



POLITIQUE HUMANITAIRE

Juin 2021

Table des matières

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	3
GLOSSAIRE.....	3
I. CADRE JURIDIQUE, NORMES, VALEURS ET PRINCIPES HUMANITAIRES.....	4
1.1 Cadre juridique	5
1.2 Normes de gestion de Caritas Internationalis	5
1.3 Valeurs du réseau Caritas Bénin.....	5
1.4 Principes humanitaires	7
II. SITUATION HUMANITAIRE AU BENIN	8
2.1 Analyse des risques.....	8
2.2 Impacts des catastrophes	9
2.3 Mécanisme de coordination nationale des situations d'urgence	10
III. CARITAS BENIN ET L'ASSISTANCE HUMANITAIRE.....	11
IV. VISION, MISSION, DÉCLARATION DE POLITIQUE GÉNÉRALE ET CHAMP D'APPLICATION.....	13
V. OBJECTIFS STRATÉGIQUES.....	14
VI. COORDINATION ET SUIVI-EVALUATION.....	18
ANNEXES	19
Annexe 1 : Liste des textes juridiques nationaux de référence	19

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ANPC	: Agence National de Protection Civile
CCB	: Communautés Chrétiennes de Base
CEB	: Conférence Episcopale du Bénin
CEB	: Communautés Ecclésiales de base
FGUM	: Fonds de Gestion des Urgences Majeures
NFI	: Non Food Item
NRBC	: Nucléaire Radiologique Biologique Chimique
ORSEC (Plan)	: Plan d'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile
PCN	: Plan de Contingence National
PIB	: Produit Intérieur Brut
PNRRC-ACC	: Plateforme Nationale de Réduction de Risque de Catastrophe et d'Adaptation aux Changements Climatiques

GLOSSAIRE

Prévention/Atténuation : il s'agit de prévenir et de minimiser les effets d'une catastrophe. Exemples : codes des bâtiments et zonage ; analyses des vulnérabilités ; éducation du public.

Préparation : s'entend de la planification de la manière de réagir. Exemples : plans de préparation ; exercices de simulation/formation aux situations d'urgence ; systèmes d'alerte précoce.

Intervention : renvoie aux efforts déployés pour minimiser les risques induits par une catastrophe. Exemples : recherche et sauvetage ; secours d'urgence.

Réhabilitation/Reconstruction : désigne le retour de la communauté à la normalité. Exemples : logement temporaire ; dons ; soins médicaux

I. CONTEXTE D'ELABORATION DE LA POLITIQUE

La bonne gouvernance est aujourd'hui une condition essentielle à la création d'un environnement social, économique et politique permettant à toute organisation de garantir la paix, la cohésion, la stabilité, le progrès économique et social. Dans cette logique, la confédération Caritas Internationalis a amorcé en 2014 un vaste chantier de réformes institutionnelles et organisationnelles en éditant les Normes de Gestion universellement admises auxquelles toutes les organisations membres doivent satisfaire. S'inscrivant dans cette même dynamique, Caritas Bénin s'emploie aussi, depuis 2014, à élaborer et appliquer plusieurs documents de gouvernance pour s'ériger au rang des organisations bien gouvernées.

Caritas Bénin, un des instruments de la pastorale sociale de l'Eglise Catholique au Bénin intervient dans la protection sociale de l'enfant et de l'adulte vulnérables, dans le développement suivant l'approche du développement humain intégral (DHI) et dans l'assistance humanitaire. Ainsi, l'organisation répond aux besoins humanitaires des personnes vulnérables suite aux situations d'urgence liées aux crises et catastrophes sans distinction de sexe, de race, d'appartenance religieuse, ethnique, etc. comme clairement notifié dans la mission qu'elle a reçue de la Conférence Episcopale du Bénin (CEB). Fonctionnant en réseau, les interventions de Caritas Bénin couvrent toute l'étendue du territoire nationale et sont centrées sur le respect de la dignité de la personne humaine afin d'amener des changements dans la vie des personnes et des communautés affectées ou à risque. Ce réseau est composé de dix (10) Caritas diocésaines que coordonne la Direction nationale en tant que faitière. Profondément ancrée dans la Doctrine sociale de l'Église, Caritas Bénin met la protection sociale et l'assistance humanitaire des personnes les plus vulnérables au cœur de son action. Elle est déclarée organisation d'utilité publique par le gouvernement en 2014.

De par sa mission, Caritas joue un rôle central dans la réponse aux situations d'urgences humanitaires et le développement social au Bénin. Au regard de cet important rôle, et se référant aux normes de gestion de la Confédération Caritas Internationalis dont elle est partie prenante, elle élabore sa politique humanitaire, qui est un document cadre visant la responsabilisation et la coordination des acteurs internes et externes au réseau autour des objectifs stratégiques partagés dans le respect des prérogatives de chacun, du principe de subsidiarité et de suppléance.

I. CADRE JURIDIQUE, NORMES, VALEURS ET PRINCIPES HUMANITAIRES

Les actions identifiées par la Politique Humanitaire de Caritas Bénin seront mises en œuvre dans le cadrage des textes juridiques du Bénin et dans le respect des normes de gestion de Caritas Internationalis, des valeurs du réseau Caritas Bénin et des principes humanitaires.

1.1 Cadre juridique

La politique humanitaire de Caritas Bénin fait référence au cadre juridique en vigueur dans le pays. Le corpus juridique qui régit la gestion des crises et catastrophes au Bénin se compose de textes de lois, des décrets et arrêtés divers (*voir liste en annexe 1*). Ainsi, la présente politique s'inscrit bien dans la réglementation du pays.

1.2 Normes de gestion de Caritas Internationalis

Cette politique est élaborée en conformité et dans le respect des normes de gestion de la confédération Caritas Internationalis. En effet, il est fait obligation à toutes les organisations membres de la confédération de se mettre en règle vis-à-vis de ces normes et de les respecter. Il s'agit notamment de se conformer à l'article 4 intitulé « *Ethique humanitaire : l'organisation est tenue de suivre les normes et les principes humanitaires internationaux* » de la Norme de gestion N°1 « *Lois et codes de déontologie* ».

1.3 Valeurs du réseau Caritas Bénin

Les valeurs du réseau Caritas Bénin sont les suivantes :

1) Dignité de la personne humaine

« Dieu a créé l'homme à son image, à l'image de Dieu, il le créa, homme et femme il les créa. » Gn. 1, 27. Tout homme est donc créé à l'image de Dieu d'où le caractère sacré de la personne humaine. Caritas Bénin s'engage à lutter contre toute forme d'objectivation et de discrimination de la personne humaine.

Caritas croit à la dignité intrinsèque et à l'égalité de toutes les personnes ainsi qu'au caractère sacré de la vie humaine, de la conception à la mort naturelle, car « il n'existe pas de vie humaine plus sacrée qu'une autre, comme il n'existe pas de vie humaine qualitativement plus significative qu'une autre. »¹ Nous rejetons donc catégoriquement l'objectivation ou l'exclusion des pauvres, des handicapés, des personnes âgées ou de tout autre membre vulnérable de notre seule famille humaine.

2) Miséricorde et compassion

« Un samaritain... fut touché de compassion. » Luc 10, 33. Caritas Bénin doit agir avec compassion pour soulager la misère et la douleur de toute personne souffrante.

Caritas est obligée de prendre des mesures pour soulager la misère et la douleur. La miséricorde est une valeur de l'Évangile qui est au centre du message de Jésus et qui forme les personnes engagées dans le travail de Caritas à être aimantes et compatissantes.

3) Formation du cœur

Caritas croit que « la compétence professionnelle est une des premières nécessités fondamentales, mais [qu'] à elle seule, elle ne peut suffire. En réalité, il s'agit d'être

¹ Pape François, Discours aux participants à la rencontre organisée par les Associations de médecins catholiques, 13 septembre 2013, Rome

humains, et les êtres humains ont toujours besoin de quelque chose de plus que de soins techniquement corrects. Ils ont besoin d'humanité. Ils ont besoin de l'attention du cœur. Les personnes qui œuvrent dans les Institutions caritatives de l'Église doivent se distinguer par le fait qu'elles ne se contentent pas d'exécuter avec dextérité le geste qui convient sur le moment, mais qu'elles se consacrent à autrui avec des attentions qui leur viennent du cœur, de manière à ce qu'autrui puisse éprouver leur richesse d'humanité. C'est pourquoi, en plus de la préparation professionnelle, il est nécessaire pour ces personnes d'avoir aussi et surtout une **“formation du cœur”**. »²

4) Egalité

Caritas Benin s'engage à promouvoir l'égalité des droits et des responsabilités des hommes et des femmes.

5) Option préférentielle pour les pauvres

Caritas Bénin lutte contre la pauvreté déshumanisante qui prive les personnes de leur dignité et elle défend les droits des personnes pauvres et vulnérables. Caritas les accompagne dans la redécouverte de leur estime de soi et de leur dignité et assume sa responsabilité partagée dans la construction d'un monde meilleur pour tous.

6) Justice sociale

Caritas travaille à l'accès équitable des biens de la terre aux populations en luttant contre les injustices entretenues par les structures économiques, financières, politiques, sociales et culturelles.

Caritas condamne toutes les structures – économiques, financières, sociales, politiques et culturelles – qui étouffent et empêchent la transformation sociale positive et la justice.

Caritas s'emploie à transformer ce monde en un monde basé sur la centralité des personnes et de leurs communautés et à aider les personnes à jouir de leurs droits.

7) Solidarité

Caritas est attachée à la solidarité³ entre les peuples, mais en particulier avec les pauvres, voyant le monde à travers leurs yeux et reconnaissant l'interdépendance de la famille humaine. La solidarité comprend la détermination persévérante d'œuvrer pour le bien commun.

« Les problèmes socio-économiques ne peuvent être résolus qu'avec l'aide de toutes les formes de solidarité : solidarité des pauvres entre eux, des riches et des pauvres, des travailleurs entre eux, des employeurs et des employés dans l'entreprise, solidarité entre les nations et entre les peuples.

² Pape Benoît XVI, Deus Caritas Est, § 31

³ Le Catéchisme de l'Église Catholique (§ 1939) dit que « le principe de solidarité, énoncé encore sous le nom d'« amitié » ou de « charité sociale », est une exigence directe de la fraternité humaine et chrétienne. »

La solidarité internationale est une exigence d'ordre moral. La paix du monde en dépend pour une part. »⁴

8) Subsidiarité, coopération fraternelle, unité et partenariat

Dans un esprit de communion fraternelle, Caritas Bénin collabore avec les membres de la confédération en reconnaissant le principe de l'autonomie locale /Diocésaine et en recherchant l'efficacité dans une approche unie de réalisation de notre mission commune.

9) Ecologie intégrale

Caritas Bénin s'engage à agir de manière durable et responsable sur le plan environnemental afin que la nature soit préservée pour les générations futures.

Pour Caritas, la Terre et toutes ses ressources sont confiées à toute l'humanité. En tant que véritables intendants de la création, les membres de Caritas cherchent à inspirer les autres et à agir de manière durable et responsable sur le plan environnemental afin que la nature soit préservée pour les générations futures.

1.4 Principes humanitaires

Fondée pour l'essentiel sur le Droit International Humanitaire (DIH), l'intervention humanitaire est guidée par certains principes et normes de conduite axés sur la préoccupation selon laquelle les agences fournissant l'aide humanitaire ne devraient pas tirer avantage des vulnérabilités des personnes affectées par les situations d'urgence, qu'elles soient d'origine naturelle ou anthropique. Les principes humanitaires sont principalement axés sur le comportement et les activités des organisations auxquels ils s'appliquent et indiquent la nécessité d'un code de conduite de l'action humanitaire. Il échoit aux agences d'élaborer des règles de conduite prévenant les abus sur les bénéficiaires.

Au nombre des principes humanitaires clés figurent l'humanité, l'impartialité et l'indépendance. Ces principes ne représentent pas fondamentalement des valeurs morales. Ils constituent un moyen de garantir l'accès aux populations nécessiteuses en situations d'urgence. Ces principes fondamentaux constituent les traits distinctifs et les conditions sine qua non de toute intervention humanitaire.

1) Principe d'humanité

Le principe d'humanité signifie que les êtres humains seront traités de façon humaine en toutes circonstances en sauvant les vies et en atténuant la souffrance tout en veillant au respect des individus. C'est le principe fondamental de l'intervention humanitaire.

2) Principe de l'impartialité

L'apport d'aide humanitaire doit être impartial et ne doit pas être fondé sur la nationalité, la race, la religion ou l'opinion politique. Il doit être axé sur les droits et les besoins.

4 Catéchisme de l'Église Catholique (§ 1941)

3) L'indépendance

Au niveau mondial, le principe d'indépendance sous-entend que les agences formulent et appliquent leurs propres politiques indépendamment des politiques et mesures gouvernementales.

Date d'entrée en vigueur : 1er juillet 2021

Date de révision obligatoire : 30 juin 2024

II. SITUATION HUMANITAIRE AU BENIN

2.1 Analyse des risques

Selon l'indice mondial de risque de catastrophe 2018, le Bénin est l'un des pays avec le plus grand risque de catastrophe au niveau mondial. En effet, le pays se classe au 30^{ème} rang à l'échelle mondiale et 8^{ème} en Afrique subsaharienne en termes de risque de catastrophes. Ce classement prend en compte l'exposition du pays aux catastrophes, les capacités de réaction et d'adaptation limitées du pays, ainsi que les caractéristiques structurelles faibles de l'économie béninoise. Ces dernières sont mesurées par l'état des infrastructures publiques, les conditions de logement, le pourcentage de la population sous-alimentée, le taux de pauvreté et celui de dépendance économique et le niveau du PIB par habitant⁵.

La forte vulnérabilité du Bénin aux catastrophes naturelles explique la majeure partie de son niveau élevé de risque. Le Bénin présente une forte vulnérabilité climatique qui surpasse celle enregistrée en Afrique subsaharienne. Par ailleurs, le manque d'efficacité de la préparation et des capacités d'adaptation aux catastrophes naturelles au Bénin se traduit par un niveau élevé de risque comparable à celui des pays reconnus pour leurs fortes expositions aux catastrophes naturelles tels que le Japon⁶.

Comme le souligne le Plan de Contingence National (PCN), dont Caritas Bénin est partie prenante, l'espace béninois reste toujours susceptible, comme par le passé, aux urgences liées aux risques de catastrophe. Au titre de l'année 2020, les acteurs et organismes humanitaires sous l'égide du gouvernement à travers l'Agence Nationale de Protection Civile (ANPC) ont retenu les quinze (15) risques suivants Inondations/sécheresses, épidémies, crises socio-politiques, piraterie, incendies, risques NRBC (Nucléaire Radiologique Biologique Chimique), secousses telluriques, pollution marine, vents forts, éboulement, glissement de terrain, érosion côtière, terrorisme et transhumance face auquel le Bénin tout entier devra se préparer. Les quatre premiers à savoir inondations/sécheresse, épidémies, incendies, crises socio-politiques sont classés prioritaires et ont fait l'objet d'une planification.

Le tableau suivant présente une synthèse de l'analyse et de la classification des aléas

⁵ Indice mondial de risque de catastrophe 2018

⁶ Indice mondial de risque de catastrophe 2018 et calculs des services de la Banque Mondiale

Tableau 1 : classification des aléas

Aléas	Vulnérabilité		Occurrence de l'aléa		Risque	Effectif total	Rang
	Effectif	Fréquence	Effectif	Fréquence			
Inondations	13	12,38%	14	13,33%	1,65%	27	1
Épidémies	14	13,33%	12	11,43%	1,52%	26	2
Crises socio-politiques	12	11,43%	9	8,57%	0,98%	21	4
Piraterie	4	3,81%	7	6,67%	0,25%	11	10
Incendies	10	9,52%	12	11,43%	1,09%	22	3
Risques NRBC	6	5,71%	5	4,76%	0,27%	11	10
Secousses telluriques	2	1,90%	3	2,86%	0,05%	5	13
Pollution marine	6	5,71%	7	6,67%	0,38%	13	7
Vents forts	3	2,86%	5	4,76%	0,14%	8	12
Éboulement	1	0,95%	1	0,95%	0,00%	2	14
Glissement de terrain	1	0,95%	0	0,00%	0,00%	1	15
Érosion côtière	9	8,57%	12	11,43%	0,98%	21	4
Terrorisme	9	8,57%	3	2,86%	0,24%	12	9
Transhumance	8	7,62%	9	8,57%	0,65%	17	6
Sécheresse	7	6,67%	6	5,71%	0,38%	13	7

Source : Plan de contingence nationale, février 2020

2.2 Impacts des catastrophes

Entre 1990 et 2018, le Bénin a connu 38 catastrophes qui ont affecté 2.1 millions de personnes (soit 19% de la population) et avec une perte d'actifs de 0,26 % au niveau du PIB⁷.

Le tableau suivant présente quelques dégâts causés par les inondations au Bénin entre 2010 et 2019 ;

Tableau 2 : Statistiques des dégâts enregistrés de 2010 à 2019

Secteurs	Indicateurs d'impacts	Inondations et sécheresse										
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Santé	Centre de santé affectés	92	9	-	15	1	-	-	-	22	88	227
	Décès enregistrés	46	19	11	11	1	5	10	7	42	28	180
	Cas d'hospitalisation		122	-	17	2	74			-		215
Sécurité alimentaire	Hectare de culture détruites	128.000	105.082	26.695	7	274	7.524	4.014	5.685	15 466	61 853,1	226 600,10
	Magasins affectés	-		-	-	17	240			-		257
	Tête de bétail/élevage détruit	-	36944	-	-	2	243	12975	576	20 186	18 705	89 631
Abri	Sinistrés	680.000	22.876	1.110	308	900	21.857	72.627	66.520	63 244	320 163	1 249 605
	Habitation affectée	55.000	11.000	188	56	180	230			12 835	10 997	35 486
Éducation	Ecole affectées	600	42	3	56	12	7	70	105	93	400	1 388
Infrastructures	Marchés affectés	40	-	-	-	-	-	-	-	-		40
Sociocomm unautaires	Nombre de ponts démolis	4	-	-	-	-	-	-	-	145	-	149

Source : Agence Nationale de Protection Civile (ANPC), 2020

⁷ Plan de contingence national, février 2020

Les effets et les conséquences humanitaires des catastrophes naturelles et anthropiques sont divers et comprennent les mouvements de populations, la destruction des biens et des infrastructures socioéconomiques clés, les épidémies faisant suite aux inondations, l'insécurité alimentaire et la malnutrition et l'affaiblissement des capacités de survie déjà fragiles. Les conséquences des catastrophes résultant des inondations sur l'existence et les moyens de subsistance des populations sont considérables et ont des incidences immédiates et à long terme. Elles ont des incidences sur les habitations faisant de nombreux sans abris, les réserves céréaliers, les champs, les routes et les télécommunications. À l'inverse, les déficits de précipitations dans certaines localités du pays créent des conditions défavorables à la croissance des cultures. L'essentiel des moyens de subsistance des populations étant tributaires de l'agriculture et de ses activités connexes, le préjudice subi par le secteur agricole du fait des catastrophes naturelles a un sérieux impact sur la capacité des populations à faire face aux conséquences immédiates de toute catastrophe et, fait plus important, aux impacts à long terme.

Les conditions de salubrité environnementale à haut risque et les mauvaises pratiques d'hygiène continuent de mettre les populations en péril et d'accroître leur vulnérabilité, en particulier quand elles sont exposées aux chocs extérieurs tels que la crise induite par la flambée des prix des produits alimentaires.

Soulignons qu'à l'instar de tous les pays du monde, le Bénin fait face aussi depuis mars 2020 à la pandémie de la COVID-19. A la date du 22 juin 2021, le Bénin a enregistré au total 8.200 cas avec 8021 personnes guéries et 105 morts⁸. L'impact économique de cette pandémie sur les personnes très pauvres et vulnérables reste également très préoccupant. En effet, les conséquences de la COVID-19 sur le plan social et économique sont énormes avec pour corollaire une plus grande vulnérabilité parmi les populations pauvres et démunies. Ce sont surtout des personnes qui manquent déjà du minimum pour survivre, notamment les femmes et jeunes, artisans et les personnes qui sont dans des emplois précaires, etc. qui ont perdu leur emploi. Pour ainsi dire, faire face à la pandémie sociale engendrée par cette pandémie sanitaire reste également un défi majeur qui s'ajoute autres défis.

2.3 Mécanisme de coordination nationale des situations d'urgence

Au Bénin en cas de situation d'urgence, le commandement est confié à une autorité susceptible de coordonner l'action des équipes hétérogènes d'intervention coopérant à la fourniture des secours nécessaires et de prendre sous sa responsabilité toutes mesures appropriées. A cet effet, conformément aux dispositifs institutionnels et réglementaires en place, le chef de village ou de quartier est le premier responsable de la gestion des situations de crises ou de catastrophe dans sa localité. Il fait appel au Maire lorsqu'il est dépassé. La responsabilité de la gestion des situations de crises et de catastrophes incombe aux Maires disposant comme outil, le Plan de contingence communal. Lorsque la gestion de la situation dépasse la commune, le niveau supérieur qu'est la préfecture est sollicité. Les préfets de département sont responsables de la gestion des crises et catastrophes dans leur ressort territorial avec pour outil le Plan d'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile (Plan

⁸ Wikipedia, 23 juin 2021

ORSEC). Ceux-ci font appel au niveau national dont l'outil de gestion est le Plan de Contingence National (PCN) selon le décret n°2011- 834 du 30 décembre 2011 portant création, composition, attributions et fonctionnement de la Plate-forme Nationale de Réduction des Risques de Catastrophe et d'Adaptation au Changement Climatique. Lorsque le niveau national est dépassé, le Plan de Contingence Inter Agence du Système des Nations Unies est activé.

Ces différentes autorités s'appuient respectivement sur les Plateformes locale, communale, départementale et nationale de réduction de risque de catastrophes dont Caritas Bénin est partie prenante.

III. CARITAS BENIN ET L'ASSISTANCE HUMANITAIRE

3.1 Mission de Caritas Bénin

Conformément à sa mission qui est de *témoigner de l'amour de Dieu (act. 1, 8)* par le service, l'accompagnement et la défense des pauvres sans distinction de race, de religion, d'appartenance socio-politique, etc., Caritas Bénin œuvre quotidiennement à promouvoir la charité et la justice en vue de réduire les inégalités sociales. Elle travaille inlassablement au respect de la dignité et à l'autonomisation des plus pauvres.

Profondément ancrée dans la Doctrine Sociale de l'Eglise (DSE) catholique, de laquelle elle tient son option préférentielle pour les pauvres, Caritas Bénin place l'Homme au cœur de toutes ses interventions. Ainsi, dans le respect de ses valeurs, elle apporte son assistance partout où il y a la souffrance humaine au Bénin. Ainsi, face aux catastrophes et crises humanitaires qui sont devenues très récurrentes ces dernières années au regard de la sévérité des phénomènes climatiques et à leurs conséquences⁹, Caritas Bénin ne saurait rester indifférente. Elle accentue son action de protection et d'assistance aux victimes en droite ligne avec les orientations du Magistère de l'Eglise, de la Confédération Caritas Internationalis et de la Conférence Episcopale du Bénin. De plus, à l'instar de bon nombre d'agences humanitaires, Caritas Bénin adhère aux principes de base de la Charte Humanitaire (humanité, impartialité, indépendance) qui consacrent le droit de vivre dans la dignité, le droit de recevoir une assistance humanitaire et le droit à la protection et à la sécurité. C'est donc à juste titre que Caritas Bénin, en tant qu'instrument de la pastorale sociale de l'Eglise catholique et organisation d'utilité publique, intervient dans la préparation et la réponse aux situations d'urgence liées aux catastrophes aux côtés du Gouvernement, des Agences du SNU et des autres organisations humanitaires dont CRS. Cette mission, Caritas Bénin l'accomplit en s'appuyant sur la capillarité de son réseau et sur les équipes de bénévoles au niveau national, diocésain et paroissial.

⁹ Plan de Contingence Nationale, février 2020

3.2 Défis

Se référant au tableau statistique des dégâts (tableau 2 plus haut), au cours des cinq dernières années c'est-à-dire entre 2016 et 2020, on constate qu'au Bénin le nombre de sinistrés enregistré annuellement du fait des crises et catastrophes est d'au moins 60.000 personnes. Le pic est observé en 2019 avec 320 163 personnes sinistrés¹⁰. Ainsi, annuellement, au moins 60.000 personnes ont, d'une manière ou d'une autre, besoin de protection et d'assistance dans un contexte où la pandémie de la COVID-19 vient fragiliser davantage les efforts de progrès économiques et de développement. Cette situation souligne la nécessité d'une action humanitaire concertée de la part non seulement du réseau Caritas Bénin mais aussi des autres parties prenantes. Caritas Bénin dispose d'un plan opérationnel d'intervention qui est déclenché en cas de catastrophes. Toutefois, ses interventions humanitaires manquent d'un cadre de politique pour orienter efficacement son action comme l'exige les normes de gestion de la Confédération Caritas Internationalis.

L'intervention humanitaire dans le réseau Caritas demeure parfois ponctuelle par manque de ressources et de pratiques harmonisées. Des services et pratiques bien définis s'avèrent donc nécessaires pour le réseau. Au regard de l'analyse ci-dessus, au nombre des principaux défis persistants qui devraient être inscrits au cœur d'une politique humanitaire bien définie figurent, entre autres :

- Le niveau relativement faible des ressources mobilisées pour l'action humanitaire, notamment, la préparation et la réponse aux catastrophes et le relèvement ;
- Le manque de formation/recyclage des acteurs de son réseau que sont les bénévoles, les volontaires et le personnel salarié sur lesquels elle s'appuie pour assurer des services de qualité aux victimes et aux sinistrés ;
- Le faible niveau de prise d'initiative de préparation communautaire face aux catastrophes ;
- L'inexistence d'entrepôt ou de locaux y dédié dans la province ecclésiastique du nord pour faciliter le stockage du matériel d'intervention
- L'inexistence de pré-positionnement d'articles non alimentaires tels que les récipients de stockage d'eau, les couvertures, les nattes, les moustiquaires, les friperies, les kits de cuisine, etc. et de stock de vivres dans les zones à haut risques de catastrophes pour une intervention rapide en cas d'urgence ;
- L'insuffisance de matériel roulant (camions, véhicules 4x4 et motos) et le pack automobile actuel qui est vieillissant ne facilitent pas les déplacements en cas d'évaluation rapide ou d'intervention d'urgence.

¹⁰ Agence National de Protection Civile, 2020

3.3 Perspectives

L'axe prioritaire de l'action humanitaire de Caritas Bénin est la réponse aux catastrophes et le renforcement de la résilience des populations aux risques prioritaires. Pour ce faire, un fonds d'urgence sera créé et alimenté localement par l'ensemble des dix Caritas diocésaines et la Direction nationale. Le mécanisme de fonctionnement de ce fonds dénommé Fonds de Gestion des Urgences Majeures (FGUM) est clairement défini dans le document FGUM).

Un accent particulier sera mis sur la formation/recyclage des acteurs du réseau et sur le renforcement des capacités techniques, logistiques et d'intervention de l'institution. A cet effet, en cas de situation d'urgence, il est prévu une réquisition des moyens roulants des diocèses et de la Direction nationale, l'identification au niveau des diocèses de locaux pouvant servir de magasins de stockage et le pré-positionnement des NFI et éventuellement des vivres pour une intervention rapide en cas d'urgence. En effet, du point de vue logistique, Caritas Bénin dispose d'un grand magasin au centre-ville de Cotonou, un autre à son siège sis à Djéffa qui servent d'entrepôts pour le compte de la gestion des différentes crises humanitaires. Cependant, il est nécessaire de disposer d'au moins un local dans chacun des autres diocèses pour faciliter les opérations d'assistance.

Il y a nécessité de réussir à prépositionner des articles non alimentaires tels que les récipients de stockage d'eau, les couvertures, les nattes, les moustiquaires, les friperies, les kits de cuisine, etc. dans les zones à haut risques de catastrophes pour une intervention rapide en cas d'urgence.

Au regard de tout ce qui précède, il se justifie l'élaboration d'un document de politique pour encadrer et harmoniser les pratiques du réseau lors des interventions humanitaires.

IV. VISION, MISSION, DÉCLARATION DE POLITIQUE GÉNÉRALE ET CHAMP D'APPLICATION

4.1 Vision

Caritas Bénin est un réseau leader, disposant des capacités requises pour assurer efficacement la prévention, la préparation et la réponse aux catastrophes et le relèvement par le développement humain intégral des plus démunis victimes de catastrophes.

4.2 Mission

Renforcer la préparation des populations démunies face aux catastrophes et répondre aux situations d'urgence, dans le respect de la dignité humaine, en vue d'atténuer la souffrance des plus pauvres.

4.3 Déclaration de politique générale

La politique humanitaire de Caritas Bénin vise à harmoniser la pratique de l'action humanitaire dans tout le réseau en se fondant sur les valeurs de l'institution et sur les principes humanitaires.

4.4 Champ d'application de la Politique

Le champ d'application de la politique prend en compte la prévention, la préparation et la réponse aux situations d'urgence liées aux crises et catastrophes au Bénin mais également le relèvement des personnes plus pauvres.

La présente politique vise à favoriser une bonne collaboration et une synergie d'action, dans le respect des principes de subsidiarité et de suppléance, entre les Caritas diocésaines et la Direction nationale pour une plus grande efficacité dans l'accompagnement des communautés pauvres et vulnérables à la résilience et pour l'efficacité lors de l'organisation de l'assistance d'urgence aux victimes et sinistrés de diverses catastrophes.

La Politique Humanitaire de Caritas Bénin couvre les domaines prioritaires que sont les catastrophes naturelles, anthropiques, les conflits socio-politiques, les migrations, la protection des réfugiés. Elle a pour but de prévenir, d'atténuer et de faire face à l'impact des désastres imputables aux crises et catastrophes en se focalisant sur la réduction des risques de catastrophe en lien avec le cadre de Sendai (2015-2030) par la conception et la mise en œuvre de projets et programmes de renforcement de la résilience au niveau communautaire.

V. OBJECTIFS STRATÉGIQUES

5.1 But

Le but visé par la Politique Humanitaire de Caritas Bénin consiste en la prévention, la préparation et la gestion des crises et catastrophes en vue de limiter leurs effets, évitant ainsi les pertes en vies humaines, la souffrance humaine et la destruction des efforts de développement.

5.2 Objectifs stratégiques

La Politique Humanitaire de Caritas Bénin met la priorité sur les quatre (4) objectifs stratégiques suivants :

- 1.** Alimenter et faire fonctionner le fonds d'urgence du réseau Caritas Bénin pour faciliter les premières interventions en cas de catastrophe ;
- 2.** Renforcer les capacités des acteurs du réseau que sont les bénévoles, les volontaires et le personnel salarié à faire face aux situations humanitaires ;
- 3.** Renforcer les capacités logistiques de Caritas Bénin à fournir une réponse rapide, efficace et de qualité aux situations d'urgence ;
- 4.** Mettre en œuvre un programme de préparation communautaire et de réduction de risque face aux catastrophes en vue du renforcement de la résilience des populations pauvres et vulnérables.

Objectif stratégique 1 : Alimenter et faire fonctionner le fonds d'urgence du réseau Caritas Bénin pour faciliter les premières interventions en cas de catastrophe

Depuis plus d'une décennie, du fait des phénomènes climatiques extrêmes, la fréquence des catastrophes a connu une augmentation au Bénin, les inondations en sont une illustration. Ces inondations récurrentes causent d'importants dégâts aussi bien en pertes en vies humaines, des dommages matériels, socio-économiques que sur les infrastructures. De même, les épidémies, des situations d'incendie, de conflits inter-ethniques et de transhumance créent également de graves dommages aux populations. Toutes ces catastrophes à la base de situations humanitaires préoccupantes perturbent la vie des populations surtout, des personnes démunies. Caritas Bénin, membre de la plateforme nationale de réduction de risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques a inscrit l'assistance humanitaire comme une priorité. Cependant, d'année en année, ses ressources ne cessent de s'amenuiser. Ainsi, par manque de moyens, elle n'arrive plus à aider convenablement les communautés exposées à anticiper sur les risques, ni à organiser l'évaluation rapide dans un délai adéquat ou à fournir une assistance humanitaire rapide aux sinistrés. Dans ces conditions, Caritas Bénin a mis en place un fonds d'urgence qu'il faut faire fonctionner afin de répondre plus promptement aux besoins des populations pauvres éprouvées par les catastrophes.

Actions prioritaires identifiées :

- a. Alimenter et faire fonctionner le Fonds de Gestion des Urgences Majeures (FGUM) ;
- b. Contribuer au financement des interventions dans les situations d'urgence plus rapidement ;
- c. Renforcer le leadership de Caritas Bénin dans l'action humanitaire au Bénin ;
- d. Développer des partenariats locaux et internationaux efficaces et des collaborations opérationnelles avec les acteurs humanitaires pour la mobilisation de ressources pour l'action humanitaire.

Objectif stratégique 2 : Renforcer les capacités des acteurs du réseau que sont les bénévoles, les volontaires et le personnel salarié à faire face aux situations humanitaires

Caritas Bénin s'appuie sur les bénévoles, les volontaires et le personnel salarié pour fournir de l'assistance aux personnes sinistrées et affectées par les catastrophes. Ce sont donc des acteurs clés de son dispositif d'intervention et leur formation/recyclage reste une nécessité impérieuse. Le renforcement de leurs capacités permettra l'amélioration de la qualité des services offerts aux personnes bénéficiaires des actions. Le programme de formation devra intégrer l'éducation à la réduction des risques, à la recherche et l'analyse des comportements à risque dans les communautés. Ce programme intégrera, en outre, des modules qui vont permettre le renforcement des capacités des acteurs à la coordination des

activités mais également des activités de sensibilisation et d'éducation des communautés aux risques, à leur prévention et leur adaptation de façon à ce qu'ils soient aptes à accompagner les populations dans la construction de leur résilience face aux catastrophes.

Actions prioritaires identifiées :

- a. Renforcer le leadership des acteurs sur les questions liées à l'assistance humanitaire pour une meilleure coordination des interventions de Caritas Bénin elle-même et avec les autres acteurs humanitaires en présence et pour une bonne synergie et coordination avec les autres acteurs humanitaires en présence ;
- b. Mettre en place un corps de bénévole en lien avec le curé au niveau des CCB/CEB en vue d'assurer une intervention rapide et de qualité ;
- c. Former les acteurs à initier et à organiser des évaluations de vulnérabilité de qualité pour la résilience communautaire aux catastrophes ;
- d. Former les acteurs à sensibiliser les communautés aux risques et situations d'urgence et à les gérer.

Objectif stratégique 3 : Renforcer les capacités logistiques de Caritas Bénin à fournir une réponse rapide, efficace et de qualité aux situations d'urgence

Ces dernières années, les capacités logistiques d'intervention de Caritas Bénin sont devenues faibles par suite de leur amortissement. Ainsi, le matériel roulant (camions, véhicules 4x4 et motos), bref le pack automobile actuel est insuffisant. L'état donc du matériel roulant ne facilite pas les déplacements en cas d'évaluation rapide ou d'intervention d'urgence sur le terrain. L'institution manque aussi de l'équipement d'intervention pour la protection et la sécurité des acteurs tels que les gilets de sauvetage, les bottes, etc.

Caritas Bénin ne dispose pas actuellement d'entrepôt dans les départements du septentrion pour faciliter le stockage du matériel d'intervention que sont les NFI (les non vivres) et les vivres.

Caritas Bénin ne dispose pas de pré-positionnement d'articles non alimentaires tels que les récipients de stockage d'eau, les couvertures, les nattes, les moustiquaires, les friperies, les kits de cuisine, etc.

Caritas Bénin ne dispose pas de fonds spéciaux pour l'achat d'un stock de vivres pour une intervention rapide en cas d'urgence dans les zones à haut risque.

Le renforcement des capacités logistiques de Caritas Bénin favorisera avec efficacité son action humanitaire et garantira la rapidité et la qualité de son intervention en situations d'urgence.

Actions prioritaires identifiées :

- a. Acquérir/renouveler le matériel roulant (camions, véhicules 4x4 et motos) et équipements d'intervention d'urgence
- b. Demander à certains diocèses la mise à disposition d'un local d'entreposage d'articles non alimentaires
- c. Mettre à disposition un fonds spécial pour l'achat de vivres dans les zones à haut risque

Objectif stratégique 4 : Mettre en œuvre un programme de préparation communautaire et de réduction de risque face aux catastrophes en vue du renforcement de la résilience des populations pauvres et vulnérables

Les crises et catastrophes auxquelles sont exposées les communautés se traduisent essentiellement par les inondations, la sécheresse, les incendies, les épidémies, l'érosion côtière, les éboulements, les vents violents, les orages, les conflits socio-économiques mais avec des intensités et des fréquences variables. Les connaissances actuelles sur les effets des catastrophes montrent que les domaines impactés sont divers et les projections d'impacts futurs¹¹ sont très alarmantes aussi bien dans le secteur de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement que dans le secteur de la santé. Face à cette tendance, il est nécessaire de prendre davantage conscience des conséquences des crises naturelles et anthropiques qui fragilisent les conditions de vie et d'existence des populations. Bien que les aléas restent difficiles à maîtriser, il est possible d'agir en amont. Ainsi, nombre de vies, de ressources matérielles et d'infrastructures peuvent être épargnées en mettant en place une politique de prévention et de réduction de risque efficace. Il importe donc de concentrer beaucoup d'efforts sur la prévention et la préparation pour mieux maîtriser la survenance des aléas. En mettant en place un programme de préparation communautaire et de réduction de risque Caritas Bénin aidera les populations à anticiper toute forme de catastrophes.

Actions prioritaires identifiées :

- a. Elaborer un programme de sensibilisation et d'éducation communautaire aux risques en vue de la prévention et de la réduction des risques de catastrophe
- b. Renforcer les capacités des acteurs du réseau Caritas Bénin
- c. Mettre en œuvre le programme de sensibilisation et d'éducation communautaire aux risques ainsi qu'un plaidoyer au niveau des autorités locales (pour qu'elles interdisent l'installation des populations dans les zones potentiellement à risque)

¹¹ Social Watch Bénin, 2010, Rapport sur Catastrophes/crises naturelles et climatiques et OMD au Bénin, 88p

- d. Renforcer le niveau de préparation des communautés exposées aux risques, en accentuant notre action sur les plus pauvres.

VI. COORDINATION ET SUIVI-EVALUATION

Caritas Bénin est un réseau de dix (10) Caritas diocésaines, chacune autonome, que coordonne la Direction nationale jouant ainsi le rôle de faitière. Cette coordination reste la même dans le cadre de la Politique Humanitaire.

De même, le réseau dispose déjà d'un mécanisme de suivi-évaluation. Les réalisations de cette Politique seront suivies et évaluées suivant ce mécanisme. Cependant, il va falloir développer en complément à ce dispositif les volets redevabilité et apprentissage en vue de l'obtention des feedbacks des parties prenantes et bénéficiaires et par la même occasion tirer les leçons apprises, les connaissances et bonnes pratiques capitalisables.

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des textes juridiques nationaux de référence

En dehors de ces documents internationaux, le Bénin s'est doté d'autres instruments juridiques relatifs à la réduction des risques de catastrophe, notamment :

- la loi n° 2010-44 du 21 octobre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin ;
- la loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'Environnement en République du Bénin et ses textes réglementaires ;
- Loi n°2018-20 du 23 avril 2019 portant Code pastoral en République du Bénin ;
- la loi n° 93-009 du 02 juillet 93 portant régime des Forêts en République du Bénin devrait permettre de gérer au mieux et durablement les ressources forestières;
- la loi n° 2018-18 du 06 août 2018 sur les changements climatiques en République du Bénin;
- la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
- la loi n° 2015-01 du 06 mars 2015 modifiant complétant la loi n° 2013-05 du 27 mai 2013 création, organisation, attribution et fonctionnement des unités administratives locales en République du Bénin

D'importants décrets et arrêtés ont été pris pour une meilleure application des textes de lois contribuant à la réduction des risques de catastrophe. Il s'agit entre autres :

- le décret N° 2011-834 du 30 décembre 2011 portant la création, composition attribution et fonctionnement de la plateforme nationale de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques en République du Bénin ;
- le décret N° 2018-062 du 15 février 2018 portant Création, attribution, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale de Protection Civile ;
- Le décret N°2018-295 du 11 juillet 2018 portant composition attribution et fonctionnement de la Commission Nationale Chargée des Réfugiés (CNR) ;
- le décret N°2006-573 du 30 Octobre 2006 portant organisation des recherches et sauvetages des aéronefs en temps de paix ;
- le décret N° 90-192 portant création du Groupement National des Sapeurs-Pompiers ;
- le décret N° 2014-205 du 13 mars 2014 portant réglementation de la délivrance du Permis de Construire en République du Bénin ;

- l'arrêté interministériel N°061/MDCTTPPR/MDN/MISP/MEF/DC/SG/CTTTA/ANC portant organisation et fonctionnement des services de recherches et de sauvetages des aéronefs en détresse (SAR) ;
- l'arrêté N°002/MEHU/DC/DUA du 7 février 1992 définissant les zones impropres à l'habitation.

Le Directeur National,



Père Philippe SANHOUKOUA