*Ce que disent les participants au sujet des conditions pour créer et maintenir la qualité des prestations et services*

Diversement formulées, la grande majorité des réponses des participants à la question portent essentiellement sur les ressources et les capacités. A titre d'exemples, on a :

- allocations suffisantes de ressources de qualité et renforcement des capacités du personnel d'intervention, puis implication et participation des populations (Entretien 1 1GICN1);
- des ressources humaines qualifiées et capables d'innover et des ressources financières et matérielles suffisantes disponibles en permanence (Entretien 16 3GICN2);
- il faut des ressources financières suffisantes en permanence et les capacités de les gérer et de gérer les catastrophes (Entretien 3 1GICN3);
- il faut des ressources et en permanence des capacités diverses de gestion des ressources et des programmes de RRC (Entretien 5 1GICN5);
- des ressources et des pratiques soutenues, qui produisent l'efficacité (Entretien 10 2GICN4);
- généralement, il faut des ressources humaines qualifiées, des ressources financières et matérielles qui répondent aux besoins d'intervention et une gouvernance appropriée (Entretien 18 4GICN1);
- pertinence et efficacité des ressources, de leur gestion et de la gestion des interventions (Entretien 19 4GICN2);
- des ressources en quantité et en qualité à tout moment et absence de dépendance (Entretien 17 4GICC1).

En effet, « *le tout devra viser la réduction ou l'élimination des vulnérabilités* » (Entretien 2 1GICN2); c'est pourquoi il faut « *viser en permanence le développement des capacités* » (Entretien 20 4GICN3); et « *il faut former tous les acteurs, pour leur permettre d'avoir les connaissances qu'il faut pour gérer ce qu'ils ont comme responsabilités* » (Entretien 6 2GICD1). Par ailleurs, il importe de voir dans quelle mesure apporter, par exemple dans le cas des inondations, des semences et former les femmes pour les cultures de contre saison et former les populations à construire, à partir de matériaux locaux, des abris et bâtiments résistants par rapport aux risques récurrents (Entretien 15 3GICN1). Toutefois, ces dispositions ne peuvent réussir si les populations n'apportent pas leurs contributions.

### *Efficacité de la GC et implication des populations à la prise de décision*

A la question de savoir si l'implication des populations à la prise de décision serait un déterminant essentiel pour améliorer globalement l'efficacité de la GC, les participants ont répondu : Oui à 95%, dont "ce n'est pas évident" (5%), contre 5% de Non. Ces résultats sont le reflet du fait que l'implication des populations à la prise de décision est une approche pour l'efficacité des interventions, parce qu'elles s'engagent et s'approprient l'intervention (Entretien 3 1GICN3; Entretien 1 1GICN1), d'autant plus qu'elle (implication) « favorise beaucoup plus le sens de responsabilité de la part des populations ; ce qui est déterminant pour la réussite des différents programmes/projets qui les concernent » (Entretien 5 1GICN5).

C'est pourquoi, en gestion des catastrophes, « quand les populations sont plus impliquées, elles s'engagent et comprennent mieux les risques et les dispositions qu'elles peuvent prendre pour leur résilience » (Entretien 7 2GICN1). A ce titre, par rapport à la prévention, il va falloir impliquer la population même; c'est-à-dire les amener à comprendre – parce qu'il y a des catastrophes qui sont récurrentes, si nous prenons le cas des inondations par exemple – les risques qui les menacent (ou qu'elles encourent) en s'installant dans les zones à risques (Entretien 7 2GICN1). Alors, « il y aura une appropriation du risque par les populations en général et celles exposées en particulier et leur engagement sera plus renforcé » (Entretien 8 2GICN2). Il va sans dire que « les populations se sentiront concernées par tout ce qui se fait et ce changement d'attitude aura une répercussion favorable sur la GC » (Entretien 9 2GICN3).

On pourrait alors admettre l'implication des populations ou des bénéficiaires, comme une approche incontournable pour l'efficacité de la gestion des catastrophes; d'autant plus que, « par principe, quand on participe à la prise de décision, on se sent concerné et on s'engage plus fortement » (Entretien 18 4GICN1) et « il est reconnu que l'implication des bénéficiaires d'une intervention à la prise de décision est une stratégie qui favorise et renforce l'efficacité » (Entretien 19 4GICN2); parce que, « quand tous les bénéficiaires d'une intervention deviennent des acteurs et sont impliqués dans le processus de prise de décision, ils se sentent concernés et leur engagement et appropriation sont plus forts et l'intervention est couronné de succès » (Entretien 20 4GICN3). Au regard de cette importance de l'implication des populations, qui deviennent un enjeu et un déterminant de l'efficacité, et sachant qu'elles seront les plus concernées par l'intégration de la MAC dans la GC, alors, on pourrait se préoccuper que le choix

du système de gouvernance à faire pour la gestion de cette intégration se fasse avec elles et pour elles.

#### **4.4.2. Choix du système de gouvernance de l'intégration de la MAC à la GC**

Dans la perspective du développement d'une couverture de micro assurance climatique et de la gestion de son intégration, sur les trois modèles de système de gouvernance de l'implantation de la MAC, qui leur sont proposés, les participants ont choisi : le modèle de responsabilité collective à 90% et la combinaison du modèle de responsabilité collective et le modèle d'exigence sociale à 10%, contre 0% pour le modèle de droit et capacité individuels.

Pour les participants, « *lorsqu'il y a des risques, il faut se prémunir. Avec les assurances, les assurés disposeront de suppléments financiers pour mieux faire face à la gestion des catastrophes* » (Entretien 1 1GICN1). A cet effet, le choix de la responsabilité collective semble bien adapté (Entretien 1 1GICN1); « *parce qu'elle préconise la solidarité de tous pour tous* » (Entretien 10 2GICN4). Par ailleurs, étant donné que l'assurance permet de se protéger des risques (Entretien 2 1GICN2), que cette proposition repose sur la solidarité (Entretien 5 1GICN5), et qu'il existe une culture de solidarité (Entretien 2 1GI; Entretien 5 1GICN5;), cela peut faciliter le développement de l'assurance pour les risques de catastrophe (Entretien 2 1GICN2); parce que sur cette culture de solidarité qui existe, on peut fonder l'assurance (Entretien 7 2GICN1). En effet,

« ce système paraît plus réaliste dans la mesure où un des piliers de tout système assurantiel est la solidarité; avec une juste répartition, un aspect de justice sociale de ce système qui, au demeurant constitue le fondement sur laquelle reposera la mise en œuvre et le succès de la micro assurance climatique » (Entretien 8 2GICN2).

Alors, « *les assurés disposeront de l'outil assurantiel, pour la gestion des risques de catastrophe, et la résilience sera renforcée par le dispositif de prise en charge par les garanties de l'assurance* » (Entretien 8 2GICN2). Mais, « *on peut combiner les propositions qui évoquent les responsabilités collectives et l'exigence sociale, pour l'utilisation au mieux des ressources, afin de maximiser un avantage collectif, pour la qualité des services* » (Entretien 18 4GICN1); d'autant plus que « *au nom d'une solidarité durable, il faut aussi veiller à la qualité des services en maximisant les avantages collectifs* » (Entretien 19 4GICN2).

Il se dégage de cette section, que réfléchir à la perspective de la gestion de l'intégration de la MAC et à la gestion des changements que pourrait induire cette intégration, a été un exercice qui a permis aux participants à l'étude, de donner leur avis, de faire des choix et des propositions qui ont globalement penché, en résumé pour une micro assurance qui répond au modèle de responsabilité collective, qui pourrait être combiné avec le modèle d'exigence sociale. A cet effet, il est majoritairement proposé une réorganisation ou restructuration des systèmes de gestion en place, en faveur d'un système de gouvernance ascendant, centré sur les communes ; avec l'option d'un modèle de gestion fondé sur un partenariat public-privé.

En vue de conclure ce chapitre, nous avons effectué la recherche d'une cooccurrence des codes d'un ensemble de sept questions, ayant trait : (i) aux conditions à remplir en gestion des catastrophes, pour la résilience des populations avec l'offre de services de qualité (Q4); (ii) à l'élément dont l'absence ou la faiblesse limite la qualité des services qu'offrent les participants dans le cadre spécifique de leurs interventions en rapport avec la gestion des catastrophes (Q5); (iii) aux éléments que les participants échangent dans leur relation avec les autres acteurs de la GC (Q7); (iv) aux besoins les plus importants des participants en ressources, pour offrir des services de qualité et assurer la résilience des populations (Q19); (v) à comment peut-on renforcer le financement local et individuel de la GC, pour l'efficacité des prestations et la résilience des populations face aux catastrophes (Q25); (vi) aux éléments que l'intégration doit prendre en considération, selon les participants à l'étude (Q31); et (vii) les conditions pour créer et maintenir dans le temps la qualité des prestations et des services (Q36). Les fonctions "Link analysis" et 2D, de QDA Miner ont permis de générer deux graphiques, qui montrent des cooccurrences entre différents codes de cet ensemble de questions et la similarité qui existe entre des éléments de la structure, du processus et du résultat. Globalement ces graphiques confortent des positions ou résultats que nous avons déjà présentés dans ce chapitre, surtout à propos des ressources, des ressources financières en particulier, de la place de l'assurance dans les ressources et les conditions à remplir pour la qualité des services et la résilience; de même que la place des acteurs et leurs intérêts dans les éléments à considérer pour l'intégration de la MAC à la GC.

Ces différents aspects des résultats de la recherche, représentés dans les figures 34 et 35, et tous les autres résultats seront, selon leur importance, discutés dans le chapitre qui suit.

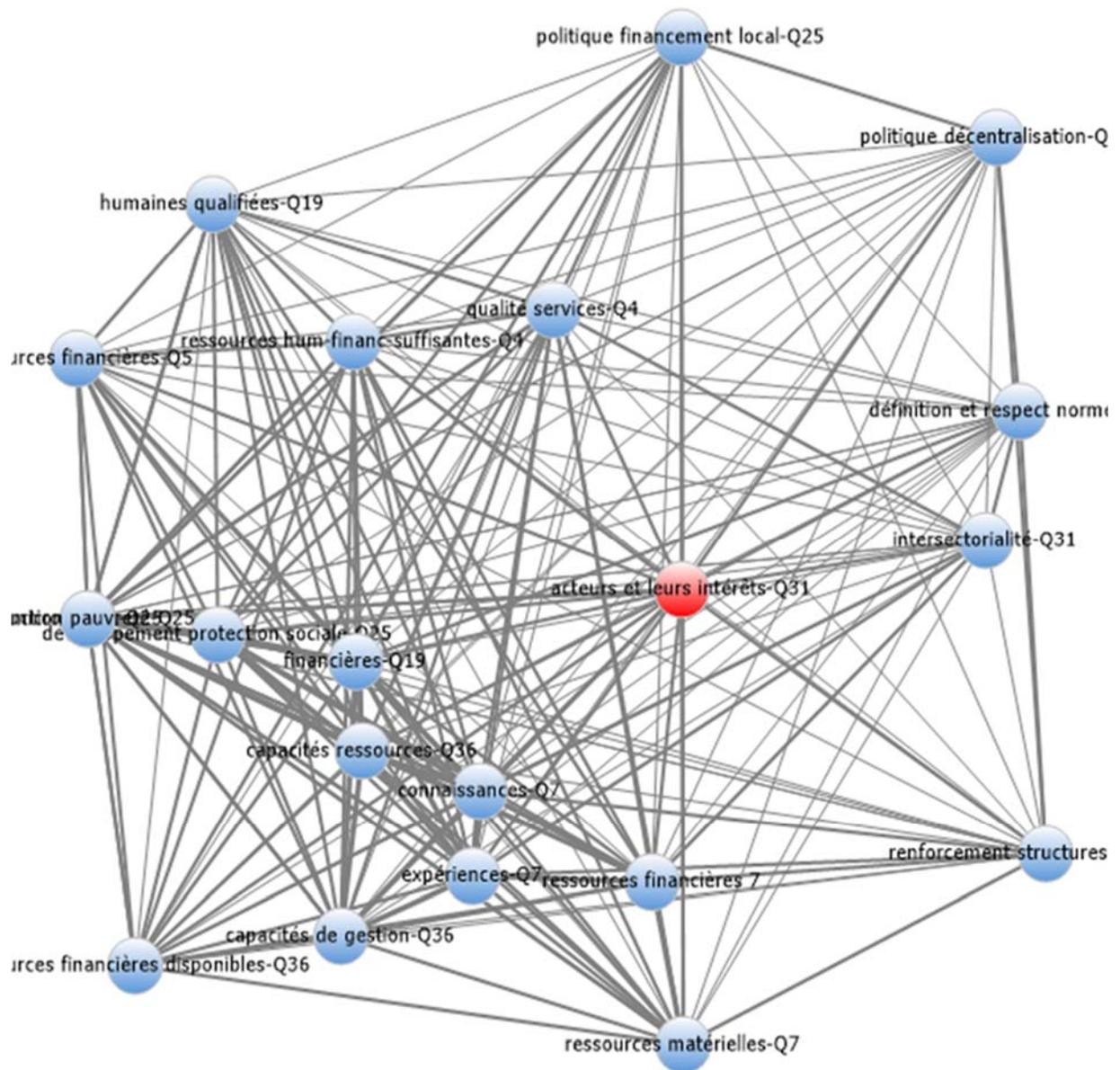


Figure 33. Les acteurs et leurs intérêts au cœur des besoins, conditions et éléments à considérer, face à l'intégration de la MAC dans la GC

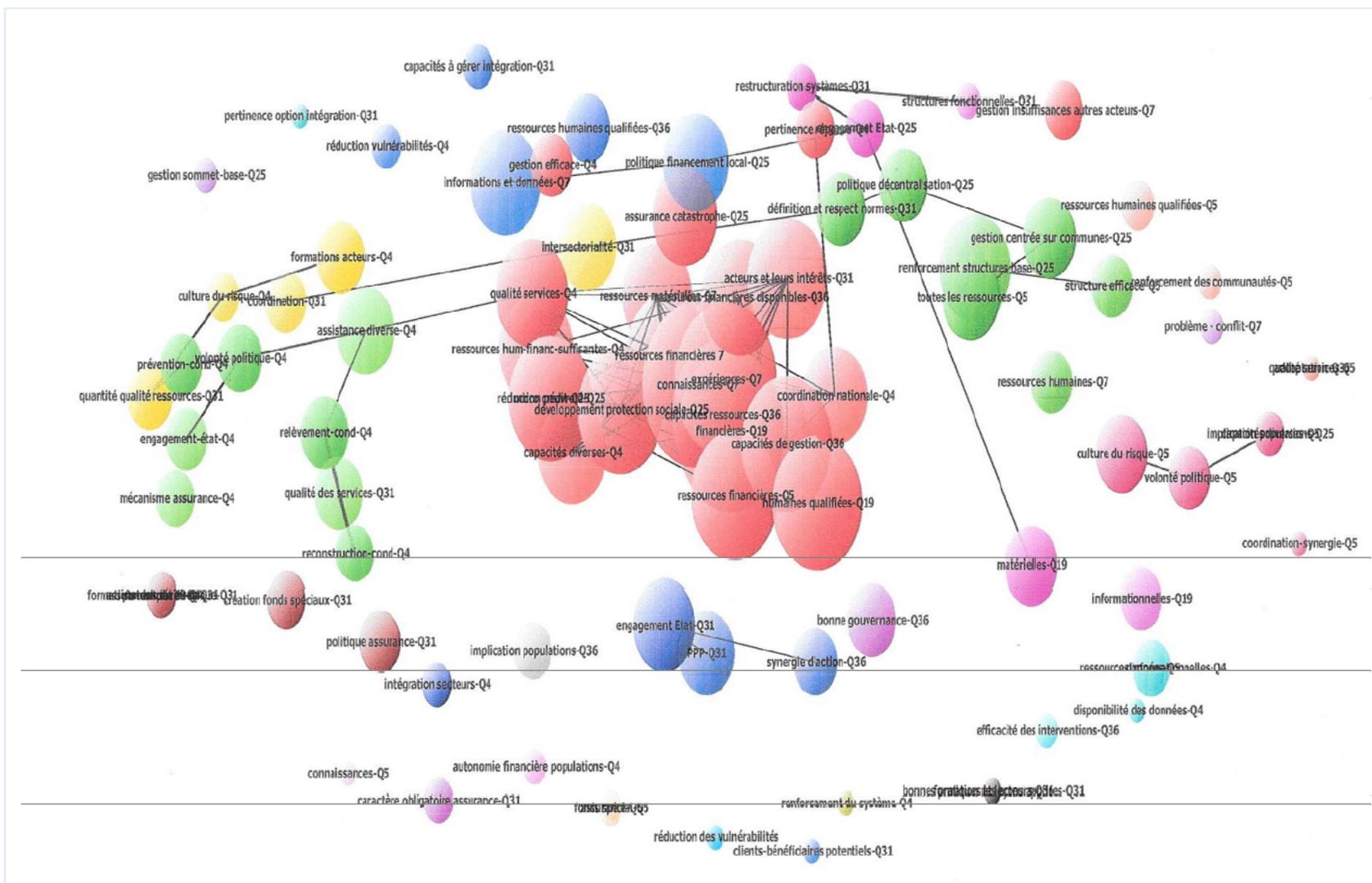


Figure 34. Des besoins, conditions et éléments qui co-occurrent, pour une définition de leur place dans l'intégration de la MAC à la GC.

## Chapitre 5. Discussion générale.

Au Bénin, des déficits d'assurance, de micro assurance et de protection sociale se traduisent par des incapacités et plus globalement par des vulnérabilités, qui limitent le transfert des risques climatiques et leur gestion; cela empêche l'atteinte des objectifs de résilience des populations, ou de comprendre comment l'intégration de la micro assurance climatique, comme produit financier capable d'assurer le transfert des risques [7], peut modifier ou influencer la structure, le processus, et les résultats du système de gestion des catastrophes, de même que les interactions entre eux. Tout cela s'est inscrit comme une étape incontournable, pour faire avancer les connaissances nécessaires aux politiques d'implantation de produits de MAC, en cours ou en perspective au Bénin et en Afrique Subsaharienne, pour les rendre accessibles aux plus pauvres.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la prise en compte de la pauvreté, dans les différents aspects de ce projet de recherche, s'avère essentielle, parce qu'il n'a de sens de nos jours que dans un contexte de pauvreté.

Une telle orientation, qui cible les populations les plus démunies, prises avec la particularité de leurs besoins face aux catastrophes et qui complexifie davantage les possibilités d'une intégration de la micro assurance climatique, dans un environnement institutionnel aussi marqué par la pauvreté, suggère que les divers sens de cette pauvreté [367], aussi perçue comme une richesse des peuples [368], sont déterminants et doivent être élucidés et pris en compte, pour une pertinence des approches à préconiser. Alors – qu'elle soit primaire ou secondaire [369;370], monétaire ou non monétaire [369], ou qu'elle soit extrême ou absolue, générale ou relative, ou bien humaine; ou qu'on la considère subjective, transitoire/ structurelle ou plutôt permanente [371;372] – la pauvreté évoque, selon Amartya Sen, l'absence de capacités, de liberté et de bien-être, caractéristique d'une valeur de vie déterminée par des fonctionnements [373].

Diverse et multiple, elle est aussi un phénomène dynamique, regroupant une multitude de trajectoires et de situations, résultant de processus socio-économiques complexes, sur fond

d'exclusion des mécanismes de redistribution ou de différenciations sociales [374;375]. Étant donné que sa classification s'apparente souvent à des classes d'objets abstraites, et qu'on peut dans une société, distinguer les très pauvres, les pauvres, les moyens pauvres et les non-pauvres [374;375], la compréhension des représentations objectives et subjectives de la pauvreté chez les populations – par les micro assureurs ou par tous ceux qui, comme les actuaires qui créent des produits ou par les décideurs ou chercheurs qui réfléchissent à l'implantation de micro assurance – est un préalable, ce préalable permet de tenir compte du contexte socioculturel, des rapports entre l'individu et la collectivité et des expériences de gestion de risques; afin de définir la meilleure stratégie à adopter [375]. Cela tient du fait que par exemple :

- au Mali, la pauvreté se définit par l'impuissance, « *fangantan* » (en langue Bamanan), par opposition à la puissance, « *fangama* » qui, tout en permettant d'accéder à la richesse, contraint en contrepartie le "puissant", s'il veut gagner en prestige ou en notoriété, à une redistribution de ses ressources, considérées comme un bien public [376;375];
- en pays Bamiléké au Cameroun, le pauvre est un « non-chanceux », un "*balock*" peu sérieux à éviter, parce que soupçonné d'être un panier percé et souvent menacé d'exclusion du système de solidarité [377;375];
- chez les FON<sup>10</sup> du Bénin, le pauvre « *Wamamonnon* » est celui qui travaille mais qui n'a pas les fruits de son labeur et qui, en conséquence, ne trouve pas les moyens pour subvenir à ses besoins. Cependant, le fait que le *Wamamonnon* travaille semble le déculpabiliser, au regard des gens de la collectivité, de son incapacité à satisfaire correctement ses besoins. Mais cette indulgence ou cette compassion relative dont peut bénéficier le pauvre qui travaille n'est pas accordée au fainéant, qui est aussi pauvre, mais qui est plutôt considéré comme celui qui volontairement ne veut rien faire, donc un « *Fonlinnon* » ou au pire, un vaut-rien, c'est-à-dire un « *Nouvonon* », qui ne mérite, de la part de sa collectivité, que dédain et mépris. Alors, l'inclusion ou non du pauvre au système de solidarité en milieu Fon semble donc subordonnée à sa capacité et volonté à travailler pour lui-même et pour les autres.

---

<sup>10</sup> « Les **Fon** constituent le plus important groupe ethnolinguistique du Bénin (39,2 % de la population totale) soit plus de 4,1 million de personnes (en incluant les populations apparentées : Goun et Mahi) ». [https://fr.wikipedia.org/wiki/Fon\\_\(peuple\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Fon_(peuple))

Il va sans dire, en termes de mutualisation des risques et d'inclusion des plus pauvres dans les différents systèmes assurantiels, que la complexité des défis et les approches pourront varier d'un contexte à un autre. Cela implique, dans ces conditions, que la conduite de cette discussion soit aussi fondée, suivant les recommandations de Nabeth, sur des préoccupations telles que : le domaine d'appartenance de la micro assurance (protection sociale et/ou assurance commerciale; l'inclusion : des indigents et/ou des populations de classes moyennes dépourvues de protection sociale et/ou de protection assurantielle; le secteur informel, les groupements agricoles producteurs de produits de rente et/ou le salarier pauvre comme l'unique cible) ; une implantation de la MAC qui relève exclusivement du giron de l'État, ou qui est inscrite dans le cadre du marché, ou qui répond à une forme de subsidiarité de l'État [375].

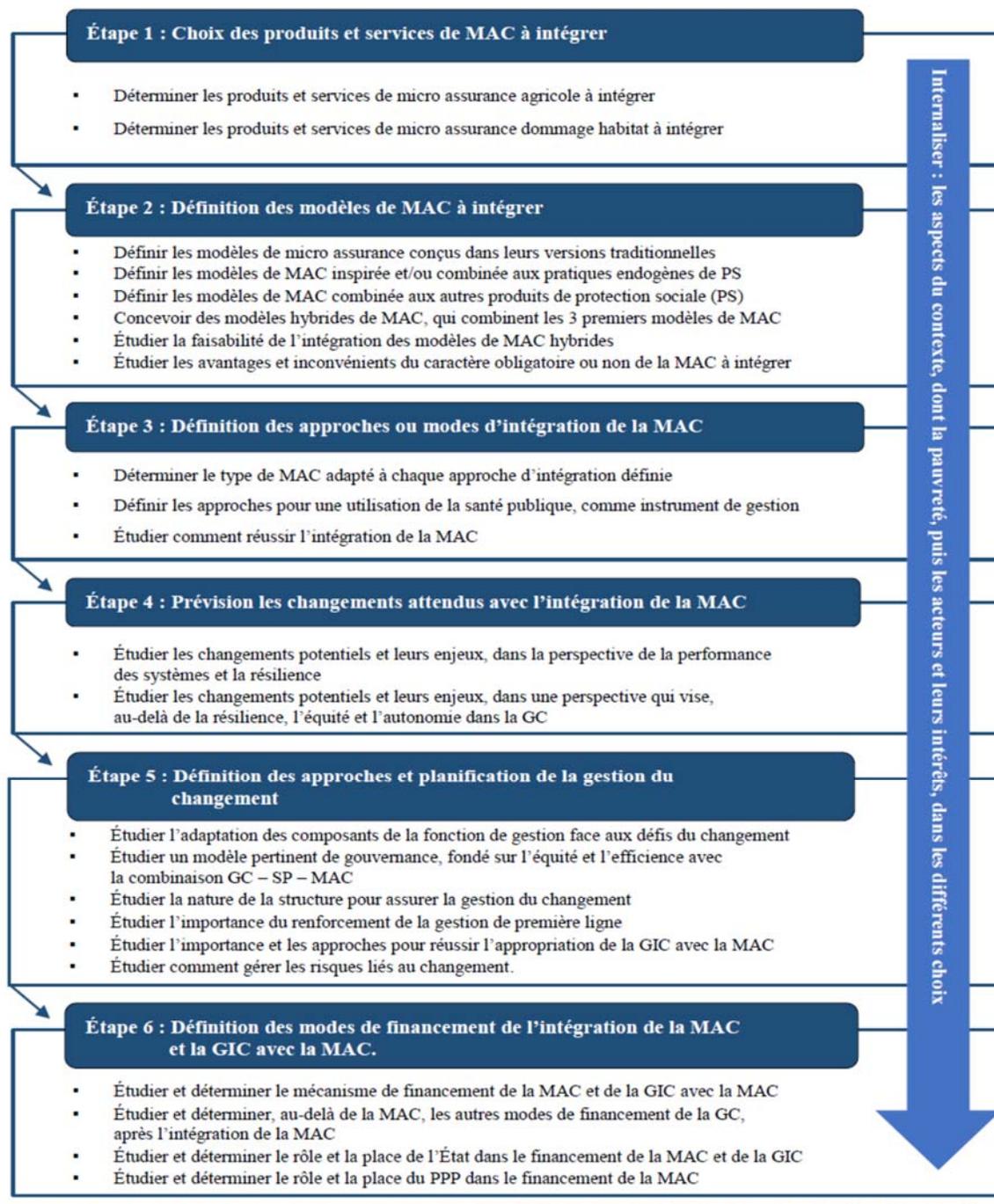
Toutefois, en abordant la pauvreté comme étant aussi un phénomène qui n'existe véritablement qu'à condition de coexister avec la richesse, il importe, afin de mieux comprendre la pauvreté, de tenir aussi grand compte de chacun des indicateurs suivants : IDH, coefficient de Gini, seuil de pauvreté, risque de pauvreté, puis, risque de pauvreté et d'exclusion sociale [380]. C'est pourquoi la discussion dans ce chapitre doit internaliser la pauvreté dans tous ses aspects, tout comme il doit considérer le fait que « *le problème de la pauvreté fait le lien entre les inégalités de fait actuelles et les inégalités de chances futures* » [379] et doit s'organiser autour d'aspects et enjeux fondamentaux, pour une intégration réussie de la micro assurance climatique à la gestion des catastrophes; afin de débattre ou d'examiner avec soin la question posée [367] et de renforcer la compréhension des réponses apportées. Il s'agit à cet effet d'aborder, dans la première section, le type et le modèle de micro assurance climatique (MAC) à intégrer, les modes d'intégration, le changement potentiel qui sera induit par l'intégration de la MAC dans la GC et leur gestion. En rapport avec l'efficacité de la GIC, le rôle et l'importance, de même que le financement de la MAC sont discutés aux sections 2 et 3. Quant aux trois piliers qui fondent, selon cette recherche, la réussite de l'implantation de la MAC et l'efficacité de la GIC avec la MAC, ils sont étudiés à la section 4. Les limites et les forces, la contribution et l'importance de la thèse sont respectivement présentées aux sections 5 à 7. Cette discussion est aussi enrichie par les données de l'observation non participante; du fait qu'elle m'a permis « *de voir, d'entendre et de vivre en direct les comportements et les interactions des acteurs* » [380; 29]. Chacune des thématiques discutées dans les quatre premières sections de ce chapitre sont

appuyées par nos suggestions, dans la perspective, qu'elles aideront à la résolution des problèmes évoqués et à une intégration réussie de la micro assurance climatique, aux produits diversifiés et adaptés aux contextes et besoins, liés à la gestion des catastrophes d'inondation et de sécheresse au Bénin.

## **5.1. Intégration de la MAC dans la GC : du type et modèle de MAC à intégrer à comment gérer le changement, quels modes d'intégration pour quel changement?**

La thématique de la gestion intégrée des catastrophes évoque, avant tout, le concept de l'intégration. Comme il peut désigner l'action de faire entrer dans un ensemble plus vaste quelqu'un (un individu, une institution) ou quelque chose (un produit, un service); et s'il peut aussi être considéré comme une opération qui consiste à assembler les différentes parties d'un système, puis à assurer le bon fonctionnement du système complet, tout en assurant la compatibilité des parties du système assemblées; ou comme le processus complexe par lequel deux ou plusieurs institutions créent un espace commun pour développer un programme / projet commun [153]; etc.; alors, l'intégration peut prendre diverses significations selon les domaines et les éléments intégrés. C'est dire qu'en cherchant à étudier l'intégration de la micro assurance climatique, en termes de produits et services fournis par des acteurs, à la gestion des catastrophes, elle aussi assurée par d'autres acteurs, nous avons décidé que notre étude prenne en compte : l'intégration des produits et services de la MAC et de la GC, l'intégration des acteurs de différents secteurs et niveaux d'intervention, l'intégration fonctionnelle, l'intégration normative et l'intégration systémique [340]; le tout structuré dans la figure 36.

Une gouvernance de l'ensemble de ces intégrations, suggère un processus qui exige intuition, créativité et esprit de synthèses; des qualités que ne saurait favoriser une planification rigide; comme le processus d'intégration de la MAC proposé (voir figure 36 ), d'autant plus que pour répondre aux exigences d'une stratégie efficace, un processus doit arborer certaines qualités émergentes; et même lorsqu'il est en grande partie délibéré, il devra relever plus d'une vision informelle que d'un plan structuré [381].



**Étapes : Définir le mécanisme d'implantation de la MAC dans la GIC et gérer sa mise en œuvre. Évaluer, mesurer les effets et l'impact, puis reprogrammer ou réviser au besoin.**

Figure 35. Processus d'intégration de la micro assurance climatique à la GC<sup>11</sup>

Format adapté de PNUD [191]

<sup>11</sup> Les étapes du processus de l'implantation ne sont pas prises en compte par le projet de recherche.

C'est pourquoi cette discussion, prévue pour s'articuler autour des différentes étapes de ce processus, tiendra grand compte de l'avis des acteurs, comme pour répondre à une approche émergente de la définition de la stratégie; afin d'éviter les pièges des formulations et des systèmes conçus pour accomplir des tâches mieux que des êtres de chair et de sang; tout comme les pièges de la prévision des discontinuités et de l'institutionnalisation de l'innovation, qui favorisent l'échec de la planification stratégique [381]. Il est donc question que cette discussion, même si elle suit, point par point, toutes les étapes du processus d'intégration ainsi établi, s'inscrive dans une démarche qui combine « une vision linéaire reposant sur une logique de phases » [382;29] et « une approche d'analyse partant des acteurs impliqués et plus centrée sur la mise en œuvre » [383;29].

### **5.1.1. Produits de micro assurance à intégrer et les services qui peuvent les accompagner**

La définition des produits et services de la micro assurance climatique (MAC) à intégrer à la gestion des catastrophes (GC) devra répondre à divers besoins, qu'il est important d'identifier et d'évaluer, en rapport avec les problèmes à résoudre. Alors – pour des besoins de cohérence, étant donné que le problème et le besoin sont connexes ; et que, dans le cadre d'une planification, le besoin révèle, à un moment donné, un écart à combler entre une situation désirée et une situation présente [28] – il faut rappeler que le problème, dans le cadre de ce projet de recherche, se résume aux incapacités à éliminer les vulnérabilités pour construire une résilience dynamique, pour et avec les populations, face aux catastrophes induites par les risques d'inondation et de sécheresse. Si en adaptant l'idée de Pineault à cette situation, les incapacités à éliminer les vulnérabilités sont le problème et construire la résilience est le besoin, c'est dire que ce besoin correspond à ce qu'il faut faire pour que la situation jugée problématique (incapacités à éliminer les vulnérabilités actuelles) en vienne à correspondre à la situation désirée (état de résilience défini de façon normative). Mais « *dans ce sens, le besoin exprime de façon explicite l'écart par rapport à une norme et il s'inscrit dans une démarche active pour trouver une solution au problème* » [384;28]. Toutefois – qu'ils soient des besoins de service ou des besoins de ressource, étant donné que leur nature et leur ampleur varient selon celui qui les définit, on peut admettre que la complexité de la définition des besoins réside dans la dimension temporelle du besoin et dans le fait que, pour les individus la norme porte sur la réactivité du système et repose

sur une appréciation subjective ; que les professionnels suivent des lignes directrices ; pendant que les gestionnaires s'attachent plutôt à des normes de productivité [28]. Cette complexité est aggravée par les difficultés liées à leur identification, étant donné que leur expression est souvent influencée par la perception [28] et qu'il est aussi courant de constater que les besoins que les populations et même les acteurs expriment ou les choix qu'ils font en rapport avec leurs besoins semblent surtout déterminés par les connaissances qu'ils ont des problèmes à résoudre, des solutions disponibles et des opportunités qui s'offrent à eux. Dans ce sens et par exemple dans le cadre de cette étude, les participants à toutes les entrevues organisées ont été unanimes pour reconnaître que le problème principal de la gestion des catastrophes au Bénin reste l'insuffisance ou l'inexistence des ressources ou des capacités en général (Entretien 9 2GICN3; Entretien 3 1GICN3); et pour eux, l'argent était et reste le nerf de la guerre, et qu'avec l'argent, ils pouvaient avoir toutes les autres ressources (Entretien 11 3GICC1; Entretien 17 4GICC1). A ce titre, l'assurance catastrophe, comme stratégie pour le renforcement du financement de la GC au niveau local et individuel, représente 45% de l'intention des participants à l'étude.

C'est le développement du contenu ou de la substance de ce dernier élément, l'assurance climatique, si mal connu de la grande majorité des participants à l'étude, qui fait l'objet de cette sous-section; en vue de définir les secteurs prioritaires, où les produits et services de micro assurance sont recherchés pour aider à la construction d'une résilience individuelle et collective, face aux inondations et sécheresse. Cette résilience, admise comme étant à la fois la capacité à résister, à s'adapter et à transformer, individuellement et collectivement, ce qui doit l'être, afin de reconstituer et de développer les capacités individuelles et collectives [184] avec le transfert des risques, est plus attendu, selon les besoins évoqués par les participants, dans les secteurs vitaux que sont l'agriculture et de l'habitat; d'autant plus qu'il est couramment reconnu que se nourrir et se loger font partie des besoins fondamentaux de l'être humain.

#### **5.1.1.1. La micro assurance agricole**

Le Plan stratégique de développement du secteur agricole (PSDSA) 2025 et le Plan national d'investissements agricoles et de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNIASAN) 2017 – 2021 du Bénin ont retenu, comme une priorité stratégique, la « *mise en place de mécanismes de financements et d'assurances adaptés et accessibles aux différents types d'exploitations* »

*agricoles et catégories d'acteurs* » [385]. Cette disposition programmatique répond au fait que le financement, pour le développement du secteur agricole reste une préoccupation transversale, qui s'exprime dans ses différentes filières (approvisionnement en intrants de production, production, conservation, transformation, transport, mise en marché, etc.) [385]. Sa réalisation repose sur quatre composantes : (i) l'opérationnalisation du Fonds National de Développement Agricole (FNDA) en synergie avec les autres fonds et instruments de financement, (ii) le renforcement des mécanismes assurantiels dans le secteur agricole, (iii) la gestion des calamités dans le secteur agricole et (iv) le renforcement du Fonds d'Appui au Développement des communes, volet agriculture [385].

Le secteur de l'agriculture étant l'un des plus menacés par le changement climatique d'après le GIEC [386], c'est dire que le développement de l'assurance agricole s'explique ou se justifie, par le fait que les agriculteurs sont confrontés à une diversité de risques liés au marché et à la production, qui ont des conséquences désastreuses sur leurs revenus instables et imprévisibles [387]. Selon Sarr, Atta et Kafando, les risques agricoles les plus répandus ne sont pas que ceux liés à l'organisation de l'activité agricole et à la commercialisation des produits agricoles, il y a aussi les risques météorologiques, liés à la sécheresse et aux inondations, de même que les risques phytosanitaires [388]. Ils peuvent être définis en fonction de critères comme : (i) la covariance (degré de corrélation observé parmi les foyers d'une même communauté ou d'une même région; allant du risque indépendant, quand il n'affecte qu'une seule personne, au risque de covariance élevée ou systémique, quand il affecte instantanément tout le monde); (ii) la fréquence (intervalle de survenance).et; (iii) les types et la gravité des pertes subies (déficits de production et de revenus saisonniers, dégâts affectant les actifs, et décès) [387].

Mais il importe, selon Duffau, Lagandré, Chetaille et al., même si les activités agricoles sont soumises à des risques combinés, faits de risques de différentes natures, ou quand bien même ces risques ne lui sont pas spécifiques et ne sont pas directement pris en compte dans le cadre de cette étude, ils sont à craindre du fait de leur effet/impact dans ce genre d'activité [386]; et du fait de l'incontournable approche « *tout risque* » dans la gestion du risque. Les plus importants parmi ceux-ci sont en rapport avec la variabilité du prix (cours de vente des récoltes), la quantité du rendement, la qualité produite et le coût de production [386]; qui peuvent aggraver les vulnérabilités des agriculteurs et les exposer davantage à des risques agricoles d'autres

natures. Toutefois, sa catégorisation ayant une importance capitale dans sa connaissance et la définition des besoins pour sa gestion, le risque analysé selon son intensité peut être dit : (i) sage si les pertes potentielles sont limitées, mais avec une probabilité relativement élevée que cette perte se produise; ou (ii) sauvage, si les pertes potentielles sont importantes mais avec une probabilité relativement faible qu'elles se produisent [386]. Il peut être catégorisé en fonction de sa cause : (i) endogène (anticipation effectuée par les acteurs), (ii) importée (variation des cours des matières premières sur le marché mondial) ou (iii) naturelle (dont le type hydrométéorologique, objet de l'intérêt de cette étude) [386]. Le tableau XLII, résume, au regard des risques majeurs présents, les besoins en produits et services d'assurance climatique exprimés et identifiés, par une étude du Projet SAP-Bénin en 2015.

En effet face, essentiellement aux risques d'inondation, de sécheresse et de pluies tardives et violentes, qui touchent tous les secteurs de l'agriculture avec les enjeux comme entre autres, les habitations, les exploitations et produits agricoles et le bétail, ce tableau relève que les participants à l'étude de SAP-Bénin, sur l'identification des opportunités et besoins en produits climatiques du secteur privé au Bénin, sont diversement touchés par les dégâts provoqués par les différents risques naturels. Les proportions sont de 70,58% pour les inondations, 29,41% pour la sécheresse et 41,15% pour les pluies orageuses [390]. Par ailleurs, entre 2010 et 2013 parmi les agriculteurs touchés par les pertes occasionnées par les inondations, ils sont 48% à connaître moins de 10% de perte, 17% à avoir 25% de perte; 12% à enregistrer 50% de perte; et 22% à déclarer plus de 50% de perte [390].

Cette situation est corroborée par les résultats de notre étude qui a relevé entre autres que les interventions de réduction des risques de catastrophes liés aux inondation et sécheresse sont plus réactives que proactives; parce que les volets concernant la prévention, l'adaptation, le relèvement et la reconstruction sont très peu ou pas du tout développés (Entretien 1 1GICN1); du fait des incapacités en général et d'insuffisance de capacitation des ressources humaines en particulier (Entretien 8 2GICN2; Entretien 4 1GICN4). Selon eux, le volet social de la gestion des catastrophes est très peu développé; malgré son importance, qui suggère par exemple une évaluation et une réduction ou une élimination des vulnérabilités, de même qu'une prise en charge des vulnérables à travers des interventions avant, pendant et après les catastrophes; afin

de garantir aussi un appui direct aux bénéficiaires, sans passer par des intermédiaires (Entretien 7 2GICN1).

Risques majeurs	Secteurs concernés	Enjeux menacés	Besoins identifiés par l'étude	
			Tout secteur	3 Catégories de Besoin - Agriculture
Inondation Sécheresse Pluies tardives et violentes	Agriculture vivrière Agriculture maraîchère Agriculture de rente Élevage Exploitation hydro-électrique Assurances climatiques	Habitations, Exploitations et produits agricoles, Bétail, Terre, Bassins versants et bas-fonds inondables, Routes et infrastructures physiques Ressources en eau, Biodiversité, Ressources financières engagées et à engager	Données météorologiques, climatiques et hydrologiques Prévision météorologique, Normale pluviométrique Alerte précoce inondation et sécheresse Alerte feux de végétation Température maximale et minimale Données piézométriques Données limnométriques	<i>Les besoins en produits et services climatiques :</i> Hauteur de pluies, normale pluviométrique, Bac Évapotranspiration (EPT), Évaporation sous abri, humidité relative, vitesse du vent, direction du vent, température, prévision du temps; <i>Les besoins pour accroître la résilience face aux risques liés aux changements climatiques :</i> Alerte précoce en cas d'inondation et de sécheresse, suivi des crues et de la sécheresse, aménagements de protection contre les inondations, délimitation des aires de propagation des crues, assurance climatique et fonds de catastrophes naturelles; <i>Les besoins en renforcement de capacité et transfert de technologie :</i> Sensibilisation, formations diverses dont formation sur les techniques de maîtrise de l'eau, appui conseils, promotion des techniques d'irrigation économes et de culture à cycle court.
<b>Proportion participants touchés</b>				
	<i>Risques</i>	<i>%</i>		
	Inondation	70,58		
	Sécheresse	29,41		
	Pluie orageuse	41,15		
<b>Agriculteur touché par perte liée aux inondations 2010-13</b>				
	- de 10% perte	48%		
	25% de perte	17%		
	50% de perte	12%		
	+ de 50 % perte	22%		
<b>Besoins exprimés par les participants<sup>12</sup></b>			<b>Autres besoins identifiés par l'étude</b>	
Renforcement des capacités des acteurs du secteur privé, Assurance climatique pour les activités agricoles à coût subventionné par l'État, Fourniture d'équipements techniques adaptés et la mise à disposition de données fiables pour les prévisions météorologiques et hydrologiques, et Fournitures de données fiables, Installation d'appareils ou de kit de mesure, pour le système d'alerte en pluviométrie, Renforcement des équipements de prévention existant dans les stations synoptiques, Système d'alerte locale, et Prévision climatique à long terme, Formation à la prise de données agro météorologiques, hydrométéorologiques; Formation à la lecture des données climatiques; Formation sur l'interprétation des données, Formation, Appui conseil en stratégie d'adaptation aux changements climatiques, et Partenariat SAP-Benin avec l'AMAB Équipements pour la production du riz, Crédits de financement, Fonds pour mis à la disposition des producteurs pour des prêts.			Renforcement des connaissances et des capacités relatives à la RRC; Besoins dans le domaine de l'échange d'informations et participation à des réseaux d'échanges Besoins en transfert de technologie ; Besoins en coordination et suivi / évaluation Besoins en coopération, partenariat et collaboration ; Besoins en technique et gestion des données.	

Source Adaptation SAP-Bénin, PNUD, FEM, 2015, Étude d'identification des opportunités et besoins en produits climatiques

Tableau XLII. Besoins du secteur agricole, face aux inondations et sécheresse

<sup>12</sup> Il s'agit des besoins en assistance technique, financière et de transfert de technologie exprimés par les producteurs agricoles, les responsables en charge du développement rural et les organisations paysannes.

Ce qui fait reconnaître, par 100% des participants des deux groupes de discussion, que les interventions de GC telles que conduites n'ont pas répondu aux prescriptions du CAH; qui préconisait, à son adoption en 2005, la résilience des populations, comme objectif ultime de la réduction des risques de catastrophes. En l'absence de gestion adéquate, pendant que de plus en plus d'études montrent que les pertes d'actifs et les bouleversements du revenu récurrents concourent à piéger les foyers dans la pauvreté [391;387], la conséquence est et sera, si rien n'est fait, que les risques agricoles ralentissent le développement économique, entravant du coup la lutte contre la pauvreté et contribuant ainsi à l'apparition ou l'aggravation de crises humanitaires [387]. Il va sans dire, dans ces conditions, que la majorité des agriculteurs, alors considérés comme les populations les plus vulnérables, sont toujours maintenus en situation de risque maximal [389], d'autant plus que le type, la diversité et la gravité des risques, auxquels ils sont confrontés, sont particulièrement difficiles à supporter, pour les petits exploitants des pays en développement [387]; qui croupissent déjà sous le fardeau de problèmes aux besoins non ou mal assouvis; malgré, selon Hazell, l'aide – coûteuse et d'une efficacité douteuse – fournie par les gouvernements et les organisations humanitaires [387].

Alors, les préoccupations de la Banque Mondiale [392], au début de ce troisième millénaire, au sujet de la situation des pauvres dans la gestion dynamique des risques sociaux, restent encore d'actualité, parce que face aux catastrophes agricoles par exemple, les ménages et les communautés locales ne peuvent guère s'assurer individuellement, étant donné que les inondations et la sécheresse frappent instantanément tous leurs membres et rares sont les ménages, qui peuvent recourir à des systèmes financiers formels pour survivre et reprendre leurs activités [6]. Cette thèse partage cette préoccupation et estime qu'il est important de définir la place de la micro assurance agricole dans la gestion des risques agricoles.

#### *Gestion des risques agricoles et la place de la micro assurance agricole*

Traditionnellement et au fil du temps, les travailleurs du secteur agricole (foyers et communautés d'agriculteurs, institutions financières, courtiers agricoles, assureurs privés, organisations humanitaires et les gouvernements, etc.) ont développé un certain nombre de pratiques pertinentes de gestion des risques, qui recourent à des mesures ex ante pour réduire l'exposition aux risques et à des méthodes ex post pour faire face aux pertes quand elles surviennent [387]. Mais, en fonction des différentes caractéristiques entre les risques agricoles

– comme les niveaux faibles, moyens et forts des risques – Duffau et al., préconisent des stratégies de protection ou de gestion adaptées, destinées à : (i) prévenir les risques, pour réduire la probabilité de la perte ou son incidence; et (ii) traiter les risques par : « *assumption* » (épargne, diversification de cultures), transfert du risque (à l’assureur, au marché ou à la filière), ou transfert par les filets de sécurité des pouvoirs publics [393;387]. C’est dire qu’en général il existe deux types de stratégies pour faire face aux risques [394;388]; à savoir : (i) prévenir en prévision de l’aléa climatique, à travers des approches comme : l’exploitation des techniques agricoles, telles que l’irrigation, l’optimisation des calendriers cultureux, l’utilisation de variétés adaptées et des techniques de conservation des eaux et des sols, etc.; et (ii) réagir en réponse à l’aléa, a posteriori pour compenser la perte de revenu liée à la baisse de production, à travers une intervention publique de l’État, des donateurs ou organismes privés et l’intervention de l’assurance ou micro assurance climatique en faveur des assurés [388]. Toutefois, si tant est que les auteurs de ces trois définitions sont unanimes pour classer la stratégie de gestion des risques en deux phases, qu’ils appellent (i) mesures ex ante ou prévention; et (ii) mesures ex post ou réaction; en admettant que la différence des contenus de ces phases relève des connaissances ou points de vue de ces auteurs, il est important de noter que la classification des contenus semble discutable sur certains points. En effet, l’assumption serait plus une mesure de prévention, parce qu’on épargne en prévision de pertes probables; la diversification des cultures pourrait être une mesure de mitigation/adaptation ou de prévention; et la micro assurance climatique (avec ses produits et services) pourrait être aussi bien une mesure de prévention et de réaction. Cela montre que cette classification revêt une importance capitale, pour les différents produits et services de micro assurance agricoles et pour les différents objectifs visés.

Les différents produits de micro assurance agricole

En assurance ou en micro assurance agricole il existe une classification qui a déjà catégorisé les produits en rapport avec le secteur agricole. Puisque cette étude cible un contexte de pauvreté, alors, il s’agit, pour les besoins de la discussion et surtout pour la compréhension, de rappeler ici les différentes catégories de produits de micro assurance agricole; de donner brièvement un aperçu sur leurs avantages et inconvénients/contraintes; d’énumérer les risques à cibler les indices qui les caractérisent et puis de donner une idée de ce qu’est et peut représenter une « *méso assurance* », avant d’essayer quelques suggestions.

Au sujet de micro assurance agricole, disons qu'au-delà des filets de sécurité contre la baisse des prix des produits de base ou des revenus agricoles dont les agriculteurs peuvent bénéficier dans le cadre de politiques agricoles de certains pays et qui peuvent prendre la forme de systèmes d'assurance ou assimilés, on classe généralement les produits de micro assurance agricole en trois grandes catégories, que sont : la micro assurance par indemnisation, la micro assurance revenu et la micro assurance indicielle [395].

#### Micro assurance par indemnisation

Selon Bielza, Conte et Dittman, la micro assurance par indemnisation se caractérise par le dédommagement de sinistres sur base d'une expertise de la perte réelle subie par l'assuré, avant tout indemnisation, dont le coût est calculé en multipliant le pourcentage des pertes ou du dommage par la somme assurée [396;395]. Dans sa forme classique, le rendement assuré est celui du souscripteur et les contrats peuvent couvrir un risque unique (quand les dommages couverts résultent d'un risque ou aléa unique, expressément spécifié dans la police, qui précise la somme assurée, qui dépend du coût de production ou du revenu attendu de la récolte); ou couvrir le risque multiple (quand le contrat couvre plusieurs aléas, dont la sécheresse, mais peut fonctionner comme contre un risque unique, avec la spécification dans le contrat des risques non couverts) [395]. Du point de vue des avantages, on peut retenir pour la micro assurance risque unique : sa simplicité, le caractère abordable des primes et à la clarté du contrat ainsi qu'aux risques aisément mesurables. [395]; alors que la micro assurance multirisque apporte aux producteurs une couverture assurantielle globale, même si elle est nettement plus chère que celle au risque unique [395]. Quant aux inconvénients de la micro assurance par indemnisation, ils tiennent principalement à l'aléa moral, à la sélection adverse, au coût élevé d'expertise des sinistres et à un long délai d'attente avant l'indemnisation [395].

#### Micro assurance- revenu

Complexe et sensiblement différente en fonction des objectifs des politiques, la micro assurance-revenu protège les agriculteurs contre les effets conjugués de mauvais rendements et de prix bas (chiffre d'affaire) ou contre une baisse du revenu net (charges d'exploitation; et la somme assurée n'est pas liée à la taille de la récolte, mais des recettes ou du revenu qu'elle génère [395]. Dans cette rubrique, on peut retenir :

- les comptes de stabilisation : qui peuvent reposer sur divers indices comme le rendement ou le revenu; et qui sont une forme d'auto assurance, qui fonctionne sur la base d'un compte individuel, que l'agriculteur ouvre non pas de sa propre initiative, mais à l'instigation des pouvoirs publics qui le subventionnent (sous la forme d'aides directes ou d'incitants fiscaux) et règlementent souvent; et sur lequel l'agriculteur verse une certaine somme chaque année et dont il peut retirer de l'argent en cas de campagne fortement déficitaire [395];
- les fonds mutuels : qui sont financés par des groupements d'agriculteurs pour indemniser leurs adhérents touchés par une catastrophe ou par la faiblesse des prix [395];
- les fonds des calamités et aides ad hoc : qui désignent toutes les aides que les pouvoirs publics accordent au titre de la déclaration d'un état de catastrophe naturelle; sachant que les aides ad hoc et ex-post sont budgétées après la survenance d'une catastrophe, tandis que les fonds des calamités, étant abondés chaque année par le pouvoir qui les régle, évitent à l'État toute perturbation grave de son budget [395].

Micro assurance indicielle

Le dédommagement, au titre de cette catégorie de micro assurance, repose sur la valeur d'un indice direct, qui est basée sur le rendement moyen par zone (village à région), avec un indice direct égal à la moyenne du rendement ou de la mortalité du cheptel ou des revenus sur un territoire, et qui permet de construire des polices multirisques; ou la valeur d'un indice indirect, qui est basée sur des données sous-jacentes telles que la corrélation entre des indices de précipitation, de température ou de végétation – calculés à partir des données de stations météorologiques ou d'images satellite – et les pertes subies sur le terrain par les agriculteurs, sur la base d'un seuil sous lequel l'assureur dédommage l'assuré [395].

Les avantages qu'on peut lui retenir sont essentiellement l'objectivité et la transparence de l'indice sous-jacent qui aident les parties prenantes (agriculteurs, assureurs, pouvoirs publics, etc.) à se fier à l'indice et surtout, le fait qu'elle évite les problèmes d'aléa moral et d'anti sélection, inhérents à l'assurance classique par indemnisation [395]. Par ailleurs, d'après Hazell P. et al, le produit est « *basé sur un indice vérifiable de façon indépendante, il peut également être réassuré, ce qui permet aux compagnies d'assurance de transférer une partie du risque aux marchés internationaux* » [387]. Comme autre avantage, il importe de noter que pour un indice de rendement il n'y a pas de risque de base temporel ou spécifique au sinistre à considérer; alors

que le risque spatial peut être élevé selon la taille et l'homogénéité relative de la zone pour laquelle le rendement de référence est établi [395].

Au nombre des inconvénients de la micro assurance indicielle, il y a que :

- le volume global des primes reste modeste avec des marchés peu développés et marqué par des taux de pénétration et de souscription faibles; alors que la pérennisation de ces systèmes exige qu'un grand nombre de clients souscrivent des polices, afin de maintenir des primes peu élevées. [395];
- elle est peu adaptée aux risques complexes et/ou multiples [395];
- elle dépend de la disponibilité et de la fiabilité des données de qualité, ce qui constitue un défi de taille pour la plupart des pays en développement [397;389];
- elle est vulnérable au risque de corrélation, qui se présente quand les indemnisations ne correspondent pas aux pertes réelles (soit il y a des pertes, mais pas de versement, soit un paiement est déclenché alors qu'il n'y a pas de pertes); alors, en situation de répétition fréquente de l'une de ces situations, cela compromettrait la viabilité du régime de micro assurance et pourrait même endommager les moyens de subsistance [397;389].
- le risque de base, défini comme étant « *les écarts potentiels entre le dommage réel subi par l'agriculteur et le dommage déterminé par l'indice, susceptible d'entraîner des déclarations de sinistre pour des dommages inexistantes ou le non-dédommagement de sinistres avérés* », et portant surtout sur la véritable valeur des produits, constitue le principal défi technique à considérer [395];
- dans ce cas de risque de base, le comportement de l'agriculteur (par exemple, la date des semis, une question de plus en soulevée par des professionnels, qui préconisent qu'elle soit prise en compte comme le déterminant de l'indice) est très difficile à intégrer à une formule fixée en début de campagne [395];
- théoriquement, le risque de base se subdivise en trois types de risque, ce qui fait par exemple : (i) qu'au plan spatial deux villages dépendant de la même station météo peuvent subir des sinistres différents ; (ii) qu'au plan temporel qu'il peut s'écouler un certain temps entre un événement et sa détection par l'indice et inversement ; et (iii) qu'au plan spécifique au sinistre, que l'indice peut être mal corrélé au rendement réel et ne pas tenir compte de tous les facteurs affectant la récolte [395].

- les indices, qu'ils soient indirects, basés sur un rendement moyen par zone, ou sur un indice climatique ou satellitaire, ils portent en dehors de ceux déjà énumérés, d'autres inconvénients ou contraintes spécifiques, à savoir : (i) pour la micro assurance indicielle basée sur un rendement moyen par zone : coûts élevés de vérification, dépendance à des données historiques fiables difficiles à trouver, délai d'indemnisation longue du fait de la dépendance à la disponibilité de données de rendement au termes de la période des récoltes; (ii) pour la micro assurance indicielle climatique : coût élevé pour la recherche (collection et analyse données), pour étudier le lien entre l'indice et le cycle de vie des cultures afin de réduire les risques de base temporel et spécifique au sinistre et pour la construction de nouvelles stations météorologiques, afin d'améliorer la précision de l'indice; et (iii) pour la micro assurance indicielle satellitaire : coût élevé pour des études qui élaborent les liens entre l'indice et le rendement réel [395].

Cela revient à comprendre que pour chaque risque ciblé, il est capital de définir les indices appropriés. A ce titre, selon Sarr B., et al., la micro assurance agricole climatique est indexée sur : (i) l'indice pluviométrique saisonnier, par le calcul de la différence entre le cumul saisonnier d'une zone et la moyenne pluviométrique historique de cette zone, corrélée avec les rendements, permet d'évaluer les pertes de production subies par les cultures; (ii) l'indice paramétrique de sécheresse, qui est en lien avec les phases de développement des cultures (phase végétative, le développement-floraison et la maturation), d'autant plus que les besoins en eau et la sensibilité à la sécheresse d'une culture varient au cours des phases de son développement; (iii) l'indice de déficit hydrique, qui exprime le rapport de la différence entre un seuil pluviométrique fixé et la pluviométrie d'une période ou de l'année en cours [398;388], encore peu opérationnel, du fait de la faible capacité des acteurs à conduire des simulations de bilan hydrique; (iv) le taux de satisfaction des besoins en eau et indice de rendement, assez connu en Afrique est calculé à partir de l'algorithme d'EAgleman :  $ETR/ETM$  [399;388]; et sur (v) l'indice I de satisfaction des besoins en eau des cultures, est une création de la FAO pour répondre aux contraintes des pays où l'eau constitue un facteur limitant de l'agriculture pluviale [400;388]; alors que, (vi) les indices de végétation sont, quant à eux, des mesures radiométriques de la variabilité spatiale et temporelle de l'activité photosynthétique de la végétation [401;388].

Sandmark T. et al, pour faciliter davantage la compréhension de l'utilisation des indices en micro assurance agricole, ont reformulé autrement leur réponse, en relevant les risques et les indices répartis par risque. Pour les besoins de cette étude, cela donne : (i) pour la sécheresse : précipitations, imagerie satellite, température, vagues de chaleur, précipitations / indice satellitaire, données météorologiques, indice de rendement / surface, évapotranspiration, IVDN + rendement ou IVDN); (ii) pour l'inondation et la sécheresse : indice climatique, indice de rendement / surface, précipitations; (iii) pour la perte de rendement : indice de rendement / surface, indice de rendement; (iv) pour l'ouragan : données de la NOAA et de l'USGS, précipitations, vitesse du vent; (v) pour le déficit ou rareté des précipitations : précipitations et recensement quotidien des tempêtes; (vi) pour la mortalité du cheptel : IVDN, indice de mortalité par zone et espèce; (vii) pour les risques climatiques : imagerie satellite, inondation et sécheresse, indice climatique; (viii) pour l'irrigation insuffisante : niveau des réservoirs; (ix) pour le risque rizicole en zone irriguée : indice de rendement /surface [395].

Il va sans dire que : la prise en compte des risques climatiques de la zone, la facilité et le coût de mise en œuvre sont les critères auxquels doivent répondre nécessairement les indices utilisés dans les systèmes de micro assurance agricole; et que les indices climatiques offrent de nombreuses opportunités aux systèmes d'assurances indicielles, telles que : les possibilités d'application à de grandes aires géographiques, sa simplicité et une mobilisation logistique et humaine relativement faible [388]. Toutefois, il est essentiel de réduire le risque de base si l'intention est de mettre au point un produit performant et approuvé par les clients. Cela passe par l'amélioration de la conception du produit, qui permet de réduire l'impact de chaque composante du risque de base [395]. A ce titre, Carter dans sa proposition de procédés pour minimiser le risque de base à travers la conception des contrats, préconise qu'il faut : (i) d'abord et avant tout choisir l'indice et identifier les phases de croissance, d'autant plus que, plus la corrélation entre l'indice et le rendement est étroite, plus le risque de base est faible; (ii) ensuite, si les polices à double échelle/déclencheur se concentrent sur les dommages réels tout en évitant l'aléa moral, un premier déclencheur à petite échelle (se limitant à un village par exemple) peut faciliter une corrélation plus étroite avec les sinistres individuels; et comme ce niveau de déclenchement est susceptible d'engendrer un aléa moral, s'il est assorti d'un second déclencheur à plus grande échelle (plusieurs villages, une coopérative), qui pourrait

conditionner le versement d'indemnités, réduirait ainsi l'occurrence de l'aléa moral; et (iii) enfin, promouvoir l'établissement de pools d'assurance mutuelle, qui peuvent jouer, à l'échelon des communautés, le rôle classique d'un assureur contre les risques idiosyncrasiques en faisant évaluer les taux de sinistres individuels par la collectivité; et si à un second niveau, la communauté souscrit une police d'assurance indicielle contre les risques corrélés, alors dans ce cas, l'indice joue le rôle d'un contrat de réassurance [402;395].

Cependant – comme le faisait remarquer Mitchell en mettant en garde sur les dangers de la démarche axée sur les produits – l'assurance ou la micro assurance n'est pas une panacée; mais un outil performant de gestion du risque, à la condition qu'il soit associé à d'autres mesures de gestion du risque, comme l'alerte précoce, l'apport de données sur le risque, la préparation, les mesures de réduction des vulnérabilités, etc.); parce que selon lui, lorsque la micro assurance se pratique sans une réduction suffisante du risque, elle tend à donner un sentiment (une illusion) de sécurité alors qu'elle laisse les gens complètement exposés aux chocs [403;395], pour n'essayer que de réparer les dommages après coup.

Cette remarque, trouve son écho aussi dans une étude de SAP-Bénin sur les produits climatiques, qui avait conclu, entre autres, que la société AMAB qui proposait aux producteurs et éleveurs un service de micro assurance-récolte et de micro assurance-bétail, agissait uniquement en aval à la survenue des conséquences subies par les assurés et n'offrait pas en amont les produits climatiques pour prévenir ces conséquences en anticipant les pertes; ou en combinant la micro assurance indicielle à l'achat d'intrants agricoles; ou en offrant des contrats combinant crédit et micro assurance [390]. Néanmoins, une étude de la Banque mondiale qui a évalué la performance de l'assurance-récolte dans le Karnataka, un État du sud de l'Inde qui a eu une variété de programmes d'assurance indicielle [404;405], a montré, à l'examen des études sur l'efficacité de l'assurance/micro assurance que la notion d'efficacité de l'assurance/micro assurance en ce qui concerne l'adaptation aux changements climatiques (ACC) et la réduction des risques de catastrophe (RRC) est plus théorique que fondée sur des preuves ; parce qu'on sait peu sur comment l'assurance ou la micro-assurance des risques bénéficie effectivement aux communautés et comment elle peut être mesurée/évaluée [405].

C'est pourquoi, face à la nécessité d'utiliser quand même des produits de micro assurance, les efforts doivent être en permanence nourris pas les connaissances et toujours tendre vers la

création du "meilleur produit", aussi bien pour les clients, que pour toutes les autres parties prenantes. A ce titre, la possible perspective du développement d'une « *méso-assurance*<sup>13</sup> », invite qu'on lui accorde une attention particulière, pour mieux la connaître. Autrement, à défaut d'une assurance agricole pour les pauvres, on peut aussi se demander s'il vaut mieux essayer une méso assurance agricole qu'une micro assurance agricole; pour laquelle les principaux écueils restent la distribution et le risque de base intrinsèque, qui sont des préoccupations prises en compte par méso assurance indicielle (polices collectives) [406].

#### Méso assurance indicielle

Son fonctionnement repose sur la fourniture d'une couverture de portefeuille (plus dispersé géographiquement et plus diversifié en termes de cultures couvertes) ou collective, sur la base d'un seul indice, à un « regroupueur ou assuré primaire » (prestataire de services financiers, association d'agriculteurs, fournisseur d'intrants, collectivité locale, ONG, etc.) qui, à son tour, ristourne ses bénéficiaires aux agriculteurs sous la forme d'un éventail de prestations; tout en distinguant les chocs idiosyncrasiques des chocs systémiques [406]. Si pour la première catégorie de choc, le secteur formel ne peut offrir de protection abordable, du fait de l'aléa moral et du coût élevé de l'assurance individuelle par indemnisation, les communautés peuvent l'offrir par le biais de groupements d'agriculteurs, de coopératives, de mutualités, etc.; dans le second cas (choc systémique), le secteur formel peut et a l'obligation d'offrir une protection fiable; qui peut intéresser par exemple : l'assurance récolte basée sur un rendement moyen par zone ou collective multirisque [406].

Dans la pratique de la méso assurance indicielle, l'idée étant de mutualiser le risque idiosyncrasique [406], alors que l'assurance indicielle individuelle verse à tous la même part de l'indemnisation sur base d'un indice unique, le dispositif de méso-assurance dédommage en fonction des pertes réellement subies par chaque membre du groupement, réduisant ainsi le risque de base [407]. Les atouts de cette approche résident surtout : (i) dans son potentiel à éliminer le risque agricole du bilan des prêteurs en le reportant sur l'assureur ; (ii) dans le fait qu'elle peut permettre aux prêteurs d'augmenter leur exposition au secteur agricole sans

---

<sup>13</sup> Concept non encore bien documenté, mais qui suscite l'intérêt. Pour réussir la convention d'assurance doit aborder la répartition des indemnités [406].

s'exposer exagérément à des chocs agricoles majeurs ; (iii) dans sa capacité à soutenir les investissements des agriculteurs (engrais, semences améliorées, machinerie, etc.) pour améliorer la productivité agricole ; et (iv) dans la possibilité qu'ont les agriculteurs à bénéficier directement et individuellement de telles dispositions et à payer des primes d'assurance réduites [406]. Au nombre des inconvénients que les produits de méso-assurance présentent, on peut retenir : (i) leur caractère obligatoire, quand ils sont intégrés dans un paquet, dont le prix est supporté par les agriculteurs; (ii) le fait que la valeur ajoutée de la méso assurance pour les agriculteurs est contestée, parce que les « re groupeurs » sont les assurés primaires; (iii) la nature et la qualité des interactions au sein du groupement (faiblesse de la confiance entre membres, dirigeants faibles, favoritisme ou compassion, etc.), qui peuvent devenir une préoccupation ou un facteur d'échec, du fait que le dispositif est fondé sur la dépendance au « re groupeur » [408;406]. Mais tout en prenant ce dernier inconvénient avec tout ce qu'il comporte comme facteur de risque, il est aussi important de savoir que, même chez les pauvres, l'expérience a montré que lorsque les porteurs de projets de développement laissent les populations s'organiser ou les membres des groupes se choisir entre eux pour un objectif précis, sans influences externes, elles savent généralement s'entendre, s'organiser et réussir ensemble. La pratique de la « tontine », produit de protection sociale endogène en Afrique, a fait ses preuves – même chez les analphabètes et illettrés – dans la constitution des groupes, l'établissement et le respect des statuts et règlement intérieur. A ce titre, tout le monde sait qu'il est évident que dans la tontine, c'est le nombre de parts qu'on souscrit, qu'on "ramasse" et aucun des membres d'un groupe de tontine n'est offusqué par rapport aux intérêts liés à une souscription multiple.

En résumé, si tant est que l'offre accrue de services financiers en micro assurance agricole représente, à la fois pour les agriculteurs et pour les prestataires, une formidable opportunité, il est tout aussi capital de retenir que la complexité de cet outil de gestion des risques peut conduire à mettre sur le marché des produits mal compris, susceptibles de faire plus de mal que de bien [409]. Avec l'expérience engagée depuis peu à travers la relance du Projet d'appui à l'assurance mutuelle agricole, en vue de réduire la vulnérabilité des producteurs de coton et de riz au Bénin, en mettant à leur disposition des produits d'assurance couvrant la phase « production » non encore prise en compte; les 350 000 producteurs de coton et les 1000 producteurs de riz ciblés par le projet [410], pourraient partager les notes d'espoir et/ou de préoccupation que laisse

planer la micro assurance agricole encore à ses balbutiements en Afrique Subsaharienne et particulièrement au Bénin, malgré l'essai micro assurantiel indexé sur la précipitation, avec l'utilisation d'imagerie satellite, initié en 2012 par PlaNet Guarantee, Allianz Afrique et Swiss Re, pour couvrir le risque de sécheresse, sur la production du maïs et du coton<sup>14</sup>. C'est pourquoi, l'avènement de mécanismes de micro assurance agricole pour les petits exploitants devrait s'inscrire dans une perspective à long terme, qui permette de les intégrer dans la filière agricole, en tant qu'acteurs économiques, en rendant facile leur accessibilité à des outils de gestion du risque performants, leur permettant ainsi d'agir en entrepreneurs efficaces [395].

#### **5.1.1.2. La micro assurance dommage habitat**

Selon un rapport d'évaluation des besoins post catastrophe, conduite par la Banque Mondiale et le Système des Nations Unies, en appui au Gouvernement du Bénin après les inondations de 2010, il a été relevé que les destructions totales ou partielles de biens y compris les bâtiments et ce qu'ils contenaient, les infrastructures, les stocks, etc. s'élevaient à environ 48,8 milliards de franc CFA (soit environ 100 millions USD) [81]. Parmi les victimes de ces dégâts, on peut aussi considérer les populations de Agbovi comme celles qui avaient tout perdu avec la destruction de leurs habitations et les oubliés de la réparation des dommages restés, à notre connaissance, sans abris jusqu'en 2015 sur un site de déplacés, où nous les avons eues en entretien de groupe. Pour elles, dans ces conditions, malgré la fontaine d'eau et l'école qui leur ont été construites, leurs priorités étaient surtout la construction des habitats, du fait qu'après les inondations de 2010, elles avaient été installées sur un site sans habitations aménagées; et ils craignent toujours, pour leur situation (vivant encore sous des tentes déchiquetées et pleines de moisissure et de parasites) et pour celle de tous les membres de leur communauté qui étaient retournés dans leur ancien village, la survenue de chaque saison de pluie et de chaque inondation (Réponses Discussion de groupe 2-Q3). Pour les participants du groupe de discussion 1 à Cotonou, « *dans tout le pays, il y a eu beaucoup de pertes et beaucoup de gens sans abris [...]; et les populations se sont retrouvées sans leurs moyens* »; parce qu'elles ont tout perdu. (Réponses Discussion de groupe 1-Q4). C'est dire que pour ces populations, le problème de l'habitat est capital; et

---

<sup>14</sup> Information recueillie sur le site internet de PlaNet Guarantee : [www.planetguarantee.com](http://www.planetguarantee.com)Bénin67

unanimement, tous pensent que si on les aidait à sortir de la pauvreté, elles pouvaient construire des maisons solides, capables de résister aux inondations et autres intempéries (Réponses Discussion de groupe 2-Q5). Pour ces participants, l'une des causes de ces problèmes réside dans le fait que les intervenants ne font rien pour leur éviter les dégâts et pertes dues aux inondations (Réponses Discussion de groupe 2-Q5).

C'est dire que le problème et les besoins existent, et qu'en face, la vision et les capacités sont absentes. Et dans les conditions actuelles, où la réflexion en cours pour le développement de la micro assurance climatique ne semblent pas se préoccuper de la nécessité de l'intégration d'une micro assurance maison/habitat, une telle attitude qui minimise ou ignore l'existence d'un problème, nous semble aggraver l'ampleur de ce problème. Mais on peut comprendre qu'en dehors de toute catastrophe, l'assurance habitation par rapport à toutes les autres assurances est plus qu'un luxe, une mentalité qu'entretiennent une absence de culture de prévoyance et le laxisme qui semble gangréner l'administration publique et particulièrement l'application des textes qui régissent le secteur de l'urbanisme. Pourtant, une réglementation intéressée, appuyée par une vulgarisation des indicateurs et avantages relatifs au respect des normes de construction face aux inondations et leur exigence à l'obtention de tout permis de construire aux formalités et coûts allégées, pourraient permettre de mieux organiser le secteur, de quantifier l'importance de l'habitat individuel traditionnel résilient; et ferait comprendre à une très large majorité des ménages non assurés, qu'ils gagneraient à assurer leur habitation contre les catastrophes naturelles [411].

Généralement, l'assurance habitation pour propriétaire de maison ou « assurance maison » est un produit qui peut varier significativement d'un cas à l'autre et d'une compagnie d'assurance à une autre, du fait du coût et des exclusions qui ne sont pas les mêmes, mais qui peut couvrir les risques de catastrophe naturelle (comme les inondations), les vents violents (vents de 100 km/h et plus ou vents de moins de 100 km/h), qui ont causé des dégâts (par exemple : arrachage de toits de maisons, chute d'arbre sur maison, etc.) et les affaissements et éboulements de terrain localisés, dus à des pluies abondantes ou inondations et qui endommagent des maisons, etc.) [412]. Elle se divise en deux grandes classes qui regroupent les « assurances risques désignés » dont les produits offrent une protection de base; et les « assurances tous

risques » qui, en plus de la protection de base, offrent aussi une protection sur ce qui normalement ne le serait pas faute d'avenants spécifiques sélectionnés [412]

Mais la garantie catastrophe naturelle peut prendre un caractère particulier, puisqu'en souscrivant à une assurance habitation multirisque, le patrimoine peut être d'office assuré contre les catastrophes naturelles; étant donné qu'en ayant assuré par exemple des biens contre des sinistres comme vents-pluies violents et dégâts des eaux, etc., la logique veut que ces mêmes biens soient automatiquement protégés contre les dommages issus de catastrophes naturelles (inondations, coulées de boue, glissements et affaissements de terrain, etc.) [413]. Cette disposition offre la perspective que des initiatives de création de différents produits d'assurance peuvent se développer, en vue de prévenir et de réparer les dommages en situation de catastrophe. Toutefois, même si elle semble applicable en situation de risques idiosyncratiques, sa faisabilité face aux risques systémiques pourrait compromettre sa viabilité. Par ailleurs, quelle que soit la nature des produits de micro assurance retenus, le mode de remboursement, les plafonds d'indemnisation et le montant des franchises varient selon les offres et les assureurs [413].

C'est pourquoi, la fourniture d'un produit de micro assurance et tout choix de produit de micro assurance, doit être soumis à une évaluation, pour un contrôle de qualité [414]. A ce titre, l'outil PACE, créé par l'Organisation Internationale du Travail (OIT), sert à examiner, pour les clients, la valeur ajoutée des produits de micro assurance, en les comparant entre eux et à d'autres moyens capables d'offrir une protection face à des risques similaires. Pour identifier les opportunités de création de valeur, l'utilisation de l'outil "PACE" doit s'appuyer sur des indicateurs de mesure en rapport avec les principales dimensions que sont : (i) le produit (pertinence de la couverture, niveau des prestations, critères d'admissibilité et disponibilité de services à valeur ajoutée) ; (ii) l'accès (accessibilité et simplicité dans le choix, l'inscription, l'information, l'éducation, le mode de paiement et la proximité) ; (iii) le coût (possibilité et optimisation des ressources, réduction des coûts supplémentaires et des coûts globaux de livraison) ; et (iv) l'expérience (réactivité et simplicité des procédures de réclamation et temps de traitement, administration des politiques, tangibilité des produits et services à la clientèle) [414]. Une telle évaluation, qu'elle soit pour l'amélioration des processus ou des produits de micro-assurance, doit chercher à déterminer si les revenus tirés du produit suffisent à en couvrir

les coûts; et à cet effet, elle doit vérifier si les coûts sont correctement affectés aux différentes activités de création du produit [415]. Ce sont-là quelques-uns des dispositifs, qui concourent à la création des produits de micro assurance aux caractéristiques taillées sur mesure, afin de représenter des modèles, qui répondent à des besoins de marché et aux critères d'une intégration réussie.

### **5.1.2. Modèles de micro assurance climatique à intégrer**

L'intégration étant de plus en plus associée à l'idée de modèle [416], les assureurs et les institutions de micro assurance ou de micro finance, face à des demandes de plus en plus diversifiées et exigeantes, se sont lancés dans la diversification et l'amélioration de leurs produits; avec une évolution vers des produits et des modèles économiques plus complexes; ce qui n'est pas sans présenter quelques difficultés [415]. Afin de leur faciliter la tâche et de les aider à améliorer leurs offres de micro assurance, Churchill et al., du Fonds pour l'innovation en micro-assurance du BIT, ont préconisé un ensemble de dix recommandations, qui prennent en compte : (i) comprendre les besoins et les préférences du marché; (ii) donner la priorité à l'épargne; (iii) donner de la valeur aux couvertures obligatoires; (iv) développer de façon active la gamme de produits; (v) améliorer le traitement des demandes d'indemnisation; (vi) adopter une gestion holistique des risques; (vii) créer un effet de démonstration; (viii) structurer le succès; (ix) renforcer les capacités en matière d'assurance; et (x) assurer le suivi de la performance [415].

Nabeth, quant à lui, se préoccupe de cette diversité des situations et des définitions, qui n'est pas sans impact sur les fonctions et les objectifs de la micro assurance devenue plurielle, soutenues par des bailleurs de fonds et des ONG, parfois dans des programmes développés par de grands assureurs capitalistiques; et constate, entre autres, qu'elle est aussi devenue du coup une nouvelle forme d'assurance populaire, aux objectifs variant au gré des opérateurs ou une assurance populaire avec des opérateurs différents pour des objectifs différents [375]; alors que son développement est paralysé par l'absence de règles séparées pour la micro assurance dans beaucoup de juridictions, du fait que dans ces pays elle n'est pas considérée comme une assurance à part entière, mais simplement comme une assurance classique à petite échelle [417;375].

C'est dans la perspective de cette micro assurance, devenue une nouvelle forme d'assurance populaire, surtout au service aussi des plus pauvres, que s'inscrivent les modèles de micro assurance que nous proposons ici à la discussion pour l'intégration de la micro assurance climatique (MAC) à la gestion des catastrophes (GC). Il s'agit : (i) de modèle de MAC vu dans sa conception traditionnelle; (ii) de modèle inspiré et/ou combinée aux pratiques endogènes de protection sociale; (iii) de modèle combiné aux produits de protection sociale; et (iv) d'une diversité de modèles hybrides de MAC, résultant de la combinaison des trois premiers modèles; qui sont successivement présentés dans cette sous-section. La figure 37 donne une vue plus détaillée de chacun de ces différents modèles de MAC à intégrer à la GC. La faisabilité, les avantages et inconvénients de l'intégration de modèle de MAC hybride, de même que le caractère obligatoire ou non de la MAC à intégrer sont quant à eux soumis à la discussion.

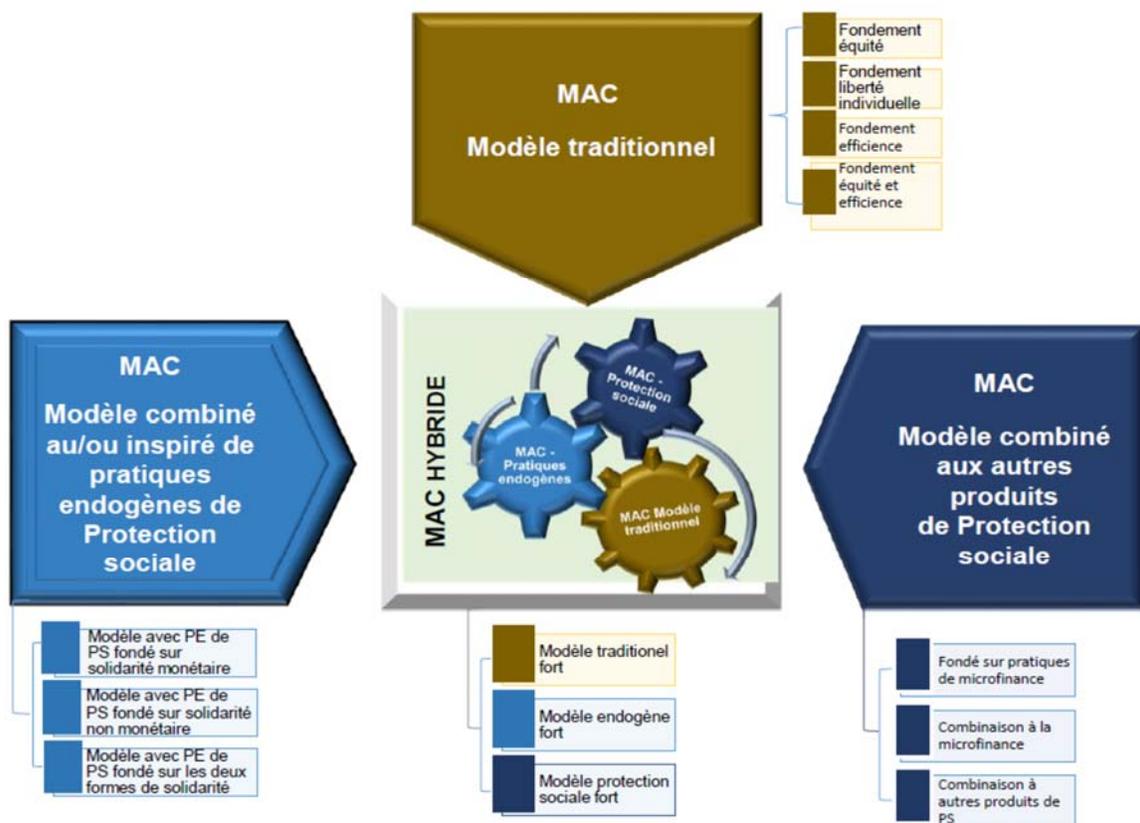


Figure 36. Différents modèles de MAC à intégrer à la GC

### **5.1.2.1. Un modèle de micro assurance dans sa conception traditionnelle**

Les effets de plus en plus pervers des variabilités et changements climatiques et les dégâts ou dommages que laisse chacune de leurs manifestations catastrophiques, touchent et interpellent, à différents degrés, les sociétés, du fait que leur gestion ne pose pas seulement un problème de financement, mais elle devient plutôt un problème qui ébranle l'organisation et les valeurs dans des sociétés de plus en plus inégalitaires [418]. Alors, les questions que pose désormais la gestion des catastrophes ne sont plus uniquement techniques et économiques au sens strict du terme, mais sont fondamentalement d'ordre éthique; d'autant plus qu'elle remet en question les systèmes de valeur de la société, le rôle de l'État, la place et les responsabilités des citoyens; ébranlant du coup les systèmes de gestion et mettant en cause la nécessité de garantir à tous les citoyens un accès équitable à tous les services requis, même en situation de catastrophe [418].

Étant donné que le système symbolique se reflète dans les structures matérielles et qu'inversement celles-ci constituent la manifestation tangible des valeurs et des représentations, comprendre les enjeux que peut soulever aujourd'hui le besoin d'intégration de la micro assurance climatique dans la gestion des catastrophes dans des pays pauvres d'Afrique Subsaharienne, il est nécessaire d'explicitier les fondements idéologiques sur lesquels cette intégration ou particulièrement les modèles de micro assurance climatique à intégrer doivent reposer sur les trois grandes valeurs qui fondent les sociétés démocratiques modernes et que sont : (i) l'équité, (ii) la liberté individuelle et (iii) l'efficacité [418].

Dans le cadre de la présente étude, la nécessité de donner une certaine orientation idéologique aux produits de micro assurance climatique, afin d'envisager les systèmes de gouvernance qui les accompagnent, il a été demandé aux participants à l'étude de choisir parmi les trois modèles de système de gouvernance, lequel ou lesquels ils jugeaient plus pertinents pour l'intégration de la micro assurance à la gestion des catastrophes. Ils ont choisi à 90% le modèle de responsabilité collective, soit l'équité ; alors que 10% ont opté pour une combinaison du modèle de responsabilité collective (équité) et le modèle d'exigence sociale (efficacité), contre 0% pour le modèle de droit et capacité individuels (liberté individuelle).

*Modèle construit sur le fondement de l'équité;*

Le fondement de l'équité : évoque une responsabilité collective de solidarité pour assurer une répartition juste du transfert des risques de catastrophes avec la micro assurance climatique entre les individus, les groupes, les régions; combine une dimension normative d'égalité et de solidarité; une capacité de l'État à redistribuer les ressources entre les groupes sociaux; évoque un taux de pénétration de la MAC équitable pour chaque groupe [418]. L'équité étant le fondement sur lequel repose la sociale démocratie [418], pour la plupart des 90% des participants à l'étude, ce choix est déterminé, entre autres, par le fait que ce modèle « *préconise la solidarité de tous pour tous* » (Entretien 10 2GICN4); et qu'il confirme surtout leur croyance en l'existence de la solidarité et de sa force, comme une valeur culturelle, qui a toujours caractérisé leur vie en communauté.

*Modèle construit sur le fondement de la liberté individuelle;*

Il évoque autonomie individuelle, droit et capacité pour chaque personne ou organisation d'agir librement de façon autonome, intentionnelle et responsable. D'applicabilité faible dans des conditions de pauvreté absolue et de dépendance, il est le fondement qui caractérise le libéral individualiste [418]. L'absence de participant à l'étude à choisir cette option, pourrait être le reflet d'un manque de volonté ou d'une réelle incapacité des participants à se prendre en charge; ou la marque d'une culture de dépendance, où il semble plus facile d'attendre chaque fois l'aide de l'État. C'est à se demander, en effet, si les populations du site de déplacés de Agbovi, qui ont vécu pendant plus de cinq ans sous des tentes déchiquetées étaient vraiment incapables de se construire leur case; ou de s'associer pour construire en cinq ans toutes les cases dont leur communauté avait besoin.

*Modèle construit sur le fondement de l'efficience;*

Il prône l'exigence sociale d'utiliser au mieux les ressources pour maximiser un avantage collectif, pour assurer la qualité des services; l'obligation de rendre compte; et l'intégration des notions d'efficacité, de productivité et d'efficience distributive; le tout sous-tendu par deux obligations indéniables et indissociables : faire des choix et performer; ce qui représente au plan macro, la capacité pour l'État de se gouverner [418]. Pour 10% des participants, l'efficience représente une valeur essentielle quand on vise l'efficacité; et ceux qui avaient opté pour ce

choix, avaient proposé que « *on peut combiner les propositions une qui évoquent les responsabilités collectives et l'exigence sociale, pour l'utilisation au mieux es ressources pour maximiser un avantage collectif, pour la qualité des services* » (Entretien 18 4GICN1); d'autant plus que « *au nom d'une solidarité durable, il faut aussi veiller à la qualité des services en maximisant les avantages collectifs* » (Entretien 19 4GICN2).

*Combinaison des modèles fondés sur l'équité et l'efficience.*

L'équité et l'efficience ont partagé les 100% du suffrage; à raison respectivement de 90% et 10% des participants; ce qui dénote de leur complémentarité et de la volonté manifestée de les combiner comme base des fondements idéologiques, qui devront gouverner l'intégration de la MAC à la GC. C'est dire que ces valeurs, tout comme les principes, les représentations et/ou les schèmes interprétatifs peuvent constituer la structure symbolique des systèmes de gestion des catastrophes qui, dans le cadre d'une intégration, peuvent se complexifier davantage avec la combinaison au système de micro assurance, pour donner un système collectif de représentations et de valeurs, où les tensions, les négociations, les compromis doivent concourir, à défaut de consensus, pour créer une certaine stabilité [418]. Elle constitue la condition sine qua none pour la performance, la légitimité et la pérennité des institutions et de leurs modalités d'organisation et de financement [418]; qui ont une influence capitale sur les produits et services qu'elles offrent. Alors, déterminé par des valeurs, le choix d'un fondement idéologique semble déterminant pour le succès d'un produit ou d'un modèle de micro assurance, surtout s'il est destiné à un nouveau marché, aux moyens limités et peu enclin à l'assurance.

Mais au-delà de la question des valeurs, les modèles de micro assurance à créer devraient aussi tenir compte du fait qu'idéalement, tous les produits de micro assurance doivent faire partie d'un vaste paquet de services destiné à accroître les revenus [387;395]; et/ou à satisfaire tous les besoins, même des plus pauvres; étant donné qu'un simple produit d'assurance ne peut résoudre le problème des outils appropriés de gestion du risque dans l'agriculture [395]. C'est pourquoi, Herbold propose « *de préférer une démarche de procédure à une démarche de produit ; une démarche coopérative à une démarche concurrentielle ; une démarche nationale à une approche par projet pilote ; et une combinaison d'assurance et de crédit* » [419;395].

A ce titre, nous avons choisi dans les modèles qui suivent, de respecter ces consignes de Herbold et d'aller au-delà, en essayant de proposer des modèles qui allient connaissances et pratiques dites traditionnelles et modernes, puis le formel et l'informel.

### **5.1.2.2. Un modèle de MAC, inspiré et/ou combinée aux pratiques endogènes de protection sociale**

*« On peut nous aider à prévenir les inondations ou limiter ses conséquences. Il y a par exemple des moyens traditionnels qui nous permettent de savoir à l'avance qu'il y aura inondation »*  
Réponses Discussion de groupe 2 – Q1. Cette déclaration recueillie à l'occasion de la discussion de groupe organisée avec les populations affectées par les inondations de 2010 et réinstallées à Agbovi, témoigne de l'existence de pratiques endogènes de réduction de risques de catastrophe. L'aperçu que nous donnons ici des différentes pratiques endogènes disponibles et susceptibles d'influencer la MAC tient grand compte de cette distinction entre les pratiques endogènes en rapport avec la gestion des catastrophes et celles en lien avec la protection sociale.

*Pratiques endogènes disponibles et susceptibles d'influencer la MAC.*

Les peuples dits de culture cosmocentrique, ont de tout temps été préoccupés par leur santé et leur vie et ont, avec ou sans les méthodes dites modernes, essayé de développer des pratiques (dites traditionnelles) pour se défendre face ensemble (au nom de la solidarité) aux risques qui les menacent ou face aux problèmes qu'ils rencontrent [420]. Pour les besoins de cette étude, deux catégories de pratiques retiennent notre attention : celles qui peuvent influencer directement ou indirectement la MAC.

*Pratiques qui peuvent influencer directement la MAC*

Relevant du domaine de la protection sociale, ces pratiques essaient d'assurer le transfert des risques, généralement, à l'intérieur d'une même communauté.

Avec usage de ressources financière

Dans cette rubrique, les pratiques reposent sur la base d'un apport de ressources financières et peuvent être alors considérées comme des produits financiers, que nous retenons de classer suivant deux catégories : la pratique de tontine et les pratiques de solidarité.

Sous forme de tontine

La tontine fonctionne sur la base d'un regroupement – constitué de personnes (dont le nombre varie) liées par affinité et surtout par la confiance entre elles – généralement régi par des statuts et règlements intérieurs tacites ou non écrits, mais compris, sinon respectés par l'ensemble; avec une "cotisation" périodique de part (avec la possibilité pour une personne de payer plusieurs parts), dont le montant varie selon la catégorie sociale des membres du groupe ou de l'objectif ou de la périodicité du paiement. Le montant total que prend chaque membre qui verse une part – selon un ordre de retrait tiré au sort au début de la tontine – est égal à la somme d'une part fois le nombre de parts; sachant que le nombre de retrait du montant total de la tontine dépend du nombre de parts payées. La spécificité de la tontine est, qu'on soit le premier ou le dernier dans l'ordre de retrait, on retire toujours le montant total calculé au prorata du nombre de parts. Elle n'est pas une épargne, parce qu'il n'y a pas d'intérêts et on peut prendre de l'argent qu'on n'a pas encore cotisé. Mais il est capital de retenir surtout qu'elle n'est pas une assurance, parce qu'on prend toujours ce qu'on a payé, alors qu'avec l'assurance il est possible de payer les primes sans jamais recevoir une indemnité, même après un sinistre. La tontine peut aussi couvrir un volet solidarité entre les membres en cas de sinistre. Dans ce cas, un certain pourcentage est retenu sur le montant total retiré pour chaque part et est gardé dans un fonds créé pour les actions de solidarité ou de prêt avec intérêt aux membres.

Sous forme de solidarité

Les actions de solidarité dans une communauté peuvent s'organiser en groupe ou individuellement, pour assister financièrement d'autres membres de la communauté se trouvant dans le besoin, généralement, du fait d'événements malheureux ou heureux. La règle tacite qui gouverne cette forme de solidarité est qu'elle repose sur du "donnant-donnant". C'est dire que dans cette forme de solidarité l'assistance est remboursée; et en milieux FON, GOUN ou MAHI, on rembourse généralement le double ou quand même plus que de ce qu'on a reçu.

Mais cette assistance peut être aussi désintéressée, surtout si elle s'adresse à une personne indigente ou handicapée ou présentant une certaine vulnérabilité, qui l'empêche de rendre la monnaie ou en cas de sinistre.

Sans usage de ressources financières

Comme un produit non financier, cette pratique repose sur une assistance sous forme de bien matériel ou de force de travail.

Sous forme de bien matériel

Elle consiste en une entraide dans un contexte difficile entre individus, ménages et groupes, où l'objet de l'assistance est un bien matériel, de toute nature, comme partager des réserves de nourriture ou s'appuyer sur des réseaux familiaux susceptibles de les aider ou faire des arrangements qui permettent au sein des communautés de répartir les risques [387].

Sous forme de force de travail

D'autres pratiques existent et reposent sur une assistance qui n'est accordée ni en espèce, ni en bien matériel, mais plutôt en force de travail offerte, pour des travaux champêtres, des travaux de construction de maison en cas de sinistre ou non; ou pour tout autre travail demandant une main d'œuvre. Dans le secteur de la production végétale ces pratiques, avec l'utilisation d'outils rudimentaires, sont une forme d'entraide qui offre de la main d'œuvre bon marché pour compenser l'incapacité à pratiquer une agriculture mécanisée; ce qui permet un certain développement du secteur. Dans le domaine de la production animale, la servitude de pacage pour la transhumance au sein des groupes pastoraux contribue, par exemple, à protéger la production de bétail et l'élevage d'animaux [421;387].

Avec ou sans ressources financières, ces pratiques, brièvement présentées, peuvent jouer un rôle important, au regard de l'influence directe qu'elles peuvent avoir sur la micro assurance climatique.

#### *Pratiques qui peuvent influencer indirectement la MAC*

Les pratiques locales ou traditionnelles ou endogènes qui peuvent influencer indirectement la MAC sont celles qui relèvent du domaine de la gestion des catastrophes. Elles semblent couvrir la plupart des secteurs de la gestion des risques (prévention, promotion, réponse, restauration) et sont encore utilisées de nos jours [420]. Selon P. Hazell, P. et al., un vaste éventail de méthodes permettant de gérer la plupart des risques les plus fréquents et de faible covariance a été développé au niveau micro, par les foyers ruraux; à travers des mesures ex ante (diversification des cultures, fragmentation de l'exploitation et métayage); et des méthodes ex

post qui incluent le recours au crédit, à l'emploi temporaire et à l'épargne [387]. Au Bénin par exemple, provoquer la pluie (ou une tornade) ou l'empêcher de tomber [422] avec, selon Botoyiye, G., la manipulation d'énergies pour obtenir une modification de l'atmosphère de sorte à provoquer ou empêcher la pluie; des procédés en vogue en Afrique comme celui qui permet la cueillette de l'eau dans le désert en Inde [423]. Comme autres pratiques courantes qui concourent à la réduction de risques de catastrophe au Bénin, on peut citer aussi celles utilisées pour : identifier des signes d'alerte pour des prévisions d'inondation ou de sécheresse avec les comportements des oiseaux, des fourmis et autres animaux ; tout comme utiliser des mesures de mitigation avec les tranchés pour détourner les ruisseaux et les eaux de ruissellement et creuser des fosses pour les recueillir; creuser des citernes pour le recueil des eaux de pluie qui tombent sur les toits en tôle, afin de limiter la quantité d'eau de pluie qui s'infiltré dans le sol ou qui ruisselle; installer des digues avec les moyens de bord pour faire "obstacle" au débordement des cours d'eau, afin de protéger les villages des inondations; la construction de maisons sur pilotis, une pratique ancestrale reconnue avec les villages lacustres sur pilotis, comme Ganvié, etc.

Toutefois, malgré leurs limites, ces méthodes de gestion des risques employées par les foyers et les communautés font preuve d'une efficacité étonnante face aux risques et ont permis aux sociétés rurales de survivre sur d'innombrables générations, même dans des régions arides et semi-arides souvent frappées par des sécheresses sévères [387]. En effet, bien qu'influençant indirectement la MAC, l'importance de ces pratiques endogènes à influences indirectes pour la durabilité de la micro assurance climatique réside dans le fait qu'en réduisant les risques de catastrophe, ces pratiques réduisent du coup leur occurrence et le niveau de destruction de leurs manifestations. Alors, moins de dommages à réparer renforcerait la survie et la viabilité de la MAC.

Pourtant, l'un des arguments qu'avancent les assureurs pour justifier le peu d'intérêt qu'ils portent à la micro assurance climatique, est que les risques sont généralement systémiques; et cette situation rend le transfert des risques plus difficile, voire impossible. C'est comme si l'on disait que quand les voisins ont les mêmes problèmes, ils ne peuvent s'entraider; alors que l'expérience a montré dans d'autres contextes et dans maintes situations de catastrophe, que les populations affectées savent se soutenir et sont le plus souvent les premiers acteurs sur le terrain de l'humanitaire. C'est en cela qu'une combinaison bien structurée de ces pratiques endogènes

de protection sociale avec des modèles traditionnels de micro assurance traditionnelle et/ou avec d'autres produits de protection sociale, seront d'une aide capitale pour la réussite du développement de la MAC et de son intégration à la gestion des catastrophes.

Possibilité de combinaison entre pratiques endogènes de protection sociale et la MAC.

La réalité à reconnaître, est que toutes ces pratiques énumérées ci-dessus, malgré notre conviction qu'elles peuvent être utiles pour le développement d'une micro assurance climatique pour les plus démunis et pour la prise en compte, par exemple, des volets que les politiques et les assureurs n'osent aborder, comme couvrir le risque pour les cases des villageois pauvres exposés aux risques d'inondation.

Sterlin, C., aborde globalement la question et pense que pour les sociétés de culture cosmocentrique, exclues des ordres mondiales et victimes de l'invasion culturelle, du fait de la faiblesse scientifique de leurs savoirs, il importe de relever le défi d'une transition pour une approche interculturelle des concepts [420], disons ici, de protection sociale, de réduction des risques de catastrophe et de micro assurance climatique ou catastrophe. Une telle démarche pourrait passer par une réflexion critique sur les pratiques existantes et leur recensement, leur évaluation en rapport avec la complexité des problèmes qu'elles tentent de résoudre, l'organisation des acteurs, l'implication des scientifiques pour leur valorisation et l'établissement d'une collaboration ou partenariat entre le système dit traditionnel et le moderne.

Il va sans dire que, la combinaison de cette approche avec la reconnaissance du rôle de ces pratiques et ceux qui les pratiquent dans la gestion des risques et particulièrement comme des alliés, qui pourraient faciliter la pénétration de la micro assurance climatique chez les plus pauvres et contribuer, de ce fait, à l'amélioration de leurs capacités à assurer le transfert des risques et à construire et renforcer leur résilience face à ces risques. Cela nous semble possible, d'autant plus que des savoirs endogènes ont déjà engendré de grandes découvertes scientifiques. Il est aussi possible de combiner ces pratiques aux différents produits reconnus de la protection sociale et aux différents modèles de la micro assurance traditionnelle, pour l'obtention de produits de MAC hybrides, diversifiés et adaptés aux besoins, y compris ceux des pauvres. Une telle approche découlant de la richesse de deux types de culture, pourrait produire un « *pluralisme* » enrichissant [420].

### **5.1.2.3. Un modèle de MAC, combiné aux autres produits de protection sociale**

Nous avons déjà mentionné qu'il existe au Bénin une diversité de produits de protection sociale, relevant des domaines comme : l'assurance sociale, l'assistance sociale, les services d'action sociale, la politique de gratuité dans certains secteurs sociaux, les subventions à la consommation, et la promotion de l'emploi et des activités génératrices de revenus. Ces produits de protection sociale, désormais perçus comme des composantes clés dans les stratégies de transfert de risques et de réduction de la pauvreté devraient constituer des éléments fondamentaux dans la réduction de la vulnérabilité; et construire/renforcer la résilience économique, sociale, alimentaire et la résilience face à d'autres chocs et stress ; puis comme un moyen de prévoyance vis-à-vis des stratégies négatives de survie en situation de chocs exogènes; de même qu'une voie pour la promotion de la productivité des ménages [19]. A ce titre, la micro-assurance intégrée aux prestations de protection sociale en les développant ou en les complétant, assure un soutien à l'offre de prestations sociales aux populations mal servies; vient en complément aux prestations de base des dispositifs d'assurance sociale; peut corriger le dysfonctionnement des marchés financiers et faciliter l'accessibilité aux travailleurs pauvres; allie l'inclusion financière à la protection sociale et peut accroître l'efficacité des deux; tout en augmentant la capacité des assurés à faibles revenus à faire face, par exemple, aux dégâts engendrés par une catastrophe naturelle [424].

C'est pourquoi, notre définition des modèles de MAC avec la combinaison des produits/services relevant des six différents domaines par lesquels le système de protection sociale s'exerce au Bénin, est possible et se répartit en trois catégories de modèles, qui sont soit fondés sur les pratiques de la microfinance, soit combinés à la microfinance ou à d'autres produits de la protection sociale qui sont déjà disponibles.

Modèle de micro assurance fondé sur les pratiques de la microfinance

La microfinance a connu depuis peu son démarrage au Bénin et la perspective de son développement semble bonne et elle pourra connaître un essor, au regard de l'engagement politique, de l'engouement populaire dont elle bénéficie et surtout de la réponse réelle et pertinente qu'elle semble apporter à des problèmes réels, que vivent les populations ciblées. L'un des atouts qui fait sa réussite, c'est qu'au-delà des crédits et autres avantages, des services

permanents de formation, d'encadrement et de suivi sont offerts aux bénéficiaires/clients, pour le renforcement de leurs capacités à l'entrepreneuriat ou simplement à l'initiation et à la gestion de leur activité génératrice de revenu. Le modèle à penser ici, doit s'inspirer de cette approche et l'intégrer, entre autres, à son paquet de services à offrir.

Modèle de micro assurance combiné à la microfinance

Le fonctionnement de la microfinance pour se prémunir de certains risques, prévoit d'habitude pour les clients des souscriptions automatiques d'assurance-crédit et/ou d'assurance vie. Les primes de ces assurances sont ajoutées systématiquement à la caution que les clients paient périodiquement. Pour la définition du modèle de micro assurance combinée à la microfinance, nous pensons que la prime de la MAC peut être aussi combinée à tout contrat de microfinance (en cas de souscription obligatoire) ou à volonté pour ceux des clients qui la désirent. Une telle combinaison donnera vie à la MAC et améliorera sa pénétration liée au développement de la microfinance. Cela est d'autant plus vrai qu'une massification de la micro-assurance à travers une plus grande pénétration par le biais des IMF, lui offre des possibilités de développement à travers d'autres canaux de distribution [434].

Modèle de micro assurance combiné à d'autres produits de protection sociale disponibles

Tous les six domaines par lesquels le système de protection sociale s'exerce au Bénin [24] – au prorata des différents produits, services et autres opportunités qu'ils offrent – peuvent, suivant diverses approches et formes, être combinés à la micro assurance climatique. Quelques propositions non exhaustives des combinaisons possibles sont présentées ici.

Combinaison avec l'assurance sociale

Avec la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) pour les employés du secteur privé formel et le Fonds National de Retraite du Bénin (FNRB) pour ceux du secteur public, l'assurance sociale en ne couvrant que moins de 10% de la population à travers ces deux systèmes de sécurité sociale [24], a montré ses limites avec son incapacité à exploiter et rentabiliser les réserves de fonds, qui s'accumulent à force de prélèvements automatiques périodiques sur les salaires des membres<sup>15</sup>. Dans le cadre d'une combinaison à la MAC, l'État pourrait exploiter une partie du

---

<sup>15</sup> Il s'agit d'une situation que l'ancien Premier Ministre Lionel ZINSOU a déplorée, à l'occasion d'une émission télévisée pendant sa

capital non actif du FNRB pour financer une microfinance combinée à la MAC; ou réassurer en partie la MAC ou financer un volet du développement de la MAC. Ces deux fonds peuvent apporter une contribution sous forme de souscription des fonctionnaires du public et du privé, déductible de leur cotisation ou à augmenter à leur cotisation à la sécurité sociale. De telles opérations pourraient aussi redonner vie au système de sécurité sociale et contribuer à son propre développement. Elles devront reposer sur une relecture de la politique sociale du système de sécurité sociale avec de nouveaux programmes de protection sociale qui inscrivent les politiques de transferts sociaux dans une perspective d'investissement social [52] et des programmes d'assurance sociale publics ou privés pour les travailleurs du secteur formel et informel (un secteur productif à organiser).

#### Combinaison de la MAC avec l'assistance sociale

Considérée comme la branche non contributive de la protection sociale, avec des programmes des ministères en charge du secteur, qui apportent juste des secours aux indigents, l'assistance sociale reste peu développée au Bénin [24]. Mais toute assistance sociale limitée uniquement aux actions de secours, comme une action "curative" dans une démarche de résolution d'un problème, semblent généralement vouée à l'échec; parce qu'elle n'apporte qu'une réponse incomplète, inadéquate et inefficace; alors que la résolution globale d'un problème doit aussi, selon Sterlin, C., prendre en compte des mesures de prévention, de promotion et de restauration [420]. Dans cette perspective de programmes, porteurs d'objectifs de prévention, de secours, de réhabilitation ou de restauration, qui devront cibler des indigents, l'assistance sociale pourrait s'engager à définir un « *socle de protection sociale* » [53], en leur faveur; en prenant en charge, entre autres, le paiement pour eux de la prime de la micro assurance climatique; et plus globalement, l'utilisation d'une partie des fonds destinés aux secours pour des programmes plus cohérents, qui pourraient intégrer par exemple, ceux des indigents qui peuvent travailler dans des activités rémunérées, capables d'influer directement ou indirectement sur la MAC.

#### Combinaison de la MAC avec les services d'action sociale

Les services de l'action sociale sont généralement conçus pour être sporadiques [24] ou ponctuels ou limités dans le temps, le plus souvent face à des situations de crise ou de

---

Campagne présidentielle de 2016. Il déclarait que des fonds étaient accumulés dans le secteur de la sécurité sociale et qu'il n'était pas économiquement et socialement judicieux de ne pas les exploiter autrement.

catastrophe où, comme dans l'humanitaire, la protection et la survie des populations affectées sont les seuls objectifs visés. Mais étant donné que toute catastrophe, dans notre contexte, s'accompagne de perte et de destruction de biens matériels et immobiliers (cultures, récoltes/vivres, bétails, maisons, etc.), des services visant ponctuellement et uniquement la protection et la survie des populations ne semblent pas adaptés pour une réelle réparation de ces pertes; et pour insuffler un nouveau souffle à la dynamique de développement interrompue, il est important que l'action sociale s'outille et réorganise l'utilisation de la masse des ressources qui lui sont affectées, pour satisfaire aussi les besoins de relèvement précoce et de relèvement/réhabilitation. A cet effet, la micro assurance climatique sera d'un grand apport; d'autant plus qu'elle peut aider à la prévention et à la réparation des dommages. Dans le cadre de la préparation de la réponse aux catastrophes, des fonds pour l'action sociale en situation de catastrophe devront être mobilisés à l'avance et une partie de ces fonds peut être transférée à un fonds destiné à la MAC. Une meilleure coordination et gestion des ressources financières et matérielles mobilisées sous forme de dons, seraient une contribution importante pour la MAC dans son volet réparation des dommages pour les plus pauvres. Cela suppose que les contraintes relevées dans l'analyse de l'environnement en termes de faiblesse des capacités techniques et humaines, et de menace comme la mauvaise gestion et la corruption soient corrigées pour l'efficacité et l'efficacité des interventions ou des services offerts par l'action sociale.

Combinaison de la MAC avec la politique de gratuité dans certains secteurs sociaux

La gratuité dans les secteurs de la santé et de l'enseignement initiée comme une mesure de protection sociale pour lever les barrières financières qui entravent l'accès des pauvres aux services sociaux [24], ne profite pas qu'aux pauvres, du fait de l'approche populationnelle utilisée et de la mauvaise gestion qui a caractérisé leur mise en œuvre. C'est dire que si un certain pourcentage de ces fonds est dégagé – après une révision de la politique de gratuité, une meilleure gestion et affectation des fonds servant la gratuité dans le secteur de la santé au développement de l'assurance médicale universelle en cours – il peut être affecté au renflouement du fonds destiné au financement de la MAC.

Combinaison de la MAC avec les subventions à la consommation

Du fait que les subventions à la consommation constituent un transfert indirect aux ménages (riches et pauvres) et ont été introduites (sous forme d'allègement des droits de douane),

généralement en réponse à l'impact de la hausse mondiale des prix de certains produits/denrées [24] d'utilisation courante, les subventions à la consommation maintiennent les inégalités entre riches et pauvres; étant donné que les plus pauvres n'ont généralement pas accès aux produits subventionnés. Une bonne partie des fonds utilisés pour ces subventions pourraient donc financer la MAC au profit des plus pauvres.

Combinaison de la MAC avec la promotion de l'emploi et des activités génératrices de revenu

La promotion des activités génératrices de revenu peut promouvoir de l'auto emploi et de l'emploi. Le fait que la microfinance en profitant aux couches de la population exclues des services bancaires et le fait de l'importance de son rôle dans la sécurisation de l'épargne et dans l'offre de microcrédits pour le financement des activités génératrices de revenus [24], veut dire que la microfinance peut être considérée comme un outil de développement, qui trouve son champ d'application en contexte de pauvreté. A ce titre, combiner la micro assurance climatique à la microfinance aiderait cette dernière à jouer pleinement son rôle de créateur d'activités génératrices d'emplois et de revenu, parce que la réparation de certains dommages, comme la restauration ou la reconstruction des maisons détruites, constitue une activité et nécessiterait de la main d'œuvre. Les institutions de microfinances, pourraient alors jouer le rôle d'assureur ou de distributeur de la MAC et, à ce titre, pourraient organiser ce volet de la couverture, en constituant des équipes spécialisées avec leurs clients.

#### **5.1.2.4. Une diversité de modèles hybrides de MAC, résultant de la combinaison des trois premiers modèles**

Il s'agit de paquets ou bouquets de produits et services multidimensionnels à « concocter » comme des réponses particulières à des besoins particuliers, bien évalués. Ces bouquets de produits et services de micro assurance climatique, représentent des modèles hybrides de MAC, résultant de la combinaison de deux ou des trois modèles, que sont : le modèle de micro assurance dans sa conception traditionnelle; le modèle de MAC inspiré et/ou combinée aux pratiques endogènes de protection sociale; et le modèle de MAC combiné aux autres produits de protection sociale. La combinaison résultant des trois modèles primaires est nommée ici : « *MAC Modèle Hybride Plus* ».

La combinaison de ce modèle hybride plus aux trois modèles primaires donne des modèles résultants de deux, trois et quatre modèles, avec le dernier modèle que nous appelons : « *MAC Modèle Hybride Plus Plus* ». Les figures 38 et 39 en donnent le détail.

Il ressort de la figure 38 les combinaisons suivantes : (i) MAC Modèle Traditionnel – Modèle inspiré de PE de PS; (ii) MAC Traditionnelle – Hybride; (iii) MAC Modèle Traditionnel – Modèle inspirée de PE de PS – Modèle Hybride; (iv) MAC Modèle Traditionnel – Modèle inspiré de PE de PS – Modèle combiné à PS; (v) MAC Modèle Traditionnel – Modèle combiné PS – Modèle Hybride; (vi) MAC Modèle Inspiré de PE de PS – Modèle combiné à PS; (vii) MAC Modèle – inspirée de PE de PS – Modèle combiné à PS – Modèle Hybride; (viii) MAC Modèle combiné à PS – Modèle Hybride; (ix) MAC Modèle Hybride Plus-Plus. D'autres combinaisons sont possibles avec la MAC hybride décomposée, parce que toute utilisation ou chaque combinaison avec le modèle hybride, devra tenir compte de sa combinaison interne et faire le choix entre : Modèle Traditionnel fort et/ou Modèle endogène fort et/ou Modèle protection sociale fort.

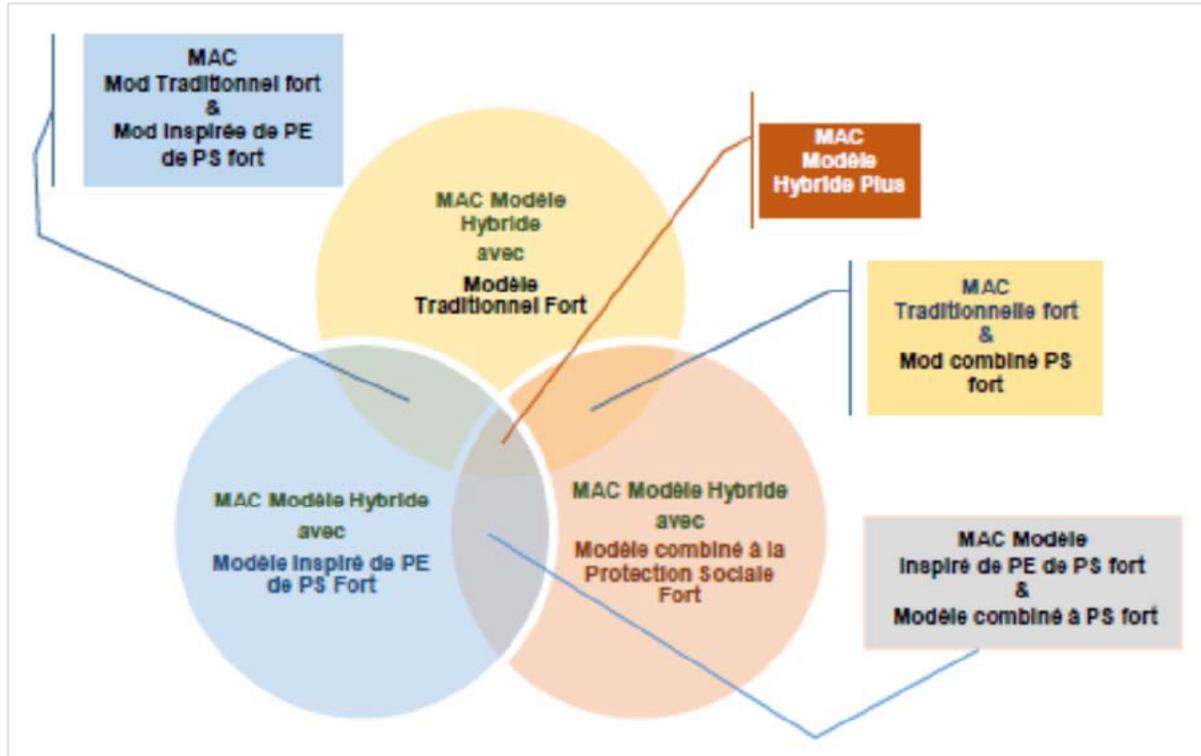


Figure 37. Micro assurance climatique hybride - détail des composants

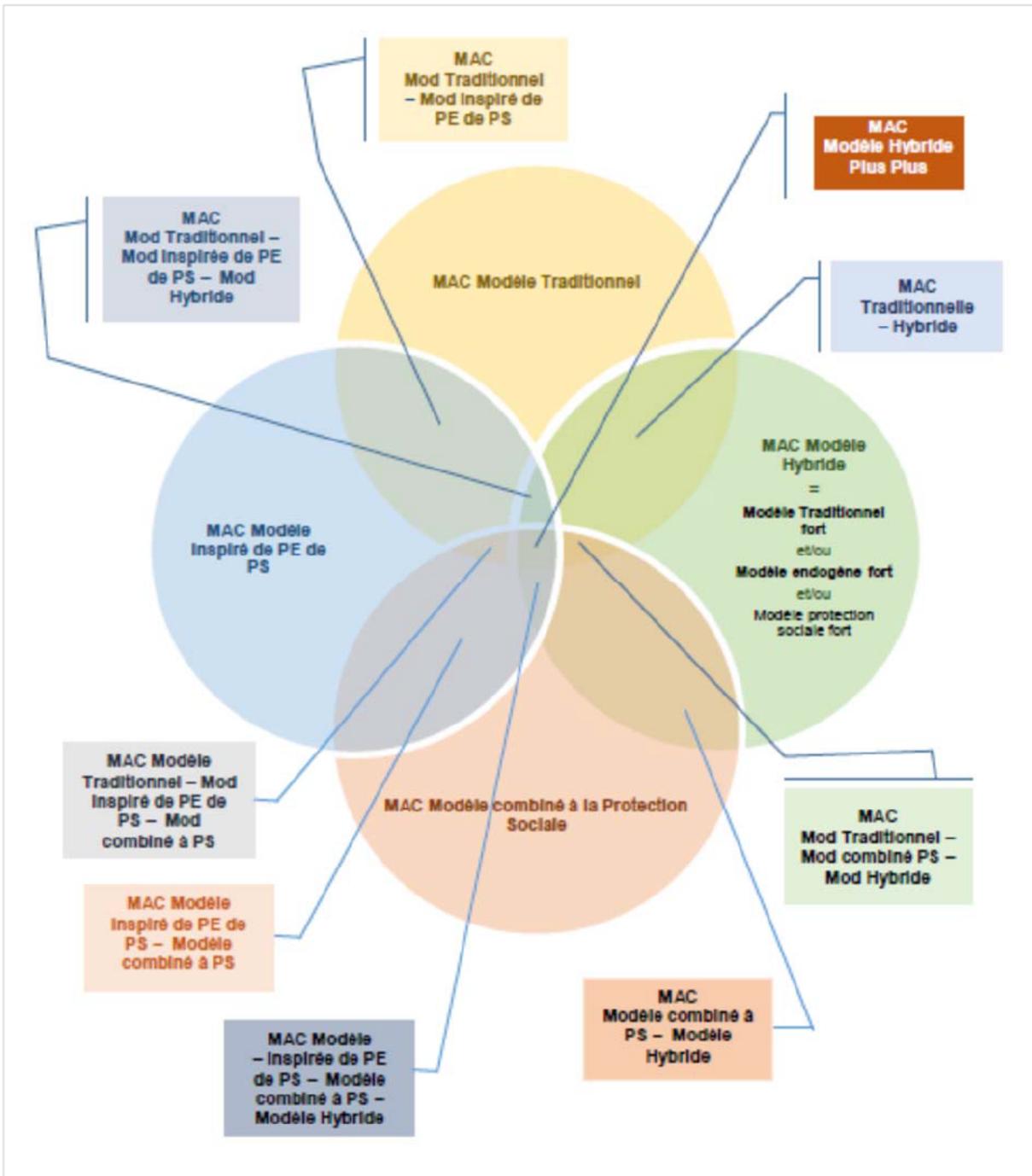


Figure 38. Intégration de la MAC à la GC : la possibilité d'une diversité de modèles hybrides

Par ailleurs, les combinaisons avec le modèle traditionnel et tous les choix de modèle de MAC à intégrer à la gestion des catastrophes devront aussi prendre en considération et faire le choix du ou des fondements idéologiques sur lesquels l'intégration ou particulièrement les modèles de micro assurance climatique à intégrer doivent reposer.

Ces modèles proposés participent aux débats encore en cours; d'autant plus qu'avec les assureurs privés et nombre d'opérateurs de la microfinance impliqués dans la micro assurance – à l'image des problématiques liées à la pauvreté et plus largement à la vulnérabilité et du fait que les frontières entre micro assurance et assurance sont particulièrement difficiles à établir – les débats autour des méthodologies opérationnelles de la micro assurance sont loin d'être épuisés [425].

#### **5.1.2.5. Faisabilité de l'intégration de modèle de MAC hybride.**

Les éléments développés sur les modèles de MAC à intégrer à la GC font sous-entendre que pour être pertinent et efficient, il serait préférable pour l'intégration d'opter pour des modèles hybrides, qui offrent, au regard de nos propositions, un panel de choix fournis et diversifiés. L'analyse sommaire de la faisabilité globale de l'intégration de modèle de MAC hybride, se contentera d'étudier la faisabilité politique/institutionnelle, technique, socioéconomique et financière.

##### *Faisabilité politique*

Le Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA) 2025 et le Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle PNIASAN 2017 – 2021, du Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAEP), a prévu un renforcement des mécanismes assurantiels, qui sont incontournables, pour assurer et sécuriser les acteurs du secteur (producteurs, institutions de financement, etc.) contre les risques inhérents à l'exercice des activités de production (risques liés aux aléas naturels); et déterminants pour l'atteinte de l'objectif d'une agriculture moderne [385]. Comme nous avons déjà mentionné au premier chapitre, le développement de la micro assurance climatique peut compter l'engagement et les dispositions institutionnelles déjà prises par l'Union Africaine et la CEDEAO, de même que sur leurs recommandations et actions dans ce cadre pour tous les pays de la région ou de la sous-

région. Il existe par ailleurs une réglementation de la CIMA sur les contrats de micro assurance en général et sur la micro assurance agricole en particulier [13].

### *Faisabilité technique*

Si les capacités techniques nationales sont à renforcer, on peut reconnaître à l'interne (agences des Nations Unies comme le PNUD et le BIT; Banque Mondiale, USAID, Commission Européenne, etc.), comme au plan international (IMPACT et Fonds d'innovation de la micro assurance du OIT, Banque Mondiale, Union Africaine, etc.) la disponibilité d'une expertise, qui peut appuyer le processus d'initiation et de création des produits de MAC, leur implantation y compris le suivi-évaluation, et la formation des cadres nationaux. Il faut aussi noter que la volonté des pays développés et des agences du système des Nations Unies et d'autres institutions sont disposés à accorder leurs appuis aux initiatives de développement de MAC en Afrique. Par ailleurs, le Bénin est retenu par l'Organisation Mondiale de la Météorologie (OMM), pour l'installation d'une station régionale de collecte de données, dont les données satellitaires; ce qui sera d'une grande utilité pour la micro assurance indicielle. Le Plan Stratégique du MAEP prévoit un appui institutionnel pour le renforcement des capacités techniques et de communication, de même qu'une synergie avec les Structures en charge du financement du secteur agricole pour la souscription d'une assurance agricole etc. [385]

### *Faisabilité socioéconomique*

Nous savons que la situation socioéconomique est le reflet de la caractéristique des pays sous-développés d'Afrique, avec une propension de la pauvreté ou dans certains cas, une propension de l'exhibition de la pauvreté, dès qu'il est question pour les citoyens d'assumer des responsabilités et de ne pas toujours laisser l'État résoudre leurs problèmes à leur place; ou lorsqu'il est question pour l'État de fuir ses responsabilités, pour toujours recourir aux aides face au moindre problème, en laissant les institutions internationales à se substituer à lui dans maints domaines. C'est dire que l'État et certains clients potentiels de la MAC, comme les agriculteurs organisés en groupements, ne semblent pas trop pauvres pour le développement ou la souscription à une micro assurance climatique. Pour les participants à l'étude, si les produits proposés remplissent certaines conditions, les pauvres confrontés aux risques, pourront souscrire, si on leur explique le bienfondé de la MAC. En effet, si la micro assurance est destinée

aux pauvres, la conception des produits devrait s'adapter entre autres aux conditions socioéconomiques des cibles visées. Par ailleurs, partout où le secteur de la microfinance est bien développé, les institutions de microfinance (IMF) peuvent constituer des canaux de distribution importants pour la micro assurance, mais à condition d'aller au-delà de l'opportunité qu'offre l'assurance-crédit et de trouver d'autres moyens de toucher les travailleurs pauvres [424]. C'est en cela que la micro assurance, en se rapprochant de la microfinance et du micro-crédit; répond à de nouveaux enjeux socio-économiques, en réussissant à concilier rentabilité et solidarité [425]. Alors, la micro assurance climatique, telle que nos propositions l'envisagent, pourrait offrir des opportunités pour de telles approches. Toutefois, il faut aussi reconnaître que malgré leur ingéniosité, nombre de mécanismes de mutualisation du risque au niveau local ne procurent pas une couverture appropriée des risques covariants, tels que les aléas naturels; ce qui explique le peu d'intérêt qu'ont les micro assureurs privés à proposer un système de mutualisation; étant donné la faible probabilité de trouver des adhérents non exposés au risque; du fait de l'étroitesse des marchés formels de micro assurance dans beaucoup de pays en développement, et du fait de l'incapacité des micro assurances purement privées à offrir, sans de réels appuis des pouvoirs publics, une protection viable contre les risques de catastrophe, même lorsque ceux-ci sont géographiquement limités par rapport à la taille du marché [6]. Mais il importe d'admettre que cet enjeu a toujours été de taille, quand on sait qu'en 2006, 90 % des cotisations étaient collectées auprès de 10 % de la population mondiale [426].

### *Faisabilité financière*

Dans notre contexte, tous les acteurs interviewés ou observés reconnaissent l'importance du financement dans l'initiation et le développement de tout projet; et à ce titre, se préoccupent de comment le Bénin pourrait financer le développement d'une MAC, qui représente pour eux une nécessité. Sachant que la conscience qu'on a de l'existence d'un problème et de la nécessité de sa résolution participe à la réduction de l'ampleur de ce problème, leur volonté et prédisposition à l'action, pour trouver le financement, pourraient améliorer la faisabilité. Par ailleurs, au nombre des dispositifs des pouvoirs publics en général et en particulier du Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA) 2025 et le Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle PNIASAN 2017 – 2021, du MAEP, les actions à mener pour le développement des mécanismes assurantiels portent sur : (i) le

relèvement à 3 milliards (soit 6.6666666,666 \$CA) du fonds d'établissement; et (ii) l'appui à l'accessibilité des primes d'assurance à payer par les producteurs; à matérialiser par un appui de l'État pour la subvention des primes et l'incitation des ménages agricoles à souscrire aux systèmes d'assurance (santé, récoltes et bétails) [385]. La perspective d'un tel bouquet/paquet de micro assurances, renforce la faisabilité financière de l'intégration de la MAC à la gestion des catastrophes et apporterait de l'eau au moulin du présent projet d'étude, porteur d'approches stratégiques pour sa réalisation.

#### *Faisabilité globale*

75% de Oui contre 15% de Non et 10% de "Je ne sais pas", tels sont les fréquences des codes caractérisant les positions des participants aux entretiens individuels sur la possibilité d'intégrer la MAC à la GC au Bénin. Mais au détail, les 75% de oui ont révélé des positions très nuancées (voir faisabilité de l'intégration au chapitre 4), qui semblent témoigner, au-delà d'une incertitude de la part des participants, de la conscience qu'ils ont de la situation et qui leur impose de reconnaître que la possibilité de l'intégration de la MAC est subordonnée à des conditions, qui peuvent être remplies, si certaines dispositions sont prises. C'est dire que face à une faisabilité globale admise à l'analyse, mais en apparence selon le plus grand nombre de participants, il faut reconnaître – comme tenait à le rappeler un participant bien au fait des questions en rapport avec l'assurance – que le problème, que posent les catastrophes à l'assurance, dépasse les limites des individus et la décision ou la faisabilité du développement d'une micro assurance catastrophe doit avant tout reposer sur de réels engagements de l'État (Entretien 18 4GICN1).

#### **5.1.2.6. Caractère obligatoire ou non de la MAC à intégrer**

Décider de rendre ou de ne pas rendre la MAC à intégrer à la gestion des catastrophes, se révèle difficile ou délicat et nécessite une analyse de l'environnement. Les positions divergentes des positions des participants face à la question mettent en exergue cette difficulté. En effet, quand par exemple dans le premier groupe de discussion, à une première participante qui préconise une micro assurance climatique obligatoire, parce que selon elle, étant donné que beaucoup de gens souscriraient à contre cœur, alors, si ce n'était pas obligatoire, ils ne souscriraient pas un contrat de MAC; la seconde rétorque que ce n'était pas possible de rendre la MAC obligatoire, en invoquant "le caractère aléatoire ou probabiliste des catastrophes"; alors que la troisième

après avoir fait remarquer que face aux risques de catastrophe nous ne sommes pas vulnérables au même degré, propose que la MAC, soit rendu obligatoire, par exemple, selon le niveau de vulnérabilité par zone; tout en objectant que les gens vont quitter les zones non assurées pour venir s'installés dans les zones assurées (Réponses Discussion de groupe 1 – Q7). Face à ces trois positions (un OUI soutenu, un NON avec un argument fallacieux et un OUI qui conditionne l'obligation par degré de vulnérabilité et par zone et qui relève des difficultés dans son application) qui ne semblent d'aucune aide à la décision, la position d'un quatrième participant, mais à l'entrevue individuelle a, recadré le débat. Selon lui, c'est l'État qui peut rendre la MAC obligatoire et il doit vérifier si des éléments déterminants existent, pour justifier une telle décision; c'est-à-dire : (i) si la mutualisation de ces risques va dans l'intérêt général des citoyens; (ii) s'il la juge bénéfique pour les assureurs; (iii) s'il est disposé et capable d'accompagner les assureurs pour le développement d'une MAC et les populations dans la mutualisation des risques qui les menacent; et (iv) s'il a les moyens d'exercer des contrôles permanents et efficaces, parce que la logique veut que les produits d'assurance obligatoires, pour connaître un taux de pénétration élevé, doivent être soumis à des contrôles pour le respect de son application (Entretien 18 4GICN1).

D'après l'OMS, rendre obligatoire les contributions des personnes qui peuvent se permettre de payer, par l'imposition et/ou les cotisations d'assurance, facilite l'instauration d'une couverture universelle [427]; ce qui, pour les risques d'inondation et de sécheresse, à terme, nous apparaît comme un objectif pertinent, réalisable et surtout capital, au regard de l'ampleur que prennent les changements climatiques et leurs impacts désastreux. A cet effet, nous suggérons la MAC comme faisant partie intégrante de l'assurance sociale; c'est-à-dire une combinaison de la MAC au système de sécurité sociale; avec le Fonds National de Retraite du Bénin (FNRB) et la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), qui serait mieux renflouée avec les cotisations du secteur informel organisé.

Cette option, avec une micro assurance obligatoire va, à l'application, limiter l'occupation des zones marécageuses pour des habitations et l'exposition aux risques d'inondation (Entretien 19 4GICN2).

La réussite d'une telle orientation à donner à la MAC à intégrer à la gestion des catastrophes, dépend – entre autres, mais avant tout – du choix des modèles de MAC à intégrer, de l'option

de fondement idéologique choisi, et des modes d'intégration des services que portent les modèles à intégrer.

### **5.1.3. Modes d'intégration des services**

Le choix du mode d'intégration est subordonné à l'influence d'un ensemble de facteurs contextuels, généralement d'ordre géographique, sociopolitique, démocratique et historique [332]. Dans ces conditions, la définition et la mise en œuvre des modes d'intégration des services de micro assurance ont besoin d'être construites et analysées [429]. Sachant que cette démarche devra prendre en compte un panorama d'acteurs (pouvoirs publics, réassureurs, assureurs, réseaux de distribution, bénéficiaires, coordinateurs, organismes de soutiens, donateurs, etc.) [395]; auxquels il faut ajouter globalement tous les acteurs concernés par la gestion des catastrophes, la protection sociale et la santé publique, sans oublier les populations (Entretien 1 1GICN1; Entretien 4 1GICN4); et considérer leur rôle [395] et la contribution que chacun d'eux peut et est prêt à apporter ; il est nécessaire de commencer par mettre en place un cadre institutionnelle approprié [430]. La définition des modes d'intégration constitue alors la première étape vers la mise en place de ce cadre. C'est à ce titre que la présente sous-section, à partir du choix du modèle de MAC le plus complexe, étudie brièvement les différents modes d'intégration jugés les plus appropriés.

#### **5.1.3.1. Quel type de MAC, pour quelle approche d'intégration de la MAC à la GC?**

La critique de toutes les institutions et de tout ce qui est fait ou proposé, la remise en cause des normes et de tout ce qui relève ou porte des caractéristiques de la tradition, tout comme l'ambition d'être ou de rester soi en s'affirmant ou en s'accrochant à son identité ou son authenticité, constituent un des véritables défis à l'intégration [428], quelle qu'elle soit. Cependant, si l'on considère que le rassemblement de tous les acteurs impliqués dans l'intégration, constitue ce que nous pouvons appeler la « *société hétéroclite d'acteurs* » - ensemble de divers groupes d'acteurs, souvent désignables sous le vocable de clusters ou groupes thématiques, qui peuvent être considérés comme des segments sociaux de cette société hétéroclite d'acteurs – elle pose le problème de la diversité et des différences; une complexité qu'il importe de considérer, parce qu'elle met en exergue ce qu'il y a d'organisé et d'inorganisé dans les segments sociaux, et comment l'organisation interne de ces segments, plus

l'organisation générale de ces segments entre eux, constitue la vie générale de la "société hétéroclite d'acteurs" [431;428]. Alors l'intégration de chacun des acteurs revient à l'intégration de l'ensemble des caractéristiques et particularités personnelles et professionnelles que porte chaque acteur dans chaque groupe sectoriel d'acteurs, dans un effort d'intégration des groupes d'acteurs de la société hétéroclite dans son ensemble [432; 433]. Alors qu'il soit question de partenariat entre différents secteurs publics ou privés; de fusion d'organisations, de produits ou de services; d'intersectorialité; et de développement de réseaux de services, comme modes d'intégration, le choix d'un modèle MAC à privilégier sera toujours nécessaire, parce qu'il est déterminant aussi bien pour le mode d'intégration que pour les secteurs d'intervention à associer.

### *Partenariat public-privé*

Le partenariat public-privé (PPP) semble avoir fait ses preuves et s'est du coup trouvé une place honorable dans le concert des stratégies de management. Dans les contextes où l'État ou le secteur public semble avoir perdu le gouvernail et où le PPP apparaît et pourrait s'inscrire comme le moindre mal, au fond d'un imbroglio d'acteurs se réclamant d'une société civile, sans moyens et apparemment au service des deux secteurs. Le PPP suscite alors une certaine divergence dans les perceptions des acteurs, surtout dans les contextes où sa pratique n'est pas encore enracinée. En effet, parmi les éléments à considérer, dans le cadre de l'intégration de la micro assurance à la gestion des catastrophes, seulement 30% des participants à l'étude ont retenu la nécessité d'un partenariat public-privé (Entretien 1 1GICN1; Entretien 9 2GICN3; Entretien 10 2GICN4); parce que selon eux, cela requiert surtout l'intérêt des acteurs à impliquer et les principes du partenariat public-privé (Entretien 3 1GICN3) à rétablir, une volonté politique (Entretien 14 3GICC4), avec un fort engagement de l'État (Entretien 1 1GICN1; Entretien 9 2GICN3).

Pourtant, dans le domaine de l'assurance/micro assurance, la renommée des systèmes d'assurance agricole fondés sur les PPP, comme à la pointe du développement, l'a déjà précédé [395]. Toutefois, il faut reconnaître que le rôle des pouvoirs publics est primordial pour segmenter le marché, entre grandes exploitations commerciales et petits agriculteurs vulnérables; à identifier, selon leurs besoins particuliers de micro assurance, par les pouvoirs publics [395]. C'est dire que le modèle des PPP est privilégié et recommandé dans le secteur de

l'assurance; parce que la création de dispositifs d'assurance climatique exige un effort de longue haleine qui exige un engagement politique fort, mais aussi et surtout, des connaissances techniques solides; sur lesquelles les pouvoirs publics peuvent s'appuyer pour élaborer les régimes d'assurance, en mettant à profit l'expertise et l'efficacité dont regorge le secteur privé et dont les compagnies d'assurance privées sont, plus précisément, souvent les dépositaires [395].

Pour la stabilité et la régulation des rapports dans un tel partenariat, l'arbitrage que préconise Mahul entre le public et le privé porte sur : (i) la nécessité de privilégier autant que possible les assureurs commerciaux privés pour la souscription d'assurances climatiques ; (ii) les domaines importants de soutien du secteur public (fourniture transparente de données fiables ou de qualité; éducation, formation et renforcement des capacités; appui technique pour la conception et la cotation des produits; mise en place d'un cadre juridique et réglementaire porteur); (iii) l'importance d'assortir les aides aux primes d'assurance agricole de subventions réfléchies et pertinentes, en appui à des objectifs sociaux bien définis; (iv) l'appui du gouvernement en tant qu'assureur en dernier ressort peut se justifier dans certains cas [395]. Selon Hazell, P. et al., dans ce partenariat, les domaines cruciaux au travers desquels les gouvernements et les donateurs expriment leur appui prennent en compte : (i) l'assistance technique, la formation et le développement de produits; (ii) l'éducation de la clientèle en matière d'assurance; (iii) la promotion de l'innovation; (iv) la facilitation de l'accès à la réassurance; (v) le développement à l'échelle nationale de services, d'infrastructures, de systèmes informationnels et des recherches dans le domaine météorologique; (vi) la création d'un environnement légal et réglementaire favorable, et la conception de stratégies nationales de gestion saine des risques ruraux; et (vii) le soutien aux études d'impact [387].

Quant à Dayton-Johnson, les partenariats publics privés (PPP) efficaces ont le potentiel d'accroître la portée et la qualité des programmes de protection sociale en tirant parti des compétences et des ressources respectives des partenaires. [6]. A ce titre, les grandes lignes des dix recommandations qu'il formule à l'intention des gouvernements et des assureurs pour la conception et la mise en œuvre d'un partenariat public-privé en assurance sont : (i) la combinaison approche stratégique - flexibilité (avec une conception soigneuse et évolutive permettant des ajustements progressifs à la lumière des leçons apprises); (ii) une définition claire

des bénéficiaires cibles (une connaissance optimale du profil de risque et des préférences des bénéficiaires permet aux assureurs d'offrir une meilleure couverture, plus significative pour les bénéficiaires ; et une tarification correcte des produits); (iii) l'établissement d'un cadre légal et réglementaire solide; (iv) l'utilisation des assureurs comme des alliés pour atteindre les objectifs de politique publique; (v) une répartition claire des rôles entre le secteur public et le secteur privé; (vi) le renforcement des capacités du secteur public, selon les besoins identifiés, à tous les niveaux; (vii) l'obligation du secteur privé à renforcer ses capacités en matière de bonnes pratiques, d'innovation produit, de tarification, de réassurance, de distribution et de technologie; (viii) l'amélioration de la valeur des produits, comme objectif à privilégier; (ix) l'intégration des systèmes de suivi et d'évaluation avec des indicateurs clairs (favorise la responsabilisation et le suivi des programmes dans le temps); et (x) l'adoption d'une approche de gestion des connaissances, qui formalise les enseignements, mesure et partage les résultats [6].

Ce mode d'intégration mérite une attention particulière, pour les besoins de développement de modèles hybrides de micro assurance climatique; impliquant des acteurs relevant des différents secteurs et catégories professionnelles pris en compte dans le ou les modèles hybrides désirés; afin de réussir des partenariats capables de faire développer une MAC qui renforce ou qui puisse assurer le financement local de la gestion des inondations et de la sécheresse.

#### *Fusion d'organisations/institutions, de produits ou de services*

La fusion comme un autre mode d'intégration, peut concerner les institutions dans leur globalité – comme dans des IMF ou des groupements de mutuelles ou de micro entreprises de BTP (bâtiment, travaux publics) – qui peuvent fusionner dans le cadre de la MAC; ou plus simplement intéresser des regroupements de produits et de services, pour répondre aux besoins de la MAC. Alors, quand la fusion concerne des entreprises ou des organisations, elle peut être définie comme un processus interactif et graduel d'intégration s'accomplissant à trois niveaux (procédures, intégration d'actifs physiques, intégration des aspects culturels), pendant lequel les travailleurs provenant de ces entreprises œuvrent ensemble de façon synergique, pour le transfert des habiletés stratégiques, qui peut être entravé par le déterminisme, la destruction de valeur et le vide managérial, que seule une intervention efficace des gestionnaires peut résoudre [435;436]. C'est dire que toute fusion, qu'il s'agisse d'intégration partielle ou totale, s'applique à des opérations dans lesquelles de réelles synergies sont recherchées; et implique, à ce titre, sur

un plan à la fois stratégique et organisationnel : restructuration, réorganisation majeure et intégration, partielle ou complète [437]; parce que fusionner deux entreprises, c'est assurer le rapprochement des hommes et des ressources; et cela ne consiste pas seulement à additionner des chiffres d'affaires et des parts de marché, mais également à réunir des hommes avec des méthodes de travail et des cultures différentes; et c'est seulement à cette condition que l'opération peut être créatrice de valeur [437]. Mais, étant donné l'influence de la culture d'entreprise sur la performance de la fusion et d'autant plus qu'il est capital d'en tenir compte, la littérature lui reconnaît une approche classique, dite réaliste avec la culture, selon Vaara, comme un système d'hypothèses, de valeurs et de normes partagé par un groupe objectivement caractérisé; et l'approche constructiviste sociale [438;436], avec la culture selon Cartwright et Cooper, comme : pouvoir, rôle, tâche/réalisation et individu/support; face auxquels ils proposent quatre modes d'acculturation, à savoir : la déculturation, l'assimilation, la séparation et l'intégration [439;436].

Par ailleurs, d'un point de vue basée sur l'attention à accorder au processus d'intégration, il est important de noter que le manque d'attention aux questions d'intégration, dans cette complexité, peut avoir des répercussions sérieuses sur le succès de la fusion [440 ;441]. Toutefois, quand bien même, la fusion est devenue, sous d'autres cieux, une opération stratégique plus populaire que jamais, en faisant de l'équité son principe majeur de justice distributive dans les relations, qui privilégient la productivité ou l'efficacité économique [442]; il n'en demeure pas moins, que du fait de la mauvaise gestion de la phase post fusionnelle de l'intégration des entreprises, les synergies ou bénéfices escomptés sont rarement atteints [435; 440; 442]; et leurs conséquences sont souvent défavorables pour les parties prenantes internes et externes [443; 444; 442]. Son utilisation dans le cadre de l'intégration de la MAC, bien que recommandée doit, faute d'expériences, être prudente (passer par une phase pilote d'apprentissage) et s'appuyer sur une structure organisationnelle bien outillée en la matière.

#### *Approche sectorielle et intersectorialité ou gouvernance horizontale*

Approche transversale, approche sectorielle, intersectorialité ou coordination/gouvernance horizontale, quel que soit le vocal par lequel on désigne ce concept, il préoccupe du fait de ce qu'il confronte les visions, les stratégies et les acteurs, face à d'autres réalités, à la nécessité d'une remise en cause et de l'acceptation parfois de faire autrement, pour mieux réussir. Dans

le cadre de cette étude, 95% des participants aux entretiens individuels pensent qu'une intersectorialité est possible, mais pour certains, avec quelques nuances comme : possible mais difficile (10%), Oui mais très complexe (10%) et engagement de l'État (10%). C'est dire que selon eux une interaction entre les acteurs de l'ancien système d'entraide et du système des assurances et des catastrophes est possible, si on prend les dispositions organisationnelles nécessaires (Entretien 14 3GICC4), si on arrive à conjuguer les objectifs et les intérêts (Entretien 7 2GICN1). Toutefois, il ne faut pas ignorer les difficultés, les contraintes et la complexité de son application (Entretien 10 2GICN4); parce qu'il faut pouvoir les gérer et pouvoir gérer les objectifs et les intérêts divergents (Entretien 16 3GICN2) des différents acteurs, de divers secteurs; à condition d'établir de bons mécanismes et une bonne coordination (Entretien 10 2GICN4).

L'importance des leçons apprises des expériences passées nous impose de rappeler que l'intersectorialité est selon nous, ce que l'approche des clusters ou des groupes thématiques n'a pas pu réussir dans notre contexte, dans le cadre de l'application de la réforme de l'humanitaire ou son adaptation à la réduction des risques de catastrophe, en essayant sans succès, une approche sectorielle sans intersectorialité. Pour les besoins d'une intégration de la MAC à la gestion des catastrophes ; avec tous les secteurs à mobiliser comme levier pour la réussir, au regard des modèles que nous avons proposés, notre suggestion ici va plus à l'approche de gouvernance horizontale, sous les angles tels que abordés par Enjolras, Bourgault et Lapierre; parce que dans la perspective de la gouvernance horizontale, comme coopération en réseaux, la gouvernance met en œuvre une éthique et un principe de coordination qui font appel à la réciprocité et à la confiance entre acteurs du réseau [445]; sur la base de norme de réciprocité, comme le principe qui sous-tend la forme organisationnelle en réseau [232].

En effet, comme toute structure amène son lot de problèmes, la gestion horizontale sert quelquefois à dépasser ou compenser l'approche structurelle ; soumise à des contraintes relevant de la dichotomie qui existe entre l'objectif de stabilité, de permanence et de fixité que portent les structures et la fluctuation des besoins changeants et ponctuels, qu'elles doivent satisfaire [232]. Dans ces conditions, selon Enjolras, les projets horizontaux semblent destinés à connaître des degrés progressifs de formalisation, puis des formes fixes si les projets fonctionnent (réseau d'intérêt, communauté, comité, secrétariat, structure); d'où la possibilité de succession de silos

horizontaux aux silos verticaux; et la distinction de deux types de projets horizontaux : les projets ponctuels, non-formalisés et au mandat faiblement codifié par opposition à ceux qui ont vocation de devenir des « structures » plus permanentes et formelles [232].

Le concept de réseau d'acteurs, recouvre alors, d'après lui, une pluralité de phénomènes concrets où les acteurs coopèrent à des fins économiques, sociales ou politiques – comme dans une intégration de la MAC à la GC – et partageant certains intérêts dans un champ de politique publique qui se coordonnent, afin de faire pression sur le décideur public. Ce qui l'amène à penser que dans ces conditions, les réseaux constituent des « communautés morales » dans la mesure où les comportements fondés sur la confiance et l'absence d'opportunisme sont nécessaires aux interactions au sein d'un réseau. Toutefois, il fait remarquer que les approches en termes de théorie des jeux montrent que la nature de la coordination et de la coopération dépend de la structure du réseau considéré ; qui peut être une structure "*d'opportunité et de pouvoir*", qui conditionne les avantages que chaque acteur retire de sa participation au réseau [232]. En effet, malgré les multiples formes, que pourrait prendre la gestion horizontale, Frank et Smith, dans le même sens que Bourgault et Lapierre, lui « *reconnaissent des points communs tels que : le partage d'autorité, l'investissement commun de ressources, l'existence d'avantages pour chacune des parties, le partage des risques, des responsabilités et de l'obligation de rendre compte* » [240].

Selon Bourgault et Lapierre, le succès de la gestion horizontale dépend des critères ou indicateurs de succès comme : (i) les habiletés de gestion (qui touchent l'analyse stratégique, qui portent sur l'organisation des choses et qui s'appliquent aux dimensions relationnelles) et les habiletés de leadership (portent sur l'influence et l'expertise); (ii) des membres idéaux (développent des projets innovateurs et motivants; condition d'adaptation des membres des projets de gestion horizontale dans les organismes de projets verticaux, alors qu'à l'inverse il a risque de frustrations pour les membres de projets verticaux si les conditions ne sont pas sécurisées par des définitions claires des lignes d'autorité, champs de compétence et tâches à accomplir); (iii) la dynamique de mise en œuvre (l'idéal est d'avoir peu de gens à la table et peu de dirigeants à qui rendent des comptes périodiques; bon dosage de la couleur organisationnelle par chaque participant; création et maintenance d'une mémoire corporative); (iv) l'animation et la maintenance du groupe (par la création d'un esprit de corps, du fait qu'un tel groupe est

innovateur, hors standard et fragile); (v) l'imputabilité (rendre des comptes sur l'utilisation de ressources, l'atteinte de résultats et le respect de contraintes) et (vi) l'ex portabilité (moins une question de sujet ou domaine d'application que de conditions propices à des circonstances ou à un stade de développement d'une problématique) [231].

Cependant, à l'idée qu'il y aura toujours des structures verticales avec leurs limites face aux défis nouveaux et de la « *sectorialité* » alors que les enjeux sont de plus en plus thématiques, la gestion horizontale est appelée à donner de la cohérence aux systèmes organisationnels et sera de plus en plus demandée [446]. Elle reste un moyen efficient en certaines circonstances; mais elle ne constitue pas une fin en soi ; et par conséquent, ne remplacera jamais les structures hiérarchiques, d'autant plus que quand les formules de gestion horizontale connaissent des difficultés, c'est le système de structure hiérarchique (argent, renommée, autorité professionnelle ou hiérarchique) qui vient à leur secours [446]. Pourtant, comme approche, nous suggérons, pour plusieurs raisons, qu'elle soit institutionnalisée, afin que les acteurs soient formés, s'approprient sa pratique et l'utilisent plus efficacement, pour la performance de leurs interventions et la qualité des services qu'ils offrent.

#### *Développement de réseaux de services [332]*

Si un consensus existe sur la nécessité de mieux intégrer les services offerts à la population, face à la rareté ou à la méconnaissance des stratégies et moyens nécessaires pour y arriver, le développement de réseaux de services s'inscrit comme une solution et un mode d'intégration pouvant être utilisé, entre autres, pour les besoins d'intégration de la MAC dans la GC. Selon certains auteurs [332], les options d'intégration pourraient prendre en considération une organisation conjointe de la prestation de services, à la condition que : (i) les organisations d'un même milieu s'entendent sur les rôles et fonctions de chacun, dans la fourniture de services à leur population; (ii) les modes d'intégration doivent favoriser la formation de réseaux intégrés des services; (iii) les pratiques des organisations et des professionnels demeurent déterminantes dans l'atteinte des effets escomptés; (iv) la mise en place des réseaux doit susciter des modifications de certaines pratiques organisationnelles et professionnelles prévalentes dans la fourniture de services aux populations des bassins; (v) les modifications de pratiques sont plus susceptibles de se produire si les modes d'intégration sur lesquels repose la mise en place des réseaux émergent des milieux eux-mêmes; et (vi) le processus d'adoption du mode d'intégration

doit mobiliser et impliquer organisations locales concernées et leur personnel dans l'émergence, la formulation et la mise en œuvre des modes d'intégration.

Des trois enseignements tirés de leur expérience de développement de réseaux de services intégrés et des résultats découlant de leur étude; sont une leçon de bonnes pratiques, qui peuvent faire école dans notre contexte; et nous en dégageons un enseignement d'essentiel, que nous centrons sur les déterminants du résultat positif du développement de réseaux de services, comme pour répondre à l'application de la programmation basée sur les résultats. C'est-à-dire que, traduit autrement, selon leur étude, l'obtention des effets recherchés avec le développement de réseaux de services, quelle que soit leur forme, est facilitée : (i) lorsque l'accent est mis sur l'organisation de la prestation de services plutôt que sur la fusion ou l'intégration des établissements; et semble reliée à deux caractéristiques que sont l'étendue et la centralité des réseaux; (ii) par la relation entre le développement des réseaux et les pratiques professionnelles modifiées, par les réseaux en émergence, qui s'imprègnent d'abord des pratiques professionnelles existantes, pour par la suite imprimer leurs modifications; (iii) lorsque la confiance que les professionnels d'une organisation ont envers les pratiques des professionnels d'autres organisations constitue l'enjeu central à la modification des pratiques professionnelles [332].

Ces quelques modes d'intégration ainsi parcourus, pendant que nous traitons de l'intégration de micro assurance climatique dans la gestion des catastrophes – donc de gestion de risques – il nous semble pertinent d'intégrer à cet ensemble la santé publique, comme étant un des responsables légitimes de la gestion des risques modernes à l'échelle internationale [447]; sachant, entre autres, que l'expérience de gestion de risque biologique acquise par les acteurs du secteur de la santé dans notre contexte, peut apporter plus d'efficacité, dans le cadre d'une intégration qui dépasse les limites de la gestion exclusive de risques biologiques, pour se généraliser à la gestion du risque global; au regard aussi de leurs impacts néfastes sur la santé des populations.

### **5.1.3.2. Quelle approche pour l'utilisation de la santé publique, comme instrument de gestion**

La vie et la mort sont deux événements dans l'existence de chaque individu qui, à différents degrés, se sent préoccuper par tout ce qui peut toucher à sa vie et entraîner sa mort. Parmi les objets de ces préoccupations les risques de maladie et les risques de catastrophes, comme ceux liés aux inondations et sécheresse, qui peuvent mettre fin à la vie brutalement ou lentement du fait des pertes, sont dans notre contexte les plus courants ; et face à eux chaque personne (riche ou pauvre) voudrait faire l'effort nécessaire pour les éviter et préserver sa vie, si elle en avait les moyens. Alors, l'importance qu'ils ont et la place que chacun accorde à ces risques, sont d'un intérêt suffisant pour mobiliser ou faire converger les intérêts et les forces vers un but commun, la santé et la vie des populations (pauvres et riches). La santé s'inscrit donc comme un catalyseur important de développement et les problèmes de santé sont admis du coup, comme un obstacle à la réalisation des politiques de développement à tous les niveaux [310].

Face à ces préoccupations, l'évolution des connaissances sur les facteurs qui créent la santé et la maladie ayant amené plusieurs pays à considérer la santé de la population (santé publique), comme un enjeu transversal aux décisions gouvernementales, qui interpelle l'ensemble des acteurs de la société. A cet effet, la déclaration d'Adélaïde sur l'intégration de la santé dans toutes les politiques stipulait que le secteur de la santé devrait s'associer et associer systématiquement l'ensemble des secteurs gouvernementaux, afin que soient pris en compte les aspects de leur politique et leurs interventions, qui touchent à la santé et au bien-être [310].

Par ailleurs, une autre initiative de l'Organisation Mondiale de la Santé [OMS] "*Health as a potential contribution to peace*", puise déjà dans l'expérience de la pratique des activités de santé en situation de conflit et prône l'utilisation de ses interventions, comme canaux pour promouvoir la culture de la paix. C'est dire qu'autour des mobilisations que suscitent toutes les questions en rapport avec la santé, peuvent graviter, dans la plupart des contextes, d'autres initiatives qui ne semblent pas avoir les mêmes atouts ou attraits, comme la gestion des catastrophes et la micro assurance climatique. Il va sans dire que dans un autre sens, ces différentes approches initiées par l'OMS, pourraient aussi inspirer, plus globalement, tous les acteurs du secteur de la réduction des risques de catastrophe, pour plus d'efficacité dans la réduction du risque global.

*Pour la mise en œuvre de l'Approche d'Adélaïde : intégration de la santé dans les autres secteurs;*

L'OMS et le Gouvernement d'Australie-Méridionale, sont formels, les acteurs du secteur de la santé peuvent apporter un appui aux autres secteurs, en les aidant activement à élaborer leurs politiques et à réaliser leurs buts » [310]. En effet, l'un des participants à l'étude et relevant du secteur de la santé, pour répondre à la question au sujet de ce qu'il échangeait avec les acteurs des autres secteurs, dans le cadre des collaborations/partenariats, avait répondu que les interventions que leur ministère développait, s'exerçaient à régler les conséquences des problèmes négligés par les acteurs des autres secteurs; et qui ont des répercussions sur la santé des populations (Entretien 4 IGICN5). Par ailleurs l'application de la notion de « *Stewardship* » prescrit aux ministères de la Santé : (i) de proposer une vision large et inclusive des politiques; ii) de développer la collaboration interministérielle; (iii) et d'exercer de l'influence auprès des autres secteurs et différents partenaires, pour favoriser une responsabilisation partagée et des engagements conséquents envers la santé de la population [218].

L'application de ces directives (approche d'Adélaïde et notion de *Stewardship*) relève de fonctions à assumer par les acteurs du secteur de la santé vis-à-vis de tous les secteurs dont la mission relève des déterminants sociaux de la santé. A ce sujet, la littérature portant sur la gouvernance et sur le « *stewardship* » nous apprend à considérer quatre grandes fonctions de la gouvernance estimées essentielles à l'approche pangouvernementale pour la santé et qui sont associées au leadership, à la coordination et la collaboration, au développement des connaissances et des valeurs, puis à l'imputabilité ; des fonctions dont chacune donne lieu à un ensemble de mesures, de mécanismes, d'instruments particuliers ou dispositifs, qui interagissent ensemble, pour assurer une approche pangouvernementale fructueuse [218]. Une telle interaction entre santé publique et gestion des catastrophes nous semble possible et porteuse de bonnes perspectives de réussite, étant donné que face aux risques les deux secteurs visent des objectifs semblables et complémentaires. En effet, la santé publique nouvelle génération, vise la réduction des risques de maladie et l'apparition de la maladie, de même que le maintien de la population en santé, par des efforts de la société, pour prévenir la maladie, promouvoir la santé et prolonger la durée et la qualité de vie de la population [327]; alors que l'objectif de la réduction des risques de catastrophe, tel que adopté dans le Cadre d'action de Sendai 2015 - 2030, est de prévenir et de réduire les risques de catastrophe, à travers la mise en œuvre de

mesures économiques, structurelles, légales, sociales, culturelles, éducatives, environnementales, technologiques, politiques, institutionnelles intégrées et inclusives et de santé publique, qui préviennent et réduisent l'exposition aux aléas et la vulnérabilité face aux catastrophes, améliorent la préparation à l'intervention et au relèvement, et renforcent par conséquent la résilience [448].

Cette approche met en lumière la contribution que le secteur de la santé pourrait apporter à la résolution de problèmes complexes (trop de risques, de vulnérabilités, de déterminants, trop de secteurs touchés, trop d'acteurs inorganisés, une absence de coordination, des problèmes de pouvoirs et de leadership, des faiblesses de ressources, etc.) que rencontrent les pouvoirs publics et autres acteurs, pour une réduction du risque global. Ce changement de perspective traduirait en partie une meilleure compréhension des problèmes de santé publique par les gestionnaires des catastrophes et par les populations. Les actions qui en découleraient auraient pour conséquences une réduction des problèmes de santé du fait, entre autres, d'actions conjuguées en faveur de la réduction des vulnérabilités, des risques de maladies et des risques de catastrophes. Par ricochet, elles réduiraient aussi la survenue des maladies, des épidémies, des catastrophes naturelles et/ou du moins, la réduction de leurs effets ou impacts et leurs coûts, en termes socioéconomiques et environnementaux. Cette approche gagnerait donc à faire prendre conscience des risques et à mobiliser les efforts individuels et collectifs, pour une culture du risque plus accrue, avec le développement d'une approche populationnelle du mécanisme d'alerte précoce [535] ; et pour la réduction des risques, afin de minimiser leurs conséquences, leurs coûts, et surtout pour ainsi donner à la MAC les possibilités pour une viabilité assurée/garantie.

Une telle vision fondée sur la promotion de l'intégration de la santé publique à la gestion des catastrophes, devra pousser à la réflexion, pour étudier la faisabilité d'une MAC universelle, à combiner dans la mesure du possible à l'assurance santé universelle, sur des fondements idéologiques d'équité et d'efficience.

*Pour l'utilisation de l'approche pangouvernementale et la notion de Stewardship, comme modèle d'intégration de la GC dans les autres secteurs*

Selon Charlotte Benson, John Iwigg & coll., il est de plus en plus admis la nécessité d'intégrer la réduction des risques de catastrophes dans les politiques et programmes de développement ;

autrement dit, la nécessité d'envisager et d'aborder les risques de catastrophe, dans les cadres stratégiques et les structures institutionnelles à moyen terme, dans des stratégies et des politiques nationales et sectorielles et dans l'élaboration de projets dans des pays exposés aux aléas naturels [62]. A notre connaissance, ces directives rappelées dans la plupart des documents élaborés par la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes, des Nations Unies, du Cadre d'Action de Hyōgo au Cadre d'Action de Sendai, sont restées sans effets réels sur le terrain, dans les pratiques des acteurs.

Pourtant, l'utilisation de l'approche pangouvernementale et la notion de *Stewardship*, comme modèle d'intégration de la réduction des risques de catastrophe dans les autres secteurs, en s'inspirant de l'approche d'intégration de la santé dans les autres secteurs, telle que décrite ci-dessus, pourrait apporter de meilleurs résultats. Cette approche de l'intégration de la RRC dans toutes les politiques, pourrait alors trouver son application face à toutes les situations où les risques de catastrophe, quels qu'ils soient, en œuvrant pour l'atteinte de son but, qui se résume à la réduction substantielle des pertes et des risques liés aux catastrophes en termes de vies humaines, d'atteinte aux moyens de subsistance et à la santé des personnes et d'atteinte à leurs biens et autres enjeux, toutes catégories confondues [448]. Ce qui pourrait aider les dirigeants et les décideurs à intégrer les considérations de réduction des risques de catastrophe, de résilience et d'équité dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et des services de RRC, à tous les niveaux [310].

#### *Pour le développement de pratiques et capacités en vue de la performance*

La mise en œuvre de l'approche d'Adélaïde pour l'intégration de la santé dans les autres secteurs et l'utilisation de l'approche pangouvernementale et la notion de *Stewardship*, comme modèle d'intégration de la gestion des catastrophes ou de la réduction des risques de catastrophe dans les autres secteurs, sont deux approches qui pourront contribuer à une mobilisation plus large de tous les acteurs, pour une meilleure conscience/culture et des interventions plus structurées, efficaces et efficientes, de gestion des risques. Les diverses stratégies d'intégration à mettre en œuvre et les structures et services intégrés qui résulteraient de telles formes d'intégrations, devraient concourir au développement de pratiques et des capacités plus performantes les unes que les autres, pour plus d'efficacité. La création des conditions de réalisation de cet objectif au service de la gestion des catastrophes, devraient avant tout alléger les systèmes de gestion de

leur fardeau de politiciens, de non professionnels, de querelles de leadership ; de même que des pesanteurs administratives et autres tares, pour l'enraciner dans un professionnalisme, qui produit des résultats. Afin de réussir cette approche de la ‘ ‘Santé publique, instrument de gestion des catastrophes’ ’, une réforme du système sanitaire s'avère indispensable, pour relever les nouveaux défis que porte la gestion intégrée des catastrophes avec la micro assurance climatique, dans un contexte où tout semble à revisiter ou à réinventer. Cela pourra se faire dans le cadre d'une approche axée sur la santé de la population ; en considérant la santé non pas comme un état, mais plutôt comme une capacité ou une ressource [449] ; et comme la capacité qu'ont les gens à s'adapter ou à réagir face aux difficultés, ou à contrôler les changements [450 ;449].

L'approche axée sur la santé de la population

Selon Agence de la Santé Publique du Canada, cette approche vise à maintenir et à améliorer l'état de santé de la population dans son ensemble [449]. Au regard de ce qu'elle pourrait apporter aux autres secteurs, l'approche est fondée sur huit (8) éléments clés, qui dans leurs grandes lignes se résument à : (i) placer la santé des populations au centre des préoccupations ; (ii) examiner les déterminants de la santé et leur interaction ; (iii) fonder les décisions sur des données probantes ; (iv) accroître les investissements en amont ; (v) miser sur des stratégies multiples ; (vi) favoriser la collaboration entre les divers paliers et secteurs ; (vii) prévoir des mécanismes qui encouragent la participation du public ; (viii) démontrer une prise en charge des responsabilités pour les résultats sur le plan sanitaire [449].

Pour répondre à la perspective de mise en œuvre de cette approche, dans le cadre de l'intégration de la santé publique à la gestion intégrée des catastrophes avec la micro assurance climatique, nous présentons ici le Modèle de promotion de la santé de la population, conçue par Santé Canada, comme un outil précieux, pour les travailleurs du secteur de la santé et autres secteurs en lien avec l'amélioration de la santé de la population [451]. Servant de guide pour une bonne évaluation de l'état de préparation et de la capacité de développement de projets en santé de la population, il décrit les processus et procédures nécessaires pour mettre en œuvre une approche axée sur la santé de la population; et peut être utilisé par différents groupes à diverses fins, à savoir : (i) orienter et diriger la mise en œuvre de politiques et de programmes de santé de la population; (ii) aider à la création de programmes et de matériel de formation pour renforcer et

appuyer l'amélioration de la santé de la population; (iii) offrir un ensemble de critères destinés à évaluer les programmes de santé de la population; (iv) évaluer la concordance des demandes de financement avec les concepts établis en santé de la population; (v) vérifier les postulats et hypothèses en santé de la population, soutenir la création de modèles et la mise en œuvre d'outils en santé de la population [451].

Avec l'intégration de la MAC (aux modèles tels que proposés ici avec la combinaison du modèle traditionnel aux divers produits de protection sociale endogène ou non) à la gestion des catastrophes; et face à la nécessité de préparer la gestion des changements attendus, il nous semble, à l'examen des contenus de l'Approche axée sur la santé de la population et du Modèle de promotion de la santé de la population, qu'il serait possible d'adapter ces deux outils à la gestion intégrée des catastrophes avec la MAC, pour respectivement œuvrer à l'amélioration ou au renforcement de la résilience face aux risques de catastrophe, promouvoir la réduction des risques de catastrophe; et assurer un transfert efficace des risques et la viabilité de la MAC. Cela donnera aux différentes catégories d'acteurs à impliquer, y compris les maires de commune, au premier plan, des orientations et directives plus précises, plus pratiques et mesurables, dans le cadre d'une restructuration ou réorganisation, qui devra répondre à des critères de pertinence, d'efficience et de qualité.

#### **5.1.4. Intégration de la MAC : changements attendus au niveau de la structure, du processus et des résultats de la GC**

Toute opération d'intégration, quel que soit son objectif, son contenu et son ampleur, est porteuse de changements; généralement marqués, selon Contandriopoulos A.P. et Denis, J.L., par trois caractéristiques fondamentales : le paradoxe de la mise en œuvre du changement, le paradoxe de la pérennité et du changement, et le paradoxe de l'impulsion du changement. D'après ces auteurs, les changements doivent être planifiés Top-down, c'est-à-dire initiés par les responsables au niveau central, qui les imposent, puis engagés et menés depuis ce niveau supérieur vers le niveau local; il arrive généralement que les changements restent en haut, à ce niveau Top-Top; parce que les changements de structures, ne sont pas suivi de changements dans les pratiques des acteurs. Toutefois, les changements dits de bas en haut, « Bottom-up » peuvent émerger de la base et intégrer de nouvelles structures vers le niveau supérieur; tout

comme ils en existent qui, quand bien même, ils relèvent d'initiatives isolées à la base, comme une réponse issue d'analyses de professionnels, qualifiée d'émergent submergé, stagne (Down-Down) au niveau périphérique ou local [452].

Les changements attendus devraient donc prendre en considération, un système de gestion des catastrophes, dans lequel est intégré un système de MAC (au modèle hybride combinant plusieurs systèmes, relevant de la micro assurance, de la protection sociale prise dans toute sa globalité et des pratiques endogènes de protection sociale) et le système de santé; tous pris isolément et ensemble; sans oublier l'existence de problèmes ex-ante, en lien avec chacun des éléments du grand ensemble. Nous les abordons dans la présente sous-section en rapport avec la structure, le processus et le résultat.

#### **5.1.4.1. Les changements attendus dans la perspective d'une structure performante et résiliente**

Quand il a été demandé aux participants à l'étude s'ils pensaient que la gestion de l'intégration de la MAC nécessiterait une restructuration ou une réorganisation du modèle de gestion existant, ils ont été 95% à reconnaître qu'une restructuration ou une réorganisation du modèle était indispensable » (Entretien 10 2GICN4), contre 5% de Non. Cette préoccupation répondait à un des objectifs spécifiques de la présente étude, qui vise à comprendre comment l'intégration de la micro assurance climatique modifie la structure, en termes de ressources et de gouvernance, du système de gestion des catastrophes. Alors, les changements attendus, après l'intégration de la MAC, s'inscrivent dans la perspective des modifications que connaîtront la gouvernance et les ressources, puis les conditions dans lesquelles elles sauront induire la performance et développer une résilience dynamique de la structure.

*Aperçu de l'état des lieux, à propos des caractéristiques de la fonction de gestion*

On peut retenir à propos :

- de la planification, ils sont 75% à reconnaître l'absence d'une programmation d'ensemble pour la plupart des interventions de gestion des catastrophes mise en œuvre au Bénin;
- de la coordination, ils ont été aussi 75% à déplorer son inexistence, caractérisée par « *la difficulté de la coordination et l'absence de mécanisme de coordination à chaque niveau et surtout au niveau des communes où les structures de GC n'existent pas du tout ou ne sont*

- pas au complet* » (Entretien 16 3GICN2), malgré la création de l'ANPC, comme l'institution sensée assurer la coordination de la réduction des RRC;
- du leadership, en l'absence d'un leadership affirmé « chacun est en train de tirer la grosse partie de son côté; alors qu'en principe c'est le Ministère en charge de la solidarité qui devait prendre la gestion de ces interventions » (Entretien 7 2GICN1);
  - des normes, ils ont été environ 75% contre 20% à répondre qu'il n'y a pas de normes clairement définies, sauf dans les secteurs de la santé et de l'environnement;
  - du contrôle, il n'y a aucun contrôle de l'ensemble; ou que chaque institution s'essaie à son niveau;
  - de la redevabilité par rapport aux populations, à 55% les participants ont admis qu'ils ne sont pas redevables vis-à-vis des populations (Entretien 2 1GICN2) ou ne se sentent pas redevables (Entretien 9 2GICN3); parce que « *ce n'est pas dans les habitudes de rendre compte aux populations* » (Entretien 2 1GICN2);
  - de qui détient le pouvoir et qui décide, ce sont la Plateforme nationale (70) et l'ANPC (80) en tant que Secrétariat permanent de la Plateforme (Entretien 20 4GICN3), qui détiennent le pouvoir de décision et qui prennent les décisions ;
  - de l'exercice du pouvoir et de la décision au niveau communal, dans les faits, les communes reçoivent les décisions du niveau central et départemental (Entretien 10 2GICN4) ; parce que « *ceux qui ont théoriquement le pouvoir n'ont pas les capacités pour prendre les décisions* » (Entretien 16 3GICN2).

#### *A propos des niveaux où les changements pourraient se manifester dans la gouvernance*

Tout processus de la gouvernance vise à créer les conditions qui favorisent la structuration et l'organisation de l'action collective menée par des acteurs de tous ces secteurs regroupés, à coordonner et à mettre en cohésion les interventions par un équilibre permanent des jeux de pouvoir, une objectivation des conflits et une résolution des controverses; afin de permettre la réalisation d'un projet commun [29]; ici, l'intégration de la MAC à la GC. Dans le cadre de cette étude, les changements qui pourront être observés au niveau de la gouvernance, sont sommairement étudiés à travers l'analyse et l'adaptation des caractéristiques des fonctions de la gouvernance, face aux défis du changement, qu'induirait l'intégration de la MAC. Globalement le système sera marqué par – ce que nous pouvons nous permettre d'appeler ici - "une

complication de la complexité" ou un renforcement de la complexité avec une diversité de types d'institutions (capables ou non) avec une diversité d'acteurs (compétents ou non), aux objectifs et intérêts divergents, intervenant dans différents domaines d'intervention avec des programmes/projets en synergie ou dupliqués; le tout sous tendu par des valeurs qui s'accordent ou non; mais déterminées par le mode d'intégration des différents systèmes choisi, sur la base des fondements idéologiques des systèmes (équité, liberté individuelle et efficience) [418]

Sur les fonctions de la gestion, les changements devront compter avec un état des lieux peu reluisant et pourront porter sur : la prise de décision, la planification et l'organisation.

Au niveau de la prise de décision : les changements pourront viser :

- les preuves qui fondent la décision, avec les preuves scientifiques (efficacité de l'intervention);
- la preuve organisationnelle (faisabilité); et la preuve politique (acceptabilité sociale)
- le système décisionnel, avec les besoins pour une prise de décision (objectifs, informations suffisantes par rapport aux objectifs et combinaison informations et objectifs)
- le processus de prise de décision, avec des démarches, synoptique (Identification objectifs, analyse environnement interne et externe) ou incrémentale (disjointe ou logique) [343];
- la prise de décision partagée, avec les meilleurs éléments de preuve (responsabilités et droits de chacune des parties explicites).

Au niveau de la planification

Avec une absence de programmation d'ensemble pour la plupart des interventions de gestion des catastrophes, reconnue par 95% des participants à l'étude; une situation en déphasage avec une rigueur de planification plus recherchée en santé et protection sociale et plus accrue en micro assurance; une analyse de l'environnement interne et externe de l'intégration pour tous les systèmes pris isolément et collectivement, afin d'identifier les forces et les faiblesses, puis les opportunités et menaces, afin d'initier, d'ajuster/adapter les changements ou de leur apporter les réponses les mieux adaptées ; à travers le développement de stratégie, selon une approche délibérée ou émergente [382].

Au niveau de l'organisation: les changements porteront sur :

- la diversité des acteurs (type d'institution, domaines d'intervention, compétences distinctives, valeurs managériales);
- la définition de la composition des groupes de travail ou des groupes thématiques (responsabilités sociales, rôle formel au sein du groupe, rôle informel au sein du groupe, niveau de contribution en ressources, expertises et autres) ;
- l'interdépendance avec la coopération, l'interaction, les ressources objets des échanges [ressources humaines (expériences, connaissances, expertise), matérielles, financières et informationnelles], le conformisme, l'autonomie d'action par rapport aux autres organisations, les avantages perçus de l'interaction avec les autres acteurs, et les inconvénients perçus de l'interaction avec les autres acteurs ;
- la coordination, qui prend en compte : l'historique relationnel des organisations avec relation de coopération, de confiance, de conflit, de concurrence ; la culture des organisations (compatibilité) ; la dynamique politique et la présence de relations de pouvoir, avec les conflits de pouvoir, les intérêts divergents, l'asymétrie de pouvoir autour du contrôle, les leviers d'influence et du statut; la présence d'un accord général, avec la mesure de l'entente mutuelle et l'importance de la relation; la division du travail, avec une dimension horizontale ou une dimension verticale ; la coordination des opérateurs, avec un ajustement mutuel, une supervision directe et une standardisation des procédés, des résultats, des qualifications et des normes ; les buts organisationnels de mission et de système ; la distribution du pouvoir, avec les déterminants du pouvoir et la culture ou l'idéologie des organisations ; la communication, avec les mécanismes et modes de communication et le degré de connaissance mutuelle des acteurs ; la duplication, avec le degré d'alignement des acteurs aux objectifs de la gestion des catastrophes et de la micro assurance climatique ; le niveau de duplication des activités et/ou des interventions et le degré de duplication des activités et/ou des interventions ;
- le leadership, en rapport avec les relations interpersonnelles (influence verticale de haut en bas, leadership émergent, leadership partagé [453], et le processus d'influence réciproque) ; et en rapport avec la fonction, qui comprend la formation avec le développement des connaissances ; la communication avec le développement de TIC, du système et des mécanismes d'information ; et la motivation, avec l'intéressement.

- le contrôle, avec les normes (normes définies pendant la planification et mesure de rendement ou comparaison de normes établis) ; la communication des résultats (système de rétroaction) ; la recherche des causes et écarts observés (développement culture du risque) ; les mesures de réorientations (capacités pour diagnostic de situation, de planification et de développement de projets).

*A propos des niveaux où les changements au niveau des ressources pourraient se manifester*

A titre d'aperçu sur l'état des lieux des ressources, il faut juste retenir, comme développé dans le chapitre précédent, qu'elles sont marquées par l'insuffisance ou l'inexistence et des incapacités, malgré leur importance reconnue dans l'efficacité de la gestion des catastrophes.

Dans la perspective des changements attendus, l'attention devrait être portée sur les ressources, selon leur nature. A ce titre, qu'il s'agisse de ressources financières, de ressources humaines, de ressources matérielles et de ressources informationnelles, l'équilibre entre les besoins réels et la disponibilité, pour chacune des catégories de ressource, devrait retenir l'attention ou la préoccupation face aux changements ; d'autant plus que les ressources peuvent être identifiées comme base de pouvoir des acteurs et est une manifestation des notions de « pouvoir » et de « zone d'incertitude » telles que définies par Crozier et Friedberg [454;29], alors que ces ressources considérées comme des éléments d'échanges et comme support à ces dernières, illustrent la notion de « *power dependence* » [455;29].

#### **5.1.4.2. Les changements attendus dans la perspective d'un processus qui offre des services de qualité**

Comprendre comment l'intégration de la micro assurance climatique modifie le processus de la gestion des catastrophes; tout comme l'influence qu'exerce l'intégration de la micro assurance climatique sur l'interaction entre la structure et le processus du système de gestion des catastrophes, sont des objectifs spécifiques de cette étude. Ce processus devrait prendre en compte : l'intégration, la performance et l'appropriation, et c'est sur la mise en œuvre de ces concepts, que les changements attendus, avec l'intégration de la MAC dans la gestion des catastrophes, pourraient se manifester ou influencer et modifier.

Les changements attendus pourront se manifester :

*Au niveau de l'intégration :*

Ils porteront sur : (i) les dimensions du processus d'intégration, qui peuvent se manifester par une relation d'interaction [intégration des services (GC – MAC – SP) avec développement d'une philosophie commune d'action; Intégration des clusters ou groupes thématiques RRC et autres acteurs (assurance et micro finance) ou une Intégration fonctionnelle]; ou par Intégration systémique (fonctionnement durable du système intégré de gestion des catastrophes naturelles) ; et (ii) un processus de changement, fait de nouvelles compétences, connaissances, capacités cognitives, capacités d'action et de leadership dynamique, pour une mise en œuvre de l'intégration

*Au niveau de la performance*

Une vision orientée vers l'efficacité et des services de qualité, devrait adopter la performance, comme mode de fonctionnement et gestion. Les changements devraient alors viser les fonctions essentielles d'une organisation, qui comprennent : l'atteinte des buts, l'adaptation, la production et la maintien des valeurs et climat organisationnel; et (ii) l'établissement et le maintien d'une tension dynamique entre la réalisation des quatre fonctions, avec les combinaisons : adaptation – atteinte des buts (stratégique); adaptation – production; atteinte des buts – production (tactique); maintien des valeurs – production (opérationnel); maintien des valeurs – atteinte des buts ("légitimatif"); maintien des valeurs – adaptation (contextuel) [279];

*Au niveau de l'appropriation*

Dans une conception de l'action collective, avec (i) une perspective rationnelle avec un vecteur de rationalisation ou outil de travail et un processus normalisé d'appropriation ; (ii) une perspective sociopolitique, avec un outil de valorisation, de rhétorique (argument) ou d'influence (atout) et un processus collectif d'appropriation inscrite dans le temps ; et (iii) une perspective psycho-cognitive, avec un support d'apprentissage et un processus individuel et/ou collectif d'appropriation ; et dans une dynamique de l'appropriation, avec un continuum acquisition – apprentissage, qui déterminent les étapes du processus d'appropriation (sensibilisation, création environnement favorable, création d'outils de formation et d'appui technique, évolution des pratiques opérationnelles, mesure des progrès accomplis, apprentissage et échange d'expériences) [62].

### **5. 1.4.3. Les changements attendus dans la perspective des résultats avec, au-delà de la résilience, l'équité et l'autonomisation dans la GC**

Comprendre comment l'intégration de la micro assurance climatique modifie les résultats de la gestion des catastrophes, en termes de : services de qualité et de résilience du système et des populations; tel est le dernier objectif spécifique que s'est fixé cette étude. En considérant les inégalités intrafamiliales, celles qui existent entre les femmes et les hommes et entre groupes sociaux; ou entre les régions, les préoccupations que suscite cet objectif pourraient amener à se demander si au lieu de parler de résilience comme résultat ultime de la gestion des catastrophes, il serait plus judicieux, dans la perspective des changements que l'intégration de la MAC pourrait produire, des objectifs ou des résultats plus pertinents, comme l'équité et l'autonomisation. En d'autres termes, cela reviendrait à savoir si les changements attendus porteraient sur :

- le processus de résilience, qui va se développer suivant une approche d'étapes pour l'unification des approches individuelles, collectives ou de systèmes ; avec une gestion en trois phases du processus de résilience, à savoir : (i) une séquence ex-post marquée par des actions publiques comme réponse à une catastrophe, avec un relèvement précoce, la réhabilitation et la reconstruction ; (ii) une séquence ex-ante, caractérisée par une anticipation du risque de catastrophe avec la prévention, la mitigation et le renforcement des capacités de rebond/réaction des acteurs, pour l'émergence ex-post d'un processus de résilience ; (iii) puis la mise en place d'une démarche opérationnelle globale, marquée par des étapes d'observation et de mesure, de compréhension et d'analyse, de conception d'actions ciblées ex-post et de politiques publiques ex-ante autour de l'idée de résilience [79] ; et
- une articulation cohérente des mesures de politique préventives ex-ante, des analyses du choc et de ses effets en termes de rupture et des actions publiques ciblées ex-post, au sein d'une politique globale [79]

Dans ces conditions, c'est dire qu'en admettant que l'approche de la résilience pourrait surtout placer les populations des pays pauvres comme les premières concernées par la construction de leur propre processus de développement [79] ou la construction de leur propre processus de résilience – les changements qui seront induits par l'intégration de la MAC, pourront faire

évoluer les compréhensions et les connaissances des populations pour un meilleur développement de la MAC. A ce stade, les changements pourraient alors davantage influencer sur : (i) le niveau élevé de diversité parmi les groupes qui remplissent des fonctions différentes ; (ii) une gouvernance effective et des institutions qui peuvent renforcer la cohésion des communautés ; (iii) l'acceptation de l'existence d'incertitude et de changement et la reconnaissance du caractère non linéaire des événements dans un système ; (iii) l'implication de la communauté et l'appropriation locale des projets de renforcement de la résilience ; (iv) le développement des activités de préparation qui visent un degré élevé d'équité sociale et économique ; (v) la reconnaissance de l'importance des valeurs et des structures sociales et la reconnaissance du déséquilibre des dynamiques des systèmes ; (vi) la construction de la résilience à travers des réseaux sociaux, politiques, économiques et culturels, qui vont de l'échelle locale à l'échelle globale ; (vii) la reconnaissance de l'importance et l'effectivité de l'apprentissage continu [456], afin d'induire plus d'équité dans l'offre et la qualité des services et pour plus d'autonomie du système de gestion des catastrophes et des populations. Toutefois, la réalisation ou l'atteinte de ces objectifs est sujette à une gestion efficace du changement.

### **5.1.5. Comment gérer le changement**

La conduite du changement est un mélange de mythes et de pratiques rationnelles, qui requiert une gestion « sur mesure », du fait qu'il s'inscrit généralement dans un environnement complexe fait d'incertitudes [457]. Gérer le changement à la suite de l'intégration de la MAC dans la GC, impose au moins la mesure des défis, la définition de modèles de changement et des capacités à la hauteur de ce à quoi on peut s'attendre. Selon les participants à l'étude, certains secteurs et leviers pourraient contribuer au succès de la gestion des changements attendus, à entrevoir sur la base de la gouvernance des approches fondées sur l'intersectorialité, qu'impose l'intégration; tout en accordant, suivant leur appréciation, une importance particulière à la solidarité (90%), à l'apprentissage-formation (65%) et au-delà de l'assurance (70%), à la protection sociale (55%), à la microfinance (45%) et à la combinaison "assurance et autres produits de protection sociale" (25%). Alors, prenant en compte toutes les appréhensions quand on aborde la gestion du changement, pour essayer de répondre dans cette sous-section à la question : comment gérer le changement, nous réfléchissons : (i) à la pertinence d'un modèle de gouvernance efficace avec la combinaison : micro assurance climatique (MAC) – gestion des catastrophes (GC) – santé

publique (SP); (ii) à la structure pour assurer la gestion du changement; et (iii) à l'importance du renforcement de la gestion de première ligne, dans le cadre de cette intégration.

#### **5. 1.5.1. Vers un modèle pertinent de gouvernance, fondé sur l'efficience avec la combinaison GC – MAC – SP.**

Réfléchir à un modèle de gouvernance pertinent et efficace avec la combinaison d'un grand ensemble de trois sous-ensembles (GC et MAC et SP), pour atteindre un objectif commun : réduire le risque global avec les moyens qu'offre la MAC pour le transfert et la réduction des risques, tout en conjuguant les potentiels que détiennent et pourraient apporter la gestion des catastrophes et la santé publique isolément et collectivement à la MAC et au grand ensemble. Cela reviendrait à penser l'organisation de ces 3 éléments, comme « un modèle réseau », dont il faut analyser la pertinence et l'efficience en accord avec un contexte où l'État ou le secteur public, le secteur privé, la société civile et les travailleurs du secteur informel pourront s'organiser pour travailler ensemble (en partenariat, en collaboration, etc.), afin de minimiser les ressources à mobiliser pour la réalisation d'un but commun.

C'est d'ailleurs à cet effet qu'avec la théorie de la gouvernance par les réseaux d'action publique, les politiques s'exécutent dans les réseaux plus ou moins complexes, où l'État et les autres acteurs se trouvent dans une relation d'interdépendance [458;459;460]. C'est dire que l'émergence de la problématique de la gouvernance peut donc se lire comme une recherche de modes d'action alternatifs pour l'intervention publique permettant la réalisation de l'intérêt général sans pour autant recourir à des instruments coercitifs de politique publique [335; 461; 462;214]; tout en s'intéressant aux pratiques émergentes qui visent à redéfinir les relations entre l'État et la société ; ainsi que les modalités de l'intervention publique [214]. Ce concept de la gouvernance selon le modèle réseau tente, alors, de traduire l'évolution des modes d'interaction entre l'État et différentes parties prenantes dans la gestion de l'action publique et qui apporte la preuve que la gouvernance peut aborder différents mécanismes qui président à la conduite de l'action collective [463;336;29].

Il est donc possible de distinguer quatre idéaux-types de ces régimes de gouvernance : (i) la gouvernance publique, qui n'implique que des acteurs publics, mais se fonde sur l'administration directe et la propriété publique, et recourt à la technocratie pour l'élaboration

des interventions publiques; (ii) la gouvernance corporative, qui suppose que la puissance publique donne un monopole de représentation et de mise en œuvre à une organisation parapluie représentative des intérêts organisés; (iii) la gouvernance concurrentielle, (où les autorités publiques interviennent afin de créer ou de réguler par le jeu d'instruments incitatifs un marché; parce qu'elle repose sur des mécanismes de marché; (iv) et la gouvernance partenariale, qui met en œuvre des mécanismes de régulation de type politique (négociation, délibération), et qui utilise des instruments directs et coercitifs d'intervention [214]. Mais c'est à se demander en quoi la combinaison GC – MAC – SP, que nous proposons, pourrait être considérée comme une approche pertinente et efficiente ?

### *La pertinence*

Désignée comme l'adéquation ou la cohérence entre les objectifs d'une intervention et les problèmes à résoudre, la pertinence d'une intervention, comme critère crucial dans la prise de décision, est déterminée par l'analyse stratégique; et repose sur plusieurs éléments contextuels (environnement stratégique, politique et institutionnel de l'intervention) et peut être évaluée à travers les réponses à trois questions essentielles devant porter sur : le choix du problème, des objectifs et sur la pertinence du partenariat stratégique; une démarche qui sert à vérifier ou à remettre en question la pertinence de l'intervention [84]. Considéré comme un critère normatif et un déterminant majeur de la performance du système de production, la pertinence est pourtant une condition nécessaire mais non suffisante à l'efficacité et à l'efficience; étant donné qu'un service peut être pertinent sans être accessible [84].

### *L'efficience*

Définie comme une capacité de rendement et de performance [199], dans l'analyse de la production, l'efficience est technique quand elle caractérise la relation entre les ressources et les résultats; et économique quand la caractéristique porte sur la relation entre les résultats et les coûts [84]. En l'absence de données, ou dans une approche maximaliste plutôt qu'optimaliste, le critère d'efficience peut être remplacé par celui d'efficacité; et en termes de lien entre pertinence et efficience, on dit par exemple des ressources qu'elles sont pertinentes quand des preuves scientifiques indiquent que les ressources choisies permettent potentiellement de maximiser l'efficience du processus [84].

Ces critères, pourront par exemple permettre d'apprécier, dans une certaine mesure, si les effets escomptés des réseaux de services se matérialisent dans la mesure où ils sont associés à des modifications de pratiques professionnelles et organisationnelles; et quand les modifications de pratiques sont plus susceptibles de se produire si les modes d'intégration sur lesquels repose la mise en place des réseaux émergent des milieux eux-mêmes [332]; et s'il est préférable ou quand est-ce qu'il est concrètement préférable d'utiliser les réseaux locaux en lieu et place des acteurs internationaux, parce que les premiers pourraient faire un travail pour un coût moyen moins élevé que les seconds [6].

### **5. 1.5.2. Quelle structure pour assurer la gestion du changement?**

La structure s'inscrit comme l'un des enjeux majeurs à considérer par les gestionnaires. S'agissant de structure, dans son regroupement en une dizaine de perspectives les différents écrits et recherches sur le changement, Champagne disait des deux perspectives qui avaient un rapport avec la structure, que : (i) « *selon la perspective structurelle, les organisations qui réussissent à implanter avec succès un changement se distinguent des autres par leur structure et par leur capacité d'adapter celle-ci aux exigences du changement* »; et que (ii) « *selon l'approche de la gestion stratégique, l'implantation du changement sera un succès si des dirigeants stratèges réussissent à transformer de façon radicale la culture, la stratégie et la structure d'une organisation suite à des situations de crise et de haute turbulence* » [98]. Mais dans ces deux exemples de perspective, au-delà des structures comme déterminant de succès, on peut relever que les succès de ces perspectives dépendent aussi de capacités d'adaptation et de transformation radicale, qui évoquent le travail de gestionnaires qui, à son tour, reflète plus globalement un type classique ou nouvel d'organisation de travail.

De façon résumée, retenons que l'approche classique de l'organisation du travail comprend quatre grandes théories, qui évoque selon : (i) Adam Smith (accentuation maximale de la spécialisation du travail en des tâches simples, pouvant être effectuées mécaniquement, mais aux conséquences aliénantes); (ii) l'organisation scientifique du travail élaborée par Frederick Taylor (analyse du travail et recomposition en un ensemble de mouvements effectués en un temps donné pour la qualité de la production, sur le principe de séparation entre la conception des tâches et l'exécution); (iii) le modèle bureaucratique de Max Weber (avec le travail comme

une fonction routinière, impersonnelle et hiérarchisée, avec une ligne d'autorité et des comportements structurés, dans un cadre rigide, aux règles et préceptes très stricts, où tout est planifié et où l'improvisation et la créativité de l'individu sont interdites) ; et (iv) le modèle administratif d'Henri Fayol (quatre fonctions de l'administrateur compétent : planification, organisation, direction et contrôle; avec les notions d'unité de commandement, distinction entre autorité hiérarchique et autorité de conseil, étendue de l'autorité, etc.) [482]. Quant aux nouvelles formes d'organisation du travail, elles visent à assainir le milieu du travail en rendant les tâches plus intéressantes, stimulantes et sécurisantes; avec des travailleurs plus disposés à travailler et plus heureux, le tout dans un environnement organisationnel stimulant, avec une culture d'entreprise, un style de gestion, des règles régissant l'organisation et ses structures, un soutien technique, des systèmes d'information, des pratiques en lien avec l'organisation du travail, les cercles de qualité, des équipes de travail semi-autonomes, possibilités de mutation latérale ou promotion, le processus décisionnel, etc.; sans oublier l'environnement externe [482].

Ces deux approches – ancienne ou nouvelle – sont donc régies par des choix stratégiques de gouvernance, déterminants dans les caractéristiques de la structure. C'est pourquoi, définir la structure pour gérer le changement, reviendrait à étudier la question sur un plan plus global de la gouvernance, en rapport avec le choix stratégique et leurs implications sur la performance des organisations; tout en spécifiant les cinq dimensions de la gouvernance, à savoir : la dimension stratégique, la logique structurelle, la logique décisionnelle, la logique relationnelle et la logique informationnelle [211].

### *La dimension stratégique*

Elle a une importance capitale dans une organisation ; d'autant plus que l'adoption d'un choix stratégique erroné peut entraîner a priori une performance déficiente [215]. La stratégie, avec son rôle et influence déterminants, est en effet considérée comme le point fort de l'activité managériale [381]. Elle se définit comme un plan, un modèle, peut être délibérée ou émergente, comme une position ou une perspective et/ou s'ériger comme un stratagème ; pour permettre, à ce titre, de fixer une orientation, de concentrer l'effort, de définir la structure et de favoriser la cohérence [381]. Mais malgré l'importance qu'on lui accorde, « on ne doit pas forcément associer l'absence de stratégie à l'échec de l'entreprise » [463;381].

### *La logique structurelle*

Avec elle, la structure définie comme une « *organisation et système complexes, considérés dans leurs éléments fondamentaux* » [153], est admise dans ses trois composantes, selon Brousselle, Champagne et al, comme une structure physique, organisationnelle et symbolique [84].

#### La structure physique

La structure physique est faite de volume et structuration des différentes ressources (humaines, financières, immobilières, techniques, informationnelles, etc.) mobilisées [84]; sachant que l'analyse d'une ressource repose sur le postulat de l'existence de facteurs – comme sa disponibilité, son emploi et son accessibilité – intervenant entre la ressource et sa capacité à produire des services et à satisfaire les besoins des individus [28]. Selon Pineault, le pouvoir qu'ont les ressources financières à traduire les autres ressources en valeurs monétaires, fait d'elles une mesure de choix dans la gestion et la prise de décisions; sachant toutefois que le niveau requis d'une ressource dépend de sa complémentarité et de sa substituabilité au regard des autres ressources [28]. Une stratégie pour attirer des ressources, sera aussi l'ouverture de la Plateforme Nationale pour la RRC à l'adhésion volontaire en qualité de membre à tous ceux (citoyens ou non) qui peuvent apporter une quelconque ressource au renforcement des capacités.

#### La structure organisationnelle

La structure organisationnelle est constituée de règles de jeu de l'action, à savoir, l'ensemble des lois, règlements, conventions, règles de gestion, etc.; qui définissent comment les ressources (l'argent, le pouvoir, l'influence et les engagements) sont réparties et échangées [84]. Elle définit la façon dont les tâches professionnelles sont réparties, regroupées et coordonnées [263]. Pour son élaboration, les managers doivent prendre en compte six éléments clés : la spécialisation ou division du travail, la départementalisation, la chaîne hiérarchique, l'éventail de contrôle, la centralisation et la décentralisation (en rapport avec le pouvoir), et la formalisation [263].

Par ailleurs, étant donné qu'il est possible de regrouper les différentes approches et les différentes perspectives sur le changement suivant quatre des grandes théories des organisations : (i) le discours classique (comme un plan, suite d'actions cohérentes et intentionnelles destinées à réaliser un objectif, dans un environnement stable sans influences externes) ; (ii) contingent (prolongement de l'approche classique, porte sur la relation de

l'organisation avec son environnement interne et externe); (iii) du comportement organisationnel (accent sur individu et importance du leadership, décentralisation processus de décision) et (iv) politique (changement intentionnel par le dirigeant ou émergence, processus complexe de convergence : problèmes – priorités – solutions ; environnement pluraliste), d'autres choix, au regard des contextes, sont possibles et pourraient porter par exemple sur une combinaison du modèle hiérarchique et rationnel, du modèle psychologique et du modèle structurel [98]. Mintzberg, quant à lui, a introduit dans la configuration des organisations « la notion des six parties fondamentales de l'organisation, des six mécanismes fondamentaux de coordination, et des six types fondamentaux de décentralisation, tous liés entre eux, dans une correspondance qui peut être expliquée par la soumission de l'organisation à des forces exercées par ses six parties, qui la tirent dans six directions différentes; sachant que l'organisation adopte la forme de configuration de la force dominante ou gagnante; ce qui pourrait donner des organisation de type : entrepreneurial (stratégique, centralisé); mécaniste (rationalisation avec standardisation de procédés et une décentralisation horizontale limitée); "divisionnalisé" (recherche d'autonomie avec structure balkanisée et décentralisation verticale limitée); professionnel (professionnalisation avec un centre opérationnel, une réduction des influences et une décentralisation verticale et horizontale complète, une coordination sans contrôle à travers une standardisation du savoir et des qualifications); innovateur (collaboration pour besoin d'innover avec des équipes pluridisciplinaires); missionnaire (idéologie comme une force, avec tous les membres qui tirent ensemble, une standardisation des normes comme mécanisme de coordination majeur, pour le stade le plus pur de la décentralisation); et le type politisé (force des conflits où chacun tire de son côté, sans mécanisme de coordination dominant et sans aucune forme stable de centralisation ou de décentralisation) [465].

Mais, étant donné que ces configurations représentent l'idéal et donc qu'il n'existe aucune organisation qui leur soit exactement semblable, alors des combinaisons sont recherchées, pour répondre à des besoins, en rapport à chaque contexte, parfois dans des périodes de transition [465], soumises à l'apprentissage. D'après Champagne, le modèle hiérarchique et rationnel (modèle mécaniste "pur" dans la classification retenue par Mintzberg) s'appuie sur une vision mécaniste de l'organisation ; parce qu'il met l'accent sur le contrôle des personnes en situation de travail, une hiérarchie organisationnelle et des contrôles qui servent à doter les

comportements des personnes d'une très forte prévisibilité; alors qu'en d'autres termes, Mintzberg décrit l'organisation mécaniste comme un modèle qui : (i) se caractérise par une bureaucratie centralisée, des procédures formalisées, le travail spécialisé avec une division du travail poussée à l'extrême, le regroupement en unités fait généralement par fonction et une hiérarchisation importante ; (ii) s'inscrit dans un environnement simple et stable avec un travail et système technique rationalisé, des contrôles internes et externes, une structure commune dans la production des biens et des services ; (iii) opte pour une programmation stratégique avec la nécessité de revêtir la forme d'une organisation innovatrice pour se revitaliser; et (iv) est d'après l'auteur, efficace, sûre, précise, cohérente [465]. Qu'on appelle ce modèle "hiérarchique-rationnel" ou mécaniste, il retient notre intérêt et nous le suggérons, afin qu'il soit expérimenté dans notre contexte; où il serait bien difficile de proposer l'implantation d'un modèle trop différent de ce qui existe déjà (même s'il ne marche pas encore) et espérer un résultat positif immédiat. Une telle représentation de la structure, faisant partie intégrante de la fonction d'organisation, semble déterminer la nature des organisations et permettrait de distinguer les organisations publiques, des organisations privées [206]; d'autant plus que la première, contrairement à la seconde, évolue dans un cadre juridique et réglementaire strict [466;206] avec des choix de structure organisationnelle et de systèmes de gestion contraignants, qui déterminent son existence et son fonctionnement [467;206].

#### La structure symbolique

Elle est un ensemble de croyances, de représentations et de valeurs qui permettent aux différents acteurs concernés par l'intervention de communiquer entre eux et de donner du sens à l'action [84]. Étant donné que l'environnement interne (attitude et philosophie des employés, le style de gestion, le système de rémunération, l'aménagement des bureaux, etc.), davantage plus compliqué avec plusieurs organisations de différents bords, influe directement sur la manière dont les membres travaillent ensemble et sur la façon dont les fonctions de gestion sont accomplies [115]; la définition de la culture organisationnelle de la structure de gestion du changement, il serait aussi capital de la fonder sur des déterminants comme : les valeurs, les comportements et les rituels partagés par les employés [483;115]. En effet, selon Pierre G. Bergeron, [115], construire et gérer le changement nécessite un recours simultané à l'aménagement organisationnel (exercice intellectuel) et au développement organisationnel

(associée aux relations humaines), sachant que l'ampleur des changements apportés à une organisation dépend des éléments situationnels (nature stable ou changeant, environnement et type de structure) les plus efficaces.

La logique décisionnelle

Elle est un axe de caractérisation où la gouvernance renvoie à la notion de négociation et de consensus pour dégager une décision publique entre différents acteurs « *égaux* » [468;206]; et se détache des seules institutions locales, pour envisager un système décisionnel qui préside l'action locale [469;206], en impliquant une pluralité d'acteurs aux d'intérêts multiples et contradictoires [470; 471;206]. Dans cette logique, la gouvernance devient un processus par lequel les sociétés ou les organisations prennent d'importantes décisions et déterminent qui elles font participer au processus et comment elles assurent la responsabilisation [472;206]. Alors, que « *cela soit sur le plan de l'organisation municipale ou bien sur le plan de l'exercice de la vie politique, l'association des partenaires locaux à la décision et à la réalisation de l'action publique locale permet, au total, l'existence d'une gouvernance urbaine ou locale* ». [473;206]. Pourtant, la contradiction avec ce qui précède est courante, eu égard aux pratiques de l'administration des communes (le cas du Bénin par exemple), comme ce que dénonce Pinson, et qui concernent généralement le mode de prise de décision souvent à huit clos dans les organisations communales et dans les collectivités locales de manière générale et le confinement des décisions au sein du bureau des maires [228].

La logique relationnelle :

Elle est un axe de caractérisation, où « *la gouvernance requiert concertation, coordination et coopération partenariale entre tous les acteurs* » [223; 206] et qui met en synergie un ensemble complexe de réglementations, dans le cadre d'une intervention publique, pour la réalisation de l'intérêt général [474;222;206]. Cette gouvernance se révèle alors comme « *un dispositif institutionnel et comportemental qui régit les relations entre les dirigeants d'une organisation et les parties concernées par le devenir de ladite organisation* » [475]; et s'exerce dans le cadre de coordination multi-niveaux et multipolaire [477;476;478;206]. Pour les organisations communales, ces relations peuvent concerner les élus seuls, les élus et les agents communautaires via les services administratifs, les services communautaires présents dans la commune et leurs usagers, les élus et les citoyens/autres partenaires locaux ou encore la société

civile [206]; et peuvent se nouer au sein des organisations et particulièrement au niveau des collectivités locales, sous deux approches : la gouvernance verticale et la gouvernance horizontale [214;228; 206]; des concepts développés plus haut.

La logique informationnelle

Elle prône que l'information soit admise comme une agrégation de données, une ressource, qui contribue de plus en plus à la création de valeur de l'organisation et à l'optimisation de la gouvernance et de l'organisation [479;206], qui passent par l'information, facteur déterminant de la définition des actions, des processus de participation des acteurs et de l'efficacité de la gouvernance [480; 481;206]. Il va sans dire qu'il est indispensable que la définition de la structure pour gérer le changement, attendu de l'intégration de la MAC dans la GC, tienne résolument compte de ces différentes dimensions de la gouvernance; et surtout que leur choix et mise en œuvre sachent accorder la priorité à la première ligne de gestion des catastrophes.

### **5. 1.5.3. Importance du renforcement de la gestion de première ligne**

Au niveau local, ces insuffisances de ressources financières et matérielles et des fonds d'appui aux collectivités, sont aggravées par l'inexistence au niveau local de ligne budgétaire spécifique accordée à la gestion des risques et catastrophes ; et limitent du coup le renforcement des capacités ; pour une gouvernance locale de la gestion des catastrophes ; alors qu'il est démontré que face aux risques auxquels sont confrontées les populations des collectivités locales, de bonnes politiques d'interventions de première ligne seraient une stratégie pertinente, efficace et efficiente, pour assurer une bonne gouvernance des risques et des catastrophes. De l'absence d'une telle approche découle une situation où des acteurs semblent s'essayer à travers des interventions soumises aux contraintes d'ordre matériel, financier et technique; du fait d'une gestion concentrée au niveau national. C'est pourquoi la discussion ici porterait surtout sur le modèle de gestion centré sur les communes, la combinaison de modèles professionnels et communautaires de services de première ligne, et sur comment introduire les transformations pour des services intégrés de MAC/GC en première ligne.

### *Modèle de gestion centré sur les communes ou modèle de gestion de première ligne*

Dans un modèle de gouvernance *bottom-up* (gouvernance allant du bas vers le haut), les régions, les municipalités et les localités sont encouragées à voir au-delà des standards nationaux; sachant que selon ce modèle, les expériences régionales et municipales réussies, sont celles qui émanent d'une utilisation commune de ressources mises en commun, dans le but d'atteindre des objectifs communs; et qui se diffusent dans la sphère politique et influencent les gouvernements de paliers supérieurs et les municipalités et régions semblables dans le choix de leurs stratégies et dans l'élaboration des politiques publiques [484;248]. Cette approche, se distingue par l'obligation pour elle d'amener toutes les organisations gouvernementales et non gouvernementales et tous les acteurs à développer une vision et une capacité de travail communes propices à la création de réseaux pouvant gérer chaque enjeu de façon autonome [484;248]; étant donné qu'elle doit coexister avec l'approche *top-down*, dans une forme de gouvernance hybride, pour être en mesure d'influencer les politiques publiques à l'échelle nationale [248]. C'est en cela que la gouvernance de l'intégration de la MAC à la GC devra accorder toute l'attention au niveau local / communal, équipé des ressources les plus performantes pour servir désormais de niveau opérationnel de la GC; afin que les autres niveaux de gouvernance jouent pleinement leur rôle. A ce titre, nous proposons une structure de type organique.

#### Une structure organique pour la première ligne

Dans une comparaison avec la structure mécaniste, que nous proposons un peu plus haut, Bergeron dit de la structure organique qu'elle est plus souple que la mécaniste et qu'elle accorde peu d'importance à l'autorité hiérarchique [115], généralement multi céphale, dans le cas d'une intégration qui mettrait en interaction plusieurs organisations de divers secteurs avec des hiérarchies différentes. Selon sa description du modèle organique, les cadres et les exécutants travaillent en équipes; parce que l'objectif est de faire participer les employés, afin de favoriser leur adaptation rapide aux situations nouvelles; et en encourageant l'usage de la communication comme moyen de résolution des problèmes. Par ailleurs, cette structure offre un environnement caractérisé par : l'importance du savoir et des innovations techniques, pour assurer la fréquence des changements apportés aux produits et services et des changements politiques et sociaux; le tout encadrer par des lois et règlements [492;115].

Un modèle hybride de structure matricielle et par projet, pour la dimension organisationnelle de la structure au niveau des communes

Nous avons montré dans la problématique que les plans de contingence étaient présentés comme une fin en soit, alors qu'ils n'étaient pas sous-tendus par des projets. Alors, pour beaucoup d'organisations impliquées dans la gestion, les interventions se limitent à des tâches ou à des activités isolées, et témoignent de l'inexistence de structures appropriées et des incapacités à développer des projets; dont l'initiation et la gestion revenaient surtout à des structures dites de modèle classique, avec leurs découpages en directions et services, est caractérisé par leur organisation traditionnelle et multi divisionnelle [206]. Estimant que l'intégration de la MAC à la GC ne ferait qu'empirer la situation, nous suggérons l'approche de modèle hybride de structure matricielle et par projet, afin de donner une chance de réussite à l'intégration. L'analyse organisationnelle du projet, proposée par l'Ordre des Ingénieurs du Québec (OIQ), nous en donne les moyens.

Alors, selon l'OIQ, la plupart des projets se déroulent généralement dans un cadre organisationnel où ils coexistent avec d'autres projets ou activités avec lesquelles ils se trouvent fréquemment en concurrence pour l'affectation des ressources et pour l'exercice de l'autorité hiérarchique au sein des organisations; avec des contraintes, qui varient selon la structure (fonctionnelle, matricielle ou par projet) de l'organisation [497].

- La structure\_fonctionnelle : est composée de fonctions ou domaines de spécialisation à caractères techniques et administratifs à tendance bureaucratique, avec les ressources regroupées par domaine [497].
- La structure par projet : Elle est structurée sur la base de projets, qu'elle a pour mission principale de réaliser et/ou de gérer. Considérée comme l'apanage de sociétés de consultants et des entrepreneurs, elle peut être temporairement mise en place (Task Force), par certaines organisations de structure fonctionnelle, où elle est plus ou moins indépendante du reste de l'organisation. A travers elle, l'organisation cherche souvent à : (i) confier à une personne l'autorité sur les ressources affectées au projet et l'entière responsabilité de la conduite et du succès du projet; (ii) intégrer les valeurs et les divers domaines techniques requis par le projet; et (iii) s'assurer que les décisions relatives au contenu ou au déroulement des projets se fondent sur des compromis optimaux entre les divers objectifs du projet [497].

- La structure matricielle : Combinant les avantages des structures fonctionnelle et par projet, tout en évitant leurs inconvénients, elle se caractérise par la présence simultanée de composantes (i) par projet (marquée par existence autonome permet à l'organisation de se doter de la plupart des avantages de la structure par projet, formée de gestionnaires ou chefs de projet qui managent des groupes de travail temporaires et multidisciplinaires, dont la constitution peut varier du cycle de vie d'un projet à un autre); et (ii) fonctionnelles (marquée par le maintien d'une existence propre avec le cumul, au besoin, des activités courantes et la fourniture de ressources/services spécialisés nécessaires aux projets); mais qui sont indépendantes du point de vue hiérarchique, mais interdépendantes pour la réalisation des projets [497].

C'est dire que le cadre de la gestion de l'intégration de la MAC et du changement qu'elle va engendrer, la gouvernance au niveau des communes ne saurait continuer à être juste "le petit maillon de l'administration centrale, débarrassée de ses moyens". Dans la perspective d'une telle structure, les communes (disons toutes les soixante-dix-sept communes que compte le pays) devraient, mieux que dans le cadre d'une déconcentration, accueillir les compétences et autres ressources mobilisées au niveau national, pour faire des communes les centres névralgiques d'où s'exerce, se fortifie et part une gestion verticale – ascendante et horizontale de l'intégration. En effet, certains cas de gouvernance *bottom-up* peuvent se produire lorsque l'état central, pour plusieurs raisons, ne prévoit aucune politique publique dans un secteur demandant l'attention des autorités gouvernementales [485; 248]. La gouvernance multi-niveau évoque alors la complexité grandissante des relations entre les différentes administrations publiques, et l'importance accrue des acteurs non gouvernementaux régionaux et locaux dans l'élaboration de politiques publiques d'adaptation ou d'atténuation des changements climatiques [253; 248]. Il va sans dire que le besoin de transversalité et le besoin d'agir régionalement et localement, qu'exige la gouvernance des changements climatiques ou de la gestion des catastrophes met en lumière le décalage entre les institutions actuelles et la nature des besoins [486; 248].

Dans ces conditions, il devient capital de : (i) nouer des alliances, pour créer un leadership collectif [457]; d'autant plus que, de par sa nature le changement est porteur de rapprochements entre des univers culturels différents, ce qui pose forcément le problème du partage du

leadership [493;494;457]; (ii) développer l'apprentissage de la « *connaissance d'une nouvelle réalité* »; parce que dans un contexte connu pour être peu ouvert aux nouvelles idées, le processus de changement engage une dynamique de connaissance seulement si les acteurs acceptent d'apprendre [495;457]; et (iii) « *transformer les événements environnementaux en conditions favorables au changement* » [457]

Combinaison de modèles professionnels et communautaires de services de première ligne

Au niveau des communes, la gestion des catastrophes, encore mieux, la gestion intégrée des catastrophes avec la micro assurance climatique, met en face une multitude d'acteurs avec deux modèles de gestion des risques, le modèle professionnel et le modèle communautaire; dans une relation, qui peut être faite de confrontation, de complémentarité ou d'interaction; pour des services déterminés ou conditionnés surtout par la nature des liens établis. Dans la perspective des réseaux de gouvernance, pour plusieurs niveaux, la problématique entourant les changements climatiques ou les risques est, selon les groupes d'individus, un construit social, avec différentes perceptions de la problématique climatique, qui influencent la façon dont les populations locales et régionales répondent à leurs défis [487; 248]; ce qui exige de la gouvernance qu'elle intègre cette pluralité de valeurs [254; 248]. Elle doit aussi articuler les principes et les règles rassemblant cette multitude de valeurs et permettre à tous de fonctionner dans les bornes ou cadres de l'administration publique [488; 248]; tout comme elle doit normalement permettre à ces groupes de transmettre leurs valeurs par un biais institutionnel, traditionnelles ou associatif [248].

Les opportunités qu'offre la micro assurance climatique en tant que produit financier et pourvoyeuse d'outils, de services et de connaissances, devraient permettre à la gouvernance multi-niveau de susciter davantage d'intérêt et de mobiliser un plus grand nombre d'acteurs et de populations, jusque-là tenus à l'écart de la gestion des risques. C'est dire que, lorsqu'il est question de gestion de risques climatiques, l'importance de lier les réseaux entre eux pour combler le besoin d'intégrer la communauté scientifique et l'expertise locale au processus de prise de décision [254; 248] et aux initiatives d'interventions, en vue de palier aux insuffisances de l'administration publique, qui ne détient pas le monopole de l'expertise en matière de changement climatique et de transfert de risque, surtout au niveau des communes, et qui ne peut assurer à elle seule, la mise en relation des différents réseaux concernés par les enjeux

climatiques en faveur des décisions collectives et l'acceptation des politiques publiques [489; 248]. Alors, avec les différents modèles de la MAC porteurs de diverses potentialités, l'intégration de l'expertise locale et des collectivités locales au processus de prise de décision et de formulation des différentes politiques aura, avec l'avantage qu'offrirait les outils de la MAC de permettre, aux politiques publiques basées sur des preuves scientifiques en rapport avec des risques précis, d'établir des programmes de gestion ou de transfert des risques efficaces et mieux ciblés [255;254;248]; de même que des politiques de prévention (dont par exemple les mécanismes d'alerte précoce mieux fournis en données avec l'intégration de la MAC), de préparation et de réponses aux manifestations catastrophiques des inondations et de la sécheresse [248]. A ce niveau, les maires avec désormais des cahiers de charge explicites sur la conduite à tenir dans les situations de gestion intégrée des catastrophes avec la MAC et les différents acteurs qui travaillent dans les communes, devront se former et les équipes d'experts et de professionnels (nationaux et internationaux) affectés ou cooptés apporteront les appuis techniques efficaces attendus. L'Association Nationale des Communes du Bénin, pourra jouer dans le cadre du renforcement des capacités un rôle prépondérant, non pas depuis Cotonou, mais avec une équipe dans chaque commune.

Comment introduire les transformations pour des services intégrés de MAC/GC en première ligne?

Selon le Programme des Nations Unies pour le Développement, ce ne sont pas des ressources qui constituent des filets de sécurité, mais des ressources servant à mettre en place leurs propres capacités de s'organiser que les pauvres ont le plus besoin [496]. Cette position est aussi partagée par les participants à cette étude, dont l'un, revendiquant juste le respect de leur dignité et de ce que le micro crédit pouvait changer dans leur vie disait : « *Si on nous aide à sortir de la pauvreté, on peut construire des maisons solides, qui peuvent résister aux inondations* » (Réponses Discussion de groupe 2 – Q5). C'est dire que si on leur explique clairement l'importance et le fonctionnement de la micro assurance climatique, ils pourront souscrire aux modèles adaptés à leurs conditions, moyens et besoins, afin de ne plus jamais subir ce qu'ils considèrent comme la perte de leur dignité et comme la pire des humiliations. A ce titre, et pour la réussite de l'intégration de la MAC pour les plus pauvres des communes, le gouvernement doit continuer à jouer un rôle, en surveillant la façon dont les collectivités locales exercent leur nouveau pouvoir – celui que leur confèrera leur implication aux organisations qui seront mises

en place pour la mise en œuvre de l'intégration de la MAC – en aidant à empêcher que les élites locales n'accaparent le pouvoir, au détriment des plus pauvres, qui doivent globalement bénéficier de la décentralisation [496] et plus spécifiquement des avantages de la MAC.

A ce sujet et pour l'efficacité de la gouvernance avec la MAC au niveau local :

- les critères de pertinence, de faisabilité, de cohérence nationale, de gouvernance participative, d'efficacité économique et d'équité doivent être pris en compte et évalués;
- la gouvernance multi-niveau du changement doit accorder une place importante aux réseaux horizontaux internationaux, reconnus comme étant des acteurs influençant et stimulant les initiatives locales [490;248].
- les approches doivent faire en sorte que les gouvernements ou responsables locaux et régionaux soient en mesure d'élaborer des politiques d'adaptation, de réduction et de transfert des risques de catastrophe efficaces ; et qu'ils disposent d'outils pouvant les aider à demander parfois l'intervention de paliers administratifs supérieurs, qu'ils aient accès à de l'information de qualité pour prendre de bonnes décisions [248]; pour la réussite des interventions; du fait de l'amélioration des connaissances, de la compréhension des risques et des compétences nécessaires pour aider les localités à se protéger des catastrophes avec, entre autres, les possibilités que peuvent offrir les différents modèles de la MAC.

Cela suppose :

- une évaluation de la vulnérabilité régionale, municipale et locale, qui stimule la réflexion sur l'implantation de la MAC; sachant qu'une évaluation de la gouvernance décentralisée avec la MAC, pourrait s'appuyer sur : le guide du PNUD, qui offre trois catégories d'outils: (i) outils d'évaluation traitant de la "gouvernance locale" à travers une approche très large et très complète; (ii) outils d'évaluation centrés sur les perceptions des clients ou des citoyens et l'opinion qu'ils ont de la gouvernance locale ; (iii) outils d'évaluation centrés sur l'opinion qu'ont les fonctionnaires des responsabilités et performances de la collectivité locale [164]; et sur des appuis techniques et diversifiés que IMPACT, avec le Fonds pour l'Innovation en Micro-Assurance, de l'organisation Internationale du Travail (OIT) pourrait apporter pour l'implantation de la MAC et sa mise en œuvre;

- des efforts supplémentaires en temps, en expertise et en capitaux de la part des municipalités et des régions, pour la mise en place de structure de recherche qui produit des analyses locales et régionales ayant la capacité de relever les défis politiques et techniques pour conduire/fournir des études scientifiques sur les risques climatiques régionaux et locaux ; qu'économiquement, les décideurs publics doivent prendre conscience qu'il y a plus de bénéfices à éviter les impacts des changements climatiques qu'à réagir à ceux-ci [491;248];
- que le développement de la connaissance locale et régionale des impacts climatiques ne suffit pas pour que les changements climatiques soient mieux pris en compte lors de la prise de décision; et que le dialogue entre la population, les preneurs de décisions et la communauté scientifique doit être actif et constant [254;255;248].

De telles approches se servent les connaissances produites localement dans un contexte d'action donné pour créer un espace d'apprentissage organisationnel qui soit capable d'influencer la pratique des acteurs placés dans ce contexte [499;500;447]; et en contrepartie, elles se servent de cette pratique modifiée pour consolider les connaissances qu'elles ont produites dans ce contexte et pour ainsi faire progresser la compréhension des dimensions relationnelles et structurelles du phénomène participatif [498;447]. Cela demandera une organisation mieux pensée et plus sérieuse (Entretien 16 3GICN2); d'autant plus qu'il faut déjà éviter ou prévenir le conflit de leadership entre les différents ministères (Entretien 9 2GICN3) et des différents acteurs impliqués. C'est pourquoi, une coordination est à prévoir.

#### *Coordination aux échelons inférieurs*

La coordination depuis le haut vers le bas se fait avec les organismes centraux, perçus comme les principaux acteurs, alors que pour la plupart des programmes sociaux les décisions qui importent sont celles prises aux échelons inférieurs des organismes; et s'il peut s'avérer logique de concentrer les efforts de coordination à ce niveau inférieur, on pourrait mettre en œuvre la coordination depuis le bas vers le haut [239]. Mais à ce niveau inférieur, l'approche "ascendante" en matière de coordination et de mise en œuvre fait appel à l'expérience et aux connaissances des employés/acteurs des échelons inférieurs, qui ont des contacts directs avec les clients/bénéficiaires des programmes, parce que ces derniers seront eux-mêmes en mesure d'apporter une contribution plus efficace, que si les décisions de coordination sont concentrées aux échelons supérieurs des structures centrales [239].

Pour y arriver, deux scénarii sont proposés : (i) d'un côté, le recours aux gestionnaires de cas pour négocier avec tous les programmes, afin de couvrir la gamme complète de services aux clients/bénéficiaires (le gestionnaire de cas doit disposer des ressources adéquates pour négocier avec les différents intervenants pour le compte des clients); (ii) et de l'autre, la désignation d'un organisme et son personnel comme « *organisme responsable* » et la coordination pourrait découler des interventions de cet organisme; sachant que dans ces conditions, les ententes doivent être conclues en collaboration; sinon, la stratégie ne servira qu'à perpétuer le type d'administration concurrentielle et non coordonnée, à changer [239]. Une extrapolation de ces deux approches reviendrait à penser par exemple pour le contexte du Bénin, (i) une coordination assumée par les clusters (chacun dans son domaine d'expertise ou un comité formé d'experts issus de l'ensemble des clusters pour une coordination de l'ensemble des domaines) ; ou (ii) une coordination assumée par l'Agence Nationale de Protection Civile « ANPC », etc. Une telle stratégie au sein du secteur public devrait consister à créer une forte culture organisationnelle et à tenter d'inculquer cette culture à l'ensemble des organismes; avec le risque que « *si cette stratégie de gestion s'avère efficace, la coordination sera d'autant plus difficile entre les organismes ayant une culture différente* » [239].

Toutefois, il faut reconnaître que des approches qui engendrent la concurrence et l'incohérence peuvent être plus fonctionnelles que dysfonctionnelles; et que dans ces conditions, il est important de savoir que la coordination ne peut pas résoudre tous les problèmes du secteur public ; et que la coordination et la cohérence ne sont pas toujours une solution [239].

#### *Importance de l'appropriation réussie*

A ce niveau de la gouvernance du changement, la réussite de l'appropriation de l'intégration de la MAC par les populations est un déterminant essentiel, pour le succès de l'intégration avec une pénétration forte et la viabilité de la MAC, devrait être la préoccupation de tous les intervenants en première ligne. A ce titre, les participants à l'étude ont retenu que les conditions pour réussir l'appropriation sont : la sensibilisation (70%), la participation des populations (70%), la mobilisation de tous les acteurs (65%), la nécessité de l'apprentissage (15%), le changement des pratiques de l'assistance (5%) et la création d'outils (5%). Mais selon eux, il est capital pour les acteurs d'instaurer la confiance dès le début entre eux et les populations; parce que, un tel projet (intégration de la MAC à la GC) ne pouvant, selon eux, prendre

immédiatement, il est essentiel de ne pas se tromper d'approche; de peur d'être immédiatement rejeté par la population (Entretien 10 2GICN4); tout comme il importe de respecter l'orthodoxie de l'assurance pour mériter la confiance des populations. Quant à Charlotte Benson et John Iwigg, comme nous l'avons déjà présenté à la description du cadre conceptuel, les conditions sine qua non de l'appropriation sont : la sensibilisation, un environnement favorable, la création d'outils, la formation et l'appui technique, l'évolution des pratiques opérationnelles, la mesure des progrès accomplis, puis l'apprentissage et l'échange d'expériences [62].

#### **5. 1.5.4. Gérer les risques liés à l'intégration de la MAC et au changement**

Toute institution ou organisation, quelle qu'elle soit (sociétés cotées, PME, entreprise, institution du secteur public ou parapublic, ONG ou association ou fondation, mutuelle et coopérative, etc.), et toute intervention ou activité, quelle que soit leur ampleur, est soumise aux risques. C'est dire que l'intégration de la MAC dans la GC est une intervention avec ses risques, et les organisations ou institutions qui assureront les différentes interventions seront aussi soumises à des risques et alors doivent mettre en place de systèmes de contrôle interne et de gestion des risques [502]. A ce titre, pour le suivi et l'évaluation de l'efficacité de ces systèmes, des indicateurs sont établis et des évaluations sont faites, suivant une certaine périodicité. Alors, le contrôle de l'efficacité du système revient à suivre le niveau de réalisation des objectifs ou indicateurs établis; sachant qu'il en existe et qu'ils ont été mesurés et évalués [502]. Ces dispositifs et activités relève de la gestion interne des risques et pourraient être appliqués à gestion des risques liés à l'intégration et au changement induit.

L'Institut Français des Administrateurs (IFA) propose une quinzaine d'objectifs, répartis en cinq catégories, allant de la politique et stratégie au pilotage, en passant par l'analyse de l'exposition aux risques, l'évaluation des risques et l'activité de contrôle [502]. Ce sont : (i) Politique et stratégie [l'appétence aux risques est définie par le conseil ; les responsabilités en matière de gestion des risques (y compris les problématiques de délégation) sont clairement définies et diffusées au sein de l'entité] ; (ii) Analyse de l'exposition aux risques [le recensement des événements potentiels susceptibles d'avoir un impact sur les objectifs de la société est réalisé de manière exhaustive et l'univers des risques est régulièrement mis à jour ; les événements négatifs (internes ou externes) pouvant générer des risques sont analysés] ; (iii) Évaluation des

risques [les risques et leurs incidences potentielles sont évalués ; les réponses aux risques sont élaborées ; les risques résiduels sont analysés en lien avec le niveau de risque acceptable tel que défini par le conseil] ; (iv) Activités de contrôle [les activités de contrôle sont mises en œuvre dans chaque processus de l'organisation ; les activités de contrôle font l'objet d'une évaluation ou auto-évaluation ; les activités de contrôle sont supervisées par des fonctions de surveillance; l'évaluation des activités de contrôle fait l'objet d'une revue indépendante]; (v) Pilotage [des indicateurs-clés de performance relatifs au dispositif de gestion des risques sont définis et suivis; les plans de remédiation font l'objet d'un suivi documenté ; les incidents avérés sont recensés et analysés ; les objectifs et la stratégie du dispositif sont régulièrement mis à jour] [502].

Selon cet outil, le contrôle interne permet la maîtrise des activités, l'efficacité des opérations et l'efficience des ressources et on dit du système de gestion des risques et du contrôle interne qu'il est efficace quand il répond aux objectifs pour lesquels il a été créé; mais elle « *devra passer par une bonne coordination des dispositifs autour d'activités clés, à savoir : la cartographie et l'évaluation des risques, la définition et l'évaluation des activités de contrôle, les plans de remédiation, le pilotage et la diffusion de l'information et la supervision continue* » [502]

Pour être efficace, la gestion des risques et le contrôle interne, dans le cadre de l'intégration, doivent relever d'un secteur à part entière et assurer une gestion de l'ensemble des structures impliquées. Cela pourrait être assuré par la Direction des assurances, ou par un comité restreint regroupant des acteurs du public et du privé, mais coordonné par la Direction des assurances

### **5. 1.6. Comment réussir l'intégration?**

Pour réussir l'intégration de la MAC dans la GC, il faut – non pas étape par étape, mais à la fois – réussir : (i) le développement de la micro assurance climatique, l'élément intégré; (ii) la gestion des catastrophes à laquelle est intégrée la micro assurance; et (iii) l'intégration de la micro assurance à la gestion des catastrophes; le tout en tenant compte des paramètres de la pauvreté.

#### **5. 1.6.1. Réussir le développement de l'élément intégré : la micro assurance**

L'adhésion massive de la clientèle à un produit de micro assurance est la condition première de son développement. Alors si les produits répondent à des besoins et sont bien conçus, étant

donné que tout le monde, surtout les pauvres, ont conscience de ce que représentent pour eux les pertes que peuvent occasionner les survenues des inondations et de la sécheresse, il va sans dire que dans ces conditions, « *si les pauvres font face à des risques de pertes et sont hostiles au risque, il peut être efficace de leur fournir des programmes d'assurance* » [503]

#### *Apporter la preuve de la valeur pour le client*

Pour réussir le développement de la micro assurance, en tant qu'élément intégré à la gestion des catastrophes, avec l'adoption des meilleures pratiques par les acteurs-clés, il est capital d'étendre, de façon significative, la portée des services d'assurance sur le marché à faibles revenus, de renforcer les prestataires d'assurance et de faire en sorte que de meilleures pratiques de gestion des risques soient plus largement accessibles [424]. A ce titre, la formation ou le renforcement des connaissances et autres capacités des acteurs est incontournable et constitue un outil indispensable pour aider les prestataires à améliorer la viabilité, la pérennité et la valeur de leurs services [424]. Ce développement des capacités pourrait, après une évaluation des besoins en formation, porter par exemple sur : la tarification de la micro-assurance, l'amélioration de la valeur pour le client, la gestion des partenariats en micro-assurance l'amélioration de l'offre de micro-assurance d'une institution financière, la promotion des produits de micro-assurance, les indicateurs de performance et la réalisation de plans d'affaires, etc. [424]; qui peuvent être considérés comme des déterminants de qualité de services de micro assurance. Pour cela, les méthodes et les approches à mettre en œuvre doivent tenir grand compte des caractéristiques des bénéficiaires. Par exemple, dans le cadre du renforcement des connaissances/capacités par l'apprentissage, en vue d'aider les agriculteurs à acquérir des connaissances propres à combler leurs lacunes de savoir-faire, il est fondamental de souligner l'importance : (i) de choisir des moments propices à l'apprentissage; (ii) de favoriser l'apprentissage par la pratique; et (i) de rendre l'apprentissage amusant et interactif [409]. Le parcours d'apprentissage, pour apporter la preuve de la valeur pour le client, pourrait consister en prenant exemple sur le Fonds pour l'Innovation en Micro-Assurance (du BIT) à : améliorer la valeur pour le client, avec l'outil PACE (produit, accès, coût, expérience); débloquer la demande; et aligner échelle, qualité et viabilité (pour ce qui concerne les pouvoirs publics, les assureurs commerciaux, les canaux de distribution et la technologie) [424]. Pour une

compréhension de cette démarche développée par le BIT, nous apportons ici un bref aperçu sur son contenu :

Améliorer la valeur pour le client, avec l'outil PACE

Bien que les preuves de l'impact de la micro-assurance soient de plus en plus remarquées, il est encore noté qu'un grand nombre de produits n'offrent pas toujours de valeur au client. Mais désormais, avec un outil d'évaluation de la valeur pour le client, qui aide les organisations à évaluer de façon holistique, à travers les quatre dimensions « PACE », leurs produits et processus, en se plaçant du point de vue du client [424]. L'outil PACE incite les organisations à évaluer à la fois les spécifications de leurs produits et les processus qu'ils nécessitent; à vérifier qu'ils sont adaptés, accessibles, abordables, réactifs et simples; La structure de cet outil se présente comme suit :

- Produit : décrit la pertinence avec les critères de couverture, de niveau de prestations, d'éligibilité et de disponibilité des services à valeur ajoutée ;
- Accès : vérifie l'accessibilité et la simplicité, en appréciant le choix, la souscription, l'information, l'éducation, la méthode de versement des primes et la proximité ;
- Coût : vérifie à la fois le caractère abordable et la valeur par rapport au coût ;
- Expérience : évalue la réactivité et la simplicité en étudiant les procédures de demande d'indemnisation, les délais de traitement, l'administration des polices, le caractère tangible du produit et l'attention portée au client [424].

Débloquer la demande

Pour étendre l'échelle des dispositifs de micro-assurance, il faut commencer par débloquer la demande; tout en sachant que la confiance, les contraintes de liquidités, la qualité de l'offre de valeur au client et les contraintes comportementales sont les principaux déterminants de la demande, à prendre en considération; et qui font du déblocage de la demande de micro-assurance un défi pluriel, qui nécessite que les prestataires appréhendent mieux les besoins des clients, créent une offre de valeur et communiquent à son sujet [424].

## Aligner échelle, qualité et viabilité

Pour connaître le succès, la micro-assurance doit couvrir un grand nombre de personnes à faibles revenus; afin de répondre à la loi des grands nombres qui, plus qu'à l'assurance, s'applique davantage à la micro-assurance; étant donné que sa viabilité dépend de sa capacité à couvrir des coûts fixes avec un gros volume de polices caractérisées par de faibles marges [424]. L'objectif ultime de l'échelle étant d'aider nombre d'individus à faibles revenus à gérer leurs risques de façon plus efficace, elle revêt une importante dimension sociale [424]; à ce titre, il s'avère capital de prêter attention aux modèles économiques novateurs et à l'efficacité des opérations, afin de proposer des produits de qualité à grande échelle; ce qui inclut la prise en compte du rôle des pouvoirs publics, des assureurs commerciaux, des partenaires de distribution et de la technologie [424].

A ce propos, Scheyvens, H., s'appuyant sur l'expérience réussie de trois ONG, pense qu'il faut nécessairement adopter les stratégies qui visent à maintenir les coûts abordables ; et nombre desquelles on peut retenir : (i) la réduction des primes pour les agriculteurs qui ont mis en œuvre des mesures spécifiques d'atténuation des risques, afin de réduire les risques de pertes de récoltes; (ii) la réduction des coûts administratifs, en liant la prestation d'assurance avec des programmes au niveau des villages existants; (iii) la réduction des coûts administratifs, en proposant divers produits d'assurance basé sur un indice météorologique; et (iv) l'intégration des coûts de certains produits d'assurance dans le coût des achats d'intrants, afin qu'ils soient moins visibles [504]. En effet, Pour le développement d'une micro assurance indicielle par exemple, il faut : (i) commencer par la sensibilisation, pour accroître la confiance des agriculteurs dans l'assurance indicielle; (ii) le renforcement des connaissances des agriculteurs sur l'assurance indicielle par le biais d'interventions de proximité; (iii) la promotion de la vente responsable; (iv) l'identification des initiatives nationales/régionales avec lesquelles collaborer; (v) lier l'éducation à l'offre de produits disponible sur le marché;(vi) la mise en place dès le début d'une stratégie de suivi-évaluation; et (vii) effectuer un test pilote préalable de l'intervention [409]. C'est dire que, (i) créer une proposition ayant une valeur palpable pour les assurés et proposer l'assurance dans le cadre d'une enveloppe de services plus vaste; (ii) renforcer les capacités et le sentiment d'appropriation des partenaires d'exécution; (iii) sensibiliser la clientèle aux produits d'assurance indicielle; (iv) se greffer sur des réseaux de

distribution efficaces existants, impliquer dès le début le secteur privé; (v) accéder aux marchés internationaux de transfert des risques; (vi) améliorer l'infrastructure et la qualité des données météorologiques; (vii) encourager la création de cadres légaux et réglementaires favorables; et (viii) suivre et évaluer les produits pour favoriser un perfectionnement continu, sont les facteurs clés qui favorisent la durabilité et l'expansion de l'assurance basée sur un indice climatique [387]. Cependant, au-delà de toutes ces mesures, il est fondamental de retenir que « *pour réussir, l'assurance indicelle nécessite un investissement public et privé important, ainsi que la volonté d'évaluer sa réussite de manière objective et d'ajuster les stratégies en conséquence* » [387].

### **5. 1.6.2. Réussir le développement de la gestion des catastrophes à laquelle on intègre la micro assurance**

Il s'agit ici de réussir séparément la gestion des catastrophes, mais en ayant toutefois à cœur, l'impact positif ou négatif qu'une gestion efficace ou inefficace des catastrophes aura sur la gestion de la MAC et sur la MAC. La présente étude ayant recherché chez les participants les éléments que l'intégration de la MAC à la gestion des catastrophes devrait prendre en considération pour sa réussite, les participants ont estimé que l'élément le plus important que l'intégration de la micro assurance à la gestion des catastrophes doit considérer est : les acteurs et leurs intérêts, code retenu en général à 65% et suivent après l'intersectorialité (40%), la définition et le respect des normes (40%), l'engagement de l'État (35%), le partenariat-public-privé (30%), la coordination (25%), la qualité des services (20%), la politique d'assurance (20%); puis, sont retenus à 15% les structures fonctionnelles, la restructuration des systèmes et les capacités à gérer l'intégration; pendant que la quantité et la qualité des ressources est retenue par 10% des participants (voir chapitre 4, sous-section 4.3.5). C'est dire que ces considérations peuvent être traitées et exploitées comme les grandes lignes d'une orientation à donner désormais au développement de la gestion intégrée des catastrophes avec la MAC et l'appui de la santé publique, dans le cadre de l'application de l'approche pangouvernementale.

### **5. 1.6.3. Réussir la gestion de l'intégration de la MAC à la GC**

Réussir la gestion de l'intégration de la MAC à la GC, c'est réussir la gestion de la MAC combinée à la gestion des catastrophes; ou autrement, réussir la gestion intégrée des catastrophes avec une MAC, qui doit faire partie intégrante d'une politique plus globale de gestion des

risques. Selon certains auteurs, l'une des caractéristiques de la micro assurance, est que l'amélioration de la rentabilité, passe nécessairement par l'obligation de générer de gros volumes d'activité; ce qui permet de réaliser des économies d'échelle, en répartissant les frais généraux et les coûts fixes sur un plus grand nombre de polices et donc un montant accru de primes [505]. C'est donc dire qu'accroître l'échelle, permet également d'augmenter le pool de risque; peut aider à améliorer les modèles de tarification; mais implique de vendre de gros volumes de produits et de conserver sa clientèle; tout en prenant en considération les difficultés afférant à la nature de l'assurance et aux défis propres au marché cible, en matière d'intermédiation et de conception de produits [505]. Mais la mise à l'échelle et ces potentialités qu'elle offre ne sont réalisables qu'avec le concours de certains facteurs favorisant. A ce sujet, on peut retenir, la contribution en subventions de l'État et la demande latente, qui sont des facteurs externes hors du contrôle des systèmes de micro-assurance qui ont un effet significatif sur l'augmentation des adhésions; sans oublier la technologie, les capacités de gestion, la réglementation et les infrastructures, qui sont des facilitateurs indirects importants, qui soutiennent le développement durable de l'échelle [505]. D'après ces auteurs, les différents facteurs qui contribuent à la croissance des ventes d'assurance à chacune des trois étapes de développement sont : (1) produits obligatoires (auto-adhésion); (2) partenariat (perception du produit, conception du produit et processus, marque, accès à des groupes, auto-adhésion); (3) individus (lien agent-marque, agent, perception du produit, conception du produit et processus, marque, accès à des groupes, auto-adhésion) [505].

Cependant, étant donné que l'une des plus grandes difficultés auxquelles sont confrontés les assureurs dans les contextes de faibles primes est l'atteinte d'une échelle suffisante grâce à une distribution rentable, l'accent est de plus en plus mis sur des modèles de distribution innovants représentant une alternative aux approches classiques qui s'appuient traditionnellement sur les institutions de microfinance [506]. Mais il est possible de réduire nombre de ces obstacles, par le biais de campagnes de promotion, qui mettent en évidence les bénéfices concrets de la micro assurance; afin de stimuler et de maintenir la demande, en levant les importantes barrières qui poussent les ménages à faibles revenus à s'en remettre souvent à des mécanismes informels de gestion de risque, qui inonde le marché [507].

Cela reviendrait à repenser la distribution, en définissant une alternative en matière de distribution de micro-assurance avec des choix de modèle qui tiennent compte des interactions avec les clients; comme par exemple les modèles : détaillants pratiquant la vente contre espèces; détaillants pratiquant la vente à crédit; entreprises de service public et de télécommunications; les prestataires tiers de services de paiement de factures, est alors devenu un impératif, afin de mieux contourner les obstacles, pour mieux atteindre l'objectif de rentabilité; tout en sachant : (i) que l'innovation en matière de distribution doit être suffisamment centrée sur le client; (ii) que les modèles doivent offrir davantage de services facilement accessibles aux clients; (iii) que les partenariats à succès sont ceux qui sont en constante évolution; (iv) que l'efficacité de la distribution doit être constamment améliorée; et (v) qu'il est essentielle d'impliquer les partenaires dans la valeur pour le client [506]. Afin de contribuer à cette efficacité et efficacité de la distribution, Lee, N. R., et José Miguel, S., préconisent une démarche pour une bonne campagne promotionnelle en dix étapes, reprises ici comme suit : (i) rassemblement des informations générales sur l'entreprise, le marché, les leçons des précédentes campagnes, etc.; (ii) description de l'offre existante (produit, prix, localisation); (iii) définition d'objectifs SMART; (iv) choix et description de la clientèle cible (données démographiques, localisation, taille, valeurs et mode de vie, achats liés, etc.); (v) identifier la clientèle cible (barrières, bénéfices, concurrence); (vi) rédaction d'une note de conception succincte (objectifs de la campagne, public cible, objectif de communication, énoncé de positionnement, bénéfices promis, éléments étayant la promesse, style et ton, moments & lieux privilégiés, etc.); (vii) développement et pré-test d la stratégie promotionnelle (messages clés, messagers, éléments créatifs, canaux de communication, etc.); (viii) définition d'un plan d'évaluation (inputs, résultats, effets, retour sur investissement); (ix) définition d'un budget et d'un plan de mise en œuvre (quoi, qui, quand, combien); (x) mise en œuvre, évaluation et recommandations pour des campagnes futures [507].

Des leçons apprises d'initiatives ayant réussi à atteindre une large échelle, nous montrent que : (i) le partenariat est un pilier du développement de l'échelle, à condition que les motivations des différentes parties concordent; (ii) les produits obligatoires permettent d'accroître instantanément l'échelle et peuvent offrir un accès pour la vente d'autres produits; (iii) l'État a un rôle important à jouer pour permettre à l'assurance santé et à l'assurance agricole d'atteindre

une échelle significative; (iv) l'utilisation de technologies appropriées est essentielle pour l'administration et la communication à grande échelle; (v) l'adaptation des produits et des processus aux besoins des clients augmente la souscription et la fidélisation; et que (vi) l'exploitation de réseaux de distribution offre des avantages considérables. [505].

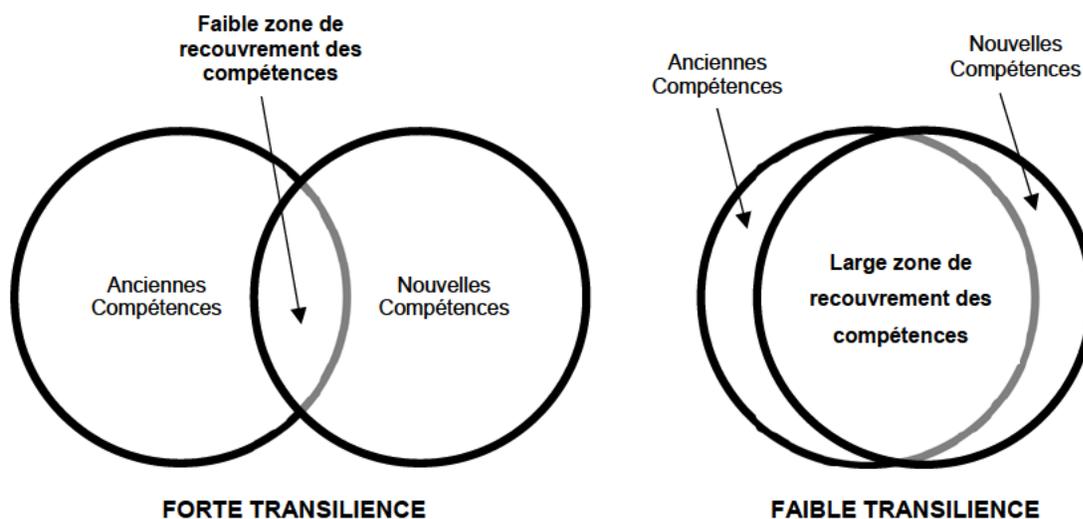
Par ailleurs, si l'innovation est l'action de créer quelque chose de nouveau; ou l'action d'introduire quelque chose de nouveau dans un domaine particulier [153] ; et s'il est possible d'envisager, dans une certaine mesure, que le modèle d'intégration de la MAC à la GC pourrait prendre une certaine forme d'innovation; alors, dans cette perspective probable, nous envisageons, dans le cadre de la réflexion sur comment réussir l'intégration, de présenter brièvement quelques déterminants de l'échec ou du succès de l'innovation. A ce titre, nous nous appuyons sur le « *Modèle synthétique des conditions de succès d'un projet d'innovation* » de Muller [508], pour sa pertinence et son importance dans le cadre d'une simple intégration. En effet, selon lui, les facteurs déterminant l'échec ou le succès des projets d'innovation peuvent se répartir en trois catégories/dimensions : techniques, commerciaux et internes; auxquelles sont associés, selon la catégorie, des risques techniques ou commerciaux ou internes, qui nécessitent des ensembles de conditions à remplir pour le succès; le tout suivant sa représentation, qui suit :

- risque technique = probabilité de ne pas être capable d'atteindre les fonctions ou les performances techniques attendues dans des conditions de compétitivité acceptables;
- risque économique = probabilité de ne pas atteindre le chiffre d'affaire et les profits escomptés à partir de l'innovation; et
- risque interne = probabilité de voir le projet « saboté » en interne par des équipes ou des individus voyant dans le projet plus d'inconvénients que d'avantages y compris et surtout pour leur propre statut ou leur propre position dans l'organisation/institution; particulièrement si ce risque interne est corrélé avec une forte transilience du projet [508].

La figure qui suit donne une idée des types de zone de transilience, dans les contextes qui mettent en présence des compétences anciennes et des compétences nouvelles.

Pour Muller, on dit de la transilience qu'elle est forte quand il existe une faible zone de recouvrement des compétences et qu'on doit abandonner des compétences anciennes qui constituent le fondement d'une expertise à adapter pour répondre aux exigences – disons ici –

du modèle l'intégration à maîtriser avec l'acquisition de compétences nouvelles. Quant à Abernathy et Clark, ils pensent que la transilience peut s'apprécier aussi sur les dimensions technique et commerciale et peuvent donner lieu à quatre types de situation d'innovation : (i) innovation ordinaire (plus conservatrice avec peu de rupture); (ii) innovation révolutionnaire (rupture technologique dominante); (iii) innovation de création de niche (rupture commerciale dominante); (iv) innovation audacieuse (cumule rupture technologique et commerciale) [509].



Source : Paul Millier, 2005, Modèle synthétique des conditions de succès d'un projet d'innovation

Figure 39. Zone de transilience entre compétences anciennes et nouvelles

C'est pourquoi, d'après Millier, P., la possibilité de répartir les risques et les conditions de succès selon trois dimensions; en accord avec la recension de la littérature sur les conditions requises pour qu'une entreprise démarre, progresse à l'intérieur, se diffuse sur le marché et connaît une croissance rentable et durable, lui ont permis de mettre en évidence douze familles de conditions de succès d'un projet d'innovation; classifiées par grappe de quatre suivant les trois types de conditions de succès :

- Conditions techniques : T1 : Valeur technologique du projet (une innovation est une réponse supérieure aux solutions existantes – unicité du produit – pour résoudre un problème), T2 : Protection industrielle (la composante technique est liée à la possibilité de se protéger de la

concurrence par une rente technologique), T3 : Momentum scientifique (performance reliée à l'usage de la science dans la technologie. Alors, plus de flux technologiques, signifient plus de chance de réussite), T4 : La scalabilité (production – en continu ou par seuil – en qualité et en quantité pour répondre à la demande);

- Conditions économiques et commerciales : C1 : Possibilité d'abattre les barrières externes (barrières éthiques, réglementaires et sociales), C2 : existence de clients par lesquels commencer (des clients "lead user" avec un marketing empathique); C3 : existence de segments de marché pour continuer (le lead user, tête de pont doit être représentatif d'un groupe, une poche de diffusion au sein de laquelle l'innovation se propage) ; C4 : existence d'un marché de taille suffisante (pour générer une activité significative en rapport avec les objectifs et les capacités de production, tout en visant la rentabilité);
- Conditions internes : I1 : contextualisation interne (assurer la diffusion de l'idée à l'interne : vente interne avec l'art de l'intéressement), I2 : management du projet et « Hand-off » (bonne gestion du projet tant au niveau de l'enchaînement des phases qu'au niveau de la constitution de l'équipe pluridisciplinaire, selon un modèle linéaire ou tourbillonnaire); I3 : contextualisation externe et fonction 'Marketing amont » (consiste à mailler le réseau à l'avance, à travers une préparation du terrain pour la diffusion du produit, qui passe par la capacité à savoir intéresser); I4 : moyens, ressources (humaines, financières, informationnelles, organisationnelles, managériales) [508].

## **5.2. Financement de l'intégration de la MAC à la GC**

L'importance des ressources financières a été soulevée par les participants à la présente étude qui ont eu, dans le cadre de leur fonction, l'occasion d'en faire l'expérience, face aux limites ou parfois aux pénuries financières dont souffre la mise en œuvre des interventions de gestion des catastrophes au Bénin. En effet, parmi ceux d'entre eux qui ont participé aux entretiens individuels, à la question au sujet des ressources dont ils ont le plus besoin, pour offrir des services de qualité et assurer la résilience des populations, ils ont été 90% à désigner les ressources financières comme le besoin le plus important; avant les ressources humaines qualifiées (60%), les ressources matérielles (20%) et les ressources informationnelles (10%). Pour 100% des gestionnaires au niveau départemental et 26,30% au niveau national; 66,70%

des acteurs de la catégorie autre au niveau communal et 20% au niveau national; 37,50% des gouvernementaux au niveau national et 40% des professionnels au niveau communal, les ressources financières représentent le facteur limitant le plus important de la qualité des services qu'ils offrent. Étant donné que les ressources occupent une place importante comme moyen d'échange entre les acteurs de la gestion des catastrophes, les ressources financières occupent la troisième place dans l'ordre des éléments que les participants échangent avec les autres acteurs dans le cadre de leur collaboration ou partenariat en rapport avec la GC (65%); après les connaissances (85%) et les expériences (80%). Alors, si ce qui constitue le besoin prioritaire et qui limite la qualité des services pour assurer la résilience des populations, n'est pas recherché ou échangé dans le cadre des collaborations ou partenariats, cela pourrait signifier que : (i) ce que les acteurs recherchent n'est pas nécessairement les ressources financières qui leur manquent prioritairement, même si on admet que les connaissances et l'expérience sont aussi des ressources importantes les plus disponibles et les plus accessibles; (ii) les ressources financières sont une denrée rare, peu disponible, et ne peuvent faire l'objet d'échange dans un environnement limité à des démunis ou de peu nantis; (iii) que les acteurs n'ont pas de réelle politique ou stratégie de mobilisation des financements; ou (iv) qu'ils ne savent pas mobiliser les financements et se contentent de ce que les agences internationales sur place peuvent offrir comme financement; et que donc (v) ils sont limités dans les partenariats qu'ils peuvent établir ou établissent.

Cette situation s'explique du fait que selon une étude de SAP-Bénin, seulement 3,3% des participants à l'étude sont conscients de l'existence des opportunités financières internationales et/ou des services climatiques, contre 73,3% [390]. De l'analyse des données de cette étude, on peut retenir que 85% contre 15% des participants aux entretiens individuels pensent que toutes les dispositions qui sont prises à ce jour, ne peuvent pas permettre de créer et de maintenir de façon durable la qualité des prestations et des services; parce que, « *face aux incapacités* » (Entretien 5 1GICN5) « *les vulnérabilités et les risques existent toujours et, pour plusieurs raisons, se diversifient et s'accumulent de plus en plus* » (Entretien 1 1GICN1; Entretien 2 1GICN2); avec le défi de mobiliser des ressources et d'offrir des services de qualité (Entretien 1 1GICN1; Entretien 10 2GICN4; Entretien 7 2GICN1; Entretien 20 4GICN3). A ce sujet, « *il*

*faut renforcer les stratégies de mobilisation des ressources et il faut que l'État s'engage davantage et augmente ses contributions financières » (Entretien 3 IGICN3).*

C'est dire que la mobilisation des ressources financières ou la recherche de financements pour le développement d'un système ou la mise en œuvre de programmes/projets, qui construisent la résilience, devrait occuper une place prépondérante dans la définition des stratégies et activités des institutions/organisations. Alors que la présente section se préoccupe du financement de l'intégration de la micro assurance climatique (MAC) dans la gestion des catastrophes, il sera donc question de développer avant tout : (i) comment financer la MAC, et (ii) le financement de la gestion intégrée des catastrophes avec la MAC.

### **5.2.1. Comment financer la micro assurance climatique**

Si à ce stade, nous pouvons déjà estimer que la compréhension est faite sur le rôle et l'importance de la micro assurance climatique dans la gestion intégrée des catastrophes, penser que la faisabilité de son implantation en contexte de pauvreté est aussi un acquis, sans déterminer comment en assurer le financement, nous semble une erreur monumentale, que cette sous-section se doit de corriger. C'est dire combien le financement de la micro assurance climatique revêt une importance capitale, voire vitale, parce qu'avant de pouvoir contribuer au financement de la gestion intégrée des catastrophes, la micro assurance doit être d'abord financée; disons, comme dans un système où on la prépaye (primes et subventions), afin qu'elle vive et se développe durablement, pour payer (couvrir) par exemple les services de prévention et la réparation des dommages en cas de catastrophe, pour ceux qui ont payé (les assurés). Selon l'OMS, un grand nombre de témoignages prouvent que la collecte de fonds par prépaiement obligatoire – dans des mécanismes où les nantis et tous ceux qui sont en ont les moyens subventionnent les démunis (indigents); et que ceux qui sont résilients (non vulnérables ou non à risque) subventionnent les non-résilients (les vulnérables ou à risque) – est la base la plus efficace et la plus équitable pour augmenter la proportion de la population couverte; sachant que lorsque le prépaiement provient d'un grand nombre, avec la mise en commun ultérieure des fonds afin de couvrir les coûts des services pour l'ensemble et la réparation pour tout un chacun, l'expérience montre que cette approche est la meilleure [510].

Prenant en considération la réflexion de Pineault sur les types de ressources, que nous avons déjà mentionnée, et selon laquelle « *les ressources financières ont la particularité de pouvoir traduire les autres ressources [...] en valeur monétaire* » [28], nous voudrions, même si le sens premier accordé au financement est « *l'opération par laquelle un agent économique se procure les ressources nécessaires à son activité* » [153], qu'il soit aussi admis que les ressources matérielles (par exemple : matériaux de construction, vivres alimentaires, non-vivres, etc. comme des dons directs aux populations; l'approche « *Toglé* » ou champ du village, une pratique anciennement instaurée dans les villages pendant la période coloniale et au début de la période pré coloniale, pour satisfaire aux obligations de l'effort de guerre; l'approche « *food for work* » de PAM, etc.) ou humaines (traduites en force de travail physique, en appui technique ou en expertises diverses, pour servir des activités au service du financement de la MAC, par exemple), soient considérées – quand les structures sont mises en place et équipées pour leur mobilisation et gestion – comme des modes de financement quantifiable et traductible en valeur monétaire, retenus de façon consensuelle par les populations et les gestionnaires de l'intégration de la MAC

La préoccupation sur le financement de la micro assurance climatique sera abordée en trois points : (i) les sources du financement; (ii) le mode de distribution des produits et services de la MAC; et (iii) le mécanisme de financement de la MAC.

#### **5.2.1.1. Sources de financement de la MAC**

Même si pour rechercher, diversifier et développer leurs sources de financement pour collecter, mobiliser des fonds pour la gestion des catastrophes, ou pour le financement d'une micro assurance climatique en vue de renforcer le financement de la gestion des catastrophes, quand bien même chaque pays s'essaie à toujours faire davantage; il faut reconnaître que lorsqu'il s'agit de financement, que ce soit de la GC ou de la MAC ou de la combinaison des deux, aucun pays ne commence à zéro; parce que chacun possède déjà une certaine forme de système qu'il doit développer en fonction de ses valeurs, de ses contraintes et de ses possibilités; à travers, un processus qui peut et doit être approfondi par l'expérience nationale et internationale. [510]. Une telle vision qui répond aussi bien à notre contexte, qu'aux différents modèles de MAC, que nous avons proposés, guidera les options de nos choix, quand nous discuterons ici, du secteur

public, du secteur privé, du partenariat public-privé (PPP), et de la société civile, comme sources de financement de la MAC; et il sera tenu globalement grand compte du contenu ou des composants des modèles hybrides de MAC proposés.

### *Le secteur public et le financement de la MAC*

Quand bien même, ils sont 90% à déclarer ne pas connaître la place de l'État dans le financement de la GC ou de ne pas avoir de précision sur la contribution de l'État sur l'ensemble des interventions de RRC et d'ACC (Entretien 1 IGICN1), contre 5% pour lesquels l'État est le contributeur principal, les participants aux entretiens individuels ont été 85% à reconnaître que l'État est la première source de financement de la GC au Bénin, contre 80% pour les aides internationales (partenariat bi ou multilatéral) et 40% pour les organisations internationales (diverses agences des Nations Unies ou ONG intervenant dans la gestion des catastrophes). Pour 15% des participants, tout le monde reconnaît que la participation de l'État au financement de la GC est faible, parce que généralement en cas de catastrophe, l'État déclare juste l'état de catastrophe naturelle et demande l'aide internationale (Entretien 5 IGICN5). Pourtant l'État vient de prendre récemment un engagement financier substantiel pour le financement de la phase pilote de la micro assurance indicielle. C'est dire que le secteur public en général ou l'État en particulier, jugé incapable d'un investissement consistant, sans l'aide internationale, peut désormais s'investir, ou s'est investi dans la micro assurance climatique. Mais au-delà de la disponibilité de l'État et du secteur public, il est important voire indispensable d'identifier les besoins pour lesquels ils sont attendus, afin d'éviter l'antagonisme dans les choix des domaines d'intervention avec les autres secteurs; et donc de savoir quelle contribution productive et efficace ils pourraient apporter, afin de créer une complémentarité, une synergie, puis en agissant surtout dans les domaines, où les autres acteurs auraient moins de capacités et/ou d'intérêts, mais qui seraient essentiels pour le démarrage ou le développement à échelle de la MAC. En effet, « *pour les différentes parties prenantes à une politique publique, le rôle attendu de l'acteur public, en l'occurrence l'État, est de fournir des ressources permettant de consolider les acteurs, notamment en termes d'institutionnalisation, de subvention et d'expertise* » [29]. Alors, que doit ou peut financer l'acteur public; ou quel rôle va-t-il jouer dans le cadre du financement de l'intégration de la MAC?

### Le rôle de pionnier

L'une des raisons qui explique la réticence des assureurs privés à s'investir dans la micro assurance, surtout climatique, est que si, par exemple, le financement de l'intégration de la micro assurance climatique doit viser la promotion de l'application à plus grande échelle de la MAC, pour sa pérennisation; alors dans ce cas, si des biens et des rôles publics importants ne préexistent pas, avec l'engagement et l'investissement financiers de l'État, les assureurs privés peuvent être réticents à s'engager ou incapables d'entrer sur ce marché [387]. Pour Hazell P., Anderson J., et al., il s'agit là du problème du "pionnier", qui s'engage le premier et qui prend sur lui l'investissement initial élevé, consenti à la recherche et au développement des produits de micro assurance climatique, mais qui peut, du fait de la concurrence facile, ne pas être récupéré [387]. L'État-pionnier devrait, dans ce rôle, pouvoir accorder des subventions dans le cadre d'une stratégie ciblée et bien conçue, pour la relance des marchés de de la micro assurance en général, et de la MAC en particulier. A ce titre, l'État et le secteur public, aidés ou non par des donateurs, peuvent soutenir la promotion de l'innovation, afin d'aider à repousser les limites de la MAC par le financement des innovations susceptibles d'ouvrir de nouvelles perspectives sur le marché; et le développement des services, des infrastructures, des systèmes de données et des recherches, par exemple, dans le domaine météorologique sur le plan national [387]. Il va sans dire qu'un financement ciblé de l'État pourrait contrebalancer les coûts de lancement élevés, mais nécessaires au développement des produits, surtout quand les investissements vont aux biens publics et compensent une partie des coûts initiaux administratifs et de mise en place de la politique et du programme [387]

### Le rôle de réassureur ou de facilitateur pour la réassurance

Dans le cadre du financement de la MAC, le secteur public peut jouer le rôle de réassureur, face aux assureurs nationaux engagés dans le développement de la MAC. L'État pourrait pour dégager les fonds nécessaires, en convertissant l'ensemble ou une partie des fonds réservés au financement de certains produits de protection sociale en fonds destinés au financement de la micro assurance climatique. Une partie des fonds des caisses de sécurité publique, précédemment amassée et non fructifié, pourrait constituer un fonds d'investissement de l'État dans la réassurance de la MAC. Ce fonds peut être aussi exceptionnellement renfloué par des souscriptions ou cotisations consentis par les travailleurs salariés et retirés à la source. L'État

peut aussi garantir aux assureurs nationaux, la facilitation de l'accès à la réassurance, par exemple, auprès de ARC (Africa Risk Capacity) de l'Union Africaine et auprès d'autres réassureurs internationaux. Ce financement ciblé en faveur de la réassurance, de l'État devrait le faire tout en ménageant une stratégie de retrait explicite [387], afin de se libérer pour d'autres engagements, pour ainsi éviter, une fois le secours du pionnier apporté, une certaine rivalité avec les autres secteurs, qui peuvent donner à la MAC sa chance pour pérenniser.

Le rôle de l'assureur du secteur public

Il peut aussi arriver que l'État ou le secteur public joue le rôle d'assureur. Étant donné que les assureurs publics, bénéficient de subventions et peuvent profiter certaines occasions (comme endosser le rôle de pionnier) que les assureurs privés n'ont pas; du fait de leur méfiance face aux problèmes que soulève le rôle de pionnier [387].

Le rôle de législateur et de contrôleur

Dans ce cadre, l'État peut financer : (i) la création d'un environnement légal et réglementaire favorable au développement de la MAC, et le développement de stratégies nationales saines de gestion des risques hydrométéorologiques; (ii) la mise en place des dispositions, pour le respect des normes internationales, en vue d'améliorer les chances des assureurs d'accéder aux marchés internationaux, pour le transfert des risques; (iii) le développement des études d'impact, par exemple sur les ménages [387].

La mise à disposition de structures et services publics

L'État et le secteur public en général, peuvent financer : l'assistance technique, la formation continue et le développement continu de produits (à la phase de lancement et au fil de l'évolution des programmes), l'éducation de la clientèle en matière de micro assurance, etc. [387]. Ces services, quand ils sont associés à d'autres offres de services, qui permettent par exemple, aux agriculteurs d'accéder à de nouvelles technologies, qui favorisent l'augmentation de leur productivité ou à des marchés de grande valeur, qui entraînent une augmentation potentielle de leurs revenus, surtout s'ils sont dans un même paquet de produit de MAC non subventionné, potentialise les ventes de l'assurance climatique et plus spécifiquement l'assurance indicielle. [387]. Par ailleurs, pour Sandmark, Debar et Tatin-Jaleran, « *l'État peut apporter un soutien financier public aux primes d'assurances agricoles* » [395]; ce qui selon Hazell P., Anderson

J., et al., constitue des subventions à la micro assurance axée sur le développement destinée aux populations les plus démunies, en particulier si elle se substitue à des types de filets de sécurité plus coûteux; et surtout si l'État intervenir avec prudence dans la promotion de l'assurance indicielle axée sur le développement [387].

#### *Le secteur privé et le financement de la MAC*

Le secteur privé, constitué surtout de commerciaux, est celui qui anime, depuis les réformes de 1994 avec le désengagement de l'État, le domaine de l'assurance en général [23]. Pour cette catégorie, le financement de la MAC provient de compagnies d'assurance privées ou des individus qui souscrivent à l'assurance [28] ou il provient de groupements de bénéficiaires ou d'autres institutions du secteur privé (des commerciaux intéressés par l'investissement ou des institutions pour une donation). Généralement peu ou pas du tout subventionné par l'État et retissant ou ne disposant pas des capacités suffisantes pour le développement de la micro assurance [19], le secteur privé, avec l'appui de divers autres intervenants dans le domaine de la Micro assurance climatique, comme le GIIF (Global Index Insurance Forum) de la Banque Mondiale, participe à l'instauration de marchés viables pour la micro assurance en générale et l'indicielle en particulier; quand l'assistance qui lui est apportée lui assure :

- renforcement des capacités, du fait des subventions qui lui sont accordées pour : la formation des institutions financières et des assureurs locaux, à la conduite d'études de faisabilité, à l'élaboration des contrats d'assurance indicielle, à la prise en charge des demandes d'indemnisation, etc.; et autres activités de conseil sur diverses thématiques nécessitant ce genre d'appui; et
- accompagnement financier et/ou fiscal – y compris l'aide au paiement de la prime, comme l'une des solutions pour soutenir la demande dans le secteur – pour faire baisser par exemple le coût de la micro assurance agricole [511].

#### *Le PPP et le financement de la MAC*

Au regard de tout ce qui précède, en rapport avec les capacités des secteurs public et privé face au financement de la micro assurance climatique, il est aisé de comprendre que le partenariat public-privé, s'il est judicieusement établi, semble se présenter comme l'approche la plus (ou l'une des plus) efficace pour réussir le financement le plus optimal de la MAC, surtout dans les

contextes de sous-développement, où ni l'un, ni l'autre n'est vraiment en capacité pour l'assurer convenablement (au service du client et des plus pauvres) seul.

### *La société civile*

En développement et pratiquement sans de grandes capacités dans notre contexte, la société civile peut toujours, là où il est noté des défaillances au niveau du secteur public et peut être du secteur privé, s'essayer à combler le vide ou à jouer les rôles complémentaires. Dans ce cadre, la société civile encore démunie, peut servir de courroie de transmission entre les populations et les donateurs, bailleurs de fonds – partenaires au développement, organisations internationales et même le gouvernement, et apporter son (mode de) financement, souvent à travers les interventions qu'elle peut développer ou exécuter avec le financement d'autres bailleurs. A ce titre, la société civile, si ses capacités sont renforcées, peut apporter une contribution inestimable au financement des volets "non conventionnels" des modèles de MAC, que nous suggérons. Biesma, cité par Börzel et Foro, disait à ce sujet que dans les contextes de pauvreté où l'État n'est pas en mesure de fournir les services publics essentiels à l'ensemble de la population, l'influence du Droit international humanitaire et des manifestations de la globalisation se fait par l'intermédiaire de partenaires (internationaux et nationaux) qui tentent de combler cette insuffisance [512;513; 29]. Mais il arrive que la société civile en général et les ONG, en particulier, contribuent selon Schuller à consolider les effets de la globalisation et d'une certaine façon à saper la souveraineté des États [514;29]

#### **5.2.1.2. Mode de distribution des produits et services de la MAC**

Nous avons dit que selon Pineault, évoquer le financement c'est aborder à la fois la source de l'argent et le mode de distribution de l'argent [28]. Au sujet du mode de distribution, nous évoquerons ici la chaîne de fourniture de la micro-assurance et les modèles de distribution des produits et services de la micro assurance à la clientèle.

#### *Chaîne de fourniture de la micro-assurance climatique [518]*

Dans la chaîne de fourniture, des réassureurs aux assurés on peut retenir :

- les réassureurs : en fournissant au niveau mondial, régional et national une assurance qui couvre partiellement les assureurs, pour des risques liés aux catastrophes, les réassureurs

comme : Paris Re, Interpolis Re, Munich Re, Swiss Re, etc. et les institutions comme ARC, l'État, etc., qui peuvent se substituer au réassureur, jouent un rôle capital dans le développement de la micro assurance climatique;

- les assureurs : porteurs de risques, ils peuvent être des assureurs privés, des mutuelles, des ONG et associations, des IMF, des groupes informels, etc., qui reçoivent les primes et gèrent la conformité réglementaire;
- les canaux de distribution : ils sont des agents de compagnie d'assurance, des IMF, des banques, des ONG et associations, des fournisseurs d'intrants ou d'équipements aux agriculteurs, etc., qui vendent des produits et services de micro assurance, collectent les primes et peuvent aider les souscripteurs à régler les réclamations;
- les assurés : Ils sont des agriculteurs et des éleveurs, qui achètent les produits et services de micro assurance climatique;
- institutions d'appui : Bon nombre d'associations, de professionnels du secteur, de législateurs, des institutions de contrôle/supervision, des bailleurs de fonds, des donateurs, etc., apportent leur appui au développement de la micro assurance climatique;
- les donateurs : Il s'agit d'institutions qui à tous les niveaux, soutiennent d'une manière ou d'une autre, soutiennent par leur donation les acteurs de la chaîne de distribution de la MAC; comme la Fondation Bill et Melinda Gates et leur donation à l'OIT [518].

#### *Modèles d'institution de distribution de produits et services de micro assurance*

Pour la distribution à la clientèle, quatre modes de distribution des produits et services de la micro assurance répartis, selon des études rapportées dans le compte rendu de la Conférence sur la micro assurance de Munich en 2005, à travers quatre modèles d'institutions [516;515] :

- du modèle partenaire-agent : il est basé sur la collaboration étroite entre une compagnie de micro assurance traditionnelle et une IMF (Institution de Micro Finance) ou toute autre organisation fournissant des services aux plus pauvres [515];
- du modèle de la vente directe (assureur intégral) : sa caractéristique est que l'assureur s'occupe entièrement de toutes les étapes de la chaîne de valeur et la vente directe des polices d'assurance aux populations se fait par le biais d'agents ou de salariés, rémunérés à la commission ou les deux [515];

- du modèle dit communautaire : beaucoup plus prégnant en Afrique noire, il est la résultante des valeurs culturelles communautaires de solidarité, dans un contexte où la grande majorité de la population active exerce dans le secteur informel [515]; ce qui fait penser à Qureshi que les assureurs s'aventurent en eaux inconnues, dès qu'ils se lancent, avec ou sans partenariats, dans la tranche de populations à faibles revenus [517;515];
- des caisses de crédit et des coopératives/mutuelles d'assurance : s'investissant dans la lutte contre la pauvreté, elles sont perçues comme primordiales, en ce sens qu'elles permettent aux populations concernées de se sortir elles-mêmes d'affaires [515].

### **5.2.1.3. Mécanisme de financement de la micro assurance climatique**

Dans la perspective d'une réflexion pour un financement en cohérence avec les différents modèles de MAC proposés, la conception et la mise en œuvre du mécanisme de financement de la micro assurance climatique, comme ensemble d'approches et de moyens [519], pour en assurer la durabilité ou la pérennisation, devra prendre en compte et étudier à l'avance les dispositions pour améliorer l'accessibilité financière, de la clientèle ciblée aux produits et services de la MAC à vendre. Jemli, Yahyaoui et Chtourou, pensent qu'une telle disposition est essentielle et l'expliquent par le fait que les assureurs peuvent être incapables de répondre aux catastrophes futures; et dans ces conditions, la micro assurance climatique perdrait son importance et sa capacité à couvrir les pertes générées par les catastrophes hydrométéorologiques [8]. A ce titre, et en guise de réponse à cette préoccupation pour l'avenir de la micro assurance contre les catastrophes et d'atténuation de leurs pertes, Kunreuther et Micheal-Kerjan ont préconisé le respect de deux principes :

« (i) le premier principe consiste à charger des primes de couverture basées sur le risque assurable afin de refléter les risques sous-jacents et pouvoir les utiliser pour inciter les gens à entreprendre les mesures préventives via la modulation de leurs primes; (ii) le deuxième principe est destiné à aider les populations à faibles revenus et résidant dans des zones à haut risques à acheter une couverture d'assurance sachant que tout traitement spécial destiné à renforcer l'accessibilité financière de cette catégorie, en rendant la prime abordable, devrait provenir des fonds publics et non de la compensation des primes d'assurance à travers l'adoption d'un tarif unique (ce qui revient à une subvention des primes des hauts risques par celles des faibles) » [520].

Il va sans dire, qu'à l'instar d'un écosystème à plusieurs paliers, la micro assurance nécessite l'implication et la cohabitation de plusieurs intervenants, chacun dans son rôle, mais

judicieusement superposés de façon à ce que, d'un côté, il faut atteindre convenablement les populations, comprendre leurs besoins et assurer la couverture de leurs risques (les réseaux de distribution et la population); et que d'un autre côté, il faut aussi sécuriser et diversifier adéquatement les risques pris en charge (les réassureurs et assureurs) [521].

Le tableau qui suit donne le détail sur le mécanisme de financement, selon les modèles de micro assurance climatique proposés.

Mode de fonctionnement et du financement de la micro assurance climatique	Chaîne de fourniture de la micro assurance climatique					Contrôle Coordination
	Réassureur	Assureur	Donateur organisme soutien	Distributeur	Assuré	
<p><b>Fonctionnement</b></p> <p>Fondé sur le principe de responsabilité collective et de solidarité, pour assurer une répartition juste du transfert des risques. Il peut fonctionner :</p> <p><u>Prioritairement</u> : sur la base du modèle de la vente directe avec assureur intégral; et le modèle partenaire-agent.</p> <p><u>Accessoirement</u> : les caisses de crédit et des coopératives/mutuelles d'assurance, et peut-être le modèle dit communautaire, si certaines conditions de participation sont remplies.</p>	<p>Assure les assureurs</p> <p>Les réassureurs habituels dans le secteur, dont :</p> <p>Paris Re,</p> <p>Interpolis Re,</p> <p>Munich Re,</p> <p>Swiss Re, etc.</p> <p>Fondation Z Zurich, IFC, USAID, AusAID</p>	<p>Les compagnies d'assurance: AMAB</p> <p>IMF, Banques,</p> <p>ONG et associations,</p> <p>Groupes informels</p>	<p>L'État et le secteur public dans un rôle de pionnier.</p> <p>Banque Mondiale</p> <p>OIT avec IMPACT</p> <p>ARC-Union Africaine</p> <p>BAD</p> <p>Fondation Z Zurich, IFC, USAID, AusAID</p>	<p>Agents compagnies d'assurance ou de micro assurance</p> <p>ONG</p>	<p>Agriculteur et éleveur de toutes les régions</p> <p>Ensemble de la population</p>	<p>État</p> <p>Direction des assurances</p> <p>Assemblée nationale</p> <p>ONG</p> <p>Société civile</p> <p>Maires des communes</p>
<p><b>Financement</b></p> <p><u>Surtout</u> : par les assureurs et réassureurs, Puis par les assurés qui paient les primes.</p> <p><u>Accessoirement</u> : Donations diverses, et subvention possible de l'État, pour les primes des plus démunis; la mise à disposition d'expertise et des services, ou contribue à la réassurance.</p>						
<p><b>Fonctionnement</b></p> <p>Fondé sur le principe d'exigence sociale pour d'utilisation rationnelle des ressources afin de maximiser les avantages collectifs, pour assurer la qualité des services.</p> <p><u>Prioritairement</u> : sur la base du modèle de la vente directe avec assureur intégral; et le modèle partenaire-agent.</p> <p><u>Accessoirement</u> : les caisses de crédit et des coopératives/mutuelles d'assurance, pour leur expérience de la gestion de l'informel.</p>	<p>Les réassureurs habituels dans le secteur, dont :</p> <p>Paris Re,</p> <p>Interpolis Re,</p> <p>Munich Re,</p> <p>Swiss Re, etc.</p>	<p>Les compagnies d'assurance: AMAB</p> <p>IMF, Banques,</p> <p>ONG et associations,</p> <p>Groupes informels</p>	<p>L'État et le secteur public dans un rôle de pionnier.</p> <p>Banque Mondiale</p> <p>OIT avec IMPACT</p> <p>ARC-Union Africaine</p> <p>BAD</p>	<p>Agents compagnies d'assurance ou de micro assurance</p>	<p>Agriculteur et éleveur de toutes les régions</p> <p>Ensemble de la population</p>	<p>État</p> <p>Direction des assurances</p> <p>Assemblée nationale</p>
<p><b>Financement</b></p> <p><u>Surtout</u> : par les assureurs et réassureurs, Puis par les assurés qui paient les produits et services</p>						

Modèle de micro assurance climatique	Mode de fonctionnement et du financement de la micro assurance climatique	Chaîne de fourniture de la micro assurance climatique					Contrôle Coordination
		Réassureur	Assureur	Donateur organisme soutien	Distributeur	Assuré	
	<p><u>Accessoirement</u> : Subvention possible de l'État, pour les primes des plus démunis; la mise à disposition d'expertise pour la formation, la réglementation, le contrôle et autres services, contribue à la réassurance. Contributions diverses des donateurs.</p>						
Modèle construit sur le fondement de la liberté individuelle	<p><b>Fonctionnement</b> Fondé sur le principe d'autonomie individuelle, de droit et capacité pour chaque personne ou organisation d'agir librement de façon autonome, intentionnelle et responsable. Il peut fonctionner :</p> <p><u>Prioritairement</u> : sur la base du modèle de la vente directe avec assureur intégral.</p>	<p>Les réassureurs habituels dans le secteur, dont : Paris Re, Interpolis Re, Munich Re, Swiss Re, etc.</p>	<p>Les compagnies d'assurance: AMAB</p> <p>IMF, Banques, ONG et associations, Groupes informels</p>	<p>L'État et le secteur public dans un rôle de pionnier. Banque Mondiale OIT avec IMPACT ARC-Union Africaine BAD</p>	<p>Agents compagnies d'assurance ou de micro assurance</p>	<p>Agriculteur et éleveur de toutes les régions</p> <p>Ensemble de la population</p>	<p>État</p> <p>Direction des assurances</p> <p>Assemblée nationale</p>
	<p><b>Financement</b> <u>Surtout</u> : par les assureurs et réassureurs, Puis par les assurés qui paient les primes. <u>Accessoirement</u> : L'État comme réassureur</p>						
Combinaison des modèles fondés sur l'équité et l'efficacité	<p><b>Fonctionnement</b> Fondé sur le principe de responsabilité collective et de solidarité, qui impose des exigences sociales pour maximiser les avantages collectifs et la qualité des services. Il peut fonctionner :</p> <p><u>Prioritairement</u> : sur la base du modèle de la vente directe avec assureur intégral; et le modèle partenaire-agent. <u>Accessoirement</u> : les caisses de crédit et des coopératives/mutuelles d'assurance, et le modèle dit communautaire,</p>	<p>Les réassureurs habituels dans le secteur, dont : Paris Re, Interpolis Re, Munich Re, Swiss Re, etc.</p> <p>Fondation Z Zurich, IFC, USAID, AusAID</p>	<p>Les compagnies d'assurance: AMAB</p> <p>IMF, Banques, ONG et associations, Groupes informels</p>	<p>L'État et le secteur public dans un rôle de pionnier. Banque Mondiale OIT avec IMPACT ARC-Union Africaine BAD</p>	<p>Agents compagnies d'assurance ou de micro assurance</p> <p>ONG</p> <p>Société civile</p>	<p>Agriculteur et éleveur de toutes les régions</p> <p>Ensemble de la population</p>	<p>État</p> <p>Direction des assurances</p> <p>Assemblée nationale</p>
	<p><b>Financement</b> <u>Surtout</u> : par les assureurs et réassureurs, les primes des assurés et les diverses donations. <u>Accessoirement</u> : Subvention possible de l'État, pour les primes des plus démunis; la mise à disposition d'expertise pour la formation, la réglementation, le contrôle et autres services, contribue à la réassurance.</p>						

Modèle de micro assurance climatique	Mode de fonctionnement et du financement de la micro assurance climatique	Chaîne de fourniture de la micro assurance climatique					Contrôle Coordination
		Réassureur	Assureur	Donateur organisme soutien	Distributeur	Assuré	
Modèle micro assurance combinée aux pratiques endogènes de PS	<p>Avec usage de ressources financière – Tontine</p> <p><b>Fonctionnement</b> Fonctionne sur la base d'ensembles de regroupements règlementés de personnes, dans une zone géographique donnée (village, commune, département, etc.), qui se connaissent et s'assemblent, qui peuvent cotiser les primes, épargner ensembles; et peuvent servir de canaux de distribution Il peut fonctionner :</p> <p><u>Prioritairement</u> : sur la base du modèle dit communautaire (pour l'implication des communautés); et les caisses de crédit et des coopératives/mutuelles d'assurance (pour leur expérience).</p> <p><u>Accessoirement</u> : sur la base du modèle partenaire-agent, à adapter, où une importance sera accordée aux services en rapport avec la formation, la prévention, etc.</p> <p><b>Financement</b> <u>Surtout</u> : Donations diverses, subventions de l'État, pour les primes, la mise à disposition d'expertise et des services, et surtout pour la réassurance. Primes payées par les assurés. <u>Accessoirement</u> : par les assureurs et réassureurs, Le financement des communautés, des Maires (communes) et autres donations</p>	<p>Les réassureurs habituels dans le secteur, dont :</p> <p>Paris Re, Interpolis Re, Munich Re, Swiss Re, etc.</p> <p>État - subvention</p>	<p>Les compagnies d'assurance: AMAB</p> <p>IMF, Banques,</p> <p>ONG et associations, Groupes informels</p>	<p>L'État et le secteur public dans un rôle de pionnier.</p> <p>Banque Mondiale OIT avec IMPACT</p> <p>ARC-Union Africaine BAD</p> <p>Entreprise de BTP (moderne et artisanale)</p>	<p>Agents compagnies d'assurance ou de micro assurance</p> <p>ONG</p> <p>Société civile</p> <p>Maires des communes</p> <p>Groupements de producteurs</p> <p>Entreprise de BTP (moderne et artisanale)</p>	<p>Agriculteur et éleveur de toutes les régions</p> <p>Ensemble de la population</p>	<p>État</p> <p>Direction des assurances</p> <p>Assemblée nationale</p>
	<p>Avec usage de ressource financière - Solidarité</p> <p><b>Fonctionnement</b> Fonctionne sur la base d'ensembles de regroupements règlementés de personnes, dans une zone géographique donnée (village, commune, département, etc.), qui se connaissent et s'assemblent, qui peuvent cotiser les primes, épargner ensembles; et qui peuvent s'entraider individuellement et collectivement à travers des travaux communautaires (réfection ou reconstruction de maisons détruites par exemple). L'utilisation des connaissances et pratiques endogènes, comme modes de financement et d'intervention devra être encouragée. il peut fonctionner :</p>	<p>Les réassureurs habituels dans le secteur, dont :</p> <p>Paris Re, Interpolis Re, Munich Re, Swiss Re, etc.</p> <p>État - subvention</p>	<p>Les compagnies d'assurance: AMAB</p> <p>IMF, Banques,</p> <p>ONG et associations, Groupes informels</p>	<p>L'État et le secteur public dans un rôle de pionnier.</p> <p>Banque Mondiale OIT avec IMPACT</p> <p>ARC-Union Africaine BAD</p>	<p>Agents compagnies d'assurance ou de micro assurance</p> <p>Entreprise de BTP (moderne et artisanale)</p>	<p>Agriculteur et éleveur de toutes les régions</p> <p>Ensemble de la population</p>	<p>État</p> <p>Direction des assurances</p> <p>Assemblée nationale</p>

Modèle de micro assurance climatique	Mode de fonctionnement et du financement de la micro assurance climatique	Chaîne de fourniture de la micro assurance climatique					Contrôle Coordination
		Réassureur	Assureur	Donateur organisme soutien	Distributeur	Assuré	
	<p><u>Prioritairement</u> : sur la base du modèle dit communautaire (pour l'implication des communautés); et les caisses de crédit et des coopératives/mutuelles de micro assurance (pour leur expérience).</p> <p><u>Accessoirement</u> : sur la base du modèle partenaire-agent, à adapter, où une importance sera accordée aux services en rapport avec la formation, la prévention, etc.</p>			Entreprise de BTP (moderne et artisanale)	ONG Société civile Maires des communes		
	<p><b>Financement</b> <u>Surtout</u> : Donations diverses, subventions de l'État, pour les primes, la mise à disposition d'expertise et des services, et surtout pour la réassurance. Primes payées par les assurés. <u>Accessoirement</u> : par les assureurs et réassureurs, Le financement des communautés, des Maires (communes) et autres donations</p>				Groupements de producteurs		
Sans usage de ressource financière - Solidarité	<p><b>Fonctionnement</b> Fonctionne sur la base d'ensembles de regroupements réglementés de personnes, dans une zone géographique donnée (village, commune, département, etc.), qui se connaissent et s'assemblent, qui peuvent diversement offrir leurs forces de travail, à mobiliser pour des travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) en lien avec les besoins de financement et en lieu et place des primes de micro assurance, épargner ensembles; et qui peuvent s'entraider individuellement et collectivement à travers des travaux communautaires (réfection ou reconstruction de maisons détruites par exemple). L'utilisation des connaissances et pratiques endogènes, comme modes de financement et d'intervention (pour la réduction des risques de catastrophes, et autres activités d'intérêt public) devra être encouragée. Ce modèle de MAC sera surtout utilisé pour la couverture de risques en rapport avec les maisons endommagées ou détruites par les inondations.  il peut fonctionner :</p>	<p>Les réassureurs habituels dans le secteur, dont : Paris Re, Interpolis Re, Munich Re, Swiss Re, etc.</p> <p>État - subvention</p>	<p>Les compagnies d'assurance: AMAB</p> <p>IMF, Banques,</p> <p>ONG et associations, Groupes informels</p>	<p>L'État et le secteur public dans un rôle de pionnier.</p> <p>Banque Mondiale</p> <p>OIT avec IMPACT</p> <p>ARC-Union Africaine</p> <p>BAD</p> <p>Entreprise de BTP (moderne et artisanale)</p>	<p>Agents compagnies d'assurance ou de micro assurance</p> <p>ONG Société civile</p> <p>Maires des communes</p> <p>Groupements de producteurs</p> <p>Entreprise de BTP (moderne et artisanale)</p>	<p>Agriculteur et éleveur de toutes les régions</p> <p>Ensemble de la population</p>	<p>État</p> <p>Direction des assurances</p> <p>Assemblée nationale</p>

Modèle de micro assurance climatique	Mode de fonctionnement et du financement de la micro assurance climatique	Chaîne de fourniture de la micro assurance climatique					Contrôle Coordination
		Réassureur	Assureur	Donateur organisme soutien	Distributeur	Assuré	
	<p><u>Prioritairement</u> : sur la base du modèle dit communautaire (pour l'implication des communautés); et les caisses de crédit et des coopératives/mutuelles de micro assurance (pour leur expérience).</p> <p><u>Accessoirement</u> : sur la base du modèle partenaire-agent, à adapter, où une importance sera accordée aux services en rapport avec la formation, la prévention, etc.</p> <p>Financement</p> <p><u>Surtout</u> : Donations diverses, État-Assureur, ou subventions de l'État, pour les primes, la mise à disposition d'expertise et des services, et surtout pour la réassurance.</p> <p>Primes payées par les assurés, sous forme de bien matériel et/ou de forces de travail.</p> <p><u>Accessoirement</u> : par les assureurs et réassureurs, Le financement des communautés et des Maries (communes) sous diverses formes et autres donations.</p>						
Modèle MA combiné aux produits de PS	<p>Modèle inspiré des pratiques de la microfinance</p> <p>Fonctionnement</p> <p>Il fonctionne sur le modèle de services permanents de formation, d'encadrement divers et de suivi qu'offrent les IMF aux bénéficiaires/clients, pour le renforcement des capacités à l'entrepreneuriat ou simplement à l'initiation et à la gestion des activités génératrices de revenu. Au-delà de la micro assurance, ce modèle peut aider à l'épargne, pour entre autres garantir le paiement des primes de micro assurance.</p> <p>il peut fonctionner :</p> <p><u>Prioritairement</u> : sur la base du modèle des caisses de crédit et des coopératives/mutuelles de micro assurance, et du modèle partenaire-agent.</p> <p><u>Accessoirement</u> : sur la base du modèle de la vente directe avec assureur intégral.</p>	<p>Les réassureurs habituels dans le secteur, dont :</p> <p>Paris Re, Interpolis Re, Munich Re, Swiss Re, etc.</p> <p>État - subvention</p>	<p>Les compagnies d'assurance: AMAB</p> <p>IMF, Banques,</p> <p>ONG et associations, Groupes informels</p>	<p>L'État et le secteur public dans un rôle de pionnier.</p> <p>Banque Mondiale OIT avec IMPACT ARC-Union Africaine BAD</p>	<p>Agents compagnies d'assurance ou de micro assurance</p>	<p>Agriculteur et éleveur de toutes les régions</p> <p>Ensemble de la population</p>	<p>État</p> <p>Direction des assurances</p> <p>Assemblée nationale</p>

Modèle de micro assurance climatique	Mode de fonctionnement et du financement de la micro assurance climatique	Chaîne de fourniture de la micro assurance climatique					Contrôle Coordination
		Réassureur	Assureur	Donateur organisme soutien	Distributeur	Assuré	
	<p>Financement</p> <p><u>Surtout</u> : par les assureurs et réassureurs, Puis par les assurés qui paient leurs primes.</p> <p><u>Accessoirement</u> : Subvention de l'État, pour divers appuis (dispositifs de démarrage, primes aux démunis, formation, mise à disposition d'expertises, etc.). Les donations et appuis divers</p>						
<i>Modèle combiné à la microfinance</i>	<p>Fonctionnement</p> <p>Il fonctionne en partie sur le modèle de micro assurance ordinaire mais orientée sur la couverture des risques d'inondation et de sécheresse, avec ses caractéristiques; et qui s'imprègne aussi du modèle de services permanents de formation, d'encadrement divers et de suivi qu'offrent les IMF aux bénéficiaires/clients, pour le renforcement des capacités à l'entrepreneuriat ou simplement à l'initiation et à la gestion des activités génératrices de revenu. Au-delà de la micro assurance, ce modèle peut aider à l'épargne, pour entre autres garantir le paiement des primes de micro assurance.</p> <p>La prime de la MAC peut être incluse à tout contrat de microfinance (en cas de souscription rendu obligatoire) ou à volonté pour ceux des clients qui la désirent.</p> <p>il peut fonctionner :</p> <p><u>Prioritairement</u> : sur la base du modèle partenaire-agent et du modèle des caisses de crédit et des coopératives/mutuelles de micro assurance.</p> <p><u>Accessoirement</u> : sur la base du modèle de la vente directe avec assureur intégral.</p>	<p>Les réassureurs habituels dans le secteur, dont :</p> <p>Paris Re, Interpolis Re, Munich Re, Swiss Re, etc.</p> <p>État - subvention</p>	<p>Les compagnies d'assurance:</p> <p>AMAB</p> <p>IMF, Banques,</p> <p>ONG et associations, Groupes informels</p>	<p>L'État et le secteur public dans un rôle de pionnier.</p> <p>Banque Mondiale OIT avec IMPACT ARC-Union Africaine BAD</p>	<p>Agents compagnies d'assurance ou de micro assurance</p>	<p>Agriculteur et éleveur de toutes les régions</p> <p>Ensemble de la population</p>	<p>État</p> <p>Direction des assurances</p> <p>Assemblée nationale</p>
	<p>Financement</p> <p><u>Surtout</u> : par les assureurs et réassureurs, Puis par les primes payées par les assurés.</p> <p><u>Accessoirement</u> : Subvention de l'État, pour divers appuis (dispositifs de démarrage, primes aux démunis, formation, mise à disposition d'expertises, etc.), diverses donations et divers modes de financement non monétaire.</p>						

Modèle de micro assurance climatique	Mode de fonctionnement et du financement de la micro assurance climatique	Chaîne de fourniture de la micro assurance climatique				Contrôle Coordination	
		Réassureur	Assureur	Donateur organisme soutien	Distributeur		Assuré
<p><i>Modèle combiné à d'autres produits de protection sociale</i></p>	<p><b>Fonctionnement</b></p> <p>Il est fondé sur la base de la MAC combinée isolément ou collectivement avec les produits des six domaines à travers lesquels le système de protection sociale s'exerce au Bénin (combinaison de la MAC avec l'assistance sociale et/ou les services d'action sociale, et/ou avec la politique de gratuité dans certains secteurs sociaux, et/ou avec les subventions à la consommation et/ou avec la promotion de l'emploi et des activités génératrices de revenu).</p> <p>Le fonctionnement tiendra grand compte des différentes combinaisons. Mais l'avantage principal de ce modèle est que l'ensemble des fonds ou une bonne partie des fonds destinés à ces six volets de la protection sociale peut être utilisée par l'État pour subventionner la MAC.</p> <p>Mais la combinaison de plusieurs produits de protection sociale avec la MAC, peut rendre la gestion du modèle plus complexe.</p> <p>il peut fonctionner :</p> <p><u>Prioritairement</u> : sur la base du modèle dit communautaire (pour l'implication des communautés); et le modèle des caisses de crédit et des coopératives/mutuelles d'assurance (pour leur expérience).</p> <p><u>Accessoirement</u> : sur la base du modèle partenaire-agent, à adapter, où une importance sera accordée aux services en rapport avec la formation, la prévention, etc.</p> <p><b>Financement</b></p> <p><u>Surtout</u> : Donations diverses, subventions de l'État, pour les primes, la mise à disposition d'expertise et des services, et surtout pour la réassurance. Primes payées par les assurés.</p> <p><u>Accessoirement</u> : par les assureurs et réassureurs, Le financement des communautés, des Mairies (communes) et autres donations</p>	<p>Les réassureurs habituels dans le secteur, dont :</p> <p>Paris Re, Interpolis Re, Munich Re, Swiss Re, etc.</p> <p>État - subvention</p>	<p>Les compagnies d'assurance: AMAB</p> <p>IMF, Banques,</p> <p>ONG et associations, Groupes informels</p>	<p>L'État et le secteur public dans un rôle de pionnier.</p> <p>Banque Mondiale OIT avec IMPACT</p> <p>ARC-Union Africaine BAD</p>	<p>Agents compagnies d'assurance ou de micro assurance</p>	<p>Agriculteur et éleveur de toutes les régions</p> <p>Ensemble de la population</p>	<p>État</p> <p>Direction des assurances</p> <p>Assemblée nationale</p>

Modèle de micro assurance climatique	Mode de fonctionnement et du financement de la micro assurance climatique	Chaîne de fourniture de la micro assurance climatique					Contrôle Coordination
		Réassureur	Assureur	Donateur organisme soutien	Distributeur	Assuré	
Modèle de micro assurance hybride	<p>MA Hybride : Mod Traditionnel fort &amp; Mod inspirée de PE de PS fort</p> <p><b>Fonctionnement</b> Il est un dérivé de paquets ou bouquets de produits et services multidimensionnels résultants de la combinaison de différents modèles, à composer pour répondre à des besoins spécifiques, bien évalués. Ces bouquets de produits et services de micro assurance climatique, représentent des modèles hybrides de MAC, résultant de la combinaison de modèle traditionnel et de modèle inspiré de pratiques endogènes de protection sociale. il peut fonctionner :</p> <p><u>Prioritairement</u> : sur la base du modèle partenaire-agent et le modèle des caisses de crédit et des coopératives/mutuelles de micro assurance, <u>Accessoirement</u> : et peut-être sur la base du modèle dit communautaire.</p> <p><b>Financement</b> <u>Surtout</u> : Donations diverses, subventions de l'État, pour les primes, la mise à disposition d'expertise et des services, et surtout pour la réassurance. Primes payées par les assurés. <u>Accessoirement</u> : par les assureurs et réassureurs, Le financement des communautés, des Maries (communes) et autres donations</p>	<p>Les réassureurs habituels dans le secteur, dont : Paris Re, Interpolis Re, Munich Re, Swiss Re, etc.</p> <p>État - subvention</p>	<p>Les compagnies d'assurance: AMAB</p> <p>IMF, Banques,</p> <p>ONG et associations, Groupes informels</p> <p>État - subvention</p>	<p>L'État et le secteur public dans un rôle de pionnier. Banque Mondiale OIT avec IMPACT ARC-Union Africaine BAD</p>	<p>Agents compagnies d'assurance ou de micro assurance</p>	<p>Agriculteur et éleveur de toutes les régions</p> <p>Ensemble de la population</p>	<p>État</p> <p>Direction des assurances</p> <p>Assemblée nationale</p>
	<p>MA Hybride : Mod Traditionnelle fort &amp; Mod combiné PS fort</p> <p><b>Fonctionnement</b> Il est un dérivé de paquets ou bouquets de produits et services multidimensionnels résultants de la combinaison de différents modèles, à composer pour répondre à des besoins spécifiques, bien évalués. Ces bouquets de produits et services de micro assurance climatique, représentent des modèles hybrides de MAC, résultant de la combinaison de modèle traditionnel et de modèle combiné de protection sociale. il peut fonctionner :</p> <p><u>Prioritairement</u> : sur la base du modèle de la vente directe avec assureur intégral; et le modèle partenaire-agent; les caisses de crédit et des coopératives/mutuelles de micro assurance,</p>	<p>Les réassureurs habituels dans le secteur, dont : Paris Re, Interpolis Re, Munich Re, Swiss Re, etc.</p> <p>État - garant</p>	<p>Les compagnies d'assurance: AMAB</p> <p>IMF, Banques,</p> <p>ONG et associations, Groupes informels</p>	<p>L'État et le secteur public dans un rôle de pionnier. Banque Mondiale OIT avec IMPACT ARC-Union Africaine BAD</p>	<p>Agents compagnies d'assurance ou de micro assurance</p>	<p>Agriculteur et éleveur de toutes les régions</p> <p>Ensemble de la population</p>	<p>État</p> <p>Direction des assurances</p> <p>Assemblée nationale</p>

Modèle de micro assurance climatique	Mode de fonctionnement et du financement de la micro assurance climatique	Chaîne de fourniture de la micro assurance climatique					Contrôle Coordination
		Réassureur	Assureur	Donateur organisme soutien	Distributeur	Assuré	
	<p><u>Accessoirement</u> : sur la base du modèle dit communautaire.</p> <p>Financement</p> <p><u>Surtout</u> : Donations diverses, subventions de l'État, pour les primes, la mise à disposition d'expertise et des services, et surtout pour la réassurance. Primes payées par les assurés.</p> <p><u>Accessoirement</u> : par les assureurs et réassureurs, Le financement des communautés, des Maries (communes) et autres donations</p>						
MA Hybride : Mod Inspiré de PE de PS fort & Modèle combiné à PS fort	<p>Fonctionnement</p> <p>Il est un dérivé de paquets ou bouquets de produits et services multidimensionnels résultants de la combinaison de différents modèles, à composer pour répondre à des besoins spécifiques, bien évalués. Ces bouquets de produits et services de micro assurance climatique, représentent des modèles hybrides de MAC, résultant de la combinaison de modèle inspiré de pratiques endogènes de protection sociale et de modèle combiné de protection sociale. il peut fonctionner :</p> <p><u>Prioritairement</u> : sur la base du modèle dit communautaire, du modèle des caisses de crédit et des coopératives/mutuelles d'assurance; et le modèle partenaire-agent.</p> <p><u>Accessoirement</u> : et peut-être sur la base du modèle de la vente directe avec assureur intégral;</p> <p>Financement</p> <p><u>Surtout</u> : Donations diverses, subventions de l'État, pour les primes, la mise à disposition d'expertise et des services, et surtout pour la réassurance. Primes payées par les assurés.</p> <p><u>Accessoirement</u> : par les assureurs et réassureurs, Le financement des communautés, des Maries (communes) et autres donations.</p>	<p>Les réassureurs habituels dans le secteur, dont :</p> <p>Paris Re, Interpolis Re, Munich Re, Swiss Re, etc.</p> <p>État – subvention</p> <p>État - garant</p>	<p>Les compagnies d'assurance: AMAB</p> <p>IMF, Banques,</p> <p>ONG et associations, Groupes informels</p>	<p>L'État et le secteur public dans un rôle de pionnier. Banque Mondiale OIT avec IMPACT ARC-Union Africaine BAD</p>	<p>Agents compagnies d'assurance ou de micro assurance</p>	<p>Agriculteur et éleveur de toutes les régions</p> <p>Ensemble de la population</p>	<p>État</p> <p>Direction des assurances</p> <p>Assemblée nationale</p>

Modèle de micro assurance climatique	Mode de fonctionnement et du financement de la micro assurance climatique	Chaîne de fourniture de la micro assurance climatique					Contrôle Coordination
		Réassureur	Assureur	Donateur organisme soutien	Distributeur	Assuré	
MA Modèle Hybride Plus	<p><b>Fonctionnement</b></p> <p>Il est un dérivé de paquets ou bouquets de produits et services multidimensionnels résultants de la combinaison de différents modèles, à composer pour répondre à des besoins spécifiques, bien évalués. Ces bouquets de produits et services de micro assurance climatique, représentent des modèles hybrides de MAC, résultant de la combinaison du modèle traditionnel, du modèle inspiré de pratiques endogènes de protection sociale et du modèle combiné de protection sociale. il peut fonctionner :</p> <p><u>Prioritairement</u> : sur la base du modèle dit communautaire, du modèle des caisses de crédit et des coopératives/mutuelles de micro assurance; et le modèle partenaire-agent.</p> <p><u>Accessoirement</u> : sur la base du modèle de la vente directe avec assureur intégral.</p> <p><b>Financement</b></p> <p><u>Surtout</u> : Donations diverses, subventions de l'État, pour les primes, la mise à disposition d'expertise et des services, et surtout pour la réassurance. Primes payées par les assurés.</p> <p><u>Accessoirement</u> : par les assureurs et réassureurs, Le financement des communautés, des Maries (communes) et autres donations.</p>	<p>Les réassureurs habituels dans le secteur, dont :</p> <p>Paris Re, Interpolis Re, Munich Re, Swiss Re, etc.</p> <p>État – subvention</p> <p>État - garant</p>	<p>Les compagnies d'assurance: AMAB</p> <p>IMF, Banques,</p> <p>ONG et associations, Groupes informels</p>	<p>L'État et le secteur public dans un rôle de pionnier.</p> <p>Banque Mondiale OIT avec IMPACT</p> <p>ARC-Union Africaine BAD</p>	<p>Agents compagnies d'assurance ou de micro assurance</p> <p>IMF, Banques,</p> <p>ONG et associations,</p> <p>Groupes informels de commerciaux</p>	<p>Agriculteur et éleveur de toutes les régions</p> <p>Ensemble de la population</p>	<p>État</p> <p>Direction des assurances</p> <p>Assemblée nationale</p>
MA Modèle Hybride Plus-Plus	<p><b>Fonctionnement</b></p> <p>Il est un dérivé de paquets ou bouquets de produits et services multidimensionnels résultants de la combinaison de différents modèles, à composer pour répondre à des besoins spécifiques, bien évalués. Ces bouquets de produits et services de micro assurance climatique, représentent des modèles hybrides de MAC, résultant de la combinaison de l'ensemble combiné du modèle traditionnel, du modèle inspiré de pratiques endogènes de protection sociale et du modèle combiné de protection sociale, le tout au modèle hybride plus. il peut fonctionner :</p>	<p>Les réassureurs habituels dans le secteur, dont :</p> <p>Paris Re, Interpolis Re, Munich Re, Swiss Re, etc.</p>	<p>Les compagnies d'assurance: AMAB</p> <p>IMF, Banques,</p> <p>ONG et associations, Groupes informels</p>	<p>L'État et le secteur public dans un rôle de pionnier.</p> <p>Banque Mondiale OIT avec IMPACT</p> <p>ARC-Union Africaine BAD</p>	<p>Agents compagnies d'assurance ou de micro assurance</p>	<p>Agriculteur et éleveur de toutes les régions</p> <p>Ensemble de la population</p>	<p>État</p> <p>Direction des assurances</p> <p>Assemblée nationale</p>

Modèle de micro assurance climatique	Mode de fonctionnement et du financement de la micro assurance climatique	Chaîne de fourniture de la micro assurance climatique					Contrôle Coordination
		Réassureur	Assureur	Donateur organisme soutien	Distributeur	Assuré	
	<p><u>Prioritairement</u> : sur la base du modèle dit communautaire, du modèle des caisses de crédit et des coopératives/mutuelles de micro assurance; et le modèle partenaire-agent.</p> <p><u>Accessoirement</u> : sur la base du modèle de la vente directe avec assureur intégral.</p>	<p>État – subvention</p> <p>État - garant</p>					
	<p><b>Financement</b></p> <p><u>Surtout</u> : Donations diverses, subventions de l'État, pour les primes, la mise à disposition d'expertise et des services, et surtout pour la réassurance. Primes payées par les assurés.</p> <p><u>Accessoirement</u> : par les assureurs et réassureurs, Le financement des communautés, des Mairies (communes) et autres donations.</p>						

Sources : Adaptation de la portion « chaîne de fourniture de la micro assurance climatique », Yaya Koloma, 2015

Tableau XLIII. : Mécanisme de financement de la micro assurance climatique

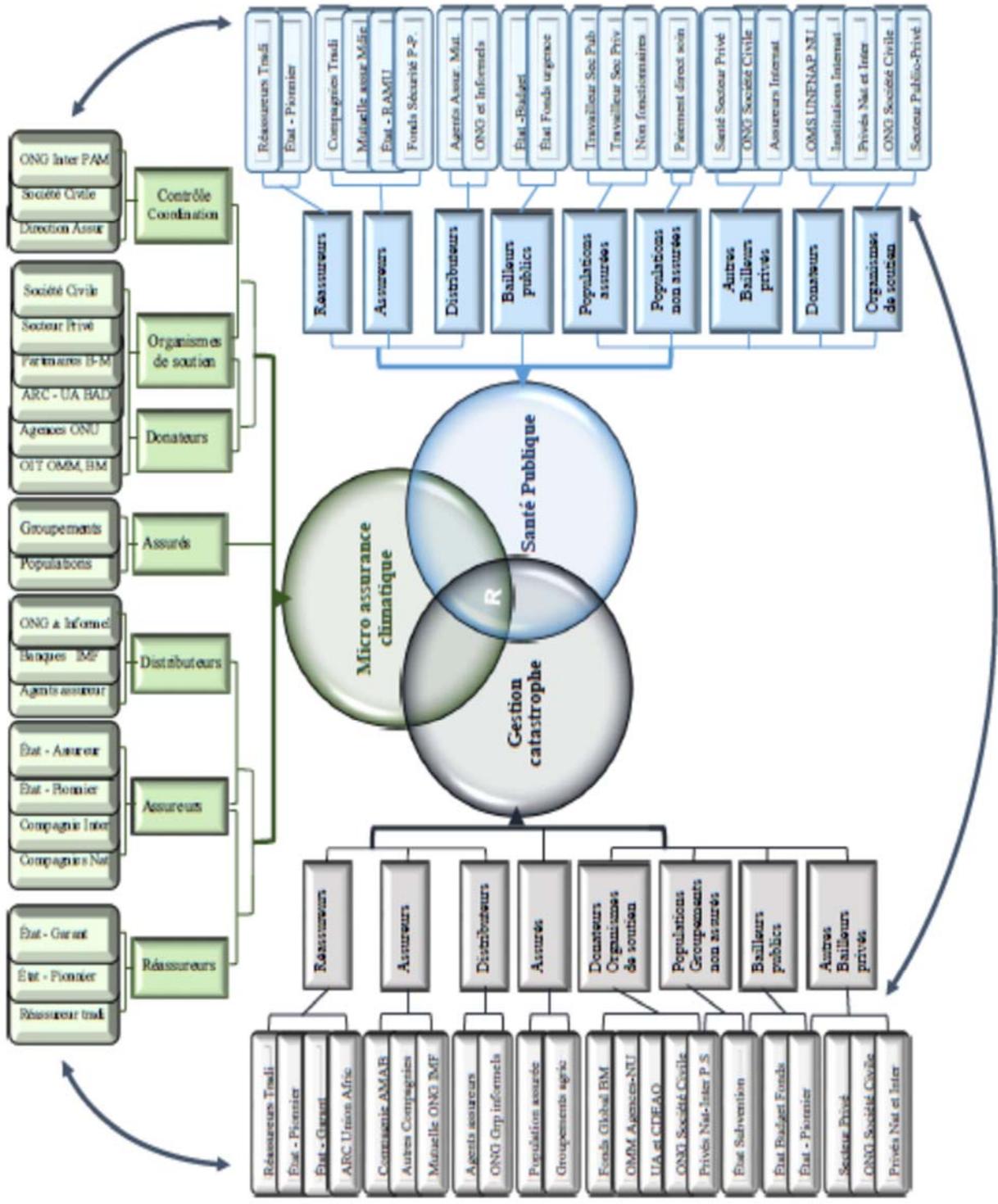


Figure 40. Mécanisme intégré de financement de la MAC, de la gestion des catastrophes et de la santé publique

## **5.2.2. Comment financer la gestion intégrée des catastrophes avec la micro assurance climatique**

Comme nous le faisons remarquer en introduction la sous-section sur le financement de l'intégration de la MAC à GC, on ne peut réfléchir au financement de la MAC sans penser au financement plus global de la gestion intégrée des catastrophes avec la MAC. En effet, le financement des risques de catastrophes est réparti entre les instruments financiers ex post, qui incluent les réserves budgétaires, la réallocation budgétaire, la dette et l'augmentation des taxes; et les instruments financiers ex ante, qui comprennent les fonds de garantie, le crédit contingent, et le transfert du risque (tel que l'assurance ou la micro assurance), et qui fournissent aux pays une source immédiate de financement; permettant si nécessaire, la mobilisation d'autres ressources financières à la suite des catastrophes [522]. Bien que, nous ne pouvons douter de la micro assurance, du fait de son rôle, comme étant aussi bien un instrument financier ex ante, qu'un instrument financier ex post, pour la gestion des catastrophes (voir la section 3 de ce chapitre), elle ne nous semble pas en mesure d'en assumer seule le financement, sans d'autres fonds.

Le mécanisme de financement de la MAC présenté ci-dessus a révélé qu'il importe de diversifier les sources des revenus nationaux, sachant que pour augmenter substantiellement les fonds nationaux pour la gestion des catastrophes, il faut principalement : (i) attribuer davantage de ressources financières existantes à la gestion des catastrophes ; et (ii) trouver de nouvelles méthodes de collecte des fonds ou de diversifier les sources; par exemple, en percevant plus efficacement des impôts et des cotisations d'assurance; ce qui permettrait d'obtenir des fonds supplémentaires [510]. C'est donc à se demander si rendre la micro assurance universelle serait une solution.

### **5.2.2.1. Oser la micro assurance universelle pour la gestion des catastrophes**

L'Organisation Mondiale de la Santé, qui a fait la preuve de ses expériences dans le cadre de l'assurance médicale universelle, pense que chaque pays pourrait, en matière de couverture de risques sanitaires (disons de tout risque, qu'il soit biologique ou climatique), lever des fonds nationaux supplémentaires ou diversifier ses propres sources de fonds s'il le souhaitait [510]. Tout est alors question de décision à prendre, et cela est aussi valable face au choix d'une option

d'universalité de la micro assurance climatique, afin de concevoir et de mettre en place une stratégie de financement à travers un processus d'adaptation continue, qui repose sur un apprentissage continu, sur les réalités pratiques du système, constamment réévaluées et réajustées; plutôt qu'une progression linéaire qui peut faire rêver d'une certaine perfection hypothétique [510]. Une telle démarche devra être aussi soutenue par la conviction que « *l'accès à des produits d'assurance appropriés est un facteur essentiel contribuant à la diminution de la vulnérabilité et l'amélioration des niveaux de vie des populations marginalisées et des institutions les supportant* » [521]. Sachant que la pérennisation des dispositifs de la micro assurance climatique requiert tout d'abord un passage à une plus grande échelle [386], rendre la MAC obligatoire, puis universelle, seraient deux options stratégiques pertinentes et efficaces à étudier.

#### **5.2.2.2. Combiner micro assurance climatique et assurance médicale universelle, dans une dynamique qui mobilise les intérêts.**

Nous avons déjà abordé les rapports entre aléa et maladie, risque climatique et risque biologique, santé publique et gestion des catastrophes; et évoqué en quoi les changements et les risques climatiques, déterminent de plus en plus les risques biologiques et sont donc liés. En effet les catastrophes, avec les dégâts et les pertes, surtout le drame et la brutalité des pertes qu'elles portent, ont toujours suscité inquiétude et mobilisations diverses; et semblent drainer plus de financement que les interventions ayant trait au développement ou qui ne portent pas sur elles la crainte du drame. Par ailleurs, les risques hydrométéorologiques constituent un facteur aggravant pour la morbidité et la mortalité de plusieurs maladies, qui pourraient alourdir les charges de l'assurance médicale universelle et compromettre sa durabilité ou pérennisation, alors qu'une combinaison des deux assurances améliorerait la prévention des différents risques. Ce serait donc une manière de s'adapter aux nouvelles réalités, qu'imposent les changements climatiques et la gestion des risques qu'ils drainent avec eux. Selon l'OMS, les systèmes de financement de la santé doivent s'adapter, parce qu'il est non seulement toujours possible d'apporter des améliorations, mais aussi parce que la situation des pays change, le profil des risques et des maladies évolue, les ressources pour y faire face montent et baissent, les institutions se développent ou périclitent [510]; et il faut réfléchir autrement et oser changer avec les changements.

### **5.3. La MAC et l'importance de son rôle pour l'efficacité de la gestion intégrée des catastrophes**

Étant donné que le rôle et l'importance de l'assurance et de la micro assurance en général ont déjà été développé tout au long de ce document, nous insisterons dans cette section surtout sur le rôle de la micro assurance agricole et les possibilités que la micro assurance pourrait offrir si elle est adaptée pour couvrir l'habitat des populations pauvres dans les villages exposés aux risques d'inondation. Les pertes non assurées ayant pour effet d'enfermer les populations dans un cercle vicieux de dénuement, explique globalement le fait que l'assurance ou la micro assurance, en général, avec sa capacité à couvrir les risques de pertes ou les dommages, est essentielle au développement [511]. L'assurance agricole, quant à elle, est importante parce que l'agriculture, activité économique à risque, peut être un moteur clé de développement économique et humain [395]; surtout des agriculteurs aux capacités limitées, pour l'investissement dans l'innovation et l'amélioration des méthodes agricoles, du fait de la réticence des banques à leur faire des prêts [523; 395]. Alors, pour traiter de l'importance de son rôle pour l'efficacité de la gestion intégrée des catastrophes, nous présenterons respectivement dans les sous-sections 1 à 3 : la contribution de la MAC aux différents volets de la gestion des catastrophes; le potentiel de la MAC pour le développement ou le renforcement des capacités; et la MAC, comme outil de justice sociale, d'équité et d'équité du genre.

#### **5.3.1. La MAC et sa contribution aux différents volets de la GC**

Les interventions de la gestion des catastrophes peuvent être décomposées en différents volets chargés de la prévention, de l'atténuation ou adaptation, de la préparation et de la réponse, faite de secours d'urgence, de relèvement précoce, de relèvement/réhabilitation et de reconstruction. Dans cette sous-section il s'agit d'étudier en quoi la MAC contribue au développement de ces volets de la GC.

L'intérêt pour l'assurance agricole, selon Sandmark, Debar et Tatin-Jaleran, procède de son impact potentiel sur la pérennisation des exploitations agricoles; d'autant plus qu'au-delà de la réparation des dommages, les produits d'assurance agricole apportent aussi aux agriculteurs des prestations indirectes (un accès renforcé au crédit, des bonifications d'intérêt, des montants

empruntables supérieurs, des informations météorologiques, une diminution des risques techniques, une formation technique agricole et des rabais) qui, non seulement, en améliorent la valeur pour le client, mais aident à davantage de capacités pour prévenir, atténuer les risques, puis se préparer et répondre aux manifestations catastrophiques des différents aléas [395]. En effet, utilisée comme outil d'assistance en cas de catastrophe, l'assurance indicielle permettrait de protéger les populations contre les pertes catastrophiques; tout comme elle aide à la protection des investissements des agriculteurs, et favorise l'accroissement de leurs revenus, quand elle est utilisée comme vecteur de développement [395].

Par ailleurs, face aux catastrophes, le gouvernement et les organisations humanitaires interviennent fréquemment, lorsqu'elles occasionnent d'importantes pertes, auxquelles les capacités faibles, voire inexistantes de la société locale ne peuvent faire face. Mais ces interventions humanitaires qui s'avèrent indispensables dans les moments critiques, portent, elles aussi, des insuffisances ou problèmes, au nombre desquels on peut retenir : (i) la difficulté à cibler strictement ceux qui en ont véritablement besoin ; (ii) l'aide humanitaire qui peut arriver trop tard après la survenue des catastrophes; (iii) l'aide inadaptée ou l'aide (alimentaire par exemple) qui peut fausser des « *dynamiques de développement* » [66] ou des dispositions déjà en cours ou existants (par exemple les mesures incitatives qui font faire baisser les prix locaux pour des produits agricoles); et (iv) le financement de l'aide humanitaire en cas de catastrophe n'est pas assuré et dépend surtout d'appels aux donateurs internationaux, après la survenue de la catastrophe [387]; avec l'incertitude, l'irrationalité et l'inefficacité qui semblent accompagner généralement ces genres de situation.

#### *L'assurance indicielle, comme outil d'assistance en cas de catastrophe [387]*

Selon Duffau, Lagandré, Chetaille, et al., face aux risques climatiques, deux stratégies sont généralement mises en œuvre<sup>16</sup> : (i) la première consiste à agir en prévention à l'aléa climatique; avec l'utilisation de différentes techniques agricoles (des actions de nature *ex ante* qui évitent ou limitent une trop grande variation des productions) qui permettent de minimiser ou de réduire la dépendance aux conditions climatiques, avec l'irrigation et le drainage, l'utilisation de

---

<sup>16</sup> Cette typologie est inspirée des travaux du consortium Ecart sur la gestion du risque prix (Ecart 2009). [386]

variétés adaptées à l'environnement local, la lutte contre l'érosion des terres, etc.; et (ii) la seconde stratégie consiste à agir en réaction (réponse) à un aléa climatique, pour préserver le revenu de l'agriculteur; en compensant la perte de revenu liée à la diminution de la production du fait de l'aléa climatique (par exemple, assurance récolte) [386].

Dans l'humanitaire, l'assistance a pour objectif de protéger et d'assurer la survie des populations affectées<sup>17</sup>. D'après Hazell, P., Anderson, J. et al, l'assurance indicielle serait un outil pour l'assistance dans les interventions de gestion des catastrophes [387]. Alors elle pourrait, en effet, permettre de protéger les populations (leur vie, leur santé et leurs actifs) contre des pertes catastrophiques; tout comme elle pourrait contribuer à sauver des vies et des moyens de subsistance, en offrant une réponse plus rapide et plus rentable aux catastrophes naturelles.

Ces auteurs pensent : (i) qu'au niveau Macro, le gouvernement se protège des bouleversements, en prévoyant de la liquidité anticipée pour les premières dépenses de secours et l'organisation humanitaire peut financer ses opérations grâce à un contrat de transfert du risque basé sur un indice ou peut fournir une couverture par l'intermédiaire d'un bon d'assurance de survie déclenché par un indice; (ii) qu'au niveau Méso, le gouvernement pourrait utiliser les banques, les PSF (professionnels du secteur financier), les fournisseurs d'intrants, les associations d'agriculteurs et les ONG pour distribuer les bons d'assurance contre les catastrophes; et (iii) qu'au niveau Micro, l'agriculteur bénéficie d'une couverture explicite, encaissable et prévisible; contre un événement bien défini, et la prime est payée en majeure partie par le gouvernement pendant que l'organisation humanitaire pourrait utiliser l'assurance indicielle en conservant les indemnités versées par l'assurance et en les utilisant pour financer directement ses propres efforts humanitaires [387].

C'est dire que l'assurance indicielle, ouvre de nouvelles perspectives; en offrant des opportunités significatives pour servir d'outil de gestion des risques climatiques; en permettant aux gouvernements et aux organismes d'aide de prévoir les catastrophes; et en faisant en sorte qu'ils sont assurés et que les fonds soient disponibles lorsqu'ils en auront besoin; puis en facilitant également la planification (comme le Plan de contingence) ; parce que les

---

<sup>17</sup> *Objectif de l'assistance humanitaire, cours de MAS en Action Humanitaire, à l'Université de Genève, 2005.*

gouvernements et les organismes d'aide peuvent suivre l'indice et faire une préparation aux réponses d'urgence efficace [389].

De façon pratique, en sélectionnant un indice climatique, comme un indicateur précoce ou stratégique annonçant une crise émergente, l'assureur est en mesure d'effectuer des versements rapides aux organisations humanitaires et aux foyers, et d'éviter les retards habituels subis lorsque les organisations humanitaires doivent entamer les processus de mobilisation de fonds, s'il existe des preuves de situations d'urgence [387]. D'après Dercon, Hoddinott et Woldehanna, les connaissances soutiennent que plus tôt l'aide humanitaire arrive après une crise/catastrophe, plus elle protège efficacement les populations affectées des impacts sociaux négatifs, en leur évitant d'avoir à vendre dans l'urgence leurs actifs, et plus elle accélère le processus de relèvement [524;387]. Selon une autre approche, l'organisation humanitaire pourrait travailler en amont en distribuant annuellement des bons d'assurance à des foyers ciblés, qui pourraient ensuite les faire valoir à la survenance d'une situation d'urgence et utiliser les fonds comme bon leur semble. Les avantages de cette solution pourraient se trouver amplifiés si les organisations humanitaires distribuaient les coupons d'assurance aux foyers avant une catastrophe; ce qui permettrait ainsi à ces derniers d'avoir directement accès à des espèces pour répondre à leurs besoins immédiats; et qui aurait également un impact sur le mode de financement de l'aide humanitaire (c'est-à-dire que les besoins financiers des organisations humanitaires seraient annualisés dans la prime d'assurance au lieu d'une mobilisation ad hoc de fonds en situation d'urgence) [387].

Mais, et cela est capital, l'assurance agricole ne peut toutefois être considérée comme un substitut à l'adaptation au changement climatique qui exigera une gamme complète d'interventions. De même, il manque toujours au secteur des études d'impact systématiques démontrant la contribution de l'assurance agricole au développement agricole [395].

### **5.3.2. La MAC, comme source de "*capabilité*"**

De plus en plus d'études démontrent que les pertes d'actifs et les bouleversements du revenu récurrents peuvent concourir à piéger les foyers [391;387], pendant que d'autres estiment que les revenus agricoles moyens pourraient être 10 à 20% plus élevés en l'absence de risques [525;

526;387]; donc si avec la micro assurance climatique il n'y a pas de pertes (du fait d'une prévention accrue) ou si les pertes sont couvertes, alors les populations gagneraient en capacités.

### **5.3.2.1. Micro assurance indicielle, comme vecteur de développement [387]**

Il s'agit d'étudier ici en quoi l'assurance indicielle peut induire le développement. Nous savons que l'assurance indicielle aide les agriculteurs à protéger leurs investissements, ouvre des perspectives permettant d'accroître leurs revenus (par ex. l'agriculture contractuelle, l'accès au crédit) et peut s'inscrire dans une stratégie plus vaste visant à faire sortir les agriculteurs de la pauvreté. [387]. Selon l'approche à trois niveaux que préconise P. Hazell, J. Anderson, et al., (i) au niveau Macro, le gouvernement réassure les assureurs; (ii) au niveau Méso, le prestataire de services financiers (PSF) souscrit une assurance de portefeuille ou une assurance collective qu'il revend au détail aux agriculteurs, associée à un crédit; l'association d'agriculteurs souscrit une assurance collective qu'elle revend au détail aux agriculteurs, associée à un crédit; alors que le fournisseur d'intrants souscrit une assurance collective qu'il revend au détail aux agriculteurs, associée aux achats d'intrants; et l'ONG souscrit une assurance collective qu'elle revend au détail aux agriculteurs [387]; alors (iii) qu'au niveau Micro, l'agriculteur souscrit une assurance dans le cadre d'une enveloppe de prestations plus vaste (par ex. un crédit et d'autres services financiers, l'accès aux nouvelles technologies, aux informations agricoles, etc.) [387]. Par ailleurs, avec l'assurance indicielle, les ménages peuvent jouer un rôle plus important dans la protection de leurs actifs productifs et de leur consommation; et ils sont en mesure d'adopter des stratégies agricoles plus risquées mais potentiellement plus rentables [387]. C'est dire qu'elle permet de débloquer l'accès aux marchés de produits agricoles à valeur élevée, aux intrants et aux technologies modernes, à l'information agricole, ainsi qu'au crédit et à d'autres services financiers [387]. Selon Duffau, Lagandré, et al, « *agir sur l'agriculture, c'est agir de manière efficace contre la pauvreté* » [386]. Alors, parler de micro assurance comme catalyseur de développement peut sembler vrai, sachant que la micro-assurance porte en elle la promesse de briser le cycle des vulnérabilités et de la pauvreté, qui se perpétue dans les classes socio-économiques les plus basses, composées de personnes travaillant souvent dans l'économie informelle, et qui sont plus vulnérables aux risques et les moins à même de faire face aux crises lorsqu'elles surviennent [424].

Marc Nabeth apporte, quant à lui, la contradiction au débat, en faisant remarquer que « *la micro assurance peut aider à éviter l'indigence, en aucun cas à en sortir* » [375], quand bien même, « *ces nouvelles formes d'assurances soutiennent et encouragent le développement économique et social à travers une prise de risque et des investissements supplémentaires, sans exclure pour autant du champ de la micro assurance les non-micro entrepreneurs* » [375]. C'est dire que selon lui, même si les nouveaux modèles d'assurance soutiennent et encouragent le développement socioéconomique, en encourageant des prises de risque et des investissements supplémentaires, ils ne peuvent exclure pour autant du champ de la micro assurance ceux qui ne peuvent même pas micro entreprendre [375]. Toutefois, « l'assurance indicelle doit être plus qu'un secteur rentable : elle doit aider les pouvoirs publics à poser de meilleurs choix en matière de gestion de la pauvreté et des catastrophes » [387].

Cependant, toutes ces potentialités de la micro assurance climatique ne sont réalisables qu'à la condition d'une réelle promotion de l'efficacité et de l'élimination du gaspillage [510]. Il va sans que, même s'il est impératif de collecter suffisamment d'argent pour la gestion des catastrophes, il est clair que l'argent seul n'assurera pas une couverture des risques, et que la véritable exigence est de garantir que les ressources sont utilisées de manière efficace [510]; afin de garantir à la micro assurance la possibilité de mieux se développer, pour effectivement servir de vecteur pour le développement.

### **5.3.3. La MAC, la justice sociale et l'équité**

Il est courant de noter que les interventions des gouvernements, dans la mise en œuvre des dispositions de protection sociale en faveur des populations vulnérables, sont souvent entachées par des erreurs de choix d'approches, avec l'application fréquente de l'approche populationnelle, ou d'erreurs d'appréciation du vrai statut social de certaines franges de populations ciblées [387].

P. Hazell, J. Anderson et al, ont relevé quelques-unes de ces situations, qui posent des problèmes de justice sociale ou d'équité. Pour eux, les gouvernements ne parviennent pas généralement à établir, une distinction claire entre les personnes capables de payer une assurance et les ménages incapables; et cette confusion sur ces deux types de ménages, qui accèdent tous deux à des initiatives gouvernementales entraîne la conception d'initiatives publiques très fortement

subventionnées à destination de tous et qui s'avèrent extrêmement coûteuses, à la fois en termes de coûts directs pour le gouvernement, mais également du fait de l'inefficacité économique qu'elles engendrent au travers de mesures incitatives faussées; ce qui pouvait être évité si une distinction claire avait été établie entre les besoins de ces deux types de foyers, avec la mise au point d'instruments plus ciblés et plus efficaces [387].

C'est dire que, dans une perspective d'équité, la micro assurance fondée sur des contrats performants promeut et veille à instaurer, en cas de catastrophe, des secours raisonnablement efficaces – avec par exemple : (i) une aide d'urgence qui évite des erreurs, comme cibler les populations qui n'ont subi aucune perte, au détriment de nombreuses vraies victimes qui ne reçoivent rien ; (ii) ou une aide en nature non adaptée à l'ampleur des pertes individuelles (victimes pauvres "sur indemnisées" et les plus riches sous indemnisées) – afin de ne pas induire un tel déséquilibre entre les pertes et leur indemnisation [6]. Elle peut alors permettre d'apporter des secours post-catastrophe, sans induire des coûts prohibitifs pour le démarrage de l'intervention, si un programme de lutte contre la pauvreté et un filet social existent ; et si la gouvernance est de qualité et sait tirer parti des compétences et des ressources respectives des partenaires [6]. Ce point de vue est largement partagé par 85% des participants à l'étude, qui pensent que *« l'assurance tient par exemple compte de l'importance des dommages et ne fait pas des réparations en tenant compte de la taille du ménage affecté, comme nous le faisons dans les secours d'urgence. C'est donc à chacun selon ce qu'il mérite ou ce à quoi il a droit »* (Entretien 11 3GICC1).

Mais *« ce que la micro assurance fait ressortir, c'est l'incapacité des couvertures conçues pour les pays développés ou pour la frange fortunée des pays en développement à fournir une solution pour la frange pauvre de ces pays »* [527;375]. Alors, au-delà de la problématique des vulnérabilités, la micro assurance soulève la question de l'État de droit et de l'éthique d'une société; parce qu'elle est bien incapable de réduire les vulnérabilités dans des zones de conflit armé ou dans les pays écrasés par un pouvoir totalitaire; et tout comme elle ne résoudra pas non plus la pauvreté massive; c'est en cela que la présence et le partage équitable de biens publics (éducation, santé, infrastructures collectives) influenceront considérablement l'efficacité des programmes de micro assurance [375]. A ce titre, face aux inégalités dans la couverture de la micro assurance, il appartient à l'État de veiller à ce que tous les prestataires, publics et privés,

opèrent correctement, équitablement et se chargent des besoins des bénéficiaires de manière coût-efficace et efficiente [510]. Étant donné que « *il existe des preuves incontestables que le pouvoir économique et social des femmes peut largement déterminer la mesure dans laquelle l'allocation des ressources au sein du ménage, profite aux enfants et favorise l'égalité des genres* » [537;538;136], il importe que les prestataires et les acteurs chargés de la coordination et du contrôle de l'implantation de la micro assurance climatique veillent à l'application et au respect de l'équité du genre.

### **5.3.4. La MAC et l'autonomie ou l'autonomisation**

Selon les participants à l'étude, « *le problème de la dépendance financière, matérielle et technique, va augmenter les vulnérabilités de façon durable* » (Entretien 3 1GICN3); puis « *être dépendant, c'est être vulnérable, et on ne peut pas être vulnérable et résilient* » (Entretien 1 1GICN1); parce qu'il sera difficile d'être résilient si on ne peut se prendre en charge (Entretien 4 1GICN4); et « *être dépendant et être résilient en permanence, n'est pas possible* » (Entretien 5 1GICN5). C'est dire que « *la résilience doit être pour tout le temps, alors que l'aide des autres ne peut pas être pour tout le temps* » (Entretien 6 2GICD1). Au regard de l'importance de cette autonomie au-delà de tout objectif de résilience, nous apportons ici quelques suggestions, comme contribution à sa réalisation.

#### **5.3.4.1. Mobiliser des expertises, comme moteur de l'autonomie**

La connaissance est l'outil indispensable dont on ne peut se passer pour prétendre atteindre l'objectif d'autonomie. Cela voudrait dire que le développement de modèles de micro assurance climatique, qui promeut des connaissances et des pratiques, pour la gestion efficace des risques de catastrophe, est indispensable à la réalisation de l'autonomie ; et requiert sur plusieurs plans de l'expertise, qu'il importe de mobiliser sur place (s'il y en a de vrais) ou d'ailleurs pour construire l'expertise locale. L'assistance humanitaire, l'appui technique et l'aide internationale aux urgences et au développement actuels et futurs offrent des opportunités, qu'il faut savoir identifier, organiser et exploiter à bon escient, pour le développement de la micro assurance climatique, et le renforcement des capacités pour l'implantation de la MAC et la gestion efficace du changement, qu'elle porte.

#### **5.3.4.2. Utiliser l'aide pour se libérer de la dépendance avec la MAC**

Les options préconisées surtout par la déclaration de Paris prônaient entre autres, l'implication des bénéficiaires [528], définie par le Petit Robert, comme étant aussi la complicité-conivence, le droit de regard, de libre discussion et d'intervention de ceux qui, dans une communauté, devraient en subir la loi, (le règlement), leur appropriation de l'aide, qui pourrait passer par une phase d'apprentissage [529]. Cela pose un problème de position, de volonté, de vision, de politiques, de stratégie (s) et de capacités des acteurs internationaux et nationaux à transférer leurs connaissances et à vouloir utiliser les ressources pour sortir les bénéficiaires de la MAC et de la gestion des catastrophes de leur situation de dépendance ; tout en sachant que quand la demande diminue, l'offre aussi diminue. Tout en faisant comprendre que l'autonomisation, comme un processus dynamique n'est pas synonyme d'exclusion de l'aide efficace, les bénéficiaires apprendront, sous l'impulsion d'une assistance/aide dynamique et participative, à se libérer progressivement, avec aussi l'apport de la couverture qu'offre la MAC, de la dépendance et à asseoir progressivement une autonomie dans la gestion des catastrophes au Bénin.

#### **5.3.4.3. Mobiliser les solutions locales et africaines**

Sachant d'expérience que la solution ne vient pas toujours d'ailleurs, il est important, face au besoin d'autonomisation de la gestion des catastrophes, il importe avant tout de repenser les possibilités d'une utilisation et organisation judicieuses et efficaces des ressources disponibles, afin de soutenir l'engagement de la MAC dans la prévention des risques. « *La reconnaissance de la valeur du savoir populaire et son utilisation dans les systèmes de savoir peuvent s'avérer utiles à cet égard* » [501]. Cela nécessite leur identification/mobilisation et l'orientation vers la satisfaction des besoins prioritaires des populations. Le développement de partenariat avec les pays de la sous-région Ouest africaine et plus globalement avec les pays africains, permettrait au Bénin de bénéficier de leurs acquis, expériences et aides dans le domaine.

## **5.4. Les trois piliers fondamentaux qui fondent la réussite de l'intégration de la MAC et l'efficacité de la GIC avec la MAC.**

La perspective d'une réussite de l'intégration de la MAC et d'une efficacité de la gestion intégrée des catastrophes avec la MAC, interroge sur les conditions essentielles à remplir pour y arriver. Pour les participants à l'étude, les acteurs, l'intérêt des acteurs et les ressources financières constituent les trois piliers sur lesquels reposent les réponses aux conditions, pour atteindre ces objectifs.

### **5.4.1. Les acteurs : quelle importance pour la réussite de l'intégration de la MAC?**

L'intégration de la micro assurance climatique à la gestion des catastrophes mobilise une diversité d'acteurs – parmi lesquels on peut distinguer : ceux qui œuvrent pour ou dans le secteur de la l'assurance/micro assurance, à savoir : (i) les pouvoirs publics, qui apportent le cadre législatif et réglementaire, la supervision (pour la protection du consommateur et la surveillance de la stabilité du secteur), le soutien général au développement agricole, et qui assument parfois le rôle de réassureur et de fournisseur de subsides; (ii) le réassureur, qui supporte une partie du risque et qui conçoit le produit; (iii) l'assureur, qui supporte le risque, conçoit le produit, encaisse les primes et finance les indemnités; (iv) le réseau de distribution, qui vend les polices d'assurance, perçoit les primes, reçoit les demandes d'indemnisation et distribue les indemnités; (v) le bénéficiaire, qui achète le produit de micro assurance (donc paie les primes) et qui touche les indemnités; (vi) les coordinateurs, qui coordonnent les divers acteurs et qui jouent souvent un rôle important dans la conception du produit; (vii) les organismes de soutien, qui valorisent le produit, fournissent des données et donnent accès à des prestations complémentaires (éducation, recherche, formation, informations météorologiques, etc.); (viii) les donateurs, qui financent l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de micro assurance agricole; et tous ceux qui œuvrent pour la gestion des catastrophes, de la santé, de la protection sociale, etc. – dans une interaction marquée par les caractéristiques d'une situation complexe, qui semble placer l'acteur au cœur des problèmes à résoudre.

C'est ce qui fait penser à Lamarche, Lamothe et al, que l'intégration des services repose davantage sur les enjeux humains qu'organisationnels et structurels [332]; et à Herbold d'estimer qu'aujourd'hui, l'obstacle clé au succès de l'assurance indicielle tient au manque de collaboration entre acteurs trop attachés à développer des produits d'assurance individuelle. [419;395]. Pourtant, pour l'un des participants à l'étude, la meilleure des ressources, ce sont les Hommes, parce que selon lui, dès qu'on réfléchit, on trouve la solution, quels que soient les moyens (financiers ou les moyens matériels) disponibles et on essaie de s'adapter pour résoudre le problème (Entretien 4 IGICN4).

Alors, étant donné qu'il s'agit d'intégration avec des acteurs, il s'agit donc aussi de problèmes d'humain au cœur du changement à construire. Sous cet angle, Bergeron disait que construire et gérer le changement nécessite un recours simultané à l'aménagement organisationnel (exercice intellectuel) et au développement organisationnel (associé aux relations humaines), sachant que l'ampleur des changements apportés à une organisation dépend des éléments situationnels (nature stable ou changeant, environnement et type de structure) les plus efficaces [115]. Il va sans dire que, l'approche du comportement organisationnel suggère, qu'au-delà des structures, des processus et des mécanismes de gestion, les individus doivent également être mis à contribution dans la mise en œuvre du changement organisationnel [115]. Dans cette approche qui fait de l'individu le moteur du changement, la réussite de son processus d'appropriation est fonction de son engagement authentique envers l'objectif poursuivi et l'organisation [530]. En effet, selon Collerette, Deliste et Perron, les agents de changement sont appelés à intervenir auprès d'individus, de groupes et d'organisations [273]. Ainsi, qu'il s'agisse de groupe ou d'organisation, la prise en compte de l'individu dans tous ses aspects semble fondamentale. C'est dire alors que, les traits de personnalité, les attitudes et les valeurs des individus touchés par le changement sont jugés importants et peuvent avoir une répercussion sur les groupes et les organisations dont ils font partie intégrante. Ignorer l'individu ou l'humain dans les autres approches du changement se révèle alors préoccupant, quand on sait que le processus de changement vécu par des personnes serait par expérience à peu près le même, tant du point de vue des systèmes techniques que des systèmes sociaux [273]. L'humain se présenterait alors comme le déterminant incontournable du changement, quelle que soit l'approche de changement adoptée. Mais c'est à se demander si la combinaison de cette approche aux autres, les rendrait

plus performantes ou plus efficaces dans les changements organisationnels, du fait de l'importance du rôle de plus en plus reconnu des individus et du leadership dans la gestion des organisations. C'est par ailleurs, cette approche du comportement organisationnel qui a généré le Développement organisationnel (DO), qui est le modèle de changement le plus populaire de cette approche et qui est aussi largement utilisé [294]. Avec le potentiel humain et l'importance que prend de plus en plus les notions du leadership et de leadership partagé pour faire face à la gestion de plus en plus complexe des organisations et des changements organisationnels, les approches qui les mettent en vedette, semblent bien indiquées pour offrir des opportunités de regroupement [294].

#### **5.4.2. L'intérêt des acteurs, comme déterminant de la réussite de l'intégration de la MAC, à tous les niveaux.**

Le concept de réseau d'acteurs, recouvre une pluralité de phénomènes concrets où les acteurs coopèrent à des fins économiques, sociales ou politiques et partageant certains intérêts dans un champ de politique publique qui se coordonnent, afin de faire pression sur le décideur public [232]. C'est dire que, les réseaux constituent des « communautés morales » dans la mesure où les comportements fondés sur la confiance et l'absence d'opportunisme sont nécessaires aux interactions au sein d'un réseau [232]. Pour agir sur les acteurs, Contandriopoulos et Denis pensent que l'usage : (i) de l'autorité : accorde une priorité à l'application des lois et des règlements, ce qui donne du pouvoir; (ii) de l'argent : impose des modalités de paiement, ce qui pousse à l'incitation; (iii) du prestige : donne des récompenses; (iv) des connaissances : à travers l'information, la formation et l'apprentissage, donne de l'influence; (v) de l'éthique : qui repose sur la morale, le droit, les normes sociales et les convictions religieuses, permet de respecter les engagements moraux [452].

Toutefois, les approches en termes de théorie des jeux montrent que la nature de la coordination et de la coopération dépend de la structure du réseau considéré, qui peut-être une structure "*d'opportunité et de pouvoir*", qui conditionne les avantages que chaque acteur retire de sa participation au réseau [232]. En effet, malgré les multiples formes, que prend la gestion horizontale, le partage d'autorité, l'investissement commun de ressources, l'existence d'avantages pour chacune des parties, le partage des risques, des responsabilités et de

l'obligation de rendre compte sont des points communs qu'il importe de reconnaître [240]. A ce titre et pour le secteur de la micro assurance, les pouvoirs publics, en tant que facilitateurs du développement des marchés, doivent mettre en place les bons incitants et motivations pour que tous les acteurs, susmentionnés à la sous-section 5.4.1, puissent s'engager dans la micro assurance climatique et favoriser son essor [395]. A cet effet, un régime réglementaire et un cadre juridique clairement définis sont indispensables pour délimiter le domaine d'activité des compagnies d'assurance et de micro assurance, garantir leur intégrité financière et inspirer confiance à tous les acteurs concernés [395]. Mais pour tous les acteurs des différents domaines impliqués dans l'intégration, il est cependant important de savoir que « *la gestion fondée sur le partage des valeurs permet de mettre sur pied des équipes de travail efficaces et d'améliorer la performance de l'organisation* » [531;115]. La réussite d'une telle approche passe par l'établissement d'un climat de confiance qui favorise la manifestation de : ces valeurs professionnelles, la recherche de l'excellence, la dignité au travail, par des acteurs bien renseignés/informés sur leur importance et de ce qui est attendu d'eux, en rapport avec le service à la clientèle, mais surtout en ce qui concerne leur participation et libre expression, l'évaluation périodique de leur rendement et des récompenses que cela pourrait engendrer; de même que du développement des talents et capacités, auquel ils ont droit [532;115].

### **5.4.3. Les ressources financières, le pilier incontournable**

Au chapitre 4, l'analyse des données a identifié que les ressources et particulièrement, les ressources humaines, vues en termes d'acteurs et d'acteurs et leurs intérêts, sont les piliers fondamentaux sur lesquels doit se fonder la réussite de l'intégration. Mais cette étude a aussi reconnu que même si les acteurs et leurs intérêts sont des déterminants importants, les ressources financières sont indispensables et incontournables, d'autant plus que pour eux, elles occupent une place prépondérante pour le développement et la réussite de leurs interventions. L'importance des ressources financières étant déjà abordé il n'est donc plus nécessaire de le développer dans ce chapitre (voir développement fait dans le chapitre précédent, à la section 4.2 : ressources financières et son importance dans la gestion des catastrophes).

Toutefois, il faut reconnaître que malgré l'intérêt que les acteurs accordent aux ressources financières, les trois piliers (acteurs, intérêts des acteurs et ressources financières) se valent et

sont indissociables, face aux objectifs de qualité des services et de réussite de l'intégration. C'est dire qu'elles (ressources humaines et financières) constituent un maillon solide de la structure (gouvernance et ressource) et, en tant que ressources, sont déterminantes pour la qualité de la gouvernance.

## **5.5. Limites et forces de la thèse**

Les limites dans la collecte et l'analyse des données (en ce qui concerne leurs validités) étant déjà abordées (voir chapitre 3, page 174), il ne sera traité ici que les autres aspects des limites en rapport avec la thèse en général.

### **5.5.1. Limites de la thèse**

L'objectif général de la présente recherche est d'analyser et de comprendre, comment l'intégration de la micro assurance climatique dans la gestion des catastrophes influence la performance du système et favorise la résilience des populations, dans un contexte de pauvreté; en vue de traiter d'une thématique qui place le rôle de l'assurance ou plus spécifiquement le rôle (de catalyseur de performance et de résilience) de la micro assurance climatique au cœur de la gestion des catastrophes; pour une thèse de doctorat dans le domaine de l'assurance, où les preuves de connaissances attendues doivent aller plus vers l'assurance que vers la gestion des catastrophes. Sachant qu'avec l'intégration il est autant important de connaître les "parties", secteurs ou disciplines impliquées dans l'intégration; il y a été délicat et bien difficile dans le cadre de ce travail de trouver la juste part nécessaire (de qu'est-ce qu'on intègre à quoi) pour chaque discipline; mais surtout pour la cohérence et la compréhension de l'ensemble. De ce fait, la limite première est de n'avoir pas pu apporter à cette thèse plus d'éléments, et plus spécifiquement de concepts applicables et appropriés, puisés dans les connaissances en assurance et surtout en micro assurance, pour argumenter ou défendre son rôle quand elle sort de sa zone de confort traditionnelle, pour s'intégrer à d'autres secteurs; ou à exploiter dans la conceptualisation de l'étude. Avec l'intégration de l'assurance à la gestion des catastrophes, le concept de l'implantation est bien approprié comme concept central, mais n'a pas été utilisé. En lui préférant le concept de la gouvernance pour la conceptualisation de l'étude et en proposant dans la discussion un processus d'intégration qui a aussi manqué de prendre en compte l'étape

d'implantation de la micro assurance; parce que la collecte de données n'a pas étudié certains aspects du contexte, région par région et pour toutes les régions du pays, au regard de leurs spécificités; ce qui représente une condition essentielle pour toute implantation. Par ailleurs, certaines propositions ou suggestions apportées dans la discussion manquent de précision, parce que l'accès à certaines données (par exemple le nombre total exact des salariés du pays) n'a pas été possible.

### **5.5.2. Forces de la thèse**

Globalement cette thèse a cherché à "démocratiser" la micro assurance, en la démystifiant et en la mettant à la compréhension et à la portée des populations les plus démunies. Les modèles de MAC que nous avons proposés prennent aussi bien l'accessibilité des plus pauvres et des plus riches en compte. Sur le plan de l'opérationnalisation de l'étude, tous les aspects de l'opérationnalisation ont été aussi bien étudiés dans l'analyse de la problématique, dans la collecte, l'analyse et la présentation des données, que dans la discussion. L'analyse des données secondaires des rapports du bilan de l'implantation du Cadre d'Action de Hyōgo, de trente (30) pays d'Afrique Subsaharienne a permis une bonne compréhension des problèmes liés à la gestion des catastrophes et d'apprécier l'importance des besoins en ressources financières et plus spécifiquement en transfert de risque, au niveau de la région et du Bénin. L'importance accordée à la connaissance du contexte et surtout des thématiques en rapport avec les risques et la résilience, à travers la modélisation des déterminants de la résilience, la modélisation du système de la gestion des catastrophes, a été capitale, pour la conception des modèles de MAC à intégrer. Sur le plan stratégique, l'utilisation de la santé publique comme instrument de gestion des catastrophes, qui a permis une combinaison de trois systèmes (gestion des catastrophes – micro assurance climatique – santé publique) pour la gouvernance de l'intégration de la MAC dans la GC, est une approche innovatrice, qui donne à ce travail une approche non encore abordée à notre connaissance. Par ailleurs le modèle conceptuel proposé est la résultante de l'assemblage bien imaginé de plusieurs modèles conceptuels, conçus par différents chercheurs, dans divers domaines et qui ont déjà fait leur preuve scientifique.

## **5.6. Contributions de la thèse;**

Cette thèse contribue avec ses propositions à sortir la micro assurance climatique du carcan de ses modèles de produits et gestions traditionnels en Afrique et, si elles sont appliquées, éviterait peut-être à la région le mimétisme qui risque de s'installer dans les années à venir avec le besoin d'implantation de mécanisme assurantiel pour la couverture des risques climatiques, que manifeste déjà la plupart des pays exposés; et auxquels il sera probablement proposé des modèles "copier-coller" d'un pays à un autre. Le modèle conceptuel proposé peut être aussi programmé pour aider à l'intégration de services, de produits et d'organisations, dans divers domaines d'intervention. Les différents outils conçus et proposés, peuvent aider d'autres études, qui abordent l'intégration, ou des secteurs comme la gestion des risques, la micro assurance, la gestion des catastrophes, la santé publique, etc.

## **5.7. Importance de la thèse**

Les variabilités et changements climatiques sont déjà une préoccupation et toutes les connaissances concordent pour reconnaître qu'ils vont s'aggraver à l'avenir. Alors, les problèmes de risques climatiques et biologiques vont continuer à se poser; et pour leur couverture la micro assurance climatique sera de plus en plus sollicitée, à travers le monde entier.

### **5.7.1. Pistes d'application pratique courante**

Conçu et bien détaillé pour être compréhensible et surtout pratique, cette thèse offre des outils et connaissances suffisants pour le développement de mécanismes d'implantation de micro assurance climatique. Appliquée au Bénin, elle peut servir immédiatement comme une des solutions attendues. Au regard de la multiplicité des modèles de MAC et modes d'intégration proposés, elle peut être aussi adaptée à d'autres contextes, qui répondraient à des caractéristiques semblables à ceux du Bénin.

### **5.7.2. Pistes d'éducation et de formation**

Reformulée elle peut servir de manuel de formation ou prise dans l'état, elle offre du matériel pour animer des cours ou des ateliers de formation ou des conférences, des débats ou tables

rondes, sur des thématiques qui portent sur la gestion des risques, la micro assurance, la gestion des catastrophes, la santé publique, etc.

### **5.7.3. Pistes de recherche.**

Cette recherche au lieu d'être conduite dans un seul pays, peut cibler trois, six pays ou plus, dans trois régions (Est, Ouest et Sud), ou envisager une comparaison avec l'étude de la même thématique dans les pays francophones et anglophones en Afrique Subsaharienne. L'étude pourrait être abordée sous l'angle de l'implantation. Il serait indispensable d'envisager l'évaluation (recherche) de la mise en œuvre de l'implantation de la MAC intégrée à la GC. La coordination de la gestion intégrée des catastrophes avec la MAC peut être étudiée, en utilisant l'approche de l'analyse des réseaux de relations sociales avec le logiciel R. Par ailleurs, les participants à l'étude ayant évoqué des connaissances endogènes dans le domaine de la gestion des catastrophes, des recherches pourraient s'y intéresser, ce qui ferait avancer les connaissances, qui seront d'une aide capitale. D'autres aspects soulevés dans la thèse pourraient inspirer d'autres travaux de recherche au Bénin ou ailleurs.

## Conclusion

Comment, dans un contexte de pauvreté, l'intégration de la micro assurance climatique, modifie la structure, le processus et le résultat de la gestion des catastrophes et assure la performance du système et la résilience des populations, telle est la question à laquelle cette étude a essayé d'apporter une réponse. L'analyse de la problématique a permis d'identifier les déficits d'assurance ou de micro assurance face aux défis de la gestion des catastrophes, comme le problème essentiel, qui limite les capacités de transfert des risques d'inondation et de sécheresse, surtout pour les pauvres en Afrique Subsaharienne en général, et au Bénin, considéré en particulier comme un contexte de non assurance par la Direction des assurances. Afin de mieux comprendre cette situation, en nous appuyant sur les rôles primaires de gestion des risques, reconnus à l'assurance ou à la micro assurance, il a été mis en évidence qu'au-delà de la faiblesse ou de l'inexistence de l'assurance ou de la micro assurance, c'est tout le système de gestion de catastrophe qui est marquée par des faiblesses ou défaillances, dont les ressources financières limitées, face à un système de protection sociale exempte de micro assurance climatique. Alors, si assurer la couverture des plus pauvres et des plus vulnérables, face aux inondations et à la sécheresse, relève de l'ordre normal des choses, donc admis comme étant indispensable et possible avec l'assurance ou la micro assurance dans les pays du Nord et certains pays d'Asie ou d'Afrique Australe, le Bénin n'a cependant pas encore intégré la micro assurance climatique à la politique de gestion des catastrophes.

Cette absence d'intégration de la micro assurance climatique aux systèmes de gestion des catastrophes, s'est alors inscrite comme un problème au cœur des déterminants de la résilience. La modélisation des déterminants sociaux de la résilience des populations, face aux risques de catastrophe, que nous avons proposée, a mis en relief trois différentes catégories de déterminants : immédiats, intermédiaires et structurels. Elle a aussi montré : (i) que quand on aborde les questions en rapport avec les risques de catastrophe et la résilience, les problèmes à résoudre sont, à terme, ceux en lien avec toutes les différentes formes d'inégalités, identifiées comme causes sous-jacentes, qui induisent les vulnérabilités et l'exposition aux aléas ; (ii) qu'au-delà de la résilience, c'est aussi l'autonomisation des systèmes qu'il faut viser ; et (iii) que régler les questions de résilience et d'autonomie face aux catastrophes dépasse ou ne peut

être des seules responsabilités des acteurs de la gestion des catastrophes ; mais de tous ceux qui œuvrent dans des secteurs qui déterminent ou qui impactent le risque, pris dans toute sa globalité.

La préoccupation de la gestion holistique du risque global, ou de la gestion tout-risque, telle que recommandée par le Cadre d'Action de Hyōgo et le Cadre d'Action de Sendai, a révélé que face à la complexité des déterminants des risques et de la résilience, la gestion des catastrophes se trouve aussi confrontée à une autre complexité, celle de la diversité des interconnexions entre les différentes catégories de risque; ou du moins, de la complexité des interactions entre systèmes naturels et systèmes sociaux et sociétaux, qui déterminent aussi les difficultés à gérer les catastrophes [57]; parce que face aux risques, les problèmes à résoudre sont le produit d'interactions [61] et les interactions indirectes comptent pour la compréhension des phénomènes [60]. De l'analyse de ces interconnexions entre les risques, il a été aussi révélé que le secteur de la santé a un rôle de leader à prendre et à assumer, dans la gestion de tous les risques de catastrophe; d'autant plus que la santé est au cœur de tous les risques ; un constat marqué ou confirmé par notre lecture de la figure de « *Global Risks Perception Survey* », représentant une interconnexion entre les conséquences des différentes catégories de risques (comme instabilité sociale, crise alimentaire et crise de l'eau, phénomènes climatiques extrêmes, échecs de la mitigation et de l'adaptation aux changements climatiques, chômage, migrations involontaires, échec de la gouvernance nationale, crises financières et conflits internes), qui sont à divers niveaux des déterminants de la santé.

Notre démarche qui répond à l'acceptation selon laquelle une meilleure connaissance ou compréhension de ces interconnexions favoriserait le développement des approches de la gouvernance horizontale ou de l'intersectorialité et la coordination qui, en réalité, n'ont pas cours dans les pratiques actuelles de gestion des catastrophes au Bénin. C'est pourquoi, en réponse à ces insuffisances, nous préconisons pour une gestion plus rationnelle, pertinente et efficace des catastrophes, une intégration de trois systèmes (le système de protection sociale, avec au premier plan celui de la micro assurance climatique, le système de la gestion des catastrophes et le système de la santé), tous reconnus outillés pour la gestion des risques. Une telle option, assimilable à un arsenal, concocté pour gérer les risques d'inondation et de sécheresse – au lieu de nous en tenir à une simple intégration de la micro assurance climatique

– reste le fondement même du présent projet de recherche. Son positionnement dans la modélisation au niveau des déterminants intermédiaires s’explique par le fait qu’en agissant sur des conditions matérielles défectueuses, marquées par l’absence de culture de risque et de culture de prévoyance, qui exacerbent des facteurs psychosociaux et favorisent des comportements néfastes de la part des populations, avec l’approche de trois systèmes intégrés, il serait plus aisé d’influer aussi efficacement sur les autres catégories de déterminants. Nous empruntons à Lallau un autre argument, applicable à la recherche du *statu quo*, le besoin de maintenir l’existant, de réduire les opportunités à expérimenter, la peur du paysan pauvre à faire l’apprentissage de l’échec et son refus de la prise de risques [533], parce qu’il est aussi question d’intégration/implantation dans un contexte où échouer après la réticence des bénéficiaires potentiels au changement ou à l’innovation serait désastreux pour l’initiative et pour toutes nouvelles initiatives dans le milieu.

Sachant que le fait d’identifier et d’évaluer les risques courus pour mieux les comprendre et pour mieux les surveiller, constitue une étape fondamentale pour asseoir une planification efficace de la gestion des catastrophes et la résilience d’un pays [59], l’analyse du profil de risques a montré qu’en dehors des risques hydro météorologiques, des risques biologiques et des risques d’origine anthropique, il existe une diversité de vulnérabilités face à la gestion des catastrophes; que nous avons analysée en nous appuyant sur les études de DARA, à travers l’étude des conditions et des capacités pour la réduction des risques de catastrophe, avec l’Indice de Réduction des Risques (IRR), qui a mis en évidence l’existence d’une corrélation positive entre les conditions socioéconomiques et moyens d’existence et la gouvernance [73]. Étant donné que l’existence de ces vulnérabilités et risques avait motivé des interventions dans le cadre de l’implantation du Cadre d’Action de Hyōgo, notre souci de comprendre ce qui a été fait en matière de réduction des risques de catastrophe et d’analyser l’environnement de l’intégration d’une micro assurance climatique dans la gestion des catastrophes, nous a amené à analyser des données secondaires collectées, par la Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes, auprès de trente (30) pays d’Afrique Subsaharienne à travers trente (30) rapports nationaux de suivi de la mise en œuvre du CAH (2013 – 2015).

Les résultats de l’implantation du CAH au Bénin, avec des niveaux de progrès encore limités; et l’analyse des problèmes [en lien avec une structure (gouvernance et ressources) complètement

déphasée selon qu'on va du niveau national au local, avec des structures départementales inexistantes, malgré son rôle défini par le Plan ORSEC] ayant déterminé la faiblesse des résultats obtenus, nous ont permis, après une modélisation du système de gestion intégrée des catastrophes avec l'assurance, de définir la question de recherche et les objectifs de la recherche, qui se résument globalement à : analyser et comprendre, comment l'intégration de la micro assurance climatique à la gestion des catastrophes influence la performance du système et favorise la résilience des populations, dans un contexte de pauvreté.

La mobilisation des connaissances ayant pris en compte : la micro assurance climatique, comme un instrument financier au service de la gestion des catastrophes (avec le rôle de l'assurance dans la promotion de l'efficacité de la gestion des catastrophes et le renforcement de la résilience; la mobilisation d'exemples de bonnes pratiques de micro assurance et de protection sociale en contexte de pauvreté); des concepts au cœur de la gestion des catastrophes, comme la vulnérabilité, le risque de catastrophe, la résilience et l'autonomisation; le concept de la gouvernance, vu sous l'angle de la prise et du pouvoir de décision, de la performance et de la gestion du changement organisationnel; puis la place de la santé publique dans la gestion des catastrophes; nous a permis de situer cette étude par rapport à ce qui existe déjà et d'en définir le cadre conceptuel. Centré sur les concepts de l'intégration, de la gouvernance intégrée et de la performance organisationnelle, l'opérationnalisation du processus de l'intégration de l'assurance à la gestion des catastrophes, en nous appuyant sur le modèle d'intégration des services, proposé par Lamarche, Lamothe et al., avec la construction d'un modèle conceptuel; dans une logique systémique, où s'articulent : une structure faite de gouvernance et de ressources; un processus fait : (i) de processus de prise de décision, qui conduit à l'adoption de deux axes d'intégration : avec le premier qui définit le modèle de micro assurance climatique et son mode d'intégration, et le second qui prend en compte la gouvernance de la GC restructurée et son mode d'intégration des pratiques des professionnels et des organisations; et (ii) de processus d'appropriation réussie; puis des résultats : qui montrent que face aux vulnérabilités des populations et des systèmes de gestion en rapport avec les catastrophes hydrométéorologiques, le développement de la micro assurance climatique, dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP), soutenu par : (iii) une restructuration des systèmes avec l'utilisation de la santé publique, comme instrument de gestion, pourra contribuer à renforcer le

financement local de la gestion des catastrophes; et (iv) des systèmes de protection sociale, pour atteindre des objectifs de performance des systèmes (résultat intermédiaire) et de résilience des systèmes et des populations (résultat visé), qui n'est possible sans l'équité dans la gestion intégrée des catastrophes avec la micro assurance climatique (résultat final).

Pour le besoin de compréhension en vue de répondre à la question de recherche, nous avons opté pour une recherche synthétique ou étude de cas multiples, avec trois niveaux d'analyse imbriqués, dans une approche qualitative. Chaque cas correspond à une intervention (la gestion intégrée des catastrophes) développée aux trois niveaux de l'administration territoriale (niveaux national, départemental et communal), par quatre groupes d'acteurs (les acteurs gouvernementaux, les gestionnaires, les professionnels et les autres acteurs). La démarche méthodologique, faite de recherche documentaire, d'entretien individuel semi dirigé de discussion de groupe et d'observation non participante, qui a permis de collecter les données nécessaires, pour mieux comprendre comment les caractéristiques de la structure de la gestion des catastrophes au Bénin, notamment comment l'intégration de la micro assurance climatique influence la gouvernance, les ressources, les processus et les résultats du système de gestion des catastrophes.

Pour l'analyse de ces données, nous avons utilisé l'analyse qualitative du contenu par codage, du fait que dans la recherche qualitative, la codification comme une procédure de déconstruction de données, fait du codage un travail simultané de création, d'interprétation et d'induction [347]. Le déroulement de cette analyse s'est alors fait par étape et a pris en compte : la préparation et la description du matériel brut, la réduction des données; le choix et l'application des modes d'analyse; et l'analyse transversale des situations ou des cas étudiés [35]; étant donné que les données se présentaient sous forme de discours et le logiciel QDA Miner nous y à aider.

Les résultats de la recherche ont été présentés à travers le développement de quatre différents thèmes. Se fondant sur les éléments constitutifs du modèle conceptuel, ils fournissent un ensemble de réponses aux préoccupations soulevées par la question et les objectifs de recherche et éclairent la compréhension de la thématique que soulève l'intégration de la micro assurance climatique, en contexte de pauvreté. La revue critique des caractéristiques du système de gestion des catastrophes au Bénin, a permis de se rendre compte, selon les participants à l'étude, que les promesses de performance du système et de résilience des populations ne sont pas tenues et ne

peuvent se réaliser à l'avenir si la structure et le processus ne sont pas améliorés, dans une optique qui réponde au résultat attendu. En effet, concernant la structure, les participants à l'études pensent que la couverture des différents volets de la gestion des catastrophes est faible, quand bien même ils estiment qu'ils sont tous importants; qu'en ce qui concerne la gouvernance, les participants ont reconnu à 100% que les mécanismes de gestion sont impertinents et inefficaces avec des capacités insuffisantes, pour une mise en œuvre difficile de projets pertinents, qui offrent des services inadaptés et pas du tout satisfaisants; du fait aussi que les fonctions de gestion sont mal assumées. Quant aux ressources (toutes catégories confondues), elles sont désignées par les participants comme les éléments dont l'absence ou la faiblesse limite la qualité des services qu'ils offrent (2/3 des codes), avec les ressources financières (60%) et 15% pour les ressources humaines; et 100% des participants ont reconnu que les ressources peuvent déterminer ou influencer la manière de gérer les catastrophes, les services et les résultats. Dans ces conditions, ils estiment que le processus est jugé incapable d'apporter des services de qualité requise pour les résultats attendus.

Il va sans dire que l'importance des ressources financières dans la gestion des catastrophes, n'est plus à démontrée. En effet, elles sont reconnues par 90% des participants à l'étude comme représentant le besoin le plus important; avec après les ressources humaines qualifiées (60%), les ressources matérielles (20%) et les ressources informationnelles (10%). Toutefois, les participants aux entretiens individuels ont été 85% à reconnaître que l'État est la première source de financement de la GC au Bénin, contre 80% pour les aides internationales et 40% pour les organisations internationales. Mais ils sont 90% à déclarer ne pas connaître la place de l'État dans le financement de la GC ou de ne pas avoir de précision sur la contribution de l'État sur l'ensemble des interventions

Quant à la place de l'assurance, dans la recherche de stratégies, pour renforcer le financement de la GC au niveau local et individuel, les participants à l'entretien individuel ont surtout accordé la priorité à l'assurance catastrophe à 45%, après le développement de la protection sociale (75%), le micro-crédit (65%), et la réduction de la pauvreté (65%). Viennent ensuite et entre autres, le renforcement des structures de base et une politique de financement local côtés à 35%; avant une politique de décentralisation (30%), une gestion centrée sur les communes (30%), etc. De l'analyse des données selon les variables catégorie et niveau, il se dégage que l'assurance

catastrophe a été retenue comme stratégie pour renforcer le financement local de la GC, par les gestionnaires au niveau national (16,70%), les professionnels au niveau communal (2,40%) et les participants de la catégorie autre au niveau national (16,10%) et les gouvernementaux au niveau national (12,10%).

En ce qui concerne le rôle, la faisabilité de l'intégration de la micro assurance dans la GC et ses implications, 95% des participants à l'étude, pensent que l'intégration du MAC à la GC pourrait jouer un rôle dans le renforcement du financement local, l'amélioration de l'efficacité de la GC et la résilience des populations; et 75% pensent qu'elle est possible ou faisable. Au sujet des secteurs à mobiliser et les leviers d'action essentiels à lever, les participants ont accordé une importance particulière à la solidarité (90%), à l'apprentissage-formation (65%) et au-delà de l'assurance (70%), la protection sociale (55%) et la microfinance (45%) et 25% pour la combinaison de l'assurance à d'autres produits de protection sociale. Par ailleurs, pour l'intégration de la MAC à la GC, l'intersectorialité, la coordination et le leadership sont possibles mais doivent être réinventées; et les éléments essentiels à considérer dans l'intégration de la MAC à la GC sont surtout : les acteurs, les intérêts des acteurs et les ressources financières; sachant que selon eux, pour réussir l'appropriation de l'intégration, la participation des populations (70%), la sensibilisation (70%), la mobilisation de tous les acteurs (65%), l'apprentissage (15%) et la création d'outils (5%) sont les conditions sine qua none à remplir. Pour eux, il importe de ne pas oublier que l'équité et l'autonomisation sont essentielles pour une résilience dynamique des systèmes et des populations.

Dans la perspective de la gestion du changement qu'induit l'intégration de la micro assurance dans la gestion intégrée des catastrophes, les participants suggèrent une réorganisation ou une restructuration des systèmes de gestion; avec un système de gouvernance fondée sur une idéologie d'équité (90%) et d'efficacité (10%) ou la combinaison des deux (10%); et estiment que la micro assurance en tant qu'instrument d'équité saura créer la condition pour assurer et maintenir la qualité des prestations et services. Toutefois, pendant que l'analyse de l'environnement de l'intégration de la micro assurance à la gestion des catastrophes relève des faiblesses, il est clair que faciliter sa réussite passe par des choix de modèles de micro assurance bien étudiés et conçus après une évaluation des problèmes et des besoins, avec des modes et mécanismes d'intégration bien appropriés et adaptés au contexte bien étudié, avec une

gouvernance efficiente du changement, qui se préoccupe aussi de gérer les faiblesses et les menaces.

Les différentes analyses et les diverses propositions/suggestions que nous avons faites à chaque section du chapitre des discussions, apportent des approches/stratégies, des outils, des indicateurs/normes et des informations nécessaires, qui laissent la possibilité de choix diversifié et multiple, pour permettre que la réussite de l'intégration se réalise. Mieux, cette étude retient qu'il faut oser la micro assurance universelle pour la gestion des catastrophes (inondation et sécheresse); qu'elle est réalisable/faisable; et si les politiques veulent et qu'elles se donnent les moyens de leur politique, il est aussi possible de combiner micro assurance climatique universelle et assurance médicale universelle, dans une dynamique qui mobilise des approches efficientes et les intérêts.

Dans une telle structure, la priorité sera accordée à des interventions de première ligne qui s'enracinent au niveau communautaire, avec les soixante-et-dix-sept (77) Maires des communes, bien outillés, comme premiers acteurs, bénéficiant de l'implication structurée des populations (acteurs et bénéficiaires) avec l'appui, au besoin des organes opérationnels des niveaux départementaux, soutenus par le niveau central. La Coordination permanente de cette structure au niveau central, libérée du poids du bicéphalisme actuel (Plateforme Nationale et ANPC) pour devenir un organe unique, autonome, aux capacités renforcées, pourra se concentrer sur les recherches nécessaires dans le domaine et assurer efficacement son rôle d'orientation, de contrôle et de pourvoyeur de ressources. En appui à la structure centrale, l'organe de coordination au niveau départemental veillera : à étudier la situation des risques, des vulnérabilités, des opportunités et des défis dans leur aire géographique avec le soutien des différentes localités qui les composent ; et à évaluer les projets/programmes développés par les structures communales en réponses aux besoins spécifiques de leurs localités. Pour tous ces niveaux, une matrice des responsabilités des structures de gestion devra être élaborée et les dispositions doivent être prises pour leur appropriation. A tous les niveaux, des équipes d'intervention pour la gestion intégrée des catastrophes devront être constituées de professionnels, aux capacités chaque fois renouvelées, et de volontaires formés, rodés et disponibles pour intervenir au besoin ; d'autant plus qu'une gestion efficace des catastrophes,

réduirait les risques et les dommages ; ce qui aura pour conséquence le développement avec une viabilité plus grande de la MAC. Voir la modélisation de cette conclusion à la page suivante.

C'est dire qu'il importe, en Afrique Subsaharienne et au Bénin, d'arrêter d'apporter aux mêmes questions les mêmes réponses [534]. Ce qui implique, entre autres, la nécessaire compréhension et la prise en considération du fait que : (i) la pauvreté du pauvre, c'est son incapacité à admettre qu'il est capable d'identifier et de puiser ce qu'il y a de riche et de meilleur dans sa pauvreté, pour l'exploiter et s'en sortir; et que (ii) il n'y a de catastrophes naturelles en Afrique Subsaharienne – au regard du niveau de l'ampleur des manifestations qui semble relativement plus faible que celui des autres continents – que parce que la société n'a pas ou ne se donne pas les moyens d'y faire face. Une situation qui place au premier plan la nécessité de puiser avant tout dans ce qui existe, afin de faire de l'intégration de la MAC à la GC la solution, dans une approche qui mobilise et combine tous les produits de protection sociale et des pratiques endogènes (en GC et en protection sociale), et qui se donne les moyens d'une bonne gouvernance de son implantation.

Nous pouvons donc retenir que face aux risques et à la nécessité d'une protection, l'assurance ou la micro assurance est alors devenue plus qu'un besoin primaire fondamental pour tous; ou plus que de répondre à des obligations morales et citoyennes; elle est un instrument d'équité et de justice sociale. A ce titre, il importe – au Bénin, en Afrique Subsaharienne et dans tous les pays ou contextes où la pauvreté semble s'ériger comme le principal déterminant des choix opérés – de la démystifier, de la démocratiser et d'en faire un droit, qui devrait relever du Droit Humain; donc, un Droit inaliénable pour tous, au service de la sécurité civile, de la protection sociale et du développement durable et résilient, face aux changements climatiques.

Mais, arrêter d'apporter aux mêmes questions les mêmes réponses [534], implique aussi que ce projet de recherche, pensée et conduite comme une recherche-action, s'inscrive dans l'avenir, pour son devenir, en vue de donner vie aux connaissances développées; afin qu'il produise, pour le devenir des contextes étudiés, une gestion efficace de l'implantation de la micro assurance climatique dans la gestion des catastrophes. C'est pourquoi nous formulons ci-après quelques recommandations pratiques, afin que cette recherche participe à une gestion intégrée des catastrophes, catalyseur et artisan de la résilience et de l'autonomie des systèmes de gestion et des populations.

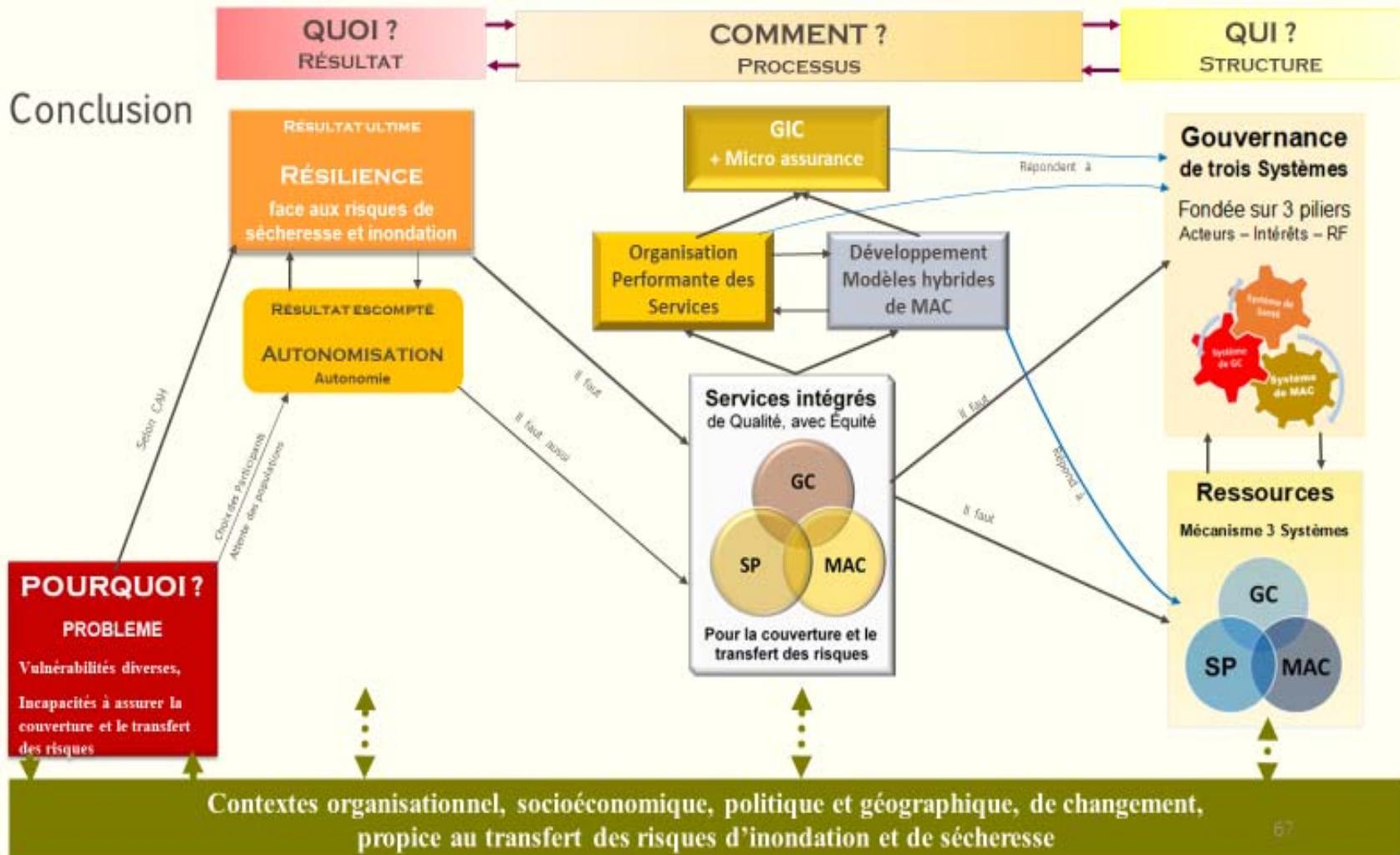


Figure 41. Modélisation de la conclusion, selon l'approche de Programmation Basée sur les Résultats

## Recommandations

Tout au long du développement de ce projet de recherche, il a été question d'intégration; et plus particulièrement d'intégration de la micro assurance dans la gestion des catastrophes, tout au long du développement de ce projet de recherche. Nous avons alors fait remarquer qu'il n'a pas pris en compte l'étude de l'étape d'implantation de la micro assurance. Mais la perspective de donner à ce projet une application pratique, nous invite à évoquer brièvement notre proposition du processus d'implantation, avant de faire nos recommandations, pour donner plus de chance de réussite au mécanisme d'implantation de la gestion intégrée des catastrophes avec la micro assurance climatique.

### Intégration de la MAC dans la GC: Ce que proposait ce Projet de recherche

La présente recherche a préconisé un processus d'intégration en six étapes. La figure qui suit résume ce processus développé au chapitre 5.



Figure 42. Processus résumé d'intégration de la micro assurance climatique dans la GC

## **Perspective pour le Bénin, cette thèse et après ? Développement du mécanisme d'implantation de la GIC avec la MAC**

Dans la perspective de donner une suite pratique à ce projet de recherche, nous proposons le développement d'un mécanisme d'implantation de la gestion intégrée des catastrophes (GIC) avec la micro assurance climatique (MAC)

Le développement du mécanisme de l'implantation de la GIC avec la MAC pourrait être conduit selon le processus qui suit :

1. **Mettre en place un programme de plaidoyer.** Il s'agirait de porter l'information relative au présent projet à l'ensemble des acteurs (regroupés dans une plateforme ouverte à toutes les expertises nécessaires, d'où qu'elles viennent), y compris les populations, en vue de susciter leur mobilisation et l'adhésion politique, pour son appropriation;
2. **Etudier le contexte.** Cette étude suppose : une analyse de l'environnement de l'implantation de la GIC avec la MAC (forces et faiblesses, opportunités et menaces), une étude des cibles et des besoins, un mapping des professionnels / gestionnaires de l'implantation et du changement; et une définition des objectifs;
3. **Etudier la faisabilité.** Il s'agit d'évaluer le coût de la mise en œuvre, la disponibilité des ressources -capacités, mieux des capacités et des engagements politiques, convertis en subventions financières;
4. **Concevoir le projet (pilote).** Cette conception du projet d'implantation devra passer par un processus de définition de stratégie et de planification;
5. **Mobiliser le financement du projet pilote.** L'établissement de partenariats, la mobilisation de subventions et des levées de fonds sont indispensables pour le développement du projet;
6. **Mettre en œuvre le projet pilote.** Il s'agit d'une phase expérimentale qui devra être suivi; évaluée à mi-parcours et à la première échéance, pour des mesures correctives éventuelles et au besoin une reprogrammation du projet.

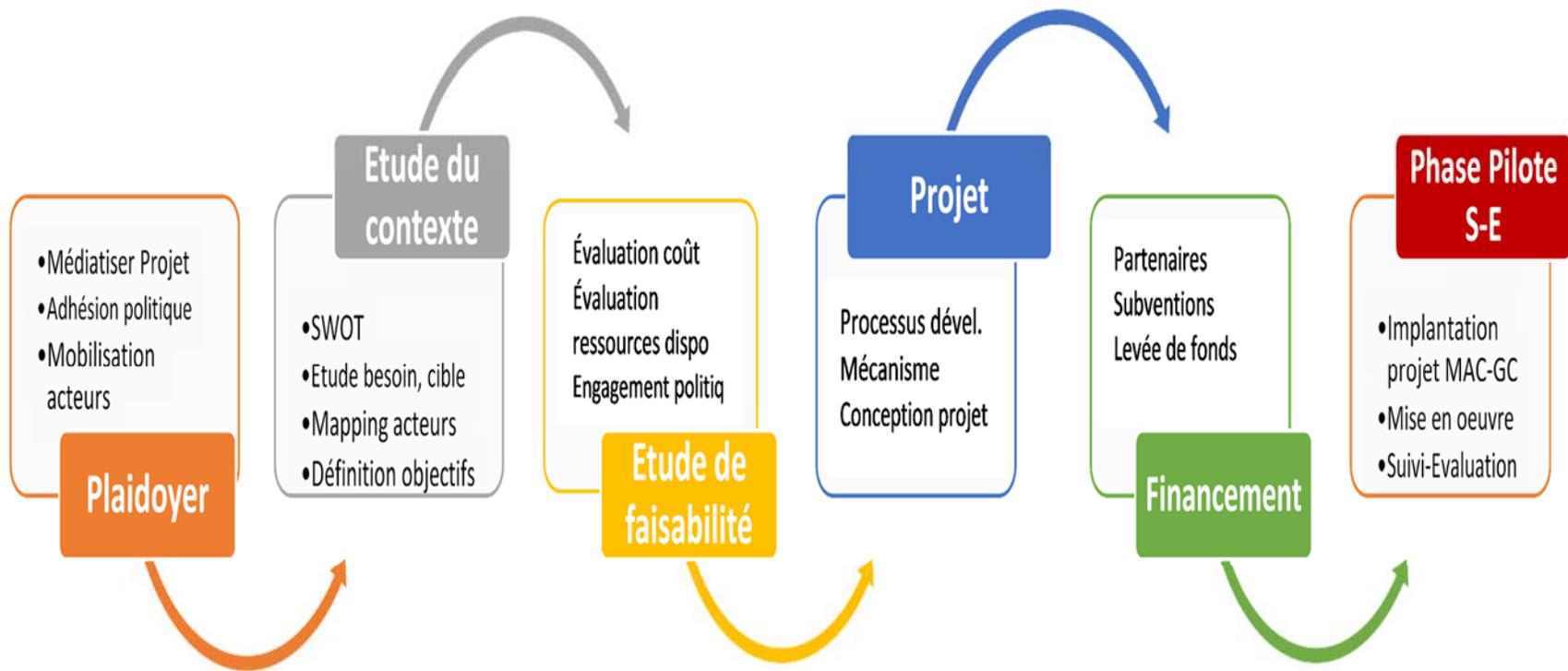


Figure 43. Processus de Développement d'un mécanisme d'implantation de la GIC avec la MAC

## **La réalisation et le succès d'un tel projet, une question de Responsabilité Sociale en Santé**

Le Développement de mécanisme d'implantation de la MAC dans la GC soulève des questions de Responsabilité Sociale en Santé; d'autant plus que : pour répondre aux droits des personnes et des populations, au transfert des risques climatiques, à la protection et à la promotion de la santé humaine, à la résilience et à l'autonomie des pauvres et des exclus, face au changement climatique, considéré comme la plus grande menace mondiale de santé du 21ème siècle [539], il faut une mobilisation, des partenariats, un engagement de tous et instaurant à tous les niveau la notion de redevabilité avec l'obligation de rendre compte.

### **Recommandation : Développement d'un Projet pilote**

Face aux faiblesses et menaces de l'environnement du développement d'un projet d'implantation de la GIC avec la MAC, le problème fondamental identifié est la difficulté à convaincre les populations et à établir entre elles et les autres acteurs une relation de confiance.

Pour y remédier, nous recommandons de :

- Développer un Projet, comme un exemple d'expérience-pilote dans les quatre communes à risque (communes de Tanguiéta, Matéri, Zogbodomè et Zagnanado), ayant été étudiées, dans le cadre de la présente recherche;
- Accorder une importance capitale au développement de partenariat et de mettre en place ou de créer un forum citoyen, comme un cadre pour mobiliser les capacités, les volontés, les engagements, afin que tous les citoyens s'investissent, où qu'ils se trouvent et quels que soient leurs moyens, dans la résolution des problèmes posés, le développement d'une vision plus proactive et pour plus d'efficacité dans la gestion;
- Intégrer la Responsabilité Sociale en Santé dans les cursus de formation, à tous les niveaux.

La réussite de ces conditions va favoriser :

- une appropriation, par les citoyens, des problèmes et des solutions que porte le projet pilote;

- un changement culturel du fait des expériences-pilotes concrètes, que porte le projet pilote, avec des résultats à court terme; comme la seule façon de convaincre et de créer la Relation de confiance avec la population; et surtout de réussir le développement et la généralisation au Bénin et en Afrique Subsaharienne, du projet d'implantation de la GIC avec la MAC. La figure qui suit explique cette démarche que nous préconisons.

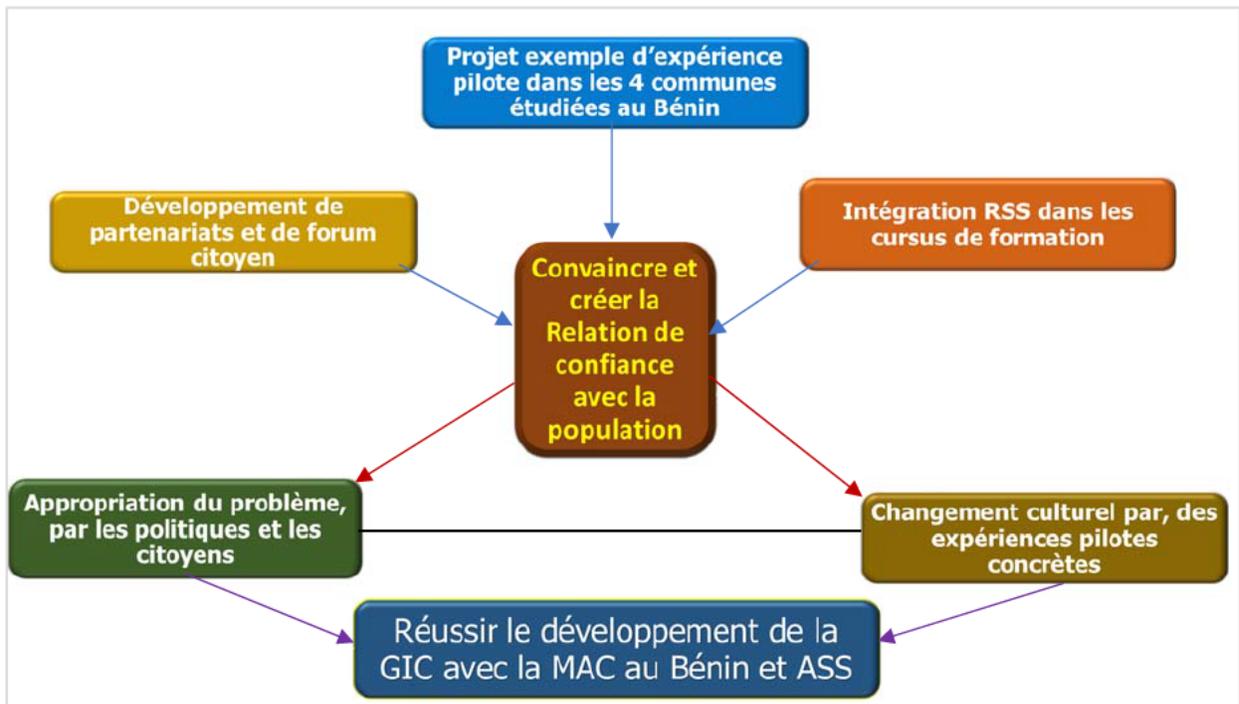


Figure 44. Démarche pour réussir le développement de la GIC avec la MAC

## Promouvoir la Responsabilité Sociale en Assurance

Prenant en considération les problèmes identifiés comme faiblesses et menaces du développement de l'assurance et de la micro assurance au Bénin et en Afrique Subsaharienne, nous recommandons aussi :

- la Promotion de la Responsabilité Sociale en Assurance, pour une vision plus sociale, que commerciale, et plus d'équité en faveur des pauvres, des exclus et des plus vulnérables, face aux risques et la menace, que constituent les changements climatiques;

- l'intégration des concepts de Responsabilité Sociale en Santé et de Responsabilité Sociale en Assurance au Programme de Médecine d'Assurance et d'Expertise en Sciences de la Santé, de l'Université de Montréal au Canada et dans toutes les facultés de Médecine et les facultés ou instituts qui forment en assurance au Bénin et en Afrique Subsaharienne.

## **Une contribution substantielle à la réflexion pour la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD)**

Les résultats de l'application de toute ces recommandations, en rapport avec la Responsabilité Sociale en Santé et la Responsabilité Sociale en Assurance, vont contribuer de façon substantielle à la réalisation de sept (7) objectifs de Développement Durable, sur un total de dix-sept (17); à savoir :

**ODD 1** : Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout,

**ODD 2** : Éliminer la faim, assurer sécurité alimentaire, bonne nutrition,

**ODD 3** : Assurer la santé et promouvoir le bien-être :

- l'accès universel aux soins de santé,
- la couverture de santé universelle,

**ODD 9** : Bâtir des infrastructures résilientes,

**ODD 10** : Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre,

**ODD 13** : Lutter contre les changements climatiques,

**ODD 17** : Partenariat pour la réalisation des objectifs.

## Bibliographie

1. Beck, U., *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité, trad. de l'allemand*, par L. Bernardi, Éditions Flammarion, Paris : Aubier, 2001. 521p.
2. Gilbert, C., *La fabrique des risques, Cahiers internationaux de sociologie*, 2003/1 n° 114, p. 55-72. DOI: 10.3917/cis.114.0055
3. World Economic Forum, *The Global Risks Report 2016, 11th Edition, Forum within the framework of The Global Competitiveness and Risks Team*, 2016.
4. Daccache, M., *La gestion des risques entre savoir et pouvoir : genèse, structure et fonctionnement du champ de production des discours sur le risque*, Paris : EHESS, Thèse 2008.
5. UNISDR, *Terminologie de la prévention des risques de catastrophe*, Repéré le 15/08/2012 sur [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologyFrench.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyFrench.pdf)
6. Dayton-Johnson, J., *Catastrophes naturelles et vulnérabilité*, Centre de Développement de l'OCDE, Cahier de Politique Économique, N° 29, 2006.
7. Churchill, C., et Matul, M., *Protéger les plus démunis : Guide de la micro-assurance, Volume II*, Organisation internationale du Travail, Fondation Munich Re, 2014, ISBN 978-92-2-225745-4
8. Rim, J., Abdelkarim, Y., et Nouri C., *Le développement de l'assurance des catastrophes naturelles: facteur de développement économique*, Classification JEL : G22, Q54, O47, C23; dans, *Assurances et gestion des risques*, vol. 79(1-2), 2011.
9. GIEC, *Changements climatiques 2014: Incidences, adaptation et vulnérabilité Résumés, foire aux questions et encarts thématiques. Contribution du Groupe de travail II au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, Organisation météorologique mondiale, Genève (Suisse) : 2014, 201p.
10. Prabhakar, S.V.R.K., Pereira, J.J., Pulhin, J.M., Rao, G.S., Scheyvens, H., and Cummins, J., *Effectiveness of Insurance for Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation: Challenges and Opportunities*. IGES Research Report No 2014-04. Hayama, Japan: Institute for Global Environmental Strategies, 2014.
11. GAR-UNISDR, *Opportunités et incitations pour la réduction des risques de catastrophe*, In *Réduction des risques de catastrophe : Bilan mondial 2011*, Révéler le risque, redéfinir le développement, Repéré le 02/08/2016, sur [http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/GAR-2011/FR\\_GAR2011\\_Report\\_CH6.pdf](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/GAR-2011/FR_GAR2011_Report_CH6.pdf)
12. Suarez, P., Linnerooth-Bayer, J., et coll., *Insurance-related instruments for disaster risk reduction, Submitted to the International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR) in the context of The 2011 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, 2011.
13. CIMA, 2012, *Code des assurances 2012*, Annexe au Traité instituant la Conférence interafricaine des Marchés d'Assurances; (CIMA) du 10 juillet 1992

14. Collins, D., Morduch, J., Rutherford, S., Ruthven, O., *Portfolios of the poor: How the world's poor live on \$2 a day* (Princeton, N.J., Princeton University Press): 2009.
15. Dercon, S., Bold, T., De Weerd, J., Pankhurst, A., *Extending insurance? Funeral Associations in Ethiopia and Tanzania*, OCDE Development Centre Working paper No. 240, Paris: OCDE, 2004.
16. Cohen, M.; Sebstad, J. *Reducing vulnerability: The demand for microinsurance*, In *Journal of International Development*, Vol. 17, No. 3, 2005. p. 397–474.
17. OQLF (Office Québécoise de la Langue Française), *Vocabulaire de la gestion du risque: Éviter de courir des risques*, Gouvernement du Québec : 2002.
18. ClimatWise, The Munich Climate Insurance Initiative (MCII), UNEP Finance Initiative, *Global insurance industry statement Building climate and disaster-resilient communities and economies: How the insurance industry and governments can work together more effectively, 2013*. Repéré le 16/01/2017, sur [http://www.unepfi.org/fileadmin/documents/2013\\_global\\_insurance\\_industry\\_statement.pdf](http://www.unepfi.org/fileadmin/documents/2013_global_insurance_industry_statement.pdf)
19. Desjardins, *Étude sur la micro assurance dans la zone CIMA : État des lieux et recommandations*, Dossier : 4410-36-34 (0052), 2011.
20. ARC, (Africa Risk Capacity), Policy decision, Repéré le 10 juillet 2013, sur le site <http://www.africanriskcapacity.org/documents/policy-decisions>
21. Direction des assurances Bénin, *Étude du phénomène de non assurance en responsabilité civile automobile*, 2006. Repéré le 20/02/2014 sur, [http://www.finances.bj/uploads/tx\\_wdbiblio/etude\\_phenomene\\_de\\_non\\_assurance\\_fin\\_alp.pdf](http://www.finances.bj/uploads/tx_wdbiblio/etude_phenomene_de_non_assurance_fin_alp.pdf)
22. Direction des assurances Bénin, 2015, les déterminants de la souscription d'une garantie d'assurance au Bénin, Repéré le 26/06/2016 sur [http://www.finances.bj/uploads/tx\\_wdbiblio/etude\\_determinant\\_souscription\\_assurance\\_da.pdf](http://www.finances.bj/uploads/tx_wdbiblio/etude_determinant_souscription_assurance_da.pdf)
23. Kèkè, J-C. S., CAPOD, *Libéralisation du secteur de l'assurance et croissance économique au Bénin*, Document de travail N°006/2010, Repéré le 10/07/2014 sur [http://www.capod.org/IMG/pdf/liberalisation\\_secteur\\_assurances.pdf](http://www.capod.org/IMG/pdf/liberalisation_secteur_assurances.pdf)
24. Gouvernement du Bénin et al, 2014, Politique Nationale de Protection Sociale, 2014
25. Bouzon, A., « Ulrich BECK, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, trad. de l'allemand par L. Bernardi », *Questions de communication* [En ligne], 2 | 2002, mis en ligne le 23 juillet 2013, consulté le 12 décembre 2017. URL: <http://journals.openedition.org/questionsdecommunication/7281>
26. Morduch, J., *Microinsurance: The next revolution*, dans A. Banerjee, R. Bénabou and D. Mooherjee (eds): *Understanding poverty* (Oxford University Press, Royaume-Uni: 2006.
27. Jemli, R., Yahyaoui, A., et Nouri Chtourou, N., *Le développement de l'assurance des catastrophes naturelles: facteur de développement économique*, dans « *Assurances et gestion des risques* », vol. 79(1-2), avril-juillet 2011, 1-30; repéré le 12-12-2017 sur [http://www.revueassurances.ca/wp-content/uploads/2016/01/2011\\_79\\_no1\\_2\\_Jemli.pdf](http://www.revueassurances.ca/wp-content/uploads/2016/01/2011_79_no1_2_Jemli.pdf)
28. Pineault, R., *Comprendre le système de santé pour mieux le gérer*, Les presses de l'Université de Montréal : 2012.

29. Foro, A., *La gouvernance des réseaux de politique publique : le cas du programme VIH en Haïti*, Thèse de doctorat, 2011.
30. Miles, M. B., et Huberman, A. M., *Analyse des données qualitatives, Méthodes en sciences humaines*, 2<sup>e</sup> édition de boeck, 2003
31. Yin, R. K., *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Calif., Sage Publications; 2003.
32. Yin KR., *Case Study Research*: Sage Pubns; 1989. Et Contandriopoulos A-P, Champagne F, Potvin L, Denis J-L, Boyle P., 2005 *Savoir préparer une recherche: la définir, la structurer, la financer*. Presses de l'Université de Montréal ed. Montréal: Gaëtan Morin; 2005.
33. Banque Mondiale, *Renforcer la résilience des plus vulnérables face aux risques climatiques et aux catastrophes*, 2016. Repéré le 05/01/2016  
<http://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2016/01/05/scalingupclimateanddisasterrésiliencefortheworldsmostvulnerable.print>
34. UNISDR, *Cadre d'Action de Hyōgo, 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes*, 2005
35. Contandriopoulos, A-P, Champagne, F., Potvin, L., Denis J-L et Boyle, P., *Savoir préparer une recherche : la définir, la structurer, la financer*, Gaetan Morin, 2005.
36. Union Africaine, *Cadre de Politique Sociale Africaine, Première session de la conférence des ministres en charge du développement social 27–31 octobre 2008*, Windhoek Namibie : 2008.
37. Fonteneau, B., *Protection sociale en Afrique : L'ESS (Extension de la Sécurité Sociale) face à ses responsabilités, contribution de l'économie sociale et enjeux politiques*, Hoger Institut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven, 7<sup>ème</sup> rencontre du RIUESS, 2007. Repéré le 27-07-2016 sur :  
[http://base.socioeco.org/docs/fonteneau\\_benedicte\\_rennes\\_2007.pdf](http://base.socioeco.org/docs/fonteneau_benedicte_rennes_2007.pdf)
38. Monchuk, V., *Réduire la pauvreté et investir dans le capital humain : Le nouveau rôle des filets sociaux en Afrique*, Directions du développement. Washington, DC: La Banque mondiale : 2015. DOI : 10.1596/978-1-4648-0570-7.  
Licence : Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
39. Fiduciaire Conseil et Assistance, *Droit des Affaires au Bénin – 2008*
40. Direction des assurances Bénin, *Étude sur les ruptures anticipées de contrats d'assurance sur assurance vie*, Bénin : 2007.
41. OMS, *Situation sanitaire du Bénin*, Repéré le 10 Juin 2013 sur  
[http://www.who.int/countryfocus/cooperation\\_strategy/ccsbrief\\_ben\\_fr.pdf](http://www.who.int/countryfocus/cooperation_strategy/ccsbrief_ben_fr.pdf)
42. Hazoumé, S.F., *La fraude à l'assurance-maladie rend celle-ci difficilement rentable*, 2012. Repéré le 13/07/2014 sur <http://www.ouvertures.net/dr-hazoume-benin-la-fraude-a-lassurance-maladie-rend-celle-ci-difficilement-rentable/>
43. AMAB, *Une réponse aux nombreux risques du secteur agricole*, Repéré 30/11/2013  
<http://agri-cultu.org/interview-amab-une-reponse-aux-nombreux-risques-du-secteur-agricole/>
44. Kamega, A., *Outils théoriques et opérationnels adaptés au contexte de l'assurance vie en Afrique subsaharienne francophone : Analyse et mesure des risques liés à la mortalité*, 2011.
45. Diop, C., *Rapport spéciale IPCC sur la gestion des risques de catastrophe et de*

- phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique*, Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie (ANACIM).
46. Hodges, A., Médédji, D., Mongbo, J.-J., O'Brien, C., UNICEF : *Étude sur l'état des lieux et les perspectives de protection sociale au Bénin. Partie I : Rapport sur l'état des lieux de la protection sociale*, Bénin : 2010.
  47. Tovo M. et Bendokat R., *Contribution pour une Stratégie de Protection Sociale au Bénin*, 2000.
  48. Hillier, D., et Castillo, G. E., *Pas de hasard : Résilience et inégalités face au risque*, Document d'information OXFAM internationale, 2013 978-1-78077-310-0 en mai 2013. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni: 2013.
  49. OIT et BM, *Une mission commune au service de la protection sociale universelle*, repéré le 27/07/2016 sur : [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/genericdocument/wcms\\_380809.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/genericdocument/wcms_380809.pdf)
  50. Goody, A., *Le développement international : Le débat sur l'efficacité de l'aide*. 2009. Repéré le 1<sup>er</sup> septembre 2012 : <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0907-f.htm>
  51. Koffi-Bikpo, C. Y., et Ousmane D., *Perspectives de la géographie en Afrique subsaharienne*, Institut de Géographie Tropicale d'Abidjan, Abidjan : 2009
  52. Merrien, F-X. et col., *La protection sociale comme politique de développement : un nouveau programme d'action international*, International Development Policy Revue internationale de politique de développement, 4.2 | 2013, p. 68-88
  53. Cichon, M., Behrendt, C., et Wodsak, V., *L'Initiative pour un socle de protection sociale des Nations Unies : Renverser le cours des choses* à la Conférence internationale du travail, Analyse Politique Internationale, 2011. Repéré le 27/09/2016 sur : <http://library.fes.de/pdf-files/iez/07829.pdf>
  54. Vaillancourt, Waridel, Guilbeault, *Changements climatiques et santé publique : recherche, intervention et advocacy*, Séminaire du 18/05/2016 à ESPUM : 2016.
  55. Gaillard, J-C., *La culture comme enjeu majeur de la gestion des catastrophes liées à des Phénomènes naturels au sein des sociétés traditionnelles* ; in, Leone, F., et Vinet, F., *La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles : Analyses géographiques*. Collection « Géorisques » n° 1 : 2005.
  56. Dercon, S., *La vulnérabilité : une perspective microéconomique*, Revue d'économie du développement : 2006/4 (Vol. 14), p. 79-118. DOI 10.3917/edd.204.0079, 2006.
  57. Jost, C., *Gestion du risque et sécurité civile : résilience, adaptation, stratégies. Du diagnostic spatialisé au transfert de stratégie*. Revue Géographique de l'Est [En ligne], vol. 53 / 1-2 | 2013, mis en ligne le 19 septembre 2013, consulté le 15 février 2016. URL : <http://rge.revues.org/4565>
  58. OMS, *Comblent le fossé : De la politique à l'action sur les déterminants sociaux de la santé*, Conférence mondiale sur les déterminants sociaux de la santé, Document de travail, Rio de Janeiro, Brésil, 19-21 octobre 2011
  59. Sécurité Publique Canada, *Bâtir un Canada sécuritaire et résilient : Lignes directrices sur la méthodologie d'évaluation des risques*, Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2012, N° de cat : PS4-128/2012F-PDF, ISSN : 2291-3734
  60. Lazega, E., *Réseaux sociaux et structures relationnelles, Que sais-je?* Troisième édition mise à jour, 2014

61. Bilodeau, G., *Traité de travail social. Éditions de l'École nationale de la santé publique* ; cité par Judith Petitpas et repéré le 26/08/2016 sur <http://www.judithpetitpas.net/approches-eacutecologique-et-systeacutemique.html>
62. Benson, C., Twigg, J., et coll. Rossetto, T., *Les outils d'intégration de la réduction des risques de catastrophes – Notes d'orientation à l'intention des organisations de développement* », 2007.
63. Callaway, M., Frankel-Reed, J., Hammer, G., Macfarlane, S., Ogallo, L., Schulze, R., et de Thornton, P., *Applications de la météorologie au développement en Afrique*, 2007
64. Seburikoko, L., Diouf, M., Muyungi, R., Schaeffer, M., Hare, B., Atténuation : Quels enjeux pour l'Afrique ? 2009. Repéré sur <http://pubs.iied.org/pdfs/G03010.pdf>
65. Diop, A., et Goundjo, A., *MapClim System: Early warning mechanisms to climate change in Africa*. International Journal of computer Engineering Science, 2012.
66. Goundjo A., *Conflit au Burundi, quel humanitaire pour intégrer la dynamique de paix et de développement*, Mémoire de Master en action humanitaire, Université de Genève : 2005.
67. Dubresson, A., Moreau, S., Raison, J-P., Steck, J-F., *L'Afrique Subsaharienne – une géographie du changement*, 3<sup>e</sup> Edition Armand Colin : 2011.
68. Glouberman S. et Zimmerman B., 2002, *Systèmes compliqués et complexes : En quoi consisterait une réforme des soins de santé réussie ?* Etude N° 8, Baycrest, Centre for Geriatric Care, Université York: 2002.
69. Totin Vodounon, S. H., *Analyse et évaluation de l'existant et des besoins en matière de systèmes d'alerte et de produits de vigilance en Afrique Subsaharienne. Rapport de synthèse générale provisoire* Laboratoire de Climatologie Département de Géographie et Aménagement du Territoire Université d'Abomey-Calavi, Bénin
70. Guha-Sapir, D., Hoyois, P., and Below, R., *Annual Disaster Statistical Review, The Numbers and Trends 2012*, CRED, Presses Universitaires de Louvain, 2012
71. OMS, *Santé et développement : Stratégie de coopération*, Aperçu 2009. Repéré le 25 juillet 2012 sur [www.afro.who.int/index.php?option=com\\_docman&task...](http://www.afro.who.int/index.php?option=com_docman&task...)
72. Githeko, A.K., Lindsay, S.W., Confalonieri, U.E., et Patz J.A., 2013, *Climate change and vector-borne diseases: a regional analysis*; in Bulletin of the World Health Organization, 2000, 78; Ref. No. 0-0737
73. Fundación DARA Internacional, *DARA et l'Indice de Réduction des Risques (RRI), Indice de Réduction des Risques (RRI) en Afrique de l'Ouest : Analyse des conditions et des capacités pour la réduction des risques de catastrophe au Cap-Vert, en Gambie, au Ghana, en Guinée, au Niger et au Sénégal*, 2013.
74. Shepherd, A., Mitchell, T., Lewis, K., Lenhardt, A., Jones, L., Scott, L., Muir-Wood, R., *The geography of poverty, disasters and climate extremes in 2030*, 2013.
75. Leone, F., et Vinet, F., *La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles : Analyses géographiques*. Collection « Géorisques » n° 1; 2005.
76. Nations Unies, *Rapport récapitulatif sur les consultations relatives au cadre de*

- réduction des risques de catastrophe pour l'après-2015*, Troisième conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe. 2014.
77. DPPC, *Plan de contingence du Bénin*, Direction de la Prévention et de la Protection Civile du Bénin, 2010
78. MEHU, *Deuxième communication nationale de la République du Bénin sur les changements climatiques*, Direction Générale de l'Environnement, 2011.
79. Châtaigner, J-M., *Fragilité et résilience, les nouvelles frontières de la mondialisation*, Edition Karthala, 2014
80. INSAE et Banque Mondiale, 2014, *Évaluation de la pauvreté au Bénin*, 2014
81. Gouvernement du Bénin, et col, Banque Mondiale, et Système des Nations Unies, 2011a, *Inondation au Bénin : Rapport d'évaluation des besoins post catastrophe*, Repéré le 15/08/2014 sur [http://www.gfdr.org/sites/gfdr/files/GFDRR\\_Benin\\_PDNA\\_2010.pdf](http://www.gfdr.org/sites/gfdr/files/GFDRR_Benin_PDNA_2010.pdf)
82. Holzmann, R., et Jørgensen, S., *Social Risk Management: A new conceptual framework for Social Protection, and beyond*, Social Protection, Human Development Network, The World Bank: 2000.
83. ONU/SIPC, *Modèle de l'outil de suivi du CAH pour 2005-2015 : Suivi et analyse de la mise en œuvre du CAH selon un processus mené en multi partenariat 2013 – 2015, Remarques à l'attention de l'utilisateur*
84. Brousselle, A., Champagne, F., Contandriopoulos, A-P., et Hartz, Z., *L'évaluation : concepts et méthodes*, Deuxième Edition, Les Presses de l'Université de Montréal : 2011, ISBN-2-7606-2221-0
85. Leithwood, K. A., et Montgomery, D. J., *Evaluating program implementation*, *Evaluation Review*: 1980, vol. 4, 2, p. 193-214.
86. ANPC-Bénin, *Rapport national de suivi sur la mise en œuvre du Cadre d'Action de Hyōgo (2013-2015)* : 2014.
87. White, G. F., Kates, R.W., Burton, I., *Knowing better and los in given more: the use of knowledge in hazard management*, *Glob. Environ. Change B: Environ. Hazards* 3–4 (2001) 81–92
88. Spiekermann, R., Kienberger, S., Norton, J., Briones, F., et Weichselgartner, E., *The Disaster-Knowledge Matrix – Reframing and evaluating the knowledge challenges in disaster risk reduction*, 2015.
89. J. Weichselgartner, R.E. Kasperson, *Barriers in the science-policy-practice interface: toward a knowledge-action-system in global environmental change research*, *Glob. Environ. Change* 2 (2010) 266–277.
90. Alexander, D., Davis, I., *Disaster risk reduction: an alternative view point*, *Int. J. Disaster Risk Reduct.* 2 (2012) 1–5.
91. Partidario, M.R., Sheate, W.R., *Knowledge brokerage: potential for increased capacities and shared power in impact assessment*, *Environ. Impact Assess. Rev.* 39(2013)26–36.
92. Kuhlicke, C., Steinführer, A., Begg, C., Bianchizza, C., Bründl, M., Buchecker, M.,

- De Marchi, B., and al., Perspectives on social capacity building for natural hazards: outlining an emerging field of research and practice in Europe, *Environ. Sci. Policy* 7 (2011) 804–814.
93. Newton, A., Weichselgartner, J., *Hotspots of coastal vulnerability: a DPSIR analysis to find societal pathways and responses*, *Estuar. Coast. Shelf Sci.* 140 (2014) 123–133, 2014.
94. Bayaart, J-F., Mbembe, A., et Toulabor, C., *Le politique par le bas en Afrique Noire Questions de méthode*, 1992
95. Reghezza-Zitt, M., Rufat, S., Djament-Tran, G., Le Blanc, A., L’homme, S., *What Resilience Is Not: Uses and Abuses*, 2012. *Cybergéo*, 621, <http://cybergeo.revues.org/25554>
96. Quenault, B., *La résurgence/convergence du triptyque « catastrophe-résilience-adaptation » pour (re)penser la « fabrique urbaine » face aux risques climatiques*, *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 5, n°3 | Décembre 2014, mis en ligne le 05 décembre 2014, consulté le 26 août 2016.  
URL : <http://developpementdurable.revues.org/10683> ;
97. Devèze, J.-C., *Le réveil des campagnes africaines*, Karthala, Paris : 1996.
98. Champagne, F., *La capacité de gérer le changement dans les organisations de santé*, Étude 39, Commission sur l’avenir des soins de santé au Canada, Novembre 2002
99. UNISDR, *Rendre le développement durable : l’avenir de la réduction des risques de catastrophe. Bilan mondial sur la réduction des risques de catastrophe*. Genève, Suisse : Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe, UNISDR : 2015.
100. Contandriopoulos, A-P., *La gouvernance dans le domaine de la santé : une régulation orientée par la performance*, *Santé Publique* 2/2008 (Vol. 20) , p. 191-199 URL : [www.cairn.info/revue-sante-publique-2008-2-page-191.htm](http://www.cairn.info/revue-sante-publique-2008-2-page-191.htm).  
DOI : 10.3917/spub.082.0191
101. Yeaton, J. et L. Sechrest, 1985, « Evaluating health care », *American Behavioral Scientist*, vol. 28, 4, p. 527-542.
102. MDGAAT, *Recueil des lois sur la décentralisation et leurs décrets d’application*, SPID, 2013
103. ANPC, et col., *Plan d’Organisation de la Réponse de Sécurité Civile (Plan ORSEC)* : 2015.
104. Ministère de l’Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN) et PNUD, *Programme d’Action National d’Adaptation aux Changements Climatiques du Bénin (PANA – BENIN)* : 2008
105. Loconon, D. Z., *Programme intégré d’adaptation pour la lutte contre les effets néfastes des changements climatiques sur la production agricole et la sécurité alimentaire au Bénin : Quelques acquis du PANAI*, conférence Niamey 02 avril 2013
106. Gouvernement du Bénin, et UNCDF, *Initiative LoCAL-Bénin*, Document de Cadrage, Cotonou, 2013
107. Word Bank Group, et col., *Bénin – Rapport sur la Revue du Système de*

- Gestion des Finances Publiques et de la Responsabilité Financière de l'État (PEMFAR) 2014 : 2015.*
108. Turbull, M., Sterrett, C.L, et Hilleboe, A., *Vers la résilience, Un guide pour la Réduction des Risques de Catastrophe et l'Adaptation au Changement Climatique*, 2013
  109. Juillet, L., Paquet, G., et Roy, J., *Le nouveau modèle québécois axé sur la gouvernance* ; Revue Interventions économiques, 2002
  110. Présidence de la République du Bénin, N° 2011-834-30 Décembre 2011, portant *création, composition, attribution et fonctionnement de la Plate-forme Nationale de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changement climatique en République du Bénin*, 2011
  111. Présidence de la République du Bénin, Décret N° 2012-834- 06 Novembre 2012, portant création, attribution, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale de Protection Civile (ANPC) : 2012
  112. Projet ONG et réforme humanitaire, Réformes humanitaires : ONG, clusters et Autres mécanismes de coordination humanitaire, Série de dépliants d'information de base, 2013. Repéré le 08/09/2016 sur : <https://icvanetwork.org/system/files/versions/Project%20ONG%20et%20r%C3%A9forme%20humanitaire%20ONG,Clusters%20et%20autre.pdf>
  113. IASC, Guide Responsabilité Sectorielle Santé : Guide pratique pour la Création d'un groupe de responsabilité sectorielle Santé au niveau national, 2009. Responsabilité sectorielle file:///C:/Users/User-PC/Documents/OMS\_Declarations/Publications/http://www.who.int/hac/network/global\_health\_cluster/guide/fr
  114. ISDR, URD, et coll., *Rapport de situation sur la réduction des risques de catastrophe en Afrique Sub-Saharienne*, 2009.
  115. Pierre G. Bergeron, 2006, *La gestion dynamique : concepts, méthodes et application*, 4<sup>ème</sup> éditeur, Chenelière Education, 2006.
  116. OMS – Comité Régional de la Méditerranée Orientale, *Soins de Santé Primaire, Les systèmes de santé fondés sur les soins de santé primaires dans la Région de la Méditerranée orientale: quels seront les changements au xxi siècle?* Document de travail, Cinquante-cinquième session, EMIRC55/INF.DOC.6 (b) Octobre 2008
  117. Encyclopædia Universalis, *AFRIQUE (Structure et milieu) Géographie générale* Repéré le 19-02-2016, <http://www.universalis.fr/encyclopedie/afrique-structure-et-milieu-geographie-generale/>
  118. Pyramide population Net, *Pyramides des âges pour le monde entier de 1950 à 2100*; repéré le 19-02-2016 sur <https://populationpyramid.net/fr/afrique-subsaaharienne/2016/>
  119. Bordessoule, 2006, *L'État-nation en Afrique subsaharienne, un modèle en crise ?* repéré le 18-07-2016 sur <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/etpays/Afsubsah/AfsubsahScient.htm>
  120. Raison J-P., *L'Afrique plurielle : Moins noir, l'Afrique ?* La Géographie numéro

- 1542 -juillet-août-septembre 2011, revue trimestrielle : 2011.
121. UA, NEPAD, et coll., *Projet de stratégie régionale africaine de réduction des Risques de catastrophe*, Texte révisé par une Réunion des experts tenue à Johannesburg, en Afrique du Sud : 2004.
122. Banque Mondiale, *Données Afrique Subsaharienne*, Repéré le 20/10/2014 sur <http://donnees.banquemondiale.org/region/afrique-subsaharienne>.
123. Banque Mondiale, *Œuvrer pour un monde sans pauvreté : Des obstacles Importants demeurent pour atteindre l'objectif de mettre fin à la pauvreté d'ici 2030* ; Repéré le 14/02/2016 sur <http://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2015/10/04/world-bank-forecasts-global-poverty-to-fall-below-10-for-first-time-major-hurdles-remain-in-goal-to-end-poverty-by-2030>
124. Perlot V, *Le continent africain face au développement et à la mondialisation*. 2011 Repéré le 21/02/2016 sur <http://histgeo.discipline.aclille.fr/lycee/miseenoeuvre/miseenoeuvreterminale/dossiersdugroupelycee>
125. BAD (Banque Africaine pour le Développement), *L'Afrique dans 50 ans, vers une croissance inclusive*, 2011, Repéré le 19-07-2016 sur : [http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/AFRICA%20in%2050%20years%20\(French%20version\).pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/AFRICA%20in%2050%20years%20(French%20version).pdf)
126. INSAE et coll., Bénin, Enquête démographique et de santé 2011-2012, Bénin, 2013
127. Abdoulaye, Ramane, A., *Gestion des eaux pluviales en milieu urbain pour un développement durable : Cas de la ville de Parakou*, Université d'Abomey-Calavi Bénin – DEA : 2006.
128. Le Barbé L. et al, 1993, *Monographie des ressources en eaux superficielles de la République du Bénin*. Paris : ORSTOM, 540p.
129. Word Bank Group et col., *Bénin – Rapport sur la Revue du Système de Gestion des Finances Publiques et de la Responsabilité Financière de l'État (PEMFAR) 2014, 2015*
130. PNUD, 2013, *Rapport sur le développement humain 2013, L'Essor du Sud : le Progrès humain dans un monde diversifié*, 2013
131. Berti, B., Hofs, J-L., Sery Zagbaï, H., & Lebailly, P., *Le coton dans le monde, place du coton africain et principaux enjeux*, Repéré le 08/03/2017 sur <http://popups.ulg.ac.be/1780-4507/index.php?id=509>
132. INSAE Bénin, Direction des Études Démographiques, Recensement Général Population et Habitat 4 (RGPH4) : *Que retenir des effectifs de population en 2013*, Repéré 08/03/2017 sur : [https://www.google.ca/?gfe\\_rd=cr&ei=HjvAWL\\_cMaqC8QeLrpTIBg#q=population+du+b%C3%A9nin+en+2016&](https://www.google.ca/?gfe_rd=cr&ei=HjvAWL_cMaqC8QeLrpTIBg#q=population+du+b%C3%A9nin+en+2016&)\*
133. Harrington, S., Niehaus, G.R. *Risk Management and Insurance*,

- Irwin/McGraw-Hill, USA: 2003.
134. Dionne G., *Gestion des risques: histoire, définition et critique* CIRRELT-2013-04 : 2013.
  135. Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde : Développement et changement climatique*, Abrégé – version préliminaire, pour un climat favorable au développement, 2010.
  136. Banque mondiale. *Rapport sur le développement dans le monde 2014-Abrégé : Risques et opportunités — La gestion du risque à l'appui du développement*. Washington: Banque mondiale. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0,
  137. UNEP-PSI (Principles for Sustainable Insurance), *A global sustainability Framework and initiative of the United Nations Environment Programme Finance Initiative: Harnessing the full potential of the insurance industry in disaster risk management: An insurance industry commitment in support of the process to develop the Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction*. 2013.
  138. Chevallier Christine et al., Déterminants de l'in assurabilité du risque de longévité et marché de la rente viagère, *Revue française d'économie* 2011/4 (volume XXVI) : 2011, p. 81-11 DOI 10.3917/rfe.114.0081
  139. Scheyvens, H., & Cummins, J., *Insurance for Managing Risks*, 2015.
  140. ILO, Microinsurance innovation Facility, Protecting the working poor  
Annual report 2012 : 2013, ISBN: 978-92-2-126957-1
  141. Prabhakar, SVRK., and Fukuda, K., *Climate Change Adaptation: Climate Risk Mitigation Through Risk Insurance*, at TERI-IGES Policy Research Workshop on International Climate Change Regime Beyond 2012 Vol. / Issue: 29th – 30th August, 2011
  142. Nations Unies, *RRC Bilan mondial 2013 - Version de poche; Du partage des risques aux bénéfices partagés : analyse de la rentabilité de la réduction des risques de catastrophe*, 2013.
  143. Lagandré, D., et Chetaille, A., *L'assurance indicielle, une réponse face aux risques climatiques ? s'adapter aux aléas, oui, mais comment?*, Dossier Grain de sel, janvier – mars 2010. Repéré le 20-12-2017 sur [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf\\_p20\\_21\\_Gret.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf_p20_21_Gret.pdf)
  144. Sarr B, Atta S, Kafando L, 2012. *Revue des indices climatiques utilisés dans les systèmes d'assurances agricoles indiciaires en Afrique*. *Sècheresse* 23 : 255-60. doi : 10.1684/sec.2012.0348
  145. IRI, *Index insurance for Ethiopian farmers*. New York : International, 2008. Research Institute for Climate and Society (IRI). <http://portal.iri.columbia.edu>.
  146. Osgood, DE., McLaren, M., Carriquiry, M., *Designing weather insurance contracts for farmers in Malawi, Tanzania, and Kenya*. Final report to the commodity risk management. 2007.
  147. Ragoubi, N., Anouar Ben Mimoun, A., *L'assurance à indice pluviométrique : un outil de gestion des risques agricoles en Tunisie ? Une application à la céréaliculture*. Rapport annuel. Tunis : ministère de l'Agriculture, 2008.

148. Stoppa, A., Hess, U., *Design and use of weather derivatives in agricultural policies: The case of rainfall index insurance in Morocco*. Paper presented at the International Conference Agricultural policy reform and the WTO: “where are we heading?”, Capri (Italy) : 2003.
149. Samba, A., *Les logiciels DHC de diagnostic hydrique des cultures. Prédiction des rendements du mil en zones soudano-sahéliennes de l’Afrique de l’Ouest. Sécheresse* 1998 ; 9 : 281- 288.
150. Frère, M., Popov, G.F., *Suivi agrométéorologique des cultures et prédiction des rendements*. Étude FAO Production végétale et protection des plantes 73. Rome : FAO, 1987.
151. Caloz, R., Puech, C., *Hydrologie et imagerie satellitaire*. Presses de l’université du Québec UREF/AUPELF, Précis de télédétection, 2. Applications thématiques. Bonn : 1996.
152. Reghezza, M., *La vulnérabilité : un concept problématique; dans : La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles, Analyses géographiques*, Sous la direction de Frédéric Leone et Freddy Vinet, Collection « Géorisques » N°1 : 2005.
153. Petit Larousse illustré, *Dictionnaire de langue française*, 2012.
154. Veyret, Y., Beucher, S., et Reghezza, M., *Le risque : comprendre, rechercher, s’entraîner*; Amphi géographique : 2004, Edition Anne-Béatrice Muller, ISBN 2749504376
155. Füssel, H-M., *Vulnerability: A generally applicable conceptual framework For climate change research*: 2006, DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2006.05.002
156. UVED, *Risques, aléas, enjeux, vulnérabilité*, repéré le 21/11/2016 sur le site:  
[http://www.uved.fr/fileadmin/user\\_upload/modules\\_introductifs/module3/risques/1.1/html/2\\_2-2\\_1.html](http://www.uved.fr/fileadmin/user_upload/modules_introductifs/module3/risques/1.1/html/2_2-2_1.html)
157. Cardona, O.D., *stimación Holística del Riesgo Sísmico utilizando Sistemas Dinámicos Complejos*. Technical University of Catalonia, Barcelona:  
<http://www.desenredando.org/public/varios/2001/ehrisusd/index.html>
158. Becerra, S., *Vulnérabilité, risques et environnement : l’itinéraire chaotique d’un paradigme sociologique contemporain, Vertigo - la revue électronique en sciences de l’environnement* [En ligne], Volume 12 Numéro 1 | mai 2012, mis en ligne le 29 mai 2012, consulté le 21 novembre 2016. URL :  
<http://vertigo.revues.org/11988> ; DOI : 10.4000/vertigo.11988
159. Dictionnaire des Notions: (Les Dictionnaires d’Universalis)  
<https://books.google.ca/books?isbn=2852299356>  
 Encyclopaedia Universalis - s2015 - ;Reference *De la correspondance portant sur les jeux de cartes ou de dés, ... sans doute le Tractatus de ratiociniis in aleae ludo* de Christiaan Huygens (1657)
160. Bernoulli, D., *Esquisse d’une théorie nouvelle de mesure du sort*.  
 Cahier du séminaire d’histoire des mathématiques, tome 6 (1985), p. 61-77.  
 Repéré le 10/03/2017 sur : <http://www.afhalifax.ca/magazine/wp-content/sciences/Informe/PetitsNombres/Esquisse-Bernoulli.pdf>
161. Wikipedia, *Risque*, repéré le 10/03/2017, sur <https://fr.wikipedia.org/wiki/Risque>

162. Boyer, M., *Une brève histoire des assurances au Moyen Âge*  
*Assurances et gestion des risques*, vol. 76(3), octobre 2008, 83-97
163. HEC, – Canada, Chaire de recherche du Canada en gestion des risques, *Assurance et gestion de risque*, Repéré le 18 nov. 2016, sur:  
<https://chairegestiondesrisques.hec.ca/a-propos/mission/>
164. PNUD, *Évaluation des risques de catastrophe*, Bureau pour la Prévention des Crises et le Relèvement : 2010,  
[www.undp.org/.../Reduction%20des%20Risques%20de%20Catastrophe%20-%20Eval](http://www.undp.org/.../Reduction%20des%20Risques%20de%20Catastrophe%20-%20Eval)
165. Gilbert, C., *Limites et ambiguïtés de la territorialisation des risques*, Pouvoirs locaux, 2003. n° 56, p. 48-52.
166. Magali Reghezza, M., *Géographes et gestionnaires face à la vulnérabilité métropolitaine. Quelques réflexions autour du cas francilien*, Annales de géographie 2009/5 (n° 669), p. 459-477. DOI 10.3917/ag.669.0459
167. Heitz, C., Spaeter, S., Auzet, A-V., Glatron, S., *Local stakeholders' perception of muddy flood risk and implications for management approaches: A case study in Alsace (France): 2008*. Repéré sur:  
[http://www.academia.edu/20289158/Local\\_stakeholders\\_perception\\_of\\_muddy\\_flood\\_risk\\_and\\_implications\\_for\\_management\\_approaches\\_A\\_case\\_study\\_in\\_Alsace\\_France](http://www.academia.edu/20289158/Local_stakeholders_perception_of_muddy_flood_risk_and_implications_for_management_approaches_A_case_study_in_Alsace_France)
168. Etudier, *Approche du risque-territoire en Afrique Subsaharienne - Rapports*, repéré 22-12-2017  
[www.etudier.com/dissertations/Approche-Du-Risque-Territoire-En.../204852.html](http://www.etudier.com/dissertations/Approche-Du-Risque-Territoire-En.../204852.html)
169. Yengo P., et Baby-Collin, V., *La perception du risque dans la société*  
*Approche du risque-territoire en Afrique Subsaharienne, Perspectives économiques en Afrique*, 2013. Repéré le 10/12/2014 sur  
[www.africaneconomicoutlook.org/fr/pays/afrique-delouest/benin/](http://www.africaneconomicoutlook.org/fr/pays/afrique-delouest/benin/)
170. Barroca, B., Hubert, G., Diab, Y., *Vulnérabilité : une clé de lecture du risque inondation*. Daniel R. Thevenot. Journées Scientifiques de l'Environnement 2006, May 2006, Creteil, France. 2006, 2007. <hal-00180315>
171. White, G. F. et Haas, E., *Assessment of Research on Natural Hazards*, MIT Press, Cambridge: 1975, M. A., 487 p.
172. Wisner, B., O'Keefe, P. et Westgate, K., *Taking the Naturalness out of Natural Disasters*, 1976, Nature, p. 566-567.
173. D'Ercole, R., Thouret, J-C., Dollfus, O., Asté J-P., *Les vulnérabilités des sociétés et des espaces urbanisés : concepts, typologie, modes d'analyse*. In: Revue de géographie alpine, tome 82, n°4, 1994. pp. 87-96 ; doi : 10.3406/rga.1994.3776 [http://www.persee.fr/doc/rga\\_0035-1121\\_1994\\_num\\_82\\_4\\_3776](http://www.persee.fr/doc/rga_0035-1121_1994_num_82_4_3776)
174. Maskrey, A., 1993, *Los desastres no son naturales*, La RED, 140 p., URL :

- <http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf>
175. Léone, F. et Vinet, F., *La vulnérabilité un concept fondamental au cœur des méthodes d'évaluation des risques naturels*, 2007, Géorisques, 1, pp. 9-25
  176. Cannon, T., *Reducing people's vulnerability to natural hazards communities and resilience*, Research paper / UNU-WIDER, No. 2008.34, ISBN 978-92-9230-080-7
  177. Banque Interaméricaine de Développement, *Indicateurs du risque et de la gestion du risque et désastres : Programme pour l'Amérique Latine et les Caraïbes. Haïti / BID*, 2010, IDB-TN-769
  178. UN/ISDR, *Living with risk. A global review of Disaster Reduction Initiatives*, Geneva : 2002, UN Publications.
  179. Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., et Davis, I., *At Risk. Natural hazards, people's vulnerability and disasters*, Second edition (1st edition in 1994), New York: 1994/2004, Routledge, 470 p.
  180. Dauphiné A., Provitolo D., *La résilience : un concept pour la gestion des risques*. 2007, Éd. Armand Colin; P. 112; SBN: 9782200923136; DOI: 10.3917/ag.654.0115  
<http://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2007-2-page-115.htm>
  181. Holling, C.S., *Resilience and stability of ecological systems*, Annual Review of Ecological Systems, 4, 1–23. 1973
  182. Timmerman P., *Vulnerability, resilience and the collapse of society: A review of models of possible climatic applications*, Institute for environmental studies, University of Toronto 1, édition – first published in 1981
  183. Winfield L. F., *Developing Resilience in urban youth*, Urban Monograph Series, Oak Brook, 1994
  184. Benoît Lallau, *La résilience, moyen et fin d'un développement durable ?* UMR Clersé-CNRS, Lille : 2011, Éthique et économique, 8 (1),
  185. Thomas, H., *Vulnérabilité, fragilité, précarité, résilience, etc. De l'usage et de la traduction de notions éponges en sciences de l'homme et de la vie*, TERRA-Ed., Coll. "Esquisses", février, 2008
  186. Alwang, J., Siegel, P., Jorgensen, S., *Vulnerability: A View From Different Disciplines*, The World Bank, Washington, Social Protection Discussion Paper Series n°115, June. 2001
  187. Sen A., *Development as freedom*, Oxford, Oxford University Press. 1999.  
Traduction française un nouveau développement économique, Développement justice et liberté, Paris, Odile Jacob, 2000
  188. Droy, I., *Quel apport de l'approche par les capacités pour l'analyse pour les inégalités du genre?* In V. Rehoud (dir), Amartya Sen, A development economist ?, Paris, AFD, 2006, p. 123-148, 2006
  189. Lallau, B., et Mbétid-Bessane, E., *Observer la résilience rurale, Réflexions théoriques et application dans les campagnes centrafricaines*, HAL, hal-00521945, version1, Montpellier, ISDA, 2010

190. CAD/OCDE, *Concepts et dilemmes pour le renforcement de l'État dans les situations de fragilité à la résilience*, Paris, traduction française de OCDE, *Concepts and dilemmas of State building in fragile situation : From fragility to resilience*, Paris : 2008.
191. PNUD, *Intégration de la Gestion du risque de sécheresse*, Manuel introductif UNON Printshop, Nairobi United Nations Office at Nairobi (UNON) Publishing Services Section, ISO 14001:2004-certifié / March 2011
192. Laissus, P., et Lallau, B., *Résilience spontanée, résilience suscitée. Les complexités de l'action humanitaire en « zone LRA » (Est de la République Centrafricaine)* : 2013, *Revue Éthique et Économique / Ethics and Economics*; Volume 10, Numéro 1  
<https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/9029>
193. Therrien, M.-C., *Modelling systemic learning of complex events: a case study of forest fires* : 2005, DOI: <http://dx.doi.org/10.1504/IJEM.2005.007360>
194. Wildavsky, A., *Searching for Safety*, New Brunswick, Transaction Books, 1988.
195. Therrien, M.-C. *Stratégies de résilience et infrastructures essentielles* », 2010. *Télescope*, vol. 16, n° 2, p. 154-171.
196. Alexander, E. R., *Interorganizational Coordination: Theory and Practice*, 1993. *Journal of Planning Literature*, vol. 7, n° 4, p. 328-343.
197. Nations Unies, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle*; 2005, Repéré le 12/03/2017 sur :  
<https://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf>
198. Brédif, H., Carré, C., Guillon, A., Leménager, B., Réussir l'autonomisation des acteurs pour réduire la vulnérabilité à l'inondation : premiers résultats d'un processus engagé par le département des Hauts-de-Seine : 2008, [w3.coll-vulnerabilites-2008.univ-tlse2.fr/.../Reussir%20l'autonomisation%20des%20ac...](http://w3.coll-vulnerabilites-2008.univ-tlse2.fr/.../Reussir%20l'autonomisation%20des%20ac...)
199. Dictionnaire Larousse, *Définition autonomie*; repéré le 12/03/2017, sur :  
<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/autonomie/6779#2cL0AoiazdtKjaIU.99>
200. F3E, *Analyse transversale F3E – enjeux de l'autonomisation des projets de développement – dans Guide méthodologique : Le suivi d'un projet de développement : démarche, dispositif, indicateurs* – mai 2001. Repéré le 12/03/2017, sur :  
[https://www.perfeval.pol.ulaval.ca/sites/perfeval.pol.ulaval.ca/files/publication\\_153.pdf](https://www.perfeval.pol.ulaval.ca/sites/perfeval.pol.ulaval.ca/files/publication_153.pdf)
201. Philippe Villeval, *La conquête de l'autonomisation - Maison de la Société Civile* Repéré le 13/03/2017, sur : [ww.mdsobenin.org/IMG/pdf/Brochure114.pdf](http://ww.mdsobenin.org/IMG/pdf/Brochure114.pdf)
202. Collège national des enseignants de gériatrie (France), *Corpus de gériatrie Tome 1* : 2000, ISBN : 2909710114 9782909710112, repéré le 12/03/2017, sur :  
<http://www.worldcat.org/title/corpus-de-geriatrie-tome-1/oclc/43630175>

203. Whitfield, L., et Maipose, G., *Managing aid dependence: How African, Government lost ownership and how they can regain it*, Oxford University: 2008.
204. Kjær, A. M., *Governance*. Cambridge, UK, Polity Press. 2004
205. Jensen M. C., et Meckling W.H., *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*, Journal of Financial Economics vol. 3, october 1976.
206. Baldé, K., Carassus, D., Gardey, D., Marin, P., *Caractérisation des pratiques de gouvernance au sein des EPCI : un modèle pro-actif et ouvert ou un modèle passif et fermé ? Analyse de la gouvernance des EPCI – UPPA/IAE – PILOTE*, 2013
207. Fama, E. F., *Agency Problems and the Theory of the Firm*, The Journal of Political Economy, Vol. 88, No. 2. 1980, pp. 288-307.
208. Charreaux, G., *La gouvernance hospitalière : quelques réflexions à partir de la gouvernance d'entreprise*, Cahier du FARGO n° 1100705 Juillet 2010.
209. Hermet, G., *Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance Démocratique* : 2004, Revue française de science politique, 1 Vol. 54, p. 159-178. DOI : 10.3917/rfsp.541.0159.
210. Gaudin, J. P., *Pourquoi la gouvernance?* 2002, Presses de Sciences Po-(La bibliothèque du citoyen), Notes prises par Liliane Amoudruz.
211. Lamy, P., *La globalisation et la gouvernance*, Séminaire OSCE Bruxelles : 30 Janvier 2001.
212. Stokker, G., *Governance as theory: five propositions*, 1998. *International Social Science Journal* 155, 17-28.
213. Newman, J., *Modernizing governance*. Sage, London. 2001.
214. Enjolras, B., *Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et économie sociale et solidaire : le cas des services à la personne*, Géographie, économie, société 2010/1 (Vol. 12), p. 15-30.
215. CHarraux, G., *À la recherche du lien perdu entre caractéristiques des dirigeants et performance de la firme : gouvernance et latitude managériale*, 2008. *Économies et Sociétés*, série Économie de l'entreprise, n° 10, pp. 1831-1868.
216. UNDP (United Nations Development Programme), *A guide to UNDP Democratic Governance Practice*. Bureau for Development Policy, Democratic Governance Group. New York: 2010.
217. Flinders, M., *Governance in Whitehall*. Public Administration : 2002, 80, 51-75.
218. St-Pierre, L., *L'approche pangouvernementale pour l'intégration de la santé dans toutes les politiques : Clarification des concepts et portrait d'initiatives gouvernementales* UIPES/Décembre 2009
219. Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé, et Institut national de santé publique du Québec, *Glossaire : Concepts en matière de gouvernance intégrée*, Décembre 2008
220. Makhoul, S., *La gouvernance territoriale : un outil privilégié pour le développement local durable*, 2015, JEL Classification: G30, Q01, Q56.

221. Wilde, A., Narang, S., Laberge, M., et Moretto, L., *A users' guide to measuring local governance*. UNDP, Oslo: 2009.
222. Loudiyi, S., Le SCoT, instrument de gouvernance territoriale? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont, Dispositifs et outils de gouvernance territoriale : 2008, Norois, Numéro 209, 4.
223. Le Galès, P., *Gouvernement et gouvernance des territoires*, in *Problèmes politiques et sociaux*, n° 922, mars, Paris : 2006, La Documentation française.
224. Gaudin, J. P., et Novarina, G., *Politiques publiques et négociation : multipolarités, flexibilités*. 1997, Editions du CNRS, Paris, 174 p.
225. Cartier-Bresson, J., *La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance*. 2000. Revue Tiers Monde vol. 161
226. Olsen, H.B., DDC, *Décentralisation et gouvernance locale, Module 1 : Définitions et concept*; Document de travail sur la décentralisation et la gouvernance locale, DDC, Ressources thématiques, section Gouvernance, Novembre 2007
227. Stokker G., Governance as theory: five propositions, International Social, 1998. Science Journal 155, 17-28.
228. Pinson, G., *Développement durable, gouvernance et démocratie*. Matagne, P., *Les effets du développement durable : gouvernance, agriculture et consommation, entreprise, éducation*, l'Harmattan, pp.19-28, 2006. <halshs-00393493>
229. Enjolras B., *Économie sociale et solidaire et régimes de gouvernance*, 2005. Revue Internationale de l'Économie Sociale 296, 56-69/
230. Enjolras B., *Régimes de gouvernance et intérêt général*. 2008. In Enjolras, B. (ed.) *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*. Editions Peter Lang, Bruxelles.
231. Bourgault, J. et Lapierre, R. *Horizontalité et gestion publique*. Rapport final au Centre canadien de gestion, au Réseau du leadership, au Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec et à l'École nationale d'administration publique : 2000. ISBN 0-662-65464-1, No de cat. SC94-80/2001
232. Enjolras, B., *Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et Solidaire*; Érudit, Revue internationale de l'économie sociale : 2012, Numéro 296, mai .  
<https://www.erudit.org/revue/recma/2005/v/n296/index.html?resume=1>
233. Forgues, E., *Capital social, gouvernance et rationalisation des pratiques communautaires ; outils théoriques et méthodologiques*, Cahier de recherche, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, 2004.
234. Gagnon, S., *Gestion horizontale*, dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.),  
*Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, 2012. [en ligne], [www.dictionnaire.enap.ca](http://www.dictionnaire.enap.ca)
235. Hatchuel, Managing is rather modifying representations that determine an organized action and initiating collective learning processes, 2000, p.27
236. Aggeri, *Les politiques d'environnement comme politiques de l'innovation*, CGS,

- École des Mines de Paris : 1999.
237. Lascoumes, C.M.P., et Barthe, Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie représentative*. Paris, Seuil », 2001
238. Denis Jean-Louis, 2004, *Gouvernance et gestion du changement dans le système de Santé au Canada*; chap 3 dans Pierre – Gerlier Forest Gregory P. Marchildon et Tom McIntosh (Eds) *Les Forces de changement dans le système de santé Canadien* ; les études de la commission Romanow vol. II. Les presses de l'Université d'Ottawa : 2004. pp. 87-122
239. Peters, B. G, *Managing horizontal government, The politics of coordination*, Canadian Centre for Management Development, Minister of Supply and Services Canada, 1998, ISBN 0-662-62990-6
240. Frank et Smith, 2000, *Guide du partenariat*, Unité de l'apprentissage et du perfectionnement lié au marché du travail, Développement des ressources humaines Canada, Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada :2000, ISBN : 0-662-84632-X
241. Martinet, A-C., *Gouvernance et management stratégique. Une nouvelle science morale et politique*, *Revue française de gestion* 2008/3 (n° 183), p. 95-110. DOI 10.3166/rfg.183.95-110
242. Chisholm, D., *Coordination without Hierarchy*, Berkeley: University of California Press: 1989.
243. Bakvis, H., et Juillet, L., *Le défi de l'horizontalité: ministères responsables, organismes centraux et leadership*, Ottawa : 2004. École de la fonction publique du Canada
244. Lahey, J., *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières: leçons apprises et indicateurs de réussite*, Ottawa : 2002. Centre canadien de gestion.
245. Doern, G. B., *From Sectoral to Macro Green Governance: The Canadian Department of the Environment as an Aspiring Central Agency*, 1993. *Governance* 6: 172-194.
246. Mercier, J., *L'administration publique: de l'école classique au nouveau management public*, Les Presses de l'Université Laval : 2002. St-Nicolas, QC, 518 pages.
247. Senarclens, P., *Gouvernance et crise des mécanisme de régulation internationale*, *Revue internationale des sciences sociales*, 155, 1998.
248. Teasdale, P-J., *Gouvernance multi-niveaux et changements climatiques: des recommandations pour le gouvernement du Québec*, Sherbrooke, Québec, 2010.
249. Lidskog, R., et Elander, I., *Addressing Climate Change Democratically. Multi-Level Governance, Transnational Networks and Governmental Structures, Sustainable Development*, *Sust. Dev.* 2009, publié en ligne sur Wiley InterScience
250. Bulkeley, H., et Betsill, M., *Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the 'Urban' Politics of Climate Change*, *Environmental Politics*, 2005. Vol. 14 No.1,

251. Bulkeley, H., et Moser, S.C., *Responding to Climate Change: Governance and Social Action beyond Kyoto* : 2007. Global Environmental Politics, Vol. 7.2
252. Conzelmann, T., et Smith. R., *Multi-level governance in the European Union: taking stock and looking ahead*, Baden-Baden: 2008 Nomos Verlag
253. Piattoni, S., *Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis*, Journal of European Integration: 2009, 31: 2, p.163 -180.
254. Corfee-Morlot, J., Kamal-Chaoui, K., Donovan, M.G., Cochran, I., Robert, A. et Teasdale, P.J., *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*, OECD Environmental Working Papers N° 14, 2009, Publication de l'OCDE, Paris, France: 2009.
255. Stern, N., *Stern Review on the Economics of Climate Change*, HM Treasury, London: 2006
256. OCDE, *Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action Beyond 2012*, OECD, Paris: 2009
257. Bulkeley, H., et Schroeder, H., *Governing Climate Change Post-2012: The Role of Global Cities* – London: 2008. Tyndall Center for Climate change research.
258. Taylor, F. W., *Scientific Management*, Westport (CO): 1972, Greenwood Press.
259. Aktouf, O., col., Boiral, O., Mehran Ebrahimi, M., Saives A-L et Er-Rafia, F-Z., *Le management entre tradition et renouvellement*, 5<sup>e</sup> édition, p. 584, ISBN13 : 9782896320714
260. Luc, E., *Leadership partagé*, Deuxième Edition revue et augmentée, 2010.  
Les Presses de l'Université de Montréal, Collection Paramètre
261. Gagnon, Y-C., *Les problèmes organisationnels : formulation et résolution*.  
Les Presses de l'Université de Montréal, 2010.
262. Simon, H. A., *La prise de décision et l'organisation administrative, dans l'analyse des organisations*, Tome 1, F. Séguin et J-F, Chanlat (dir.), Montréal : 1992, Gaëtan Morin
263. Robbins, S., Judge, T., et Tran, V., *Comportements organisationnels*, 14<sup>e</sup> édition,  
Trad. Marty S., 2011 Pearson Education France, ISBN: 2-7440-7484-4
264. Herbert Alexander, S., *From Substantive to Procedural Rationality*, IN Spiro  
Latsis (dir.), *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976. Google Scholar DOI:10.1017/CBO9780511572203.006
265. Preston, A. M., *The problem in and of management information systems*,  
Accounting, Management and Information Technologies. 1991
266. Mollard, D., Coll., *Management & informatique, Systèmes décisionnels et Pilotage de la performance* : 2006, Collection dirigée par Nicolas Manson, Ed. Lavoisier, ISBN 2-7462-1219-6
267. Korte, R. F., *Biases in decision making and implications for human resource*

- development*, Advances in developing human resources, 2003.
268. Landry; M., *Les problèmes organisationnels complexes et le défi de leur formulation*, 1988, Revue canadienne des sciences administratives.
269. Bazerman, M., *Jugement in managerial decision-making*, 3ème éd., New York: 1994, John Wiley.
270. Klein, R., *Evidence and policy: Interpreting the Delphic oracle*, Journal of the Royal society of Medecine, 2003.
271. Mouvement Québécois de la Qualité, *Tableau de bord et indicateurs de performance*, *La gestion de la performance : La mesure de la performance en gestion, Ici la performance en pratique*, repéré sur : <https://www.qualite.qc.ca/uploads/files/presentation-tableau-de-bord-et-indicateurs-de-performance.pdf>
272. Lindblom, C.E., *Historical Traditions and National Characteristics: A comparative analysis of Canada and the United States*, 1959, Canadian Journal of Sociology 11
273. Collerette, P., Delisle, G., et Perron, R., *Le changement organisationnel : Théorie et Pratique*. 2008, Presses de l'Université du Québec
274. Bernoux, *Trois concepts clefs de l'analyse stratégique*  
<http://sociol.chez.com/socio/grandsdomaines/socioorga3.htm>[2017-03-18 05:27:21]
275. Leavitt, H.J., *Psychologie des fonctions de direction dans l'entreprise*, trad. fr. Paris : 1973, Hommes et Techniques,
276. Bessire, D., *Définir la performance*, *Comptabilité - Contrôle – Audit* 1999/2 (Tome 5), p. 127-150; DOI 10.3917/cca.052.0127
277. Sicotte C., Champagne F., et Contandriopolous, A-P., *La performance organisationnelle des organismes publics de santé*, 1999
278. Bourguignon A., *Sous les pavés la plage ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable : l'exemple de la performance*, *Comptabilité-Contrôle-Audit*, tome 3, vol.1, mars
279. Champagne F., Contandriopoulos A-P., Picot-Touché J., Béland F., Nguyen H., *Un cadre d'évaluation de la performance des systèmes de services de santé: Le modèle EGIPSS (Évaluation globale et intégrée de la performance des systèmes de santé)*, Résumé du rapport technique, GIS - Secteur santé publique, Faculté de médecine, 2005
280. Le Moigne J.L., *Les deux sources de la performance des organisations : cohérence du contrôle et impertinence de l'intelligence*, in ECOSIP, Cohérence, Pertinence et Evaluation, *Économica*, 1996, Collection Gestion, p31-45.
281. Bourguignon A., *Peut-on définir la performance?* 1995, Revue française de comptabilité, N° 269, pp. 61-66
282. Lebas M. J., *Performance measurement and performance management*,

International Journal of Production Economics, Volume 41, Issues 1-3, October 1995, p. 23-35

283. Bescos P., Dobler P., Mendoza C., Naulleau G., *Contrôle de gestion et Management*, Montchrestien, 1993, 2ème édition.
284. Van Doren W., et Lonti Z., *Contribution au débat sur la mesure de la performance de la gouvernance*, 2010, Revue française d'administration publique, 3 n° 135, p. 517-532. 2010/3, DOI 10.3917/rfap.135.0517
285. Roy M., Bergeron S., Fortier L., *Développement d'instruments de mesure de performance en santé et sécurité du travail à l'intention des entreprises manufacturières organisées en équipes semi-autonomes de travail*, Chaire d'étude en organisation du travail, Faculté d'administration, Université de Sherbrooke : 2004
286. Booth, R. T., *Monitoring Health and Safety Performance – an Overview*, 1993. Journal of Health and Safety, 9, 5-16.
287. Ingalls, T.S. Jr., *Using scorecards to measure safety performance*. Professional Safety :1999. 44(12), 23-28.
288. Toellner, J., *Improving safety and health performance: Identifying & measuring leading indicators*. Professional Safety : 2001. 46(9), 42-47.
289. Voyer, P., et Pérusse, M., *Les tableaux de bord : des outils de gestion indispensables*. 2002. Travail et Santé, 18(2), p.42-47.
290. Morin. E. M., Savoie, A., et Beaulieu, G., 1994. *L'efficacité de l'organisation, théories, représentations et mesures*. Édition Gaétan Morin, Montréal : 2002.
291. Salgado, M., *La performance : une dimension fondamentale pour l'évaluation des entreprises et des organisations*. 2013. <hal-00842219>
292. URD, *Manuel du Compas Qualité*, 2009 Groupe URD – Version 9.06 FR  
[http://www.compasqualite.org/fr/images/V9.06-R\\_manuel\\_COMPAS\\_Qualite.pdf](http://www.compasqualite.org/fr/images/V9.06-R_manuel_COMPAS_Qualite.pdf)
293. Autissier, D., Vandangeon-Derumez, I., & Vas, A., *Conduite du changement: concepts clés : 50 ans de pratiques issues des travaux de 25 grands auteurs*. Paris : 2010. Dunod.
294. Dufour, Y., Lamothe, L. *Les approches au changement dans les systèmes de Santé*, 1999. dans Bégin, C., Bergeron, P., Forest, P-G., Lemieux, V. (Ed), *Le système de santé québécois, un modèle en transformation*, Les\_Presses de l'Université de Montréal,
295. Bennis W., Benne K., Chin R., *The planning of change*, New York : 1969, Holt, Rinehart and Winston Google Scholar
296. Pfeffer, J., *Power in organizations*, Ed. Pitman Pub., 1981, ISBN 0273016385, 9780273016380
297. Pettigrew, Ferlie, and McKee, *Shaping Strategic change*, London: 1992, Sage.
- 297a. Bareil C., et Savoie C., *Les phases de préoccupations du changement*, chp. 19, 2009, dans : Autissier, D., Vandangeon-Derumez, I., & Vas, A., *Conduite du changement: concepts clés : 50 ans de pratiques issues des travaux de 25 grands auteurs*. Paris : 2010. Dunod.

298. OMS, *COP21 Climate Agreement – Moving towards healthier people and a Healthier planet*,  
[http://www.who.int/globalchange/mediacentre/events/COP21\\_climateagreement\\_health/en/](http://www.who.int/globalchange/mediacentre/events/COP21_climateagreement_health/en/) du 27/12/15
299. Institute of Medicine, *The future of public health*, Washington: 1988, D.C.: National Academy Press.
300. Breslow. D. R., *Current scope and concerns in public health*. In: Detels R, McEwen J, Beaglehole R, et al, eds. Oxford textbook of public health. Vol 1. Oxford UK: Oxford University Press, 2002
301. Last, J. M., *Public health and human ecology*, 2<sup>nd</sup> edition. Chapter 1: The history scope and methods of public health 1997. Stamford, CN: Appleton & Lange. pp. 1-31.
302. Fournier P., *L'art et la science de la santé publique*, In : *Environnement et santé publique – Fondements et pratiques*, Gérin M, Gosselin P, Cordier S, Viau C, Quénel P, Dewailly E, rédacteurs. Edisem / Tec & Doc., Acton Vale / Paris : 2003, pp. 39-57.
303. Kickbusch I., et Gleiche D., – WHO - Regional Office for Europe, *Governance for health in the 21st century*; 2012, ISBN 978 92 890 0274 5
304. MASSÉ, R., *Culture et santé publique : Les contributions de l'anthropologie à la prévention et à la promotion de la santé*, 1995, Ed. Gaëtan Morin, ISBN 2-89105-565-9
305. OMS, *Fonctions essentielles de santé publique : le rôle des ministres de la santé*, Cinquante-troisième session, Kyoto, Japon, 2002
306. WHO, *Health in 2015: from MDGs to SDGs*, Global Health Observatory, data “Reports“, 2015
307. McKeown, T., *The Role of Medecine*. Oxford: Basil Blackwell. 1979.
308. Evans, R., Barer, M., & Marmor, T., *Why are some people healthy and others not?* New York: 1994. Aldine de Gruyter.
309. Wilkinson, R., & Marmot, M., *Social determinants of health: the solid facts*. (2nd ed.) Copenhagen: 2003. World Health Organization.
310. OMS et Government of South Australia, *Déclaration d'Adélaïde sur l'intégration de la santé dans toutes les politiques : Vers une gouvernance partagée en faveur de la santé et du bien-être : Rapport de la réunion internationale sur l'intégration de la santé dans toutes les politiques*, Adélaïde 2010
311. Boffin, N., *Stewardship of health systems: Review of the literature*. Antwerpen. Belgium: 2002. Institute of Tropical Medicine. Consulté en ligne à : <http://www.itg.be/itg/uploads/publichealth/Review%20stewardship.pdf>
312. WHO, Regional Office for Europe, *Stewardship/Governance of health systems in the WHO European Region*. Copenhague: 2008. World Health Organization Regional Office for Europe.
313. Travis, P., Egger, D., et al., *Towards better stewardship: concepts and critical*

- issues. WHO/EIP/DP/02.48. Geneva: 2002. World Health Organization
314. Flinders, M. Governance in Whitehall. Public Administration, 2002. 80, 51-75.
315. Adam P., et Herzlich C., *Sociologie de la maladie et de la médecine*, 2010. Dir. De Singly, Ed. Armand Colin 2010, ISBN 978-2-200-35275-2
316. Observatoire Régional de la Santé Nord – Pas-de-Calais, *Risques, catastrophes, crises, Observations inattendues et capricieuses de la santé*, 2010
317. OMS, *Définition et évaluation des risques pour la santé*, Rapport sur la santé dans le monde, 2002,
318. Bernard J-G., Aubert B. A., Bourdeau S., Clément E., Debuissy C., Dumoulin M-J., Laberge, M., de Marcellis N., Peignie I., 2002, *Le risque : un modèle conceptuel d'intégration*. Rapport projet Développement d'outils de mesure, d'intégration et de gestion du risque, 2002 RP-16
319. Parsons T., *Illness and the role of Physician*, In C. Kluckhohn et H.A. Murray, Personality in Nature, Society and culture, New York, A.A. Knopf, 1948.
320. Fassin, D., *Le gouvernement de la vie. In L'espace politique de la santé*. Essai de généalogie, Paris : 1996. Presses Universitaires de France. pp.199-281.
321. Potvin, L. *La santé publique et la constitution de l'État-nation*, Présentation pour le cours SPU 7001, séminaire de santé publique hiver 2012, ppt-7<sup>ème</sup> slide
322. Scenari.crdp-limousin, *Santé individuelle et santé publique : La notion de santé publique*. Repéré le 21/03/2017 sur :  
[http://scenari.crdp-limousin.fr/stss/pole1\\_chapitre1/co/grainsantepublique1.html](http://scenari.crdp-limousin.fr/stss/pole1_chapitre1/co/grainsantepublique1.html)
323. Agence de la santé publique du Canada « ASPC », *Qu'est-ce que l'approche axée sur la santé de la population?* Repéré sur :  
<http://www.phac-aspc.gc.ca/ph-sp/approach-approche/index-fra.php>
324. Roy, D. A., *Le mandat de la santé publique : légitimité, connaissances, complexité*
325. Baum F., *The new Public Health*, OXFORD University Press, Australia and New Zealand, Third Edition, 2011
326. Association of Schools of Public Health, *What is public health practice?* www.asph.org 2002 Available from: URL: www.asph.org/aa8section.cfm/3/17
327. Pommier, J., Grimaud, O., *Les fonctions essentielles de santé publique : histoire, définition et applications possibles*, Santé Publique 2007/hs (Vol. 19), p. 9-14. DOI 10.3917/spub.070.0009
328. Bettcher DW., Sapirie S., *Goon EHT. Essential public health functions: results of The international Delphi study*. Rapp Trimest statist sanit mond 1998;51: 1-19
329. World Health Organisation regional office for the western pacific. *Essential public health functions: the role of ministries of health*. 2002.
330. Amblard, H., *Les Nouvelles approches sociologiques des organisations*. Paris, Éditions du Seuil; 2005
331. Rouleau, L., *Théories des organisations : approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde*. Québec, Presses de l'Université du Québec; 2007

332. Lamarche, P.A., Lise Lamothe, L., Bégin, C., Léger M., et Vallières-Joly M., *L'intégration des services : enjeux structurels et organisationnels ou humains et cliniques ? Ruptures*, revue transdisciplinaire en santé, 2001, Vol. 8, No. 2, pp. 71-92.
333. Börzel, T. A. *Organizing babylon - on different conceptions of policy networks*. Public Administration, 1998. vol. 76, p. 253-273.
334. Rhodes, R. A. W., *Understanding governance: Ten years on*. Organization Studies 28(8): 1243-1264; 2007
335. Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (ed.), 1997. Managing complex networks. Strategies for the public sector. Sage, London.
336. Moreau-Defarges, P., *La gouvernance*. Paris, Presses universitaires de France. 2006
337. Lemieux, V., *La décentralisation*. Québec : Les presses de l'Université Laval. 1997.
338. Smith, M.J., *The core executive in Britain*. London: 1999, Macmillan.  
Google Scholar
339. Rondinelli, D.A., John R., Nellis, G., Cheema, S., *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, Management and Development series Number 8, The World Bank Washington, D.C., U.S.A. 1981
340. Contandriopoulos, A-P., Denis, J-L., Rosario Rodriguez, N.T., *Intégration des soins: dimensions et mise en oeuvre*, Rupture, revue transdisciplinaire en santé, vol. 8, N°2, 2001
341. Contandriopoulos, A-P., *La gouvernance dans le domaine de la santé : une régulation orientée par la performance*, Santé Publique 2008/2 (Vol. 20), p. 191-199, DOI 10.3917/spub.082.0191
342. Champagne, F., Contandriopoulos, AP, Ste-Marie, G., *Évaluation globale et intégrée de la performance des systèmes de santé*, EGIPSS, Montréal, le 28 octobre 2013.
343. Champagne, F., Lemieux-Charles L., and McGuire, W., *Introduction towards a Broader. Understanding of the use of knowledge and Evidence in Health care*, 2004
344. Gagnon Y-C., *L'étude de cas comme méthode de recherche : guide de réalisation*, 2012, 2ème édition, Presses de l'Université du Québec.
345. Berger, P. L., et Luckmann, T., *La construction sociale de la réalité*. Paris : 1986. Méridiens Klincksieck.
346. Champagne, F., et Denis, J.-L., *Pour une évaluation sensible à l'environnement des interventions: l'analyse d'implantation*. 1992. Revue service social 41(1): 143-163.
347. Deslauriers J-P., *Recherche qualitative : Guide pratique*, Thema, collection dirigée par Alain Jacques, Chenelière/McGraw-Hill Montréal, 1991

348. Taylor, S., & Bogdan, L., *Introduction to qualitative research methods: the search for meaning*. New York: 1984. Wiley.
349. Stake, E.R., *The art of case study research*, 1995. Thousand Oaks: Sage Publications.
350. Merriam, S.B., *Qualitative research in practice: examples for discussion and analysis*. San Francisco: 2002. Jossey-Bass.
351. Pires, A.P., *De quelques enjeux épistémologiques d'une méthodologie générale pour les sciences sociales*. In Poupart, J.P., Deslauriers, L.H., Groulx, A., Laperrière, R., 1997
352. Van Maanen, J., *The moral fix: On the ethics of fieldwork*. In R. M. Emerson, Ed. *Contemporary field research* 1983, pp. 269-287 Prospect Heights, IL: Waveland.
353. Pourtois, J.-P., and Desmet, H., *Épistémologie et instrumentation en sciences humaines*. Liège; Bruxelles : 1988 Pierre Mardaga.
354. Price, J. L., *Handbook of organizational measurement*. Lexington, Mass., Toronto: 1972, D.C. Heath.;
355. Saint-Arnaud, Y., *Les petits groupes : participation et communication*. Montréal : 1978, Presses de l'Université de Montréal : Editions du CIM,
356. Lester, P. E., and Bishop, L. K., *Handbook of tests and measurement in education and the social sciences*. Lanham, Md., Scarecrow Press.
357. Angers, M., *Initiation pratique à la méthodologie des sciences humaines*. Anjou, Québec : 2000, CEC
358. Laperrière, A., *L'observation directe. Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*. 1997. B. Gauthier. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec: 241-262.
359. Baribeau, C., *L'instrumentation dans la collecte de données : Le journal de bord du chercheur Recherches qualitatives Hors-Série (n°2)*, 2005
360. Dufour C., et Larivière V., Principales techniques d'échantillonnage probabilistes et non-probabilistes, 2016. Repéré sur [http://cours.ebsi.umontreal.ca/sci6060/docs/sci6060\\_c4\\_fiche\\_echant.pdf](http://cours.ebsi.umontreal.ca/sci6060/docs/sci6060_c4_fiche_echant.pdf)
361. Lessard-Hébert, M., Goyette, G., Boutin, G., *La recherche qualitative : Fondements et pratiques*, 2<sup>ème</sup> Edition, 3<sup>ème</sup> trimestre 1996, ISBN : 2-921696-20-7
362. Riege, A. M., *Validity and reliability tests in case study research: a literature review with "hands-on" applications for each research phase* " Qualitative Market Research: An International Journal 6 (2): 75 - 86.; 2003.
363. Yin, R.K., *Case study research, Design and methods*, 1984, Beverly Hill, Sage publishing inc., p. 160
364. Provalis Research, *QDA Miner, logiciel d'analyse qualitative de données*, Repéré le 24/11/2014 sur <http://provalisresearch.com/fr/produits/logiciel-d-analyse-qualitative/>
365. Pfaffenberger, B., *Microcomputer Applications in Qualitative Research*, 1998,

- Newbury Park, Calif: Sage, coll. Qualitative Research Methods Series, N°4.
366. Collin S., *Tutoriel, Prise en main de QDA Miner pour l'analyse de données qualitatives*, CRIFPE, Université de Montréal, 2010
367. Banerjee, A.V., Duflo, E., *Repenser la pauvreté*, Seuil, coll. « Les Livres du Nouveau Monde », 2012, 422 p., ISBN : 978-2-02-100554-7.
368. Tévoédjré, A., *La pauvreté, richesse des peuples*, Paris, Ed. Ouvrières, 1978, 208 p.
369. Alexandre B., *Pauvreté monétaire, pauvreté non monétaire: une analyse des interactions appliquées à la Guinée*. Économies et finances. Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2007. Français. <tel-00155364>
370. Rowntree, S., *Poverty: A Study of a Town Life*, Londres: MacMillan., 1901, p.437
371. PNUD, *Rapport sur le développement humain*. Economica. Paris : 1990.
372. BSI Economics, *Définitions et approches de la pauvreté*, Repéré le 06/06/2018 sur : <http://www.bsi-economics.org/416-definitions-approches-pauvrete>
373. Sen, Capability and Well-being in Nussbaum M. and Sen A., (ed.), *The Quality of Life*, Oxford: 1993, Clarendon Press, p. 30-53.
374. E. Baumann, *Microentreprise et gestion de la vulnérabilité en Afrique subsaharienne, passé et présent*, ADA Dialogue, n° 33, 2004, pp. 31-53. Gentil, D., « Acteurs, normes et formes de régulation dans la microfinance », in M. Lévy (dir.), *Comment réduire pauvreté et inégalités. Pour une méthodologie des politiques publiques*, Paris, IRD; Karthala, 2002, pp. 97-124.
375. Nabeth, M., *La microassurance : retour sur un besoin essentiel* », Annuaire suisse de politique de développement [En ligne], Vol. 26, n°2 | 2007, mis en ligne le 22 juin 2009, Repéré le 02 octobre 2016. URL : <http://aspd.revues.org/136>
376. Magassa, H., *Ethique et pauvreté : l'exemple du Mali*, in collectif, *La pauvreté, une fatalité?*, coll. Tropiques, Paris, Karthala, 2002, pp. 129-176.
377. Warnier, J.-P., *L'esprit d'entreprise au Cameroun*, Paris, Karthala, 1993.
378. Churchill, C., *What Is Insurance for the Poor?* in C.F. Churchill (ed.), *Protecting the Poor: A Microinsurance Compendium*, Munich, Munich Re Foundation; Geneva, ILO, 2006, p. 20.
379. Cogneau, D., *Pauvreté, inégalité des conditions et inégalité des chances*. Opportunités et risques des nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté; chapitre II; dans, Cling, J-P., Razafindrakoto, M., et Roubaud, F., *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*; DIAL, IRD édition, ECONOMICA
380. Poupard J., *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, 1997, Gaëtan Morin, p.405
381. Mintzberg, H., Ahlstrand, B., Lampel, J., *Safari en pays stratégie. L'exploration des grands courants de la pensée stratégique*, 2<sup>ème</sup> Ed. Trad. Cohen, Fontaine et Marty, Pearson, 2009. ISBN: 987-26744067415-8
382. Anderson J. E., et coll., Introduction to policy study, 2000, In: Myakawa T., eds, *The Science of public policy: essential readings in policy sciences II, Vol. V*, London, NY, Routledge, 9-38
383. Le Galès, P., et Thatcher, M., *Les réseaux de politiques publiques: débat autour des policy networks*, Paris: 1995, L'Harmattan, p.272
384. Donabedian, A., *Aspects of Medical Care Administration: Specifying Requirements for Health Care*, 1973

385. MAEP-Bénin, CEDEAO, NEPAD, *Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA) 2025 et Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle PNIASAN 2017 – 2021* : 2017
386. Duffau A., Lagandré D., Chetaille A., et al., *Assurance indicielle et warrantage, Quel intérêt pour les petits agriculteurs ?* Coll. Études et travaux, série en ligne n° 28, Éditions du Gret, [www.gret.org](http://www.gret.org), 2011, 44 p.
387. Hazell, P., Anderson, J., Balzer, N., Hastrup Clemmensen, A., Hess, U., et Rispoli, F., *L'assurance basée sur un indice climatique: potentiel d'expansion et de durabilité pour l'agriculture et les moyens de subsistance en milieu rural*, Fonds international de développement agricole et le Programme alimentaire mondial, Rome : 2010.
388. Sarr B., Atta S., Kafando L., 2012. *Revue des indices climatiques utilisés dans les Systèmes d'assurances agricoles indicielles en Afrique*. *Sécheresse* 23 : 255-60. doi : 10.1684/ sec.2012.0348
389. Institut international de recherche sur le climat et la société (IRI), *L'assurance indicielle, un outil innovant au service des agriculteurs pauvres*, Extrait du Rapport « *Assurance indicielle et risques climatiques : perspectives d'avenir pour le développement et la gestion des catastrophes* », de l'IRI, 2009, Repéré sur [http://www.momagri.org/MOMAGRI\\_WEB/FR/PAGE\\_ImprimeDetai...](http://www.momagri.org/MOMAGRI_WEB/FR/PAGE_ImprimeDetai...) 2016-06-18 02:35
390. PNUD, FEM, Direction de l'eau Bénin, *Étude d'identification des opportunités et besoins en produits climatiques du secteur privé, 2015*, Rapport version final, Projet SAB-Bénin
391. Barnett, B.J., Barrett C.B. et Skees, J.R. *Poverty Traps and Index-based Risk Transfer Products*. *World Development* : 2008. 36 (10): 1766-1785.
392. Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Banque Mondiale, *La gestion dynamique des risques sociaux et les pauvres, Les grandes lignes d'une stratégie de protection sociale pour l'Afrique*, Résumé analytique, Département du développement humain, Région Afrique 2001 – Banque Mondiale
393. Cordier, J., *Proposition d'organisation des outils de gestion du risque de marché au bénéfice des filières cotonnières africaines*. 2006 Agence française de développement.
394. Lagandré D., Chetaille A., *L'assurance indicielle, une réponse face aux risques climatiques*. 2010. *Grain de sel* 49 : 20-1.
395. Sandmark, T., Debar, J-C., et Tatin-Jaleran, C., *Genèse et essor de micro assurance agricole, Document de réflexion*, 2014 Microinsurance Network, ISBN 978-99959-864-3-8
396. Bielza, M., Conte, C., & Dittmann, C., *Agriculture Insurance Schemes*, Commission européenne (ISPRA), 2008.
397. Skees J.R., « *Innovations dans les assurances indicielles pour les pauvres des pays à faible revenu.* » Rapport sur les ressources agricoles et économiques, 2008, 37: 1–15.
398. Stoppa A., Hess U., Design and use of weather derivatives in agricultural policies:

- The case of rainfall index insurance in Morocco. Paper presented at the International Conference Agricultural policy reform and the WTO: “where are we heading?”, Capri (Italy): 2003.
399. Eagleman J. R., *An experientially derived model for actual evapotranspiration*, 1971, Agric. Met. 8, 385-394.
400. Frère M., Popov GF., *Suivi agrométéorologique des cultures et prévision des rendements*. Étude FAO Production végétale et protection des plantes 73. Rome : 1987. FAO.
401. Caloz R, Puech C., *Hydrologie et imagerie satellitaire*. Précis de télédétection, 2. Applications thématiques. Bonn Presses de l’université du Québec : 1996. UREF/AUPELF
402. Carter, M. R., *Innovations for Managing Basis Risk under Index Insurance for Small Farm Agriculture*, Ferdi, Note breve n°41 2011.
403. Mitchell, T., *Seduced by Disaster Insurance? Don’t Dive In*, Climate & Development Knowledge Network, 2012.
404. Kalavakonda, V., and Mahul, O., *Crop insurance in Karnataka*. Washington: 2005. DC: World Bank.
405. Prabhakar, S.V.R.K., and Solomon, D.S., *Indicators to Assess Insurance Effectiveness*, IN Prabhakar, S.V.R.K., J.J. Pereira, J.M. Pulhin, G.S. Rao, H. Scheyvens and J. Cummins (Eds.). *Effectiveness of Insurance for Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation: Challenges and Opportunities*. IGES Research Report No 2014-04. Hayama, Japan: 2015. Institute for Global Environmental Strategies.
406. Morsink, K., Steinmann, R., Patankar, M., Sandmark, T. & Ramm, G., *Rapport non publié de 2011 du Groupe de Travail sur l’Agriculture*
407. Dercon, S., Clark D. J. & Hill R., *Basis Risk and Trust in Index Insurance Provision: Can Groups Provide an Alternative?* Ferdi, Note brève n°31, 2011.
408. Platteau, J. P., *Some thoughts on Microinsurance*, Ferdi, Note brève n°33, 2011.
409. Fonseca, C., *Aider les agriculteurs à comprendre l’assurance indicielle: recommandations pour les initiatives d’éducation des consommateurs, Programme Impact Insurance de l’OIT*. Note extraite du Paper n°45 accessible à l’adresse: <http://www.ilo.org/impactinsurance>.
410. Josaphat, Bénin : *le gouvernement relance le projet d’appui à l’assurance mutuelle agricole*, Information partagée le 24 Jan 2018 à 22: 56, sur : <https://beninwebtv.com/2018/01/benin-gouvernement-talon-relance-projet-dappui-a-lassurance-mutuelle-agricole/>
411. Calvet L., Grislain-Letrémy, C., *L’assurance habitation dans les départements d’Outre-mer: une faible souscription*. In: Economie et statistique, n°447, 2011. pp. 57-70. doi : 10.3406/estat.2011.9709 [http://www.persee.fr/doc/estat\\_0336-1454\\_2011\\_num\\_447\\_1\\_9709](http://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2011_num_447_1_9709)
412. Soumission assurance Canada, *Assurances habitation pour propriétaire occupant : prix, protection & couverture*, Repéré le 21-08-2018 sur : <https://soumissionsassurances.ca/habitation/proprietaire-occupant/>
413. Selectra.info, *Tout savoir sur les garanties de l’assurance multirisque habitation* Repéré sur 21-08-2018 sur <https://selectra.info/assurance/guides/habitation/garantie>

414. Matul, M., Tatin-Jaleran, C., and Kelly, F., 2011, *Improving Client Value from Microinsurance: Insights from India, Kenya, and the Philippines* International Labour Office. - Geneva: 2011 ILO, p.49 (Microinsurance Paper; no. 12) ISBN: 978-92-2-125477-5 (web pdf)
415. Craig Churchill, C., Dalal, A., et Ling, J., 2013, *Vers un impact renforcé des IMF grâce à l'amélioration des modèles, des produits et des processus de micro-assurance*, BIT, Fonds pour l'innovation en micro-assurance, briefing note 15
416. Wiewiorka, M., *L'intégration : un concept en difficulté*, *Cahiers internationaux de sociologie* 2008/2 (n° 125), p. 221-240. DOI 10.3917/cis.125.0221
417. International Association of Insurance Supervisors, and CGAP Working Group on Microinsurance, *Issues in Regulation and Supervision of Microinsurance*, November 2006.
418. Contandriopoulos, A. P., *Analyser et comprendre le système de santé*, Notes de cours chapitre 5, *Fondements idéologiques des systèmes de soins*, Université de Montréal, 2008
419. Herbold, J., *What Could Schemes in Developing Markets Learn from Existing Agricultural Insurance Schemes in Developed Markets?* exposé présenté lors de 8e Conférence internationale sur la micro-assurance, Dar es Salaam, Tanzanie, novembre 2012.
420. Sterlin, C. (2006). *Pour une approche interculturelle du concept de la santé*, 2006 Ruptures, Vol. 11, No 1, pp.112-121
421. McCarthy, N., Swallow, B., Kirk, M., et Hazell, P., eds. *Property Rights, Risk and Livestock Development in Africa*. Washington, 1999. DC: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
422. Adjakpa, B.J., et Tchabi, A., *Contribution à l'inventaire des oiseaux sauvages utilisés comme matières premières en pharmacopée traditionnelle au Bénin*. C.E.ROE., Cotonou, 2002. Repéré le 29 avril 2012 sur [http://books.google.ca/books?hl=en&lr=&id=uRanVuEwNrUC&oi=fnd&pg=PA237&dq=faire+tomber+la+pluie+au+b%C3%A9nin&ots=k9IbBEj8Lm&sig=v1NlyYSFt1jlg4srs\\_kk2TMUruk#v=onepage&q&f=false](http://books.google.ca/books?hl=en&lr=&id=uRanVuEwNrUC&oi=fnd&pg=PA237&dq=faire+tomber+la+pluie+au+b%C3%A9nin&ots=k9IbBEj8Lm&sig=v1NlyYSFt1jlg4srs_kk2TMUruk#v=onepage&q&f=false)
423. Botoyiye, G., *L'univers des connaissances "traditionnelles" : quelle rationalité ?* 2007. Repéré le 29 avril 2012 Repéré le 29 avril 2011 sur [http://books.google.ca/books?hl=en&lr=&id=uRanVuEwNrUC&oi=fnd&pg=PA237&dq=faire+tomber+la+pluie+au+b%C3%A9nin&ots=k9IbBEj8Lm&sig=v1NlyYSFt1jlg4srs\\_kk2TMUruk#v=onepage&q&f=false](http://books.google.ca/books?hl=en&lr=&id=uRanVuEwNrUC&oi=fnd&pg=PA237&dq=faire+tomber+la+pluie+au+b%C3%A9nin&ots=k9IbBEj8Lm&sig=v1NlyYSFt1jlg4srs_kk2TMUruk#v=onepage&q&f=false)
424. BIT, Fonds pour l'Innovation en Micro-Assurance, *Mieux protéger les travailleurs pauvres*, Rapport annuel 2012, ISBN: 978-92-2-226957-0
425. Nabeth, M., *La micro assurance en Afrique, ou la construction d'assurances modernes au-delà des apparences*, Institut Thomas More, Repéré le 30-08-2018 sur : <https://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-fr-etudes-de-cas-microassurance-en-afrique-07-2009.pdf>
426. Nabeth, M., *Micro-assurance, les enjeux : Défis, mise en place, commercialisation* Les fondamentaux de l'assurance, 2006, Editions L'argus de l'assurance, ISBN 2247066488, Repéré sur : <https://livre.fnac.com/a1780149/Marcel-Nabeth-Micro-assurance-les-enjeux>
427. OMS, Rapport sur la santé dans le monde : le financement des systèmes de santé :

- le chemin vers une couverture universelle. 2010, ISBN 978 92 4 068481 2 (version électronique)
428. Schnapper, D., *Qu'est-ce que l'intégration ? Commentaire 2007/3* (Numéro 119), p. 862-865.
429. Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), *Assurance climatique indiciaire et assurance classique : vers une approche hybride*, 2011, <http://www.ferdi.fr/fr/evenement/assurance-climatique-indiciaire-et-assurance-classique-vers-une-approche-hybride> [2016-06-18 02:28:04]
430. Herbold, J., *Crop Insurance in Developing Countries*, 2010
431. Marcel Mauss, M., Œuvres, III. *Cohésion sociale et division de la sociologie*, Ed. de Minuit, 1969 (1920), p. 13 et 25.
432. Schnapper, D., *Qu'est-ce que l'intégration ?* Paris, Gallimard, 2007b, p.16.
433. Wiewiorka, M., *L'intégration : un concept en difficulté*, *Cahiers internationaux de sociologie* 2008/2 (n° 125), p. 221-240. DOI 10.3917/cis.125.0221
434. Matul, M., Michael, J., McCord, C. P., Harms, J., 2009, *État des lieux de la micro-assurance en Afrique*, OIT, Fonds pour l'innovation en micro-assurance, briefing note1
435. Haspeslagh, P.C., et Jemison, D.B., *Managing acquisitions: Creating value through corporate renewal*, New York, 1991, The free Press, 416 p.
436. Hould C., *Le lien entre la gestion du processus d'intégration, la résistance des employés et la performance des fusions et acquisitions : une étude de cas d'entreprise*, Mémoire Science de gestion, HEC Montréal : 2005, Université de Montréal
437. Evrard Samuel, K., *Prévenir les difficultés post-fusion/ acquisition en utilisant la gestion de crise*, *Revue française de gestion* 2003/4 (no 145), p. 41-54. DOI 10.3166/rfg.145.41-54
438. Eero, V., *Construction of cultural difference in post-merger change processes: A sensemaking perspective on Finnish-Swedish cases*. 2000, Vol. 3, N°3, p. 81-110, référence du 18-02-2005 sur: <<http://www.dmsp.dauphine.fr/MANAGEMENT/PapersMgmt:33Vaara.pdf>>
439. Cartwright, S., & Cooper Cary L.; *The role of culture compatibility in successful, 1993, 438organization marriage*, *Academy of Management Executive*, vol. 7, N°2, p. 57-70
440. Larsson R., & Finkelstein, S., *Integrating Strategic, Organizational, and Human Resource Perspectives on Mergers and Acquisitions: A Case Survey of Synergy*, *Realization Published Online:1 Feb 1999*, <https://doi.org/10.1287/orsc.10.1.1>
441. Yu, J., Engleman, R. M., & Van De Ven, A. H., 2005. *The integration journey: An attention-based view of the merger and acquisition integration process*. *Organization Studies*, 26(10), 501-528. DOI: 10.1177/0170840605057071
442. Monin P., et al., *Conflits de normes de justice distributive dans les fusions entre égaux. Le cas de BioMérieux-Pierre Fabre*, *Revue française de gestion* 2005/5 (no 158), p. 145-162. DOI 10.3166/rfg.158.145-162
443. Buono A. F., Bowditch J. L., Lewis J., *When Cultures Collide: The Anatomy of a Merger*, *Human Relations*, vol. 38, n° 5, 1985, p. 477-500.

444. Söderberg A. M., Vaara E., *Merging across Borders: People, Cultures and Politics*, Copenhagen, 2003. Copenhagen Business School Press,
445. Powell W.W., *Neither market nor hierarchy: network form of organization*, 1990. Research in Organizational, Behavior 12, 295-336/
446. Bourgault, J., *Horizontalité et gestion publique*, Collection Management public et gouvernance, Les Presse de l'Université Laval, 2002, ISBN 2-7637-7889-5
447. Suárez Herrera, J.C., L'intégration organisationnelle de la participation : Des enjeux locaux pour une santé publique globale, Thèse présentée à la Faculté des études supérieures, 2010, en vue de l'obtention du grade de Philosophiae Doctor (Ph.D.) en Santé publique, Option Organisation des soins, Université de Montréal
448. Nations Unies, *Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015 – 2030*, 2015.
449. Agence de santé publique du Canada. *Qu'est-ce que l'approche axée sur la santé de La population?* <https://www.canada.ca/fr/sante-publique/services/promotion-sante/sante-population/approche-axee-sur-la-sante-de-population.html>
450. Frankish, C.J., et al., *Health Impact Assessment as a Tool for Population Health Promotion and Public Policy* (Vancouver, Institute of Health Promotion Research, Université de la Colombie-Britannique, 1996).
451. Santé Canada, *Le modèle de promotion de la santé de la population : Éléments clés et mesures qui caractérisent une approche axée sur la santé de la population*, Direction générale de la santé de la population et de la santé publique, Politique stratégique 2001,
452. Contandriopoulos, A-P., et Denis, J.L., DASUM-GRIS Décrire, analyser et comprendre le fonctionnement dynamique des systèmes de santé et des systèmes de soins. Cours 20/12/2011
453. Luc, E., *Le leadership partagé : Modèle d'apprentissage et d'actualisation*, 2e éd., Les Presses de l'Université de Montréal : 2010,
454. Crozier, M., et Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*, coll. Points politique, 436 p.
455. Rhodes R. A. W., *Understanding governance: policy networks, governance, Reflexivity and accountability*, Buckingham, Philadelphia: 1997, Open University Press, 235 p.
456. Béné, B., Godfrey-Wood, R., Newsham, A., and Davies, M., *Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability-Reduction Programmes*, IDS Working Paper 405 First published by the Institute of Development Studies in September 2012, © Institute of Development Studies 2012, ISSN: 2040-0209 ISBN: 978-1-78118-091-4
457. Étienne Minvielle, E., Contandriopoulos, A-P., *La conduite du changement. Quelles leçons tirer de la restructuration hospitalière ?* Revue française de gestion 2004/3 (no 150), p. 29-53. DOI 10.3166/rfg.150.29-53
458. Börzel, T. A., and Heard-Lauréote, K., *Networks in EU Multilevel Governance: Concepts and Contributions*. 2009. Journal of Public Policy 29: 135-151.

459. Smouts, M.-C., *Du bon usage de la gouvernance en relations internationales*. 1998. *Revue Internationale des Sciences sociales* 155: 85-94.
460. Rhodes, R. A. W., *Understanding governance: Ten years on Organization Studies* 28(8): 1243-1264; 2007
461. Sørensen, E., & Torfing, J., (ed.), *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillan, 2007. Houndmills.
462. Agger, A., Sørensen, E. & Torfing, J., It takes two to tango. *When public and private actors interact*. In Yang, K. & Bergrud, E. (ed.), *Civic engagement in a network society*. 2008. Information Age Publishing, Charlotte
463. Hewitt de Alcántara, C., *Uses and abuses of the concept of governance*. 1998. *International Social Science Journal* 50(155): 105-113.; 2001
464. Inkpen, A. et Choudhury, N., *The seeking of strategy where it is not: Toward a Theory of strategy absence*, 1995, *Strategic Management Journal* 16, 313-323.
465. Mintzberg, H., 2011, *Le management : Voyage au centre des organisations*, Deuxième édition revue et corrigée, Sixième tirage 2011, Groupe Eyrolles, 1998, 2004, ISBN : 978-2-7081-3093-7
466. Paquin, M., *La planification stratégique dans le secteur public, Management public: comprendre et gérer les institutions de l'État*, Presses de l'Université du Québec, 1994.
467. Favoreu, C., *Réflexions sur les fondements de la stratégie et du management stratégique en milieu public*, VIème congrès de l'Association Internationale de Management Stratégique (AIMS), HEC Montréal : 1997.
468. Gaudin, J.P., *L'Action publique: Sociologie et politique*, 2004. Dalloz et Presses de Sciences Po.
469. Le Galès, P., *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*. In: *Revue Française de science politique*, 45e année, 1995, n°1. pp. 57-95.
470. Bertrand, N., et Moquay, P., *La gouvernance locale, un retour à la proximité*, 2004. In: *Économie rurale*. N°280, pp. 77-95.
471. Charreaux, G. *L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace?* 1997. *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre,
472. Graham, J., Amos, B., et Plumptre, T., *Principes de bonne gouvernance au 21e Siècle*. Précis de politique No.15 –2003.
473. Carassus, D., *Application du cadre théorique et conceptuel de la gouvernance aux villes : conditions et degré d'existence*, Colloque du GRET, Rabat : 2006.
474. Guesnier, B., *Gouvernance territoriale*, W.P. CRIEF, IERF, Faculté de Sciences Économiques, Université de Poitiers : 2007.
475. Perez, R., *La gouvernance de l'entreprise*, Paris : 2003, Ed. La Découverte.
476. Rey-Valette, H., Chia, E., Soulard, C., Mathe ,S., Michel, L., Nougaredes, B., Jarrige, F., Maurel, P., Clement C., Martinand P., Guiheneuf, P.-Y. et Barbe, E., *Innovations et gouvernance territoriale : une analyse par les dispositifs*, ISDA, Montpellier : France : 2010.
477. Gaudin, J. P., *La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises*. 1998, *Revue Internationale des sciences sociales*,
478. Bogason, P., Peter, J., et Aarsaether, N., *L'architecture évolutive de la gouvernance*

- locale Scandinave*, In: Annuaire des collectivités locales. 2006, Tome 2
479. Cardinal, L., et Andrew, C., *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa : 2001, Presses de l'Université d'Ottawa.
480. Marsal, C., *Contrôle de gestion et gouvernance cognitive : étude au sein d'une banque mutualiste, Crises et nouvelles problématiques de la Valeur*, Nice : France 2010.
481. Bertacchini, Y., *Intelligence territoriale, posture théorique, hypothèses, définition*. In Penalva J.M., *Intelligence collective, rencontres 2006*, Nîmes, 22-24 mai, Collection sciences économiques et sociales, Paris, Les Presses Mines,
482. Saba, T., et Dolan, S. L., *La gestion des ressources humaines : tendances, enjeux et pratiques actuelles*. 2013, 5<sup>e</sup> Edition, ERPI Sciences Administratives, ISBN 978-2-7613-4762-4
483. Normand, F., *Groupe Thibodeau pave la voie à la troisième génération* Les affaires, 15 janvier 2005, p.12
484. Stoker, G., *Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance*, Revue internationale des sciences sociales, 1988.
485. Sugiyama, N., et Takeuchi, T., *Local Policies for Climate Change in Japan*, 2008. The Journal of Environment & Development, Volume 17 numéro 4.
486. Betsill, M., et Bulkeley, H., *Looking Back and Thinking Ahead: A Decade of Cities and Climate Change Research*, Local Environment, Vol.12:5, 2007.
487. Boyd, E., Grist, N., Juhola, S., et Nelson, V., *Exploring Development Futures in a Changing Climate: Frontiers for Development Policy and Practice*, 2009. Development Policy Review, no 27 (6)
488. Dobell, R. Complexity, connectedness and civil purpose: public administration in the congested global village, Canadian Public Administration, 1997. Volume: 40, no: 2
489. Ostrom, E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: 1990, Cambridge University Press.
490. Gore, C., *The Limits and Opportunities of Networks: Municipalities and Canadian Climate Change Policy*, 2010. Review of Policy Research, The Policy Studies Organization, Volume 27, No 1
491. Hallegatte, S., Henriot, F., et Corfee-Morlot, J., *The Economics of Climate Change Impacts and Policy Benefits at City Scale: A Conceptual Framework*, OECD Environment Working Paper 4, ENV/WKP (2008)3, Paris: 2008, OECD.
492. Revell, J., *Fortune 500 Largest US Corporation*, Fortune, 18 avril 2005, p. F1.
493. Pettigrew, A., *Context and action in the transformation of the firm*, Journal of Management Studies, vol. 24, n° 6, 1987, p. 649-667.
494. Denis, J. L., Lamothe, L., Langley, A., *The dynamics of teaching hospital mergers*, Communication à l'Academy of Management, San Diego, 1998.
495. Bernoux, P., *La sociologie des entreprises*, Paris : 1995. Le Seuil, coll. "Points". Bunel, J., et Saglio, J., *La société des patrons*, Paris : 1978, PUF.
496. PNUD, *Vaincre la pauvreté humaine*, Rapport du PNUD sur le développement, 2000, ISBN 92-1-226005-5
497. Ordre des Ingénieurs du Québec, *L'analyse organisationnelle du projet*, Publié en mai 2011, sur [http://gpp.oiq.qc.ca/l\\_analyse\\_organisationnelle\\_du\\_projet.htm](http://gpp.oiq.qc.ca/l_analyse_organisationnelle_du_projet.htm)

498. Suárez-Herrera, J.C., L'importance des communautés épistémiques participatives pour la création de réseaux transnationaux de recherche comparative dans la santé publique contemporaine. Dans Ridde, V., & Mohindra, K., (eds.), *Développer et pratiquer la recherche et l'enseignement en santé mondiale au Québec* (pp. 41-56). Acfas : Montréal (Québec): 2008.
499. Dehler, G. E., & Edmonds, R. K., *Using Action Research to Connect Practice to Learning: A Course Project for Working Management Students*. 2006. *Journal of Management Education*, 30(5), 636-669.
500. Dickens, L., & Watkins, K. *Action Research: Rethinking Lewin*. 1999. *Management Learning*, 30(2), 127-140.
501. Lammerink, M. P., et Wolffers, I., (éda), *Approche participative pour le développement durable*, 1998, Ed. Karthala - IPD
502. IFA, Institut Française des Administrateurs, *Quelles sont les caractéristiques d'un système efficace de contrôle interne et de gestion des risques ?* 2015. <http://www.ifa-asso.com/informer/centre-de-ressources/les-questions-cles/quelles-sont-les-caracteristiques-dun-systeme-efficace-de-contrôle-interne-et-de-gestion-des-risques.html>
503. Coate, S., *Altruism, the Samaritan's Dilemma, and Government Transfer Policy*, *The American Economic Review*, vol. 85, n° 1, mars 1995, pp. 46-57. François-Xavier Albouy, Assurance et développement, repéré sur [http://revue-risques.fr/revue/risques/html/Risques\\_81-82\\_0020.htm/\\$file/Risques\\_81-82\\_0020.html](http://revue-risques.fr/revue/risques/html/Risques_81-82_0020.htm/$file/Risques_81-82_0020.html)
504. Scheyvens, H., Chapter 6 The Role, *Challenges and Ways Foreward for NGOs as Providers of Agricultural Insurance* (pp. 56-66), IN, Effectiveness of Insurance for Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation: Challenges and Opportunities, Edited By: Sivapuram V.R.K. Prabhakar Joy J. Pereira, Juan M. Pulhin, Gattineni Srinivasa Rao, Henry Scheyvens, Jay Cummins, Copyright Date: Jan. 1, 2015, Published by: Institute for Global Environmental Strategies, Pages: 82, <https://www.jstor.org/stable/resrep00848>
505. Thom, M., Gray, J., Müller Z., et Leach, J., Echelle: voir grand, BIT, Fonds pour l'innovation en micro-assurance, 2014, briefing note 25
506. Smith, A., Smit H., et Chamberlain, D., *Au-delà des ventes : repousser les frontières de la distribution en micro-assurance*, OIT, Fonds pour l'innovation en micro-assurance, 2011, briefing note 7
507. Lee, N. R., Solana, J. M., *Au-delà des slogans : bonnes pratiques de promotion des produits de micro-assurance*, BIT, Fonds pour l'innovation en micro-assurance, 2013, briefing note 19
508. Millier, P., *Modèle synthétique des conditions de succès d'un projet d'innovation*, Unité Pédagogique et de Recherche marchés et innovation EMLYION, Cahier de recherche numéro 2005/10.
509. Abernaty, W.J., & Clark, K.B., *Innovation: mapping the winds of creative destruction*. Havard: 1983, Havard University, Graduate School of Business Administration.
510. OMS, Rapport sur la santé dans le monde : *le financement des systèmes de santé : le chemin vers une couverture universelle*, 2010, ISBN 978 92 4 256402 0

(Classification NLM: W 74) ISBN 978 92 4 068481 2 (version électronique)  
ISSN 1020-332X

511. World Bank Group, *Mécanisme mondial d'assurance indicielle*, Index Insurance Forum. Repéré sur <http://www.indexinsuranceforum.org/node/207>[2016-06-18 03:20:55]
512. Biesma, R. G., Brugha, R., et coll., *The effects of global health initiatives on country health systems: a review of the evidence from HIV/AIDS control*, 2009, Health Policy and Planning, 24, 4, 239-252.
513. Börzel T. A., *Networks: Reified metaphor or governance panacea?* 2011, Public Administration, 89, 1, 49-63.
514. Schuller M., *Gluing Globalization: NGOs as Intermediaries in Haiti*, PoLAR Political and Legal Anthropology Review, 32, 1, 84-104.
515. Mabopda Foka, J. L., et De Serres, A., *La micro assurance outil de lutte contre la pauvreté : quelle performance sociale ?* 2011, Assurances et gestion des risques, vol. 79(1-2), avril-juillet 2011, 83-124
516. Churchill, C., Reinhard D., et Qureshi. Z., IntoAction, Micro assurance, l'assurance au service des pauvres, compte rendu de la Conférence sur la micro assurance, Munich 18-20 octobre 2005. Publié par la Fondation Munich Re, col., Groupe de travail CGAP (Groupe Consultatif d'Assistance aux Pauvres).
517. Qureshi, Z., *Governance*. In *Protecting the poor, a micro insurance compendium*, Sous la direction de Churchill C., BIT/ Munich-Re Foundation, Genève : 2006. pp. 288-306.
518. Koloma, Y., *La chaîne de fourniture de la micro-assurance agricole* [https://www.researchgate.net/publication/270579954\\_La\\_microassurance](https://www.researchgate.net/publication/270579954_La_microassurance) Jan 08, 2015
519. Tsopbeing, M. W., Les mécanismes de financement et de gestion budgétaire de la CEMAC, Université de Dschang - Cameroun - Diplômé d'Études Approfondies (D.E.A.) en droit communautaire et comparé CEMAC 2004.
520. Kunreuther, H.C., et Michel-Kerjan, E.O., *Managing Catastrophes through Insurance: Challenges and Opportunities for Reducing Future Risks*, Working Paper #2009-11-30, Risk Management and Decision Processes Center, The Wharton School, University of Pennsylvania: 2009.
521. Desjardins Développement International, *Micro assurance : Réduire la vulnérabilité des familles en cas de situations inattendues*, Positionnement institutionnel, 2010.
522. Baradi, A., La couverture des catastrophes naturelles et des risques : les mécanismes financiers de couverture des catastrophes naturelles, Assemblée annuelle de la FANAF, à Marrakech au Maroc du 13 au 16 février 2017. Repéré le, 17-09-2018 sur : <http://asaci.net/sa/la-couverture-des-catastrophes-naturelles-et-des-risques-537.html>
523. Mahul, O., & Stutley, C. J., *Government Support to Agriculture Insurance: Challenges and Options for Developing Countries*, WB, Washington D.C, Etats-Unis, 2010, p6.
524. Dercon, S., with Hoddinott, J., and Woldehanna, T., *Shocks and consumption*

- in 15 Ethiopian villages, 1999-2004, in Risk, poverty and vulnerability in Africa*. 2005. Special issue, *Journal of African Economies*, 14 (4) (December): 559-585.
525. Gautam, M., Hazell P., et Alderman, H., *Rural Demand for Drought Insurance*. 1994. Policy Research Working Paper n° 1383. Washington, DC: Banque mondiale
526. Sakurai, T., et T. Reardon. *Potential Demand for Drought Insurance in Burkina Faso and its Determinants*. 1997. *American Journal of Agricultural Economics* 79 (4): 1193-1207, novembre.
527. Trainar, P., *Préface, in Nabeth, M., Micro-assurance. Défis, mise en place et commercialisation*, Les Fondamentaux de l'assurance, Paris, Dalloz ; L'Argus de l'Assurance, 2006, p.13.
528. Nations Unies, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : 2005 et programme d'action d'Accra : 2008*, Forums de haut niveau.
529. Le petit Robert 2011, *dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française / texte remanié et amplifié sous la direction de Josette Rey-Debove et Alain Rey*. ISBN 9782849027417
530. Bégin, C., *Le système de santé québécois: un modèle en transformation*, Ed. PUM, 1999, P. 439, ISBN 2760617335, 9782760617339
531. Kotter, J.P., et Heskett, J.L., *Corporate Culture and Performance*, New York: 1992 Free Press,
532. Cherrington, D.J., *The Work Ethics*, New York, AMACOM, 1980, p. 65-71.
533. Lallau, B., *Les agriculteurs africains entre vulnérabilité et résilience. Pour une approche par les capacités de la gestion des risques*, *Revue Française de SocioÉconomie* 2008/1 (n° 1), p. 177-198. DOI 10.3917/rfse.001.0177
534. Houndjahoué, M., *L'Afrique du Sud du Sahara : Les mêmes questions et les mêmes réponses*. 1988. *Études internationales*, 19(1), 133–138. doi:10.7202/702298ar
535. Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations Unies (UNISDR), *Terminologie de la prévention des risques de catastrophe*, Nations Unies : 2009.
536. Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Gestion des catastrophes et des crises par la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge : Document de synthèse*, Genève : 2011
537. Duncan, T., *Intra-Household Resource Allocation: An Inferential Approach*. *Journal of Human Resources* 25 (4): 1990, p.635–664.
538. Duflo, E., *Grandmothers and Granddaughters: Old-Age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa*. *World Bank Economic Review* 17 (1): 2003 p.1–25.
539. UN/CC, 2009, *Changement climatique: risque mortel pour la santé et opportunité pour la santé mondiale* Lancet Commission, Rapport 2015. Repéré le 25-7-2019 <https://unfccc.int/fr/news/changement-climatique-risque-mortel-pour-la-sante-et-opportunite-pour-la-sante-mondiale>

# Annexe 1 : Quelques terminologies en GC et quelques éléments du contexte

## Terminologies

D'après la Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes [535], on peut entendre par :

- ♦ Aléa : Phénomène menaçant d'origine naturelle et/ou anthropique, susceptible d'affecter un espace donné, en particulier par la nature et la valeur des éléments exposés que cet espace supporte (êtres humains, biens de tout genre, activités, etc.). Il se caractérise par sa nature, son identité, sa probabilité d'occurrence et sa fréquence quand elle peut être estimée.
- ♦ Risque : La combinaison de la probabilité d'un événement et de ses conséquences négatives.
  
- ♦ Catastrophe : Rupture grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société impliquant d'importants impacts et pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementales que la communauté ou la société affectée ne peut surmonter avec ses seules ressources.
  
- ♦ Risque de catastrophe : Potentiel de la catastrophe, en termes de vies humaines, des états de santé, des moyens de subsistance, des biens et services, qui pourraient se produire au sein d'une communauté ou une société, dans le futur.
  
- ♦ Gestion des risques : Approche systémique et pratique managériale pour limiter les dommages et les pertes potentiels.
  
- ♦ Gestion des risques de catastrophe : Processus de recours systématique aux directives, compétences opérationnelles, capacités et organisations administratives pour mettre en œuvre les politiques, stratégies et capacités de réponse appropriées en vue d'atténuer l'impact des aléas naturels et risques de catastrophes environnementales et technologiques qui leur sont liées.
  
- ♦ Réduction des risques de catastrophe : Concept et pratique de la réduction des risques de catastrophe grâce à des efforts pour analyser et gérer leurs causes, notamment par une réduction de l'exposition aux risques, qui permet de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, la gestion rationnelle des terres et de l'environnement et l'amélioration de la préparation aux événements indésirables.

- ♦ Plateforme Nationale de réduction des risques de catastrophe : Terme générique pour les organismes nationaux de coordination et d'orientation sur la réduction des risques de catastrophe, multisectoriels et interdisciplinaire, qu'ils soient publics ou privés.
- ♦ Enjeu : Ce qu'on peut gagner ou perdre avec la survenue d'un aléa. L'enjeu détermine les personnes, biens, activités, moyens, patrimoine, systèmes... susceptibles d'être affectés par un aléa naturel ou anthropique et de subir des préjudices ou des dommages. Plus un enjeu est vulnérable à un aléa donné, plus le risque engendré par l'exposition de l'enjeu à l'aléa est grand.
- ♦ Vulnérabilité : Probabilité pour un enjeu d'être plus négativement atteint que ses pairs, par une situation, un événement imprévu ou un choc. C'est aussi un ensemble de conditions et de processus qui résultent de facteurs physiques (ex. géologiques), sociaux, économiques et environnementaux et qui augmentent l'exposition d'une communauté ou d'un enjeu à un ou plusieurs aléas. Elle s'évalue selon la formule :

Risque de désastre = (Aléa x Vulnérabilité) / Capacité de Réponse)

- ♦ Prévention : « Action de devancer. Ensemble des mesures prises pour prévenir un danger, un risque, un mal, pour l'empêcher de survenir ».
- ♦ Mitigation / atténuation : Ensemble des actions et des mesures visant à réduire et/ou à contrôler les risques existants ou ensemble des activités et mesures mises en place pour éliminer, contrôler ou réduire les vulnérabilités.
- ♦ Préparation : Ensemble des dispositions garantissant que les systèmes, les procédures et les ressources nécessaires pour faire face à une catastrophe sont en place pour venir rapidement en aide aux personnes touchées, en utilisant dans toute la mesure du possible des mécanismes existants (formation, sensibilisation, plans d'urgence, système d'alerte précoce, etc.).
- ♦ Relèvement : Processus multidimensionnel mis en place durant la phase humanitaire et guidé par des principes de développement. Il s'appuie sur des actions humanitaires et produit des opportunités de développement durable.
- ♦ Reconstruction : Action de restaurer : remettre en état, en vigueur, en honneur, de consolider, de rénover.
- ♦ Plan de contingence : Un processus participatif continu de prévision d'événements imminents, de ressources et de services requis pour atteindre les objectifs déterminés selon un ordre de priorité établi, permettant de choisir la ou les solutions optimales parmi plusieurs alternatives, tout en prenant en considération le contexte de contraintes internes et externes, connues actuellement ou prévisibles dans le futur.

- ♦ Plan ORSEC : Outil de gestion, il a pour objectif d'opérationnaliser, sous un commandement unique, de la réponse aux catastrophes dans son volet secours d'urgence et relèvement précoce [535]. Il est un outil de gestion établi qui a pour vocation de créer à l'avance les organes et les structures et de fixer la ligne de conduite dans l'organisation et la coordination du secours et du relèvement précoce en situation d'urgences majeures. Il entre en action lorsqu'il y a nécessité et est mis en œuvre à l'échelon local et/ou intermédiaire et/ou national, sous la responsabilité et le commandement des organes, des structures et un fonctionnement / des mécanismes préétablis. Il est aussi un élément fondamental et une démarche pertinente dans le processus de la réponse et constitue un maillon non moins important du cycle de gestion des catastrophes.

### **Notre réflexion sur la terminologie : Gestion de catastrophe**

Sur le plan conceptuel, la gestion des catastrophes ne figure pas dans les terminologies présentées par la Stratégie Internationale pour la prévention des catastrophes [535], parce qu'elle serait considérée comme étant uniquement en rapport avec la réponse aux catastrophes. Toutefois la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge [536], a une approche de la gestion des catastrophes et des crises qui commence avant que les catastrophes ne surviennent et qui consiste à repérer les dangers et les vulnérabilités prédominants, ainsi que les capacités et les mécanismes locaux pour y faire face, mettre en place des plans de préparation et d'intervention, améliorer les systèmes d'alerte précoce, prendre des mesures de réduction des risques, et apporter la réponse (secours d'urgence, réhabilitation et reconstruction) en cas de survenue de catastrophe. Cette approche intègre aussi la notion de la réduction des risques de catastrophe, que la SIPC, définit comme « *un concept et une pratique de la réduction des risques de catastrophe grâce à des efforts pour analyser et gérer leurs causes, notamment par une réduction de l'exposition aux risques, qui permet de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, la gestion rationnelle des terres et de l'environnement et l'amélioration de la préparation aux événements indésirables* » [535].

Sur le plan contextuel, nous voudrions qu'il soit admis qu'on ne peut gérer une catastrophe sans en connaître les causes, les analyser, les prévenir, préparer la réponse avant de lui apporter une réponse. Ce qui est en accord avec l'approche de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Quant à la définition de la réduction des risques de catastrophe (RRC), elle devra prendre en compte la réponse aux catastrophes, d'autant plus que

la notion de prévention des risques de catastrophe qu'elle sous-tend ne peut se passer de ce qu'une réponse pourrait apporter à la prévention (surtout secondaire et tertiaire).

Dans le cadre de cette étude, gestion des catastrophes et réduction des risques de catastrophe prennent le même sens et seront alors comprises comme étant : « *un concept et une approche qui prônent une analyse des profils de risques de catastrophe et une gestion de leurs causes immédiates et sous-jacentes, tout en réduisant l'exposition et les vulnérabilités aux risques des systèmes, des personnes et des biens, et en assurant une gestion rationnelle, efficiente et efficace de la préparation et de la réponse aux catastrophes* ».

**Éléments du contexte**      (voir pages suivantes)

N°	Sociétés	Date d'agrément	Branche	Capital Social en million FCFA
<b>Branche « dommage »</b>				
1	L'Africaine des assurances	20-03-1998	IARDT	2000
2	NSIA Assurances	07-05-1998	IARDT	1500
3	FEDAS	14-05-1998	IARDT	3300
4	GAB	30-04-1999	IARDT	1187,2
5	ALLIANZ Bénin	25-01-2000	IARDT	1000
6	SAARB	23-08-2007	IARDT	1000
7	SAHAM-Bénin	08-12-2010	IARDT	1000
<b>Branche « Vie et Capitalisation »</b>				
1	SUNU Assurance Vie	17-11-1994	Vie – Capitalisation	1000
2	ARGG	17-11-1994	Vie – Capitalisation	1000
3	SAHAM Vie	01-04-1997	Vie – Capitalisation	1000
4	Avie	14-12-2004	Vie – Capitalisation	1000
5	NSIA Vie Assurances	10-10-2005	Vie – Capitalisation	1000
6	L'Africaine Vie	23-08-2007	Vie – Capitalisation	1000
<b>Société d'assurance agricole</b>				
1	AMAB	17-06-2011	Assurance agricole	805

Source DA/DGAE, décembre 2014 ; DA, 2015

### Liste des compagnies d'assurance et de réassurance au Bénin.

N°	Nom de la Société de courtage	Forme Juridique	Date d'agrément	Capital Social en FCFA
1	Gras-Savoie Bénin	SA	13-11-95	25.000.000
2	Société de Courtage d'Assurance et de Réassurance (SCAR)	SARL	13-11-95	8.000.000
3	Assurance et Courtage du Bénin (A&C Bénin)	SA	05-06-96	15.390.000
4	Courtage d'Assurance et de Réassurance (CAREAS Bénin)	SARL	18-03-97	5.000.000
5	Assurances et Réassurances Intercontinentales Conseils ARIC	SA	03-10-03	5.000.000
6	Conseils Étude et Courtage en Assurances (CECA)	SA	25-05-05	10.000.000
7	ARC-EN-CIEL Assurance (ARECA Assurance)	SA	02-09-05	20.000.000
8	Société Africaine d'Étude et de Courtage en Assurances (SAECO Assurances Bénin)	SARL	23-05-06	1.000.000
9	ASCOMA Bénin	SA	22-10-07	50.000.000
10	Azur Courtage	SA	22-12-08	50.000.000
11	HELIS COURTAGE	SARL	27-07-10	5.000.000
12	AFRICA BROKER'S CIE	SARL	19-08-10	8.000.000
13	ACICO-Assurances	SARL	14-03-11	9.000.000
14	BENINVEST Assurances	SARL	11-01-12	30.000.000
15	JOHNSON INSURANCE	SARL	25-01-13	5 000 000
16	ARIA-Bénin	SA	28-02-13	10 000 000
17	2CA	Personne Physique	14-05-98	–
18	PONI-Assurance	SARL	06-12-13	5 000 000
19	DOSARG	SARL	10/06/2014	5 000 000
20	AFRIQUE COURTAGE	SARL	26/06/2014	5 000 000

Source DA/DGAE, mai 2015

### Liste des Sociétés de courtage au Bénin.



*Source Antoine Goundjo*



*Source Antoine Goundjo*

Modèles d'habitat dans le village de Kpoto, Commune de Zagnanado, Bénin



*Source Antoine Goundjo*



*Source Antoine Goundjo*

Habitats des populations déplacées internes et installées sur le site aménagé de Agbovi  
Commune de Zagnanado, Bénin

## Annexe 2 : Différents guides de collecte de données et formulaire d'information et de consentement.

GESTION INTEGRE DES CATASTROPHES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE : ROLE DE  
L'ASSURANCE, POUR LA PERFORMANCE DU SYSTEME  
ET LA RESILIENCE DES POPULATIONS AU BENIN

### Guide d'entrevue individuelle semi dirigée

#### IDENTIFICATION

Date	/ _ / _ / - / _ / _ / 2015
Numéro de la grille	/ _ / _ /

<i>Catégorie d'acteur</i>	<i>Localité</i>	<i>Niveau</i>
Professionnel ..... / _ /	Littoral – Atlantique .. / _ /	National ... .. / _ /
Gestionnaire ..... / _ /	Mono – Couffo ..... / _ /	Départemental. / _ /
Acteur gouvernemental .... / _ /	Zou – Collines ..... / _ /	Communal ... / _ /
Acteur autre secteur ..... / _ /	Ouémé – Plateau .. / _ /	
	Borgou – Alibori . / _ /	
	Atacora – Donga .. / _ /	

#### INTRODUCTION

Bonjour Madame / Monsieur, je m'appelle Antoine GOUNDJO

Je fais une étude, afin de comprendre comment l'intégration de l'assurance à la gestion des catastrophes pourrait favoriser la performance des systèmes et la résilience des populations au Bénin. Dans le cadre de notre entretien j'aimerais que vous vous limitiez aux catastrophes hydrométéorologiques, comme la sécheresse et les inondations ; avec les épidémies de choléra qui accompagnent cette dernière. Pendant cet entretien, qui durera environ 1 heure 15 mn, nous aborderons successivement trois (3) grands thèmes, en rapport avec la gestion de ces catastrophes. Il s'agit : (i) de la structure qui comprend la gouvernance (systèmes et fonctions de la gestion) et les ressources ; (ii) du processus qui prendra en compte des questions en rapport avec la prise de décision, l'intégration (assurance), la performance des systèmes et

l'appropriation ; et (iii) des résultats, pour lesquels nous évoquerons la résilience des systèmes et des populations.

Comme nos échanges resteront confidentiels, vous n'aurez pas à vous identifier et votre nom n'apparaîtra nulle part dans les résultats d'analyse. Dans le souci de retenir le plus fidèlement possible les informations que vous nous apporterez, je souhaiterais enregistrer notre conversation, Si vous m'y autorisez, je vous rappelle que vous pouvez à tout moment me demander d'arrêter l'enregistrement si vous préférez que certaines informations ne soient pas enregistrées; que vous êtes toujours libres de ne pas répondre à certaines questions et que vos informations seront utilisées de façon globale et détruites dans un délai maximum de sept (7) ans suivant l'étude. Acceptez-vous alors l'enregistrement de notre entretien ?

## DEROULEMENT DE L'ENTRETIEN SEMI DIRIGE

### **Structure**

*Note à l'interviewé (e)* : L'objectif de cette section est de recueillir des informations sur les caractéristiques des éléments de la structure notamment, ce que nous considérons comme des éléments descripteurs des quatre fonctions de la gestion et la conception de la qualité d'un programme de réduction des risques de catastrophe, par les différents acteurs, en fonction de leurs expériences

### **Gouvernance**

#### **Acteur**

1. Avec quel (s) volet (s) de la gestion des catastrophes votre domaine d'intervention habituel est-il en lien direct : prévention, adaptation, préparation, secours d'urgence, relèvement précoce, relèvement, reconstruction
2. Lequel ou lesquels de ces volets vous semblent le ou les plus importants ?
3. Globalement, quels sont selon vous les volets les moins développés dans la gestion des catastrophes au Bénin ?  
Pourquoi ?

#### **Système de gouverne**

4. En gestion des catastrophes en général, quand l'objectif est la résilience des populations avec l'offre de services de qualité, quelle (s) est ou sont, selon vous, la ou les conditions à remplir ?

5. Dans le cadre spécifique de vos interventions en rapport avec la gestion des catastrophes, quel est l'élément dont l'absence ou la faiblesse limite la qualité de vos services ?

## **Fonctions de la gestion**

### **Planification**

6. Il y a-t-il une programmation d'ensemble pour toutes les interventions de gestion des catastrophes mise en œuvre au Bénin ?  
Si oui, pour quels volets ? Comment ?  
Si non comment faites-vous ?

### **Coordination**

7. Dans vos relations avec les autres acteurs, quel (s) est ou sont le ou les objets de vos échanges ?
8. Toutes les interventions de la gestion des catastrophes sont-elles coordonnées aux niveaux national, départemental et communal ?  
Si oui, quelle (s) institution (s) ou organe (s) assure (nt) cette coordination ?  
Qu'en pensez-vous ?  
Si non, Pourquoi ?
9. Pensez-vous qu'une coordination efficace est possible si on implique d'autres acteurs, avec l'intégration de la micro assurance à la gestion des catastrophes ?  
Si oui, comment ?  
Si non, Pourquoi ?

### **Leadership**

10. Quelle (s) institution (s) ou organe (s) assure (nt) le leadership de la gestion des catastrophes au Bénin ?
11. Comment ce leadership peut être assuré en cas d'intégration de la micro assurance à la gestion des catastrophes ?

### **Contrôle**

12. Pensez-vous que ce que vous faites dans le cadre de la gestion des catastrophes répond à des normes préétablies et globalement connues par tous les acteurs, pour satisfaire les besoins réels des populations ?
13. Un contrôle de la GC est-elle assurée pour les différents acteurs et les interventions de GC ?

Si non pourquoi ?

14. Pensez-vous que les acteurs sont redevables par rapport aux populations ?  
Pourquoi ?

### **Prise de décision**

15. En gestion des catastrophes (du niveau central au niveau communal), qui prend les décisions?  
Comment ?
16. Les acteurs au niveau communal ont-ils le pouvoir de décision ?
17. Selon vous l'implication à la prise de décision des populations (même en situation de risques ou affectées) à la base pourrait-elle améliorer globalement l'efficacité de la GC ?  
Comment ?
18. Globalement, pensez-vous que la manière de gérer les catastrophes peut déterminer les ressources et influencer les services et les résultats ?

### **Ressources**

19. Quelles sont les ressources dont vous avez le plus besoin pour offrir des services de qualité et assurer la résilience des populations ?
20. Quelles sont en général les sources de financement de la gestion des catastrophes au Bénin?
21. Quelle est la place de l'Etat dans ce financement de la gestion des catastrophes ?
22. Pensez-vous que les financements disponibles sont suffisants pour couvrir tous les besoins de la GC ?
23. Quel est selon vous, entre les niveaux : national, départemental et communal, le niveau d'intervention, que le financement de la GC doit cibler prioritairement ?  
Pourquoi ?
24. Pensez-vous que le modèle de gestion actuel répond à votre choix du niveau d'intervention prioritaire à cibler ?
25. Selon vous, comment peut-on renforcer le financement de la GC, surtout au niveau des individus et au niveau local, pour l'efficacité des prestations et la résilience des populations face aux catastrophes ?
26. Pensez-vous que l'intégration de la micro assurance climatique à la GC pourrait jouer un rôle dans :

le renforcement du financement local ?  
Si oui, Comment ?  
l'amélioration de l'efficacité de la GC ?  
Si oui, Comment ?  
la résilience des populations ?  
Si oui, Comment ?

27. Globalement, pensez-vous que les ressources peuvent déterminer la manière de gérer les catastrophes ? Comment ?

et influencer les services et les résultats de la gestion des catastrophes ? Comment ?

## **Processus**

Note à l'interviewé (e) : Cette partie vise à recueillir toute information permettant de saisir la perception des acteurs en ce qui concerne la qualité de la gestion des catastrophes, telle que mise en œuvre. Chaque question devrait permettre de recueillir l'information sur différents éléments clés des processus de la performance et de la résilience. Pour le détail sur certains points concernant le déroulement de vos activités/projets, certaines questions pourraient paraître répétitives, je vous prie d'y revenir, pour les précisions que nous recherchons ! »

## **Intégration**

28. Selon vous et connaissant les réalités de la pauvreté au Bénin, est-il possible d'intégrer et de développer la micro assurance à la gestion des catastrophes ?  
Pourquoi ?

29. Quels sont pour vous les secteurs/acteurs à mobiliser et les leviers d'actions essentielles pour réussir au Bénin cette intégration de la micro assurance à la gestion des catastrophes ?

30. Une interaction entre ces acteurs ou secteurs est-elle possible ?

31. Quels sont les éléments que cette intégration doit prendre en considération, selon vous ?

32. Avez-vous des expériences de travail avec des acteurs d'autres secteurs ou du même secteur mais d'autres institutions, comme dans le cas de l'approche cluster ou groupe thématique ?

Selon vous, de son échec ou de sa réussite, quelles sont les leçons apprises ?

Ces leçons peuvent-elles servir le succès de l'intégration de la micro assurance ?

## **Capacité de gestion du changement**

33. Pensez-vous que l'intégration de la micro assurance dans la politique de gestion des catastrophes nécessiterait une réorganisation du modèle de gestion actuel, pour construire et améliorer la performance des systèmes et la résilience des populations ?
34. Quelles peuvent être, selon vous, les caractéristiques d'un tel modèle de gestion ?

## **Performance**

35. Pensez-vous que la qualité des prestations ou des services est le fondement des interventions de GC, telles qu'elles sont menées actuellement au Bénin ?
36. Quelles sont selon vous les conditions pour créer et maintenir dans le temps la qualité des prestations et des services ?
37. Pensez-vous que toutes les dispositions qui sont prises à ce jour, peuvent permettre de créer et de maintenir de façon durable, la qualité des prestations et des services ?  
Si oui, lesquelles ?  
Si non, quels sont les inconvénients ?  
Quels sont les défis majeurs à relever selon vous ?

## **Appropriation**

38. Quelles seront selon vous les conditions pour une appropriation réussie de l'intégration de la micro assurance dans la gestion des catastrophes ?
39. Globalement, pensez-vous que les services offerts à travers les différentes interventions de GC déterminent la résilience des populations ?  
Si oui, comment ?  
Si non, pourquoi ?

## **Résultat**

Note à l'interviewé (e) : Les questions sont formulées pour obtenir les informations sur les résultats souhaités (les résultats intermédiaires et les résultats finaux). Étant donné que nous ne mesurons pas la qualité de ce qui est fait, nous nous limitons à ce qui est attendu ou qui devrait être fait

40. Que pensez-vous de la qualité des services qui sont apportés de façon générale dans le cadre de la GC ?
41. Selon vous, la résilience des populations face aux catastrophes est-elle un objectif déjà atteint ?

Si oui, donnez-nous des exemples en rapport avec la résilience aux inondations

Si non, Pourquoi ?

Quelles leçons avez-vous apprises des expériences passées ?

42. Pour la gestion de l'intégration, quel (s) choix de système parmi les trois modèles de système de gouvernance décrits ci-dessous jugez-vous plus pertinent (s) pour l'intégration de la micro assurance à la gestion des catastrophes :

I. Responsabilité collective de solidarité pour assurer une répartition juste du transfert des risques de catastrophes avec la micro assurance climatique entre les individus, les groupes, les régions.

II. Droit et capacité pour chaque personne ou organisation d'agir librement de façon autonome, intentionnelle et responsable

III. Exigence sociale d'utiliser au mieux les ressources pour maximiser un avantage collectif, pour la qualité des services

Pourquoi ?

43. Pensez-vous que la capacité de se prendre en charge est un déterminant de la résilience des systèmes et des populations ?

Pourquoi ?

44. Pensez-vous que l'intégration de la micro assurance peut favoriser l'équité dans l'offre des services de la gestion des catastrophes ?

Comment ?

**GESTION INTEGRE DES CATASTROPHES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE : ROLE DE  
L'ASSURANCE, POUR LA PERFORMANCE DU SYSTEME  
ET LA RESILIENCE DES POPULATIONS AU BENIN**

## **Guide discussion de groupe**

**IDENTIFICATION**

**Groupe N° : .....**

*Localité*

Ouémé – Plateau .. / \_ /

Zou – Collines .. / \_ /

*Niveau*

National ... .. / \_ /

Communal ... / \_ /

---

**NOTE AUX INTERVIEWES**

La présente étude voudrait comprendre comment l'intégration de l'assurance à la gestion des catastrophes pourrait favoriser la performance des systèmes et la résilience des populations au Bénin.

Dans le cadre de notre discussion, je souhaiterais que soient seulement pris en compte les catastrophes hydrométéorologiques, comme la sécheresse et l'inondation et les épidémies qui les accompagnent. Nous pensons qu'en tant que des professionnels intervenant dans la gestion des catastrophes, l'adaptation aux changements climatiques ou autres domaines relevant de la thématique de l'étude ou des acteurs intervenant en première ligne de la réduction des risques de catastrophes; ou ayant été affectés par ces catastrophes, votre avis est essentiel pour l'amélioration des interventions et le renforcement de la résilience des populations face aux catastrophes.

Vous êtes alors invités, comme personnes ressources, à participer à cette discussion, afin que nous échangions sur : 1 : la réduction des risques de catastrophe (RRC), ce qui devrait être fait : 2 et 3 : la pratique de la RRC au Bénin; puis 4. ce qui pourrait être fait pour atteindre l'objectif de systèmes et populations résilients et plus autonomes. La séance durera environ deux (2) heures.

Je voudrais vous assurer que les échanges de cette rencontre resteront confidentiels. Vous n'avez pas à vous identifier et aucun nom n'apparaîtra nulle part dans les résultats d'analyse. Les informations seront utilisées de façon globale et elles seront détruites dans un délai maximum de sept (7) ans suivant l'étude. Je sollicite votre accord pour l'enregistrement de nos échanges. Acceptez-vous que j'enregistre ?

## **DEROULEMENT DE LA DISCUSSION**

### **Thème I : Ce qui devrait être fait en matière de Réduction des risques de catastrophe**

1. Que savez-vous du Cadre d'Action de Hyogo (objectif, priorités 2005 – 2015 et priorités post 2015)? (ou Selon vous, qu'est-ce qui devrait être fait en matière de gestion des catastrophes?)

### **Thème II : Ce qui est fait**

2. Que savez-vous des changements provoqués – dans les organes de gestion et la manière de gérer les risques et les catastrophes – parl'implantation de la mise en œuvre du Cadre d'Action de Hyogo au Bénin? (avant – après).
3. Pensez-vous que les organes de gestion et les mécanismes tels qu'ils existent aujourd'hui sont pertinents (a), efficaces (b) et efficients (c) et que ce qui est fait en matière de RRC est très satisfaisant (d), satisfaisant (e) et pas du tout satisfaisant (f) ?

### **Thème III : Ce qui n'est pas fait et les besoins non comblés**

4. Les interventions de RRC telles que conduites aujourd'hui répondent-elles aux prescriptions du Cadre d'Action de Hyogo? Pourquoi?
5. Selon vous, s'il vous est demandé de citer un et un seul problème qui relève de la RRC au Bénin, que répondriez-vous? (tour de table)
6. S'il vous est demandé de citer un et un seul besoin dans le domaine de la RRC au Bénin, que répondriez-vous? (tour de table)
7. Quels sont les aspects de la RRC au Bénin auxquels vous aimeriez apporter des changements [renforcer (a), éliminer (b)], pour renforcer les capacités des systèmes de RRC (systèmes de gestion, financier et informationnel) (c), vos performances en tant qu'acteurs (d) et pour favoriser / renforcer la résilience des populations.

#### **Thème IV : Ce qu'il faut faire**

8. Pensez-vous qu'il est possible d'intégrer à la RRC de nouvelles idées, pour renforcer les capacités des systèmes de RRC (systèmes de gestion, financier et informationnel) (a), vos performances en tant qu'acteurs (b) et pour favoriser / renforcer la résilience des populations (c) ?
9. Pensez-vous qu'une intégration de micro assurance climatique accessible à tous dans la RRC au Bénin est faisable?
  - a. Si oui ou non, Pourquoi? Analyser les forces et les faiblesses, puis les opportunités et les menaces au Bénin pour une telle initiative.
  - b. Si oui, Comment et à quelles conditions, surtout pour les populations pauvres?
10. Dans le cadre du développement d'une couverture de micro assurance climatique, si un ou des choix vous étaient permis, quel (s) modèle (s) de système de gouverne de cette initiative choisirez-vous parmi les trois proposés ci-dessous ? Pourquoi ?
  - a. Responsabilité collective de solidarité pour assurer une répartition juste du transfert des risques de catastrophes avec la micro assurance climatique entre les individus, les groupes, les régions.
  - b. Droit et capacité pour chaque personne ou organisation d'agir librement de façon autonome, intentionnelle et responsable
  - c. Exigence sociale d'utiliser au mieux les ressources pour maximiser un avantage collectif (couverture en micro assurance climatique) et de rendre compte. Elle vise la qualité des services, qui traduit l'efficacité, la productivité, et l'efficience technique et l'efficience distributive.
11. Aimerez-vous ajouter d'autres commentaires aux points que nous avons abordés?
12. Quelles sont les personnes que vous pensez que je devrais contacter pour plus d'informations sur certaines idées développées ou soulevées au cours de cette séance ?

Je vous remercie de vos contributions

**GESTION INTEGRE DES CATASTROPHES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE : ROLE DE  
L'ASSURANCE, POUR LA PERFORMANCE DU SYSTEME  
ET LA RESILIENCE DES POPULATIONS AU BENIN**

**Guide observation non participante<sup>18</sup>**

IDENTIFICATION

Date	/ _ / _ / - / _ / _ / 2015
Numéro de la grille	/ _ / _ /

<i>Catégorie d'acteur</i>	<i>Localité</i>	<i>Niveau</i>
Nombre Présent		
Professionnel ... / _ /	Littoral – Atlantique .. / _ /	National . / _ /
Gestionnaire . / _ /	Mono – Couffo ..... / _ /	Départemental . / _ /
Acteur gouvernemental / _ /	Zou – Collines .. / _ /	Communal . / _ /
Acteur autre secteur / _ /	Ouémé – Plateau .. / _ /	
Autre ..... .. / _ /	Borgou – Alibori . / _ /	
	Atacora – Donga / _ /	

INTRODUCTION

Bonjour Mesdames / Messieurs, je m'appelle : -----

Je fais une étude, afin de comprendre comment l'intégration de l'assurance à la gestion des catastrophes pourrait favoriser la performance des systèmes et la résilience des populations au Bénin. Dans le cadre de notre entretien nous aimerions que vous vous limitiez aux catastrophes hydrométéorologiques, comme la sécheresse et l'inondation avec les épidémies de choléra qui accompagnent cette dernière.

Un des aspects de cette étude est de comprendre comment se déroulent vos activités de rencontre. Je suis une observatrice non participante, c'est-à-dire que je me contenterai de relever

<sup>18</sup> Adaptée de Anne Foro, 2011

certaines éléments significatifs de la rencontre, sans y intervenir directement. Tout au plus, je serai amenée à vous poser quelques questions pour clarifier certains éléments d'information. Je voudrais également vous assurer que les échanges de cette rencontre resteront confidentiels. Vous n'avez pas à vous identifier et aucun nom n'apparaîtra nulle part dans les résultats d'analyse. Les informations seront utilisées de façon globale et elles seront détruites dans un délai maximum de sept (7) ans suivant l'étude.

**Informations sur le cadre de l'observation**

**❖ Caractéristiques générales**

Décor .....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Ambiance .....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Pauses (déroulement et comportement général des acteurs) .....  
.....  
.....  
.....  
.....

**❖ Observations déroulement général des ateliers et comportement général des acteurs, par catégorie et niveau d'intervention :**

Contenu programme atelier :

Pertinence thèmes développés :

Organisation travaux de groupes et plénières :

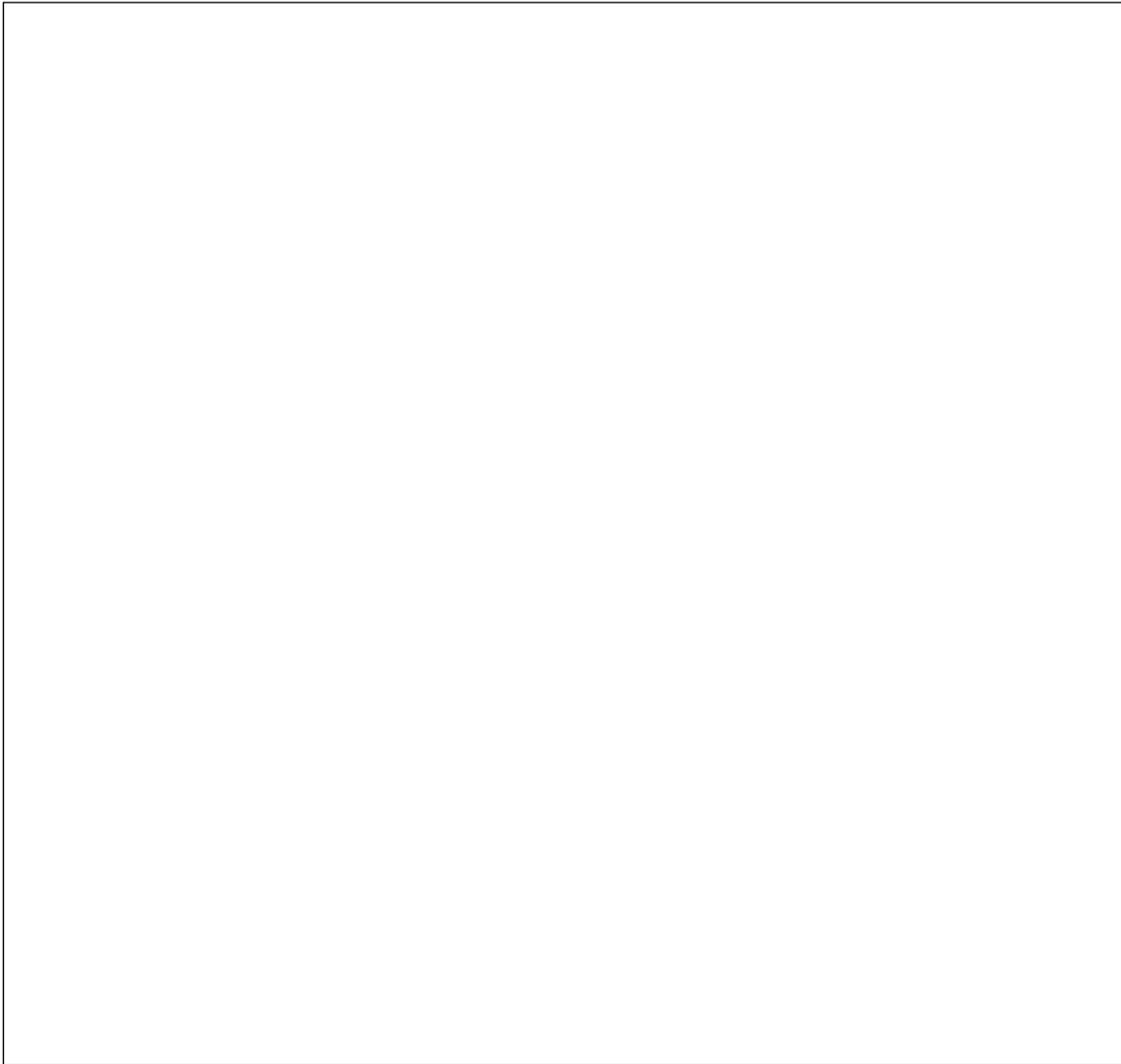
Capacité conduite atelier :

Intérêt et contribution des participants :

Leadership :

Durée de présence :

Résumé observation générale:



## Notes sur le déroulement de la rencontre

Comportement des acteurs les plus en vue

### Notes factuelles

Entre en contact avec (EC)  
Émet une idée (EI)  
Réplique une intervention (RI)  
S'oppose à une idée (OI)  
Approuve une idée (AI)  
Synthétise les interventions (SI)  
Autre (A)

Acteur	Notes factuelles voir sigle	Notes réflexives : sur un acteur, sur une interaction, sur un processus ....	Position sur l'axe de participation <sup>19</sup>				
			Centre 20	Émetteur 21	Récepteur 22	Satellite 23	Absent 24
A1							
A2							
A3							
A4							
A.....							
Ax							

<sup>19</sup>L'axe de participation caractérise en quelque sorte l'engagement de l'acteur dans la tâche commune pour laquelle sont groupés les acteurs

<sup>20</sup>Position de 'Centre' : ramène le groupe vers la cible commune (ex. objet de la réunion)

<sup>21</sup>Position de 'Émetteur' : apporte une idée qui fait avancer le groupe

<sup>22</sup>Position de 'Récepteur' : suit attentivement les débats

<sup>23</sup>Position de 'Satellite' : est présent mais développe des idées hors sujet

<sup>24</sup>Position de 'Absent' : présent physiquement mais ne suit pas du tout les débats

**GESTION INTEGRE DES CATASTROPHES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE : ROLE DE  
L'ASSURANCE, POUR LA PERFORMANCE DU SYSTEME  
ET LA RESILIENCE DES POPULATIONS AU BENIN**

## **Formulaire d'information et de consentement**

**Pour : l'entretien individuel semi dirigé  
la discussion de groupe  
et l'observation non participante**

Madame / Monsieur, Je sollicite votre participation à mon étude, en m'accordant un entretien individuel semi dirigé, ou une discussion de groupe, ou en m'autorisant à participer à vos ateliers, pour une observation non participante, qui s'inscrit dans le cadre de mon projet de recherche pour l'obtention d'un doctorat à l'Université de Montréal. Je vous invite à bien lire ce formulaire d'information et de consentement et à poser des questions au besoin, avant d'y apposer votre signature.

**Titre du projet de recherche :** Gestion intégrée des catastrophes en Afrique Subsaharienne : rôle de l'assurance, pour un système de gestion performant et la résilience des populations au Bénin.

**Nom (s) du ou des chercheurs**

Antoine GOUNDJO, Doctorant en Sciences biomédicales  
François SESTIER, Directeur de recherche

**Description du projet**

Il est désormais admis, que gérer les catastrophes, c'est gérer des questions de structure, qui sous entendent la gouvernance et les ressources. Cela semble d'autant plus vrai que, pour les populations les plus pauvres d'Afrique Subsaharienne et du Bénin, confrontées aux problèmes que posent la faiblesse des systèmes de protection sociale, de gestion (plus réactive et limitée) et du financement local de la réduction des risques de catastrophe et du transfert des risques climatiques, chaque survenue d'inondation et de sécheresse, impose son fardeau du fait de diverses pertes, qui renforcent les vulnérabilités qui s'amoncellent et fragilisent davantage les capacités, pour y faire face. Cette recherche se propose alors de comprendre comment l'intégration de l'assurance à la gestion des catastrophes pourrait favoriser la performance des systèmes et la résilience des populations au Bénin ?

En analysant les caractéristiques de l'intégration des approches de gouvernance et des ressources, puis en documentant les différents aspects de la structure et les vulnérabilités des systèmes et des populations, cette recherche nous donnera l'opportunité d'identifier les leviers d'action pour une restructuration et une performance des systèmes avec le développement d'une micro assurance climatique, qui puise dans les réalités et pratiques endogènes de transfert de risques, qui apprend des bonnes pratiques d'ailleurs et qui contribue, au-delà de la résilience à une convergence des efforts pour l'autonomisation des structures et des populations, face aux catastrophes.

### **Méthode utilisée et déroulement de l'étude**

Une étude de cas multiples imbriqués à trois niveaux (communal, départemental et central), comme stratégie de recherche, nous permettra, avec la collecte de données qualitatives – à travers des entretiens individuels semi structurés, des focus group, l'observation non participante, l'analyse documentaire et la recherche de consensus avec la Méthode Delphi – de comprendre les enjeux de l'intégration de l'assurance à la gestion des catastrophes et comment dans ce contexte de pauvreté et de non assurance, elle pourrait induire une performance des systèmes de réduction des risques de catastrophe naturelles et favoriser la résilience des populations.

C'est pourquoi l'entretien semi dirigé que nous sollicitons avec vous, représente pour nous une contribution d'une importance capitale pour la réussite de notre recherche. Cet entretien vise à recueillir votre perception de l'efficacité de la réduction des risques de catastrophe au Bénin et votre avis sur les conditions de faisabilité du développement d'une micro assurance climatique accessible à tous.

### **Avantages et Bénéfices**

Vous ne retirerez pas d'avantages directs en participant à cette recherche. Toutefois, les résultats de l'étude permettront de mieux comprendre les problèmes de structure liés à la réduction des risques de catastrophe (RRC), d'étudier les possibilités de renforcer les systèmes de gestion, de financement et d'information de la RRC et de s'appuyer sur la culture de solidarité et les opportunités de partenariat public-privé, pour définir des options de transfert de risques

climatiques accessibles à tous; ce qui pourrait faciliter ou rendre plus efficace la RRC et renforcer la résilience des systèmes et des populations. Une restructuration et des outils d'amélioration de la structure et de ses mécanismes de gouverne et de financement local seront alors proposés. Selon les besoins identifiés sur place, les résultats seront disponibles dans des formats appropriés pour les différents acteurs à tous les niveaux et pour les populations.

### **Risques et inconvénients**

Pour les participants, l'inconvénient lié à cette recherche est le temps qui leur est demandé de consacrer à l'entretien. Hormis les 75 mn que durera l'entretien, il n'existe aucun autre inconvénient ou risque prévisible. Mais il est modéré par le fait que les lieux des entretiens seront les services des participants et les horaires seront fixés à la convenance des participants et au besoin de leur responsable hiérarchique / employeur, pour ne pas toucher à leur temps de repos.

### **Confidentialité**

L'essentiel du recueil des données sera effectué par l'étudiant lui-même et les données recueillies dans le cadre de la présente étude resteront strictement confidentielles. Au moment de la transcription des entrevues, elles seront sous anonymat à partir de codes attribués à chaque texte. La saisie des données sur ordinateur, ainsi que leur analyse seront assurées par l'étudiant. L'ordinateur utilisé sera sécurisé par un mot de passe. Au Bénin et à Montréal, les documents en format papier seront conservés dans une armoire sous clé, accessibles uniquement à l'étudiant et son directeur de recherche.

Toutefois, à des fins de contrôle du projet de recherche, votre dossier pourra être consulté par une personne mandatée par le Comité d'éthique de la recherche en Santé (CERES) de l'Université de Montréal, astreint aux obligations de stricte confidentialité. Par ailleurs, les enregistrements seront détruits dans leur intégralité dans sept années suivant la fin de la recherche.

**Liberté de participation et liberté de retrait de l'étude :**

Votre participation à cette étude est tout à fait volontaire. Vous êtes donc libre d'accepter ou de refuser d'y participer et vous pouvez vous retirer à tout moment sans avoir à vous justifier.

**Indemnité compensatoire et/ou dépenses :**

Aucune indemnité de participation n'est prévue dans cette étude. Pour les entrevues individuelles, discussions de groupes et les observations non participantes, l'étudiant se rendra sur les lieux convenus par les participants.

**Personnes à contacter**

Pour toute question concernant l'étude, vous pouvez contacter :

L'étudiant : Antoine GOUNDJO

Candidat au doctorat en Sciences biomédicales option : Médecine d'assurance

Email : [antoine.goundjo@umontreal.ca](mailto:antoine.goundjo@umontreal.ca)

Le Directeur de recherche : Professeur François SESTIER

Directeur Programme Médecine d'assurance et expertise en sciences de la santé

C.P.6128 succursale, Centre ville Montréal Qc H3C 3J7 Canada

L'Ombudsman : Toute plainte relative à votre participation à cette recherche peut être adressée à l'ombudsman de l'Université de Montréal (L'ombudsman accepte les appels à frais virés).

## Consentement

Je déclare avoir lu et compris le contenu du présent formulaire. Je certifie qu'on me l'a expliqué verbalement, qu'on a répondu à toutes mes questions et qu'on m'a laissé le temps voulu pour prendre ma décision. Je sais que je pourrai me retirer en tout temps.

Je soussigné(e) accepte de participer à cette étude

Nom du (de la) participant (e) \_\_\_\_\_  
ou de l'autorité (pour discussion de groupe et observation non participante)

Signature du (de la) participant (e) \_\_\_\_\_ date \_\_\_\_\_  
ou de l'autorité (pour discussion de groupe et observation non participante)

### Autorisation d'enregistrement :

J'ai pris connaissance des modalités concernant l'enregistrement de l'entrevue et le respect de la confidentialité. J'accepte que cette entrevue soit enregistrée.

OUI : \_\_\_\_\_ NON: \_\_\_\_\_

Signature du participant : \_\_\_\_\_ Date: \_\_\_\_\_  
ou de l'autorité

### Engagement des chercheurs :

Les responsables de la recherche s'engagent par la présente à respecter toutes les conditions énoncées dans ce formulaire de consentement. Je certifie pour cette entrevue :

- a. avoir expliqué au signataire les termes du présent formulaire de consentement ;
- b. lui avoir clairement indiqué qu'il reste à tout moment libre de mettre un terme à sa participation au présent projet et que je lui remettrai une copie signée du présent formulaire.

Antoine GOUNDJO, doctorant \_\_\_\_\_ Date \_\_\_\_\_

### Informations de type administratif :

- L'original du formulaire sera conservé par le chercheur et une copie signée sera remise au participant
- Le projet de recherche et le présent formulaire de consentement ont été approuvés par le CERES, le : ...24-02-2015..... No de référence : ...15-003-CERES-D.....
- le CER ISBA Bénin, le .....09-04-2015..... No de référence : ...57.....

## Annexes 3 : Approbations éthiques du CERES – UdeM et d’ISBA - Bénin



Comité d'éthique de la recherche en santé

24 février 2015

Objet: Approbation éthique – « Gestion intégrée des catastrophes en Afrique Subsaharienne: Rôle de l'assurance pour un système de gestion performant et la résilience des populations au Bénin. »

M. Antoine Goundjo,

Le Comité d'éthique de la recherche en santé (CERES) a étudié le projet de recherche susmentionné et a délivré le certificat d'éthique demandé suite à la satisfaction des exigences précédemment émises. Vous trouverez ci-joint une copie numérisée de votre certificat; copie également envoyée à votre directeur/directrice de recherche et à la technicienne en gestion de dossiers étudiants (TGDE) de votre département.

Notez qu'il y apparaît une mention relative à un suivi annuel et que le certificat comporte une date de fin de validité. En effet, afin de répondre aux exigences éthiques en vigueur au Canada et à l'Université de Montréal, nous devons exercer un suivi annuel auprès des chercheurs et étudiants-chercheurs.

De manière à rendre ce processus le plus simple possible et afin d'en tirer pour tous le plus grand profit, nous avons élaboré un court questionnaire qui vous permettra à la fois de satisfaire aux exigences du suivi et de nous faire part de vos commentaires et de vos besoins en matière d'éthique en cours de recherche. Ce questionnaire de suivi devra être rempli annuellement jusqu'à la fin du projet et pourra nous être retourné par courriel. La validité de l'approbation éthique est conditionnelle à ce suivi. Sur réception du dernier rapport de suivi en fin de projet, votre dossier sera clos.

Il est entendu que cela ne modifie en rien l'obligation pour le chercheur, tel qu'indiqué sur le certificat d'éthique, de signaler au CERES tout incident grave dès qu'il survient ou de lui faire part de tout changement anticipé au protocole de recherche.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs,

Dominique Langelier, présidente  
Comité d'éthique de la recherche en santé (CERES)  
Université de Montréal

DL/GP/gp

c.c. Gestion des certificats, BRDV

François Sestier, professeur titulaire, Faculté de médecine - Département de sciences biomédicales

TGDE - PhD Sciences biomédicales

p.j. Certificat #15-003-CERES-D

Comité d'éthique de la recherche en santé

## CERTIFICAT D'APPROBATION ÉTHIQUE

*Le Comité d'éthique de la recherche en santé (CERES), selon les procédures en vigueur, en vertu des documents qui lui ont été fournis, a examiné le projet de recherche suivant et conclu qu'il respecte les règles d'éthique énoncées dans la Politique sur la recherche avec des êtres humains de l'Université de Montréal.*

Projet	
Titre du projet	Gestion intégrée des catastrophes en Afrique Subsaharienne: Rôle de l'assurance pour un système de gestion performant et la résilience des populations au Bénin.
Étudiant requérant	Antoine Goundjo  Candidat au Ph. D. en sciences biomédicales (option médecine d'assurance), Faculté de médecine
Sous la direction de	François Sestier, professeur titulaire, Faculté de médecine - Département de sciences biomédicales, Université de Montréal

Financement	
Organisme	Non financé
Programme	
Titre de l'octroi si différent	
Numéro d'octroi	
Chercheur principal	
No de compte	

### MODALITÉS D'APPLICATION

Tout changement anticipé au protocole de recherche doit être communiqué au CERES qui en évaluera l'impact au chapitre de l'éthique.

Toute interruption prématurée du projet ou tout incident grave doit être immédiatement signalé au CERES

Selon les règles universitaires en vigueur, un suivi annuel est minimalement exigé pour maintenir la validité de la présente approbation éthique, et ce, jusqu'à la fin du projet. Le questionnaire de suivi est disponible sur la page web du CERES.





RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

INSTITUT DES SCIENCES BIOMÉDICALES APPLIQUÉES

**I. S. B. A.**

Comité d'Éthique de la Recherche  
CER-ISBA

DECISION ETHIQUE FAVORABLE

N°57 du 09/04/2015

LE PRESIDENT

**A**

**M. GOUNDJO Antoine et  
Collaborateurs**

Monsieur,

Votre protocole de recherche intitulé « **Gestion intégrée des catastrophes en Afrique Subsaharienne : Rôle de l'assurance, pour un système de gestion performant et la résilience des populations au Bénin** » a été évalué par le Comité d'Éthique de la Recherche de l'ISBA composé des membres suivants:

- |                     |                                |
|---------------------|--------------------------------|
| - Karim DRAMANE     | - Lucie AYI-FANOUE             |
| - Fatiou TOUKOUROU  | - Reine AZIFAN                 |
| - Adolphe KPATCHAVI | - Zabulon DJARRA               |
| - Thérèse AGOSSOU   | - Roch HOUNGNIHIN              |
| - Marius KEDOTE     | - Théodora KANGNI EHOZOU       |
| - NDARAH Christelle | - Priscilla POSSY BERRY QUENUM |

Sur la base de :

- documents suivants soumis le 16 mars 2015 :
- résumé détaillé du protocole de recherche ;
- protocole de recherche ;
- attestation de réussite à l'examen général de synthèse ;
- budget de recherche ;
- notes d'information;

1/2

- formulaires de consentement éclairé;
- certificat d'Approbation éthique provenant du comité d'éthique de la Recherche en Santé (CERES) de l'Université de Montréal ;
- Cvs du Doctorant et du Directeur de Thèse ;

le comité a évalué les aspects scientifiques et éthiques conformément aux normes nationales en vigueur.

Par conséquent, le CER-ISBA vous accorde **sa décision favorable** pour la mise en œuvre de la recherche au Bénin.

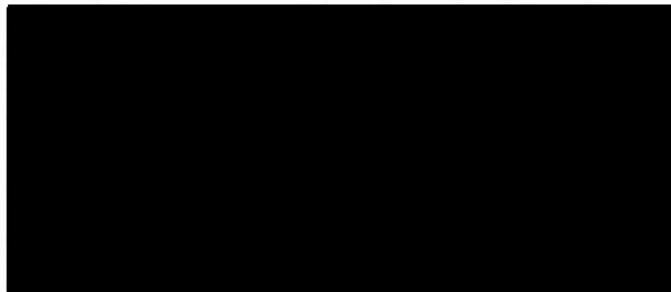
Cette décision est valable pour une période d'un (01) an à compter de sa date de signature.

Par ailleurs, le CER-ISBA vous demande de :

- 1) L'informer de toute nouvelle information / modification, qui surviendrait à une date ultérieure à cette approbation-ci et qui impliquerait des changements dans le choix des sujets, dans la manière d'obtenir leur consentement, les risques encourus survenant dans le cadre du déroulement de cette recherche. Le CER-ISBA doit, en effet, dans ces cas, réévaluer et donner une nouvelle approbation avant l'entrée en vigueur desdites modifications ;
- 2) Utiliser les documents qu'il a validés (protocole, notes d'information, formulaires de consentement, etc.) ;
- 3) Conserver dans vos dossiers, les versions originales des formulaires de consentement signés par les participants de recherche ou leurs témoins ;
- 4) Lui adresser **un rapport annuel** de la recherche.

Tout en vous souhaitant pleins succès pour la réalisation de votre recherche, le CER-ISBA vous remercie pour la confiance à lui accordée.

Cotonou, le 09 avril 2015



## Recommandation du Ministre de l'environnement, chargé de la gestion des CC.



REPUBLIQUE DU BENIN  
FRATERNITE - JUSTICE - TRAVAIL

MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT CHARGE DE LA GESTION DES  
CHANGEMENTS CLIMATIQUES, DU REBOISEMENT ET DE LA PROTECTION  
DES RESSOURCES NATURELLES ET FORESTIERES

**LE MINISTRE**

Cotonou, le 17-02-2014

N° 054/MEGCCRPRNF/DC/SGM/SP

### LETTRE DE RECOMMANDATION

Je soussigné, Raphaël EDOU, Ministre de l'Environnement, Chargé de la Gestion des Changements Climatiques, du Reboisement et de la Protection des Ressources Naturelles et Forestières, atteste de mon intérêt et donne mon approbation pour le projet de recherche de Monsieur Antoine GOUNDJO, doctorant en Sciences Biomédicales, option : Médecine d'Assurance, à l'Université de Montréal.

Entrepris dans le cadre de sa thèse de doctorat, ce projet qui porte sur la thématique : « *Gestion intégrée des catastrophes en Afrique Subsaharienne : l'assurance, pour un système de gestion performant et la résilience des populations au Bénin* », répond aux préoccupations du Ministère, face aux problèmes que posent la faiblesse du système de protection sociale et surtout du financement local des risques liés aux changements climatiques et des conséquences de leurs manifestations, dans un contexte de non assurance et de vulnérabilités multiples et interdépendantes.

L'étude permettra de comprendre les enjeux de la gestion intégrée des catastrophes et comment l'assurance au Bénin pourrait induire une performance du système de gestion des risques de catastrophe hydrométéorologique et favoriser la résilience des populations.

Durant son séjour au Bénin, Monsieur Antoine GOUNDJO bénéficiera de l'appui du Ministère, afin d'effectuer le recueil des données nécessaires à la réalisation de l'étude dont les résultats pourraient servir d'éléments de collaboration entre mon Département et les institutions canadiennes , notamment l'Université de Montréal et son programme de Médecine d'assurance.



## Autorisation de World Economic Forum pour l'utilisation des figures 4 et 8.

04/08/2019 Request for permission to use Figures - [REDACTED]

 world economic

Nouveau message

**Boîte de récepti...** 2918

En attente

Important

Messages envoyés

**Brouillons** 48

**Catégories**

 Antoine +

Aucun contact de Hangouts  
[Rechercher quelqu'un](#)

### Request for permission to use Figures

 **Antoine Goundjo**  
Dear Sir / Madam I am here by submitting to you my request for perm

 **Public Affairs** <public.affairs@weforum.org>  
À moi, Public, Francois

anglais français [Traduire le message](#)

Dear Antoine,

Thank you for reaching out. You may use these figures. please appropri

Feel free to reach out with any additional questions.

Best regards,  
[REDACTED]

This message is for the designated recipient only and may contain privi

**Autorisation de INSAE BENIN, pour l'utilisation de leurs données et graphiques**

## A/S Conditions d'utilisation des données de l'INSAE Bénin

Boîte de réception

[REDACTED]

19 avr.  
2019 04:30

À moi, Antoine.goundjo

**Réf.** : votre mail du 14/04/19

Monsieur,

Faisant suite à votre e-mail ci-dessus référencé, j'ai l'honneur de vous informer que l'exploitation des données publiées sur le site web de l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique est autorisée à tout utilisateur. La seule exigence est que la source soit indiquée en bas du tableau/graphique utilisé. Toutes données de l'INSAE ayant subi de modification de la part de l'utilisateur ne doivent plus être référencées comme étant de l'INSAE. Veuillez recevoir Monsieur, l'expression de mes salutations cordiales

[REDACTED]

Ingénieur Planificateur  
Directrice du Traitement de l'Information  
et des Publications  
INSAE

[REDACTED]

19 avr.  
2019 05:05

À [REDACTED]

**Réf.** : votre mail du 14/04/19

Monsieur,

Faisant suite à votre e-mail ci-dessus référencé, j'ai l'honneur de vous informer que l'exploitation des données publiées sur le site web de l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique est autorisée à tout utilisateur. La seule exigence est que la source soit indiquée en bas du tableau/graphique utilisé. Toutes données de l'INSAE ayant subi de modification de la part de l'utilisateur ne doivent plus être référencées comme étant de l'INSAE. Veuillez recevoir Monsieur, l'expression de mes salutations cordiales