

La Gestion des risques de catastrophes au Sénégal
Analyse critique des plans de contingences

Résumé

Ces dernières décennies ont été marquées au Sénégal, par la survenance plus fréquente de plusieurs catastrophes naturelles, ce qui a conduit le pouvoir public à élever la gestion des risques de catastrophes (GRC) au rang des priorités de l'action du Gouvernement. Au Sénégal, la GRC est traditionnellement assurée à travers : la Commission Supérieure de la Protection Civile (CSPC) et la Direction de la Protection Civile (DPC). La DPC est chargée de la conception générale du plan ORSEC et travaille en étroite collaboration avec les Agences du Système des Nations Unies chargées de l'humanitaire, la FICR et la Croix Rouge Sénégalaise. Il faut préciser que le plan ORSEC est renforcé par les plans de contingence sectoriels élaborés par les Agences du SNU et les ONG spécialisées dans la RRC (Le Plan d'Opération Interne, Le plan Particulier d'Intervention, Le Plan Spécial d'Intervention, Le Plan Vert, etc.). Ainsi, et notamment pour le secteur de la santé à l'image du plan national de contingence grippe pandémique, la stratégie globale consiste à l'intégration de la réponse (sanitaire notamment) du comité de gestion des épidémies au cadre du plan d'organisation des secours (Plan ORSEC) et à l'approche Cluster de coordination des organisations internationales.

Toutefois, ce qu'il faut préciser, c'est que les nouvelles mesures initiées par l'Etat du Sénégal, n'ont pas suffisamment été articulées aux cadres institutionnels existants, du fait notamment de la faible concertation avec toutes les parties prenantes, particulièrement les structures traditionnelles de la Protection Civile (DPC et BNSP). Ainsi, l'étude met en exergue une faible prise en charge des besoins d'adaptation du cadre institutionnel, la multiplicité des acteurs et interventions, sans leadership réel. Ce qui rend difficile, voire hypothétique, le pilotage et la coordination efficace de la politique de l'Etat en matière de GRC. Au plan consultatif, la revue établit le caractère peu fonctionnel du cadre consultatif de la GRC au Sénégal, malgré la mise en place formelle de la Plateforme Nationale pour la Prévention et la Réduction des Risques Majeurs de Catastrophes en 2008, conformément aux recommandations du Cadre d'Action de Hyogo (CAH). Au plan exécutif, les entités traditionnelles de la GRC ont peu évolué depuis leur mise en place aux lendemains des indépendances, en l'occurrence la Direction de la Protection Civile et le Groupement National des Sapeurs-Pompiers. Cette dernière entité a été transformée en Brigade sans que les conditions de sa mutation institutionnelle soient réunies. Somme toute, les principales lacunes que l'étude révèle, sont les suivantes : l'absence de données fiables sur les zones à risques, sur les impacts des catastrophes ; l'absence de système d'alerte et le défaut de surveillance des zones à risque; le manque de moyens de l'Etat et des collectivités locales pour faire face à certaines catastrophes et l'insuffisance de synergie et de concertation entre les structures intervenant dans le domaine de la gestion des risques (prolifération des acteurs).

L'étude montre également la présence d'une pluralité d'acteurs dont les interventions ne sont pas suffisamment coordonnées et harmonisées dans le cadre de la mise en œuvre des politiques et programmes GRC. Enfin, il est important de préciser que la complexité du dispositif institutionnel de la GRC, la pluralité des interventions, la faible mise en œuvre des mécanismes opérationnels ainsi que la faiblesse des capacités, sont autant de facteurs qui nécessitent, dans un contexte de recrudescence des risques de catastrophes, des mesures fortes et appropriées pour rationaliser le dispositif institutionnel.

1. Objet de l'étude et démarche méthodologique

La présente revue vise à disposer d'une meilleure lisibilité du schéma et des mécanismes institutionnels de la GRC, caractérisés par une pluralité d'intervenants.

Dans ce cadre, l'étude visait les objectifs spécifiques suivants :

- Identifier les parties prenantes de la GRC et clarifier leurs mandats ;
- Répertorier les organes qui composent le dispositif institutionnel de la GRC et qualifier leur fonctionnement ;
- Examiner les capacités d'intervention des organes en charge de la GRC ;
- Faire ressortir les incohérences et faiblesses des mécanismes/instruments institutionnels de la GRC ;

En effet, la GRC recouvre une réalité plurielle avec plusieurs dimensions. Compte tenu des objectifs assignés à la mission et des délais de réalisation, l'étude s'est focalisée sur les aspects jugés prioritaires par le commanditaire. Il s'agit notamment de l'identification des parties prenantes de la GRC et la clarification leurs mandats, de la structuration du cadre consultatif et exécutif de la GRC, de l'analyse de l'efficacité des mécanismes opérationnels.

Approche méthodologique et planning de travail

Le consultant à qui la mission est confiée est tenu, selon une démarche participative et multisectorielle, de discuter avec l'ensemble des décideurs et acteurs gouvernementaux, non gouvernementaux, sociaux et privés mais aussi d'intégrer les résultats des rapports déjà établis sur la thématique. Ainsi, sous la supervision des Professeurs Dr Jacques André NDIONE du CSE et Dr Ousmane NDIAYE de l'ANACIM, le consultant à identifier et rencontrer des acteurs du Gouvernement, du secteur privé, de la société civile. .

Ainsi, et pour atteindre les objectifs assignés au consultant, les travaux ont été déroulés selon une méthodologie articulée autour des trois axes fondamentaux qui sont : (1) la revue documentaire, (2) le processus de consultation, (3) la validation et la communication. La revue documentaire a donc permis d'exploiter la documentation utile produite au plan international et au plan national en matière de réduction des risques de catastrophe, pour en tirer les enseignements pertinents. A cet effet, les rapports des organismes gouvernementaux compétents, les bureaux spécialisés du système des nations unies, les organisations non gouvernementales ou humanitaires, les institutions de recherches et de formation ont été collectées.

2. Contexte et cadre de référence stratégique

La mise en œuvre des stratégies et programmes de Gestion de Risques et Catastrophes (GRC) au Sénégal est aujourd'hui essentiellement influencée par l'évolution du cadre international qui encourage à des situations plus résilientes au niveau des Etats, à l'horizon 2015. Le cadre stratégique et politique de la protection civile au Sénégal est articulé autour de mécanismes internationaux, régionaux et nationaux.

2.1 Contexte et cadre de référence international, régional, sous régional de la GRC

Au niveau international, des événements importants ont marqué le contexte de la GRC. Ainsi, il faut remonter à la fin des années 1980 avec la décision prise par l'Organisation des Nations Unies (ONU) de célébrer la Journée Internationale de la Prévention des Catastrophes Naturelles, chaque 2ème mercredi du mois d'octobre. Dans cette même lancée, la période de 1990 à 1999 a également été désignée Décennie Internationale de la Prévention des Catastrophes Naturelles (DIPCN) avec pour objectif la consolidation au niveau mondial des efforts en matière de prévention des catastrophes naturelles.

Autre fait marquant à l'échelle internationale, c'est la réunion tenue en mai 1994 à Yokohama (Japon) à l'occasion de la 1ère Conférence Mondiale sur la Prévention des Catastrophes Naturelles dans le cadre de la DIPCN. Initiée par les États membres de l'ONU aux côtés d'Organisations Non Gouvernementales (ONG), d'Organisations Internationales, de représentants de la communauté scientifique, des milieux d'affaires, du secteur privé et des médias, cette rencontre a abouti à l'adoption de la Stratégie et du Plan d'Action de Yokohama pour un monde plus sûr au 21ème siècle.

Ces mesures d'envergure ont été suivies en 2000 par l'adoption de la Stratégie Internationale de l'Organisation des Nations Unies pour la prévention des Catastrophes (ONU/SIPC) dont le Secrétariat Interinstitutionnel est l'instance de coordination des programmes d'action dans le cadre des mesures de prévention. Cette vision a été aussi présente au Sommet Mondial pour le Développement Durable tenu en 2002 en tant que question essentielle du développement durable.

Enfin, le mécanisme international le plus récent et sans doute le plus important est la deuxième Conférence Mondiale sur la Prévention des Catastrophes (CMPC-II) qui eut lieu en janvier 2005 à Kobé-Hyogo (Japon), dont les conclusions constituent désormais la feuille de route pour la gestion des catastrophes. Cette conférence a permis à 168 Etats membres des Nations Unies d'adopter la Déclaration et le Cadre d'Action de Hyogo (CAH) sur l'horizon 2005-2015 « pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes ».

L'objectif général du CAH est la réduction de manière substantielle des pertes en vies humaines et des dommages subis par les collectivités et les pays sur les plans social, économique et environnemental. Cet objectif est décliné en trois axes stratégiques : (1) l'intégration de la réduction des risques de catastrophe dans les politiques et la planification du développement durable, (2) la mise en place et le renforcement des institutions, des mécanismes et des moyens en vue d'accroître la résilience face aux aléas et (3) l'incorporation systématique des approches de réduction des risques dans la mise en œuvre des préparations aux urgences, aux réponses et aux programmes de relèvement.

Les grandes lignes de la conférence susmentionnée font ressortir les cinq défis thématiques ou priorités à relever pendant la décennie, à savoir :

Priorité 1: Eriger la réduction des risques en priorité ;

- Priorité 2: Identifier les risques et passer à l'action ;
- Priorité 3: Instaurer une compréhension et une conscience du risque ;
- Priorité 4: Réduire les risques ;
- Priorité 5: Se préparer et se tenir prêt à agir.

Le Sénégal a également souscrit à plusieurs traités et/ou conventions, liés à la GRC, au plan régional et sous régional dont les plus importants sont :

✓ **Au niveau régional**

La 3^{ème} Session ordinaire du Sommet de l'Union Africaine qui fut organisée du 06 au 08 juillet 2004 à Addis-Abeba (Ethiopie) et qui a favorablement accueilli la Stratégie Régionale Africaine de Réduction des Risques de Catastrophes (SRARRC), élaborée en collaboration avec le Secrétariat du NEPAD (Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique), avec l'appui du Secrétariat Interinstitutionnel de l'ONU/SIPC et la coopération du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ainsi que de la Banque Africaine de Développement (BAD). La SRARRC a pour but d'assurer un engagement politique accru des Etats Africains vers la réduction des risques de catastrophe par une meilleure gestion des connaissances et une meilleure prise de conscience des populations en matière de RRC. Ce document suggère un certain nombre de grands axes d'action qui s'accordent avec le CAH.

La 8^{ème} session ordinaire du Conseil Exécutif de l'Union Africaine, tenue du 16 au 21 janvier 2006 à Khartoum (Soudan) qui a approuvé le Programme d'Action Africain 2006-2010 sur la Réduction des Risques de Catastrophes (RRC), élaboré conformément à l'esprit de la SRARRC et qui exhorte tous les Etats membres de l'Union et les Communautés Economiques Régionales (CER) à le mettre en œuvre. Ce programme a été revu et prorogé jusqu'en 2015, pour s'accorder avec le CAH.

✓ **Au niveau de la sous-région ouest africaine**

La CEDEAO est en train de mettre sur pied un réseau pour la RRC qui vise à développer un partenariat entre les Etats membres dans divers domaines tels que la recherche et la formation, les échanges d'expériences, les appuis techniques et matériels, les actions humanitaires, les interventions communes et les plans d'urgence sous régionaux.

2.2 Contexte et cadre de référence national

Les divers accidents majeurs, calamités et catastrophes survenus au cours des vingt dernières années ont amené les autorités du Sénégal à tirer les enseignements qui s'imposent, parmi lesquels, l'inefficacité de nos systèmes de prévention et de gestion des catastrophes et leurs conséquences au plan économique et social. Mieux, ces enseignements ont renforcé davantage la volonté politique du Gouvernement du Sénégal de respecter les engagements pris envers la communauté internationale. C'est ainsi qu'au niveau national, après avoir défini la Stratégie Nationale de Protection Sociale et de Gestion des Risques de Catastrophes, le Gouvernement du Sénégal a pris l'option d'intégrer la Réduction des Risques de Catastrophes (RRC) dans ses Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP I et II et DPES) comme un axe stratégique. Mieux, il a fait de la RRC une question centrale dans les engagements pris au niveau du Groupe Consultatif de Paris, dont le suivi est assuré au plus haut niveau par la Primature.

Cette volonté politique de l'Etat du Sénégal s'est poursuivie par (i) l'adoption d'une Plateforme Nationale de Réduction des Risques majeurs de Catastrophes en 2008, mise en place dans le cadre du « Projet d'Appui au Programme National de Prévention, de Réduction des Risques Majeurs et de Gestion des Catastrophes Naturelles dans le contexte de réduction de la pauvreté » financé avec

le concours du PNUD et (i) l'élaboration d'un Programme National Intégré de Réduction des Risques de Catastrophes.

Enfin, dans le cadre de la nouvelle Stratégie Nationale de Développement Economique et Social (SNDES 2012-2017), adoptée en novembre 2012 en remplacement du DPES, pour tenir compte de la volonté et des orientations des nouvelles autorités, le Sénégal entend poursuivre ses efforts en matière de GRC à l'horizon 2017, à travers les objectifs stratégiques suivants :

- **prévenir et réduire les risques majeurs de catastrophes**, à travers la promotion de la culture de la prévention et de la gestion des risques de catastrophes, la mise en place d'un système d'alerte précoce sur les risques naturels, le développement de plans de contingence au niveau national et régional et la maîtrise des accidents industriels majeurs ;
- **améliorer la gestion des catastrophes naturelles**, avec la mise en place d'un mécanisme d'assistance et d'indemnisation des victimes de catastrophes et le renforcement des capacités des acteurs de la protection civile.

Mécanismes de réduction des risques de catastrophe au Sénégal

1. Les risques majeurs identifiés au Sénégal

Le Sénégal est à la fois un pays sahélien très sensible aux impacts des changements climatiques, un pays côtier le plus avancé dans la façade occidentale de l'Océan Atlantique, exposé au phénomène de l'érosion côtière, enfin un pays en voie de développement, de construction et d'industrialisation en proie aux risques générés par le développement, l'activité humaine ou les atteintes à l'environnement. De la sorte, les risques majeurs de catastrophes, sources de vulnérabilité pour les populations, auxquels le Sénégal fait face peuvent être classés en :

- aléas naturels,
- risques industriels et technologiques
- et risques infrastructurels et bâtimentaires.

Ces risques majeurs sont liés à des aléas tels que les inondations, les accidents industriels, les accidents du Transport de Matières Dangereuses (TMD), les accidents du transport maritime, les aléas climatiques du domaine agro-sylvo- pastoral (sécheresse, dérèglement climatique, péril acridien, attaques aviaires, épizooties, pathologies des plantes, feux de brousse, etc.), l'érosion côtière, les incendies de marché, la foudre, les effondrements de bâtiments, etc. Toutefois, il est important de préciser que les risques majeurs ci-dessus cités affectent les populations les plus vulnérables et favorisent par voie de conséquence le phénomène de pauvreté et de la précarité tout en altérant, et ce dans une moindre mesure, les efforts de développement du pays.

2. Les mécanismes de réduction des risques de catastrophe au Sénégal

2.1. Catégorisation d'acteurs intervenant dans la GRC

Les parties prenantes à la GRC au Sénégal peuvent être classées en quatre (4) catégories d'acteurs ci-dessous :

- les Acteurs étatiques et assimilés;
- les Partenaires Techniques et Financiers;
- le Secteur privé;
- et la Société civile.

2.1.1. Les Acteurs étatiques et assimilés

Dans cette catégorie d'acteurs, on peut citer la Direction de la Protection Civile (DPC) et la Brigade Nationale des Sapeurs-Pompiers (BNSP). Elle regroupe notamment l'ensemble des structures engagées dans la GRC au Sénégal et qui sont directement ou indirectement rattachées à l'Etat. D'une manière générale, il s'agit de départements ministériels, notamment de l'Urbanisme, l'Assainissement, l'Environnement, la Santé, l'Aménagement et la Restructuration des zones d'inondation, d'agences et/ou d'offices, des collectivités locales, mis en place pour traiter de tout ou partie, de la problématique de la Gestion des Risques de Catastrophes. Ainsi, les principales tâches suivantes peuvent être assignées aux acteurs étatiques et assimilés :

- Définition de la politique, des programmes et stratégies de GRC ;
- Définition du cadre légal et réglementaire en matière de prévention et de gestion des risques et catastrophes

- Mise en place du dispositif et des mécanismes institutionnels de la GRC ;
- Organisation de la concertation et de la mobilisation de tous les acteurs de la GRC ;
- Contrôle et suivi du respect des textes en vigueur ;
- Mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de GRC.

Il convient toutefois, de souligner que la prise en charge efficace de ces différentes missions est limitée, d'une part par l'importance des structures mises en place et revendiquant quasiment les mêmes prérogatives et, d'autre part, par l'absence d'un leadership réel pour la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de GRC.

2.1.2. Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF)

L'Etat du Sénégal a bénéficié, au cours de ces dernières années, et dans le cadre de la coopération internationale en matière de GRC, d'un appui soutenu des Partenaires Techniques et Financiers pour lutter contre les catastrophes majeures survenues, en l'occurrence les inondations. Ces partenaires interviennent sous plusieurs formes, allant du financement d'infrastructures, d'équipements au renforcement des capacités et à la mise en place de mesures à caractère institutionnel pour adapter et rationaliser le dispositif d'intervention. Dans cette optique. Il faut noter que les structures opérationnelles chargées de la GRC bénéficient d'un intérêt réel de la part des partenaires techniques et financiers, disposés à accompagner tout le processus de mise en œuvre des projets, du développement institutionnel, et visant la mise à niveau des capacités d'intervention pour une meilleure prise en charge des missions.

Similairement aux acteurs étatiques et assimilés, l'apport des Partenaires Techniques et Financiers est aujourd'hui insuffisamment optimisé du fait de la faible coordination de leurs interventions. Dans ce cadre, la mise en place d'un **groupe GRC** pour les PTF, servant de cadre de concertation entre bailleurs et de dialogue avec les pouvoirs publics sur cette problématique majeure, apparaît comme une nécessité pour mutualiser les moyens et favoriser le financement des besoins prioritaires.

2.1.3. Les Acteurs du Secteur privé

De nombreuses dispositions réglementaires et légales consacrent des missions spécifiques aux acteurs du secteur privé en matière de GRC, dont le marché, notamment en termes de besoins d'équipements spécialisés (véhicules d'intervention échelles mécaniques, grues et engins lourds, équipements de protection individuelle, ambulances médicalisées, divers équipements destinés au SAP, etc.) constitue de réelles opportunités d'affaires à saisir. Leurs interventions peuvent être déclinées autour des principaux aspects suivants :

- Mise en place d'organes dédiés à la sécurité, notamment les comités d'hygiène et de sécurité ;
- Elaboration et actualisation des mesures d'hygiène et de sécurité, notamment les POI, PPI, etc. ;
- Réalisation d'exercices périodiques de simulation ;
- Information et formation du personnel sur les dispositions et mécanismes d'hygiène et de sécurité ;
- Contribution au débat public sur la GRC, à travers les cadres de concertation mis en place ;
- Offre de services et prestations pour couvrir les besoins en matière de GRC.

De manière générale, très peu d'entreprises observent les dispositions prévues en matière de GRC. La mise en place des comités d'hygiène et de sécurité (CHS) et l'élaboration des POI et des PPI ne sont pas systématiquement respectées par les entreprises concernées. C'est pour pallier cette situation que le Ministère de l'Intérieur a signé avec le Conseil National du Patronat (CNP), en 2002, une Charte sur la prévention et la gestion des accidents et catastrophes en milieu professionnel. Cette initiative vise à améliorer le niveau de sécurité dans les entreprises en privilégiant la prévention et une meilleure organisation des secours dans les situations d'urgence.

2.1.4. Les Acteurs de la Société Civile

Ils regroupent plusieurs types d'intervenants, notamment des Organisations non gouvernementales (nationales et internationales), des organisations communautaires de base (OCB), des associations classiques (ASC), etc. Les interventions portent principalement sur les axes suivant :

- Plaidoyer pour une meilleure prise en charge des besoins en matière de GRC ;
- Information, Education et Communication (IEC) pour les populations sur la GRC ;
- Contribution aux activités d'identification, d'évaluation et de surveillance des facteurs de risques de catastrophe par les acteurs à la base (observation spatiale, gestion de l'environnement et mise en place de système d'alerte précoce, etc.) ;
- Mobilisation sociale dans le cadre de l'assistance et de l'organisation des secours aux victimes de catastrophes, particulièrement au cours de la phase de réponse/relèvement rapide.

Dans cette catégorie d'acteurs, il est tout aussi important de souligner que, globalement, l'intervention est limitée par la faible connaissance et maîtrise de la problématique GRC, alors que l'engagement de la société civile apparaît comme décisif pour une plus grande conscientisation des populations, d'une part, et le plaidoyer auprès des pouvoirs publics pour la mobilisation des ressources à la hauteur des défis et priorités, d'autre part.

2.2 Structuration et fonctionnement du cadre institutionnel

Le but de la résilience est d'accroître la capacité générale de résistance et de régénération des systèmes (techniques et socio-économiques) étant donné la diversité, la complexité et l'imprévisibilité des risques. Celle-ci passe nécessairement par la mise en place de structures dédiées à la gestion des risques et catastrophes. A partir des années 1990, plusieurs catastrophes d'ordre naturel et infrastructurel (les invasions acridiennes de 1988 et 2004, l'explosion d'une citerne d'ammoniac à la SONACOS de Bel Air en 1992 avec plus de 30 morts, l'accident de transport maritime en 2002 avec le bateau le Joola avec plus de 1800 morts et les centaines de sinistrés des inondations au cours de ces dix dernières années) ont contribué à une prise de conscience plus élevée de la vulnérabilité des populations aux catastrophes et conduit les pouvoirs publics à prendre d'importantes mesures pour prévenir les risques majeurs et atténuer leur impact sur les personnes, les biens et l'environnement.

Le cadre institutionnel de la Gestion des Risques de Catastrophes au Sénégal est constitué de plusieurs structures aux statuts très diversifiés dont les premières entités datent de l'époque coloniale. Il est constitué de deux niveaux : **le niveau consultatif et le niveau exécutif**.

Le cadre consultatif répond au souci de partager l'action publique en matière de GRC avec ceux qui la vivent en les informant, les écoutant et les associant à la réflexion et au processus de décision. L'objectif visé est de donner à toutes les parties prenantes l'occasion de se prononcer sur les enjeux collectifs, à côté des acteurs traditionnels, en l'occurrence les structures étatiques. La

mise en place d'une Plateforme RRC en 2008 répond à cette finalité.

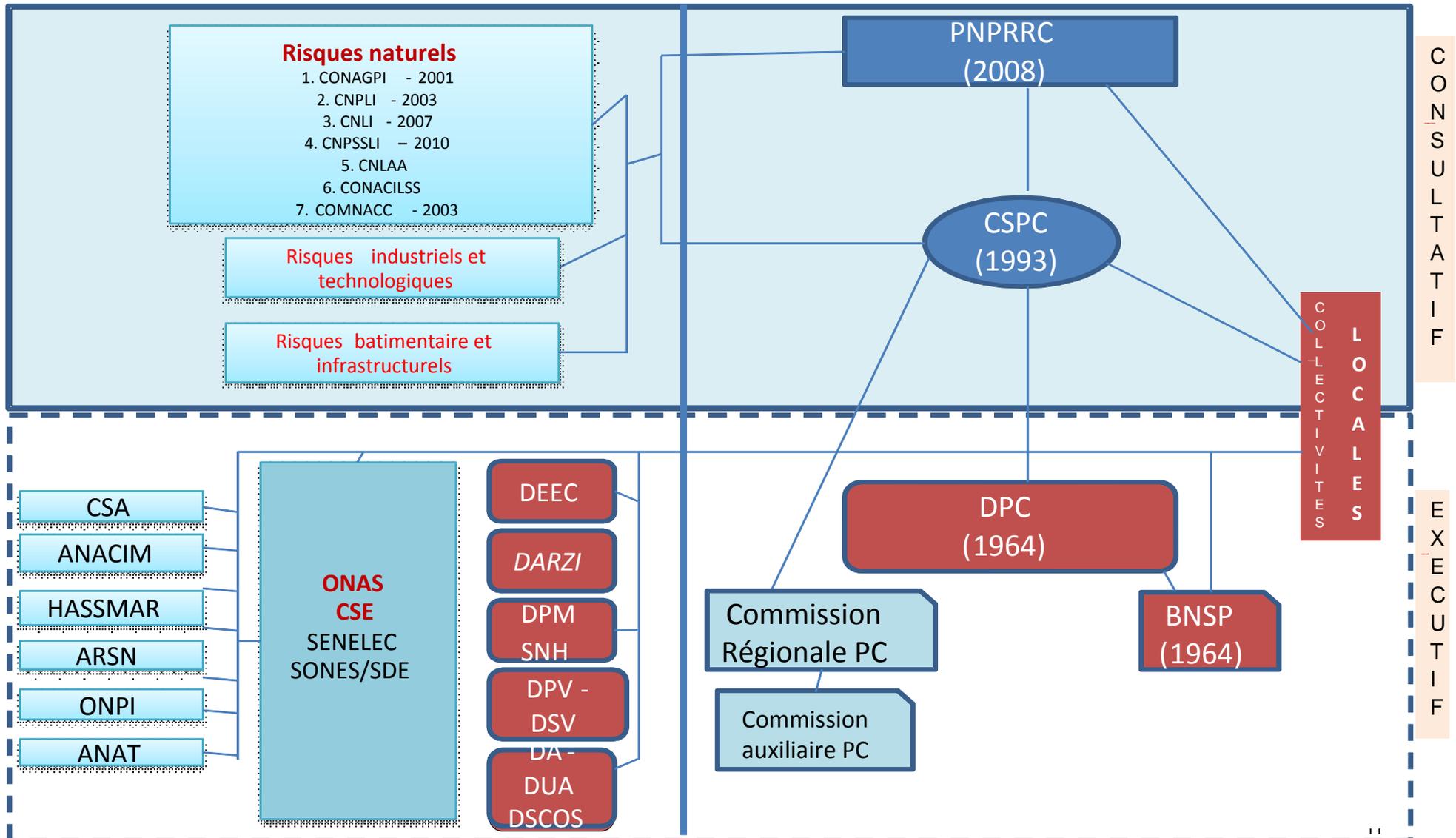
Le cadre exécutif répond dès lors à la nécessité de disposer de structures opérationnelles chargées de la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de GRC et de la mise en cohérence des interventions.

Le schéma ci-dessous permet de classer et de montrer la pluralité des structures qui interviennent en matière de GRC, au niveau consultatif et exécutif et selon leur champ d'intervention, transversal ou sectoriel.

LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA GRC AU SÉNÉGAL : de 1960 à nos jours

SECTORIEL

TRANSVERSAL



2.2.1 Cadre consultatif

La concertation s'impose progressivement comme un principe de l'action publique dans tous les domaines d'intervention du Gouvernement. Son développement est lié à la nécessité d'associer et d'engager les différentes parties prenantes à la définition, la coordination et au suivi-évaluation des interventions en vue de leur appropriation et pour des impacts plus importants à l'échelle des changements souhaités.

Au Sénégal, le dispositif institutionnel de concertation des parties prenantes en matière de GRC est caractérisé par la coexistence de cadres d'échange à dimension transversale et sectorielle.

Pour la première catégorie, il s'agit d'abord de la Commission Supérieure de la Protection Civile (CSPC), mise en place en 1993, suite à l'explosion d'une citerne d'ammoniac à la SONACOS de Bel Air en 1992 avec plus de 30 morts. Cette catastrophe majeure a servi de déclic aux autorités de l'époque sur la nécessité d'engager un dialogue inclusif entre toutes les parties prenantes de la protection civile au Sénégal. Puis en 2008, pour matérialiser les engagements souscrits par l'Etat au plan international, à travers le CAH, le décret n° 2008-211 du 04 mars 2008 met en place la Plateforme Nationale pour la Prévention et la Réduction des Risques majeurs de Catastrophe (PNPRRC).

A côté de ces deux organes de concertation à dimension transversale, plusieurs comités et commissions interministériels ont été créés pour une meilleure prévention des risques, notamment les risques naturels et particulièrement les inondations qui constituent la pierre angulaire du dispositif mis en place.

2.2.1.1. Les organes de concertation à caractère transversale

❖ **La CSPC et ses relais régionaux et départementaux : un cadre de concertation non inclusif et peu fonctionnel**

Mise en place par le décret n° 93-1289 du 17 novembre 1993, abrogé et remplacé, cinq (5) ans plus tard, par le décret n° 99-158 du 22 février 1999 fixant sa composition, son fonctionnement et ses attributions, «la Commission Supérieure de la Protection Civile est, **à titre consultatif**, chargée d'assister le Ministre de l'Intérieur, particulièrement dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes.»

Relayée respectivement au niveau des régions et départements par les commissions régionales et auxiliaires, elle dispose notamment des prérogatives ci-après :

- donner un avis sur toutes les questions de protection civile que le Ministre de l'Intérieur lui soumet;
- examiner les conditions d'application des lois, décrets et arrêtés relatifs à la Protection civile;
- contribuer à la coordination des activités sectorielles de prévention des catastrophes et d'organisation des secours;
- veiller à la bonne exécution des missions dévolues aux commissions régionales et auxiliaires de Protection civile;
- assurer le suivi, auprès de la DPC, de l'examen des dossiers de construction ou de transformation des établissements recevant du public de la 1^{ère} catégorie (+ de 1500 personnes), des établissements classés et des immeubles de grande hauteur.

Présidée par le Ministre de l'Intérieur, la CSPC comprend les membres suivants :

- le Directeur de la Protection Civile;
- le Commandant du Groupement National des Sapeurs-Pompiers;
- le Représentant de la Présidence de la République;
- le Représentant de l'Assemblée Nationale;
- le Représentant de la Primature;
- le Directeur Général de la Sûreté Nationale;
- le Directeur des Collectivités Locales;
- les Représentants de la quasi-totalité des ministres du Gouvernement;
- 1 Gouverneur;
- le Représentant des Présidents de Conseil Régional;
- le Représentant de l'Association des Maires;
- le Représentant de l'Association des Présidents de Conseil rural;
- le Représentant de la Coordination Patronale du Sénégal;
- et le Représentant de l'Ordre National des Architectes.

D'une manière générale, la composition des membres de la CSPC traduit une certaine conception de la protection civile qui a fait que celle-ci, pendant très longtemps, a été quasiment la chasse gardée des seules autorités étatiques. Cette configuration présente plusieurs limites :

Tout d'abord, la faiblesse voire l'absence de représentation d'acteurs clés du dialogue entre parties prenantes à la GRC, les acteurs du secteur privé, de la société civile et les Partenaires Techniques et Financiers en l'occurrence. Or, la complexité et la valorisation des rôles et compétences distinctives de chaque catégorie d'acteurs, partie prenante à la GRC, constituent les préalables et facteurs clés de succès de toute concertation efficace promue.

Ensuite, bien que soit prévue dans le fonctionnement des Commissions de protection civile, la possibilité, en cas de besoin et à titre consultatif, de recourir aux services de toute personne ou d'institution qualifiée, il faut dire que cette possibilité n'est pas suffisamment explorée. Ce manque d'ouverture aux autres acteurs, essentiels au dialogue, réduit d'autant les opportunités et perspectives à :

- élargir et diversifier les sources d'apport d'avis, de conseils, d'expertises et même d'informations ;
- contribuer à améliorer la réponse aux questions portant sur la prévention des risques de catastrophes ;
- et favoriser un portage collectif et un consensus fort autour des réformes indispensables à la politique de GRC au Sénégal.

Enfin, il est à relever que la CSPC n'est pas fonctionnelle à l'heure actuelle. Une seule rencontre regroupant tous ses membres a été organisée depuis sa création, en 1994. Les autorisations et autres mesures prises en son nom sont instruites et élaborées par la Direction de la Protection Civile, qui les soumet au Ministre de l'Intérieur et au Premier Ministre pour avoir force d'exécution.

Par ailleurs, au niveau déconcentré, les commissions régionales et auxiliaires de la protection civile, relais de la CSPC, mènent des activités limitées au regard de leurs missions. Celles-ci portent, pour l'essentiel, sur l'instruction des demandes d'autorisation et des visites de prévention et de contrôle des établissements recevant du public.

Il faut préciser que les difficultés de fonctionnement de ces entités, les commissions régionales et auxiliaires, sont accentuées par la faiblesse, voire l'inexistence, de ressources dédiées à la prise en charge de leurs missions. Les faibles dotations en carburant et fournitures de bureau mises à leur disposition par la DPC, occasionnellement, ne permettent généralement pas, de couvrir leurs missions de prévention, d'alerte et d'organisation des secours dans leurs zones d'intervention respectives.

❖ **La PNPRRC : Un cadre fédérateur qui éprouve des difficultés à fonctionner**

Deuxième structure consultative centrale à compétence transversale, après la CSPC, la mise en place de la Plateforme Nationale pour la Prévention et la Réduction des Risques majeurs de Catastrophes (PNPRRC) matérialise un des engagements souscrits par l'Etat du Sénégal en 2005 dans le Cadre d'Action de Hyogo (CAH), à l'instar de 167 autres Etats membres du Système des Nations Unies signataires.

Créée par décret n° 2008-211 du 04 mars 2008, dans un contexte de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et de la Stratégie Régionale Africaine de Réduction des Risques de Catastrophes (SRARRC), la Plateforme Nationale est conçue pour être le pilier central du dispositif de la GRC au Sénégal.

Définie dans le Rapport de présentation du décret l'instituant comme « un mécanisme qui plaide en faveur d'une plus grande prise en compte de la prévention et réduction des risques de catastrophes à différents niveaux, dans le cadre d'un processus coordonné et participatif, en vue de rendre la collectivité nationale résiliente aux catastrophes, à l'horizon 2015», la PNPRRC est constituée par :

- ✓ **1 Comité interministériel** présidé par le Premier Ministre, chargé notamment de la validation du Programme National de Prévention et de Réduction des Risques Majeurs de Catastrophes (Document de référence en matière de GRC pour la période 2011-2015) et de son articulation aux stratégies et programmes de développement de bonne gouvernance et de lutte contre la pauvreté ;
- ✓ **des Comités ministériels** pour la prévention et la réduction des risques multisectoriels de catastrophes, chargés de la mise en œuvre des mesures sectorielles de prévention et de réduction des risques de catastrophes et des programmes et projets initiés dans ce domaine et de leur suivi-évaluation ;
- ✓ **1 Comité de pilotage** des programmes et projets sur la prévention et la réduction des risques majeurs de catastrophes qui assure, sous l'autorité du Ministre chargé de l'Economie et des Finances et du Ministre chargé de l'Intérieur, la supervision et le suivi des missions dévolues ;
- ✓ **1 Point focal** qui est l'Unité de coordination pour la mise en œuvre des projets et programmes portant sur la prévention et la réduction des risques de catastrophes ;
- ✓ **des Commissions régionales** de la Protection civile pour la mise en œuvre et le suivi des programmes et projets développés dans les régions.

La PNPRRC, de par son ancrage à la Primature et la composition de ses membres, est censée jouer un rôle majeur dans la définition des orientations et la mise en cohérence des interventions en

matière de GRC.

Toutefois, telle que configurée actuellement, la Plateforme nationale ne dispose pas de Commissions auxiliaires à l'instar de la CSPC. Il apparaît ainsi nécessaire, dans une perspective de remplacement de la CSPC par la plateforme, de prévoir le dispositif antérieur, pour permettre à ces organes relais, présidés par les autorités administratives (gouverneurs et préfets) d'assurer le pilotage et la coordination des activités de prévention des risques et de gestion des catastrophes.

Par ailleurs, comme indiqué dans les paragraphes précédents, l'étendue des missions confiées à la plateforme, à travers les différents organes qui la composent, milite pour la suppression de la CSPC, qui en constitue un doublon.

En outre, pour rendre opérationnelle la PNPTRC, il est nécessaire de procéder à la révision du décret portant sa création en vue de simplifier et d'alléger son arrangement institutionnel. En effet, le comité de pilotage des programmes et projets n'est pas pertinent en considération de la vocation de la plateforme et fera double emploi avec les traditionnels comités de pilotage mis en place pour assurer la coordination et le suivi régulier des interventions des projets et programmes d'appui.

De plus, pour une meilleure prise en compte du caractère transversal des interventions en matière de GRC, et pour plus d'efficacité, à travers la mutualisation des moyens et l'adoption de programmes de travail communs, il apparaît nécessaire de promouvoir des commissions interministérielles en remplacement des comités ministériels prévus par le décret instituant la Plateforme. Cette nouvelle configuration est de nature à favoriser des relations de travail permanentes entre les différentes directions nationales et structures impliquées dans la prévention et la gestion des risques et catastrophes. Les commissions techniques interministérielles permettront une meilleure prise en charge du lien intrinsèque et la complémentarité qu'entretiennent plusieurs secteurs stratégiques pour des interventions plus cohérentes en matière de GRC.

Plus généralement, ces commissions devront nécessairement être articulées et mises en cohérence avec les différentes commissions et/ou comités interministériels déjà mis en place et ayant un lien avec la GRC. Elles interviendront en étroite collaboration avec les réseaux constitués autour de la problématique GRC.

A ce propos, il est à noter que quelques réseaux sont déjà fonctionnels, en l'occurrence ceux des parlementaires et des universitaires, lesquels ont déjà mis en place leurs organes (Assemblée générale et bureau) et ont réalisé des activités, notamment des ateliers d'échanges autour de la GRC, avec l'appui du PGRC-ACC financé par la Banque Mondiale et rattaché à la Direction de la Protection Civile.

Toutefois, la pérennisation de ces réseaux, qui pourraient être d'une contribution significative en matière de connaissance et d'élaboration de stratégies de prévention et de gestion des risques et catastrophes, exige la mise en place d'un mécanisme de financement durable permettant de prendre en charge leur fonctionnement et la mise en œuvre de leurs plans de travail.

En définitif, la révision du décret de la plateforme apparaît comme indispensable pour disposer d'une organisation légère et souple pour la concertation permanente des différentes parties prenantes de la GRC.

2.2.1.2. Des cadres consultatifs sectoriels

Au début des années 2000, plusieurs cadres consultatifs sectoriels ont été enregistrés et souvent

limités à la seule problématique de la gestion des inondations. Il s'agit notamment :

- la Commission Nationale de Gestion Prévisionnelle des Inondations (CONAGPI) ;
- la Commission Nationale de Prévention, de Supervision et de Suivi de la Lutte contre les Inondations (CNPSSLI) ;
- le Comité National de Lutte contre les Inondations (CNLCI) ;
- le Comité National de Lutte Anti Acridienne (CNLAA) ;
- le Comité National Changement Climatique (COMNACC).

❖ **La Commission Nationale de Gestion Prévisionnelle des Inondations (CONAGPI)**

Elle a été créée par Arrêté primatorial n°6124 en date du 31 juillet 2001. Sa coordination est assurée par le Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire en lieu et place des Ministères de l'Intérieur et de l'Assainissement qui, jusqu'à cette date, étaient les deux structures chargées des questions portant sur les inondations.

Composée de quasiment toutes les structures ministérielles concernées par les questions de prévention et de lutte contre les inondations, la CONAGPI comptait également parmi ses membres des représentants de la Présidence de la République et de la Primature.

Elle a pour mission de définir et de proposer au Gouvernement une stratégie de lutte contre les inondations, notamment dans les domaines ci-après :

- l'aménagement de zones de recasement ;
- le déplacement et le relogement des familles sinistrées ;
- le réaménagement des zones inondées ;
- le déploiement des mesures techniques viables pour le traitement spécifique de chaque zone inondée et inondable ;
- la lutte contre l'extension de l'habitat spontané dans les zones inondées ou inondables, impropres à l'habitat ;
- l'organisation, la coordination, la supervision des interventions et l'appui aux équipes de secours ;
- la mise en place des moyens de prévention ;
- l'information et la sensibilisation des populations ;
- la mise en place des matériels de lutte et de secours ;
- le suivi des actions sur le terrain.

❖ **La Commission Nationale de Prévention, de Supervision et de Suivi de la Lutte contre les Inondations (CNPSSLI)**

Créée par Arrêté primatorial n°6440 en date du 16 juillet 2007, sous l'autorité du Premier Ministre, la Commission, coordonnée par le Ministre de l'Intérieur, est chargée :

- de veiller à la cohérence globale des actions de prévention, de supervision et de suivi de la lutte contre les inondations couvrant Dakar, ses banlieues, ainsi que les autres régions ;
- d'approuver les plans et programmes sectoriels issus des ministères et de veiller à leur mise en cohérence ;
- de coordonner les interventions des différents acteurs ;

- de rationaliser les budgets et de pérenniser les investissements et les équipements ;
- d'assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des actions, des plans et programmes sectoriels.

❖ **Le Comité National de Lutte contre les Inondations (CNLCI)**

Créé par Arrêté ministériel en 2010, le CNLCI était logé au Ministère de l'Habitat et de la Construction, actuellement rattaché au nouveau département ministériel chargé de l'Hydraulique et de l'Assainissement. Il s'est réuni régulièrement avec l'ensemble des parties prenantes pour la coordination des différentes interventions en matière de prévention, notamment la programmation et suivi des activités pré hivernales.

A l'heure actuelle, la coordination des interventions en matière de lutte contre les inondations est directement pilotée par la Primature à travers des rencontres périodiques menées en étroite collaboration avec le MRAZI.

❖ **Le Comité National de Lutte Anti Acridienne (CNLAA)**

L'invasion des criquets en 2004 a incité les autorités à créer la même année un Comité National de Lutte Anti Acridienne (CNLAA) par arrêté. Ce Comité est chargé d'orienter et de coordonner les actions de lutte anti acridienne. Il est composé de trois (3) cellules :

- cellule de contrôle et de suivi environnemental chargé de veiller sur l'utilisation des produits respectant les normes sanitaires et phytosanitaires ;
- cellule de communication ;
- cellule d'intervention.

❖ **Le Comité National Changements Climatiques (COMNACC)**

Pour faire face à la croissance et à l'ampleur des catastrophes naturelles (inondations exceptionnelles, sécheresse, etc.) liées aux changements climatiques, le Sénégal, dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques, depuis 1994, a installé un Point focal chargé du Changement Climatique au sein du Ministère de l'Environnement, devenu Comité National Changements Climatiques (COMNACC) par l'arrêté ministériel n°1220 MEPN/DEEC du 7 mars 2003.

Composé de membres provenant divers horizons (ministères, associations d'élus locaux, groupements professionnels, secteur privé et parapublic, universités et instituts de recherches, etc.), le COMNACC est un organe de formation, de sensibilisation, de coordination, de concertation, de gestion et de suivi des différentes activités identifiées dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de réduction des gaz à effet de serre (GES) et d'adaptation ainsi que de lutte contre les impacts négatifs des changements climatiques.

Le COMNACC dispose de structures relais qui assurent les mêmes missions au niveau régional, dénommées Comités Régionaux de Changements Climatiques (COMREC). Deux (2) groupes de travail ont été constitués sur l'énergie et la foresterie (séquestration du carbone), et des réflexions sont en cours pour la mise en place d'un troisième sur la vulnérabilité et l'adaptation aux changements climatiques pour une meilleure prise en charge et articulation avec la problématique GRC dont les travaux pourraient être placés sous la présidence de la DPC.

Le COMNACC assure également la gestion du Fonds d'Adaptation aux changements climatiques

destiné à la mise en œuvre des activités de préparation et de prévention des risques et catastrophes liés aux Changements Climatiques (études de vulnérabilité, achats d'équipements, exercices de simulation, etc.).

Globalement, il ressort au terme de la revue du cadre consultatif, une prédominance des questions et enjeux sectoriels, au détriment d'une prise en charge plus globale et intégrée de la dimension GRC. Cette situation est amplifiée par la faible voire la non implication et participation des structures centrales dédiées à la GRC, notamment la DPC, aux travaux et instances de prise de décision des différents comités et commissions mis en place.

2.2.2 Cadre exécutif

Le cadre exécutif de la GRC est marqué par le nombre de structures qui interviennent avec des statuts très diversifiés (directions nationales, agences, hautes autorités, offices etc.). La prévention de risques et la gestion de catastrophes, missions traditionnelles exercées par le Ministère de l'Intérieur, à travers la Direction de la Protection Civile (DPC) et la Brigade Nationale des Sapeurs-Pompiers (BNSP) sont progressivement éclatées au profit de nouveaux acteurs.

2.2.2.1 Les structures centrales et traditionnelles dédiées à la GRC

Il s'agit principalement de la Direction de la Protection Civile (DPC) et du Corps National des Sapeurs-Pompiers (CNSP), mis en place au lendemain des indépendances.

2.2.2.1.1. La Direction de la Protection Civile (DPC)

La Direction de la Protection Civile est, avec le GNSP, l'une des pièces angulaires de la mise en œuvre de la Protection Civile au Sénégal. Rattachée au Ministère de l'Intérieur, son organisation est fixée par le décret n°64-563 du 30 juillet 1964 et complétée par l'arrêté n°00539/MINT/CAB4 du 10 janvier 1990.

Les missions de la DPC sont les suivantes :

- la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes ;
- la sauvegarde des biens ;
- la conservation de l'environnement contre les sinistres et les catastrophes en relation avec d'autres structures de l'Etat.

Elle est notamment chargée :

- de l'élaboration des textes qui régissent la Protection civile ;
- de la conception générale des plans de secours dont le Plan ORSEC, les plans de contingence ;
- des visites et du suivi de l'application des mesures de sécurité dans les établissements recevant du public, des établissements classés et des immeubles de grande hauteur ;
- de la formation, l'information et la sensibilisation sur la prévention des risques ;
- de la tenue des fichiers des réservistes de la Protection civile (personnels rayés du GNSP, les volontaires de la Protection civile) ;
- et du suivi des relations de coopération bilatérale et multilatérale, notamment avec l'Organisation internationale de Protection civile (OIPC) et le département des Nations Unies chargé de la Stratégie internationale de Protection civile (SIPC).

La DPC assure le secrétariat permanent de la Commission Supérieure de la Protection Civile et comprend les structures techniques suivantes :

- une Division des Etudes et des Opérations de Défense Civile ;
- une Division Administrative et Financière ;
- un Centre de formation et de Perfectionnement de la Protection civile.

L'article 5 du décret n°64-563 du 30 juillet 1964 organisant la Protection Civile et fixant la structure de la Direction de la Protection Civile prévoit: « Dans le cadre de l'organisation générale des secours en cas de sinistre important ou d'évènement grave, le Ministre de l'Intérieur, avec l'aide des Ministres intéressés, organise et coordonne l'intervention des moyens des divers services publics et organismes privés susceptibles d'apporter leur concours.»

Au regard des dispositions ci-dessus, la DPC doit assurer un rôle clé en matière de pilotage et coordination des interventions en cas de survenue de catastrophe, notamment pour assurer la protection des personnes, la sauvegarde des installations, des ressources et des biens publics et privés.

Cependant et à l'analyse, force est de constater que la prise en charge de ces missions par la DPC est assez limitée du fait de sa faible capacité institutionnelle. Tout d'abord, son statut n'a quasiment connu aucun changement. Depuis 1964, année de sa création, la DPC est restée une direction traditionnelle au sein du Ministère de l'Intérieur malgré une Directive présidentielle n°4 issue du Rapport de l'Inspection Générale d'Etat (IGE) n°09/2004 du 17 mars 2004 qui recommandait son érection en Direction Générale.

Un projet de décret portant création d'une Direction Générale de la Protection Civile regroupant la DPC et le GNSP en une seule entité, a même été élaboré, en collaboration avec l'ex Délégation au Management Public, actuelle Direction de la Réforme de l'Etat et de l'Assistance Technique (DREAT).

Par ailleurs, l'ancrage de la DPC au Ministère de l'Intérieur ne lui confère pas une bonne position pour exercer un leadership reconnu vis-à-vis des autres directions nationales de même rang, disposant d'attributions en matière de prévention des risques et de gestion des catastrophes.

Au plan des ressources humaines, la DPC ne dispose que de 23 agents, huit en position de commandement et d'encadrement (un directeur, trois chefs de division et 4 chefs de bureau) et le reste du personnel étant constitué d'agents d'appui (4 secrétaires, un homme de liaison, un responsable des archives, un vauquemestre et 8 conducteurs). Plusieurs profils clés manquent à la DPC pour prendre en charge certaines missions à caractère technique. Il s'agit, entre autres, d'environnementalistes, urbanistes, ingénieurs en génie civil, géographes, et informaticiens.

Au plan financier, le budget annuel de fonctionnement de la DPC est relativement faible, environ 100 millions de FCFA, eu égard à l'étendue de ses missions. Le budget d'investissement était de 350 millions de FCFA en 2012, porté en 2013 à 1,5 milliards de FCFA pour prendre en charge le financement du Programme Para Tonnerre.

Dans un passé récent, selon les autorités rencontrées, la DPC disposait d'une caisse d'avance, de 50 à 75 millions de FCFA, qui lui permettait de faire face aux besoins de dépenses urgentes, cette pratique a été arrêtée avec la suppression des caisses d'avance.

Globalement, les interventions de la DPC sont très limitées au vu des missions conférées.

L'essentiel des prestations portent sur l'instruction gratuite des demandes de construction ou de transformation des établissements recevant du public ou d'immeubles grande hauteur, des plans de sécurité (POI, PPI etc.), et les demandes d'agrément des structures chargées de l'élaboration desdits plans.

Ainsi, la faiblesse des moyens dévolus à la DPC, combinée à son rattachement au Ministère de l'Intérieur, plus orienté et dominé par la prise en charge de questions liées à la sécurité publique et à l'organisation des élections, conduit au déplacement progressif du centre des décisions vers d'autres structures qui n'ont pas vocation à assurer la coordination et la mise en harmonisation des interventions en matière de GRC.

Le faible recours à cette structure stratégique, dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures d'envergure récentes, notamment lors du Conseil Présidentiel sur les Inondations et ayant débouché sur l'adoption du Programme Décennal de Gestion des Inondations et la création du MRAZI, prive le Gouvernement de conseils avisés sur la pertinence des stratégies et mesures adoptées en matière de prévention et de gestion des catastrophes, en l'occurrence les inondations.

Plus généralement, la faiblesse institutionnelle de la DPC doit être perçue comme un risque et une menace réelle pour la résilience, du fait des difficultés à assurer la coordination et la mise en cohérence des interventions provenant d'une kyrielle d'acteurs dotés de missions qui exacerbent les conflits de compétences et de querelles de positionnement. Les projets de mise en place d'un Office National de Prévention des Inondations et d'un Observatoire de la GRC au sein du nouveau département ministériel MRAZI en constituent une parfaite illustration.

Il est à signaler qu'à travers des courriers officiels récents, la DPC a attiré l'attention des plus hautes autorités, sur les risques liés à la prolifération des structures consultatives et exécutives mises en place en matière de prévention et de gestion des risques et catastrophes au cours de ces dernières années.

2.2.2.1.2 La Brigade Nationale des Sapeurs-Pompiers (BNSP)

A la différence de la DPC, l'organisation et le fonctionnement du Service des Sapeurs-Pompiers, de leur création à nos jours, ont enregistré une évolution notable. En effet, créé en 1962, le Corps National des Sapeurs-Pompiers, avec moins de 200 éléments, a d'abord été militarisé en 1964 avant d'être érigé, en 1982, en Groupement National des Sapeurs-Pompiers (GNSP) par décret n° 82-196 du 13 mars 1982, modifié par le décret n°2006-558 du 20 juin 2006. Trente (30) ans plus tard, le GNSP s'est mué en Brigade par décret n° 2012-1434/PR du 13 décembre 2012.

Constitué aujourd'hui de plus de 3.533 agents, la BNSP est une structure relevant du Ministère de l'Intérieur (articles premiers de la loi n° 82.12 du 23 juillet 1982 et du décret 2012-1434 du/PR du 13 décembre 2012). Originellement dédiée à la prise en charge des besoins de secours et de protection en matière d'incendies, particulièrement de la capitale, cette structure est devenue un des principaux instruments de prévention des risques et de gestion des catastrophes au Sénégal.

Le décret n° 2012-1434/PR du 13 décembre 2012 érigeant le GNSP en BNSP, bâti autour d'une nouvelle vision de la politique de défense et de la Protection civile de l'Etat, en s'appuyant sur les aptitudes fondamentales que la BNSP doit détenir pour remplir ses missions avec célérité et efficacité, élargit de façon considérable les prérogatives de cette structure charnière en matière de GRC.

La doctrine de l'emploi de la BNSP, promise dans le cadre de la nouvelle réforme institutionnelle

de cette structure marque une évolution fondamentale de la conceptualisation en matière de secours d'urgence et de gestion des risques de catastrophes au Sénégal.

Avec le nouveau décret, la Brigade est chargée :

- de la prévention et de la prévision des risques pour la protection des personnes, des biens et des installations stratégiques ;
- des secours d'urgence et de la lutte contre les incendies, les périls et les accidents de toutes natures pouvant menacer la sécurité publique.

Le décret érigeant le Groupement en Brigade traduit une réelle volonté des nouvelles autorités d'améliorer les capacités de réponses nationales pour faire face, de façon plus efficace, à la montée des risques de catastrophes. Toutefois, la mise en œuvre effective de la Brigade se heurte à la faiblesse des capacités actuelles, notamment au plan humain et infrastructurel.

Les Sapeurs-Pompiers sont aujourd'hui plus que jamais confrontés au défi de la taille des effectifs pour assurer un service et une présence effective à l'échelle du territoire national. Malgré l'évolution significative des effectifs, passés de moins de 200 agents en 1964 à 3533 en 2013, 2 régions et 22 départements ne disposent pas encore de caserne de Sapeurs-Pompiers.

Aussi, la durée que requiert la formation du personnel militaire nécessaire à la Brigade pour combler ses besoins d'effectifs (minimum de deux ans) constitue une contrainte majeure qui exacerbe la question des ressources humaines pour une prise en charge effective et efficace de ses missions, en considération de la faiblesse du nombre de militaires mis à leur disposition et ayant le profil requis.

En outre, la prise en charge des nouveaux besoins d'intervention nécessitant la mise en place d'équipes spécialisées (sauvetage en mer, pollution marine, transports de matières dangereuses, médecine de catastrophe, etc.) est hypothétique au regard des mesures et conditions à satisfaire à court moyen terme. A l'heure actuelle, les unités mises en place se réduisent à quelques agents qui ont cependant bénéficié de formation et de mise à disposition d'équipements «soft».

Sur un autre aspect, le taux d'encadrement est extrêmement faible, avec seulement 53 officiers pour 3533 agents. Cette situation est amplifiée par un fort taux de départ à la retraite d'officiers au cours des cinq prochaines années, estimés à plus de la moitié selon les autorités de la Brigade rencontrées.

Sur le plan matériel, la Brigade dispose d'équipements globalement limités et dont les besoins d'entretien sont insuffisamment pris en charge du fait de la faiblesse des ressources financières disponibles. Le budget de fonctionnement était d'environ 350 millions de FCFA en 2012, porté à un peu plus de 400 millions en 2013.

Au total, l'érection du GNSP en Brigade, dont les préalables ne sont assurément pas réunis, en fait une réforme au milieu du gué. Toutefois, les autorités de la Brigade augurent un soutien conséquent de la part de l'Etat, qui s'est engagé à financer les programmes de développement des différents Etats-majors des Armées, y compris celui des Sapeurs-Pompiers.

2.2.2.2 Autres structures intervenant en matière de GRC

A côté des structures traditionnelles chargées de la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de GRC, mises en place dès le lendemain de l'indépendance, en l'occurrence la DPC et le GNSP, plusieurs autres acteurs interviennent directement ou indirectement dans la prévention des risques

et la gestion des catastrophes au Sénégal.

Il s'agit tout d'abord des collectivités locales. La loi n°96-07 portant Transfert de compétences aux régions, aux communes et communautés rurales, en élargissant le champ d'intervention de ces dernières, leur a conféré d'importantes responsabilités, particulièrement en matière de domaines, d'environnement et de gestion des ressources naturelles, de santé et d'action sociale, de planification, d'aménagement du territoire et, enfin, d'urbanisme et d'habitat. Ainsi et à titre d'exemples :

- la Région est compétente pour la réalisation de pare-feu et l'élaboration de plans régionaux spécifiques d'urgence et de gestion des risques ;
- la Commune et la Communauté rurale sont compétentes pour les opérations de reboisement, l'élaboration des plans d'action pour l'environnement, les lotissements (leur extension ou restructuration), la délivrance de permis de construire, de certificat d'urbanisme et de permis de démolir, entre autres.

Aussi sont-elles tenues d'appliquer et de faire respecter les dispositions spécifiques en matière de prévention des risques et de gestion des catastrophes, telles que prévues par les Codes de l'Urbanisme, de la Construction, de l'Environnement et de la Gestion des ressources naturelles, partie intégrante du cadre juridique de référence en matière de GRC.

Cette catégorie d'acteurs dispose de larges attributions, allant de l'application des prescriptions en matière de protection civile (octroi des permis de construire et/ou d'occuper, prescriptions d'urbanisme autour des établissements classés et autres zones à risques, contrôle du respect des normes sécuritaires relatives aux ERP), à l'organisation et à la gestion des secours au profit des sinistrés.

A l'analyse, il ressort globalement une faible prise en charge des prérogatives des collectivités locales en matière de GRC, alors que l'actualité brûlante met en lumière la nécessité de leur intervention, particulièrement en ce qui concerne les mesures préventives concernant les bâtiments menaçant ruine (BMR) avec leur lourd bilan humain, du respect des normes de sécurité et d'hygiène pour les marchés avec la recrudescence des incendies de marché, également d'activités pré hivernales de curage de caniveaux pour éviter les inondations, entre autres.

C'est dans ce contexte que le Ministère en charge des collectivités locales rappelle périodiquement, par circulaire, la nécessité de prendre des mesures visant à prévenir la survenue de catastrophe en relation avec les aspects précités. Il s'agit notamment de l'identification des sites inondables à l'échelle de chaque collectivité locale, de la liste exhaustive des zones non aedificandi et de l'élaboration de dispositions appropriées, en relation avec les services de l'Etat compétents, pour empêcher toute installation des populations dans lesdits sites. Ces rappels portent également sur la participation des communes aux frais de lutte contre l'incendie et les fléaux calamiteux pour le fonctionnement du service national de lutte contre l'incendie.

Toutefois, dans la pratique, on note la faiblesse, voire l'inexistence d'inscription de crédits dédiés dans les budgets des collectivités locales pour prendre en charge les aspects précités, et plus généralement pour le financement d'initiatives locales en rapport avec la GRC.

Cette insuffisante prise en charge des missions des collectivités locales en matière de GRC est justifiée, par la plupart des élus locaux rencontrés, par la faiblesse de leurs ressources actuelles, provenant pour l'essentiel des transferts de l'Etat. En outre, la faible connaissance de la GRC est présentée comme un facteur limitatif de l'engagement et de l'implication des élus locaux.

Il est à noter que l'ADM avait initié des activités de sensibilisation des élus locaux sur les enjeux et défis de la GRC en vue d'une meilleure prise en charge de leurs missions. Un Plan d'actions pour des communes plus résilientes au Sénégal à l'horizon 2015 avait été même élaboré, mais n'a pu être mis en œuvre, faute de financement.

En dehors de cette catégorie d'acteurs, et pour faire face aux besoins spécifiques de prise en charge de certains risques et catastrophes dans des secteurs sensibles, il a été mis en place, au cours de ces dernières années, plusieurs structures spécialisées.

L'avènement et la prolifération des agences, offices, hautes autorités et commissariats intervenant sur des pans entiers de la GRC s'inscrivent dans ce contexte. C'est ainsi que l'HASSMAR a été créée après le naufrage du bateau le Joola en 2000, ayant entraîné plus de 1.800 victimes, pour prendre en charge les questions de sécurité maritime. Antérieurement, plusieurs structures avaient été mises en place. Il s'agit notamment de la CSA pour la Sécurité alimentaire, de l'ANAC, ANAMS pour les aspects liés à la sécurité aéroportuaire et à la météorologie, l'ARSN pour la sécurité nucléaire.

A côté de ces structures, plusieurs directions techniques interviennent en matière de GRC, en relation avec les compétences dévolues à leur département ministériel de rattachement. Il s'agit principalement des structures du Ministère de l'Urbanisme, la DUA et la DSCOS ; du Ministère de l'Assainissement, la DAU et de l'ONAS, du Ministère de la Santé avec la DPM, du Service National de l'Hygiène (SNH) et du Ministère de l'Environnement, à travers principalement la DEEC, qui dispose d'importantes prérogatives en matière de GRC.

En outre, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan ORSEC, tous les départements ministériels concernés par l'organisation des secours et l'assistance aux sinistrés, sont mobilisés à travers leurs structures opérationnelles. Les départements ministériels chargés de la Santé, des Forces Armées et celui de l'Éducation sont particulièrement sollicités.

Récemment, avec la création du MRAZI, deux nouvelles directions complètent ce dispositif en ce qui concerne le risque inondations :

- Direction de l'Aménagement et de la Restructuration des Zones d'Inondation (DARZI) ;
- Direction des Etudes et de la Planification (DEP).

Globalement, il apparaît une réelle volonté des pouvoirs publics de mettre en place un dispositif d'intervention en réponse aux besoins de prévention des risques et de gestion des catastrophes. Cependant, l'efficacité du cadre institutionnel actuel se heurte principalement aux difficultés de coordination et de mise en synergie des différentes interventions.

Au plan opérationnel, subsistent des querelles de positionnement favorisées par la similitude des missions conférées aux uns et aux autres en matière de prévention et de gestion des risques et de gestion des catastrophes. Il en découle des interventions dispersées, renchériées par l'absence de cadres de travail partagés qui auraient favorisé une meilleure organisation des activités axées sur les avantages comparatifs et dans un souci de complémentarité.

A titre d'exemple, les relations, parfois concurrentielles entre la DPC et la DEEC portant sur le contrôle et la gestion des établissements classés(ÉC), sont causés en partie par le flou juridique sur les liens et missions propres de chaque structure. Chacune de ces entités s'attribuant un rôle de leadership matérialisé dans des arrêtés ministériels pris par leur administration de rattachement,

attitude qui ne permet pas de trancher le différend et exige un arbitrage de l'autorité supérieure.

De même, certaines mesures initiées par le nouveau département MRAZI, se rapportant à la mise en place de l'ONPI et de l'Observatoire de la GRC au sein de ce ministère, font l'objet de contestations de la part d'autres acteurs clés de la GRC, qui considèrent que la mise en place de l'ONPI n'est pas opportune car ses missions peuvent être confiées à des entités existantes.

En définitive, toutes ces considérations traduisent la nécessité de rationaliser le cadre institutionnel de la GRC et militent en faveur de la mise en place d'un mécanisme unique de référence pour améliorer la gouvernance institutionnelle en matière de GRC. A l'instar de plusieurs pays voisins du Sénégal, confrontés aux mêmes défis, la mise en place d'une agence nationale chargée de la prévention des risques et la gestion des catastrophes, disposant d'une autonomie suffisante et de réelles capacités d'intervention, est une alternative crédible pour promouvoir l'instauration de la résilience de la nation.

2.3 Mécanismes opérationnels de GRC

Parmi les différents mécanismes opérationnels en matière d'intervention et de gestion des Risques de catastrophes au Sénégal, on peut citer un certain nombre de plans. Il s'agit notamment des plans opérationnels, des outils de formation et de sensibilisation et des mécanismes financiers.

2.3.1 Les Plans opérationnels

2.3.1.1 Le Plan d'Opération Interne (POI)

L'arrêté Interministériel n°4862 du 14 juillet 1999 rend obligatoire l'établissement POI dans certains établissements classés et d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI) dans les collectivités locales présentant à l'intérieur de leur périmètre territorial des installations classées soumises à l'élaboration d'un POI.

Le POI est conçu comme un outil de planification des secours et de gestion des accidents et sinistres dans les établissements à caractère industriel ou commercial pouvant présenter des dangers pour le personnel, les populations et l'environnement. Il s'agit, entre autres, des industries pétrolières, des installations présentant des risques d'explosion ou de dégagements ou d'émanations toxiques dangereuses pour la population voisine et des installations jugées utile d'être assujetties au POI.

D'une manière générale, le POI définit les mesures d'organisation, les méthodes d'intervention et les moyens à mettre en œuvre pour protéger le personnel, les populations et l'environnement contre les accidents technologiques. Ainsi, il fixe les mesures d'urgence qui incombent à l'établissement avant l'intervention des secours extérieurs.

La réalisation d'exercices d'application du POI doit être effective, afin d'en vérifier la fiabilité et d'en combler les lacunes éventuelles. En outre, il est souhaitable que de tels exercices aient lieu au moins une fois par an.

Or, les visites de prévention menées par la DPC dans des installations industrielles ont montré que certaines d'entre elles n'en disposent pas encore, ce qui a amené en 2003, le Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN) à prendre des arrêtés dressant la liste des établissements qui doivent disposer d'un POI.

Les services de ce département ministériel en charge de la question des POI font part d'une évolution significative de la situation à partir de 2009. La cartographie des établissements devant disposer d'un POI établit, qu'entre 2008 et 2012, une soixantaine de POI ont été mis à disposition par les établissements concernés par cette mesure, dont vingt ont été validés. Environ la moitié de ces vingt établissements ont été nommés lors de la Journée de l'Environnement, initiative qui s'inscrit dans une perspective d'encouragement pour les initiatives pertinentes mises en œuvre par les bénéficiaires en matière de prévention et de sécurité. Toutefois, le défi majeur à relever demeure l'effectivité des exercices de simulation, dont la pratique n'est toujours pas systématique.

2.3.1.2 Le plan Particulier d'Intervention (PPI)

A l'instar du POI, le PPI est rendu obligatoire par le même arrêté énoncé ci-haut. C'est un plan de gestion de risques spécifiques, dans le périmètre de la Collectivité locale qui s'applique notamment aux risques particuliers survenant dans le périmètre de compétence de l'Autorité locale, aux installations classées soumises à un POI et qui présentent des risques débordant l'enceinte ou le périmètre de sécurité de l'établissement, aux installations de stockages importants de gaz toxique, liquéfiés ou comprimés, aux zones d'activités présentant des dangers et inconvénients graves tels que définis dans le Code de l'Environnement. Il est destiné à assurer la sauvegarde des populations et la protection de l'environnement lorsque l'accident entraîne ou est susceptible d'entraîner des dangers en dehors des limites de l'entreprise.

Le PPI est sous la responsabilité de l'Autorité locale de ladite collectivité. En cas de déclenchement du PPI, du fait notamment d'insuffisances ou d'inadaptation du POI par rapport à l'ampleur ou à la gravité de l'accident, le chef de l'établissement concerné assure les fonctions de conseiller auprès de l'Autorité locale. Toutefois, ils peuvent prendre ensemble un certain nombre d'initiatives dont, entre autres, la diffusion de l'alerte auprès des populations voisines, l'interruption de la circulation et l'éloignement de personnes, l'isolement des réseaux et canalisations publics ou privés voisins du site.

Par contre, le déclenchement du plan ORSEC régional est du ressort de l'Autorité Administrative, après concertation avec l'Autorité locale et le chef de l'établissement.

Il convient de noter que les deux plans opérationnels (le POI et le PPI) doivent être bien articulés puisque le second ne peut être déclenché qu'après la mise en œuvre du premier.

La loi stipule que toutes les installations classées déjà en activité doivent se conformer aux prescriptions de l'arrêté n°4862 du 14 juillet 1999 dans un délai de six (6) mois à compter de sa date de signature.

2.3.1.3 Le Plan Spécial d'Intervention (PSI)

Il permet de faire face aux interventions comportant un nombre important de victimes et se traduit par l'engagement simultané, sous la responsabilité d'une même autorité, des moyens de secours, de sauvetage et de soins médicaux.

2.3.1.4 Le Plan Vert

C'est un plan spécial médicalisé mis en œuvre à l'occasion de l'organisation des grandes cérémonies religieuses (Magal de Touba, Gamou de Tivaoune, Ndiassane, etc.).

2.3.1.5 Le Plan d'Organisation des Secours (Plan ORSEC)

Le Plan national d'Organisation des Secours (ORSEC) est l'outil par excellence de gestion des crises et catastrophes au Sénégal. C'est un mécanisme de coordination des opérations de secours mis en place, aux niveaux départemental, régional et national, en vue de la gestion des catastrophes susceptibles de survenir dans le pays. Institué par le décret n° 99-172 du 04 mars 1999, il est destiné à faciliter la mobilisation et l'engagement rapide des moyens exceptionnels lorsque les moyens ordinaires des services publics de secours risquent de se trouver débordés, par le nombre de victimes ou l'ampleur d'un événement accidentel ou catastrophique. A cet effet, il permet la mobilisation d'importants moyens en personnels et matériels pour faire face à une situation de catastrophes et pour compléter les moyens insuffisants de la collectivité concernée par la situation de sinistre.

Le décret, ci-dessus cité, portant adoption du Plan ORSEC et les arrêtés d'application y afférents précisent les modalités de déclenchement, de mise en œuvre et de levée du Plan ORSEC, ainsi que la composition et les missions des groupes opérationnels. Toutefois, pour être efficace, il est important de procéder au préalable au recensement de l'ensemble des matériels, équipements, véhicules appartenant aux services publics et aux organismes privés susceptibles d'être utilisés le moment venu, mais aussi d'identifier les services pouvant être appelés à intervenir, ainsi que les différents responsables chargés de la mobilisation de ces équipements.

Lorsqu'une catastrophe survient, il devient impérieux de la gérer, en mettant en œuvre un ensemble de mesures devant aboutir aux résultats suivants :

- ✓ la protection et le sauvetage des populations (recherche, dégagement, évacuation et soins à apporter aux blessés et malades, mesures médicales, préventives et prophylactiques pour les personnes non atteintes) ;
- ✓ la protection et le sauvetage des biens matériels, la remise en état des habitations et autres bâtiments détruits ou endommagés, réparation des services publics et autres interventions matérielles (étalement, construction d'abris de fortune, extinctions d'incendie et sauvetage) ;
- ✓ la protection et le sauvetage des animaux domestiques menacés (soins vétérinaires, élimination des sources de développement d'épizooties, etc.) ;
- ✓ la remise en état des voies et moyens de communications interrompues ;
- ✓ la mise en place des infrastructures d'accueil pour les personnes évacuées des zones sinistrées ou menacées ;
- ✓ la réception et la distribution des secours : vivres, médicaments, matériels d'intervention ;
- ✓ l'assainissement de la région sinistrée (identification et ensevelissement des corps sans vie, enfouissement des cadavres d'animaux, éloignement des matières dangereuses, décontamination, etc.).

Du point de vue fonctionnel, le Plan national ORSEC comprend un Etat-major de Commandement placé sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, des Groupes opérationnels (Secours/Sauvetage, Police/Circulation, Renseignements, Soins Médicaux/Entraide et Transports/Travaux) et des Cellules d'appui. Le GNSP devenu BNSP est responsable, entre autres, de la conception et de la direction des opérations de secours, la coordination des interventions des quatre groupes opérationnels et de la transmission du pré alerte émanant du Ministre de l'Intérieur en vue du déclenchement du Plan et de la proposition de levée du Plan ORSEC.

La DPC coordonne le Comité de gestion des moyens du Plan ORSEC national qui est responsable du soutien logistique de l'Etat-major, des groupes opérationnels et des cellules d'appui. Elle peut

procéder à la réquisition de moyens nationaux privés, selon les procédures réglementaires en vigueur. Elle préside également la Sous-commission Plans d'intervention de la CSPC qui est responsable du suivi et de l'amélioration du Plan ORSEC.

Au niveau décentralisé, le Gouverneur adopte par arrêté, le Plan ORSEC régional et le Plan ORSEC départemental selon le même schéma que le Plan ORSEC national. Les commissions régionales et auxiliaires de la Protection civile assistent respectivement le Gouverneur et le Préfet dans l'organisation des secours et la gestion de la catastrophe.

A ce jour, les inondations spectaculaires qui ont marqué le pays (2005, 2008, 2009 et 2012) ont fait l'objet de déclenchement du plan ORSEC national avec des résultats jugés satisfaisants, eu égard aux faibles moyens mis en œuvre, mais largement perfectibles.

En effet, un certain nombre de griefs est souvent porté au fonctionnement du plan ORSEC ; il s'agit, entre autres, des difficultés de mobilisation des moyens financiers liées à la lourdeur des procédures administratives qui ne permettent pas, dans l'urgence, de la mise à disposition rapide des fonds publics, de l'absence d'un outil commun d'évaluation rapide des besoins, de l'absence de centres d'opération d'urgence fonctionnels, du manque de coordination et de synergie entre les moyens étatiques d'une part, et ceux des partenaires au développement d'autre part, de la faiblesse des moyens de la BNSP, etc.

Ces difficultés sont exacerbées par l'inexistence d'un SAP indiquant les niveaux et seuils de l'imminence d'une catastrophe, l'absence de plans de contingence régulièrement mis à jour aux niveaux national, régional, départemental, communal et local et l'inexistence d'exercices de simulation et de retour d'expériences post catastrophes.

Schéma des mécanismes de coordination du plan ORSEC

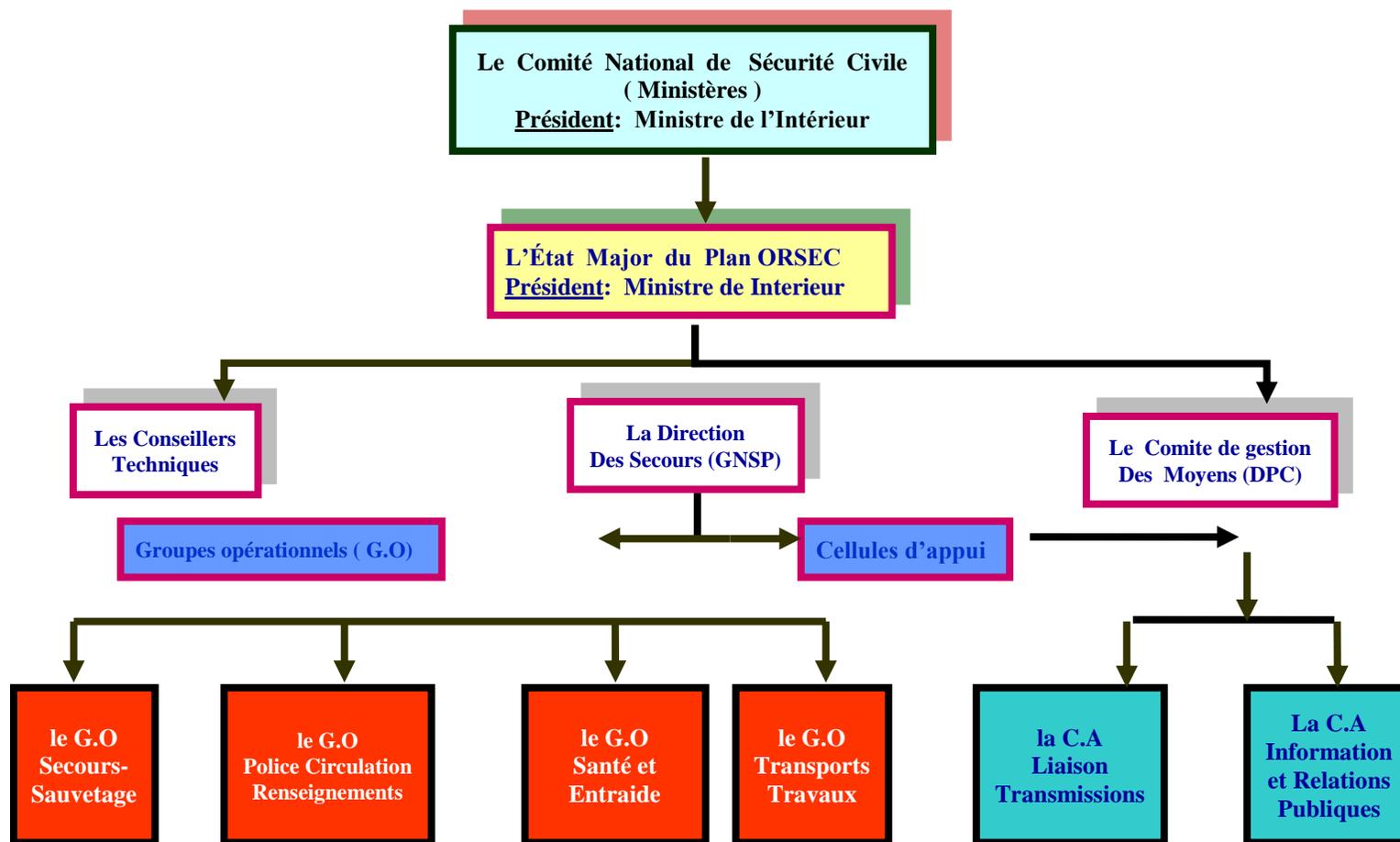


Figure : Organigramme du Plan National ORSEC

2.3.1.6 Le Plan de Contingence National

Le plan de contingence est un ensemble de moyens et stratégies mis en place à l'avance, permettant une réponse institutionnelle afin de gérer une menace dont certains paramètres sont connus (inondation, épidémie, invasion acridienne, etc.).

A l'instar des plans de réponse sectoriels, le plan de contingence national est élaboré dans le respect de l'esprit de la charte de l'action humanitaire et qui réaffirme le droit des populations affectées par les catastrophes à la protection, à l'assistance et à vivre dans la dignité. Ainsi, son objectif général est de réduire au maximum l'impact négatif d'une menace ou d'une catastrophe sur la population susceptible d'être affectée. A cet effet, il a pour but d'identifier les actions à mener dans le cadre des axes stratégiques ci-après :

- la préparation de la réponse : désignation des points focaux, identification des besoins, stockage, pré-positionnement des moyens de réponse, estimation de coûts initiaux, identification des bénéficiaires potentiels et des actions d'information et de formation pour la limitation des impacts ;
- la gestion de la réponse : organisation des premières évaluations d'urgence et des réponses de première ligne en vue de maintenir un niveau minimum de dignité pour la population affectée ; la conduite d'évaluations approfondies et la mise en place de programmes de relèvement ;
- la gestion de l'après crise : suivi et évaluation de la qualité des programmes menés, conduite d'évaluations du niveau de relèvement, etc.

Il est conçu comme un outil de planification précoce utilisé pour analyser l'impact de crises potentielles et pour s'assurer que les dispositions prises permettent de répondre rapidement et efficacement aux besoins des populations touchées. Il renforce le Plan ORSEC en ce sens qu'il permet de définir, de planifier et de coordonner les moyens disponibles et mobilisables pour gérer un nombre bien défini de catastrophes sur une période donnée (6 mois à 1 an renouvelable).

Pour être efficace, les plans de contingence devraient faire de mises à jour régulières, mais de 2006 à nos jours, il n'y a que deux (2) plans¹ qui ont été élaborés en rapport avec les partenaires du Système des Nations Unies (SNU).

Enfin, il faut signaler que la mise en place d'un SAP devrait également permettre de renforcer la capacité de réponse du pays dans la gestion des catastrophes. A cet effet, la création d'un **Centre opérationnel de Gestion interministérielle des Crises et des Catastrophes (COGIC)** en cours, permettra la mise en place d'équipements modernes de veille et de collecte des données devant alimenter le SAP sur l'ensemble du pays.

2.3.2 Outils de formation, d'information et de sensibilisation

En matière de prévention et de gestion des catastrophes, la formation et la communication joue un rôle primordial. C'est ainsi que dans le cadre précis de la sensibilisation des populations à la culture du risque, la DPC avait initié en 2009 des consultations avec le Ministère en charge de l'Education Nationale afin de définir une stratégie nationale d'intégration de la RRC dans les programmes

¹ Les plans de contingence cités sont ceux de 2006 et 2009.

scolaires (éducation formelle et non formelle) conformément aux prescriptions du Cadre d'Action d'Hyogo.

Par ailleurs, les autres acteurs tels que les élus, les médias, les universitaires, les organisations communautaires de base sont pris en compte dans les initiatives de formation, de communication et de sensibilisation avec la mise en place de réseaux RRC pour les parlementaires, les universitaires, les journalistes, les organisations de femmes, les organisations de la société civile, entre autres.

L'objectif visé est de renforcer la culture de la prévention des risques de catastrophes et la vulgarisation, à travers les institutions et réseaux, de l'information météorologique en général, et des autres outils de formation, d'éducation, de sensibilisation et de communication.

Enfin, il faut rappeler que le Sénégal est impliqué dans les initiatives sous régionales telles que la « Stratégie régionale africaine de Réduction des Risques de Catastrophes (SRARRC) qui encourage le développement de partenariats en matière de recherche, de formation, d'échanges d'expérience, d'appui technique et matériel, d'actions humanitaires.

2.3.3 Mécanismes financiers

Le financement de la politique de prévention et des opérations de secours et d'assistance provient principalement du budget de l'Etat. A celui-ci, s'ajoutent divers fonds d'urgence mobilisés par l'Etat en cas de catastrophe et d'autres sources de financement sous forme d'aides provenant des Partenaires techniques et financiers. Cependant, la complexité des procédures de décaissement des fonds publics destinés au financement des opérations d'urgence constitue une réelle entrave à l'efficacité des interventions sur le terrain.

2.3.3.1 Le Fonds d'Intervention de la Protection Civile (FIPC)

Institué par Arrêté Interministériel n° 9605 du 14 octobre 1993, le FIPC a pour but : (1) de venir en aide aux victimes de catastrophes naturelles ou technologiques, (2) d'apporter un soutien aux organismes opérationnels des plans ORSEC, (3) de financer les exercices « test » d'entraînement des plans ORSEC, (4) de financer des campagnes d'information et de sensibilisation des populations des zones à « haut risque » et de financer des équipements de premier secours et de transport. Ses ressources proviennent essentiellement des contributions volontaires des entreprises classées et de celles à un régime stabilisé, des subventions, des dons et legs et de toutes aides nationales ou internationales. Le FIPC est administré par un Comité de gestion présidé par le Ministre de l'Intérieur et comprenant, entre autres, les représentants de la Présidence de la République, de la Primature, du Ministère de l'Economie et des Finances, des Ministères sectoriels, de la DPC, de la BNSP, du secteur privé, de la société civile, des syndicats autonomes, etc.

2.3.3.2 Les mécanismes de la coopération internationale et humanitaire

La survenue de catastrophes naturelles ou humanitaires est généralement l'occasion d'une expression forte de la solidarité internationale à travers la coopération bilatérale (pays amis), les agences spécialisées des Nations Unies (OCHA, PAM, FAO, etc.), de l'Union Européenne (Service d'aide humanitaire de la Commission Européenne ECHO), les grandes organisations humanitaires internationales (Fédération internationale de la Croix rouge et du Croissant rouge (FICR), World vision, etc.) et certaines ONG locales (CONGAD, CARITAS, ENDA, etc.). Toutes ces institutions disposent de fonds ou de mécanismes financiers et/ou logistiques très performants qui peuvent être mobilisés ou mis à contribution selon des modalités bien définies.

Les pays amis répondent aux sollicitations du pays en cas de catastrophes sous forme de dons en numéraires, en matériels ou en vivres. Les principaux mécanismes des Nations Unies qui peuvent être mobilisés sont les suivants :

- **Le Fonds Central d'Intervention d'Urgence (CERF)** qui est un fonds humanitaire créé par les Nations Unies pour permettre une assistance humanitaire rapide et effective aux populations affectées par une catastrophe naturelle ou par un conflit armé, en pré positionnant des moyens d'intervention destinés à l'action humanitaire ;
- **Le Consolidated Appeal Process (CAP)** ou Processus d'Appel consolidé qui est plus qu'un appel de fonds. C'est un outil utilisé par les organisations humanitaires pour planifier, mettre en œuvre et contrôler leurs activités. Travaillant ensemble dans les régions du monde touchées par les crises, elles lancent les appels de fonds qu'elles présentent à la communauté internationale et aux donateurs. En moyenne, depuis 1992, le CAP a des besoins de financements à hauteur de 3,1 milliards par an, et reçoit près de 2,1 milliards par an (soit 68 %) ;
- **Les dépôts humanitaires** dont le mieux approvisionné, qui répond aux demandes d'aide de l'Afrique de l'Ouest en cas de catastrophes, est situé à Brindisi, en Italie. Géré par le Programme Alimentaire Mondiale (PAM) des Nations Unies depuis 2000, ce dépôt est l'un des cinq dépôts de réponse humanitaire des Nations Unies (UNHRD), les autres se trouvant au Panama, aux Emirats Arabes Unis, en Malaisie et au Ghana ;
- **Le « Flash appeal »** ou « Appel d'urgence » est un outil de structuration d'une réponse humanitaire coordonnée pendant les trois à six premiers mois d'un cas d'urgence. Le Coordinateur Humanitaire de l'ONU le déclenche en consultation avec toutes les parties prenantes lors d'une catastrophe majeure ou en réponse à un début de crise humanitaire ;
- **« L'Emergency cash grant »** ou « Subvention de secours cash » de OCHA est un fonds pouvant atteindre la somme de 100,000 US\$. Cette somme peut être complétée par le fonds d'urgence dont la gestion est confiée à OCHA par les donateurs et peut être utilisé dans l'immédiat.

Quant à la FICR, elle dispose d'un réseau dense de comités nationaux, régionaux, départementaux et locaux, de plusieurs milliers de volontaires, de nombreux programmes, des stocks d'urgence alimentaires et non alimentaires mobilisables au plan national, régional et mondial ainsi que de réseaux de partenaires puissants (ONU, UE, donateurs et pays riches, etc.).

Conclusion : Synthèse swot du cadre institutionnel de la GRC au Sénégal

L'analyse du cadre institutionnel de la GRC au Sénégal fait globalement ressortir **le défi de la coordination et du pilotage de la politique de l'Etat en matière de GRC**. S'il est certain que des efforts ont été enregistrés au cours de ces dernières années pour apporter des réponses à la prise en charge des principaux aléas, il n'en demeure pas moins des limites et contraintes réelles qui obèrent l'efficacité des mesures préconisées. A cet effet, le tableau ci-dessous, décrit les principales forces et faibles du cadre de la GRC ainsi que les opportunités et menaces liés à son environnement :

Tableau : Synthèse du diagnostic (SWOT)

FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> • Engagements au plan international de l'Etat du Sénégal en matière de GRC (Convention de Hyōgo, Convention Cadre des NU sur les CC, Protocole de Kyoto, etc.) • La GRC, axe stratégique de la SNDES 2012-2017 • Elaboration d'un Programme National de GRC • Mise en place d'un dispositif institutionnel dédié à la Protection civile dès le lendemain de l'indépendance (DPC, GNSP, CSPC, etc.) • Mise en place d'un cadre de concertation inclusif sur la GRC (Plateforme Nationale RRC en 2008) • Mise en place de structures spécialisées pour la prévention des risques et la gestion des catastrophes (CSA, HASSMAR, ANACIM, etc.) • Renforcement du cadre juridique (Codes des collectivités locales, de l'Urbanisme, de la Construction, de l'Assainissement, de l'Environnement, etc.) • Organisation d'un Conseil Présidentiel sur une thématique de la GRC (Inondations) en 2012 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible connaissance de la GRC par la plupart des parties prenantes (élus locaux, certaines autorités administratives, société civile et secteur privé) qui limite leur participation dans la définition et la mise en œuvre de la politique de GRC de l'Etat • Une insuffisante participation des parties prenantes à la définition des orientations et au suivi évaluation des interventions du fait de la non fonctionnalité de la CSPC et de la PNRRC • Multiplicité des structures qui ont les mêmes attributions en matière de GRC entraînant des querelles de positionnement • Faiblesse des capacités humaines, financières et techniques pour une prise en charge correcte des besoins en matière de prévention de risques et de gestion de catastrophes Faible adaptation des missions et capacités d'intervention des structures traditionnelles chargées de la PC (DPC et BNSP) • Faible coordination des interventions et insuffisante mutualisation des moyens • Insuffisante application des lois et règlements • Insuffisance des activités de sensibilisation et d'information sur les risques de catastrophes • Faiblesse des mécanismes opérationnels de GRC (Inexistence et/ou non actualisation des plans de prévention, inexistance d'exercices de simulation, contrôle irrégulier, absence de stratégie de communication sur la GRC, etc.) • Faible coordination et organisation des interventions des PTF en matière de GRC au Sénégal

Synthese du diagnostic (SWOT suite)

OPPORTUNITES	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> • Forte priorité accordée à la GRC par la Communauté internationale, qui influe positivement sur la nécessité d'adapter les cadres d'intervention à l'échelle nationale • Constitution de réseaux aux niveaux international, régional, sous régional et national est de nature à favoriser un plaidoyer pour un engagement plus déterminant des Etats en matière de GRC • L'existence de plusieurs créneaux de financement de la GRC au niveau international • Intérêt marqué des PTF du Sénégal pour la GRC, à travers la mise en œuvre de programmes visant à adapter le cadre et les instruments opérationnels de la GRC (Pnud, Banque Mondiale, etc). • Plusieurs sources de financement mobilisables, auprès des partenaires bilatéraux et multilatéraux, pour l'acquisition d'équipements, la mise en place d'infrastructures, le renforcement des capacités en matière de GRC • Une volonté réelle de la part des nouvelles autorités à consentir plus d'efforts pour améliorer le dispositif d'intervention en matière de prévention des risques et de gestion des catastrophes • Un intérêt de plus en plus marqué pour la thématique GRC par des catégories socioprofessionnelles clés en matière de réflexion et de contribution sur les stratégies de développement : universitaires, parlementaires, élus locaux, les femmes, les journalistes, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dégradation des conditions socio-économiques (pauvreté croissante, pression foncière et déséquilibres territoriaux) • Exacerbation des activités socioéconomiques qui favorise la montée des périls • Démographie galopante qui intensifie la survenue des catastrophes • Forte densité à Dakar et dans la banlieue rendant difficile la mobilité • Maintien ou diminution des efforts de l'Etat, notamment financiers, nécessaires à une prise en charge efficace de la GRC au Sénégal • La poursuite des pratiques, basées sur une approche sectorielle et parcellaire, nuit à la cohérence globale et à l'efficacité des interventions • Désintérêt des PTF du fait de l'inertie des autorités quant à la prise en charge des réformes nécessaires, notamment en ce qui concerne le cadre institutionnel.

4. Principales lacunes recensées dans la GRC au Sénégal

1. L'inadaptation de la réglementation en matière de sécurité par rapport à l'évolution de la société, de la technique et des comportements humains

- l'absence de données fiables sur les zones à risques, sur les impacts des catastrophes ;
- l'absence de système d'alerte et le défaut de surveillance des zones à risque;
- le manque de moyens de l'Etat et des collectivités locales pour faire face à certaines catastrophes;
- l'absence ou l'insuffisance de synergie et de concertation entre les structures intervenant dans le domaine de la gestion des risques (prolifération des acteurs);

2. Actions urgentes requises dans le cadre d'une stratégie cohérente de gestion des risques majeurs ?

- Identifier et cartographier les risques dans les différents secteurs de développement du pays (agriculture, industrie, tourisme, pêche, transport...);
- Evaluer la vulnérabilité, c'est-à-dire la capacité à prendre en charge les différents risques identifiés, par les différents acteurs du secteur concerné
- Mettre en place immédiatement et conformément aux recommandations de la conférence mondiale des Nations Unies sur la prévention des catastrophes, une plateforme nationale de réduction des risques et catastrophes

La plateforme regroupera les représentants des institutions de la République, du secteur privé, de la société civile, des bailleurs de fonds et des partenaires au développement. Elle contribuera à l'avènement du développement durable et à l'éradication de la pauvreté, en facilitant l'intégration de la réduction des risques et catastrophes au développement.

A cet effet, elle sera chargée :

- d'aider à la définition de politiques et contribuer à la mise en œuvre de mécanismes appropriés à la réduction des risques et catastrophes;
- d'assurer la coordination de l'exécution de la politique définie dans ce domaine;
- de faire élaborer et valider une stratégie nationale de réduction des risques et catastrophes partagée avec les parties prenantes;