PROJET D’APPUI AU PROGRAMME NATIONAL DE GESTION DES RISQUES ET CATASTROPHES (DPC-PNUD)

Analyse institutionnelle des Plates-formes Nationales
Et des organes référents de la Réduction des Risques de Catastrophes
Troisième partie : Synthèse des leçons acquises par Pays

Rapport préparé par :

Saholy RAMBINTSAOTRA, consultante

Version Mai 2008

Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes
Secrétariat de la Stratégie Internationale de la Prévention des Risques de Catastrophes
Programme des Nations Unies pour le Développement- Représentation à Madagascar
<table>
<thead>
<tr>
<th>Acronyme</th>
<th>Description</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>APIPA</td>
<td>Aménagement du Périmètre Irrigué Plaine d’Antananarivo</td>
</tr>
<tr>
<td>BNGRC</td>
<td>Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes</td>
</tr>
<tr>
<td>BPAPPAR</td>
<td>Bureau du Projet de Développement d’Aménagement des Régions</td>
</tr>
<tr>
<td>CAH</td>
<td>Cadre d’Action de Hyogo</td>
</tr>
<tr>
<td>CARE</td>
<td>Cooperative for Assistance and Relief Everywhere</td>
</tr>
<tr>
<td>CCS</td>
<td>Comité Communal de Secours</td>
</tr>
<tr>
<td>CLS</td>
<td>Comité Local de Secours</td>
</tr>
<tr>
<td>CNOUS</td>
<td>Centre National d’opération des Urgences et Secours</td>
</tr>
<tr>
<td>CNS</td>
<td>Conseil National de Secours</td>
</tr>
<tr>
<td>CNGRC</td>
<td>Conseil National de Gestion des Risques et Catastrophes</td>
</tr>
<tr>
<td>CEGRC</td>
<td>Comité Exécutif de Gestion des Risques et Catastrophes</td>
</tr>
<tr>
<td>CNSC</td>
<td>Conseil National de Sécurité Civile</td>
</tr>
<tr>
<td>CPGU</td>
<td>Conseil Permanent pour la Gestion des Urgences</td>
</tr>
<tr>
<td>CRIC</td>
<td>Comité de Réflexion des Intervenants en cas de Catastrophes</td>
</tr>
<tr>
<td>CRS</td>
<td>Comité Régional de Secours</td>
</tr>
<tr>
<td>CTD</td>
<td>Collectivité Territoriale Décentralisée</td>
</tr>
<tr>
<td>DPC</td>
<td>Direction de la Protection Civile</td>
</tr>
<tr>
<td>DSRP</td>
<td>Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté</td>
</tr>
<tr>
<td>EIMA</td>
<td>Enquêtes Initiales Multi-Aléas</td>
</tr>
<tr>
<td>FAO</td>
<td>Fonds des Nations Unies pour l’Alimentation et l’Agriculture</td>
</tr>
<tr>
<td>FID</td>
<td>Fonds d'Investissement pour le Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>FNUAP</td>
<td>Fonds des Nations Unies pour la Population</td>
</tr>
<tr>
<td>GRC</td>
<td>Gestion des Risques et Catastrophes</td>
</tr>
<tr>
<td>GTZ</td>
<td>Coopération Allemande</td>
</tr>
<tr>
<td>IEC</td>
<td>Information Éducation Communication</td>
</tr>
<tr>
<td>INSTAT</td>
<td>Institut National de la Statistique</td>
</tr>
<tr>
<td>INSTN</td>
<td>Institut National des Sciences et Techniques Nucléaires</td>
</tr>
<tr>
<td>IOGA</td>
<td>Institut et Observatoire de Géophysique d’Antananarivo</td>
</tr>
<tr>
<td>MDM</td>
<td>Médecins du Monde</td>
</tr>
<tr>
<td>MINAGRI</td>
<td>Ministère de l’Agriculture</td>
</tr>
<tr>
<td>MININTER</td>
<td>Ministère de l’Intérieur</td>
</tr>
<tr>
<td>MINSAN</td>
<td>Ministère de la Santé</td>
</tr>
<tr>
<td>MPI</td>
<td>Micro périmètre Irrigué</td>
</tr>
<tr>
<td>MSF</td>
<td>Médecins Sans Frontières</td>
</tr>
<tr>
<td>OIT</td>
<td>Organisation Internationale du Travail</td>
</tr>
<tr>
<td>OMS</td>
<td>Organisation Mondiale de la Santé</td>
</tr>
<tr>
<td>ONE</td>
<td>Office National pour l’Environnement</td>
</tr>
<tr>
<td>ONG</td>
<td>Organisation Non Gouvernementale</td>
</tr>
<tr>
<td>ONUDI</td>
<td>Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel</td>
</tr>
<tr>
<td>ORSEC</td>
<td>Plan national d’organisation des secours en cas de catastrophes</td>
</tr>
<tr>
<td>PAE</td>
<td>Plan d’Action Environnemental</td>
</tr>
<tr>
<td>PAM</td>
<td>Programme Alimentaire Mondial</td>
</tr>
<tr>
<td>PNIGRC</td>
<td>Plate-forme nationale des Intervenants sur la gestion des risques et catastrophes</td>
</tr>
<tr>
<td>PNUD</td>
<td>Programme des Nations Unies pour le Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>SAP</td>
<td>Système d’Alerte Précocie</td>
</tr>
<tr>
<td>SIPC</td>
<td>Stratégie Internationale de prévention de Catastrophes</td>
</tr>
<tr>
<td>Acronym</td>
<td>Full Form</td>
</tr>
<tr>
<td>---------</td>
<td>-----------</td>
</tr>
<tr>
<td>SNAP</td>
<td>Système National d'Alerte Précoce</td>
</tr>
<tr>
<td>SNGRC</td>
<td>Stratégie Nationale de Gestion des Risques et Catastrophes</td>
</tr>
<tr>
<td>SNLCP</td>
<td>Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté</td>
</tr>
<tr>
<td>SP</td>
<td>Secrétariat Permanent</td>
</tr>
<tr>
<td>UNESCO</td>
<td>Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture</td>
</tr>
<tr>
<td>UNICEF</td>
<td>Fonds des Nations Unies pour l'Enfance</td>
</tr>
<tr>
<td>U.S.A.I.D</td>
<td>United States Agency for International Development</td>
</tr>
</tbody>
</table>
SOMMAIRE

LISTE DES ACRONYMES........................................................................................................................................... 2

1. INTRODUCTION .......................................................................................................................................................... 6

2. SYNTHESE DE LA SITUATION DU SÉNÉGAL ................................................................................................................. 7

2.1. PROBLÉMATIQUE ET CONTEXTE DE LA RRC AU SÉNÉGAL ........................................................................... 7

2.1.1. Mécanismes et structures institutionnelles de la RRC au Sénégal ................................................................. 8

2.1.2. Les acteurs dans la Réduction des Risques de Catastrophes ......................................................................... 9

Les acteurs étatiques ................................................................................................................................................. 9
Les acteurs de la Société Civile et les acteurs internationaux : ................................................................. 9
Les médias......................................................................................................................................................... 9

2.2. LEÇONS À TIRER POUR LA MISE EN PLACE DE LA PLATE-FORME NATIONALE POUR LA RRC AU SÉNÉGAL .............................................................................................................................................. 11

2.2.1. Synthèse des bonnes pratiques à renforcer................................................................................................. 9

- Les visites de prévention .................................................................................................................................. 9
- Les études de sécurité...................................................................................................................................... 9
- La prévention et la lutte contre les inondations ............................................................................................ 10
- Le renforcement de la sécurité au niveau des plages .................................................................................. 10
- Les programmes liés à la prévention et la gestion des catastrophes....................................................... 10

2.2.2. Synthèse des difficultés et obstacles à éviter............................................................................................. 11

Lourdeur de la réponse due à la multiplicité des Plans ORSEC.............................................................. 11
Incohérence des plans de contingence avec les plans Orsec............................................................. 11
Confusion dans le rôle de leader ...................................................................................................................... 11
Le Manque de coordination et la dispersion des efforts ........................................................................ 11
L’absence de disposition relative aux règles de financement des dépenses d’intervention ............... 11
L’absence d’une coordination au niveau territorial .................................................................................. 11

2.2.3. Propositions d’approche et de processus de mise en place ................................................................. 11

Sur la coordination et la gestion globale du Plan ORSEC................................................................. 11
Adoption d’un texte juridique portant Stratégie de prévention et de gestion des risques .............. 11
Réviser le décret sur la sécurité civile pour être en conformité avec le Cadre d’Action Hyogo .... 11

3. SYNTHESE DE LA SITUATION À MADAGASCAR........................................................................................................ 12

3.1. PROBLÉMATIQUE ET CONTEXTE DE LA GRC À MADAGASCAR ................................................................. 12

3.1.1. Mécanismes et structures institutionnelles de la GRC à Madagascar .................................................... 13

3.1.2. Les acteurs dans la gestion des Risques et de Catastrophes ................................................................. 13

Les Agences des Nations Unies ....................................................................................................................... 13
Les ONG Nationales actives dans la GRC .................................................................................................... 13
Les ONG Internationales ............................................................................................................................... 13
Les autres Organisations, Bureaux et Offices Gouvernementaux ..................................................... 13

3.2. LEÇONS À TIRER POUR AMÉLIORER LA PLATE-FORME NATIONALE POUR LA RRC À MADAGASCAR ............................................................................................................................... 14

3.2.1. Synthèse des bonnes pratiques à renforcer ................................................................................................. 14

Le CRIC organe de la Plate-forme nationale de la GRC ................................................................. 14
Le point focal de la Plate-forme nationale pour la GRC ................................................................. 15
Un organe chargé de la Gestion de Risques et Catastrophes .......................................................... 15

3.2.2. Synthèse des difficultés et obstacles à éviter ............................................................................................. 15

La difficulté d’institutionnalisation du CRIC ......................................................................................... 15
La tendance à la prolifération des institutions ................................................................................. 15
L’incohérence des actions .......................................................................................................................... 15
Activités limitées à des actions de réponse ......................................................................................... 16
Difficulté sur la révision de la Stratégie nationale relative à la GRC ........................................... 16
Tendance à des missions de planification sectorielle ........................................................................ 16
Manque de représentation de certains acteurs dans la GRC .......................................................... 16

3.2.3. Propositions de « modèle » pour le renforcement de la plate-forme nationale pour la GRC ....... 17

Organisation et ancrage institutionnel des entités ................................................................................. 17
Dispositions financières et comptables ................................................................................................. 18
La mutation du CRIC en PNIGRC ................................................................................................................. 18
4. RECOMMANDATIONS GENERALES POUR L’APPUI AUX PLATES-FORMES NATIONALES POUR LA GRC/RRC

4.1. LE SUPPORT À LA MISE EN PLACE DE LA PN RRC/GRC
    - Lien entre OMD et RRC
    - Les approches à appuyer par l’ONU/SIPC

4.2. LE RENFORCEMENT DE LA PN POUR LA RRC/GRC EXISTANTE
    - Orientation et processus proposés à Antananarivo
    - Le renforcement du rôle d’organe stratégique
    - L’intégration systématique de la RRC dans les programmes de développement

5. CONCLUSION
1. INTRODUCTION

Les risques de catastrophes résultent de la confrontation d'une large gamme d'aléas, telles que les effets du changement climatique et l'élévation du niveau de la mer, les dangers de la dégradation environnementale causée par l'homme, l'érosion côtière croissante, les inondations – pour n'en citer que quelques-uns - avec la vulnérabilité des populations. Ces risques et aléas aggravent la vulnérabilité des pays face aux catastrophes et va encore empirer avec les événements extrêmes liés aux changements climatiques. Des actions urgentes sont alors indispensables pour réduire les risques de conséquences dévastatrices sur les populations et ses moyens de vivre.

Pour des actions efficaces de réduction des vulnérabilités aux aléas naturels, vulnérabilités qui tendent actuellement à s’accroître, la mise en place des Plates-formes nationales a été recommandée afin de servir de mécanismes de coordination des efforts déployés pour développer la résilience des nations et des collectivités face aux aléas naturels. Les Plates-formes nationales pour la Réduction des Risques de Catastrophes (PN / RRC) sont des forums ou des comités multi intervenants opérant sur la base des principes de l’appropriation nationale et du leadership national du processus de réduction des risques de catastrophes.


Suite à la requête formulée par les Etats, le Secrétariat de l’ONU/SIPC en sa qualité de point focal du Cadre d’Action de Hyogo, apporte un appui particulier aux autorités nationales en matière de planification, de mise en place ou de renforcement des Plates-formes nationales pour la réduction des risques de catastrophes. Avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) le Secrétariat de l’ONU/SIPC a ainsi contribué à la tenue d’ateliers nationaux multi intervenants de préparation de la mise en place de Plates-formes nationales. Le Secrétariat facilite également les échanges entre les Plates-formes nationales et a procédé à la révision et à la traduction d’un document intitulé « Les principes directeurs relatifs aux Plates-formes nationales pour la réduction des risques et catastrophes » et publié un autre document intitulé « Words into Action (Traduire les discours en actes) qui est un guide sur la mise en application du Cadre d’Action de Hyogo

Les PN sont préconisés dans le CAH comme mécanisme de coordination pour la RRC au niveau national et local. Ainsi les Etats sont invités à les mettre en place pour mieux mettre en œuvre les activités clefs du CAH pour la RRC.

Cependant il est constaté que les Plates-formes nationales ne disposent généralement pas des moyens nécessaires pour assumer pleinement les rôles qui leur sont attribués : faire du

1 On constate ainsi qu’apparaissent, au travers des travaux de préparation de la dixième Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (Buenos Aires, décembre 2004) ou de ceux menés lors de la XXVIII Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur la “Préparation aux changements climatiques” (Genève, décembre 2003), de quasi-certitudes concernant la hausse de la probabilité des phénomènes catastrophiques pour les décennies à venir.

plaidoyer et coordonner les efforts de RRC déployés à l’échelon national notamment l’intégration de la RRC aux plans de développement.

En effet la plupart des Plates-formes nationales existantes continuent à faire face à de multiples défis dont :
- une compréhension insuffisante de la part de leur membres des concepts de base, de la terminologie de la RRC, du Cadre d’Action de Hyogo, des principes directeurs pour les Plates-formes nationales;
- l’absence de capacités nécessaires de facilitation, de coordination et de promotion active;
- l’absence de mécanisme ou de dispositif d’organisation, de fonctionnement et d’intervention clair;
- l’absence de termes de références clairement établis de ces Plates-formes et de leurs membres, constituant généralement un facteur de blocage.

Aussi le Secrétariat de l’ONU/SIPC s’est engagé dans un projet-pilote visant notamment à faire l’analyse approfondie de deux Plates-formes nationales africaines –existentes ou dont la mise en place est prévue- pour identifier les défis et les opportunités au niveau de leur fonctionnement. L’analyse concerne Madagascar et le Sénégal dont les résultats ont fait l’objet des deux premières parties du rapport. Cette troisième et dernière partie est consacrée à la présentation des synthèses sur la situation dans les deux pays et des leçons acquises en terme principalement de bonnes pratiques à renforcer, à adopter et à encourager ainsi que de mauvaises pratiques à éviter, mais également en terme d’approche, de processus et de résolution des problèmes ou obstacles.

2. SYNTHESE DE LA SITUATION DU SENEGAL

2.1. Problématique et Contexte de la RRC au Sénégal


Dans les options de développement du pays déclinées par le DSRP, la protection sociale et la gestion des risques de catastrophes est une perspective de réponse structurelle aux défis majeurs de croissance et de réduction de la pauvreté et a pour vocation de servir de catalyseur pour la poursuite de différents objectifs nationaux de développement notamment dans les domaines de la sécurité alimentaire, de l’aménagement du territoire, de la protection de l’environnement, de la mobilité, de la responsabilisation des acteurs du secteur privé, de la société civile.

Bien que ces risques semblent être difficiles à maîtriser, il est possible d’agir en amont. C’est ainsi que mis à part l’intégration récente des programmes de prévention des risques dans la stratégie nationale de développement, l’Etat du Sénégal au lendemain des indépendances, a déjà initié une politique nationale de protection civile en vue de protéger les populations contre les catastrophes ou dangers pouvant mettre en péril leur vie. Une loi cadrant l’organisation générale de la défense civile a été adoptée en 1964 (loi n° 64-53 du 10 juillet 1964).
2.1.1. Mécanismes et structures institutionnelles de la RRC au Sénégal

Le mécanisme de protection civile initié par l’État repose sur un dispositif institutionnel situé au sein du ministère de l’intérieur et appuyé par des instruments juridiques de défense civile. Ce dispositif institutionnel est la Direction de la Protection Civile (DPC). L’organisation de cette Direction est fixée par le décret n° 64-563 du 30 juillet 1964, complété par l’arrêté n° 539/MINT du 12 janvier 1990.

Plus tard, un Comité National de Sécurité Civile a été institué (décret n° 93.1300 du 17 novembre 1993). Ce Comité est chargé d’élaborer la politique d’organisation des secours au plan national et notamment les modes de financement des opérations de secours, de déterminer les priorités d’intervention, de mobiliser les moyens et d’assurer le suivi de l’évolution des sinistres.

A l'heure actuelle, le cadre administratif pour la Plate-forme nationale de RRC est donc le Conseil National de Sécurité Civile (CNSC) et la Direction de la Protection Civile (DPC). Récemment, un projet d’appui à la formulation de la prévention des risques est mis en place au sein de la DPC. Ce projet va servir d’outil technique et de moyen de renforcement des capacités en matière de planification, d’études et de conceptualisation par rapport à la RRC.


Les structures suivantes travaillent dans le cadre des Plans Orsec :
- Comité de gestion des moyens du Plan National ORSEC (chargé de recenser les moyens susceptibles d’être mis en œuvre en cas de catastrophe, leur mis à jour permanente, et leur mobilisation)
- Groupe « Secours et Sauvetage » du Plan National ORSEC (constitué par les Sapeurs Pompiers avec le représentants de la Croix Rouge.)
- Groupe « Santé et Entraide du Plan National ORSEC »(constitué par des personnels de la santé, de la sécurité alimentaire, élu local, et ouvert à toute personne ou institution nécessaire)
- Groupe « Police circulation renseignement du Plan National ORSEC ».
- Groupe « Transports et Travaux » du Plan National ORSEC (pluridisciplinaire et intègre les représentants des CTD et ouvert à toute personne ou institution utile)

Par ailleurs il existe aussi des plans d’urgences pour des accidents plus limités et circonscrits, et des Plan d’Opération Interne (POI) pour les établissements classés et un Plan Particulier d’Intervention (PPI) pour les collectivités locales ayant dans leur périmètre territorial des installations classées.

Les structures au sein de la DPC comprennent une Division des études et des opérations de défense civile, une Division administrative et financière, un Centre de Formation et de Perfectionnement de la Protection Civile.
Enfin une Commission Supérieure de la Protection Civile (décret n° 99-158 du 22 février 1999) sert d’organe consultatif à la DPC en matière de défense civile.

2.1.2. Les acteurs dans la Réduction des Risques de Catastrophes
Les acteurs intervenant dans la GRC peuvent être classés en trois groupes.

Les acteurs étatiques

Les acteurs de la Société Civile et les acteurs internationaux :
Les entités suivantes jouent un rôle actif au Sénégal dans le domaine de la GRC/RRC :
- OCHA (structure de coordination des Nations Unies jouant un rôle d’interface et de facilitation entre la plate-forme nationale et les partenaires techniques et financiers;
- CONGAD consortium de 178 ONG (nationales et internationales) intervenant dans l’appui aux initiatives de développement à la base;
- ONG locale USE (Union Pour la Solidarité et l’Entraide) intervient dans les zones nord et centre du pays ;
- le Comité National de la Croix Rouge.

Les médias
Il existe une association de communicateurs spécialisés dans le domaine de l’environnement et du développement durable.

2.2. Leçons à tirer pour la mise en place de la Plate-forme Nationale pour la RRC au Sénégal

2.2.1. Synthèse des bonnes pratiques à renforcer
Dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de protection civile plusieurs mesures d’intervention font partie des bonnes pratiques à renforcer :

- Les visites de prévention
Régulièrement effectuées par les Commissions Régionales et Auxiliaires de Protection Civile, ces visites ont pour objectif de permettre aux autorités de s’assurer du respect des prescriptions de sécurité. Les termes de référence des Commissions Régionales de Protection Civile portent en général sur les questions suivantes :

- la nature des constructions ;
- l’isolement de l’établissement par rapport aux tiers ;
- les aménagements intérieurs ;
- les façades et dessertes ;
- les dégagements (portes, sorties, couloirs) ;
- la ventilation, le chauffage, la climatisation, l’existence d’un dépôt d’hydrocarbure ;
- les installations électriques et l’éclairage ;
- les risques spéciaux d’accidents et dangers ;
- les problèmes de pollution, d’assainissement et de salubrité ;
- les moyens de secours dont l’établissement s’est doté ;
- les prescriptions formulées à l’endroit de l’établissement pour mieux assurer la sécurité des personnes, la sauvegarde des biens et la conservation de l’environnement.

- Les études de sécurité
Effectuées par la Direction de la Protection Civile sur les projets de construction ou de rénovation d’établissements recevant du public et d’établissements classés, ces études sont une formalité préalable à la délivrance du permis de construire.

- La prévention et la lutte contre les inondations
Des activités préventives ou de secours sont menées par les autorités dans les localités menacées par des risques d’inondation. La Direction de la Protection Civile met à la disposition des commissions régionales ou auxiliaires, les moyens adéquats pour les localités qui ne disposent pas d’ouvrages de collecte et d’évacuation des eaux, ou pour les localités qui éprouvent des difficultés d’assainissement du fait de la vétusté des canaux et de leurs capacités limitées pour l’absorption des eaux usées et pluviales ou encore les localités où habitations construites à proximité des points de passage des cours d’eau, d’anciens lits de marigots où la nappe phréatique affleure.

- Le renforcement de la sécurité au niveau des plages
La Direction de la Protection Civile, en relation avec les Gouverneurs et les Maires a pris les mesures suivantes afin de réduire les risques de noyade au niveau des plages :

  • le recensement et le balisage des plages interdites à la baignade ;
  • le recrutement de maîtres nageurs sauveteurs, l’achat d’équipements et matériels de sauvetage et de moyens d’alerte ;
  • la confection de dépliants et l’organisation d’annonces télévisée pour sensibiliser les populations sur les risques liés à la fréquentation des plages interdites à la baignade ;
  • la surveillance des plages à forte affluence par la Gendarmerie et de la Police municipale.

- Les programmes liés à la prévention et la gestion des catastrophes
Le Centre de Formation et de Perfectionnement (rattaché à la Direction de la Protection Civile) organise des cours, stages et séminaires au profit des cadres nationaux et ceux de la protection civile des Etats d’Afrique francophone sur les thématiques suivantes:

  - la prévention et la gestion des accidents et dangers domestiques
  - la prévention des risques technologiques
  - la sensibilisation en politique de prévention et de gestion des catastrophes
  - la promotion du volontariat dans la protection civile

La Direction de la Protection Civile édite aussi tous les deux mois une brochure intitulée « Bulletin d’information de la Protection Civile » qui rend compte des activités menées par la Direction et traite de thèmes spécifiques sur les mesures de prévention ou d’atténuation des effets des catastrophes.

*Capitalisation de l’expertise en GRC de la DPC
Grâce à sa grande expérience à travers l’exécution des plans ORSEC et des plans de contingence, la DPC peut capitaliser ses atouts pour la mise en place des mécanismes et structures de la GRC.*
2.2.2. Synthèse des difficultés et obstacles à éviter

Lourdeur de la réponse due à la multiplicité des Plans ORSEC
La coexistence aussi bien de plusieurs plans que d’intervenants se caractérise par la multiplicité de pouvoirs qu’il convient de mettre en œuvre, parfois en même temps. En période de crise la multiplicité des plans, leur superposition à des circonscriptions administratives différentes, disposant chacune de compétences particulières (département, région…) peut rendre difficile une mise en œuvre rapide de secours.

Incohérence des plans de contingence avec les plans Orsec
Les collectivités locales, les départements ministériels et les sociétés civiles disposants de plans de contingence doivent veiller à faciliter la mise en cohérence de ceux-ci avec celui du Plan ORSEC de façon à rendre les réponses adaptées et efficaces.

Confusion dans le rôle de leader
L’État Major de Commandement, placé sous l’autorité du Ministère de l’Intérieur, ne devrait pas s’immiscer dans les actions opérationnelles, étant donné sa mission de coordination, d’orientation, de suivi et de contrôle.

Le Manque de coordination et la dispersion des efforts
La politique de prévention et de gestion des risques naturels étant nécessairement transversale, la présence d’un grand nombre d’acteurs impliqués est un atout, mais il faut un point focal qui coordonne et évite la dispersion des efforts. Ainsi la désignation officielle d’un point de contact et coordinateur clair/unique, pour la gestion des risques au niveau du pays est indispensable pour éviter la confusion (Plate-forme nationale GRC /RRC et Point focal).

L’absence de disposition relative aux règles de financement des dépenses d’intervention

L’absence d’une coordination au niveau territorial
Dans le cas où plusieurs entités (personnes publiques et privées) sont présentes en même temps pour faire face à un événement, et qu’une organisation commune de gestion est prévue à cet effet, un représentant doit être désigné de commun accord pour être le correspondant de la DPC.

2.2.3. Propositions d’approche et de processus de mise en place

Sur la coordination et la gestion globale du Plan ORSEC
Il serait souhaitable pour les élus locaux et autres ministères sectoriels de disposer au sein de leur département respectif un correspondant du ministère de l’intérieur qui aurait la responsabilité d’assurer concrètement la coordination. Pour les sociétés civiles et autres, ce correspondant est particulièrement indispensable pour faciliter la coordination de leur Plan de contingence avec celui du Plan ORSEC;

Adoption d’un texte juridique portant Stratégie de prévention et de gestion des risques
En l’absence de texte contraignant l’empilement de compétences de certains ministères sectoriels domaine crée beaucoup d’inertie même au niveau politique le plus élevé. L’existence d’un cadre juridique permet l’adoption de nouvelles législations, des instruments de planification ou la révision des textes juridiques existants.

Réviser le décret sur la sécurité civile pour être en conformité avec le Cadre d’Action Hyogo
Le Cadre d’Action Hyogo offre une opportunité de la DPC pour réviser le décret de 1994 sur la sécurité civile. La DPC peut se baser sur cet engagement politique international pour
intégrer la gestion des risques majeurs et catastrophes dans Stratégie la nationale de réduction de la pauvreté.

3. SYNTHESE DE LA SITUATION A MADAGASCAR

3.1. Problématique et Contexte de la GRC à Madagascar

Compte tenu de sa situation géographique, Madagascar est souvent exposé à de nombreux risques et aléas notamment les cyclones et les tempêtes tropicales, les inondations, la sécheresse, les invasions acridiennes, etc. Cette situation aggrave la vulnérabilité du pays face aux catastrophes et va encore s’empirer avec les phénomènes liés au changement climatique. Les conséquences touchent plusieurs domaines et l’on peut citer notamment :

- la modification des zones agricoles favorisant l’arrivée de nuisibles jusqu’alors inconnus dans les régions concernées (insectes, rongeurs, mammifères) ;
- des problèmes de ressources en eau (inondation dans certaines régions ou sécheresse dans d’autres);
- la transformation des écosystèmes marins par l’élévation du niveau de la mer : el niño, el niňa ;
- la dégradation actuelle des ressources naturelles, causées par le « tavy » (les feux de brousse), la production de bois de chauffe, qui affligent déjà la biodiversité de Madagascar.

Pour faire face à cette situation, le gouvernement malgache, avec l’appui de ses partenaires, notamment le secrétariat des Nations Unies Stratégie Internationale de la Prévention des Risques de Catastrophes (ONU/SIPC) a pris des mesures pour la Gestion des Risques et des Catastrophes (GRC). Ainsi le Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes (BNGRC) a récemment organisé un atelier de planification de contingence. Cet atelier a réuni, dans l’esprit de la Réforme Humanitaire, plus de 100 membres du Comité de Réflexion des Intervenants en Catastrophes (CRIC) représentant le Gouvernement (Ministères, Organismes d’état, etc.), le Système des Nations Unies, les ONG et les bailleurs. Les participants ont mis en commun les leçons apprises pendant la saison cyclonique 2006 – 2007 à savoir :

1) renforcer la coordination et la communication et l’information
2) développer des méthodologies communes d’évaluation (rapide et approfondie) et d’intervention
3) optimiser le processus de levée de fonds et
4) renforcer la capacité logistique.

Les participants à l’atelier ont discuté des aléas suivants : cyclones, inondations - sécheresses et crises nutritionnelles, tsunami et tremblements de terre, épidémie et catastrophes industrielles. Les cyclones suivis d’inondations présentant la menace la plus imminente dans les 6 prochains mois, le plan de contingence met l’accent sur ce scénario en particulier. La réponse, coordonnée au niveau central par le BNGRC avec l’appui du CRIC, sera organisée au travers des Groupes Sectoriels suivant : EAU ET ASSAINISSEMENT, NUTRITION ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, SANTE, AGRICULTURE, EDUCATION, ABRIS ET NON VIVRES, LOGISTIQUE, INFORMATION/EDUCATION/COMMUNICATION. Comme ce plan a été réalisé de manière collégiale par le Gouvernement Malgache, le Système des Nations Unies (SNU), les membres du Comité Permanent (IASC) et tous les membres du

3 En décembre 2007

Il est à noter qu’auparavant, en juillet 2003, un atelier pour la mise en place d’une Plate-forme nationale de la Stratégie internationale de Prévention des Catastrophes s’est tenu à l’initiative du Conseil national de Secours (CNS) et avec l’appui du Bureau régional pour l’Afrique de l’ISDR (International Strategy for Disaster Reduction) ou SIPC (Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes). L’objectif était de formaliser le rôle du CRIC comme Plate-forme nationale pour la SIPC. Le projet de loi sur la Politique nationale de gestion des risques et des catastrophes a été présenté à l’occasion de ce forum.

3.1.1. Mécanismes et structures institutionnelles de la GRC à Madagascar

Les entités institutionnelles impliquées dans la GRC regroupent : le CRIC, le BNGRC, le CNGCR et le CPGU. À Madagascar, le cadre institutionnel de la Plate-forme nationale pour la GRC n’est pas encore fixé légalement. Toutefois, même sans statut juridique, on peut qualifier le Comité de Réflexion des Intervenants en cas de Catastrophes, appellation actuelle du Comité Restreint d'Intervention en cas de Cataclysme (CRIC) comme une Plate-forme nationale (PN-GRC) par le fait qu’il réunit l’ensemble des intervenants sur les catastrophes et ce à toutes les étapes.

3.1.2. Les acteurs dans la gestion des Risques et de Catastrophes


Les Agences des Nations Unies
Rassemblent le Fonds des Nations Unies pour l’Enfance – UNICEF ; le Programme Alimentaire Mondial – PAM; la FAO ; l’ OMS ; le Bureau du Coordinateur Résident pour les affaires humanitaires – OCHA ;le PNUD ; le FNUAP ; le bureau de la Banque Mondiale ; ONUSIDA;UNDSS.

Les ONG Nationales actives dans la GRC
Ce sont notamment : La Croix Rouge Malgache ; le SAF / FJKM ; le CARITAS ;l’ ASOS ; le CDA (Conseil de Développement d’Andohatapenaka) ; le DEVELOPPEMENT – FORMATION – SERVICES (DF Services).

Les ONG Internationales
Ce sont : la Plate Forme d’Intervention Régionale Océan Indien - PIROI ; CARE ; Médecins du Monde ; PSI ;MEDAIR ;Catholic Relief Services ; Agro Action Allemande ; Handicap International.

Les autres Organisations, Bureaux et Offices Gouvernementaux
Le FID ; l’Office National de Nutrition ; l’Institut d’Observation Géophysique d’ Antananarivo; L’APIPA; Météo Madagascar ; l’ Office de Lutte contre les Epanchements Pétroliers; le Service d’Urgence Catastrophes du Ministère de la Santé (SUCA) .
3.2. Leçons à tirer pour améliorer la Plate-forme nationale pour la RRC à Madagascar

3.2.1. Synthèse des bonnes pratiques à renforcer

Le CRIC organe de la Plate-forme nationale de la GRC

L’organisation du Comité de Réflexion des Intervenants en Catastrophes (représenté par le schéma ci-dessous) est un bon modèle de Plate-forme nationale pour la GRC. Le CRIC fonctionne au travers de ses groupes sectoriels. La coordination sectorielle se fait au niveau des commissions du CRIC présidées par un représentant du ministère technique de tutelle. Suite à l’adoption en Avril 2007 de «l’approche de Responsabilité Sectorielle ou approche par Cluster», ces commissions ont été renforcées par la nomination d’une agence internationale comme membre de ce comité qui intervient comme point focal et soutient l’action du président.

L’approche cluster, qui responsabilise tous les acteurs, a permis de développer un tissu national mobilisant une diversité d’acteurs autour de la problématique de la GRC. Cette approche facilite aussi la rapidité de la préparation et de la réponse en cas de catastrophe notamment, les cyclones cycliques. L’approche sectorielle et le mandatement clair des agences selon des domaines spécifiques d’intervention en collaboration avec le secteur étatique permettent des réponses rapides, souples et adaptées. La réponse apportée face aux cyclones « FAME » et « IVAN » montre l’efficacité de cette forme d’organisation.


Une pratique à signaler est la mise en place d’évaluations rapides, effectuées sur la base de la fiche « Enquête Initiale Multi Aléas (EIMA) » dont la terminologie a été définie par le CNGRC en collaboration avec les autorités locales concernées, le BNGRC et les partenaires du CRIC. La fiche EIMA est ensuite déposée auprès des communes.

La mise en place du CRIC a permis de supprimer la multiplicité des sources d’information et des circuits transactionnels. A cet effet, une seule instance d’information existe et elle devient plus fiable et plus rapide.

Le point focal de la Plate-forme nationale pour la GRC
Le Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes ou BNGRC dont les missions sont définies par le décret n° 2006-904 du 19 décembre 2006 est le bras opérationnel du CRIC. Il est le point focal de la Plate-forme nationale pour la GRC. L’avantage d’un point focal est d’avoir une structure de coordination de la mise en œuvre des programmes et plan relatifs à la GRC présentés par les départements ministériels, organismes, société civiles ou communautés locales (mesures et actions).

Un organe chargé de la Gestion de Risques et Catastrophes

3.2.2. Synthèse des difficultés et obstacles à éviter

La difficulté d’institutionnalisation du CRIC
De simple organe de coordination générale entre Bailleurs de fonds, ONG et gouvernement malgache lors de sa création en 1996 (Comité Restreint d’Intervention en cas de Cataclysm), le CRIC est actuellement la Plate-forme nationale de la GRC. Cependant le flou artistique concernant l’institutionnalisation du CRIC montre les difficultés de l’exercice.

La tendance à la prolifération des institutions
Aux organes de type stratégique à qui l’on confère des rôles opérationnels (CNGRC, CPGU) s’ajoutent plusieurs institutions (CRIC, BNGRC) à qui sont conférés les mêmes rôles opérationnels. Dans cet environnement institutionnel cosmopolite et très souvent aux contours juridiques flous, le CRIC a du mal à s’afficher comme Plate-forme nationale au sens de l’ONU/SIPC du terme.

L’incohérence des actions
Compte tenu de la multiplicité des acteurs de la GRC, il est nécessaire que les membres du CNGRC et surtout du CRIC aient une vision commune des mécanismes de coordination institutionnelle et de prise de décision, afin d’éviter le risque d’incohérence dans les actions.
Activités limitées à des actions de réponse
Le caractère cyclique des cyclones à Madagascar a conduit le CRIC à focaliser ses interventions sur les composantes préparation et réponses au détriment des autres aspects de l’approche de la RRC notamment, la prévention et la mitigation.

Difficulté sur la révision de la Stratégie nationale relative à la GRC
Le CNGRC est chargé, entre autres, de définir la stratégie nationale relative à la GRC et de fixer la politique nationale en matière de GRC. Or le rôle du CNGRC en tant qu’organe chargé d’émétter une orientation générale en matière de GRC est relativement flou dans les dispositions de l’article 19 du décret n° 2005-866 du 20 décembre 2005. Ceci est peut-être dû à l’origine de sa tendance à prioriser les mesures opérationnelles plutôt que stratégique.

Tendance à des missions de planification sectorielle
L’obligation pour les ministères membre du CNGRC, et pour toute entité dont les activités présentent des risques certains d’établir un plan de soutien et un plan d’urgence tendent vers l’aspect sectoriel de la planification, ce qui favorise l’incohérence et la redondance des actions de planification.

Manque de représentation de certains acteurs dans la GRC
Les autorités locales et la communauté des scientifiques/chercheurs ne sont pas représentées dans le CNGRC, organe stratégique pour la GRC. Ceci peut amener une faiblesse dans son rôle d’orientation. Par ailleurs la GRC étant un domaine complexe, une certaine connaissance scientifique est souvent nécessaire, notamment, dans les domaines de la santé, l’économie, transports, sciences biologiques, et sciences sociale.
3.2.3. Propositions de « modèle » pour le renforcement de la plate-forme nationale pour la GRC

**Organisation et ancrage institutionnel des entités**

Le schéma suivant propose un modèle d’organisation et de fonctionnement, basé sur l’expérience malagasy de la GRC.
Figure 2 : Dispositif et mécanisme institutionnels de la GRC à Madagascar

Dispositions financières et comptables
Par ailleurs, en matière de ressources financières, le schéma suivant a été proposé :

Figure 3 : Dispositions financières et comptables pour la PN GRC

La mutation du CRIC en PNIGRC
L’atelier de juillet 2003 sur la formalisation de la Plate-forme nationale de la SIPRC à Madagascar a établi les recommandations suivantes, qui peuvent être considérées comme un modèle de « plan de renforcement d’une Plate-forme nationale RRC/GRC » :

- La Plate-forme Nationale prendra le nom de Plate-forme Nationale des Intervenants en Gestion des Risques et des Catastrophes ou PNIGRC,
- les principaux objectifs de la PNIGRC sont : (1) renforcer la coopération régionale entre les Plates-formes nationales et le Secrétariat de l’ONU/SIPRC ; (2) développer un réseau efficace entre les Plates-formes nationales de façon à garantir un support politique et technique pour la mise en œuvre de la SIPRC.
- les objectifs spécifiques pour la PNIGRC sont : renforcer la coopération des parties prenantes dans le domaine de la GRC, afin de mettre en œuvre la stratégie nationale de GRC.
- Les membres de la PNIGRC comprennent :
  la Présidence de la République,
  la Primature,
  les Départements ministériels,
  les gouverneurs provinciaux,
  les représentants du Sénat et de l’Assemblée nationale,
  les organes multi-sectoriels,
les ONGs internationales et nationales,
les agences des Nations Unies,
les missions bilatérales et multilatérales,
le secteur privé,
les professionnels travaillant dans le domaine de la GRC,
les médias.

- La Plate-forme nationale SIPRC devra avoir son propre secrétariat avec ses ressources financières.

- Les activités à entreprendre dans l’immédiat incluent :
  le renforcement des capacités de ses membres,
  la mise en réseau
  la participation à divers ateliers et conférences
  le développement de base de données sur la réduction des catastrophes
  l’harmonisation de la terminologie.
  Aider à la préparation d’un Plan national de gestion des risques et catastrophes et à la légalisation de la Plate-forme nationale de la SIPRC
  faire l’inventaire de la coopération régionale et internationale
  procéder à l’affectation de deux cadres civils à la Plate-forme nationale de la SIPRC.

Sur le plan de la capacité institutionnelle, les recommandations concernent :

  - l’évaluation d’un système d’information et de Communication pour la Gestion des Catastrophes (qui a été placé sous la responsabilité de CARE, des Autorités locales et des membres de la Plate-forme nationale de la SIPRC)
  - l’organisation de sessions d’information à l’intention des membres de la Plate-forme nationale de la SIPRC sur le DSRP(document de stratégie de réduction de la Pauvreté)
  - la mise en place d’un TASK FORCE pour développer le Plan national de GRC à valider lors d’un atelier national (délai de 3 mois)
  - déposer une requête auprès du Gouvernement pour l’établissement de Fonds spéciaux pour la GRC (via le système de taxation par exemple) afin d’éviter les procédures bureaucratiques en périodes de crises
  - la création d’un Centre National des Opération d’Urgences et Secours.

Dans le domaine des Plaidoyers : les ONGs nationales et les organisations internationales devraient inclure dans leurs activités la réduction de la vulnérabilité aux catastrophes.

4. RECOMMANDATIONS GENERALES POUR L’APPUI AUX PLATES-FORMES NATIONALES pour la GRC/RRC

4.1. Le support à la mise en place de la PN RRC/GRC

_Lien entre OMD et RRC_

L’atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) reste intimement liée à la nécessité d’une prise en charge correcte et complète de la prévention et de la gestion des risques et catastrophes dans les pays en développement (dixit Ingrid Cyimana, représentante-résidente du PNUD au Sénégal). L’appui au gouvernement par le lancement de programme de prévention, de réduction des risques et de gestion des catastrophes naturelles, avec le soutien des agences des Nations Unies peut faire avancer les choses.
Les approches à appuyer par l’ONU/SIPC

Le risque de catastrophe naturelle peut être atténué par une meilleure capitalisation des expériences nationales et l’adoption de meilleures pratiques (inspirées des succès des autres pays) en matière de réduction des catastrophes et leur intégration dans les politiques de développement. Les appuis devraient se focaliser sur des actions répondant à cette approche.

L’appui de l’ONU/SIPC et des autres partenaires du système de la SIPC est encore souhaitable, afin d’aider à la mise en place de l’instance consultative et représentative pour la RRC, sur les points suivants :

- l’établissement d’un dialogue stratégique à travers les débats entre les membres qui représentent les acteurs/bénéficiaires de la politique de gestion pour la RRC ;
- l’élaboration d’un cadrage en amont et l’accompagnement en aval pour que tous les acteurs s’approprient des mesures de prévention et de la préparation des risques et menaces dès la conception jusqu’au suivi et contrôle ;
- l’anticipation sur le Programme de Travail Annuel des différents intervenants et des ministères sectoriels pour l’évaluation de l’état sur le recensement des risques et leur connaissance ;
- la prise d’initiatives pour réduire au minimum les vulnérabilités du pays aux catastrophes à travers ses missions d’orientation.

4.2. Le renforcement de la PN pour la RRC/GRC existante

Orientation et processus proposés à Antananarivo

Les participants à l’atelier d’Antananarivo (Madagascar) sur le renforcement de la Plateforme nationale pour la SIPC ont recommandé trois grandes orientation : le Renforcement institutionnel, la Promotion sectorielle de la Gestion du risque et la Coopération régionale.

Le Renforcement institutionnel peut se traduire, au niveau national, par la diffusion des documents servant d’outils pour l’élaboration du plan national de gestion des catastrophes et la mise à jour de la stratégie nationale de prévention des catastrophes, ainsi que sa coordination. Le renforcement peut se traduire aussi par des appuis pour la réflexion, la formulation de programme sectoriel, à partir de plans directeurs. Ces supports sont aussi nécessaires au niveau régional/local(Plan d’action pour les plans régionaux).

Le renforcement des capacités de Gestion des Désastres s’adresse aux organes spécifiques comme le BNGRC ou le Centre National des Opérations d’Urgence (CNOU). Parmi les mesures à préconiser il faut citer l’installation d’un Système d’Information Communal (SIC) et son intégration dans le Plan Communal de Développement (PCD), l’opérationnalisation d’un Système National d’Alerte Précoce (SNAP).

La promotion intégrale et sectorielle de la gestion du risque nécessite la création de Fonds pour les Catastrophes, à prévoir dans la loi des Finances en n’oubliant pas les Collectivités Territoriales Décentralisées.

Enfin dans le domaine de la Coopération bilatérale et multilatérale, il a été demandé une collaboration régionale entre les plates-formes nationales ISDR et le Secrétariat UN/ISDR. Ceci peut conduire au développement d’un réseau des PN de façon à garantir un appui politique et technique dans la mise en œuvre de la SIPC.

Le renforcement du rôle d’organe stratégique

Des appuis dans la mise en œuvre des stratégies nationales pourront se concentrer sur :

- Le développement des mécanismes institutionnels en vue d’améliorer la gestion des risques et des catastrophes
- établissement de centre de districts opérationnels qui auront la capacité de conduire des activités concernant la prévention, l'atténuation des risques et le planning des activités en réponse aux catastrophes naturelles.
- L'amélioration des analyses des risques et vulnérabilités à travers le développement de données pertinentes au niveau des districts, préfectures ou sous-préfectures.

Le fonctionnement d'une Plate-forme nationale de la RRC/GRC pourrait être grandement facilité avec la mise en place d'un réseau de Volontaires des Nations Unies Nationaux, participant à la sensibilisation des populations des zones à risques et à la formation à l'approche communautaire de gestion et prévention des risques. Pourvu de moyens de communication performants ce réseau de VNU Nationaux constitue un véritable dispositif d'échange d'informations.

**L'intégration systématique de la RRC dans les programmes de développement**

D'une manière générale l'objectif du PNUD dans le futur visera l'intégration systématique de la considération des risques et catastrophes dans les programmes de développement, de même que la décentralisation de la gestion et la pérennisation du système de financement de ce secteur. Dans ce sens, il sera nécessaire d'appuyer la mise en place d'un système intégré et opérationnel d'information, de cartographie et de surveillance des catastrophes naturelles à travers les structures locales.

**5. CONCLUSION**

Les acteurs concernés s'accordent à dire que la mise en place d'une Plate-forme nationale pour la Réduction des Risques de Catastrophes devra s'appuyer sur les Dispositifs institutionnels déjà existants (la Direction de la Protection civile et la Commission Nationale de Protection Civile pour le cas du Sénégal- Conseil Nationale pour la Gestion des Risques et Catastrophes et Bureau National pour la Gestion des Risques et Catastrophes à Madagascar). Les principes directeurs selon le Cadre d’Action de Hyogo demandent l'intégration des autres partenaires du secteur privé et de la société civile (ONG, OCB, médias), avec le soutien des agences internationales. De fait, la participation de tous les acteurs (Etat, élus, société civile, groupement de femme, population locale, groupement des experts, médias…) est indispensable. Cette représentation doit être équilibrée et à tous les niveaux. La Plate-forme nationale de la RRC/GRC devra jouer un rôle d’interface entre les différents acteurs concernés et servir de cadre de concertation et d’harmonisation des interventions pour la RRC/GRC.

La gestion des risques et catastrophes sur le long terme nécessite l’existence d’un consensus qui pourrait être matérialisé par un document où toutes les parties prenantes ont témoigné de leur engagement à respecter les droits et obligations afférents à leur objectif commun. Au Sénégal la Charte Nationale sur le Dialogue Social (établit entre l’Etat, le syndicat et le patronat) constitue un modèle qui peut servir pour établir un consensus et une base de référence.

A l’exemple de Madagascar, la mise en application du Cadre d’Action de Hyogo (CAH) (appropriation nationale et leadership national) et l’adoption de «l’approche de Responsabilité Sectorielle ou approche par Cluster» a permis d’une part d’officialiser sa Plate-forme nationale de la GRC et de mieux organiser son fonctionnement à travers des groupes sectoriels renforcés d’autre part.

Il existe encore un certains nombres de défis auxquels il faut faire face et des recommandations, que ce soient sur le plan national, régional ou international, qui ont été présentées dans les paragraphes précédents et qui permettront peut-être aux responsables de tracer le chemin à suivre.