



*Empowered lives.
Resilient nations.*



Rapport sur l'Évaluation des Capacités en Matière de Réduction des Risques de Catastrophes à Madagascar

Genève, Juin 2012

Hachim Badji – CADRI / UNDP Senior Coordinator

Michele Cocchiglia – CADRI / UNISDR Programme Officer

Ousmane Watt – CADRI / UNOCHA

Jianping Yan – CADRI / GRIP

Table des matières

I. Introduction.....	4
II. L'approche de CADRI en matière d'évaluation des capacités pour la RRC.....	4
III. Crises et catastrophes à Madagascar.....	5
IV. Résultats de l'évaluation suivant le Cadre d'Action de Hyogo (CAH)	7
Priorité 1 du CAH: Assurer que la gestion des crises/catastrophes et la RRC constituent une priorité nationale et locale basée sur un cadre institutionnel et juridique adéquat et approprié.....	7
Recommandations pour la Priorité 1 du CAH.....	14
Priorité 2 du CAH: Identifier, évaluer et suivre les différents risques de catastrophes et renforcer les systèmes d'alerte précoce.....	15
Recommandations pour la Priorité 2 du CAH.....	17
Priorité 3 de CAH: Exploiter les connaissances, les innovations technologiques et l'éducation pour le développement d'une culture de résilience et une orientation nationale à tous les niveaux de gestion des crises/catastrophes.....	19
Recommandations pour la Priorité 3 du CAH.....	20
Priorité 4 du CAH: Réduire les facteurs de risques sous-jacents.....	21
Recommandations pour la Priorité 4 du CAH.....	31
Priorité 5 du CAH: Renforcer la préparation aux catastrophes afin de pouvoir intervenir plus efficacement à tous les niveaux lorsqu'elles se produisent.....	32
Recommandations pour la Priorité 5 du CAH.....	37

Liste des Acronymes

ACC - Adaptation au Changement Climatique
BNGRC - Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes
CADRI - Capacity for Disaster Reduction Initiative
CAH - Cadre d'Action de Hyogo
CARE - Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CCGRC - Comité Communal de Gestion des Risques et des Catastrophes
CDGRC - Comité de District de Gestion des Risques et des Catastrophes
CLGRC - Comité Local de Gestion des Risques et des Catastrophes
CNGRC - Conseil National de Gestion des Risques et des Catastrophes
CNLA - Comité National de Lutte Acridienne
CNS - Conseil National de Secours
CPGU - Conseil Permanent pour la Gestion des Urgences
CRGRC - Comité Régional de Gestion des Risques et des Catastrophes
CRIC - Comité de Réflexion des Intervenants en cas de Catastrophes
DIPECHO - Disaster Preparedness ECHO
FAO - Fonds des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FID - Fonds d'Investissement pour le Développement
GRC - Gestion des Risques et des Catastrophes
IOGA - Institut et Observatoire de Géophysique d'Antananarivo
MINSAN - Ministère de la Santé
MAP - Madagascar Action Plan
OCHA - United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ONE - Office National pour l'Environnement
ONG - Organisation Non Gouvernementale
PAM - Programme Alimentaire Mondial
PANA - Plan d'Action National d'Adaptation au changement climatique
PNUD - Programme des Nations Unies pour le Développement
RRC - Réduction des Risques de Catastrophe
SAP - Système d'Alerte Précoce
SIPC - Stratégie Internationale de Prévention de Catastrophes
SNGRC - Stratégie Nationale de Gestion des Risques de Catastrophes
UNDAF - United Nations Development Assistance Framework
UNICEF - Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UNISDR - United Nations International Strategy for Disaster Reduction

I. Introduction

Cette évaluation des capacités nationales pour la réduction de risques de catastrophes (RRC) a été initiée à la demande du Coordinateur Résident du Système des Nations Unies et du Directeur du Bureau Pays du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) à Madagascar. Elle a été conduite par une équipe pluridisciplinaire composée de CADRI, BCPR, GRIP, le bureau pays du PNUD, OCHA et UNISDR. L'évaluation a été menée avec une méthodologie de base développée par le PNUD et adaptée par CADRI pour la RRC. Cette méthodologie a été utilisée par CADRI pour conduire des évaluations de capacités sur la RRC dans au moins 10 pays entre 2010 et 2012.

Ce rapport d'évaluation est issu de plusieurs entretiens menés dans la capitale Antananarivo et dans les Régions de Androy, Menabe et Atsinanana du 14 au 25 Mai 2012 (voir annexe 1). Le rapport tient compte également des nombreuses informations contenues dans l'«Analyse Institutionnelle de la Plateforme Nationale et des Organes Référénts de la RRC» conduite à Madagascar en Mai 2008 dans le cadre du Projet d'appui au Programme National de Gestion des Risques et Catastrophes du PNUD dont les informations restent pour la plupart encore valable de nos jours.

II. L'approche de CADRI en matière d'évaluation des capacités pour la RRC

CADRI est une initiative du PNUD, d'OCHA et d'UNISDR qui consiste à mettre en commun les ressources de ces trois organisations afin de soutenir les Gouvernements et les agences des Nations Unies à développer leurs capacités en matière de RRC et pour mieux pouvoir intégrer les aspects de RRC dans les plans de développement nationaux à long terme (www.cadri.net).

La méthodologie de CADRI consiste à évaluer les capacités nationales en RRC en se basant sur les indicateurs établis pour le Cadre d'Action de Hyogo (CAH) tout en se focalisant sur 5 dimensions liées en général au développement de capacités dans quelque domaine que ce soit. Il s'agit de l'appropriation (ownership), le cadre organisationnel, les compétences, les ressources et outils de travail, et les relations avec diverses parties prenantes (institutions de l'Etat, la société civile, le secteur privé, les partenaires internationaux, etc.).

En suivant le CAH, l'évaluation vis à vis de la priorité 1 se penchera sur l'appropriation qui constitue la base d'un environnement favorable à toute initiative de développement durable. Plus particulièrement, elle se penchera sur la qualité et l'efficacité de la législation mise en place pour la RRC, et sur l'importance des ressources financières consacrées en général à la RRC. Concernant les priorités 2 à 5 du CAH, l'évaluation se penchera sur les aspects organisationnels, sur les compétences, les outils et ressources nécessaires au travail pratique, et sur les aspects relationnels entre les différentes parties prenantes à la RRC à Madagascar.

L'évaluation et l'analyse des capacités dans chacune des 5 priorités du CAH seront suivies de recommandations qui serviront à réviser la stratégie nationale et la structure existante, et à élaborer un plan d'action pour une période à convenir avec les parties prenantes. A noter que la nature et le nombre limité de recommandations vont tenir compte des capacités actuelles à Madagascar afin d'en rendre réalisable la mise en œuvre.

III. Crises et catastrophes à Madagascar

Madagascar est le pays le plus exposé aux chocs climatiques en Afrique après les Comores. Le pays est régulièrement affecté par les cyclones, inondations et sécheresses. On estime que près du quart de la population (soit environ 5 millions d'individus) vit dans des régions à risques. L'impact de ces désastres sur la croissance économique et sur la formation du capital se trouve loin d'être négligeable, surtout au vu de la fragilité chronique du pays. En 2008, trois systèmes dépressionnaires ont frappé Madagascar - dont Ivan qui était de degré 4 - et ont touché 525.000 personnes. Les dommages et pertes économiques engendrés ont été évalués à 333 millions de dollars US. Ainsi, les pertes économiques engendrées par la destruction de nombreuses zones agricoles, d'infrastructures et de bâtiments ont été estimées à 4 % du PIBⁱ.

Au cours de ces 35 dernières années, Madagascar a enregistré 46 désastres naturels (cyclones, sécheresses, épidémies, inondations, invasions acridiennes) affectant cumulativement plus de 11 millions de personnes..

Le tableau ci-après donne un aperçu des plus importants aléas climatiques qui ont frappé Madagascar pendant ces 30 dernières années.

Les Cyclones et les inondations sont les plus importantes. La saison cyclonique 2006–2007 et 2007-2008 ont été particulièrement sévères, avec le passage de six systèmes dépressionnaires de type cyclonique ou tempête tropicale. En 2006 – 2007, quatre d'entre eux ont directement frappé le pays et touché au total plus de 2 millions de personnes dans le nord, le nord-ouest et l'ensemble de la côte Est, faisant près de 180 morts et un très grand nombre de blessés et détruisant presque toutes les infrastructures routières du nord du pays.

Depuis 2009, la saison cyclonique s'est un peu calmée, tandis que les inondations étaient beaucoup plus répandues et plus importantes que d'habitude. Seule une tempête par an a frappé le pays ; toutefois, à cause de la vulnérabilité accrue dans les régions à risque, l'ampleur des dégâts était semblable à celle des dégâts causés par les puissants cyclones.

En outre, avec l'implantation des différentes grandes compagnies minières dans plusieurs régions de Madagascar et occupant des superficies importantes, le risque d'accidents industriels deviennent et/ou vont devenir très élevé. Leurs impacts pourraient être très catastrophiques pour certaines zones étant donné que l'extraction des produits finis se fait localement avec l'utilisation d'énorme quantité de produits toxiques. Quelques accidents chimiques encore mineurs ont été enregistrés depuis 2012 mais l'ampleur de ces accidents pourrait être énorme à partir du moment où ces industries commencent à fonctionner normalement.

Crise	Année	Décès	Blessés ou malades	Affectés (directement ou indirectement)	Observations
Cyclone et inondation	2011-2012	112		332.000 dont 55.060 déplacés	Cyclone Giovanna, Irina et Zone de convergence Inter-Tropicale
	2010-2011	35	112	267.000	Essentiellement causé par le cyclone BINGIZA
	2009-2010	86	183	195.800	Essentiellement causé par la tempête HUBERT
	2008-2009	28	43	114.537	
	2007-2008	83 et 177 disparus	583	525.000	Les dommages et pertes économiques sont estimés à 333 millions de dollars US selon le JDLNA
	2006-2007	180		2.000.000	Le nord, le nord-ouest et l'ensemble de la côte Est
	2004	363	1 000	988.139	360 000 sans abris
	2002			526.200	
	2000			736.937	
	1997	140		600.000	80 000 sans abris
Sécheresse	2010-2011	-	-	720.000	Limitée dans les trois régions du Sud du pays
	2009-2010	-	-	381.000	
	2006-2007	-	-	232.690	
	2002-2003	-	-	600.000	
	1988-1989	-	-	950.000	
	1981-1982	-	-	1.000.000	
Invasion acridienne	2011-2012	-	-	2.000.000 personnes affectées	Risque d'extension vers une grande partie du pays
	2010-2011	-	-	500.000 ha	Limité dans le Grand sud et sud-ouest du pays
Crise nutritionnelle	2005			14.000 enfants moins de 5 ans	Région Sud-est (district Vangaindrano et commune de Manantenina)
Epidémie	2011	29	-	-	Peste (nationale)
	2009/2010	3	1028	-	Grippe AH1N1 (nationale)
	2008	20	514	-	Fièvre de la Vallée du Rift (nationale)
	1999	2 638	45 000		Choléra (nationale)

IV. Résultats de l'évaluation suivant le Cadre d'Action de Hyogo (CAH)

Priorité 1 du CAH: Assurer que la gestion des crises/catastrophes et la RRC constituent une priorité nationale et locale basée sur un cadre institutionnel et juridique adéquat et approprié

1. Législation nationale

Madagascar est un pays très exposé à des risques de catastrophes liés à de nombreux aléas naturels tels que cyclones, tempêtes tropicales, inondations, sécheresses et invasions acridiennes. Malgré la grande vulnérabilité de l'île à ces différents fléaux naturels, le pays ne possède toujours pas de loi ni de politique régissant spécifiquement la Réduction des Risques de Catastrophes (RRC) au niveau national, régional et local. Même si le pays dispose depuis longtemps d'une expérience dans la gestion et la réponse aux cyclones et inondations, les stratégies de réduction des risques à proprement parler sont récentes au niveau national et pratiquement encore inexistantes au niveau local, à l'exception des initiatives localisées menées par des ONGs.

1.1. Constitution révisée de 2007

Sur le plan national, la GRC est mentionnée dans la Constitution révisée de 2007, notamment les dispositions de son article 100 qui énonce qu'«*en cas d'urgence ou de catastrophes, le Président de la République peut prendre par ordonnance des mesures relevant du domaine de la loi*», et dans son article 136 qui stipule que «*les Collectivités territoriales décentralisées assurent avec le concours de l'Etat, la sécurité publique, la défense civile, l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique, l'amélioration du cadre de vie*».

1.2. Stratégie Nationale de Gestion des Risques de Catastrophe (SNGRC)

Afin de préparer le pays à mieux faire face et de réduire l'impact des aléas naturels sur les populations, une Stratégie Nationale de Gestion des Risques de Catastrophe (SNGRC) a été élaborée par l'Etat Malagasy en 2003. Cette Stratégie a été institutionnalisée juridiquement par la loi n° 2003-010 du 5 Septembre 2003 et elle semble être un seul instrument qui englobe à la fois le législatif, la politique et la stratégie pour la gestion des risques et catastrophes. Il y a un besoin de clairement délimiter la législation de la politique et de la stratégie car par exemple leur cycle de révision ne sont pas les mêmes.

La SNGRC mentionne les risques et catastrophes naturelles à Madagascar entre autre, les cyclones, les inondations, la sécheresse, les invasions acridiennes, etc. Elle donne des orientations sur les mécanismes de gestion et de planification de celles-ci. Sur le plan institutionnel, le chapitre IV de cette SNGRC donne des directives concernant les mécanismes institutionnels efficaces en matière de gestion des risques. En ce sens, elle énonce qu'il est indispensable de disposer d'une structure institutionnelle compétente et efficace, qui soit apte à faire face aux urgences et qui puisse également coordonner les activités de prévention, de mitigation et les activités post-catastrophes.

Les modalités de gestion des risques et des catastrophes, ainsi que les mécanismes institutionnels et financiers pour leur mise en œuvre sont clairement définies dans cette loi. A cet effet, elle:

- Prévoit des dispositifs et mesures pour assurer, en toute situation de risques et de catastrophes, l'origine et l'importance, le maintien des conditions nécessaires à la vie de la population et sa protection;
- Préconise la nécessité d'un mécanisme intégré pour la prise des mesures de prévention, d'alerte, de préparation, de gestion, de secours, de rétablissement, de reconstruction, et de développement;
- Recommande l'intégration de la Politique nationale sur la gestion de risques et catastrophes dans le programme national de gestion de l'environnement et celui de réduction de la pauvreté et priorise les communautés les plus exposées aux risques et les zones à hauts risques pour la réduction des vulnérabilités et la mitigation des risques;
- Etablit l'importance de la participation de tous les acteurs dans la GRC notamment, l'Etat, les collectivités décentralisées, les organisations non gouvernementales régulièrement constituées, les opérateurs économiques, les communautés, ainsi que les citoyens;
- Préconise l'approche participative dans le processus de GRC et énonce la nécessité d'une instance de conception et de supervision incluant les élus, et d'une instance de gestion et de coordination, de suivi et d'appui des programmes et des actions;
- Renferme la doctrine de planification de secours dont le but est de développer la préparation de tous les acteurs, public ou privé intervenant dans la GRC; énonce les différents types de plans de GRC et en définit leur mécanisme de mise en œuvre à tous les niveaux.

On constate toutefois certaines faiblesses dans la mise en œuvre pratique des engagements figurant dans la SNGRC (voir structure et organisation). La quasi-totalité de cette législation en matière de GRC est axée surtout vers la préparation et la réponse aux urgences. Elle se focalise principalement sur l'aspect opérationnel des secours en cas de crises ou de catastrophes (donc Gestion de catastrophes) et ne tient pas suffisamment compte des mesures à prendre pour la Réduction des Risques en tant qu'élément indissociable de la planification du développement à long-terme. En général, la stratégie a besoin d'être revue, aussi dû à l'évolution du contexte international (CAH) et du cadre national (Constitution révisée, MAP, Charte de l'environnement révisée...).

1.3. Le Madagascar Action Plan (MAP)

Le MAP est un engagement stratégique définissant la politique de développement de Madagascar, énonce l'engagement de tous les départements ministériels à mettre en œuvre une série de réformes, notamment au niveau d'investissement et de sécurité publique. Il fixe les grandes orientations de 2007-2012 et a introduit expressément la réduction des risques dans le cadre de l'Engagement n°8 «Solidarité Nationale», et particulièrement dans son défi n° 4 «Améliorer l'appui aux très pauvres et vulnérables» sous la forme d'une stratégie ayant pour objectif «d'assurer la prévention, la réaction rapide et l'atténuation de l'impact des catastrophes sur la population».

Par ailleurs, l'engagement n° 2 suivant son Défi n° 6 énonce «un meilleur système de prévision météorologique et l'information sur les cataclysmes naturels comme les cyclones». D'une manière implicite, la gestion des risques et catastrophes est également prise en compte dans l'Engagement n° 7 «Prendre soin de l'Environnement», et particulièrement dans le Défi n° 2 «Réduire le processus de dégradation des ressources naturelles», et sur le

Défi n° 3 «Développer du réflexe environnemental à tous les niveaux». Dans ce dernier Défi, la mise en œuvre de l'accord de Kyoto, entre autre, figure parmi les activités prioritaires. Toutefois, il est clair que même si certains aspects liés à la RRC, ou ses dérivés, sont mentionnés dans le MAP, le rapport sur sa mise en œuvre ne montre rien sur la RRC. Sur la base du MAP, les 22 régions du pays ont élaboré leurs propres plans régionaux de développement à partir de 2005 mais le RRC n'est pas intégré dans ces plans.

1.4. Charte de l'Environnement

La loi modifiée n° 2004 – 015 du 19 août 2004 portant Charte de l'Environnement reste assez vague en ce qui concerne l'intégration de la RRC dans la politique environnementale. Toutefois, on peut noter qu'elle préconise dans ses dispositions, la nécessité de la prise en compte des risques environnementaux dans les investissements publics et privés et la lutte contre les pollutions.

1.5. Dispositions institutionnelles décentralisés pour la GRC

Contrairement à plusieurs pays, Madagascar a adopté différents textes sur la décentralisation qui consacrent en effet des dispositions sur la responsabilité des acteurs locaux pour la GRC (à savoir, l'article 8-1 de la loi 2004-001 du 11 juin 2004 relative aux Régions, la loi n° 94-007 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées, et les dispositions de l'article 15 de cette même loi).

En général, la prise en compte de la GRC dans un certain nombre de textes législatifs constitue une opportunité pour la mise en œuvre des programmes nationaux de préparation et de réponse aux urgences. A ce titre, on peut relever certains efforts notamment dans le domaine du renforcement de la GRC au niveau décentralisé, de l'estimation et de l'évaluation des dégâts post-catastrophes par la collecte et l'analyse d'informations, ainsi que l'élaboration des plans de contingence pour une mise à disposition immédiate de moyens et de réponses aux besoins les plus urgents (notamment en matière de cyclone, d'épidémie, en cours pour la sécheresse).

Concernant la RRC, ses concepts sont nouveaux et ne sont pas bien maîtrisés. Afin de pouvoir s'assurer d'une meilleure prise en compte de la RRC dans la législation et de pouvoir définir une politique nationale, il est nécessaire que les autorités tant au niveau central que régional et local aient une bonne compréhension des concepts de RRC et de leurs importance dans la planification du développement durable. Lorsque qu'on mentionne la RRC, la plupart des interlocuteurs parlent de GRC. Pour la plupart, RRC ou GRC veut souvent dire « réponse aux urgences ». Il y a un besoin urgent de se mettre d'accord dans le pays sur une terminologie commune. En parlant de GRC, il semble aussi avoir un manque de discernement entre Gestion de Risque et Gestion de catastrophes. Ceci a une influence importante sur les rôles et responsabilités. Il y a donc un besoin de définir parmi les acteurs qui fait de la gestion des risques ou de la gestion des catastrophes, ou tous les deux. Une bonne compréhension des concepts de RRC sera aussi nécessaire afin d'aider le gouvernement à mieux adapter sa législation à la RRC. Le travail dans ce domaine va nécessiter un soutien du système des Nations Unies ou d'un appui extérieur dans le cadre d'une révision de la législation nationale.

2. Structure et Organisation

2.1. Conseil National de Gestion des Risques et Catastrophes (CNGRC)

Le Conseil National de Gestion des Risques et Catastrophes (CNGRC) est logé à la Primature et est le principal organe chargé de «l'organisation de la protection de la

population et de l'environnement en cas de catastrophe». Les missions du CNGRC, fixées par les dispositions des articles 18 et 19 du décret n° 2005-866 du 20 décembre 2005, incluent la définition de la stratégie et de la politique nationale en matière de GRC, ainsi que la planification, la supervision et l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie nationale. Le CNGRC est composé du Premier Ministre (Président), du Ministre chargé de l'intérieur (Vice-président) et des départements ministériels concernés par les risques spécifiques. A ce jour, le CNGRC n'a malheureusement pas joué son rôle en tant qu'organe chargé d'émettre une orientation générale en matière de GRC. Il n'a pas non plus contribué à la coordination, la supervision et l'évaluation de la mise en œuvre de la SNGRC par les différents acteurs. Dans la pratique, d'après les enquêtes menées auprès de certaines institutions, on constate que le CNGRC semble être quasiment inactif car seulement deux réunions ont été tenues depuis 2005.

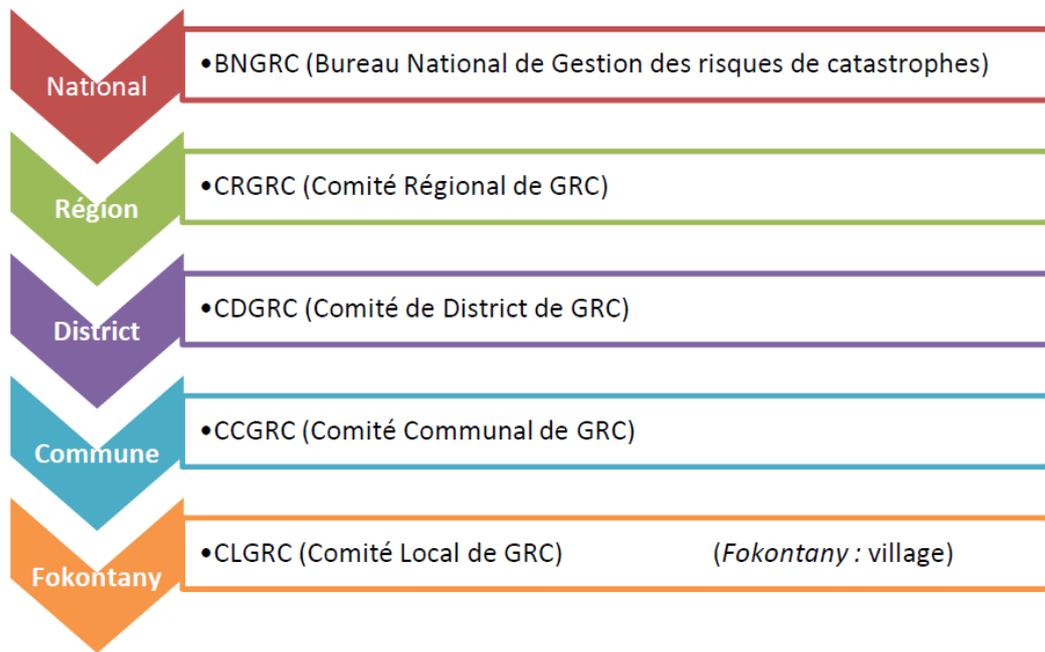
2.2. Le Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes (BNGRC)

Le Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes (BNGRC), créé en 2006 pour remplacer le Conseil National de Secours par décret n° 2006-904 du 19 décembre 2006, devrait être l'organe de gestion, de coordination, de suivi et d'appui du CNGRC rattaché au ministère de l'Intérieur. Il est donc désigné comme point focal permanent pour la coordination des programmes et des activités touchant à la préparation, la prévention, la réponse et la reconstruction suites aux catastrophes. Dans la pratique, cette mission semble être trop lourde et trop complexe par rapport aux moyens actuellement à la disposition du BNGRC. A ce jour, dans un pays où il y a pratiquement six mois de préparation et six mois d'opération post-urgence, le principal rôle du BNGRC reste donc la mise en œuvre et le développement des plans opérationnels d'urgence (basés sur les ressources et les capacités disponibles) et la gestion des moyens matériels nécessaires aux interventions d'urgence. Le BNGRC est aussi en charge de mettre en œuvre la SNGRC et à ce titre, la CPGU, qui joue le rôle du Secrétariat du Premier Ministre, entend entreprendre une évaluation de sa mise en œuvre et à soutenir la BNGRC à reformuler une nouvelle stratégie.

2.3. Echelles institutionnelles de GRC à Madagascar

D'importants efforts ont été faits par le BNGRC en matière de décentralisation pour appliquer la nomenclature de 2003 à toutes les échelles, à savoir à travers la création des Comité Régionaux, Comité Districts, Comité Communaux et Comité Locaux de GRC (voir tableau ci-dessous).

Figure 1 : Echelles institutionnelles de GRC à Madagascar



Source: DIPECHO (2011) Réduction des risques de catastrophes à Madagascar - Etude comparative des programmes DIPECHO au regard du cyclone Bingiza.

Malheureusement, la plupart des structures de GRC décentralisées mentionnées ci-dessus sont actuellement dépourvues de budget et ne disposent pas des moyens nécessaires à leur fonctionnement. Par conséquent, les CLGRC, voir les CCGRC et les CDGRC, n'existent dans certaines Régions que sur le papier. Par ailleurs, les missions, les attributions et les modalités de fonctionnement de ces comités de GRC restent à préciser dans certains cas également. De plus, au niveau décentralisé, ces comités sont dirigés par les autorités (chef de région, chef de district, Maire, etc) dont les principaux mandats sont le développement et l'administration territoriale. Leurs mandats dans le GRC sont considérés comme secondaires.

2.4. La Cellule de Prévention et Gestion des Urgences (CPGU)

Créée en 2006 par l'article 5 du décret n°2005-866 du 20 décembre 2005, la Cellule de Prévention et Gestion des Urgences (CPGU), est un organe technique permanent, placé sous la tutelle directe de Premier Ministre, Chef du Gouvernement et doté de l'autonomie administrative et financière. La mission principale de la CPGU consiste à assister le Premier Ministre (et le CNGRC) dans la «conception, l'élaboration et la mise à jour de la stratégie nationale» en matière de gestion des risques et des catastrophes. Dans la réalisation de ses missions, la CPGU est sensé travailler «en collaboration avec le BNGRC, les organismes de la Primature œuvrant dans les situations d'urgence», ainsi que les organes techniques des ministères, des ONG et des organismes internationaux en matière de gestion des risques et des catastrophes.

Du point de vue formel, la mission et le cahier de charges de la CPGU ne posent pas de problèmes particuliers par rapport à la cohérence des actions entre les autres institutions œuvrant pour la RRC et la GRC. Compte tenu de son rattachement auprès du Premier Ministre et de ses missions principales, la CPGU est sensé en effet se cantonner à son rôle stratégique. Contrairement aux autres institutions mentionnées ci-dessus, la CPGU fait preuve d'une bonne maîtrise des concepts de RRC et semble bien adaptée à la nature multisectorielle, moins opérationnelle, et plus conceptuelle de sa mission de coordination en matière de RRC. On constate toutefois un manque de compréhension, parmi plusieurs acteurs clés à l'échelle nationale, des différences et des complémentarités entre la CPGU et

le BNGRC. Les relations entre ces deux institutions sont à l'heure actuelle relativement tendues.

2.5. Le Comité Restreint d'Intervention en Catastrophes (CRIC) ou Plateforme Nationale pour la RRC

En ce qui concerne la création d'une plateforme nationale pour la RRC, il est à signaler que le cadre institutionnel à Madagascar ne prévoit pas l'existence d'une telle structure formelle. Le document de la SNGRC fait référence au Comité Restreint d'Intervention en Catastrophes (CRIC) qui, dans la pratique «sert surtout de plateforme de réflexion, et d'échanges d'information et dans une moindre mesure de coordination, qui regroupe les principaux responsables des organisations humanitaires et ONG». En 2003, l'appellation de ce Comité restreint a changé en Comité de Réflexion des Intervenants en cas de Catastrophe (CRIC). Toutefois, même sans statut juridique, on peut qualifier le CRIC comme une plateforme nationale informelle réunissant un certain nombre d'acteurs clefs. Les membres du CRIC regroupent le secteur étatique, des agences des Nations Unies, de la coopération bilatérale et multilatérale (USAID, Banque Mondiale et Commission Européenne), du secteur privé et des ONG locales et internationales. Afin de clarifier le rôle du CRIC par rapport à celui du BNGRC, il convient de signaler que le CRIC reste un mécanisme de coordination au sein du BNGRC, et qu'il est présidé par ce dernier.

Selon ses termes de référence, le CRIC «représente la plateforme nationale d'échange d'informations, de concertation, de recommandation et de coordination des activités des intervenants dans la gestion des risques et des catastrophes». Dans la pratique, le caractère cyclique des cyclones à Madagascar conduit surtout le CRIC à focaliser son intervention sur les composantes de préparation et réponse au détriment des aspects de prévention, mitigation et de réduction des risques de catastrophes. Cette responsabilité qui incombe au CRIC au travers du BNGRC constitue le maillon faible du CRIC auquel une réponse corrective devrait être apportée. Cependant, l'élaboration du rapport annuel/quinquenal du pays dans la mise en œuvre du CAH est assuré par le CRIC, sous la coordination du BNGRC.

A l'état actuel, le CRIC ne dispose pas de moyen mis spécifiquement à sa disposition. Il sert surtout de plateforme de réflexion, et d'échanges d'information. Aucune décision formelle n'y est prise, mais d'importantes recommandations. Néanmoins, la coordination des réponses aux urgences menées au sein du CRIC a été à ce jour très efficace. Malheureusement, la non formalisation de cette organe conduit les différents acteurs à développer des conceptions diverses de cette organe. Par ailleurs, on constate également un manque de régularité dans les activités du CRIC surtout en période hors-cyclonique, probablement dû au manque d'une véritable stratégie et d'un plan d'action national en RRC qui devraient lui servir d'outils de travail de base.

Ils existent également plusieurs institutions techniques du gouvernement qui contribuent de façon indirecte à la RRC et à l'adaptation aux changements climatiques (ACC), sans pour autant avoir un cadre national précis de travail pour la RRC. On constate même à ce niveau un certain manque de coordination entre les institutions chargées de questions environnementales et de l'ACC et les principaux acteurs en matière de RRC et de GRC (BNGRC, CRIC, CPGU, etc.).

2.6. Autres intervenant dans le domaine de la RRC à Madagascar

En ce qui concerne les partenaires non-institutionnels, plusieurs agences de développement et organismes internationaux interviennent à Madagascar, essentiellement à travers des appuis financiers et techniques pour certains projets de RRC et avec des vivres et non-

vivres et moyens logistiques en période d'urgence. La Banque Mondiale, le PNUD, OCHA, UNICEF, UNHABTAT, FAO, le PAM et DIPECHO sont parmi les intervenants les plus actifs dans le pays, avec de budgets parfois importants.

Plusieurs ONG nationales et internationales interviennent aussi de façon informelle dans le domaine de la RRC à différents niveaux. Elles essayent en particulier de promouvoir une approche multisectorielle à la RRC, et d'assurer un lien entre les activités de prévention/mitigation et l'adaptation aux changements climatiques. Ces ONG jouent un rôle très important à Madagascar, d'autant plus au niveau communautaire ou peu d'initiatives sont normalement mises en place. Cela dit, le fait reste que la plupart des projets initiés par les ONG ne sont pas alignés à une politique ou à une stratégie nationale, ce qui permettrait d'assurer leur pérennité. En Août 2010, l'Initiative Commune de Plaidoyer sur la RRC à Madagascar (ICPM) a été mise en place dans le cadre du programme DIPECHO de la Commission Européenne. Le projet DIPECHO concerne surtout la préparation et à la RR face aux cyclones et ne s'est pas beaucoup investi dans l'intégration du RRC dans la planification du développement au niveau national. L'ICPM sert de plateforme nationale pour certains acteurs de la société civile (ONG) en matière de RRC et à l'ACC, et vise à améliorer la coordination des activités au niveau local et la promotion d'une culture de prévention (voir ses activités sous le paragraphe CAH 4).

Plusieurs de ces institutions considèrent que la RRC n'est pas encore une priorité nationale et demandent à ce qu'une stratégie nationale soit mis en place et sert de plan directeur pour tous afin d'assurer une pérennité des programmes et une cohérence entre les acteurs. Elles estiment aussi que le CRIC en son état actuel n'est pas suffisant pour jouer le rôle de plateforme nationale en RRC, il faudrait élargir son mandat si tel devait être le cas. L'établissement d'une plateforme nationale est aussi nécessaire car le projet DIPECHO, qui a jusqu'ici permis à certaines ONG de fonctionner comme une plateforme en RRC, va bientôt s'achever. Une meilleure plateforme devrait aussi permettre une cohérence dans les approches en matière de RRC afin d'éviter des confusions telles que celle sur la sécurité alimentaire où autant les humanitaires que les acteurs de développement disent travailler pour la sécurité alimentaire mais sans réelle concertation.

Les ONG considèrent aussi que le gouvernement doit urgemment renforcer ses capacités en matière de RRC afin de soutenir les ONGs dans leurs efforts. Il semble aujourd'hui que les ONG ont une importante longueur d'avance sur les agences techniques du gouvernement dans la mise en œuvre de programmes. Cela fait que dans plusieurs localités, les autorités en viennent à considérer les ONGs comme de bons moyens de substitutions à leurs responsabilités, ce qui n'est pas gage de pérennité à long terme. Malgré le travail des ONG avec les autorités au niveau communautaires, il semble que le niveau régional reste le maillon le plus faible en ce qui concerne la capacité des autorités à s'engager dans la RRC.

Tous les entretiens ont démontré que la RRC à Madagascar est un sujet de plus en plus important et que tous les potentiels acteurs dans ce domaine sont disposés à mieux s'approprier ses concepts. Toutefois, tous sont d'accords que sans un leadership fort qui permettrait d'établir une vision et de rassembler tant les acteurs humanitaires que ceux du développement, il sera difficile de faire avance la RRC à Madagascar.

3. Financement de la GRC/RRC à Madagascar

Le mécanisme de financement de la RRC à Madagascar n'est pas encore suffisamment développé. Comme il est souvent le cas, il n'existe donc pas de budget du gouvernement alloué de manière spécifique à la RRC. Une bonne partie des activités de réduction de risques de catastrophes dépendent essentiellement des appuis extérieurs, compte tenu de la faible capacité financière nationale à l'état actuel.

Cela dit, certains acteurs chargés de la RRC/GRC sont parfois dotés de budgets relativement importants (par exemple le BNGRC), quoi que largement insuffisant à satisfaire les besoins existants. Il existe aussi d'autres Fonds qui contribuent à la RRC, tels que le Fond d'Intervention pour le Développement (FID), qui inclut par exemple une composante «Réhabilitation/Reconstruction» concernant les zones déclarées sinistrées par le BNGRC et la CPGU (avec une prise en compte du nombre de population dans la zone affectée).

Recommandations pour la Priorité 1 du CAH

- Mettre à jour la Stratégie Nationale de Gestion des Risques de Catastrophe (SNGRC) en cohérence avec le Cadre d'Action de Hyogo et le profil de risque de Madagascar qui reste à être défini par une analyse profonde des risques
- Sensibiliser et plaider pour la redynamisation du Conseil National de la Gestion des Risques et des Catastrophes (CNGRC). Dans le cadre de la mise à jour de la SNGRC, revoir si le niveau de gestion du CNGRC doit être maintenu au niveau Ministre ou au niveau Secrétaire Général/Directeur Général.
- Clarifier la situation du CNGRC en tant que structure de base de la plateforme nationale pour la RRC et identifier ses besoins en renforcement.
- Définir de manière officielle le rôle et les responsabilités de la plateforme nationale pour la RRC et assurer la formation régulière de ses membres.
- Clarifier le rôle et les cahiers de charge des différents acteurs et institutions chargés de la RRC/GRC à Madagascar (CNGRC, BNGRC, CPGU, CRIC, etc.).
- Organiser des ateliers et des réunions de réflexion sur les concepts de RRC et sur l'importance de l'intégration de la RRC dans le développement à long-terme pour tous les acteurs concernés.
- Effectuer un inventaire complet de toutes les lois des divers services techniques qui pourraient contribuer à réduire les risques de catastrophes. Réviser les Lois de certains secteurs spécifiques afin que les aspects de RRC soient actualisés.
- Elaborer une politique nationale en matière de RRC en tenant compte de ce qui est déjà fait dans d'autres secteurs tels que la sécurité alimentaire, la lutte contre les criquets, et l'ACC.
- Développer un plan d'action national de RRC à long terme, et s'assurer que la plateforme nationale aura pour but le suivi de la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action.
- Evaluer le niveau actuel de contribution du budget national aux activités de RRC dans divers secteurs et s'assurer d'un financement à hauteur de 1% du budget national pour la RRC.

Priorité 2 du CAH: Identifier, évaluer et suivre les différents risques de catastrophes et renforcer les systèmes d'alerte précoce

1. Législation, structure organisationnelle et coordination

Il n'y a pas de cadre législatif définissant un cadre national pour l'évaluation des risques de catastrophes naturelles à Madagascar. Il n'y a aussi aucun mécanisme de coordination national pour l'évaluation des risques dans le pays. Cependant, des mécanismes de coordination existent au niveau des projets notamment un comité directeur dans le cadre du projet d'évaluation des risques financé par la Banque Mondiale (GFDRR) regroupant un certain nombre d'agences gouvernementales.

À Madagascar, il y a cinq organisations nationales et internationales qui effectuent l'évaluation de risques avec des objectifs différents. Parmi elles, CPGU et BNGRC sont deux autorités nationales travaillant particulièrement sur les évaluations de risques et plus généralement sur la gestion des risques de catastrophes naturelles. En dehors de ces organisations, Meteo Malagasy, le principal fournisseur de données pour une éventuelle évaluation des risques, est activement impliqué dans le soutien aux projets de gestion des risques menés par CPGU et BNGRC. Trois autres organisations des Nations Unies, PNUD, OCHA et UN-Habitat, ainsi que la Banque Mondiale effectuent également des évaluations de risques au niveau local.

Quelques activités d'évaluation des risques ont été conduites dans le pays. Cependant, il n'y a toujours pas de définition claire de l'objectif principal de toutes ces activités. Un projet d'évaluation des risques au niveau national a été développé par CPGU et financé par GFDRR. Meteo Malagasy est en charge de la mise en œuvre. La mise en place d'un partenariat ou d'une coopération entre les institutions exécutantes des projets de GFDRR et le programme de la réduction des risques du PNUD est nécessaire afin d'éviter la duplication des activités d'identification des risques.

L'absence d'une institution principale de supervision de toutes les activités d'évaluation des risques de catastrophes au Madagascar et d'une stratégie nationale d'orientation des activités d'évaluation des risques de catastrophes naturelles au niveau national et local pourrait augmenter la concurrence inutilement parmi les principales agences et ainsi dupliquer les activités d'évaluation des risques.

2. Compétences techniques

Les compétences générales au niveau national en évaluation de risques sont relativement faibles. Les institutions clés ont besoin d'une connaissance plus approfondie de la compréhension du concept de risques et l'évaluation des risques; les méthodologies d'évaluation des risques devant être développées à ce jour. Aucune institution gouvernementale à Madagascar n'a la moindre expérience que ce soit au niveau de l'évaluation des aléas ou des risques ou dans l'utilisation des résultats d'évaluation des risques. Ceci va limiter la conduite d'évaluation des risques au niveau national et à un niveau plus désagréé. Ceci étant, une capacité de base pour la cartographie des aléas existe pour les cyclones, les inondations et la sécheresse. Le pays manque aussi d'expertises divers nécessaires pour l'évaluation des aléas notamment des économistes et des experts en sociologie.

Il y a toutefois certaines compétences techniques pour l'évaluation des risques au sein de quelques agences des Nations Unies, l'Université de Madagascar, et des entreprises privées. Un programme de master en gestion des risques naturels a été développé par

l'Université d'Antananarivo avec l'appui technique du PNUD. Ce programme pourrait être une excellente plateforme nationale pour le développement de compétences en matière d'évaluation de risques et de gestion. L'expertise en GIS existe à Madagascar. Toutefois, la demande reste très limitée et c'est la raison pour laquelle l'Institut de formation en GIS (CFSIG) a fermé ses portes en 2000. Aujourd'hui cette expertise n'est appliquée que par un nombre limité d'institutions nationales telles que le BNGRC, CPGU, Meteo Malagasy, FTM, IOGA, ONGs, Ministères (Travaux Publics, Environnement, Santé, Énergie et Mines, etc.), OCHA, et par UN Habitat. Les régions ont une très faible capacité en GIS.

3. Outils de travail et ressources disponibles

Concernant les données et informations sur les risques, aucun système d'information sur les risques n'existe à ce jour au niveau du pays. Les données nécessaires pour l'évaluation des risques sont éparpillées parmi les différentes institutions. Les principaux fournisseurs de bases de données tels Meteo Malagasy, BNGRC, CPGU, APIPA, FTM, IOGA, les ministères, et Instat comptent parmi elles.

Meteo Malagasy détient la base de données la plus complète en ce qui concerne les cyclones tropicaux, son niveau de qualité étant bon. D'ailleurs, Meteo Malagasy fournit des données bien enregistrées de nature météorologique, hydrologique et climatologique. Cependant, la question principale que soulèvent ces données est la distribution géographique inégale de stations d'études à l'intérieur du pays. Le nombre de stations synoptiques est insuffisant (seulement 6 stations) pour une cartographie des aléas, en particulier pour le suivi et la cartographie concernant la sécheresse.

Le BNGRC, en tant qu'autorité de gestion des catastrophes naturelles, maintient un registre des données liées aux catastrophes naturelles et des cartes. Les données de pertes liées aux catastrophes naturelles sont très complètes mais ne sont pas accessibles par internet.

Le CPGU, par le biais du projet de cartographie des risques nationaux, financé par GFDRR, a systématiquement rassemblé des données sur les aléas, l'exposition, et des bases de données provenant de différentes institutions. Ces données sont cependant gérées systématiquement et peuvent être partagées avec d'autres institutions impliquées dans la gestion des risques.

FTM et IOGA peuvent fournir des bases de données et cartes notamment topographiques, de frontières, de sol et de données sismiques etc, cependant la majeure partie des données est obsolète et nécessite une mise à jour.

APIPA peut fournir des données météorologiques et hydrologiques du bassin d'Antananarivo, ainsi qu'une carte des inondations sur les 50 dernières années. Cette carte a été produite par une entreprise privée sous-traitante.

D'autres données thématiques telles que les écoles et hôpitaux sont maintenues par les ministères respectifs du gouvernement. Par exemple, le FNUAP, le PNUD, et UNICEF travaillent étroitement avec INSTAT qui mène périodiquement différentes enquêtes, certaines étant annuelles.

Très peu de produits sur la connaissance des risques sont identifiés et disponibles dans le pays. En 2008, Meteo Malagasy a publié une brochure sur le changement climatique à Madagascar avec le soutien financier de la Banque Mondiale et en collaboration avec le Groupe d'Analyse des systèmes climatiques et MTPM. Récemment, CPGU a publié un atlas des risques régionaux– Sofia, qui est la première publication et la plus complète en la matière dans le pays. En dehors de ceux-ci, peu de cartes d'aléas existent. Toutefois,

beaucoup de cartes existent dans le pays en matière de « réponse aux catastrophes naturelles » produites par OCHA Madagascar et BNGRC.

Des efforts considérables sont faits pour développer des méthodologies spécifiques au pays et des outils pour l'évaluation des risques. Par exemple, CPGU travaille sur l'évaluation des risques d'aléas et la cartographie au niveau local alors que Meteo Malagasy travaille sur l'évaluation des risques climatiques. BNGRC, OCHA et UN-Habitat concentrent leurs efforts sur l'évaluation des risques pour le plan de contingence. Par ailleurs, plusieurs entreprises privées telles que Sary Tany, Someah, possèdent des techniques de modélisation des aléas.

Le partage de données parmi les institutions gouvernementales ne fonctionne pas bien et différents partenaires tels BNGRC, Meteo Malagasy, PAM, OCHA ont donc fait la demande d'intégrer tous les systèmes d'information existant dans le pays dans un système d'information centralisé au niveau national. Cependant aucune proposition concrète n'a pas encore été développée.

4. Utilisation de l'information des risques de catastrophes naturelles

Le peu de disponibilité et la faible qualité des données scientifiques de bases/intermédiaires requis pour l'évaluation des risques représentent une contrainte majeure dans l'évaluation des risques de catastrophes au niveau national et local. En plus, il faut noter qu'un exercice d'évaluation des risques coûte très cher et dure plusieurs mois, voire plus d'une année. De ce fait, la majeure partie des activités d'évaluation des risques effectuées jusqu'à présent a pour seul but de générer de l'information afin de préparer annuellement le plan national de contingence plutôt que de permettre un travail sur la réduction des risques de catastrophes naturelles à long terme. Ceci entraîne donc un manque d'information disponible aux autorités nationales pour la prise de décision dans la planification du développement afin de protéger les investissements des aléas naturels. Il faut toutefois noter les efforts consentis par la CPGU qui travaille sur le développement de connaissances sur le risque d'aléas pour une meilleure planification du développement.

Recommandations pour la Priorité 2 du CAH

Amélioration de la gouvernance et de la coordination

- L'établissement d'un organe de supervision pour mener toutes les activités d'évaluation des risques de catastrophes naturelles est fortement recommandé afin d'éviter la duplication des efforts et de maximiser l'utilisation des ressources limitées. Le pays compte de nombreux comités exécutifs qui fonctionnent bien, il serait grandement souhaitable que l'organe de supervision puisse s'inspirer du fonctionnement des comités exécutifs.
- Le BNGRC et la CPGU devraient définir la niche dans l'évaluation des risques liées aux catastrophes naturelles afin d'éviter un chevauchement inutile de leurs activités.

Développement d'une stratégie nationale pour l'évaluation des risques de catastrophes naturelles

- A Madagascar, la mise en place d'une stratégie au niveau national est nécessaire pour orienter toutes les activités d'évaluation des risques dans le pays afin d'utiliser les ressources limitées de la manière la plus effective et efficiente possible. L'élaboration d'une stratégie nationale est un long processus qui pourrait s'étendre sur plus d'une année.

- Dans le document stratégique, l'objectif principal est clairement défini – toutes les activités liées à l'identification des risques et l'évaluation devraient contribuer à fonder un système d'information exhaustif (NRIS) sur l'évaluation des risques au niveau national avec des rôles clairs attribués à chaque partie prenante dans le processus d'évaluation des risques de catastrophes naturelles. Le NRIS est un outil complet de soutien à la prise de décision pour la réduction de risques de catastrophes naturelles. Cet outil comprend une série de méthodologies standardisées pour les données relatives aux pertes liées aux catastrophes naturelles et pour l'analyse et l'évaluation des risques à différents niveaux (national, urbain et local) combinées à des bases de données intégrées au niveau national.
- Afin de définir une stratégie, il est fortement recommandé que soit d'abord complétée l'analyse en cours de la situation du pays en termes d'évaluation des risques de catastrophes naturelles et l'utilisation de l'information dans le processus de prise de décision sur la base d'un inventaire systématique de ce qui existe dans le pays, tels que les projets, les données et informations, les méthodologies et outils, le cadre institutionnel et l'expertise technique, ainsi que l'utilisation de l'information sur les risques de catastrophes naturelles, etc.

Amélioration des données et information

La disponibilité et la qualité des données requises et l'information pour l'évaluation des risques est l'une des problématiques majeures qui peuvent sérieusement affecter l'exercice progressif de l'évaluation des risques liés aux catastrophes naturelles à tous les niveaux. En conséquence, l'amélioration et le développement de certains groupes de données devrait être la première priorité dans l'évaluation des risques. Etant donnée la situation de Madagascar, il est recommandé de suivre les étapes suivantes :

- Développer une bibliothèque nationale virtuelle, pour y cataloguer toutes les évaluations de risques et l'information relative à ces mêmes risques en un endroit précis, est généralement la première étape dans le développement des données nationales et d'un règlement relatif au partage de l'information. Cette étape permet de créer un système intégré d'information sur les risques de catastrophes naturelles au niveau national. La bibliothèque nationale virtuelle peut se baser sur l'exercice SIERA pour une ébauche initiale.
- La mise en place systématique des études des bases de données de gestion des catastrophes naturelles (DMBS) pour mettre à jour l'ensemble des données : cet exercice vise à rassembler systématiquement les données sur les aléas, catastrophes naturelles passées, les informations démographiques, sociales et culturelles, l'information économique, et les infrastructures importantes telles les écoles et des établissements de santé par communauté.
- L'archivage systématique des données et l'information collectée par différentes sources afin d'établir un système d'information national sur les risques.
- La mise en place d'un système d'information national sur les catastrophes naturelles qui soit accessible à toutes les parties prenantes nationales.
- Installation d'indicateurs météorologiques plus nombreux pour la couverture complète du territoire de Madagascar, en particulier, dans les zones potentiellement affectées par la sécheresse et celles à risque d'inondation.

Renforcement des compétences nationales

L'évaluation des risques est un processus continu et parallèlement le développement des capacités nationales est extrêmement important pour assurer la durabilité des activités d'évaluation des risques liées aux catastrophes naturelles dans le pays. Dans ce contexte, il est nécessaire que les projets actuels d'évaluation de risques soient menés avec une approche participative engageant de manière importante les institutions locales dans le but d'améliorer leurs compétences en modélisation des aléas tels que les inondations, la sécheresse, les cyclones tropicaux. Il est par ailleurs recommandé d' :

- Organiser une série d'ateliers au niveau national sur l'évaluation des risques des catastrophes naturelles et leur utilisation dans la formulation des politiques publiques et dans le processus de prise de décision afin de systématiquement améliorer la compréhension et la connaissance des risques, l'évaluation des risques et la gestion des risques des parties prenantes nationales dans la réduction des risques des catastrophes naturelles.
- Evaluer les méthodologies utilisées dans le pays, en particulier celles utilisées par la CPGU, le BNGRC, Meteo Malagasy, OCHA, UN-Habitat, ainsi que les entreprises privées. Il est nécessaire de conduire cet examen par une approche participative avec tous les partenaires afin de savoir ce qui est disponible et de standardiser les méthodologies d'évaluation des risques pour le pays.

Priorité 3 de CAH: Exploiter les connaissances, les innovations technologiques et l'éducation pour le développement d'une culture de résilience et une orientation nationale à tous les niveaux de gestion des crises/catastrophes

Du point de vue institutionnel, il existe à Madagascar plusieurs projets en cours en matière de RRC et d'ACC alors que ni les autorités ministérielles ni leurs techniciens ne soient assez familiarisés avec leurs concepts de base. On peut donc se poser des questions sur la pérennité de certains projets dans ces domaines, d'autant plus que la RRC ne peut être conduite sur une période de courte durée.

Il serait souhaitable que les autorités nationales, les techniciens et autres professionnels devant être impliqués dans la gestion et la réduction des risques, reçoivent une formation professionnelle sur les concepts de la RRC et de l'ACC, afin de mieux maîtriser les projets proposés par les divers intervenants dans ce domaine. Certes, des membres du personnel du BNGRC et de la CPGU ont une bonne connaissance de base des concepts de RRC. Toutefois, ils ne sont pas nécessairement des formateurs et il n'est pas certain qu'ils auraient assez de temps pour assurer des formations régulières une fois qu'une stratégie nationale de formation est élaborée. La formation des formateurs pourrait être assurée par l'Université de Madagascar qui en a les outils et les compétences.

Récemment, une formation multidisciplinaire a également été ouverte en matière de gestion des risques et des catastrophes au sein du Département de Droit, Economie, Gestion et Sociologie de l'Université d'Antananarivo. La première promotion de 2011 a compté 40 étudiants issus de divers milieux professionnels. Le cours en question dure 18 mois et est sanctionné par un Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées. Selon l'université, on constate également que les jeunes universitaires de divers domaines (Communication, Economie, Sociologie, Géophysique, etc.) commencent à être nombreux à s'intéresser au thème de la RRC pour leurs mémoires de fin d'études. Pour ancrer véritablement la culture

de prévention des risques de catastrophe à Madagascar, il serait judicieux d'incorporer ce sujet dans les programmes scolaires à tous les niveaux.

La prévention et la notion des risques de catastrophe ne font pas partie intégrante du curriculum scolaire à Madagascar, et il n'y a pas encore eu suffisamment de réflexion sur ce sujet. Malgré cela, le BNGRC a élaboré en 2006-07 un manuel scolaire pour les élèves de l'école secondaire en collaboration avec le Ministère de l'Éducation Nationale et les Nations Unies (PNUD, UNISDR, UNESCO, UNICEF), ainsi que un guide pour les maîtres sur la RRC. Ces manuels sont apparemment disponibles dans toutes les circonscriptions scolaires du pays, bien qu'ils ne soient pas nécessairement utilisés de façon systématique dans les établissements. Le BNGRC dispense des formations sur la RRC/GRC dans l'École Nationale de l'Administration de Madagascar, qui forment les agents de l'État, les administrateurs civils (chefs de districts).

Un certain nombre des partenaires intervenants appuient et soutiennent les efforts du Gouvernement à travers des campagnes d'information et de sensibilisation à la RRC. Divers outils de communication ont été élaborés et diffusés dans les zones à risque (dépliants, affiches, etc.) dans cet esprit. Par ailleurs, les ONG financées par DIPECHO réunies sous la plateforme de l'ICPM publient régulièrement un bulletin trimestriel d'information («Madagascar RRC»), contenant de précieuses informations sur la mise en œuvre des programmes de RRC dans le pays. Madagascar organise également de nombreuses activités dans le cadre de la Journée Internationale consacrée à la RRC (le 13 Octobre chaque année). En général, il faut encore signaler que la diffusion de toute campagne d'information à Madagascar fait aussi face aux problèmes de développement structurels du pays, à savoir l'absence d'infrastructures électriques, les conditions des routes, l'analphabétisme, etc.

A travers du projet DIPECHO et des ONG regroupés sous ICPM, il y a pas mal de sensibilisation au niveau communautaire et aujourd'hui on se rend compte d'une meilleure compréhension du risque. L'ICPM a une stratégie en RRC qui inclut un volet important sur la sensibilisation. Elle produit régulièrement un journal, des émissions radios et des films qui traitent en profondeur de la RRC et qui permet de diffuser les divers types de pratiques en matière de RRC en cours dans le pays tout en essayant de les répliquer dans divers communautés. Un problème important reste la terminologie en matière de RRC/ACC par rapport à la langue Malgache. Cette dernière n'est pas facile à adapter à cette nouvelle terminologie scientifique et cela semble causer des contraintes en matière de sensibilisation.

A noter qu'il n'y a pas eu à Madagascar de suivi de campagnes telles que « Les villes Sûrs », « Les écoles sûres » ou « Les hôpitaux sûrs » qui ont été initiées à l'échelle mondiale par UNISDR.

En conclusion, bien qu'il existe une compréhension très faible des concepts liés aux risques de catastrophes au sein de la population et des communautés locales, celles-ci ont graduellement développée une sorte de résilience psychologique qui est devenue partie intégrante de la culture et de l'esprit Malgache, et qui permet à la population de faire face et de s'adapter aux risques et aux dangers existants.

Recommandations pour la Priorité 3 du CAH

- Développer une stratégie nationale de l'information sur les risques de catastrophe à tous les niveaux.
- Renforcer la sensibilisation en matière de RRC au niveau des preneurs de décisions au niveau national, régional et districts.

- Systématiser les campagnes d'information auprès des communautés et des médias (TV, radios, journaux) pour les sensibiliser aux comportements susceptibles de générer de nouveaux risques potentiels.
- Introduire les notions de risques de catastrophes et d'adaptation au changement climatique dans les cycles scolaires (notamment dans le cadre des cours de géographie, biologie ou sciences de l'environnement).
- Renforcer la collaboration avec le Département de Droit, Economie, Gestion et Sociologie de l'Université d'Antananarivo, afin d'établir une stratégie nationale de formation en RRC et ACC, de former des formateurs, et de soutenir la mise en œuvre de la stratégie.

Priorité 4 du CAH: Réduire les facteurs de risques sous-jacents

1. Gestion de l'environnement et des ressources naturelles

1.1. Facteurs environnementaux

Les causes de l'augmentation de la fréquence des aléas sont liées non seulement aux effets de changements/variabilités climatiques mais aussi à la dégradation de l'environnement. Madagascar est classé parmi les pays où la spirale de dégradation de l'environnement est une des plus rapides. L'intensification des dégradations environnementales et l'intensité de l'impact des catastrophes accroissent la vulnérabilité des populations, déjà aggravée par les mauvaises conditions sanitaires dans lesquelles la plupart des pauvres et ruraux vivent. Les ressources naturelles constituent le capital productif de la frange la plus pauvre et majoritaire de la population malgache (dont 85% sont des ruraux) et les produits qui en sont issus assurent 80% des recettes d'exportation; leur gestion durable est au cœur de la lutte contre la pauvreté.

La majorité des malgaches utilisent le bois et ses dérivés comme source d'énergie. Pour les pauvres - qui représentent plus de 70% de la population - l'énergie du bois couvre 100% de leur consommation. Au plan national, la consommation énergétique est dominée par le bois et ses dérivés qui couvrent 75% du bilan énergétique du pays. Au cours des 60 dernières années, 75% de la couverture forestière a disparu dont 10% pendant la dernière décennie. En 1996, la couverture forestière est estimée à 13.260.000 ha soit 22,6% du territoire national.

Entre 1997 et 2000, la superficie forestière a diminué en moyenne de 1,2% par an, avec les conséquences désastreuses que cela entraîne: perte de biodiversité, diminution de la fertilité des sols, érosion, ensablement des lits des rivières et des embouchures, etc. Entre 1990 et 2000, 24.446 ha de forêts/an ont été en moyenne brûlés à des fins agricoles (dont 74% concentrées dans les *faritany* de Diégo et Tamatave), tandis que la production forestière a augmenté entre 1990 et 1995 (78 points par an pour les grumes, 29 points par an pour les bois débités, 178 points par an pour le bois de chauffage et 152 points par an pour le charbon de bois). Deux grands facteurs conduisent directement à la déforestation. Il s'agit de (i) *la pratique de la culture sur brûlis ou Tavy* et de (ii) *l'exploitation abusive des produits ligneux forestier*.

En 1990, un programme sur la gestion de l'environnement a été initié avec le financement de la Banque Mondiale pour 15 ans. Ce programme a permis d'intégrer les aspects de gestion de l'environnement dans tous les secteurs du développement. Aujourd'hui chaque Ministère possède une unité au rang de « service » en charge de l'environnement (créé par

décret) encore en place bien que le projet s'est achevé en 2009. Ce projet a démontré qu'il serait aussi possible de travailler sur l'intégration d'une thématique telle que la RRC dans le processus de planification du développement comme cela a été le cas pour l'environnement. Toutefois, il faut y consacrer des années d'efforts car par exemple une bonne partie des techniciens formés au cours de ce projet sont bientôt à la retraite ou ont été appelés à d'autres fonctions.

Il faut néanmoins noter que pendant la première phase de ce projet de la Banque Mondiale qui s'étendait jusqu'en 1997, les aspects liés à l'ACC n'ont pas été inclus. Pour la deuxième phase allant jusqu'en 2003, et aussi pour la troisième phase allant jusqu'en 2009, l'ACC a encore été omise. Il n'y a donc pas eu de synergie/liaison établie entre les programmes environnementaux et l'ACC ou la RRC dans la programmation pendant plusieurs années bien qu'il y ait eu des opportunités de le faire. Les autorités expliquent ceci par le manque de compréhension des concepts de RRC, et du fait que ce n'est que très récemment que la question des désastres est aussi lié aux aspects environnementaux et adaptation au changement climatique (ACC).

1.2. Adaptation aux changements climatiques

Il y a eu un programme national d'ACC depuis 2006, mais sans lien aux programmes environnementaux, sous la responsabilité du Ministère de l'environnement et des forêts (MEF) et qui est aussi en charge du développement de la politique nationale en matière d'ACC. Plusieurs projets d'ACC ont été initiés à savoir:

- Construction de barrages et mûrs de protection contre la montée des eaux sur les côtes (250,000 USD),
- Développement de techniques anti-érosion et stabilisation des dunes de sables (135,000 USD),
- Renforcement et décentralisation des services de prévisions météorologiques (114,000 USD),
- Infrastructures pour prévenir la montée des eaux de mer (150,000 USD),
- Réhabilitation de la mangrove (32,500 USD),
- Elaboration de standards de construction résistants aux conditions climatiques extrêmes (60,000 USD).
- Il y a aussi eu le projet ACCA en collaboration avec l'Ecole Supérieure de Science Agronomique achevé en 2010 et qui a permis de former les agriculteurs sur les mécanismes d'adaptation: ceci semble avoir apporté un changement de pratiques vis-à-vis des problèmes liés aux cyclones.

La coordination des programmes nationaux d'Adaptation aux Changements Climatiques est assurée par la Direction du Changement Climatique (DCC) depuis 2010, et une nouvelle politique nationale a été élaborée en 2011 par un processus participatif. Sa mise en œuvre va concerner 6 provinces du pays. Le nouveau programme national d'ACC est prêt depuis Février 2012 mais la plupart des projets ne sont pas encore mis en œuvre à cause de la situation politique dans le pays qui ne permet pas encore de financer ces projets. Toutefois un travail de sensibilisation des autorités dans 6 provinces a déjà été effectué mais ceci reste insuffisant car les séances de sensibilisation ne sont pas suivies d'activités.

Les entretiens durant cette évaluation ont démontré qu'il n'y a pas encore de lien solide établi entre les divers institutions en charge de l'ACC et celles en charge de la GRC/RRC. Tous utilisent les termes ACC et GRC/RRC car cela fait partie de la mode du moment. Toutefois, la collaboration technique pour une meilleure compréhension et intégration des divers concepts qui sont interdépendants n'est pas encore établie. En terme de capacité, il y a clairement un manque de compréhension à savoir comment les différents concepts liés à la RRC, à l'ACC et à la gestion de l'environnement sont liés, et s'intègrent dans la planification à long terme.

1.3. Les ressources en eau

Pour ce qui est de la ressource en eau, Madagascar fait partie des pays favorisés avec une pluviométrie moyenne annuelle de 1500 mm équivalant à une quantité déversée de 835 milliards de m³. A Madagascar, l'accès durable à l'eau et à l'assainissement souffre de retards importants. En 2001, le taux d'accès global à l'eau potable est de 27,2% et se répartit comme suit: 66,9% en milieu urbain et 11,7% en milieu rural, avec des disparités d'une province à une autre, ce qui classe Madagascar parmi les pays les plus en retard dans ce domaine. Ces faibles taux d'accès sont expliqués par trois causes: (i) l'insuffisance d'infrastructures en eau/assainissement opérationnelles, (ii) la gestion inadéquate des ressources en eau et iii) certains us et coutumes.

Une partie de cette eau est difficilement accessible par manque de maîtrise des technologies d'exhaure ou l'absence de données sur la ressource; l'autre partie, constituée surtout par les eaux de surface est polluée et cet état est aggravé par une dégradation environnementale non contrôlée. Les mesures de conservation et de protection des ressources sont insuffisantes. Le secteur de l'eau et de l'assainissement n'a reçu jusqu'ici que peu d'attention. Le rôle fondamental de la maîtrise de l'eau et la nécessité d'assurer une gestion intégrée, rationnelle et durable de la ressource en eau dans le développement de l'agriculture et la sécurité alimentaire, dans la préservation et la promotion de la santé, dans la protection de l'environnement et de l'écosystème et dans la gestion des inondations et de la sécheresse n'ont pas été reconnus à leur juste valeur. L'utilisation de la ressource en eau nécessite un arbitrage pour définir les priorités face à des besoins croissants.

1.4. Biodiversité

La richesse de la biodiversité malgache a une importance au niveau mondial et ceci fait de sa conservation une priorité internationale. Suite à la Conférence de Rio en 1992, le pays a adhéré à l'ensemble des conventions internationales majeures relatives à la protection de la Biodiversité et de l'Environnement. Le pourcentage de conservation des espèces menacées est alors passé de 11% à 16% et celui des espèces endémiques de 61% à 74% entre 1993 et 2001.

La préservation de la biodiversité se fait essentiellement à travers les Aires protégées. Géré depuis 1991 par l'Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées (ANGAP), le réseau national d'Aires Protégées qui appartient au domaine privé de l'Etat, a augmenté sa taille de 5.319 km² entre 1997 et 1999. Malgré tout, ces Aires protégées sont menacées par la déforestation. De plus, les Aires Protégées du réseau national ne couvrent que 3% de la superficie nationale, laissant donc la majorité de la Biodiversité en dehors des aires protégées. Par ailleurs, en 2002, 96% du réseau des aires protégées est constitué par des forêts, 2% par des parcs marins et 0% par de zones humides, alors que, compte tenu de son extrême richesse de la biodiversité malgache, tous les types d'écosystème sont concernés. Toutefois, on ne dénote pas l'établissement d'aucun lien entre la RRC et la planification dans les activités de gestion de la biodiversité à Madagascar.

1.5. Environnement marin et côtier

Madagascar compte 5000 Km de côtes dont l'importance est aussi bien écologique que socio-économique. En effet, la zone côtière abritait 64,2% de la population du pays en 1999 tandis que la pêche crevettière et l'aquaculture constituaient la principale source de devises du pays. En zone côtière, on retrouve à des degrés divers les problèmes de déforestation (mangroves, forêts littorales), de pollution, d'eau/assainissement et catastrophes naturelles mais ils ne concernent que des ressources et activités très spécifiques.

Les zones situées à proximité des grandes villes côtières souffrent de plus en plus des activités non contrôlées et/ou non réglementées (pêche, exploitation du bois, tourisme, industrie) avec de graves conséquences écologiques (envasement des plaines côtières et des rizières, la salinisation des sols, la dégradation des récifs et des zones de mangroves) ou économiques (érosion marine ayant des impacts sur les habitats et les infrastructures portuaires) ou de santé publique. Le pourcentage de récifs dégradés, par exemple, a été évalué à 30% en 1999.

Au plan climatique, les barrières naturelles (forêts littorales, mangroves) ayant disparu (aussi dû à l'exploitation minière), les cyclones ont des impacts de plus en plus grands sur les zones côtières et au-delà. Le milieu marin et côtier n'a fait l'objet que d'une attention tardive de la part du Programme national environnemental. La gestion intégrée et durable de ces zones ne fait l'objet d'aucun cadre ni législatif ni réglementaire.

2. Pratiques de développement social et économique

Madagascar doit faire face à une double problématique de développement et de vulnérabilité face aux catastrophes naturelles. Ces deux enjeux sont en forte interaction et participe à une insécurité alimentaire qui s'est aggravée ces dernières années. D'après l'UNICEF, plus de 76% de la population vit sous le seuil de pauvreté (254 dollars par an) et 50 pour cent des enfants de moins de cinq ans présentent un retard de croissance causé par la malnutrition. Selon Olivier De Schutter, rapporteur spécial des Nations-Unies sur le droit à l'alimentation, la situation s'est fortement détériorée à la suite des troubles politiques et du régime de sanction international adopté depuis janvier 2009: un habitant sur deux est actuellement en situation d'insécurité alimentaire. Cette proportion s'élève à 68% dans le sud du pays.

La sécheresse concerne surtout le Sud où l'insécurité alimentaire provient du fait que la population s'appuie surtout sur les cultures pluviales qui sont totalement tributaires d'une pluviométrie très déficitaire actuellement perturbée d'ailleurs par les problèmes de changement climatique. L'insécurité alimentaire temporaire peut devenir semi-permanente ou permanente comme c'est le cas avec la sécheresse ou «kere» dans le sud.

2.1. Insécurité alimentaire

L'insécurité alimentaire temporaire est due à plusieurs phénomènes aléatoires comme la sécheresse, l'invasion acridienne, les cyclones et les inondations. Plusieurs zones sont exposées aux aléas cycloniques, notamment la côte Est, entre Mananara Nord et Mananjary ainsi que l'Ouest, Majunga, Marovoay, Besalampy et Maintirano. Les zones les plus exposées aux inondations se trouvent dans le Menabe, le Melaky et l'Est (Mahanoro).

L'insécurité alimentaire saisonnière intervient en période de soudure et correspond en général aux mois allant de Décembre à Mars, mois pendant lesquels la récolte précédente est déjà épuisée et la nouvelle moisson pas encore entamée. Pendant cette période, la consommation calorique totale des ménages ruraux baisserait de 12% environ contre 5%

pour les ménages urbains. Ceci a pour conséquence de faire basculer 1,2 millions des personnes additionnelles dans une situation d'insécurité alimentaire, en plus des 8 millions en situation d'insécurité alimentaire chronique. En conséquence, le taux de malnutrition infantile affiche régulièrement une hausse subite, entre Janvier et Mars. Deux causes immédiates expliqueraient cette situation d'insécurité alimentaire saisonnière: (i) l'insuffisance de la couverture alimentaire au niveau des ménages et (ii) l'augmentation saisonnière des prix des produits alimentaires. Sachant que durant cette période-ci le pays est le plus exposé aux cyclones, il y a un risque très élevé pour les plus vulnérables.

2.2. Malnutrition

Madagascar est considéré comme le pays le plus touché des pays de l'Afrique subsaharienne par la malnutrition. Comparé aux standards internationaux, la prévalence de la malnutrition chronique est 24 fois plus élevée que celle observée dans une population en bonne santé. En moyenne, la ration calorique des ménages agricoles malgaches, provient pour deux tiers (essentiellement) de l'autoconsommation, et est évaluée à près de 2.000 Kcal par tête par jour, alors que le seuil de sous-alimentation est de 2.300 Kcal. A Madagascar, la malnutrition constitue un réel problème de santé publique et concerne une grande majorité de la population. En référence aux indicateurs internationaux, reflets de cette malnutrition, elle est associée à plus de 50% de mortalité et de morbidité parmi les enfants âgés de moins de cinq ans. Près de la moitié des enfants (48, 6%) présentent un retard de croissance (malnutrition chronique). La forme sévère de ce type de malnutrition est également très élevée : 26%.

2.3. Accessibilité

Les revenus tirés de la commercialisation des récoltes, facteurs essentiels de la sécurité alimentaire, sont très faibles et d'autant plus faibles que l'on s'éloigne des principales voies de desserte. Les villages éloignés des routes bitumées reçoivent un prix de 15 à 22% plus bas que ceux situés à proximité de routes bitumées. En plus, l'écoulement sur les marchés de la production agricole, l'accès aux services sociaux de base dépendent en grande partie d'une meilleure compétitivité des services de transport et de communication.

La faiblesse du revenu tiré de la vente des produits agricoles n'incite pas les paysans à produire plus, d'où une baisse de la production vivrière et une baisse de la disponibilité alimentaire nationale. Pour compenser leur déficit calorique, les ménages ruraux exercent d'autres activités (artisanat, commerce). Les causes profondes de l'insécurité alimentaire chronique en milieu rural sont : (i) une politique Sectorielle inadéquate notamment pour la pérennisation des infrastructures ; (ii) un manque de stratégie pour l'agriculture ; (iii) l'insuffisance d'infrastructures routières ; (iv) l'insécurité foncière, (v) une politique de micro finance non soutenue par une stratégie opérationnelle sur l'ensemble du territoire ; et (v) les us et coutumes. A ceci il faut ajouter un bas niveau de la production vivrière qui provient essentiellement des causes sous-jacentes suivantes : (i) méthodes culturales et moyens d'encadrement inappropriés ; (ii) exploitations de petites tailles ; (iii) infrastructures communautaires vétustes et insuffisantes ; (iv) faible niveau d'épargne et nonaccès au crédit, (v) insécurité des biens et (vi) maîtrise insuffisante de l'eau.

2.4. Pauvreté, vulnérabilité et résilience

Les données ci-dessus démontrent que la population Malgache présente déjà un niveau de vulnérabilité très avancé dans certaines parties du pays, surtout dans les zones rurales qui sont très exposées aux aléas climatiques. Toutefois, les entretiens ont fait ressortir un manque de prise en compte des éléments de RRC de manière consciente par les autorités et les techniciens de divers ministères dans la planification à long terme. Toutefois, ont

dénote une volonté des autorités à soutenir le travail des institutions telles que les ONG dans la RRC.

Dans l'approche définie communément par plusieurs ONG pour la résilience, il y a une claire délimitation entre pauvreté et vulnérabilité. Ces deux éléments ne sont pas forcément liés quand on parle d'exposition aux aléas naturels. On peut être pauvre mais pas exposé aux aléas naturels. Afin de renforcer la résilience des populations de certaines zones très vulnérables car souvent affectées par les aléas climatiques, les projets DIPECHO de l'Union Européenne (UE) ont permis de renforcer la sécurité alimentaire des plus vulnérables, en particulier grâce à l'intégration de variétés de riz à cycle court (X265 et Mihary) qui sont aussi promus par CARE et SAF/ICCO en partenariat avec la FAO. Pour l'agriculture, 30% des produits sont récoltés avant Janvier, et les 70% sont récoltés vers le mois d'Avril-Mai.

C'est aussi pendant la période de soudure de Janvier à Mars que les cultures sont le plus exposés aux cyclones, et par conséquent les risques de pertes des récoltes sont énormes. Donc, l'introduction de la culture de riz à cycle court est l'activité qui est sans doute celle qui paraît apporter le plus de bénéfice par rapport à la situation antérieure. Ces variétés poussent en 4 mois au lieu de 5 ou 6 mois et sont plus productives que les variétés précédemment utilisées. Ce riz, récolté plus rapidement et souvent avant la saison cyclonique, est donc moins exposé aux aléas. Le riz X265 et son dérivé Mihary peuvent être replantés 5 ou 6 fois. A raison de deux récoltes par an, cela laisse espérer une autonomie d'au maximum 3 ans. Au-delà, les riziculteurs devront racheter des semences, qui sont actuellement indisponibles sur le marché local. Un projet de banque de semence est cependant en cours pour assurer cette disponibilité. Il y a aussi CARE qui travaille à l'établissement de banque de céréale car la coutume a longtemps été de garder des semences dans les chambres, sous les matelas, et les pertes sont assez importantes dû aux cyclones et inondations.

Il faut aussi noter l'introduction de la culture de légumineuses telle que l'igname qui pousse à ras le sol et qui donc n'est pas trop exposé aux vents violents des cyclones. On remarque une importante consommation de l'igname en période de crises, surtout suite à la destruction des récoltes de riz. Plusieurs ONG mentionnent qu'il y a beaucoup de nouvelles techniques de cultures qui permettent d'enrayer l'insécurité alimentaire mais il n'y a pas assez de diffusion faite dans le pays. D'autres activités de ce projet concernent l'amélioration de la surveillance épidémiologique, plantage d'arbre et de mangrove, etc.

Les projets DIPECHO permettent non seulement une réduction des vulnérabilités mais soutiennent également le développement des communautés. Ceci est dû à une approche de « stratégies sans regrets » (*no-regret strategy*), qui apportent un bénéfice à la population même en l'absence de catastrophes naturelles. En plus, les ONG ont appris à travailler de manière complémentaire en intégrant leurs divers compétences et activités afin de fournir un « paquet complet » de divers éléments qui contribuent à augmenter la résilience. Les programmes ont fait l'objet d'un premier cycle de financement d'octobre 2008 à mars 2010. Le second cycle, en cours depuis Août 2010 devrait s'achever en octobre 2011 et il est prévu un troisième et dernier cycle à partir de mars 2012. Il faut noter que l'UE soutien jusqu'à hauteur de 50 millions d'Euros/an les ONG alors que sa contribution à l'Etat est de 10 millions d'Euro, ce qui démontre la capacité et la place des ONG vis-à-vis de celle du gouvernement, et ce déséquilibre n'est pas considéré normal car les autorités Malgache qui admettent qu'elles devraient être plus au-devant de la scène, ce qui est aussi de plus en plus réclamé par les ONG.

Concernant la Croix Rouge Malagasy (CRM), elle a mené des activités de RRC au niveau communautaire dans 4 communes dans les domaines du micro-crédit, de la sécurité alimentaires et de l'infrastructure pour la prévention d'inondations, la protection des puits d'eau, grâce au soutien de la Fédération Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant

Rouge qui a aidé la CRM à formuler une stratégie en RRC et à former ses volontaires en RRC en 2010 et 2011. La CRM a aussi menée des activités de sensibilisation sur le l'ACC au niveau communautaire sur la Côte Est.

2.5. Exploitation minière et industrielle

L'industrie minière est en plein essor à Madagascar et le gouvernement compte beaucoup sur ses recettes pour développer le pays. Toutefois, cette industrie, si mal gérée, peut être une source de création de risque de désastre vis-à-vis des aléas naturels qui frappent le pays. Un bon exemple de risques de catastrophes à Madagascar pouvant résulter d'un cyclone ou autres aléas naturels est le projet industriel d'Ambatovy qui réussit déjà à créer une psychose au sein des populations de Tamatave.

L'activité de l'usine d'Ambatovy requiert que par exemple du soufre soit transporté par des trains entre l'usine et le port toutes les 15 minutes. Ces trains passent en plein milieu d'une zone densément peuplée d'au moins 20,000 habitants. Le soufre est transporté à ciel ouvert et on peut voir des traces de soufre tout au long du trajet. Dans l'enceinte même de l'usine on peut voir une « montagne » de soufre à ciel ouvert et qui sûrement se répandra dans la nature en cas de vent violent/cyclone. La population s'alarme aussi du fait que ce projet réussit même à changer la teneur de l'eau de la ville en acidité (un PH 6 actuellement) et la GIRAMA ajoute plus de produit chimique afin de ramener le PH à 7.

Au problème du soufre, il faut ajouter le transport de l'ammoniac entre le port et l'usine à travers des pipelines qui traversent aussi la ville. Une fuite d'ammoniac entrainera une catastrophe.

Il semble pour le moment que la compagnie en charge d'Ambatovy n'a pas mis en place un système d'intervention pour la ville en cas d'urgence, et que les moyens de réponse au sein même de la ville de Tamatave sont inexistantes (1 véhicule des sapeurs-pompiers pour toute la ville, pas de plan d'évacuation, insuffisance des moyens hospitaliers, etc.). En plus, il faut noter que ce projet risque d'avoir des conséquences économiques énormes pour la région à savoir qu'il y a déjà des pertes très importantes depuis quelques années au niveau de l'apiculture et de la culture des lychees (plus de 1,500 producteur touchés) à cause d'utilisation de produits chimiques interdits. Le projet Ambatovy, d'un investissement de 5,5 milliards USD sur 30 ans, devrait selon les dires rapporter annuellement 100 millions USD au gouvernement et seulement 2 million USD à la ville de Tamatave. Cette situation devrait servir d'exemple d'une pratique industrielle pouvant contribuer à accroître la vulnérabilité des populations locales. Il y a une vraie peur que Madagascar voit de plus en plus ce type de projet minier qui pourrait contribuer à rendre les populations encore plus vulnérables dans cette région qui est une des plus frappée par les cyclones.

Les autorités locales rencontrées affirment être très préoccupés par ce type de projet car il semble que la législation n'est pas assez protectrice des populations. En effet, la loi prévoit que pour ce genre de projet il faut une étude initiale d'impact environnemental. Toutefois, les textes mentionnent que c'est à l'entreprise/à la compagnie même de commanditer cette étude, ce qui fait que l'entreprise/compagnie est juge et partie car cette évaluation n'est pas effectuée par un organisme indépendant. Il faut aussi noter que les techniciens rencontrés sur le terrain disent ne pas avoir suffisamment de compétences, d'équipement et de moyens financiers pour effectuer une vraie étude et un travail soutenu de contrôle.

L'exploitation d'autres minerais tels que le zircon et l'Ilménite cause aussi des problèmes. Cette exploitation consiste à creuser la roche le long du littoral, ce qui fait que les falaises qui permettaient de réduire l'impact des cyclones sont en train de disparaître. Les cyclones frappent les populations, leurs habitats et cultures avec plus de violence. En plus, cette

exploitation entraîne un déversement de produits chimiques dans la mer, et les populations autour de Tamatave parlent déjà de graves conséquences sur la faune marine et la pêche.

Vu en général que l'industrie minière est en plein essor à Madagascar, il est absolument nécessaire que ce secteur soit sensibilisé sur la RRC car cette industrie, si affectée par des aléas naturels, risque de causer des désastres environnementaux avec des conséquences économiques très importants qui vont nécessiter des décennies, et énormément de ressources pour le nettoyage et le relèvement de vastes régions.

Malgré quelques exemples très isolés tels que dans le Sud du pays où une compagnie minière soutient les autorités locales en ce qui concerne la préparation et la réponse aux urgences (Ousmane à compléter), il faut noter que le partenariat public privé ne favorise pour le moment pas vraiment un engagement du secteur privé dans les activités de réduction de risque de catastrophe.

Il faut aussi noter qu'il n'existe pas à Madagascar de mécanismes de partage des risques financiers, plus particulièrement l'assurance et la réassurance contre les catastrophes. Un tel projet est en cours d'initiation au niveau régional avec le soutien de l'Union Européenne. Une autre initiative dans ce genre est en cours avec l'appui de la Commission de l'Océan Indien (COI).

En général, on voit que plusieurs activités de réduction de risque sont mises en œuvre à Madagascar concernant les deux aléas naturels les plus fréquents à savoir les cyclones et la sécheresse. Toutefois, les différents secteurs étatiques en charge du développement économique et social n'intègrent pas les aspects de RRC dans leur planification. Au niveau des régions, districts et communes, des plans de développement existent mais ne tiennent pas compte des aspects de RRC. Certains pensent même que cela n'est pas nécessaire car de toute manière toute action de développement contribue d'office à une résilience des populations vis-à-vis des aléas naturels. Au niveau de la planification du développement rural, l'accent est surtout mis sur l'agriculture qui, à part certaines activités de RRC menés par les ONG dans le cadre de la sécurité alimentaire dans seulement quelques communes, n'inclut pas de manière consciente et systématique les aspects de RRC dans la planification. En plus, il semble qu'au sein des populations, l'intégration de nouvelles techniques se heurtent quand même aux vieilles habitudes et croyances.

2.6. Relèvement post-catastrophe

En matière de relèvement post-désastre, le BNGRC est l'organisme national responsable de sa planification. Elle s'assure de la participation des différents ministères dans l'évaluation des besoins. Toutefois, la partie opérationnelle est assurée par le Fond D'Intervention pour le Développement (FID). Le BNGRC a signé un protocole d'accord avec le FID qui a la charge d'effectuer par exemple la reconstruction des bâtiments publics sur financement et responsabilité légale du BNGRC. Les fonds avancés au FID proviennent des prêts contractés par le gouvernement Malgache auprès de la Banque Mondiale. En plus du BNGRC, différents ministères peuvent aussi financer le FID.

En ce qui concerne les compétences pour l'évaluation post-désastre pour la définition des programmes de relèvement, la BNGRC a reçu une formation de la Banque Mondiale (GFDRR) en 2008. Malgré cette formation, il n'est pas clair si la méthode actuelle suit vraiment le format traditionnel du PDNA tel que professé par la Banque Mondiale. La méthode utilisée à Madagascar consiste à envoyer des formulaires aux autorités locales afin d'évaluer les dégâts. Ces formulaires tiennent compte de différents secteurs tels que la santé, l'éducation, l'économie, etc. Les différents ministères procèdent aussi à des évaluations ainsi que les organisations membres du CRIC. Toutes ces informations sont centralisées au BNGRC qui les transmet ensuite au Ministère de l'Intérieur, qui les transmet

à son tour au FID. Le FID conduit aussi à ses propres évaluations et produit un rapport final à la fin de tout ce processus. Le BNGRC assure aussi intégrer une composante socio-économique importante dans sa méthode d'évaluation. Par exemple, des projets « argent contre travail » sont initiés dans le domaine de l'assainissement. Par contre ces projets s'inscrivent dans la suite des projets « d'argent contre travail » de la phase d'urgence et initiés par le PAM, la FAO, la Banque Mondiale, etc.

Au niveau de l'agriculture, pour la phase de relèvement post-cyclone, la FAO fournit d'habitude des semences aux populations. Toutefois, il devient de plus en plus difficile de trouver des semences et la FAO a donc commencé à soutenir la création de centre de production de semences dans le pays. Il reste encore le problème de stockage des semences qui influe sur la germination. La FAO est en cours d'études sur de meilleurs moyens de stockages.

L'accès aux mécanismes de micro-crédit est un atout important afin de soutenir les plus vulnérables dans la phase de relèvement. Toutefois ceci n'est pas le cas pour Madagascar puisque le système de micro-crédit semble ne pas être suffisamment flexible pour des changements en périodes de crises. Toutefois, les prêts aux communautés au taux de 2,5% restent beaucoup plus attractifs que les 17% proposés par les banques.

Malgré beaucoup d'efforts consentis par Madagascar pour de développer ses capacités en matière de planification pour le relèvement post-catastrophe, il n'est néanmoins pas clair si des mesures de réduction des risques de catastrophe soient consciemment intégrés dans ces programmes de relèvement et de reconstruction.

3. Planification de l'aménagement du territoire et autres mesures techniques

3.1. Organisation de l'Aménagement du Territoire

La vulnérabilité des populations face aux aléas n'est pas seulement liée à la pauvreté, mais aussi très largement à l'absence de suivi des règles d'urbanisation et de politique d'aménagement. A Madagascar, le plan national d'aménagement du territoire date de 20 ans et les plans régionaux de 10 ans. A cela s'ajoute l'insuffisance de ressources techniques et financières des services techniques du gouvernement pour la planification territoriale et urbaine pour développer des actions IEC plus efficaces afin de dissiper l'ignorance sur les questions du risque qui rend les populations les plus vulnérables. L'insuffisance de ressources financières est l'une des causes aussi de l'insuffisance des moyens logistiques et des moyens de communication.

Au niveau technique, le ministère de l'aménagement du territoire n'est pas régulièrement consulté par les autres ministères qui entreprennent des projets de développement. La plupart des ministères préfèrent recruter des cabinets d'études privés sans même en informer les services techniques de l'aménagement du territoire. Il reste que c'est le ministère de l'aménagement du territoire qui doit à la fin délivrer le permis de construire. Au niveau des régions se sont les maires qui délivrent les permis de construire mais toutes les régions n'ont pas assez de techniciens pour guider les maires dans leurs décisions.

3.2. Plans d'urbanisme

Au niveau urbain, il existe des plans d'urbanisme pour seulement quelques villes. Le gouvernement fait appel à des compagnies nationales privées afin d'établir ces plans. Néanmoins, les villes qui ont leurs plans d'urbanisme peinent à les mettre en œuvre par manque de moyens financiers. La majorité des villes n'ont pas de plans d'urbanisme à jour aussi parce qu'il y a un manque de techniciens et d'outils de travail adéquats pour les établir. Résultat : les bâtiments sont en général mal construits et les toitures mal faites.

Toutefois, il faut noter que les Maires ont les pouvoirs d'ordonner la destruction de constructions inadéquates (loi 244/2010) mais cela ne se passe que très rarement.

Le ministère reconnaît aussi que l'assainissement, surtout en milieu urbain reste un problème très important. Il y a par exemple de plus en plus d'inondations dû au fait que les canalisations sont bouchées par les ordures ménagères et cela à cause du comportement inadéquat des populations.

Afin de sensibiliser les autorités locales sur l'importance de la planification urbaine, le BNGRC et le Ministère de l'aménagement du territoire ont un accord de collaboration. Un atelier sur la planification et la RRC dans le cadre de l'établissement de futurs plans d'urbanisme au niveau régional a récemment été organisé. La direction a aussi accru sa collaboration avec le BNGRC et les services de la météorologie depuis 2011 afin de mieux intégrer les données sur les risques dans les nouveaux plans.

3.3. Infrastructures

En matière d'infrastructure, il faut aussi noter que la législation ne mentionne rien sur la sûreté vis-à-vis des aléas naturels dans le cadre de la construction des écoles. La plupart des écoles sont en matériaux locaux/bois et ne résistent pas aux cyclones. Les écoles construites en dur ne sont pas aux normes cycloniques et sont aussi affectées par les cyclones et tempêtes. Il y a eu des écoles modèles résistantes aux cyclones qui ont été construites à travers la coopération avec le Japon. Il en faudrait plus mais la situation financière du pays ne le permet pas.

La situation est quasi identique concernant les hôpitaux dans le pays qui ne sont pour la plupart pas construites aux normes anticycloniques. Il faut aussi noter que la majorité des cases de santé ne résistent pas aux aléas naturels et beaucoup sont régulièrement inondées car construites dans des zones à risques, ce qui démontre encore que le facteur « risque » n'est pas assez pris en compte dans certains domaines de la santé.

Plusieurs ONG tels que CARE qui font partie du projet DIPECHO ont beaucoup travaillé au niveau communautaire sur le renforcement des structures d'habitations et écoles afin de les rendre plus résistants aux cyclones. Les communautés utilisent des matériaux locaux et des techniques de constructions qui ont prouvé leur efficacité au cours des derniers cyclones. Il y a aussi de plus en plus de passerelles qui sont construites dans des zones inondables et qui permet aux populations d'être moins isolées lors d'inondations. L'UN-Habitat met aussi à disposition des manuels de constructions anticycloniques mais constate que les normes ne sont pas toujours respectées, et il y a un manque de suivi et de contrôle. Les projets DIPECHO ont permis la construction de petites digues pour protéger les habitations, l'accès à l'eau et infrastructures sanitaires, et la double utilisation des abris qui servent d'école ou de salle communale au quotidien. Il faut aussi noter le travail de certaines petites ONG telles que Saint Gabriel qui ont permis la construction de latrines anticycloniques.

Les lois concernant les codes de constructions à Madagascar datent de 1962 et ne sont plus toutes très adéquates. Il y a beaucoup de constructions illicites, surtout dans les vallées qui sont souvent inondées, ou là où les eaux stagnent à cause de la production plus importante de riz. A travers un projet de la CPGU financé par la Banque Mondiale, il est prévu de revoir les codes de constructions du pays et d'améliorer la formation des ingénieurs et autres professionnels du bâtiment. Le Décret 2010/243 du 20/04/2010 portant sur les normes de construction anti cyclonique a été adopté par le Conseil de Ministres malgache. Un fascicule a été récemment développé à l'intention des ingénieurs sur les normes de constructions anticycloniques. Toutefois, il n'y a pas suffisamment de respect des codes de construction, ni même d'étude de faisabilité pour des grands projets. Encore une fois, les autorités n'ont

pas les moyens financiers ni logistiques afin d'effectuer les contrôles réguliers et nécessaires.

Les problèmes d'infrastructures handicapent fortement le développement. A l'heure actuelle, le secteur des transports et des télécommunications est surtout caractérisé par la faiblesse et la dégradation des différentes infrastructures, laissant enclavées des zones entières, limitant les échanges et la circulation des personnes et des biens. En effet, l'isolement ou l'enclavement des régions est un déterminant important de la pauvreté. L'accès difficile aux populations rurales impliquent de très long délais de livraison de l'aide humanitaire suite à des sécheresse ou cyclones, et plus important encore un manque à gagner dû à l'incapacité de transporter des produits agricoles des centres d'abondance vers les zones de déficitaires et donc une meilleure sécurité alimentaire (ce qui fait que Madagascar importe du riz alors qu'il y a surplus de production dans certaines régions). Ce manque d'accès aux marchés fait que plusieurs paysans abandonnent l'agriculture et l'élevage dans le Sud qui est le à riz du pays, pour se tourner vers la production minière telle que le saphir. Le gouvernement a donc prévu de refaire les routes dans le Sud du pays grâce à un financement de la Banque Africaine de développement.

Recommandations pour la Priorité 4 du CAH

Facteurs environnementaux

- Continuer le travail de sensibilisation au niveau des régions sur la relation entre environnement et désastres et d'assurer le renouvellement des agents et la formation continue en matière d'environnement à tous les niveaux.
- S'assurer que le nouveau programme national d'ACC qui est prêt depuis Février 2012 intègre les aspects de RRC et environnement.
- Former les techniciens des différents Ministères (services techniques et planification) sur les méthodes et techniques d'intégration des différents concepts de RRC, d'ACC et de gestion de l'environnement dans la planification à long terme.
- Encourager l'élaboration de projet de construction d'infrastructures en eau/assainissement et voir que les nouveaux projets ou ceux en cours d'initiation prennent en compte des aspects de vulnérabilités des populations exposées aux aléas naturels, et que les infrastructures soient aussi résistantes aux aléas naturels.
- En collaboration avec l'Université de Madagascar, il est impératif d'introduire un programme de formation pour divers services techniques des ministères sur la « RRC et les écosystèmes ».
- Demander une expertise internationale et effectuer une étude sur l'impact environnemental que pourrait causer le projet Ambatovy en case de cyclones ou autres aléas naturels (et si nécessaire en faire appel à la Convention de Bâle). Cette étude pourrait servir d'étude pilote afin de définir un processus viable pour l'installation de toute industrie minière à Madagascar.

Facteurs socio-économiques

- S'assurer que les ONG continuent à obtenir un soutien pour continuer de mettre en œuvre des projets RRC et ACC au niveau communautaire une fois que le programme DIPECHO sera achevé. Il faudrait aussi diffuser les bonnes pratiques du programme DIPECHO à travers le pays et autres régions.

- Mettre en place un programme de formation des services techniques de tous les Ministères sur les méthodes d'intégration du DRR et ACC dans la planification à long terme. Une méthodologie et un cours de formation devra être adapté pour Madagascar.
- Plus particulièrement, sensibiliser le secteur minier sur la RRC et aider ses techniciens à intégrer les aspects de RRC dans leurs plans et activités.
- Mettre en place un mécanisme (la plateforme nationale) afin de renforcer la collaboration entre ONG et Ministères de tutelle afin que le gouvernement soit beaucoup plus responsabilisé et qu'elle participe aux décisions sur les projets initiés. Il faudrait que les projets des ONG soient au moins en phase avec les plans de développement du gouvernement afin d'assurer une certaine pérennité des projets à long terme.
- Aménagement du territoire et autres facteurs techniques
- Renforcer les moyens de la direction de l'urbanisme et de l'habitat afin de renforcer les codes de constructions en vigueur et d'effectuer des contrôles réguliers.
- Renforcer le rôle de la Direction de la planification territoriale en matière de coordination afin que les futurs investissements en infrastructure dans le pays tiennent compte des risques que posent certains aléas tels que les inondations.
- Soutenir l'introduction d'un système d'assurance contre les calamités naturelles dans le pays.
- Initier une campagne sur « la sûreté des écoles » et la « sûreté des hôpitaux » vis-à-vis des aléas climatiques et définir un plan d'action avec les Ministères concernés pour les renforcer.

Priorité 5 du CAH: Renforcer la préparation aux catastrophes afin de pouvoir intervenir plus efficacement à tous les niveaux lorsqu'elles se produisent

1. Cadre juridique, structure et appropriation

Madagascar dispose d'une loi relative à la politique de GRC. Selon cette loi, numéro 2003 – 010 du 05 Septembre 2003, la GRC est assurée conjointement par l'Etat, les Provinces autonomes et leurs démembrements avec la participation des ONGs régulièrement constituées, ainsi que des opérateurs économiques, les communautés ainsi que tous les citoyens.

Le décret numéro 2005-866 du 20 décembre 2005 fixant les modalités d'application de la loi numéro 2003-010 à la politique nationale de GRC stipule qu'au niveau national, le Conseil National de Gestion des Risques et des catastrophes (CNGRC), dirigé par le Premier Ministre, est en charge de la conception stratégique et de la supervision ; le Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes (BNGRC) assure quant à elle la gestion, la coordination, le suivi et l'appui au CNGRC ; les ministères techniques seront en charge des risques spécifiques et certains organismes fourniront un appui aux activités de réhabilitation d'urgence et structurelle. Depuis sa création le CNGRC n'a pu tenir que deux réunions, ce qui est considéré insuffisant.

Conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi numéro 2003-010 du 5 Septembre 2003, il est créé auprès de la Primature, un organe technique dénommé «Cellule de Prévention et de s Gestion des Urgences » (CPGU) charge d'assister le Premier Ministre.

La section 2, du chapitre 2, du titre 2 du décret numéro 2005-866 du 20 décembre 2005 a défini les missions du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes (BNGRC) qui consistent notamment à « Prendre en charge la préparation face aux catastrophes mais aussi gérer la réponse lors d'une catastrophe».

Le décret 2005-866 du 20 décembre 2005 a été abrogé et remplacé par le décret 2006-892 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du CPGU et par le décret 2006-903 relatif au fonctionnement du BNGRC.

A cet effet, le CPGU est chargé de :

- La conception, élaboration et mise à jour de la stratégie nationale en matière de GRC;
- Du suivi et évaluation de la mise en œuvre des actions de prévention, de préparation et des interventions des organismes publics agissant dans les situations d'urgence.

Le BNGRC est rattaché au Ministère de l'Intérieur et a la charge de:

- animer, d'appuyer et de soutenir les structures permanentes dénommées structures territoriales d'intervention aux fins de réduire la vulnérabilité de la population et d'assurer la promptitude des interventions;
- préparer la population, notamment dans les zones à risque, par des actions de prévention et de sensibilisation pour mieux faire face aux cataclysmes éventuels;
- centraliser toutes les informations se rapportant aux sinistres et aux besoins urgents émanant des structures territoriales d'intervention;
- analyser et synthétiser les informations se rapportant aux sinistres à communiquer au CNGRC;
- mettre en œuvre les plans de GRC;
- coordonner la distribution des dons et aides aux sinistrés et apporter son appui aux structures territoriales d'intervention;
- centraliser les différents plans se rapportant à la gestion de risques spécifiques;
- réceptionner et comptabiliser les aides et dons en nature et/ou en argent provenant tant de l'intérieur que de l'extérieur.

Le BNGRC est reconnu par beaucoup d'intervenant comme l'organe principal de coordination de la préparation et la réponse face aux catastrophes tandis que le CPGU joue ce rôle dans la planification et le suivi. Néanmoins, il existe un certain parallélisme et parfois de la confusion dans le mode de fonctionnement entre ces deux organes.

2. Rôles et responsabilités/Coordination

2.1. Coordination au niveau national¹

Au niveau national, le CNGRC, présidé par le Premier Ministre et composé des différents Ministres, définit les stratégies nationales de GRC. La CPGU, rattachée au niveau du Bureau du Premier Ministre, appui le Premier Ministre dans l'élaboration de cette stratégie nationale, l'analyse et le suivi des activités de GRC.

¹ Paragraphes repris du plan national de contingence, 2011-2012

La mise en œuvre des activités de GRC à Madagascar est sous la responsabilité du Ministre de l'Intérieur. La structure de GRC est décentralisée jusqu'au niveau des Fokontany, le découpage administratif le plus bas de Madagascar.

Le BNGRC est la structure opérationnelle rattachée au ministère de l'Intérieur. Le BNGRC a pour mandat d'assurer la coordination de la GRC au niveau national. Cette responsabilité comprend la préparation, la planification stratégique ainsi que la réponse humanitaire opérationnalisée à travers le Comité de Réflexion des Intervenants en Catastrophes (CRIC). Les ONG sont très bien représentées dans le CRIC. Le BNGRC coordonne aussi les structures techniques des ministères en charge de gestion des urgences, regroupées au sein des groupes sectoriels.

Au niveau du Système des Nations Unies, le bureau du Coordonnateur Résident dispose d'un point focal pour les questions de réduction des risques. Il est aussi appuyé par une équipe du Bureau des Nations charge de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) pour tout ce qui touche à la préparation et la réponse aux catastrophes.

2.2. Coordination au niveau régional et local

Lors des catastrophes, les communautés sont toujours les premières à répondre. Avec le peu de moyens dont dispose le BNGRC, l'esprit d'entraide et de solidarité entre les communautés est à renforcer.

Le Chef de région a la responsabilité de la préparation et de la réponse aux urgences avec l'appui supposé du BNGRC. N'ayant pas de représentation dans les régions, le BNGRC a délégué ce rôle à certaines structures décentralisées.

Au niveau provincial et communal, les comités de secours sont installés mais rare sont ceux qui sont fonctionnels.

2.3. Plans de contingence

Le plan de contingence, élaboré pour la première fois en 2007 à travers la structure de coordination existante (le BNGRC), a montré son utilité en tant qu'outil de référence nationale pendant les récentes saisons cycloniques successives. Ce plan a pour but principal d'identifier les actions à mener avant, pendant et après une crise. Il se focalise sur les cyclones et les inondations.

La préparation, les évaluations et les réponses ont été coordonnées au niveau central par le BNGRC avec l'appui du CRIC et d'OCHA pour le Bureau du Coordonnateur Résident, et réalisées à travers les groupes sectoriels/clusters opérationnels : Eau et assainissement, Education, Habitat, Logistique, Nutrition, Santé, Agriculture & Sécurité alimentaire, et Protection a été mise en place.

Annuellement, le plan de contingence est mis à jour sur la base des leçons apprises des saisons précédentes ; chaque version révisée est testée par au moins un exercice de simulation. Des plans de contingences sont aussi élaborés dans 8 régions. D'autres plans de contingence spécifiques existent ou sont en cours d'élaboration: PC épidémies et pandémies majeures (national), PC multirisques pour la région Atsinanana, PC multirisques pour la ville de Tananarive (Juillet 2012), PC sécheresse Grand sud (Juillet 2012)

3. Capacités de Réponse : Compétences (ressources humaines, spécialistes, information)

Les effectifs du BNGRC ont été renforcés de manière continue ces dernières années. Des formations périodiques sont assurées par le BNGRC et ses partenaires. Les formations se concentrent avant tout sur les secours d'urgence et il reste encore des domaines de compétences à explorer (logistique, rédaction de rapport, évaluations, suivi, etc.).

Le service des sapeurs-pompiers est géré par les municipalités. Malheureusement certaines municipalités ne disposent pas encore de ce service dû au manque de ressources. Le service des sapeurs-pompiers d'Antananarivo dispose de 113 personnes et 75 étaient en formation lors de notre mission. Leur numéro vert (118) reste accessible par la population.

Même si le pays dispose d'un Corps de la Protection Civile (CPC), il lui manque encore les moyens matériels et financiers. Le CPC est composé d'unités militaires à la disposition du Ministère de l'Intérieur. Ce corps peut être pré-positionné sur tout le territoire malgache en fonction des besoins. Un officier du CPC est basé au BNGRC afin d'assurer la liaison avec le Ministère des Forces Armées. Il est à noter aussi que tous les officiers d'Etat-major sont formés en défense civile. En cas d'alerte, le centre opérationnel des armées est activé par le Cabinet du Ministre des Forces Armées et attend les instructions du BNGRC. Toutefois, la chaîne de commandement entre le CPC et le service des sapeurs-pompiers n'est pas encore clairement définie.

Dans les autres services de l'Etat, les directions générales peuvent compter sur des cadres bien formés dans leurs domaines respectifs. Au niveau de la Croix-Rouge de Madagascar (CRM), 14000 volontaires sont formés, équipés et répartis sur l'ensemble du pays. Ils sont motivés par une politique de remboursement des frais de transports, repas et autres. La CRM dispose également de brigades d'urgences dans 3 régions et d'équipes de réponse aux catastrophes au niveau communautaire et national.

Au niveau local, peu de fonctionnaires ont reçu une formation en 1^{er} secours ou gestion de catastrophes. Des besoins importants dans ce domaine devront être considérés en particulier lors de l'établissement des Comités locaux de lutte contre les catastrophes et d'organisation des secours.

3.1. Mécanismes d'alerte précoce

Depuis 1996, un mécanisme d'alerte précoce pour la sécurité alimentaire (SAP) a été établi dans les trois régions du Grand sud (Androy, Anosy et Atsimo Andrefana) sujet à une sécheresse récurrente. Ce mécanisme fournissait des analyses consolidées aux différents partenaires. Depuis 2009, un Cluster Sécurité Alimentaire a été aussi activé dans cette région pour un meilleur suivi de la sécurité alimentaire. Ce Cluster joue un rôle de plateforme pour le partage des informations et assure une coordination. Malheureusement ce SAP n'a plus de financement depuis 2012 suivant une période de transition entre 2009 et 2011. Il a été proposé de transférer ce qui reste du SAP à l'Office National de la Nutrition.

Les importants efforts entrepris en matière de système d'alerte précoce nécessiteraient d'être renforcés pour les aléas à « développement rapide » tels que les inondations. La coordination des différents systèmes d'alerte précoces existants, en particulier pour le suivi du contenu et du format des messages ainsi que de leur transmission, et pour leur utilisation effective par les destinataires finaux, nécessite d'être assurée en permanence (système de veille/suivi) par un mécanisme adéquat.

3.2. Gestion de l'information

En général il est difficile de parler de la gestion des catastrophes sans une bonne gestion de l'information. Le BNGRC dispose d'une unité de gestion de l'information. Cette unité est appuyée par des partenaires. Il dispose d'un formulaire d'évaluation rapide des besoins.

Le service météorologique fournit des bulletins quotidiens contenant des informations aussi bien météorologiques qu'hydrologiques et agronomiques. Ces informations et alertes sont partagées avec le BNGRC qui les transmet à la primature, au media incluant les radios locales, et à tous les acteurs humanitaires en cas de cyclone. Les médias, en particulier les radios locales, jouent aussi un rôle important dans la transmission de l'information et de l'alerte vers la population, souvent à travers des bulletins d'information. La difficulté actuelle réside dans le suivi de l'utilisation effective par les populations des informations et des alertes transmises.

Depuis quelques années, des systèmes d'alerte parallèles sont adoptés au niveau des communautés. L'utilisation des drapeaux à différente couleur, selon le niveau de l'alerte, est le fondement de ce système.

L'insuffisance de feedbacks par rapport à l'adéquation du contenu des informations d'alerte délivrées, par rapport aux besoins des destinataires ciblés sur le terrain, constitue une des contraintes soulevées par ces institutions techniques.

4. Ressources opérationnelles (matériel et équipement)

4.1. Canaux et outils de communication

La population dispose de numéros pour alerter le BNGRC: 0343400144, 02259450, 0335611111. Le numéro 118 sert à alerter les sapeurs-pompiers municipaux. La communication par VHF ou HF est utilisée lors des phases d'urgence. Toutefois, le réseau HF ne couvre pas tout le territoire national.

Le BNGRC avait initié un projet SMS afin de développer un système de collecte et traitement des données générées par les Fokontany lors de catastrophes à « développement rapide » afin de faciliter la prise de décision en cas de cyclone et inondation, et assurer un archivage et une consultation faciles des données et analyses compilées. Il existe 6 millions de puces actives pour 20 millions d'habitants dans le pays. Par contre, si le réseau téléphonique est affecté par les intempéries, cela peut perturber la transmission de données par SMS.

4.2. Assistance humanitaire

Le gouvernement malgache dispose d'un stock (vivres et articles non vivres) national de sécurité qui est réparti dans plusieurs localités.

Tous les acteurs humanitaires disposent des stocks pré-positionnés, plus ou moins bien répartis sur l'ensemble du territoire avant le début de la saison cyclonique. Ces stocks permettent en général d'assurer les besoins du premier cyclone (cyclone tropical). En cas de second cyclone puissant, le pays doit faire recours à l'appel à l'aide internationale. Par exemple, le PAM dispose aussi de stocks de vivres, surtout dans le Sud du pays, qui lui permet de fournir de l'assistance à environ 800 cantines scolaires. La Croix-Rouge de Madagascar dispose elle de stocks, particulièrement dans le Nord.

4.3. Logistique

Du côté logistique, le BNGRC dispose de quelques camions et des voitures légères. Ce nombre reste encore insuffisant surtout lors de déploiement des points focaux régionaux. Le problème principal à Madagascar reste les routes, particulièrement dans le Sud, et de leur état dans tout le pays en cas de cyclone ou inondation. Exemple de conséquence : lorsque certaines régions du Sud font face à un déficit alimentaire, il arrive que des régions voisines écoulent leurs excédents vers le Nord et non là où il y a les besoins à cause de l'état des routes.

Le corps des sapeurs-pompiers d'Antananarivo dispose de 5 camions incendie (900 à 2500l). Ces camions peuvent cependant être insuffisants pour couvrir deux urgences simultanées. Les aéroports du pays sont aussi souvent inondés pour plusieurs jours après un cyclone. En général, toutes les capacités logistiques du pays ont été inventoriées et mentionnées dans le plan national de contingence: route, chemin de fer, aéroport, port maritime, camions, moyens aériens, pont Bailey, etc.

5. Allocation des ressources/ Financement

Quoique largement insuffisant, le BNGRC bénéficie d'un budget du Gouvernement. Ce budget ne permet pas au BNGRC de se déployer dans les régions afin de faciliter la coordination locale.

Recommandations pour la Priorité 5 du CAH

Cadre juridique, structure et appropriation

- Développer une politique générale de l'Etat prenant en compte la gestion des catastrophes et qui clarifie les rôles et responsabilités des structures existantes
- La plateforme nationale et ses sous-groupes techniques pourraient être officialisés par décret sans nécessairement attendre la mise à jour de la stratégie nationale et d'une loi y relative. Cela permettrait de renforcer les activités techniques et opérationnelles de la plateforme qui pourraient ainsi bénéficier d'appuis des bailleurs. Il faudrait également envisager la possibilité d'ancrer la plateforme nationale au niveau de la Primature.
- Mettre le BNGRC et le CNPGU sous une seule Direction dépendant de la primature. Le CPGU assurant l'animation de la plateforme pour la réduction des risques de catastrophes et le BNGRC la préparation et la réponse face aux catastrophes.
- Accélérer la révision Stratégie nationale pour la gestion des catastrophes en y définissant clairement le rôle de chaque entité afin d'éviter la duplication.
- Réactiver et modifier les termes de références du CNGRC en y instituant l'organisation deux réunions annuelles ordinaires – une avant la saison cyclonique et une autre après afin de tirer les leçons.
- Sur la base de la stratégie nationale pour la gestion des catastrophes, développer des stratégies régionales, communales, etc.

Rôles et responsabilités/Coordination

- Finaliser les Plans en cours d'élaboration et mettre à jour le Plan national avec les partenaires principaux et préparer les plans sectoriels.
- Développer un plan national de contingence multirisque et établir des liens avec tous les autres plans existants (épidémies)
- Sensibiliser tous les acteurs à la préparation des risques de catastrophes en continuant à organiser des exercices de simulation.
- Continuer à impliquer les partenaires du Système des Nations Unies, le Croissant-Rouge, les ONGs, la société civile et le secteur privé dans la planification et la réponse.
- Institutionnaliser la fonction du BNGRC au niveau des régions et assurer sa représentation visible ainsi que l'établissement d'un budget et de termes de référence afin qu'il puisse effectuer sa mission de coordination.

Capacités de Réponse : Compétences (ressources humaines, spécialistes, information)

- Créer des casernes de sapeurs-pompiers dans les autres municipalités qui n'en disposent pas. Une autre option serait d'intégrer le CPC au sein des Sapeur-pompier afin d'assurer un quadrillage face aux risques identifiés (à rediscuter !!!).
- Faire adopter sans délai un nouveau décret de reconnaissance du Croissant-Rouge conforme aux normes internationales et de son rôle élargi et assurer que ce rôle soit également reflété dans la nouvelle législation sur la gestion des catastrophes.
- Renforcer la formation des intervenants nationaux en gestion des catastrophes (compréhension de la GRC, gestion de cluster, conception de projets, aspect civil-militaire, etc).

Mécanismes d'alerte précoce

- Développer un SAP national multirisques en y intégrant les autres SAP sectoriels.
- Harmoniser des indicateurs afin de pouvoir intégrer les SAP sectoriels.

Gestion de l'information (Merci de lire le rapport de OCHA ROSA-Tinago Chikoto afin d'aligner ses recommandations avec celles de ce rapport)

- Appuyer le système de gestion de l'information, mis en place au sein du BNGRC, aussi bien au niveau national que local pour la prise de décision pour les activités de coordination, à la préparation et la réponse.
- Faire l'état des lieux des indicateurs d'évaluation et les harmoniser pour une meilleure analyse (opérabilité des données).
- Formaliser le flux des données entre les organes bases a Antananarivo et les comités locaux.

- Travailler avec les media pour la diffusion des infos sur les risques et les causes des catastrophes à Madagascar et comment les réduire et/ou se préparer à la réponse.

Ressources opérationnelles (matériel, équipement)

- Evaluer la capacité de la chaîne logistique et sa sécurisation incluant les aéroports/aérodromes.
- Renforcer les moyens logistiques surtout aériens afin d'améliorer l'assistance dans les zones à accès difficiles.
- Etablir un numéro vert à 3 chiffres en collaboration avec les compagnies de téléphonie mobile.
- Développer des protocoles de communication clairs et complets entre toutes les organisations.
- Mise en place de filet de sécurité (stocks) surtout dans les régions à accès difficile.
- Améliorer les capacités de stockage surtout dans les régions.

Allocation des ressources/ Financement

- Faciliter l'accès aux fonds d'urgence aussi bien par les structures étatiques que les autres intervenants.
- Décentralisation des moyens financiers/matériel au niveau local.

Fin du Rapport.

ⁱ Banque Mondiale : Note sectorielle sur la GRC