

**ETUDE SUR LA PREVENTION ET LA GESTION
DES CATASTROPHES ET CRISES HUMANITAIRES
AU BURKINA FASO**

**TOME I
CONTEXTE GENERAL DES CATASTROPHES ET
CRISES HUMANITAIRES AU BURKINA FASO**

Version finale

Février 2012

Issa Martin BIKIENGA et Amidou GARANE
Consultants

TABLE DES MATIERES

SIGLES ET ABREVIATIONS	6
LISTE DES TABLEAUX	9
LISTE DES CARTES.....	10
RESUME EXECUTIF	11
INTRODUCTION.....	14
A - CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE L'ETUDE.....	14
B .OBJECTIFS ET RESULTATS DE L'ETUDE	15
C - APPROCHE METHODOLOGIQUE	16
D. DEFINITION DE QUELQUES CONCEPTS	17
1. CONTEXTE GENERAL DES CATASTROPHES ET CRISES HUMANITAIRES AU BURKINA FASO .	23
1.1. LES PRINCIPAUX TYPES DE RISQUES ET CATASTROPHES ET LEURS IMPACTS SOCIO- ECONOMIQUES	23
1.1.1. Les catastrophes et leurs conséquences	23
1.1.2. Les sécheresses et leurs conséquences	24
1.1.3. Les inondations et leurs conséquences	25
1.1.4. Les épidémies	28
1.1.5. Les invasions d'insectes nuisibles.....	28
1.1.6. Les perspectives d'évolution des risques et catastrophes en relation avec le climat	28
1.2. ENJEUX ET DEFIS DES RISQUES ET CATASTROPHES	29
1.2.1. Aux plans scientifique et académique	29
1.2.2. Au plan politique	30
1.2.3. Au plan juridique.....	32
1.2.4. Au plan social	32
1.2.5. Aux plans économique et financier	33
1.3. L'ANALYSE DU CADRE JURIDIQUE DE PREVENTION ET DE GESTION DES RISQUES ET CATASTROPHES	33
1.3.1. Le cadre juridique national	34
1.3.1.1 Les documents de politique.....	34
1.3.1.1.1. La politique nationale en matière d'environnement.....	34
1.3.1.1.2. La politique nationale d'action sociale	35
1.3.1.1.3. La politique nationale de protection civile.....	36
1.3.1.1.4. La politique nationale de l'eau	37
1.3.1.1.5. La politique nationale d'aménagement du territoire	38
1.3.1.1.6. La politique sanitaire nationale	38
1.3.1.1.7. La politique nationale d'hygiène publique	38
1.3.1.1.8. La politique nationale genre	39
1.3.1.2 Le cadre législatif et réglementaire	39
1.3.1.2.1. Le Code de la santé publique	39
1.3.1.2.2. Le Code de la santé animale.....	40
1.3.1.2.3. Le Code de l'environnement	40
1.3.1.2.4. La loi d'orientation sur l'eau.....	40
1.3.1.2.5. La loi d'orientation sur le pastoralisme	42
1.3.1.2.6. Le Code minier	42
1.3.1.2.7. Le Code général des collectivités territoriales.....	43
1.3.1.2.8. Le Code de l'hygiène publique	43

1.3.1.2.9. La loi sur les biotechnologies	43
1.3.1.2.10. La loi sur la sûreté nucléaire et la protection contre les rayonnements ionisants	46
1.3.1.2.11. La loi n° 003-2006/AN du 14 mars 2006 portant application de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction	47
1.3.1.2.12. Le Code de l'urbanisme et de la construction	47
1.3.1.2.13. Le Code forestier	48
1.3.2 Le cadre juridique international	49
1.3.2.1. Les instruments communautaires	49
1.3.2.1.1. Les instruments adoptés dans le cadre de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest.....	49
1.3.2.1.2. Les instruments adoptés dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain.....	50
1.3.2.2. Les instruments sous régionaux ouest africains	52
1.3.2.2.1. La Charte de l'eau du bassin du Niger	52
1.3.2.2.2. La Convention portant statut du fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta.....	52
1.3.2.3. Les instruments conventionnels régionaux africains.....	52
1.3.2.3.1. La Stratégie régionale africaine de réduction des risques de catastrophes	52
1.3.2.3.2. La Convention sur le criquet migrateur en Afrique	52
1.3.2.3.3. Le traité d'interdiction des armes nucléaires en Afrique	53
1.3.2.3.4. La Convention africaine d'interdiction des déchets dangereux.....	53
1.3.2.3.5. La Convention sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique ...	54
1.3.2.4. Les instruments conventionnels universels.....	54
1.3.2.4.1. La Stratégie internationale de prévention des catastrophes	54
1.3.2.4.2. Le Cadre d'action de Hyogo	55
1.3.2.4.3. La Convention sur la diversité biologique.....	56
1.3.2.4.4. La Convention sur les changements climatiques	57
1.3.2.4.5. La Convention sur la lutte contre la désertification/sécheresse	57
1.3.2.4.6. La convention sur les zones humides	58
1.3.2.4.7. La Convention sur le droit de la mer	58
1.3.2.4.8. La Convention de Bâle sur les déchets dangereux.....	59
1.3.2.4.9. La Convention des Nations Unies sur les cours d'eau internationaux.....	59
1.3.2.4.10. La Convention sur l'interdiction des armes chimiques	60
1.3.2.4.11. Le traité d'interdiction des essais nucléaires.....	60
1.3.2.4.12. Les conventions de Genève sur les conflits armés.....	61
1.3.2.4.13. Les conventions relatives aux réfugiés	61
1.4. L'ANALYSE DU CADRE INSTITUTIONNEL DE LA PREVENTION ET DE LA GESTION DES CATASTROPHES ET CRISES HUMANITAIRES.....	61
1.4.1. Le Cadre institutionnel national	61
1.4.1.1. Les acteurs étatiques	61
1.4.1.1.1. Diagnostic institutionnel du CONASUR.....	61
1.4.1.1.2. Diagnostic de la Direction générale de la protection civile	75
1.4.1.1.3. Le Fonds national de solidarité	76
1.4.1.1.4. La Société nationale de gestion du stock de sécurité alimentaire	77
1.4.1.1.5. Le Secrétariat permanent aux aides du PAM.....	79
1.4.1.1.6. Les collectivités locales	80

1.4.1.2. Les acteurs non étatiques	80
1.4.1.2.1. La Croix Rouge burkinabè.....	80
1.4.1.2.2. Le Groupe de Coordination Humanitaire.....	80
1.4.2. Le Cadre institutionnel sous-régional	80
1.4.2.1. La CEDEAO	80
1.4.2.2. L'UEMOA.....	82
1.4.2.3. Le CILSS	82
1.5. LES INSTRUMENTS OPERATIONNELS DE PREVENTION ET DE GESTION DES CATASTROPHES ET CRISES HUMANITAIRES.....	85
1.5.1. Le Système d'alerte précoce	85
1.5.2. Le Plan d'action national multi-risques de préparation et de réponse aux catastrophes.....	88
1.5.3. Les plans ORSEC	89
1.5.4. Le Plan national d'organisation et de coordination des secours d'urgence et des réhabilitations (Volet sécurité alimentaire)	90
1.6. INSUFFISANCES EN MATIERE DE PREVENTION ET LA GESTION DES CATASTROPHES ET CRISES HUMANITAIRES AU BURKINA FASO	91
1.6.1. Insuffisances normatives	91
1.6.2. Insuffisances institutionnelles	91
1.6.3. Insuffisances des instruments de prévention et de gestion des catastrophes et crises humanitaires	94
1.6.4. Insuffisances en matière de financement.....	94
1.7. PROPOSITION DE MESURES PRATIQUES POUR LA PREVENTION ET LA GESTION DES CATASTROPHES ET CRISES HUMANITAIRES.....	94
1.7.1. Mesures d'atténuation et d'adaptation	94
1.7.2. Rôle du Gouvernement et des autres acteurs.....	99
1.7.3. Alerte précoce aux inondations	104
1.7.4. Déclaration de l'état de catastrophe.....	110
1.7.5. Mesures d'évacuation préventive	111
1.7.6. Actions de secours d'urgence	111
1.7.7. Indemnisation des victimes	112
1.7.7.1. Approche méthodologique.....	112
1.7.7.2. Détermination des personnes concernées.....	113
1.7.7.3. Définition des critères et conditions d'indemnisation	113
1.7.7.3.1. Cas des ayant cause des victimes ayant perdu la vie	114
1.7.7.3.2. Cas des personnes ayant subi divers dommages	114
1.7.7.3.2.1. Du préjudice économique.....	115
1.7.7.3.2.2. Du préjudice physique.....	116
1.7.8. Assurance catastrophes naturelles	117
1.7.9. Gestion financière des risques et catastrophes	119

1.7.9.1. Fonds de prévention et de gestion des catastrophes et crises humanitaires	119
1.7.9.1.1. Approche conceptuelle de la gestion des catastrophes et crises humanitaires.....	119
1.7.9.1.2. Justification de la création du fonds	120
1.7.9.1.3. Objectif et principes fondamentaux	120
1.7.9.1.4. Sources de financement.....	121
1.7.9.1.5. Gestion	121
1.7.9.1.6. Administration	122
1.7.9.1.7. Utilisation	123
1.7.9.1.8. Contrôle	123
1.7.9.2. Mécanismes financiers pour la prévention et la gestion des catastrophes et crises humanitaires	124
1.7.9.2.1. Au niveau du PNUD	124
1.7.9.2.2. Au niveau de l'Union Européenne.....	124
1.7.9.2.3. Au niveau de la Banque Africaine de Développement.....	125
1.7.9.2.4. Au niveau de la Commission de l'Union Africaine.....	126
1.7.9.2.5. Au niveau de la Commission de la CEDEAO.....	126

SIGLES ET ABREVIATIONS

ABV	Autorité du Bassin de la Volta
ACMAD	Centre africain des applications de la météorologie au développement
ACP	Afrique, Pacifique et Caraïbes
ACP-UE	Afrique, Pacifique et Caraïbes – Union Européenne
AIB	Agence d'information du Burkina
AIEA	Agence Internationale de l'Energie Atomique
ANB	Agence nationale de biosécurité
BAD	Banque Africaine de Développement
BNSP	Brigade Nationale de Sapeurs Pompiers
CEDEAO	Commission Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CGCT	Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso
CICR	Comité International de Croissant Rouge
CILSS	Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CIMA	Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances,
CNLES	Commission Nationale de lutte contre les Effets de la Sécheresse
CNSA	Conseil National de Sécurité Alimentaire
CODESUR	Conseil départemental de secours d'urgence et de réhabilitation
COGES	Conseil de gestion
CONASUR	Comité National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation
CONEDD	Conseil national pour l'environnement et le développement durable
COPROSUR	Conseil provincial de secours d'urgence et de réhabilitation
CORESUR	Conseil régional de secours d'urgence et de réhabilitation
CPP	Projet de partenariat pour la gestion durable des terres
CR	Croix-Rouge
CRA	Centre Régional AGRHYMET
CRED	Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CVD	Conseils villageois de développement
DAT	Dépôt à terme
DEPC	Direction des études, de la planification et du contrôle
DGPC	Direction Générale de la Protection Civile
DGPV	Direction Générale des Productions Végétales
DGRE	Direction Générale des Ressources en eau
DSONG	Direction du Suivi des Organisations non gouvernementales ;
DGSUR	Direction de la Gestion des secours d'urgence et de la réhabilitation
DGMN	Direction générale de la météorologie nationale
DPC	Direction de la Prévention des Catastrophes
EDS	Enquête Démographique et de Santé
EM-DAT	Emergency Events Database
EP	Enquêtes Prioritaires
EPA	Etablissement public à caractère administratif
EPE	Etablissement public de l'Etat
FAO	Food and Agriculture Organization
FED	Fonds Européen de Développement
FEWS-NET	Famine Early Warning Systems Network
FNS	Fonds national de solidarité
FSS	Fonds spécial de secours
GIEC	Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
GTP	Groupe de Travail Pluridisciplinaire
IEC	Information-éducation-communication
IGF	Inspection générale des finances
IMC	Indice de Masse Corporelle

INSD	Institut National de la Statistique et de la Démographie
ISDR	Stratégie Internationale des Nations-Unies de Réduction des Catastrophes
JAS	Juillet-août-septembre
MASSN	Ministère de l'action sociale et de la solidarité nationale
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OGM	Organisme Génétiquement Modifié
OIE	Organisation Mondiale de la Santé Animale
OMM	Organisation Météorologique Mondiale
ONB	Observatoire national de biosécurité
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ORSEC	Organisation des secours
PA -SISA	Plan d'Action des Systèmes d'Information sur la Sécurité Alimentaire
PAGIRE	Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PANA	Programme d'action national d'adaptation à la variabilité et aux changements climatiques
PANA	Programme d'action national d'adaptation à la variabilité et aux changements climatiques
PANLCD	Programme d'action national de lutte contre la désertification
PDNA	Post Disaster Needs Assesement
PDSEB	Programme de développement stratégique de l'éducation de base
PIB	Produit intérieur brut
PICOFA	Programme d'Investissement Communautaire et de Fertilité Agricole
PNAS	Politique nationale d'action sociale
PNGT 2	Programme National de Gestion des Terroirs (2 ^{ème} phase)
PNMR	Plan national multirisques de préparation et de réponse aux catastrophes
PNOCSUR	Plan national d'organisation et de coordination des secours d'urgence et des réhabilitations
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations-Unies pour l'environnement
POS	Plans d'Occupation des Sols
PREGEC	Prévention et de gestion des crises alimentaires au Sahel
PRESAO	Prévision saisonnière pluviométrique en Afrique de l'Ouest
Programme SAAGA	Programme d'ensemencement des nuages
PTF	Partenaires Technique et Financiers
PTMR	Programme des Transports en Milieu Rural
PUH	Permis urbain d'habiter
RAF	Réorganisation Agraire et Foncière
RC	Risque de catastrophe
RRC	Réduction des Risques de Catastrophes
SAAF	Service des Affaires Administratives et financières
SAP	Système d'alerte précoce
SCADD	Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
SCLES	Sous-comité de lutte contre les effets de la sécheresse
SDAU	Schéma directeur de l'aménagement urbain
SI	Stock d'Intervention
SICIAV	Système d'Information et de Cartographie sur l'Insécurité Alimentaire et la Vulnérabilité
SIGET	Centre de Système d'information géographique et télédétection
SIM	Système d'Information sur les Marchés céréaliers
SIPC	Stratégie internationale de prévention des catastrophes

SMIAR	Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide sur l'alimentation et l'agriculture
SMIG	Salaire minimum interprofessionnel garanti
SNS	Stock National de Sécurité
SNSA	Stratégie nationale de sécurité alimentaire
SNU	Système des Nations Unies
SONAGESS	Société Nationale de Gestion du Stock de Sécurité Alimentaire
SPONG	Secrétaire permanent des Organisations non gouvernementales
SP-PAM	Secrétariat Permanent aux Aides du Programme Alimentaire Mondial
SPS	Mesures sanitaires et Phytosanitaires
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UAT	Unités d'Appui Technique
UE	Union Européenne
UIT	Union Internationale des Télécommunications
UNCT	Equipe pays des Nations Unies
VIH/SIDA	Virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise

LISTE DES TABLEAUX

- Tableau n° 1 : Historique des urgences humanitaires et de leurs conséquences au Burkina Faso
- Tableau N°2: Les grandes années d'inondation
- Tableau N°3 : Bilan des dégâts suite aux inondations en 2007 au Burkina Faso
- Tableau N° 4: Politiques et programmes menés dans la gestion des risques et de catastrophes
- Tableau N°5 : Evolution du budget du CONASUR de 2006 à 2011
- Tableau N° 6 : Mesures d'atténuation
- Tableau N°7 : Mesures d'adaptation
- Tableau N° 8 : Stratégies sectorielles d'atténuation et d'adaptation aux risques de catastrophes naturels
- Tableau N° 9 : Dispositif de prévention et de gestion des catastrophes naturelles par fonction et par niveau d'intervention
- Tableau N°10 : Seuils épidémiques
- Tableau N°11 : Cadre logique synthétique de la stratégie
- Tableau N° 12 : Registre des risques
- Tableau N° 13 : Plan de mesure de la performance

LISTE DES CARTES

- Carte N°1 : Répartition des sinistrés par région
- Carte N°2 : Localités inondables du Burkina Faso
- Carte N°3 : Routes inondables du Burkina Faso
- Carte N°4 : Zones à risques d'inondations au Burkina Faso
- Carte N°5 : Zones inondables de la ville de Ouagadougou
- Carte N°6 : Parcelles inondables de la ville de Ouagadougou
- Carte N°7 : Zones présentant des risques de catastrophes
- Carte N°8 : Prévisions saisonnière pluviométrique JAS 2011

RESUME EXECUTIF

Le Burkina Faso se situe au cœur du Sahel, l'une des zones les plus vulnérables aux changements climatiques au monde. Pays essentiellement agricole, il est confronté à de nombreux risques qui entravent son processus de développement. Il s'agit en premier lieu des risques naturels, dont les principaux sont les sécheresses, les inondations et les invasions acridiennes récurrentes qui compromettent nécessairement, dans un pays où l'agriculture repose presque exclusivement sur la pluviométrie, la production agricole, et constituent une source d'insécurité alimentaire. Au titre des risques naturels, il convient de mentionner particulièrement les inondations du 1^{er} septembre 2009 qui ont occasionné d'importants dégâts aux plans humain, de la santé, de l'éducation, de l'habitat, des moyens de production, de l'approvisionnement en eau potable, des infrastructures routières, hydro-agricoles, etc. Les dommages et pertes se chiffrent à 15 032 000 000 CFA, soit 33 millions \$US. Les besoins financiers pour les constructions, les reconstructions et le relèvement vont englober 119 670 000 000 CFA, soit 266 millions \$US.

Il s'agit en second lieu et dans une moindre mesure, des risques artificiels ou technologiques pouvant provenir des activités industrielles dangereuses ou de la dissémination accidentelle dans l'environnement, des organismes génétiquement modifiés avec leurs effets négatifs sur la santé humaine et l'environnement. Il s'agit en troisième lieu des crises humanitaires engendrées par des causes diverses, naturelles ou humaines (conflits sociaux) et engendrant des mouvements massifs de population ou des situations d'instabilité.

Durant les prochaines années, le climat au Sahel sera perturbé et singulièrement marqué par une grande variabilité alternant sécheresses et inondations. Sur cette base, le Burkina Faso est exposé à des catastrophes et calamités naturelles qui peuvent avoir des effets imprévisibles sur l'environnement, les populations et l'économie générale du pays au regard de la pauvreté généralisée des populations qui accroît la vulnérabilité du pays.

Malgré ces catastrophes et risques de catastrophes, le Burkina Faso n'a pas réussi durant des décennies à se doter d'instruments efficaces de prévention et de gestion des risques et catastrophes et les cadres stratégique, juridique et institutionnel en la matière demeurent insatisfaisants. En effet, bien que des efforts aient été déployés durant la dernière décennie (création du CONASUR, adoption de la Politique nationale d'action sociale, de la Politique nationale de protection civile, du Plan national multirisques de préparation et de réponse aux catastrophes, des Plans ORSEC), il n'en demeure pas moins que le Burkina Faso ne dispose pas encore d'un cadre global et cohérent de prévention et de gestion des risques et catastrophes. Le cadre politique et stratégique de même que le cadre normatif demeurent fragmentaires (en l'absence d'une politique nationale, d'une stratégie nationale et d'une loi spécifique en la matière). On note seulement l'existence de quelques politiques sectorielles ayant des liens avec la prévention et la gestion des catastrophes et crises humanitaires. Quant au cadre institutionnel, il demeure éclaté avec l'intervention de nombreux acteurs aux rôles peu clarifiés et aux actions peu coordonnées, avec souvent des prétentions diverses au leadership.

Cette situation est à l'origine de l'improvisation, de chevauchements dans les interventions des acteurs, et en définitive de l'inefficacité dans les opérations de prévention, de secours d'urgence et les mesures de reconstruction. L'inexistence d'un cadre global de prévention et de gestion des catastrophes (politique nationale, stratégie nationale, cadre juridique et institutionnel) constitue donc une importante lacune à combler pour mieux assurer la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement en matière de risques et catastrophes.

C'est au regard de cette situation insatisfaisante dans un contexte de risques et catastrophes récurrentes qu'il s'est avéré impératif pour les autorités nationales de concevoir une réponse appropriée à travers un système global de prévention et de gestion des risques et des catastrophes. C'est ainsi que le Ministère de l'action sociale et de la solidarité nationale (MASSN) a pris l'initiative d'élaborer et de soumettre à l'approbation du Gouvernement une Stratégie nationale accompagnée d'une loi d'orientation pour la prévention et la gestion des risques et catastrophes au Burkina Faso.

La stratégie nationale de prévention et de gestion des risques et catastrophes comporte différentes dimensions dont les fondements, les orientations stratégiques, les axes stratégiques ainsi que les modalités de son opérationnalisation.

L'objectif de la stratégie nationale est de permettre au Burkina Faso de mieux gérer les risques et les catastrophes. Pour atteindre cet objectif, la stratégie préconise en premier lieu la mise en place d'institutions fortes pour la mise en œuvre des normes, procédures, outils et instruments de prévention et gestion des risques et catastrophes, ce qui suppose le renforcement à long terme des capacités de ces institutions. Il est en second lieu nécessaire, de mettre au point des outils et instruments pertinents de prévention et de gestion. Il est également indispensable de se doter de mécanismes financiers efficaces et durables, à travers notamment un Fonds disposant de ressources suffisantes et prévisibles et immédiatement utilisables. Il s'agit aussi de travailler à réduire la vulnérabilité globale du pays aux risques et catastrophes en développant les capacités d'adaptation des populations vulnérables. En effet, au regard de la forte vulnérabilité des populations (en raison de la pauvreté généralisée), les impacts des catastrophes s'en trouvent amplifiés et les conséquences aggravées en termes de périls humains, de destruction de biens et de dommages à l'environnement.

Le renforcement de la coopération régionale et internationale est aussi une dimension essentielle de la stratégie car de nombreuses catastrophes sont sous régionales ou régionales et une meilleure réponse nécessite la coopération entre les Etats et avec les organisations internationales compétentes. Le Burkina Faso coopère déjà avec des organisations sous régionales, régionales et universelles qui lui apportent un appui technique et financier pour une meilleure prévention et gestion des risques et catastrophes.

Afin de garantir la mise en œuvre effective de la stratégie, celle-ci doit être opérationnalisée par une concertation étroite entre le Gouvernement et les PTF pour une mobilisation rapide des ressources financières (nécessité d'un Table ronde des donateurs), une stratégie de communication de crise, une meilleure éducation, information et sensibilisation, et enfin un dispositif de suivi-évaluation performant permettant une mise à jour périodique de la stratégie.

La stratégie nationale de prévention et de gestion des risques et catastrophes est assortie d'une loi d'orientation qui constitue l'instrument juridique de sa mise en œuvre. Cette loi crée les institutions de mise en œuvre (notamment le Conseil national de prévention et gestion des risques et catastrophes), institue les outils et instruments de prévention et de gestion (notamment le plan national de prévention et gestion des risques et catastrophes, le Système national intégré d'information pour la prévention et la gestion des risques, le Fonds national de prévention et de gestion des risques, la cartographie nationale des zones à risques environnemental et social), clarifie le rôle des différents acteurs qui interviennent en la matière (l'Etat et les autres acteurs du développement).

Elle détermine également les procédures, conditions et modalités de déclaration de l'état de catastrophes, de déclenchement des opérations de secours, de réquisition et de l'information de crise.

Elle institue d'une part, une assurance au profit des personnes bénéficiant de contrat d'assurance sur les biens et pertes d'exploitations, moyennant une prime ou cotisation additionnelle et d'autre part, une assurance agricole au profit des producteurs ruraux.

Elle promeut la recherche scientifique, l'éducation et la sensibilisation du public, le renforcement des capacités des acteurs en matière de prévention et gestion des risques et catastrophes.

En définitive, la stratégie nationale et la loi d'orientation en matière de prévention et de gestion des risques et catastrophes offrent un cadre stratégique et juridique adéquat permettant au Burkina Faso d'apporter des réponses appropriées aux risques et catastrophes affectant le pays.

INTRODUCTION

A - CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE L'ETUDE

Le Burkina Faso se situe au cœur du Sahel, l'une des zones les plus vulnérables aux changements climatiques au monde. Durant les prochaines années, le climat au Sahel sera perturbé et singulièrement marqué par une grande variabilité alternant sécheresses et inondations. Sur cette base, le Burkina Faso est exposé à des catastrophes et calamités naturelles qui peuvent avoir des effets imprévisibles sur l'environnement, les populations et l'économie générale du pays. Les catastrophes intervenues ces dernières années et plus particulièrement les inondations de 2009 ont occasionné d'importants dégâts aux plans humain, de la santé, de l'éducation, de l'habitat, des moyens de production, de l'approvisionnement en eau potable, des infrastructures routières, hydro-agricole, etc. Les dommages et pertes se chiffrent à 15 032 000 000 CFA, soit 33 millions \$US. Les besoins financiers pour la reconstruction et le relèvement vont englober 119 670 000 000 CFA, soit 266 millions \$US.

Pays essentiellement agricole, le Burkina Faso est confronté à de nombreux risques qui entravent son processus de développement. Il s'agit en premier lieu des risques naturels, dont les principaux sont les sécheresses, les inondations et les invasions acridiennes récurrentes qui compromettent nécessairement, dans un pays où l'agriculture repose presque exclusivement sur la pluviométrie, la production agricole, et constituent une source d'insécurité alimentaire. Il s'agit en second lieu et dans une moindre mesure, des risques artificiels ou technologiques pouvant provenir des activités industrielles dangereuses ou de la dissémination accidentelle dans l'environnement, des organismes génétiquement modifiés avec leurs effets négatifs sur la santé humaine et l'environnement. Il s'agit en troisième lieu des crises humanitaires engendrées par des conflits sociaux divers, d'origine interne ou international.

Malgré les effets négatifs de ces catastrophes qui entravent les efforts nationaux de développement, le Burkina Faso n'a pas réussi durant des décennies, à se doter d'instruments efficaces de prévention et de gestion des risques et catastrophes, en termes de cadres stratégique, juridique et institutionnel qui demeurent dans l'ensemble globalement insatisfaisants. En effet, bien que des efforts aient été déployés durant la dernière décennie (création du CONASUR, dynamisation de la DGPC, adoption de la Politique nationale d'action sociale, de la Politique nationale de protection civile, du Plan national multirisques de préparation et de réponse aux catastrophes, des Plans ORSEC), il n'en demeure pas moins que le Burkina Faso ne dispose pas encore d'un cadre global et cohérent de prévention et de gestion des risques et catastrophes. Le cadre politique et stratégique de même que le cadre normatif demeurent fragmentaires (en l'absence d'une politique nationale, d'une stratégie nationale et d'une loi spécifique en la matière). On note seulement l'existence de quelques politiques sectorielles ayant des liens avec la prévention et la gestion des catastrophes et crises humanitaires. Quant au cadre institutionnel, il demeure éclaté avec l'intervention de nombreux acteurs aux rôles peu clarifiés et aux actions peu coordonnées, avec souvent des prétentions diverses au leadership.

C'est ainsi que le Ministère de l'action sociale et de la solidarité nationale (MASSN) a pris l'initiative d'élaborer et de soumettre à l'approbation du Gouvernement une Stratégie nationale accompagnée d'une loi d'orientation pour la prévention et la gestion des risques et catastrophes au Burkina Faso. Pour cela, le MASSN a opté pour la réalisation d'une étude devant permettre de doter, à terme, le Burkina Faso de ces deux outils majeurs, à savoir la stratégie et la loi d'orientation, pour la prévention et la gestion des risques et catastrophes.

B .OBJECTIFS ET RESULTATS DE L'ETUDE

L'objectif général de la présente étude est l'élaboration d'une stratégie et d'une loi d'orientation pour la prévention, la préparation et la réponse aux catastrophes au Burkina Faso.

Les objectifs spécifiques de l'Etude sont les suivants :

- Identifier les types de catastrophes les plus récurrents au Burkina Faso ;
- Clarifier le rôle et les responsabilités des acteurs intervenant dans la prévention et la gestion des risques et catastrophes ;
- Faire une analyse institutionnelle qui traitera notamment de la structuration et des attributions actuelles du CONASUR ;
- Proposer des pistes pour une meilleure adaptation au contexte de la décentralisation en vue d'une efficacité de la gestion des catastrophes ;
- Proposer un mécanisme d'activation des différentes institutions nationales concernées par la gestion des différents types de catastrophes pour une réponse rapide et efficace ;
- Identifier les mesures qui s'imposent au gouvernement en cas de catastrophe en vue d'une meilleure gestion de la crise ;
- Proposer les voies, conditions et modalités d'application des mesures d'information préventive et d'évacuation préventive en cas de catastrophe ;
- Déterminer les actions minimales de secours d'urgence (opérations de sauvetages) et d'assistance humanitaire à la survenance d'une catastrophe;
- Proposer des conditions, modalités, procédures de déclaration de l'état de catastrophe et déterminer les autorités compétentes en la matière et indiquer les effets juridiques de la déclaration
- Déterminer les mécanismes de compensation aux victimes des catastrophes ;
- Proposer des procédures concernant le financement, l'utilisation et le contrôle des ressources lors de la réponse aux catastrophes ;
- Déterminer les actes susceptibles de constituer des infractions et proposer les sanctions subséquentes.

Les résultats attendus de l'Etude sont les suivants :

- Les types de catastrophes les plus récurrents au Burkina Faso sont identifiés ;
- Les rôles et responsabilités des acteurs intervenant dans la prévention et la gestion des risques et catastrophes sont clarifiés ;
- Une analyse institutionnelle traitant notamment de la structuration et des attributions actuelles du CONASUR est faite;
- Un mécanisme d'activation des différentes institutions nationales concernées par la gestion des différents types de catastrophes pour une réponse rapide et efficace est proposé;
- Des pistes pour une meilleure adaptation au contexte de la décentralisation en vue d'une efficacité de la gestion des catastrophes sont proposées ;
- Les mesures qui s'imposent au gouvernement en cas de catastrophe en vue d'une meilleure gestion de la crise sont identifiées;
- Les voies, conditions et modalités d'application de l'information préventive et des mesures d'évacuation préventive en cas de catastrophe sont proposées ;
- Les actions minimales de secours d'urgence (opérations de sauvetages) et d'assistance auxquelles ont droit les populations sont déterminées;

- Les conditions, modalités et procédure de déclaration de l'état de catastrophe sont proposées, les autorités compétentes identifiées et les effets juridique de la déclaration précisés ;
- Les mécanismes de transfert de risques sont identifiés;
- Des procédures concernant le financement, l'utilisation et le contrôle des ressources lors de la réponse aux catastrophes sont proposées ;
- Les actes susceptibles d'être considérés comme des infractions sont identifiés et les sanctions subséquentes sont définies.

C - APPROCHE METHODOLOGIQUE

Pour atteindre les objectifs et les résultats attendus, une approche méthodologique basée sur une collecte des informations à travers la revue documentaire et les entretiens structurés et l'exploitation de ces informations aux fins de rédaction du rapport.

La collecte des informations

La collecte des informations a consisté en la recherche documentaire et en la conduite des entretiens avec les principaux acteurs.

En ce qui concerne la recherche documentaire, elle a porté sur les documents suivants:

- Ouvrages ;
- Articles ;
- Mémoires ;
- Rapports spécifiques ;
- Etudes et réflexions;
- Documents de politique et de stratégies, plans et programmes
- Textes législatifs et réglementaires ;
- Conventions internationales ;
- Films documentaires ;

D'autres informations y afférentes ont été collectées sur des sites internet spécialisés.

S'agissant des entretiens avec les acteurs, les consultants ont privilégié l'approche participative en accordant un temps d'écoute suffisamment long aux différentes parties prenantes. C'est ainsi que des entretiens structurés ont été organisés en appui à la revue documentaire. Ces entretiens qui ont été réalisés de façon méthodique au moyen d'un questionnaire préalablement conçu, ont couvert les thèmes suivants :

- Les risques et catastrophes déjà survenues au Burkina Faso:
 - Caractérisation ;
 - Impacts macro-économiques ;
 - Réponse du Gouvernement et des partenaires techniques et financiers ;
 - Coût de la reconstruction et du relèvement ;
 - Enseignements tirés ;
 - Recommandations faites.
- Etat des lieux du cadre législatif et réglementaire concernant les catastrophes et les crises humanitaires :
 - Point sur le cadre normatif existant (forces et faiblesses) ;

- Points sur le cadre institutionnel (forces et faiblesses)
- Propositions pour une meilleure prévention et gestion des risques et catastrophes :
 - Alerte ;
 - Veille ;
 - Gestion ;
 - Organisation institutionnelle ;
 - Financement ;
 - De l'urgence au développement
 - Besoins en renforcement de capacités ;
 - Rôle de la recherche scientifique et technologique ;
 - Coopération transfrontalière avec les Etats voisins.

Ces entretiens ont été réalisés avec un public-cible comprenant :

- Les personnes victimes ou affectées ;
- Les services publics et parapublics ;
- Les organisations de la société civile (ONG et associations) ;
- Les organisations internationales ;
- Assemblée nationale (Commission de l'emploi, des affaires sociales et culturelles).

Le Secrétariat permanent du CONASUR a été un interlocuteur privilégié.

Exploitation des informations

La collecte de la documentation et les entretiens avec les principales catégories d'acteurs ont permis de disposer d'un stock d'informations nécessaires à la rédaction du rapport de l'étude.

D. DEFINITION DE QUELQUES CONCEPTS

Avant d'en arriver à la définition des concepts, il est utile de justifier le titre retenu pour ce rapport d'étude, à savoir « **Stratégie nationale de prévention et de gestion des catastrophes et crises humanitaires au Burkina Faso** ». On pourrait y voir une redondance dans l'emploi de certains termes :

- Prévention et gestion ;
- Catastrophes et crises humanitaires.

A priori, lorsque l'on parle de gestion, il est superflu de parler en même temps de prévention, car la gestion comprend de façon implicite la prévention. De même, les catastrophes comprennent les crises humanitaires.

L'option de parler à la fois de prévention et de gestion, de catastrophes et de crises humanitaires répond au souci d'exhaustivité et surtout de recherche d'une bonne compréhension pour le lecteur. L'avantage de mettre en évidence la prévention et la gestion, les catastrophes et les crises humanitaires, permet de donner un traitement approprié et spécifique à chacun de ces sujets respectifs. Par ailleurs, l'on observe que la prévention reçoit généralement moins d'attention de la part des acteurs de l'action humanitaire par rapport à la gestion. Nous pensons que cela aidera le lecteur à avoir une meilleure compréhension de ces différentes notions.

Un certain nombre de termes seront fréquemment utilisés tout au long de ce document. Il importe de les définir de la manière la plus précise possible pour faciliter la compréhension du sujet et éviter toute interprétation erronée ou inappropriée. Nous en avons retenu ceux qui seront les plus utilisés. En outre, un glossaire donné en annexe permet de bien appréhender autres termes qui reviennent couramment dans la prévention et la gestion des risques et catastrophes.

Risque

Le risque est un terme couramment employé pour évoquer ce qui est susceptible d'arriver. La notion de risque renvoie à la notion de probabilité. Dans le cadre de la présente étude, nous retiendrons des multiples définitions qui existent, celle qui convient le mieux au sujet étudié. Le PNUD donne la définition suivante du risque : « Le risque se définit par le nombre potentiel de personnes tuées ou blessées, les dégâts potentiels aux propriétés et les perturbations potentielles aux activités économiques en raison de l'occurrence d'un phénomène destructeur particulier pour un secteur donné et une période de référence. C'est aussi la probabilité de l'apparition d'événements nuisibles ou de pertes prévisibles (morts, blessés, biens, moyens de subsistance, rupture de l'activité économique, dommage causés à l'environnement) suite à des interactions entre des aléas naturels ou anthropiques et des conditions de vulnérabilité ». Les risques peuvent être naturels ou technologiques.

Les risques naturels découlent de phénomènes naturels sans intervention de l'homme. S'il est vrai qu'ils ont toujours existé, force est de constater que de nos jours, ils prennent des proportions inquiétantes du fait notamment des changements climatiques qui en accentuent la fréquence et l'ampleur. Les tremblements de terre, les typhons et autres cyclones tropicaux (Catrina, Tsunami), constituent de véritables menaces pour l'environnement et les hommes.

Les risques technologiques résultent d'activités dangereuses entreprises par l'homme dans sa quête de bien-être. Ils proviennent souvent d'activités technologiques souvent mal maîtrisées de l'homme (centrales nucléaires, barrages, transport maritime d'hydrocarbures, industrie chimique, exploitation minière, risques biotechnologiques).

Aléa

L'aléa est un terme qui prend son origine dans le calcul des probabilités en mathématiques. Il désigne la probabilité d'occurrence dans une région ou au cours d'une période donnée d'un phénomène pouvant engendrer des dommages. Evènement imprévisible car lié au hasard, son occurrence engendre des dommages, humains ou économiques. En somme, l'aléa est un phénomène qui a un caractère menaçant et potentiellement destructeur. A titre d'exemple, on peut citer les glissements de terrains, les crues exceptionnelles pouvant s'élever à plusieurs mètres du niveau normal des rivières, les séismes, la foudre, etc.

Vulnérabilité

Le terme « vulnérabilité », a fait l'objet, sur le plan de sa définition, de grands débats scientifiques. De toutes les définitions proposées, nous retiendrons celles qui se rapprochent le plus de notre sujet d'étude, les risques et catastrophes.

La vulnérabilité désigne une série de circonstances prédominantes ou consécutives composées de facteurs physiques, socio-économiques, et/ou politiques, qui affectent les aptitudes à faire face aux catastrophes. La vulnérabilité peut être d'ordre physique, social ou comportemental.

La vulnérabilité désigne aussi la capacité de réponse de l'économie ou de la société pendant et après la survenue d'une catastrophe. De façon analytique, elle mesure la capacité d'une personne ou d'une communauté à anticiper, répondre, se réhabiliter lorsque surviennent des événements graves comme les catastrophes naturelles ou les crises humanitaires, ou lorsque viennent à changer profondément les conditions et cadre de vie.

En relation avec les changements climatiques, le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) définit la vulnérabilité comme « le degré auquel un système risque de subir ou d'être affecté négativement par les effets néfastes des changements climatiques, y compris la variabilité climatique et les phénomènes extrêmes. La vulnérabilité dépend du caractère, de l'ampleur et du rythme des changements climatiques auxquels un système est exposé, ainsi que de sa sensibilité et de sa capacité d'adaptation ».

Le Plan national d'organisation et de coordination des secours d'urgence et des réhabilitations (PNOCSUR) du Burkina donne la définition suivante de la vulnérabilité : « Etre vulnérable, c'est vivre dans des conditions si précaires que tout ce qui va mal ou tout ce qui peut changer la situation actuelle menace la survie même. La vulnérabilité résulte donc de la possibilité qu'un événement destructeur survienne contre lequel les populations vulnérables ne sont pas capables de se défendre. Elle peut avoir des origines physiques (types et lieux de construction) économiques (possession de bétail, champs, équipement, etc.), sociales (fragilités des enfants, malades, vieux, salariés, etc.) et culturelles (traditions)».

Catastrophe

Une catastrophe est un événement soudain ou progressif ayant généralement comme conséquences la mort et la destruction à grande échelle. Elle peut être d'origine naturelle ou humaine. Lorsqu'elle se manifeste, son impact est tel que la communauté concernée doit réagir par des mesures exceptionnelles.

Le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (CRED) définit la catastrophe comme une « situation ou événement qui dépasse les capacités locales de secours et qui nécessite donc une assistance extérieure émanant du niveau national et éventuellement international ; un événement imprévu et souvent soudain qui provoque de nombreux dégâts, des destructions et de la souffrance humaine ». Pour qu'un événement soit reconnu comme une catastrophe, il doit répondre à au moins l'un des critères suivants :

- 10 morts ou plus ;
- 100 personnes affectées ou plus ;
- déclaration de l'état d'urgence ; et
- demande d'aide internationale.

Cette définition indique ce que la survenue d'une catastrophe engendre des pertes en vies humaines, de pertes matérielles, économiques ou environnementales.

Une catastrophe naturelle concerne un événement climatique, sismique ou astronomique majeur. Une catastrophe naturelle peut être progressive ou rapide. Elle est progressive lorsqu'il s'agit d'un phénomène catastrophique qui se déroule à l'extérieur ou à l'intérieur du processus de développement. L'effet négatif des aléas peut être ressenti alors que la perturbation se prépare pendant plusieurs jours, plusieurs mois, voire pendant des années. Les sécheresses sont le meilleur exemple des catastrophes progressives.

Une catastrophe peut être causée par un choc instantané et son impact peut être ressenti à moyen ou à long terme. Une telle catastrophe est dite naturelle rapide.

Les notions de risque et de catastrophe sont bien distinctes. Le risque n'est que potentiel tandis que la catastrophe est un évènement qui se produit. En d'autres termes, une catastrophe est la réalisation ou la concrétisation du risque. Mais toute réalisation d'un risque ne conduit pas forcément à une catastrophe, car en fonction de la capacité des sociétés à se protéger, l'évènement devient ou non une catastrophe.

Crise

Le terme « crise », est utilisé de nos jours tous azimuts dans la presse écrite ou radiodiffusée ou télévisée. Cependant, il n'est pas pour autant défini avec assez de précision. Le mot « crise » est employé dans certaines situations pour qualifier un incident apparemment conjoncturel, résolu en un temps très court, et, dans d'autres, pour désigner un phénomène qui dure des années et serait donc incontestablement structurel. Ce même mot fait référence à des temporalités différentes. C'est décidément un concept polysémique.

Le dictionnaire français Robert (2007) en donne trois significations :

- La crise est le « moment d'une maladie caractérisé par un changement subit et généralement définitif, en bien ou en mal » ;
- La crise est « une manifestation émotive soudaine et violente » (crise de fou rire, crise de nerfs, crise de colère, etc.).
- Une crise est une « phase grave dans l'évolution des choses, des évènements, des idées ».

Aujourd'hui, dans l'usage courant le terme « crise » peut désigner :

- une manifestation violente, l'apparition ou la mutation brutale d'un trouble ou d'une maladie: crise de nerf, crise cardiaque, crise d'asthme...
- une période de tension potentiellement conflictuelle ou une situation de déséquilibre grave ou de rupture préoccupante: crise politique, économique ou sociale ;
- le manque de quelque chose, ou un état de pénurie: crise du logement, crise de l'épargne.

Une crise humanitaire est une crise qui frappe directement l'homme : sa santé, son alimentation, ses conditions de vie, sa situation économique, son environnement, etc. Les famines, les crises alimentaires, les épidémies, les conflits armés, sont des exemples de crises humanitaires.

Dans le présent rapport, les catastrophes incluent les crises humanitaires.

Prévention des catastrophes

Dans le cadre de la conception du projet de Prévention et de gestion des crises alimentaires au Sahel connu sous le nom de PREGEC en 1997, le Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) a essayé de donner un contenu assez précis à la notion de « prévention » dans le domaine de la sécurité alimentaire.

Le concept de prévention des crises alimentaires apparaît comme « un ensemble d'actions destinées à éviter ou à réduire le nombre et la gravité des crises ou des facteurs de risque ».

Le Plan national multirisques de préparation et de réponse aux catastrophes (PNMR) du Burkina apporte également une définition similaire à celle du CILSS : la prévention des désastres est un terme qui implique des actions et mesures mises en œuvre avant une catastrophe afin d'éviter et d'en réduire ses effets au niveau national ou local.

La prévention fait référence à des mesures de réduction des risques à long terme destinées à minimiser les effets d'un désastre en réduisant soit l'intensité du risque soit les vulnérabilités qui, sans cela, se seraient révélées lors d'une catastrophe.

La préparation aux catastrophes est le fait pour une société d'être prête à, et capable de :

- a) prévoir et prendre des mesures avant qu'une menace imminente ne frappe ;
- b) répondre à une catastrophe et faire face à ses effets en organisant et en fournissant une aide, de manière efficace et en temps utile.

Le PNOCSUR du Burkina donne la définition suivante de la prévention : la prévention des désastres est un terme qui implique des actions et mesures mises en œuvre avant une catastrophe afin d'en réduire ses effets au niveau national ou local. Comprise dans ce sens, la prévention englobe des actions qui sont souvent considérées comme faisant partie de la phase de préparation d'un désastre.

Cependant, afin de planifier la gestion des catastrophes, la distinction est souvent faite entre prévention et préparation :

- la prévention fait référence à des mesures de réduction des risques à long terme destinées à minimiser les effets d'un désastre en réduisant soit l'intensité du risque soit les vulnérabilités qui, sans cela, se seraient révélées lors d'une catastrophe. Par exemple, pour prévenir une sécheresse, on peut mettre en œuvre des activités de régénération et protection de l'environnement, tandis que le risque d'inondation peut être minimisé par le renforcement de certains barrages ;
- la préparation part du principe que certains groupes de personnes ou de biens resteront néanmoins vulnérables ou fragiles et qu'une préparation est donc nécessaire afin de faire face aux conséquences de l'apparition de risques.

Bien qu'il y ait de façon évidente un certain chevauchement entre ces deux notions, leur distinction permet de mettre en valeur le fait que la prévention est un processus à long terme visant à répondre aux raisons qui font que des risques deviennent des désastres. La préparation, quant à elle, n'a pas pour objectif de modifier les causes sous-jacentes d'une certaine vulnérabilité mettant en danger une nation ou une communauté mais d'assurer la protection de certains groupes de personnes ou de biens qui demeurent néanmoins vulnérables ou fragiles malgré la prévention.

Gestion des catastrophes

Le PNOCSUR donne la définition suivante de la gestion des catastrophes : "La gestion des catastrophes fait référence à une série d'activités destinées à maîtriser les catastrophes et à créer des conditions d'ensemble permettant aux personnes en danger de ne pas être victimes des conséquences d'une catastrophe ou de pouvoir s'en rétablir".

La gestion des catastrophes concerne toute mesure permettant à une société d'éviter, de minimiser les pertes engendrées par un désastre et de se rétablir de ses conséquences. Ces mesures impliquent la mise en œuvre d'activités avant, pendant et après l'apparition de la catastrophe.

Les objectifs de la gestion des catastrophes sont les suivants :

- **Avant un désastre** : réduire les pertes potentielles humaines, matérielles ou environnementales engendrées par les catastrophes et faire en sorte que ces pertes soient minimisées lorsqu'un désastre survient ;
- **Pendant le désastre** : répondre aux besoins et assurer l'approvisionnement des victimes afin de minimiser les souffrances ;
- **Après le désastre** : obtenir un rétablissement rapide et durable qui ne reproduise pas le contexte vulnérable d'origine.

Traditionnellement, et dans un sens restrictif, on a tendance à concevoir la gestion des catastrophes qu'en termes d'aide d'urgence et de réhabilitation. Si ces deux phases sont toujours nécessaires, une gestion des catastrophes rationnelle devrait également prendre en compte l'ensemble des activités et situations qui existent avant, pendant et après un désastre.

Systeme d'alerte précoce

Un système d'alerte précoce est un système qui permet de donner suffisamment à temps aux autorités, personnes et structures compétentes un signal sur les risques de catastrophes. Grâce au système d'alerte précoce, il est possible d'apprécier l'ampleur des risques de catastrophes, d'en déterminer le lieu, ainsi que l'opportunité et la manière d'intervenir.

L'objectif d'une alerte est de persuader et de permettre aux personnes et aux organisations de prendre les mesures nécessaires pour accroître la sécurité et pour réduire les impacts d'un danger, lequel peut apparaître rapidement.

Dans le présent rapport, la gestion des risques et catastrophes se limite uniquement aux activités et situations qui existent pendant et après la catastrophe. Celles qui existent avant la catastrophe relèvent de la prévention. C'est pour mettre en exergue de manière distincte les deux aspects que la stratégie et la loi d'orientation portent sur la prévention et la gestion des risques et catastrophes.

Le présent rapport d'étude est structuré en trois tomes :

- Un premier tome consacré au contexte général des risques et catastrophes au Burkina Faso ;
- Un deuxième tome qui donne le contenu de la stratégie de prévention et de gestion des risques et catastrophes et propose des mesures pratiques pour la prévention et de gestion des risques et catastrophes au Burkina Faso ;
- Un troisième tome qui traite de la loi d'orientation.

1. CONTEXTE GENERAL DES CATASTROPHES ET CRISES HUMANITAIRES AU BURKINA FASO

1.1. LES PRINCIPAUX TYPES DE RISQUES ET CATASTROPHES ET LEURS IMPACTS SOCIO-ECONOMIQUES

1.1.1. Les catastrophes et leurs conséquences

L'historique des catastrophes qu'a connues le Burkina Faso de 1908 à 2006 et leurs conséquences sont données au tableau N°1 ci-dessous :

Tableau n° 1 : Historique des catastrophes et de leurs conséquences au Burkina Faso

N°	Situations d'urgence	Date	Conséquences humanitaires (Nombre de personnes affectées)
1	Ravages successifs des criquets pèlerins (famine)	1908, 1948	50 000 morts
		1921	Durée de plus de 7 ans
2	Sécheresse	1970 à 1973	5 à 20% de déficit pluviométrique par rapport à la normale
		1983-1984	Pertes en vies humaines, bétail décimé (10 à 20% de bovins), fortes migrations de population, baisse importante du niveau des cours d'eau, déficit céréalier important dans certaines provinces
		1991-1992	
		1997-1998	
		2003-2004	
3	Ennemis de cultures (acridiens, pucerons, cantharides, chenilles; borers, oiseaux granivores, striga)	Août 1986, Déc. 1988, Janv. 1989, Sept 1991, Mai 1990, Janv-déc 1992, Mai 1993	Pertes importantes de récoltes Destruction des feuilles des arbres Baisse de rendement des cultures
		4	
5	Inondations	1988	16 provinces touchées, 142 villages, besoins d'intervention estimés à 150 000 US\$ 14900 victimes, 975 habitations détruites, greniers à grain détruits, vaste superficie de champs dévastée, cheptel, volaille, et biens divers emportés
		1992	9 provinces, 64 localités sinistrées, 21 400 victimes, 3400 maisons détruites, 17 barrages ou retenues d'eau détruits ou endommagés, 3000 ha de cultures détruits, pertes de cheptel, volaille... dégâts estimés à 2 497 600 US\$
		1994	Inondation dans 20 provinces, 68000 victimes, 106560 ha de cultures détruites, 22 barrages et retenues d'eau endommagés. Dégâts estimés 1 142 570 US\$
		2006	11 464 sinistrés dans les Régions du Sahel, du Nord du Centre-Nord, de la Boucle du Mouhoun, du Sud-Ouest, du Centre-Sud et des Hauts Bassins
		2007	13 régions touchées, 146 202 personnes victimes, 83 morts, 74 blessés, 26 833 maisons détruites, + de 2072 greniers détruits, 22 bovins, 559 petits ruminants, volailles + de 19 437.
6	Déplacements de populations	1999	Rapatriement de 40 000 personnes de la Côte d'Ivoire (Tabou)
		2002	600 personnes rentrées de la Libye
		2002/2003	365 979 personnes rentrées de la Côte d'Ivoire

N°	Situations d'urgence	Date	Conséquences humanitaires (Nombre de personnes affectées...)
7	Epidémie de méningite	1996	4060 décès
8	Invasion acridienne	1995/1996	157 000 ha infestés
		2004	30 000 ha infestés
9	Feux de brousse	Annuel	20% du couvert végétal dévasté. Destruction de la flore et de la faune. Récoltes décimées 55 000 km2 de brousses ravagés
13	Dégâts d'éléphants	1993	Destruction de 12 820 ha de cultures Pertes de 224 tonnes de produits agricoles dans 7 provinces: 65 595 us \$
14	Grippe aviaire	2005/2006	Secteur 30 OUAGA 2 octobre : 110 Poules pondeuses abattues ; Bobo-Dioulasso : 7005 poules, 294 pigeons, 1 corbeau, 1 dindon, 14 canards Tenado : 391 poules, 104 pintades, 28 pigeons Ouaga : 166 poules, 3 pintades, 15 pigeons, 6 colombes, 5 canards Ouaga : 1059 poules, 1 pintade, 144 pigeons, 6 colombes, 1 dindon, 45 canards

Source : PNMR, 2010

Les principales dates marquantes ont été :

- les années 1908 et 1948 : 50 000 morts ;
- les années 1970 à 1973 : 5 à 20% de déficit pluviométrique par rapport à la normale, période des grandes sécheresses ;
- l'année 1996 : épidémie de méningite avec 4060 décès ;
- les années 2002/2003 : 365 979 personnes rapatriées de la Côte d'Ivoire ;
- 2005/2006 : grippe aviaire ;
- 2006 et 2007 : inondations.

Il est important de signaler la montée en puissance ces dernières années des cas de rapatriement de Burkinabè de l'extérieur, notamment de la Côte-d'Ivoire et de la Libye. Même si cela s'était déjà produit en 2002, le nombre de rapatriés n'a cessé d'augmenter causant de grosses difficultés de prise en charge au Burkina Faso. Compte tenu de sa gravité, cette question mérite un traitement particulier sur les plans socio-politique, juridique et économique.

1.1.2. Les sécheresses et leurs conséquences

Le Burkina Faso, situé au cœur du Sahel est l'un des pays les plus vulnérables au plan environnemental. Il est en proie au phénomène de la désertification qui se manifeste par l'érosion hydrique et l'érosion éolienne, la baisse continue de la fertilité et de la réserve en eau des sols. En définitive, c'est la capacité productive des sols qui se trouve fortement réduite. Cette dégradation des sols a été à l'origine de crises alimentaires plus ou moins sévères selon l'année de leur survenue. Ces crises alimentaires émanent de plusieurs facteurs physiques ou résultent de l'environnement économique constamment marqué par l'instabilité des prix et les dysfonctionnements des marchés. De 1990 à 2006, les autorités burkinabè ont relevé cinq crises alimentaires nationales ou localisées dues à la hausse des prix sur les marchés, l'arrêt précoce des pluies, la dévaluation du franc CFA, l'infestation des criquets pèlerins et surtout à la sécheresse.

Le Burkina Faso a connu plusieurs épisodes de sécheresse d'amplitudes et aux conséquences diverses. Les années les plus sèches ont été 1973, 1982, 1983, 1984, 1991, 1994, 1998 et 2004.

Les périodes de sécheresse aussi sont les moments favorables de déclenchement des incendies de forêt. Le Burkina Faso enregistre régulièrement des feux précoces (en début de saison sèche) et des feux tardifs (en pleine saison sèche, au moment où la végétation est totalement sèche) qui sont plus violents que les précédents. Les incendies de forêt surviennent quasiment chaque année et détruisent environ 20% des superficies de végétation sur le territoire national.

1.1.3. Les inondations et leurs conséquences

A l'opposé des sécheresses, se produisent des inondations lorsque la pluviométrie est exceptionnelle. Les grandes inondations sont survenues en 1992, 1994, 1998, 2006, 2007, 2009 et 2010. Le tableau N° 2 ci-dessous donne un aperçu des impacts de ces inondations.

Tableau N°2: Les grandes années d'inondation.

Années	Nombre de provinces touchées	Nombre de victimes	Pertes économiques en dollars US
1988	16	14 900	50 000
1992	9	21 400	2 497 600
1994	20	68 000	1 142 570
1999	-	51 366	4 444 445
2006	7	11 170	1 671 121
2007	33	111 356	N.C.
2009*	45	119 356*	33 000 000
2010**	-	105 481	10 000 000

Source : Bazoun, 2008/2009

* Les données ne prennent en compte que les inondations du 1^{er} septembre 2009

** Ces données concernent une partie (à la date du 31 juillet) de la saison hivernale 2010

Les inondations, l'une des conséquences les plus graves des changements climatiques, sont devenues fréquentes et très préoccupantes au Burkina Faso. Ces inondations répétitives et suivies d'effets catastrophiques sont venues, entre autres, rappeler aux autorités burkinabè la réalité des changements climatiques et la nécessité de renforcer le dispositif de prévention et de gestion des risques et catastrophes dans le pays. La question mérite donc une attention particulière.

Le tableau N°3 ci-dessous dresse le bilan des dégâts suite aux inondations de 2007.

Tableau N°3 : Bilan des dégâts suite aux inondations en 2007 au Burkina Faso

N°	Nature des dégâts	Nombre
Victimes humaines		
1.	Personnes victimes	111 356
2.	Ménages touchés	14 222
3.	Personnes blessées	76
4.	Personnes décédées	60
Dégâts matériels		
1.	Maisons d'habitation écroulées	18 150
2.	Greniers détruits ou emportés	2 080

Pertes de cheptel		
1.	Bovins	222
2.	Petits ruminants	559
3.	Volailles	19 437
4.	Porcins	1
Pertes de récoltes		
1.	Superficies inondées	17 712 ha
2.	Perte de production (estimée pour toutes spéculations confondues)	8 323 t

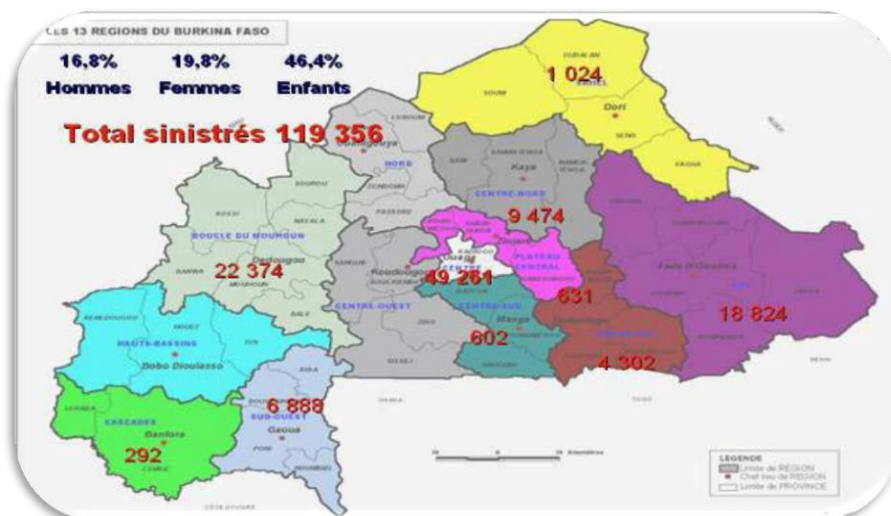
Source : Bikienga, 2008

Le 1er Septembre 2009, restera pendant longtemps une date gravée dans la mémoire des Burkinabè. Au moment où les prévisionnistes les plus avertis, les pouvoirs publics et la population burkinabé s'y attendaient le moins, le climat a encore surpris tout le monde. Une pluie sans précédent s'est abattue sur l'ensemble du territoire national, plongeant de nombreuses familles dans le désarroi. Les chiffres sont on ne peut plus éloquentes : 263, 4 mm de pluies tombés en l'espace uniquement de 12 heures de temps, rien que dans la ville de Ouagadougou. Au regard de la moyenne pluviométrique annuelle qui est d'environ 800 à 900 mm, les quantités d'eau tombées le 1er septembre 2009, représentent approximativement le tiers du cumul saisonnier. D'après les données enregistrées par la Direction de la météorologie nationale, il s'agit d'un record national depuis les 105 dernières années.

Un rapport d'Évaluation des besoins post catastrophes appelé aussi *Post Disaster Needs Assessment* (PDNA) a été réalisé sous la responsabilité et le leadership du gouvernement burkinabé et avec l'appui des partenaires techniques et financiers, principalement de la Banque Mondiale et du Système des Nations Unies. Ce rapport fournit une somme d'informations sur l'ampleur de ces inondations inédites du 1^{er} septembre 2009.

Sur le plan humain, on a enregistré environ 119 356 sinistrés dont 46 morts, 63 blessés et 1 disparu. Les inondations ont touché 11 Régions sur les 13 que compte le pays comme l'indique la carte N° 1 ci-dessous.

Carte N°1 : Répartition des sinistrés par région



Source : PDNA/BF

Ainsi au niveau de la santé, 20 structures publiques de santé et 2 privées ont été touchées à plus de 80% dans leur fonctionnalité. Le Centre hospitalier national Yalgado Ouédraogo a été touché à plus de 90% de sa fonctionnalité dans 11 de ses services.

Au niveau de l'éducation, les inondations ont endommagé 351 écoles (7,03%). Les dommages ont porté essentiellement sur la destruction de toitures, la chute de murs, la destruction de fournitures scolaires et de matériels didactiques. Le mobilier scolaire a été fortement détérioré.

L'habitat a été des plus touchés avec plus de 42 000 constructions détruites à travers 11 régions. La précarité de l'état initial de l'habitat a constitué un facteur aggravant.

En ce qui concerne **le secteur productif et les moyens de subsistance**, les groupes sociaux vulnérables ont été les plus touchés. L'évaluation a permis de constater que 22 200 ha superficies d'exploitation céréalières et maraichères ainsi que 2004 ha de superficies aménagées autour des barrages ont été inondés. Les inondations ont également causé la destruction totale ou partielle d'infrastructures de production pour les sous-secteurs de l'élevage et de la pêche. Des hôtels, sociétés de vente de cycles, de pièces détachées, de voitures d'occasion, des librairies, le petit commerce ont été sérieusement affectés.

L'approvisionnement en eau potable et l'assainissement ont été également touchés à travers l'arrêt pendant 10 jours de la station de traitement d'eau potable de Paspanga, créant une perturbation de la production et de la distribution d'eau potable de la ville de Ouagadougou. La destruction des ouvrages d'assainissement domestiques dont 60% des habitations écroulées ont vu leurs ouvrages d'assainissement détruits (soit environ 14000 latrines et douches) est à signaler. Les sites de transferts des déchets solides ont été sérieusement endommagés.

Les inondations ont provoqué la destruction **des infrastructures hydro agricoles** (une quinzaine de barrages et des canaux d'irrigation), **des infrastructures de transport** (routes, ponts, bâtiments), **des infrastructures de drainage des eaux pluviales** dont le ravinement et la chute des talus sur les principaux canaux de la ville de Ouagadougou (Wemtenga, Mogho-Naba, Zogona et Central), débordement de l'exutoire principal de la ville situé dans le Parc Bangreweogo (70 % des eaux y transitent). Sur le plan énergétique, les effets ont été l'inondation de la centrale thermique de Ouaga 1 (14 MW) causant la perturbation dans la fourniture d'électricité pendant une semaine, aggravant ainsi le délestage déjà existant.

Sur le plan environnemental, les inondations du Parc Bangreweogo ont causé le dépeuplement animalier et la destruction de matériel. Deux tonnes de stocks de semences forestières sélectionnées ont été emportées par les eaux.

En résumé, la mission chargée de cette évaluation a conclu que les inondations avaient causé des dommages estimés à 45 859 000 000 CFA, soit 102 millions \$US, des pertes à hauteur de 15 032 000 000 CFA, soit 33 millions \$US, et des besoins en reconstruction et de relèvement s'élevant à 119 670 000 000 CFA, soit 266 millions \$US.

Les impacts économiques ont été négatifs pour l'ensemble du pays, aggravant ainsi la pauvreté. Les secteurs les plus touchés ont été, dans l'ordre, le secteur productif, suivi de celui des infrastructures, puis de celui des secteurs sociaux. Par rapport aux prévisions du Ministère de l'économie et des finances avant le sinistre, le pays enregistrerait une chute de 46% de la valeur ajoutée dans la production, 29% dans les infrastructures et 25% dans les prestations sociales.

En 2010, le poids fiscal des activités de reconstruction risquerait d'atteindre 1,5% du niveau du PIB estimé après les inondations. Il en résulte que sans la création d'autres revenus ou d'appuis additionnels, le déficit budgétaire persisterait les années suivantes, pour converger en 2013, au niveau initial projeté par le Ministère de l'Economie et des Finances avant les inondations.

1.1.4. Les épidémies

En dehors des sécheresses et des inondations, le Burkina Faso doit aussi faire face à des crises humanitaires telles que les épidémies dont la plus importante est la méningite. La méningite sévit durant les périodes sèches, généralement entre les mois de janvier et mars. Elle a un caractère saisonnier et est visiblement liée à l'influence de l'harmattan. La plus grande épidémie a eu lieu en 1996-1997, avec plus de 42 000 cas et 4000 décès. Suivaient les années 2006 avec 19 134 cas, 674 décès, 2007 avec 26 878 cas, 1923 décès, 2008 avec 9 609 cas, 942 décès (Bazoun, 2008/2009). Au début de l'année 2009, 2 760 cas suspects et 373 décès ont été notifiés à Titao, Kongoussi, et Ziniaré (Fews Net, 2009).

1.1.5. Les invasions d'insectes nuisibles

Le Burkina Faso connaît aussi des invasions d'insectes nuisibles (acridiens, pucerons, cantharides, chenille, criquets pèlerins) et d'oiseaux granivores. Les invasions ont lieu au cours des années 1986, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1994 et 2004. Les provinces les plus touchées étaient le Séno, le Bam, le Yagha, le Sourou, le Passoré, le Sanmatenga, le Houet, le Gourma et le Kouritenga (Bazoun, 2008/2009).

1.1.6. Les perspectives d'évolution des risques et catastrophes en relation avec le climat

En termes de perspectives, il est important de retenir que la variabilité et les changements climatiques ne nous réservent pas de lendemains meilleurs. En effet, les projections faites dans le Programme d'action national d'adaptation à la variabilité et aux changements climatiques (PANA) du Burkina Faso donnent sur l'ensemble du territoire, une augmentation des températures moyennes de 0,8°C à l'horizon 2025 et de 1,7°C à l'horizon 2050. La pluviométrie connaîtra une diminution relativement faible correspondant à -3,4% en 2025 et à -7,3% en 2050.

La baisse et la forte variabilité de la pluviométrie, la hausse des températures seront à l'origine de sécheresses, de famines, d'inondations, de maladies d'origines diverses pouvant affecter gravement la vie et la santé des couches les plus démunies et les franges très vulnérables de la population.

Au regard de ces prévisions climatiques préoccupantes pour le Burkina Faso et de l'engagement du pays à aller vers une croissance économique accélérée et un développement durable comme défini par la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD), il est indispensable de revisiter le dispositif institutionnel, les cadres législatif et réglementaire, et de concevoir une véritable stratégie accompagnée d'une loi d'orientation de prévention et de gestions des catastrophes naturelles et des crises humanitaires.

1.2. ENJEUX ET DEFIS DES RISQUES ET CATASTROPHES

1.2.1. Aux plans scientifique et académique

Même si les catastrophes ont toujours existé partout dans le monde, il faut reconnaître que ces derniers temps elles ont gagné en rythme et en dangerosité. Les pays les plus touchés sont malheureusement les pays pauvres. Cette accélération de la fréquence et de l'amplitude s'explique d'abord par le fait que ces catastrophes ont toujours une origine anthropique. La responsabilité de l'homme se situe à plusieurs niveaux : exploitation inappropriée des ressources naturelles, activités économiques et industrielles très risquées, manque d'anticipation ou immobilisme des gouvernements dans la prévention et la gestion des catastrophes, etc. De nombreuses études et recherches ont bien établi la relation intrinsèque qui existe entre les catastrophes et la dégradation de l'environnement.

Dans les pays développés, la gestion des risques et des catastrophes est inscrite en bonne place dans les programmes d'enseignement et de recherche. Tous ces efforts visent à mieux cerner le risque et réduire les effets des catastrophes.

Au Burkina Faso, la situation est un peu différente. La prévention des risques et catastrophes n'est pas prise en charge de façon organisée dans les programmes d'enseignement et de recherche. L'enseignement supérieur dispense des cours et la recherche scientifique mène des travaux de recherche en relation avec la question des risques et catastrophes. Mais il ne s'agit pas de modules d'enseignement ou de programmes de recherche traitant spécifiquement de ce thème. Certes, les efforts faits sont louables, mais restent en deçà de ce qu'il faudrait faire au regard de l'importance de cette problématique pour le pays.

Une expérience qui mérite d'être citée en exemple est celle du Ministère de l'éducation nationale et de l'alphabétisation dans le cadre du Programme de développement stratégique de l'éducation de base (PDSEB) qui est actuellement en cours d'élaboration. Dans ce programme il est prévu « La prise en compte des risques de catastrophes et de conflits et la mise en œuvre d'une stratégie qui vise la réduction des risques ». En reliant les mesures de réduction des risques au programme stratégique du secteur, on place la prévention et la préparation aux urgences au cœur de la politique éducative du pays.

Les défis pour la recherche et l'enseignement sont les suivants :

- Comment parvenir à une meilleure connaissance et maîtrise des risques au plan scientifique ?
- Comment mettre à la disposition du pays des techniques efficaces pour faire face aux catastrophes ?
- Quels systèmes d'alerte précoce développer pour la prévention des catastrophes ?
- Quels outils d'aide à la décision mettre à la disposition des autorités administratives et politiques dans le cadre de leurs missions régaliennes en matière de:
 - Prévention/préparation ?
 - Réponse d'urgence ?
 - Réhabilitation/relèvement ?
 - Coordination, mobilisation des ressources et développement de partenariat ?
- Comment faire prendre davantage en compte la notion de risque dans les sciences humaines, les sciences environnementales et les sciences de l'ingénieur ?
- Quels modules d'enseignement concevoir pour renforcer les capacités des personnels impliqués dans la prévention et la gestion des risques et catastrophes ?

1.2.2. Au plan politique

Bon nombre de départements ministériels, directement ou indirectement, mènent des activités en lien avec les risques et catastrophes. En outre, le Burkina Faso met en œuvre actuellement plusieurs politiques et programmes dans le domaine de la prévention et la gestion des risques et catastrophes comme l'indique le tableau N° 4 ci-dessous :

Tableau N° 4: Politiques, programmes et institutions en matière de prévention et de gestion des risques et catastrophes

Domaines	Objectifs	Politiques, programmes et institutions
Environnement	Réduire les facteurs de risques sous-jacents	<ul style="list-style-type: none"> - Politique nationale en matière d'environnement; - Programme d'action national d'adaptation à la variabilité et aux changements climatiques (PANA); Code de l'environnement; - Programme d'action national de lutte contre la désertification (PANLCD); - Projet de partenariat pour la gestion durable des terres (CPP); - Agence nationale de biosécurité (ANB) et son Conseil scientifique; - Observatoire national de biosécurité (ONB); - Observatoire de l'environnement en cours de création ; - Commission spécialisée pour la prévention et la gestion des catastrophes du Conseil national pour l'environnement et le développement durable (CONEDD) ; - Stratégie nationale d'éducation environnementale ; - Programme SAAGA (Programme d'ensemencement des nuages). - Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau PAGIRE - Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)
Social	Réduire la vulnérabilité des populations à risque	<ul style="list-style-type: none"> - Politique nationale d'action sociale (PNAS); - Fonds national de solidarité; - Etude en cours pour la mise en place d'un Fonds de secours et de réhabilitation/reconstruction; - Plan d'action national d'éducation environnementale pour le développement durable (adopté mais non encore mis en œuvre); - Stratégie nationale de sécurité alimentaire (SNSA); - Plan National d'Organisation et de Coordination des Secours d'Urgence et des Réhabilitations (PNOCSUR) - Stock national de sécurité alimentaire (SNS) et stock d'intervention (SI); - Programmes élargis de vaccination; - Plan de préparation et de riposte aux épidémies; - Plan d'Action des Systèmes d'Information sur la Sécurité Alimentaire (PA -SISA)
Economie et production	Réduire la vulnérabilité des populations à risque	<ul style="list-style-type: none"> - Programme national de reforestation et d'aménagement des forêts, - Stratégie de développement durable, - Programme d'Investissement Communautaire et de Fertilité Agricole (PICOFA), - Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT 2), - Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, - Programme des Transports en Milieu Rural (PTMR), - Projet d'électrification en milieu rural.

Domaines	Objectifs	Politiques, programmes et institutions
Habitat et Urbanisme	Réduire les facteurs de risque et la vulnérabilité sur les enjeux	<ul style="list-style-type: none"> - Politique de planification et de gestion des établissements humains ; - Conseil National de l'Urbanisme et de la Construction - Schéma directeur de l'aménagement urbain (SDAU); - Plan d'occupation des sols (POS);

Source : Rapport national intermédiaire du suivi de la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo, 2008

Ce que l'on peut déplorer, c'est que la prévention et la gestion des risques et catastrophes ne figurent pas formellement dans les attributions de la majorité des départements ministériels pourtant étroitement concernés par la prévention et la gestion des risques et catastrophes. Seul le Ministère de l'action sociale et de la solidarité nationale compte expressément parmi ses attributions, « l'organisation des secours lors des sinistres et calamités naturelles en collaboration avec les ministres compétents ». (Décret n°2011-329/PRES/PM/SGG-CM du 06 juin 2011 portant attributions des membres du Gouvernement).

Le Burkina Faso vient d'adopter pour la période 2011-2015 une nouvelle stratégie de développement dénommée Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD). Sa vision à l'horizon 2015, intitulée «*le Burkina Faso, une économie productive qui accélère la croissance, augmente le niveau de vie, améliore et préserve le cadre et le milieu de vie, au moyen d'une gouvernance avisée et performante*», se focalise sur les priorités de croissance économique et les aspirations à une meilleure qualité de vie de la population. Par la SCADD, le Gouvernement entend promouvoir une croissance pro-pauvre.

L'on doit reconnaître à la SCADD le mérite d'avoir retenu dans ses principes directeurs, entre autres, l'anticipation et le développement durable. Parmi les actions prévues pour la promotion de cette croissance pro-pauvres, la SCADD a fait référence à la protection contre les risques et autres aléas de l'activité agricole qui peuvent plonger ou maintenir les populations dans la pauvreté. Cependant, cette bonne intention n'a aucun prolongement dans une perspective de sa réalisation.

L'accélération de la croissance sera impulsée par les secteurs de l'agriculture, des mines, de l'industrie, des infrastructures et de l'énergie. Or, ces secteurs ne se situent pas en dehors du champ des risques et catastrophes.

Enfin, l'analyse des risques, notamment des risques liés aux conditions naturelles qui pourraient entraver la mise en œuvre de cette stratégie, campe uniquement sur des généralités.

En conclusion, on peut reprocher à la SCADD la non prise en compte de façon explicite de la prévention et gestion des risques et catastrophes. Dans un tel contexte, il est extrêmement difficile de mobiliser les bailleurs de fonds pour des actions de longue durée ou portant sur la prévention des risques et catastrophes. Il est souhaitable que lors d'une prochaine relecture de la SCADD, les ajustements nécessaires soient opérés pour permettre de mobiliser davantage de partenaires techniques et financiers au financement de la prévention et de la gestion des risques et catastrophes.

1.2.3. Au plan juridique

Garané Amidou et Zakané Vincent, dans leur ouvrage sus-mentionné, au regard des risques naturels auxquels le Burkina est exposé, soulignent l'impérieuse nécessité pour les autorités publiques de concevoir un système de prévention des catastrophes naturelles accompagné d'un système de gestion à travers l'organisation des secours d'urgence.

Bien qu'il soit exposé à de nombreux risques naturels, le Burkina Faso ne dispose à ce jour de textes législatifs ou réglementaires permettant de prévenir ces risques. Il existe un Code de l'environnement qui renvoie à un décret, la détermination des règles de prévention et de gestion aussi des catastrophes naturelles que technologiques. Malheureusement, ce décret n'est pas encore adopté. Il s'en suit donc qu'il n'existe pas pour le moment au Burkina Faso, un cadre normatif de prévention des risques naturels (GARANE A et ZAKANE V (2008). Droit de l'environnement burkinabè).

L'enjeu pour le Burkina est d'élaborer un cadre juridique de prévention et de gestion des risques et catastrophes qui comporte au moins les éléments ci-après:

1. Le zonage des risques naturels ;
2. L'évaluation permanente des risques de catastrophes naturelles ;
3. L'établissement de systèmes d'alerte préventifs;
4. L'élaboration de plans d'urgence ;
5. L'établissement des procédures et modalités d'organisation des secours ;
6. La réparation des dommages causés aux tiers par des catastrophes ;
7. La coopération transfrontalière (GARANE A et ZAKANE V (2008). Droit de l'environnement burkinabè).

Il est important de souligner que l'action humanitaire au Burkina Faso fait l'objet cependant d'un code de conduite dénommé « Code de conduite pour l'action humanitaire au Burkina Faso ». Tous les acteurs humanitaires (Gouvernement, Système des Nations-Unies, Société de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, ONG et associations humanitaires) sont convenus de se conformer à ce code dans le but de conforter la logique et le professionnalisme humanitaires. Le problème pratique qui se pose aux autorités burkinabè est comment obtenir une synergie d'action lors de la survenue des catastrophes.

1.2.4. Au plan social

Au plan social, il faut signaler que les notions de solidarité, de vulnérabilité, de risque, ne sont pas encore bien ancrées dans la culture des Burkinabè, même s'il existe des disparités selon les régions et les ethnies.

En ce qui concerne la solidarité, elle est une valeur partagée. En outre, la Politique nationale d'action sociale (PNAS) adoptée le 23 juillet 2007 par le Gouvernement, fait des propositions intéressantes. A son axe 2, la PNAS traite de la promotion de la culture de la solidarité nationale en spécifiant qu'il s'agira d'apporter des réponses par le renforcement des mécanismes de solidarité existants et par l'amélioration des capacités d'initiative et de responsabilité des communautés à la base ainsi que la création de conditions favorables pour la prévention et la gestion des risques et catastrophes.

En matière de vulnérabilité et de risque, les défis qui se posent aux Burkinabè sont les suivants :

- Comment apprécier sa propre vulnérabilité ?
- Comment maîtriser le risque ?

Pour relever ces défis, il faudra mettre en œuvre de façon organisée des actions de sensibilisation et de renforcement de capacités.

1.2.5. Aux plans économique et financier

D'une manière générale, les catastrophes naturelles que le Burkina a connues dans son histoire ont occasionné des pertes économiques et financières énormes. Le PDNA du Burkina de 2009 fait ressortir des chiffres éloquentes sur les impacts économiques et financiers des inondations du 1^{er} septembre 2009. Au regard des proportions élevées de ces impacts, il apparaît clairement que la protection contre les catastrophes représente un enjeu extrêmement important pour l'Etat, le producteur agricole et l'opérateur économique.

A la date d'aujourd'hui, la législation burkinabè n'a prévu aucune loi d'indemnisation lors de la survenue de catastrophes naturelles, ce qui pose le problème de leur couverture financière.

Le producteur agricole n'est a priori protégé contre aucune catastrophe naturelle. Cette situation renforce l'intérêt de l'instauration de l'assurance agricole ou de l'assurance climat.

1.3. L'ANALYSE DU CADRE JURIDIQUE DE PREVENTION ET DE GESTION DES RISQUES ET CATASTROPHES

Le cadre juridique national de prévention et de gestion des risques et catastrophes au Burkina Faso est caractérisé de nos jours par des insuffisances diverses (GARANE A. ; ZAKANE V., 2008. *Droit de l'environnement burkinabè*. Collection Précis de droit burkinabè. Université de Ouagadougou). Ces insuffisances tiennent à :

- l'absence d'un document de politique nationale de prévention et de gestion des risques et catastrophes qui définirait la vision et les objectifs de l'Etat en la matière, déterminerait les principes fondamentaux de prévention et de gestion ainsi que les principaux acteurs, les moyens de sa mise en œuvre (normatifs, institutionnels et opérationnels) et les mécanismes de suivi-évaluation ; certains documents de politique nationale contiennent souvent cependant quelques dispositions sur ces phénomènes ;
- l'absence d'un document de stratégie nationale de prévention et de gestion des risques et catastrophes qui détaille l'approche et les différents moyens qui doivent être mobilisés pour atteindre les objectifs de la politique préalablement définis ;
- l'absence d'un instrument normatif global (loi ou décret) déterminant l'ensemble des règles, instruments et procédures couvrant tous les aspects de ces phénomènes à savoir la prévention, l'organisation des secours d'urgence ainsi que le relèvement et la reconstruction. Il s'agit notamment des règles interdisant certains comportements et pratiques aux fins d'une meilleure prévention et gestion des risques et catastrophes (interdiction d'installation dans des zones inondables ou à risque d'inondation élevé, refus d'obtempérer aux réquisitions éventuelles, entraves aux opérations de secours...), des procédures (procédures d'évacuation préventive, de déclaration de l'état de catastrophe, de déclenchement des opérations de secours ou de recours à la réquisition...). Souvent l'Etat agit de manière ponctuelle comme ce fut le cas lors de la sécheresse des années 73-74 où le gouvernement a adopté la loi n° 11-73/AN du 20 juin 1973 créant un Fonds de solidarité de lutte contre les sinistres et calamités publics déclarés et le décret n° 73-117/PM/AGRI-EL du 12 juin 1973 portant déclaration du territoire national «zone sinistrée».

Il existe cependant de nombreux documents de politique et stratégies, de textes législatifs et réglementaires, ainsi que de conventions internationales, partiellement consacrés aux risques et catastrophes. Il convient d'examiner successivement le cadre juridique national et le cadre juridique international de prévention et de gestion des risques et catastrophes.

1.3.1. Le cadre juridique national

1.3.1.1 Les documents de politique

Les textes de politique sont les instruments dans lesquels l'Etat détermine sa vision ainsi que les grandes orientations de sa politique nationale dans un secteur déterminé. Ils définissent les objectifs de l'Etat dans le secteur considéré, déterminent les principes fondamentaux pour leur réalisation, les principaux acteurs dont l'intervention est nécessaire ainsi que les moyens de leur mise en œuvre, ces moyens étant juridiques, institutionnels et opérationnels (plans d'action, programmes, projets, stratégies).

Les textes de politique sont des instruments juridiques en ce qu'ils produisent des effets de droit vis-à-vis des acteurs concernés dont ils déterminent les rôles et particulièrement l'Etat à qui ils s'imposent et dont ils doivent orienter les actions. Contrairement aux textes normatifs, ils ne créent cependant ni droits ni obligations pour les citoyens.

De nombreux documents de politique ont été adoptés au Burkina Faso pour assurer la vision de l'Etat dans divers domaines du développement économique. Une revue rapide de ces documents permet d'appréhender le degré auquel ils prennent en compte les préoccupations de prévention et de gestion des catastrophes.

1.3.1.1.1. La politique nationale en matière d'environnement

La politique nationale en matière d'environnement (Décret n° 2007-160/PRES/PM/MECV/MFB du 30 mars 2007 portant adoption du document de politique nationale en matière d'environnement) présente d'abord l'état des lieux de la situation nationale en matière d'environnement (caractéristiques de l'environnement au Burkina Faso, défis majeurs auxquels le pays est confronté, la gouvernance environnementale à travers les règles, les institutions et les acteurs) avant de proposer les orientations globales, les principes directeurs, les stratégies ainsi que les modalités de leur mise en œuvre.

La politique nationale d'environnement retient au titre des problèmes environnementaux majeurs auxquels est confronté le Burkina Faso, les risques naturels et technologiques. Les risques technologiques qui peuvent être majeurs ou non (le Code de l'environnement parle de risques artificiels), sont des risques inhérents aux activités humaines. Ils résultent du fonctionnement des usines, des centrales thermiques, des barrages, des transports et de l'introduction incontrôlée d'organismes étrangers tels que les Organismes Génétiquement Modifiés (OGM). Les risques naturels sont, entre autres, les sécheresses, les inondations et les invasions d'acridiens (§ 2.2.1.8). C'est pourquoi, au titre des défis à relever dans le cadre de la politique nationale, figure naturellement la prévention et la gestion des catastrophes (§ 4.2.2).

Les principes directeurs, les acteurs ainsi que les éléments de stratégie dégagés par la politique nationale d'environnement s'appliquent à l'ensemble des défis environnementaux dont la prévention et à la gestion des catastrophes. En rappel, les éléments de stratégie retenus par la politique nationale d'environnement pour tous les secteurs environnementaux sont i) la participation et la responsabilisation des populations, l'Etat ayant un rôle d'accompagnement ; ii) le renforcement des capacités ; iii) la participation de la femme ; iv) la promotion d'une bonne gouvernance politique, administrative, économique et locale ; v) la mise en place d'une approche participative ; vi) l'application d'une stratégie de communication adaptée ; vii) l'exploitation des opportunités de financement ou de partenariat (§ 4.5.2).

1.3.1.1.2. La politique nationale d'action sociale

De l'ajustement structurel en passant par les réformes économiques, le Burkina a entrepris de multiples efforts en vue d'accélérer la croissance et promouvoir son développement. Cela s'est traduit par quelques résultats positifs dont l'accroissement du PIB de 6% par an sur la période 2001-2004.

Cependant, les performances enregistrées n'ont pas été suffisantes pour améliorer significativement le bien-être de la population. Bien que les effets de la croissance économique aient contribué à une légère réduction de l'incidence de la pauvreté qui passe de 46,4% en 2003 à 46% en 2004, cette incidence reste élevée et exacerbe le phénomène d'exclusion sociale accentué par les conséquences de la pandémie du VIH-SIDA, du retour massif des Burkinabè de l'étranger et des calamités naturelles.

Face à cette situation, le Gouvernement a affiché sa volonté politique de prendre en compte les groupes les plus défavorisés et marginalisés dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Cet état de fait s'est matérialisé en 2001 par le renforcement des prérogatives du ministère en charge de l'action sociale en mettant l'accent sur la promotion de la solidarité nationale ; l'ambition étant de proposer des mécanismes dans lesquels l'Etat, les collectivités territoriales, les partenaires au développement, le secteur privé et la société civile jouent des rôles complémentaires. La nécessité de disposer d'un référentiel dans le secteur de l'action sociale s'impose dans un contexte d'acteurs multiples et d'actions multiformes. C'est ainsi que le Gouvernement, par Décret N° 2007-480/PRES/PM/MASS du 23 juillet 2007, a adopté le document de politique nationale d'action sociale.

La politique nationale d'action sociale (PNAS) a pour ambition d'opérer un changement fondamental dans les approches afin de promouvoir le concept de sécurité humaine.

Le but de la PNAS est de promouvoir le bien-être social des populations en général, celui des individus, des familles et des groupes vulnérables en particulier avec leur pleine participation sur la base de la réduction des inégalités sociales.

L'objectif général poursuivi à l'horizon 2015 par la PNAS est d'assurer la protection et la promotion des groupes sociaux spécifiques et marginalisés et créer les conditions favorables à une consolidation de la solidarité au sein des populations. Il est décliné en cinq (5) objectifs spécifiques tels que définis ci-dessous :

1. Améliorer les conditions de vie des familles ;
2. Promouvoir la culture de la solidarité nationale ;
3. Assurer la protection et la promotion des groupes spécifiques ;
4. Contribuer à la lutte contre le VIH/SIDA ;
5. Renforcer les capacités institutionnelles de l'action sociale.

Cinq axes stratégiques prioritaires ont été définis pour prendre en charge les objectifs ci-dessus fixés :

- **Axe 1** : Amélioration des conditions de vie des familles ;
- **Axe 2** : Promotion de la culture de la solidarité nationale ;
- **Axe 3** : Protection et promotion des groupes sociaux spécifiques ;
- **Axe 4** : Contribution à la lutte contre le VIH/SIDA ;
- **Axe 5** : Renforcement des capacités institutionnelles de l'action sociale.

L'axe 2 a prévu un programme d'intervention visant le renforcement des mécanismes de prévention et de gestion des catastrophes et crises humanitaires. En la matière les mesures envisagées sont les suivantes :

- La mise en place d'un système d'alerte précoce ;
- Le renforcement du mécanisme de coordination des actions en matière de prévention et de gestion des catastrophes et des crises humanitaires ;
- La mise en œuvre de programmes en faveur des personnes victimes de catastrophes ou de crises humanitaires.

L'une des formes d'opérationnalisation de cette politique est l'élaboration de la présente stratégie nationale de prévention et de gestion des catastrophes et crises humanitaires accompagnée d'une loi d'orientation.

1.3.1.1.3. La politique nationale de protection civile

Dans le cadre de ses missions régaliennes, l'Etat est garant de la protection des personnes et des biens sur le territoire national. Malgré ces nombreux efforts, les populations restent constamment confrontées aux risques d'accidents, de sinistres et de catastrophes de toute nature qui entraînent des pertes en vies humaines et occasionnent d'énormes dégâts.

Conscient du caractère imprévisible et irréversible des phénomènes naturels liés aux changements climatiques et prenant en compte les insuffisances constatées lors des précédentes opérations de secours, notamment les inondations du 1^{er} septembre 2009, le Gouvernement a jugé nécessaire de mettre en place un dispositif performant et mieux structuré de gestion des catastrophes. C'est ainsi que par Décret N° 2010-565/PRES/PM/MATD du 21 septembre 2010, il a adopté le document de politique nationale de protection civile, un préalable indispensable à ce dispositif.

Le document de politique nationale de protection civile vise, entre autres, à préciser les rôles des différents intervenants et à éviter les incohérences dans la conduite des opérations de secours.

Le but de la politique nationale de protection civile est d'assurer aux citoyens une protection efficace contre les risques courants et les risques majeurs qui peuvent menacer leur sécurité et celle de leurs biens.

L'objectif général poursuivi est d'assurer une gestion efficiente et coordonnée des accidents, sinistres et catastrophes.

L'objectif général est décliné en quatre (04) objectifs spécifiques tels que définis ci-dessous :

- assurer une meilleure gestion des risques ;
- fonder les principes de la protection des populations ;
- organiser la réponse de protection civile ;
- renforcer les capacités institutionnelles.

Quatre axes stratégiques prioritaires sont définis pour atteindre les objectifs spécifiques ci-dessus fixés :

Axe 1 : S'attaquer résolument aux risques (connaître, prévoir et se préparer) ;

Axe 2 : Placer le citoyen au cœur de la protection civile;

Axe 3 : Mobiliser tous les moyens disponibles ;

Axe 4 : Renforcer les capacités des acteurs.

Le document de politique nationale de protection civile donne également des indications claires sur les plans d'organisation des secours. Il vient combler un vide juridique et donner un contenu plus clair à la question de la protection civile au Burkina Faso. Eu égard à son importance et compte tenu de la multiplicité des intervenants dans le domaine de la protection civile, ce document mérite d'être diffusé de façon organisée. A cet effet, il ne sera pas suffisant de l'envoyer aux autorités administratives centrales, déconcentrées et décentralisées, mais de procéder à des séances d'information et de formation à l'attention des principaux acteurs de la protection civile et à la population. Il est recommandé d'élaborer et mettre en œuvre un plan de diffusion de ce document de politique.

Il est important de souligner la dimension qu'occupe actuellement la protection civile au plan mondial. La tendance générale qui se dégage de façon tout à fait visible est une plus grande implication de l'armée et une optimisation de son emploi dans la protection civile. C'est ainsi que la formation militaire comporte désormais de nombreux modules ayant trait à la protection civile. En définitive, tout militaire devient potentiellement apte à participer plus efficacement à des opérations de protection civile, ce qui conforte les actions de prévention et de gestion des catastrophes et crises humanitaires. Cela se comprend aisément au regard de la fréquence et de la gravité des catastrophes et crises humanitaires dans le monde. Sur un autre plan, le rôle de l'armée se trouve plus valorisé et la protection civile mieux prise en charge.

1.3.1.1.4. La politique nationale de l'eau

Le document de Politique et stratégies en matière d'eau a été adopté en 1998 comme document de vision pour la gestion des ressources en eau au niveau national et transfrontalier. En 2009, le ministère chargé de l'eau a entrepris l'élaboration d'un nouveau document en la matière portant le titre de « Politique nationale de l'eau » pour tenir compte de l'évolution du contexte des ressources en eau, particulièrement par la prise en compte du contexte de décentralisation et les changements climatiques. Ce document est en attente d'adoption par le gouvernement. Au regard du stade avancé du document dans le processus d'adoption, et bien qu'il ne soit pas encore adopté par décret, c'est ce dernier qui sera pris en compte dans notre analyse.

L'objectif général de la politique nationale de l'eau est « de contribuer au développement continu du pays, en apportant des solutions appropriées aux problèmes liés à l'eau, dans un environnement particulièrement affecté par les changements climatiques et dans le respect d'une gestion intégrée des ressources en eau » (§ 3.2.1). Il va sans dire que dans le contexte du Burkina Faso, les inondations figurent en bonne place parmi ces problèmes liés à l'eau, au même titre que les problèmes quantitatifs (problèmes de disponibilité de la ressource) et qualitatifs (problème de qualité de l'eau et particulièrement de l'eau de consommation afin de limiter les risques de maladies liées à l'eau).

L'objectif spécifique n°3 de la Politique évoque également les inondations car il vise à « assurer la protection des hommes et des biens contre les actions agressives de l'eau, dans un environnement particulièrement affecté par les changements climatiques » (§ 3.2.2). L'une des orientations stratégiques consiste également à réduire les risques liés à l'eau par une meilleure connaissance de ces risques et la mise en œuvre des mesures préventives et améliorer la gestion des situations de crise (§ 3.4).

1.3.1.1.5. La politique nationale d'aménagement du territoire

La Politique nationale d'aménagement du territoire (Décret n° 2006-362 /PRES/PM/MEDEV/MATD/MFB/ MAHRH/MID/ MECV du 20 juillet 2006 portant adoption de la politique nationale d'aménagement du territoire) contient peu de dispositions sur les catastrophes et les crises humanitaires. Elle évoque au titre des contraintes et handicaps majeurs, la désertification et les épidémies telles les méningites et les choléras (§1.2). Par ailleurs, en faisant référence, parmi les principes directeurs, à l'unité et à la solidarité nationale, valeurs cardinales en temps de catastrophes, elle semble prendre indirectement en compte ces phénomènes (§ 3.2).

Cette faible prise en compte du phénomène des catastrophes par la politique nationale d'aménagement du territoire mérite d'être corrigée car il existe des liens étroits entre catastrophes et aménagement du territoire. L'aménagement du territoire peut impacter négativement ou positivement les catastrophes. Un bon aménagement du territoire contribue efficacement à la prévention des catastrophes (inondations) et facilite l'organisation des secours.

1.3.1.1.6. La politique sanitaire nationale

Le contexte nationale demeure marqué par une situation sanitaire précaire marquée entre autres par i) la morbidité et la mortalité générales élevées, ii) la forte prévalence du VIH/SIDA; iii) l'accessibilité géographique et financière limitée des populations aux services de santé, iv) la faible qualité des services de santé ; la faible performance dans la gestion des ressources humaines en santé ; v) la faiblesse du cadre institutionnel ; vi) l'insuffisance de la coordination et la collaboration intersectorielle (§ 3).

L'objectif général de la politique sanitaire nationale est d'améliorer l'état de santé de la population par une politique préventive et curative efficace. Les objectifs spécifiques sont :

- accroître la couverture sanitaire nationale ;
- améliorer la qualité et l'utilisation des services de santé ;
- optimiser la gestion des ressources humaines en santé ;
- améliorer l'accessibilité financière des populations aux services de santé ;
- réduire la propagation du VIH/SIDA ;
- promouvoir la santé des groupes vulnérables ;
- renforcer les capacités institutionnelles du ministère de la santé (4.3.3).

1.3.1.1.7. La politique nationale d'hygiène publique

La politique nationale d'hygiène publique (Décret n° 2004-538 / PRES / PM/MS / MFB / MATD portant adoption du document de politique nationale en matière d'hygiène publique) vise à assurer l'hygiène du milieu en vue de prévenir l'atteinte à la santé humaine. Le champ de l'hygiène du milieu est vaste puisqu'il englobe des aspects aussi divers que i) l'approvisionnement en eau potable (traitement distribution de l'eau potable et surveillance de sa qualité), ii) la collecte, l'évacuation, le traitement des eaux usées et des excréta ; iii) la collecte, l'évacuation et le traitement des déchets solides domestiques, industriels et ou dangereux ; iv) le drainage des eaux pluviales, l'hygiène des denrées alimentaires, v) l'hygiène dans les établissements et lieux publics (marchés centraux et périphériques ; établissements scolaires ; centres de santé et formations hospitalières, sites d'orpillage, l'hygiène de l'air, les pollutions industrielles, cimetières et morgues) (§ 2.1).

La Politique nationale en matière d'hygiène publique vise les objectifs globaux suivants :

- Assurer les conditions indispensables à la survie ;
- Prévenir les maladies et les intoxications ;
- Maintenir un climat favorable à la productivité des activités humaines ;
- Garantir le confort et la joie de vivre.

De façon spécifique, la politique d'hygiène publique se propose de :

- Mettre en cohérence les efforts de tous pour faire évoluer positivement les comportements en hygiène publique ;
- Identifier et/ou accélérer les projets et programmes prioritaires à soumettre aux bailleurs de fonds et capitaliser les nouveaux savoir-faire à apprendre et à ajuster sur le terrain ;
- Engager des mesures institutionnelles, législatives et réglementaires fortes pour impliquer tous les acteurs de l'hygiène publique (§ 3.1).

La mise en œuvre efficace de la politique nécessite que un certain nombre de conditions dont i) l'établissement des critères, d'indices et normes pour l'hygiène publique ; ii) l'information sanitaire et la communication ; iii) la surveillance épidémiologique et de la qualité de l'environnement ; l'évaluation des programmes d'hygiène publique (§ 3.2).

La politique nationale d'hygiène publique entretient ainsi des relations étroites avec les catastrophes car d'une part, elle vise à prévenir, entre autres, les maladies dont les épidémies et d'autre part, l'hygiène publique devient plus difficile à assurer en période de catastrophes et crises humanitaires car ces dernières constituent un contexte favorable aux pandémies et épidémies.

1.3.1.1.8. La politique nationale genre

La politique nationale genre (Décret n° 2009-672/PRES/PM/MEF/MPF portant adoption du document de politique nationale genre) ne contient aucune référence aux catastrophes et crises humanitaires alors que les conséquences économiques et sociales de ces phénomènes sur le genre (femmes, enfants, jeunes et couches vulnérables) sont plus importantes que sur les autres groupes sociaux en raison de leur vulnérabilité particulière à ces phénomènes.

1.3.1.2 Le cadre législatif et réglementaire

1.3.1.2.1. Le Code de la santé publique

La loi n° 23-94 ADP du 19 mai 1994 portant Code de la Santé Publique a pour objectif de protéger et de promouvoir la santé en vue de donner à l'individu et à la collectivité, un niveau de santé leur permettant de vivre dignement. Il donne compétence au Ministère de la santé pour prendre conjointement avec les ministères en charge de l'environnement et de l'eau, les mesures destinées, entre autres, à prévenir la pollution des eaux potables aux fins de protéger l'environnement et la santé des populations.

Ce texte prévoit des mesures de protection de l'environnement contre la pollution de l'eau et de l'air (avec l'évocation de normes de potabilité et des règlements sanitaires devant encadrer toute distribution d'eau potable), des mesures d'hygiène (hygiène alimentaire, hygiène des restaurants et des débits de boisson), des mesures de salubrité des bâtiments et des villes, des mesures de protection de la santé des travailleurs.

En somme le Code de santé prévoit d'importantes mesures de prévention des maladies, qu'elles soient endémiques ou épidémiques.

1.3.1.2.2. Le Code de la santé animale

La Zatu AN VII-16/FP-PRES du 22 novembre 1989 portant Code de la santé animale concerne entre autres, les mesures générales de protection des animaux, de préservation et de lutte contre les maladies animales, notamment celles à déclaration obligatoire.

Il organise la prévention et la gestion des épizooties à travers l'obligation de déclaration de certaines maladies, à savoir les maladies animales à déclaration obligatoire (art. 55-63) : ce sont des maladies transmissibles à grand pouvoir de propagation et d'une gravité particulière et qui sont assujetties à des mesures intensives de prévention et de lutte. Tout animal atteint ou soupçonné d'être atteint d'une maladie à déclaration obligatoire doit faire l'objet de déclaration au docteur vétérinaire qui en informe aussitôt l'autorité vétérinaire nationale qui prend les mesures appropriées (mesures de précaution, déclaration de périmètre infecté, information des populations, enquête épizootiques, abattage).

1.3.1.2.3. Le Code de l'environnement

La loi n° 005/97/ADP du 30/01/1997 portant code de l'Environnement est le texte de référence en matière de gestion de l'environnement. Il édicte les principes fondamentaux de préservation de l'environnement, définit les outils et mesures de gestion de l'environnement ainsi que les sanctions encourues en cas d'infraction.

Le Code de l'environnement comporte plusieurs dispositions qui concernent directement ou indirectement les catastrophes ou crises humanitaires.

Il prévoit ainsi des outils ou instruments qui concourent à la prévention de catastrophes. L'étude d'impact environnemental, l'audit environnemental ou les déclarations et autorisations diverses exigées pour la conduite de certaines activités (notamment les établissements classés) participent de cette volonté de prévention.

Dans le domaine global des catastrophes, il prévoit, en son article 4, l'adoption d'un décret à cet effet : « La prévention et la gestion des catastrophes naturelles et artificielles font l'objet d'un décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition conjointe des Ministres chargés de l'Action Sociale, de l'Administration du Territoire et de l'Environnement, en concertation avec toutes les parties concernées ». Ce décret n'est pas encore adopté, près de quinze (15) ans après l'adoption du Code de l'environnement. L'initiative de l'élaboration d'une loi d'orientation vient combler la lacune en la matière.

1.3.1.2.4. La loi d'orientation sur l'eau

La loi n° 002-2001/AN du 08 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau au Burkina Faso pose les principes de gestion durable et intégrée de l'eau, de l'organisation structurelle encadrant la gestion de l'eau ainsi que du régime de gestion et de financement du secteur. L'eau est source de vie et son manque peut constituer une catastrophe autant pour les humains que pour les animaux et les végétaux. Le manque d'eau peut également être source de conflits avec toutes les conséquences que cela emporte. Toutes choses susceptibles de compromettre les efforts nationaux de développement.

La loi d'orientation relative à la gestion de l'eau contient des dispositions pour la gestion de l'eau en cas de circonstances exceptionnelles notamment les sécheresses graves (art. 23 et 29). La loi ne définit pas les circonstances exceptionnelles mais on peut y inclure, outre les sécheresses expressément mentionnées, des situations autres que les inondations, les pollutions de l'eau qui peuvent affecter gravement les ressources en eau. Elle a été complétée par de nombreux décrets d'application dont deux intéressent particulièrement la prévention et la gestion des catastrophes, à savoir le décret n° 2003-265/PRES/PM/MAHRH du 27 mai 2003 portant prérogatives du Ministre chargé de l'eau en cas de circonstances

exceptionnelles et le décret n° 2005-191/PRES/PM/MAHRH/ du 04 avril 2005 portant utilisations prioritaires et pouvoir gouvernemental de contrôle et de répartition de l'eau en cas de pénurie.

Lorsqu'interviennent des circonstances exceptionnelles telles que les sécheresses qui rendent impossible la satisfaction de l'intégralité des besoins en eau, la loi d'orientation reconnaît au gouvernement un pouvoir de contrôle et de répartition de l'eau niveau national et par délégation au ministre chargé de l'eau, au niveau d'une localité ou sur une partie du territoire national. Ainsi Le pouvoir de contrôle et de répartition doit obéir aux règles suivantes :

- La déclaration de l'état de pénurie d'eau : lorsqu'interviennent des circonstances exceptionnelles telles que les sécheresses ne permettant plus de satisfaire l'ensemble des besoins en eau, le gouvernement déclare, par voie de décret, l'état de pénurie d'eau ainsi que sa cause, sur tout ou partie du territoire national ; il y met fin dans les mêmes conditions dès lors que la situation qui en est la cause a cessé car ces mesures sont par nature provisoires ;
- la préservation du droit à l'eau : en cas de pénurie d'eau résultant d'une sécheresse ou de toutes autres circonstances exceptionnelles, les besoins en eau correspondant à l'approvisionnement en eau potable de la population et aux conditions élémentaires de la vie et de la dignité humaine, doivent être satisfaits en priorité. Une fois les besoins en eau potable des populations satisfaits, il n'y a pas de priorité au niveau national entre les autres usages. La priorité entre les autres usages est déterminée en fonction des spécificités locales, par l'application des principes d'équité, de subsidiarité et de participation.
- l'interdiction, la limitation ou la réglementation des usages de l'eau : dans de telles circonstances, le ministre chargé de l'eau a le pouvoir d'interdire, limiter ou réglementer, par arrêté, toutes les autres utilisations de l'eau non directement liées à la consommation humaine, sur tout ou partie du territoire national. Il peut constituer un Comité ad hoc comprenant les ministres concernés et les usagers de l'eau et chargé de donner son avis sur les mesures prises ou envisagées par le ministre.
- lorsque la pénurie touche tout ou partie d'une région, le ministre chargé de l'eau, peut en cas d'urgence, déléguer son pouvoir au Gouverneur de région qui agit par arrêté, après avis des maires concernés. Ce dernier peut mettre en place une cellule de crise composée des représentants du ministre de l'eau, des collectivités territoriales et des usagers de l'eau. Les mesures ainsi prises par le Gouverneur doivent être proportionnées au but recherché, respecter le principe d'égalité des usagers et prendre fin dès les circonstances les ayant justifié ont cessé.
- les prérogatives du ministre chargé de l'eau et des gouverneurs de région en cas de situation exceptionnelles ne font pas obstacle, à ce que les maires prennent, au titre de leurs pouvoirs de police, les mesures urgentes qu'exigent les circonstances ;
- dans la mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures, le ministre chargé de l'eau peut par arrêté, définir une zone d'alerte correspondant à une unité hydrographique cohérente dans laquelle s'appliquent les mesures prévues. Lorsqu'il existe un schéma d'aménagement et de gestion des eaux dans la zone considérée, les mesures doivent être conformes à ce dernier. Dans la zone d'alerte ainsi définie, chaque déclarant, chaque titulaire d'une concession ou d'une autorisation administrative doit faire connaître à l'autorité compétente, dès la diffusion de l'arrêté, ses besoins réels et ses besoins prioritaires ;

- toutes les mesures prises (ministre de l'eau, Gouverneurs et maires) font l'objet de publication par voie d'affichage, de presse ou tout autre moyen approprié.

1.3.1.2.5. La loi d'orientation sur le pastoralisme

La loi d'orientation n° 034/2002/AN du 14 novembre 2002 relative au pastoralisme au Burkina Faso fixe les principes et les modalités d'un développement durable, paisible et intégré des activités pastorales, agropastorales et sylvopastorales. Le pastoralisme fait référence à l'élevage d'animaux domestiques par l'exploitation directe des ressources naturelles.

Aux termes de l'article 7 de la loi, en cas de situation de crise alimentaire du bétail dûment constatée par le gouvernement, le conseil des ministres peut par décret, autoriser l'ouverture temporaire de certaines forêts classées à la pâture des animaux. Le décret autorisant l'ouverture exceptionnelle de chaque forêt précise les restrictions particulières applicables à ladite forêt. Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'élevage, des forêts, de l'eau, de l'aménagement du territoire et de l'administration du territoire précise les modalités d'accès aux forêts classées ouvertes à la pâture en cas de crise alimentaire du bétail.

L'accès du bétail à l'eau en temps de sécheresse est régi par la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau qui dispose qu'en de telles circonstances, les usages autres que l'alimentation en eau potable des populations, doivent être satisfaits selon les circonstances locales. L'usage pastoral de l'eau fait partie de ces autres usages.

1.3.1.2.6. Le Code minier

La loi n° 031/2003/AN du 08 mai 2003 portant Code minier au Burkina Faso régleme la prospection, la recherche et l'exploitation de gîtes de substances minérales ainsi que leur traitement, leur transport et leur transformation. Les travaux miniers comportant de nombreux risques et étant souvent sources de catastrophes, le Code minier prescrit des mesures préventives tendant à minimiser ces risques. Il s'agit notamment de :

- l'autorisation pour la prospection et l'exploitation des mines ;
- l'étude d'impact environnemental préalable à l'exploitation d'une mine ;
- la prescription de la conduite des activités minières dans le respect de la préservation de l'environnement ;
- le classement des exploitations minières comme des établissements classés.

Le chapitre 4 intitulé « santé publique et sécurité au travail » prévoit des mesures préventives et quelques mesures en cas d'accident. Il rend obligatoire l'exécution des travaux de prospection, de recherche ou d'exploitation selon les règles de l'art de façon à garantir la santé publique et la sécurité des personnes et des biens. Il fait obligation aux titulaires des titres miniers d'élaborer un règlement relatif à la santé publique et à la sécurité au travail pour les travaux envisagés qu'ils seront tenus de respecter. Il leur est fait obligation de porter la survenance d'accidents à la connaissance de l'autorité nationale compétente (Ministère chargé des mines) qui prendra les mesures adéquates.

En cas de péril imminent ou d'accident dans un chantier ou une exploitation minière, les agents assermentés ou mandatés de l'Administration des mines ou tout autre agent dûment mandaté ainsi que les officiers de police judiciaire, peuvent prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser le danger et en prévenir la suite. S'il y a urgence ou en cas de refus du titulaire du titre minier ou du bénéficiaire de l'autorisation de se conformer à ces mesures, elles sont exécutées d'office aux frais de ces derniers.

1.3.1.2.7. Le Code général des collectivités territoriales

La loi n°055-2004 du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso (CGCT) vise à déterminer l'orientation de la décentralisation, les compétences et moyens d'actions, les organes et l'administration des collectivités territoriales. A ce titre, il consacre le droit des collectivités territoriales à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale.

Le Code prévoit donc le transfert de la gestion de certains domaines notamment en matière environnementale aux collectivités territoriales. Les collectivités (régions, communes urbaines et rurales) reçoivent des compétences en matière de lutte contre l'insalubrité, de pollutions et de nuisances diverses, de prévention et de lutte contre les feux de brousse et contre la coupe abusive du bois, de protection des ressources fauniques et halieutiques, de réglementation et de prise de mesures relatives à l'hygiène, à la salubrité et à la prévention des maladies. Elles participent également à la résolution des problèmes de santé.

De manière plus spécifique, au titre de la protection civile, de l'assistance et des secours (art. 99-100), le CGCT confère aux collectivités territoriales, la compétence pour participer à :

- l'organisation et la gestion des secours au profit des groupes vulnérables et des sinistrés ;
- l'organisation de la protection civile et de la lutte contre l'incendie, à ce titre, elles peuvent créer et gérer des unités de sapeurs-pompiers;
- la lutte contre les autres calamités.

1.3.1.2.8. Le Code de l'hygiène publique

La loi n° 022-2005/AN du 24 mai 2005 portant Code de l'hygiène publique au Burkina Faso a pour objectif principal la préservation et la promotion de la santé publique au moyen notamment de la prévention des maladies. Elle définit des règles régissant l'hygiène sur les voies et places publiques, l'hygiène des piscines et des baignades, des habitations, des denrées alimentaires, de l'eau, des installations industrielles et commerciales, des établissements scolaires, préscolaires et sanitaires, des bâtiments publics et du milieu naturel et la lutte contre le bruit. Ces règles sont axées sur des mesures préventives en termes d'obligations, d'interdictions, de surveillance et de contrôle.

Le Code d'hygiène publique, en matière de prévention et de lutte contre les épidémies, fait obligation au personnel de santé, *dans le cadre du contrôle des maladies contagieuses, notamment celles à potentiel épidémique, de déclarer à l'autorité sanitaire l'existence de telles maladies ou tout décès dû à l'une de ces maladies* (art. 102).

1.3.1.2.9. La loi sur les biotechnologies

Importance des risques biotechnologiques

Les biotechnologies modernes et en particulier les organismes génétiquement modifiés, en même temps qu'elles constituent un progrès incontestable dans l'évolution de l'humanité et un immense espoir au regard de leurs nombreuses applications, peuvent constituer une menace sérieuse pour la santé humaine, l'environnement et particulièrement pour la diversité biologique, si leurs effets ne sont pas bien maîtrisés. C'est pourquoi, dès l'avènement de ces biotechnologies modernes, la communauté internationale a constamment invité les Etats à observer la plus grande prudence dans leur utilisation (mise au point, diffusion, commercialisation, mouvements transfrontières) en mettant en place une biosécurité, c'est-à-dire un ensemble de mesures qui devraient permettre de prévenir, d'éliminer ou, à tout le moins, de réduire les risques réels ou potentiels susceptibles d'être engendrés par ces biotechnologies.

Les risques biotechnologiques sont souvent inconnus ou incertains au regard des connaissances scientifiques et techniques actuelles. L'état des connaissances scientifiques ne permet pas toujours de déterminer avec précision, la probabilité de survenance, l'ampleur ou le degré de gravité des risques susceptibles d'être provoqués par ces biotechnologies modernes. C'est pourquoi, ils doivent être gérés selon le principe de précaution permettant d'anticiper sur les risques potentiels.

Au Burkina Faso, c'est la loi n°005-2006/AN du 17 mars 2006 portant régime de sécurité en matière de biotechnologie qui détermine les conditions d'utilisation des organismes génétiquement modifiés et de leurs produits dérivés. Elle contient à la fois des règles de prévention et des règles de gestion des catastrophes biotechnologiques, ce qui en fait la législation la plus complète en ce qui concerne un domaine sectoriel, à savoir les biotechnologies modernes.

Prévention des risques biotechnologiques

Mesures de prévention générales

L'autorisation préalable : toutes les opérations relatives aux organismes génétiquement modifiés affectant le territoire national sont soumises à une autorisation préalable (Art. 5, 27, 29 et 30). Le régime de l'autorisation préalable permet à l'autorité administrative de s'assurer que l'opération relative aux biotechnologies sera menée conformément aux règles de biosécurité permettant d'éliminer, du moins de réduire leurs effets négatifs sur la santé humaine et l'environnement. Toute opération mise en œuvre sans cette autorisation expose son auteur à des sanctions civiles et pénales ;

La notification et consultation du public : toute personne qui désire en effet procéder à une opération relative aux OGM doit notifier son intention à l'Autorité nationale compétente en matière de biosécurité (art. 19). Cette notification comporte la documentation et les informations nécessaires pour une bonne appréciation de la demande. Cette documentation et ces informations sont déterminées par voie réglementaire. Le notifiant doit également être capable d'apporter la preuve qu'il a les moyens de remplir les obligations qui pèsent sur tout demandeur dans le cadre de la loi (art. 31, al 1).

L'étape de la notification comporte une phase importante qui est la participation du public. La loi sur la biosécurité organise une participation et une information du public suffisamment adéquates pour la gestion des risques biotechnologiques. C'est ainsi qu'en cas de notification par une personne de son intention d'utilisation d'OGM au Burkina Faso, l'autorité nationale compétente en matière de biosécurité a l'obligation de rendre publiques les informations pertinentes non confidentielles (art. 23). Elle peut même décider d'organiser une consultation publique sur la question et ce, à la charge du notifiant. La consultation publique consiste en des échanges avec les populations, leur permettant de se déterminer sur la question, après avoir dûment été informées des intentions d'utilisation d'OGM mais surtout de leurs avantages ou inconvénients sur la santé humaine ou l'environnement. Le public pourra alors faire ses commentaires et ses observations dans un délai et dans la forme appropriée qui seront précisés par l'autorité nationale compétente (art. 24-25). Dans le domaine spécifique de la diversité biologique, l'autorité nationale compétente doit promouvoir la sensibilisation, l'éducation et la participation du public en matière de sécurité dans le mouvement et la manipulation d'OGM en relation avec la conservation et la gestion durable de la diversité biologique (art. 37). Il s'agit d'informer le public sur le lien étroit entre sécurité en matière de biotechnologie et conservation de la diversité biologique.

L'évaluation et la gestion des risques biotechnologiques : l'évaluation des risques d'une manière générale est un processus à base scientifique comprenant l'identification des dangers, la caractérisation des risques et l'évaluation de l'exposition au danger. Toute opération relative aux OGM doit faire l'objet d'une évaluation des risques, afin de garantir que l'opération envisagée n'engendrera pas d'effets négatifs sur la sécurité humaine, animale et végétale, ainsi que sur la protection de la diversité biologique et de l'environnement (art. 15 et 29). L'évaluation des risques biotechnologiques consiste en un classement des risques par catégories selon les niveaux de risques et les degrés de sécurité y correspondant. De manière particulière, elle devrait permettre d'identifier les risques probables, d'évaluer les probabilités que ces risques se produisent, de gérer les risques identifiés, d'analyser les coûts et bénéfices liés aux risques identifiés et enfin de considérer l'efficacité et la durabilité des alternatives à l'introduction des OGM.

L'évaluation des risques en matière d'utilisation d'OGM comporte également l'élaboration d'un plan d'urgence pour faire face aux situations de dissémination accidentelle (art. 21).

L'évaluation des risques est conduite sous la responsabilité de l'Autorité nationale compétente en matière de biosécurité. Elle doit s'entourer de tous les avis techniques nécessaires en l'espèce et se fonder sur les lignes directrices élaborées par les organisations internationales compétentes en la matière. Dans cette évaluation des risques, la loi insiste sur l'application constante du principe de précaution. L'absence de certitude scientifique ne doit en aucun cas être interprétée comme un indicateur de l'absence de risque.

L'évaluation des risques induit nécessairement la gestion des risques qui consiste en l'ensemble des mesures, stratégies et mécanismes appropriés pour maîtriser les risques liés aux OGM. C'est ainsi que l'article 17 impose à tout utilisateur d'OGM, l'obligation de proposer les mesures de gestion qui doivent être proportionnelles aux risques réels et potentiels inhérents à leur utilisation.

Mesures de prévention durant les opérations biotechnologiques

Une fois autorisée, l'opération doit, selon sa nature, se conformer à des règles spécifiques. Les utilisateurs d'OGM doivent se soumettre aux mesures de sécurité prescrites à l'opération envisagée. Il s'agit notamment, selon les cas, des bonnes pratiques de laboratoire, des bonnes pratiques de fabrication, des bonnes pratiques de production ou des bonnes pratiques de distribution. Ils doivent, par ailleurs, respecter les règles d'éthique en matière d'OGM.

L'expérimentation d'OGM en milieu confiné : la loi soumet toute utilisation d'OGM ou de produits dérivés à des fins d'enseignement, de recherche ou de production industrielle, à un confinement préalable (art. 8, al. 1). Le confinement consiste en l'isolement des OGM en vue de limiter le contact avec l'extérieur et l'impact sur le milieu naturel. Il met en œuvre des barrières physiques, chimiques et/ou biologiques dans les laboratoires ou toute autre installation dotée d'équipements appropriés (art. 8, al. 2). Les modalités de confinement sont définies par voie réglementaire. Elles sont fonction des catégories des travaux biotechnologiques qui sont fixées selon le niveau de risque et les degrés de sécurité y correspondant et qui sont à déterminer par voie réglementaire. Les mesures de confinement peuvent faire l'objet de révisions périodiques.

Aux termes des travaux biotechnologiques en milieu confiné, une précaution supplémentaire doit être prise. Avant toute dissémination intentionnelle dans l'environnement des OGM, ceux-ci doivent être soumis à des mesures de quarantaine appropriées pour les besoins d'évaluation et de gestion de risques. Lorsqu'il se révèle que les OGM en question présentent des risques pour la santé humaine, animale, la diversité biologique ou l'environnement, ils doivent être immédiatement détruits (art. 10 et 11).

L'utilisation d'OGM en milieu ouvert : les travaux biotechnologiques en milieu confiné peuvent nécessiter des essais ou des applications en milieu ouvert avant leur dissémination. Si c'est le cas, trois règles doivent être respectées. En premier lieu, la personne qui a l'intention de procéder à l'essai ou l'expérimentation en milieu ouvert doit soumettre à évaluation, son projet de recherche ou de développement d'OGM, sous la supervision de l'autorité nationale compétente. En second lieu, l'autorité nationale compétente a l'obligation d'organiser une sensibilisation et une consultation publique au sujet de l'essai ou de l'application, ce qui suppose une indication des risques sur la santé humaine et l'environnement ainsi que la possibilité pour le public de faire des observations. En troisième lieu, l'utilisateur doit respecter la procédure d'essai en milieu ouvert qui doit garantir la sécurité des populations, des animaux et de l'environnement. Elle est fixée par voie réglementaire.

Mesures de prévention pour la dissémination volontaire des OGM

On entend par dissémination des OGM, la diffusion dans l'environnement ou dans le marché des OGM et/ou des produits dérivés. La dissémination peut être volontaire ou accidentelle. S'agissant de la dissémination volontaire, elle doit remplir trois conditions. D'abord, toute intention de dissémination fait nécessairement l'objet d'une notification à l'Autorité nationale compétente (art. 19). Ensuite, toute dissémination des OGM est conditionnée à l'adoption d'une stratégie et d'un plan d'intervention d'urgence pour faire face aux accidents éventuels. Il s'agit de gérer les situations de catastrophes et les dangers potentiels liés à la dissémination des OGM¹.

Enfin, la dissémination est subordonnée par la réalisation, par l'autorité nationale compétente, d'une étude d'impact éthique, social et économique sur les populations locales ou riveraines². Le but de cette étude est de détecter l'impact de la dissémination et de prendre les mesures d'atténuation y relatives.

Mesures de lutte en cas de dissémination accidentelle d'OGM

En ce qui concerne la dissémination accidentelle, l'utilisateur doit mettre en application le plan d'intervention d'urgence biotechnologique imposé dans toute utilisation d'OGM (art. 35) conformément aux articles 21 et 22 de la loi sur la gestion des risques biotechnologiques.

En tout état de cause, en cas de catastrophe ou danger imminent résultant d'une dissémination volontaire ou accidentelle et qui est susceptible de constituer un danger pour la santé humaine ou l'environnement, l'utilisateur d'OGM doit en informer l'autorité nationale compétente qui doit prendre les mesures nécessaires (art. 22).

1.3.1.2.10. La loi sur la sûreté nucléaire et la protection contre les rayonnements ionisants

La loi n° 010/2005/AN du 26 avril 2005 portant sur la sûreté nucléaire et la protection contre les rayonnements ionisants régit les activités liées à l'utilisation des substances et matières nucléaires ainsi que des sources de rayonnements ionisants dans tous les secteurs économiques et sociaux, publics et privés. Elle détermine les moyens de réduire à un minimum les dangers et les risques résultant de l'utilisation des rayonnements ionisants.

¹Art. 20 et 21.

² Art. 34.

En termes de mesures préventives, la loi soumet à autorisation préalable :

- toutes les activités et pratiques, publiques ou privées impliquant l'importation, l'exportation, la détention, la manipulation, l'utilisation, le transport, le stockage, l'élimination, le commerce, la production, la fabrication de substances et matières nucléaires ainsi que de sources de rayonnements ionisants sont soumises à la présente loi, à moins qu'elles n'en soient exclues ou exemptées ;
- tout transport visant l'importation, l'exportation et le transit de substances et matières nucléaires ou source de rayonnements ionisants qui doivent être effectués conformément au règlement des transports de matières radioactives de l'AIEA ;
- toute gestion de déchets radioactifs, en accord avec les normes internationales en vigueur.

Outre les mesures préventives, la loi prévoit à son article 13 la gestion des cas d'accident. Elle prévoit la mise en œuvre d'un plan d'urgence radiologique prévoyant les mesures et dispositions requises conformément aux recommandations de l'Autorité nationale de radioprotection et de sûreté nucléaire.

1.3.1.2.11. La loi n° 003-2006/AN du 14 mars 2006 portant application de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction

Cette loi fixe les modalités d'application, au Burkina Faso, de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, adoptée à la conférence de Genève le 03 septembre 1992. Elle définit les mesures relatives à l'interdiction des armes chimiques, au contrôle de certains produits chimiques, à la confidentialité et aux investigations en la matière ainsi qu'aux sanctions y afférentes. Bien que le domaine des armes et produits chimiques présente de nombreux risques, la loi ne prévoit pas de mesures de gestion de ceux-ci.

1.3.1.2.12. Le Code de l'urbanisme et de la construction

La loi n° 017-2006/AN du 18 mai 2006 portant Code de l'urbanisme et de la construction au Burkina Faso régit les domaines de l'urbanisme et de la construction et a pour objet leur organisation et leur réglementation.

Le Code de l'urbanisme et de la construction contient des dispositions sur la prévention de deux catégories de catastrophes, à savoir les effondrements d'immeubles et les inondations. S'agissant du premier point :

- Il exige, au préalable, un permis de construire pour toute construction dans une zone urbaine aménagée, délivré par le maire de la commune, après instruction des dossiers de demande par les services chargés des domaines, de la sécurité incendies, de la prévention des risques, de l'urbanisme et de l'architecture territorialement compétents (art. 190 et 195) ou par le ministre en charge de l'urbanisme et de la construction pour les constructions ou ouvrages réalisés pour le compte de l'Etat, de la région, des organisations internationales et des Etats étrangers (art. 195) ;
- Toute construction soumise à permis de construire doit faire appel à un bureau d'études d'ingénierie ou à un ingénieur agréé, et/ou au service technique chargé de la construction territorialement compétent pour les études techniques du projet (art. 30) ;

- La responsabilité du constructeur : tout constructeur d'un ouvrage est responsable, envers le maître ou l'acquéreur de l'ouvrage, des dommages, même résultant d'un vice du sol, qui compromettent la solidité de l'ouvrage ou qui l'affectent dans l'un de ses éléments constitutifs ou l'un de ses éléments d'équipement, le rendant impropre à sa destination (art. 40). Le constructeur désigne l'architecte, l'ingénieur, l'entrepreneur, le technicien lié au maître de l'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage ou toute personne physique ou morale qui vend, après achèvement, un ouvrage qu'elle a construit ou fait construire ;
- Le contrôleur technique : il a pour but de contribuer à la prévention des différents aléas techniques, susceptibles de se présenter pendant la réalisation des ouvrages. Il intervient à la demande du maître de l'ouvrage à qui il donne son avis sur les questions d'ordre technique concernant la solidité, la stabilité de l'ouvrage et la sécurité des personnes et des biens (art.50) ;

S'agissant de la prévention des inondations, le Code prévoit que les plans d'occupation des sols (POS) déterminent les zones inconstructibles (*zones non aedificandi* pour cause de risque) qui sont donc interdites à construction (art. 69 et 73). Le Plan d'occupation des sols (POS) est le document de planification qui fixe, dans le cadre des orientations du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol qui peuvent comporter jusqu'à l'interdiction de construire.

1.3.1.2.13. Le Code forestier

La loi n° 003-2011/AN portant Code forestier au Burkina Faso vise à protéger et à valoriser les ressources forestières, fauniques et halieutiques. Il fixe à cet effet les principes fondamentaux de la gestion durable et de la valorisation des ressources forestières, fauniques et halieutiques.

Le Code forestier prohibe les feux de brousse qui engagent la responsabilité de leurs auteurs pour les dommages causés et, concernant les feux contrôlés, leurs auteurs doivent respecter la réglementation prévue à cet effet.

1.3.1.2.14 Le décret créant et organisant le CONASUR

Le Conseil National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation a été créé par décret N°2004-624/PRES/PM/MASSN du 30 décembre 2004 en tant qu'organe national dont la mission est d'organiser et coordonner les secours d'urgences pendant les catastrophes et la réhabilitation. Dans le but de prendre en compte le processus de la décentralisation en cours dans le pays, ce décret a été relu pour donner lieu au décret N° 2009-601/PRES/PM/MASSN/MEF/MATD du 6 août 2009 portant création, composition, attributions et fonctionnement du Conseil national de secours d'urgence et de réhabilitation.

1.3.1.2.15. Les textes créant et organisant les plans ORSEC

Les plans ORSEC sont des plans d'organisation des secours destinés à la préparation des mesures de sauvegarde et à la mise en œuvre des moyens de secours nécessaires pour faire face aux accidents, sinistres et catastrophes d'une certaine gravité. Ils sont déclenchés dès les premiers instants d'une crise et sont destinés à organiser les premiers secours.

Ils sont organisés par le décret n° 2010-567/PRES/PM/MATD/MASSN portant mise en place des plans ORSEC, l'Arrêté conjoint N° 2011-011/MATD/MASSN portant organisation des opérations de secours, l'Arrêté conjoint n° 2011-010/MATD/MASSN portant modalités de déclenchement, de mise en œuvre et de levée du plan ORSEC national et la Circulaire n° 2011-0036/MATD/SG/DGPC à tout Gouverneur, tout Haut-Commissaire, tout Maire, sur la mise en œuvre des plans ORSEC.

1.3.2 Le cadre juridique international

1.3.2.1. Les instruments communautaires

1.3.2.1.1. Les instruments adoptés dans le cadre de la Communauté Economique des Etats de l’Afrique de l’Ouest

La Communauté Economique des Etats de l’Afrique de l’Ouest (CEDEAO) ne dispose pas pour le moment de directives ou règlements relatifs aux catastrophes. Elle a cependant adopté des documents de politique consacrés partiellement ou exclusivement à la question.

La politique environnementale de la CEDEAO

L’Acte additionnel A/SA. 4/12/8 portant adoption de la politique environnementale de la CEDEAO (19 décembre 2008) fait une brève référence à la prévention et à la gestion des risques technologiques et autres risques environnementaux (art. 3).

La politique des ressources en eau de l’Afrique de l’Ouest

L’Acte additionnel SA. 5/12/08 portant adoption de la politique des ressources en eau de l’Afrique de l’Ouest (19 décembre 2008) retient comme axe d’intervention de la Communauté, la réduction des risques environnementaux (crues, sécheresses, pollution, dégradation des écosystèmes, ensablement). Celle-ci s’engage à accompagner la réalisation d’infrastructures de protection et la mise en œuvre des mesures contre ces risques. Elle appuie les Etats notamment dans la lutte contre les végétaux aquatiques envahissants (art. 8, 2).

La politique de prévention des catastrophes

L’Acte additionnel A/SA 8/01/07 du 19 janvier 2007 portant adoption de la politique de la CEDEAO en matière de prévention des catastrophes est un document qui expose le cadre de la CEDEAO pour la prévention des catastrophes dans la sous-région qui se compose d’une politique commune en matière de prévention des catastrophes et de son mécanisme opérationnel institutionnel. Partant du constat que l’Afrique de l’Ouest est confrontée régulièrement à des catastrophes naturelles, le document définit la vision, les objectifs ainsi que les axes d’intervention de la CEDEAO en la matière et institue un mécanisme de mise en œuvre.

La vision de la CEDEAO en la matière est que les risques n’affectent pas négativement le développement et que les procédés de développement ne mènent pas à l’accumulation des risques de catastrophes à partir des aléas naturels (§4, 1).

En ce qui concerne l’approche, la politique vise à réduire les risques de catastrophes à travers des interventions de développement. Partant, la question de la réduction desdits risques sera perçue sous l’angle d’un défi de développement. Ainsi, il ne s’agira pas de se limiter à la gestion des catastrophes, mais de prendre en compte des actions de développement durable visant à renforcer la capacité de la sous-région à gérer les risques de catastrophes (§4.4).

Les objectifs de la politique régionale sont les suivants :

- fournir un cadre intergouvernemental de collaboration et de partenariat entre les Etats membres de la CEDEAO en matière de gestion des risques de catastrophes ;
- promouvoir l’intégration de la réduction des risques dans les politiques, plans et programmes de développement des Etats membres de la CEDEAO ;

- faciliter le développement et le renforcement des institutions, des mécanismes et des capacités des Etats membres de la CEDEAO afin d'améliorer les moyens de résistance face aux risques ;
- promouvoir l'incorporation des approches en matière de réduction des risques dans le dispositif de préparation, d'intervention lors des situations d'urgence, des activités de réhabilitation et de reconstruction ;
- renforcer la contribution de la réduction des risques de catastrophe à la paix, à sécurité et au développement durable de la sous-région (§4, 3).

La Politique est axée sur cinq domaines d'intervention comportant chacun des stratégies et des actions prioritaires. Ces domaines d'intervention sont : i) établissement et mise en place des capacités institutionnelles requises pour la réduction des risques de catastrophe ; ii) améliorer les méthodes d'identification, d'évaluation, de suivi et d'alerte précoce concernant les catastrophes ; iii) promouvoir l'utilisation de la connaissance, de l'éducation, de la formation, des innovations et du partage d'informations afin de contribuer à la création d'un environnement de sécurité pour les sociétés plus aptes à résister aux catastrophes ; iv) Veiller à ce que la gestion des catastrophes contribue à réduire les risques sous-jacents en s'attaquant aux problèmes prioritaires de développement ; v) améliorer l'efficacité des interventions par une meilleure préparation aux catastrophes.

La Politique institue deux organes spécifiques en matière de prévention des catastrophes. Il s'agit du Comité ministériel de coordination de gestion des catastrophes chargé de superviser l'ensemble de la Politique, au nom du Conseil des Ministres et le Comité technique de gestion des catastrophes de la CEDEAO qui supervisera l'ensemble technique de la Politique, fournira une plateforme de consultation pour la revue de la Politique et soumettra des rapports au Conseil des ministres.

1.3.2.1.2. Les instruments adoptés dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain

L'Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA) dispose d'un document de politique et d'un règlement communautaire qui contiennent d'importantes dispositions en matière de prévention et de gestion des catastrophes.

La politique commune d'amélioration de l'environnement

L'Acte additionnel n° 01/CCEG/UEMOA du 17 janvier 2008 portant adoption de la politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA qui détermine la vision et les objectifs de l'UEMOA en matière d'environnement, ne contient aucune disposition sur la prévention et la gestion des catastrophes dans l'espace communautaire.

Le règlement n° 07/2007/CM/UEMOA du 06 avril 2007 relatif à la sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments dans l'UEMOA

Le règlement vise à établir les principes généraux ainsi que les dispositions et procédures organisationnelles permettant d'assurer la sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et aliments, au niveau communautaire et au niveau national. Il institue les structures et mécanismes de coopération en matière de sécurité sanitaire au sein de l'Union. Il s'applique à toutes les activités et à toutes les dimensions de la sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments, y compris les produits issus des biotechnologies.

Ce règlement a l'avantage de prévoir la gestion des risques liés aux végétaux, aux animaux et aux aliments et constitue le texte sous régional le plus complet en matière de prévision de la gestion de risques car il prévoit aussi bien les mesures institutionnelles qu'opérationnelles.

En effet, il institue les mesures suivantes :

- analyse des risques comme méthode objective et justifiable pour évaluer et gérer les risques sanitaires et pour communiquer sur ces risques (art. 9, 12, 18, 38, 48 à 54, 68, 86) ;
- garantie du droit de participation et d'accès des populations à l'information quant aux risques qu'ils encourent et aux mesures prises pour les prévenir, les réduire ou les éliminer ;
- réseau régional d'alerte : il est chargé de la veille et de la transmission immédiate de l'information relative au risque sanitaire, aux structures appropriées. En cas de suspicion de crise sanitaire, le ou les Etats membres concernés informent immédiatement la Commission et les autres Etats membres par l'intermédiaire du réseau d'alerte. En cas de crise sanitaire avérée, le ou les Etats membres prennent immédiatement toute mesure sanitaire de sauvegarde propre à l'éradiquer. Le cas échéant, et pour des motifs légitimes dûment justifiés, ils peuvent prendre des mesures provisoires de restriction des échanges à leurs frontières intra et extra communautaires dans les mêmes conditions de précaution que celles prévues dans l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Ils en informent immédiatement le réseau d'alerte et la Commission et, dans le cas de crise zoonositaire, l'OIE.
- La Commission et les Etats membres prêtent leur concours sans restriction aux mesures prises en vue de prévenir ou de maîtriser la crise sanitaire. Les mesures sanitaires de sauvegarde prennent fin une fois la crise sanitaire entièrement éradiquée. L'Etat membre ayant pris les dites mesures notifie la fin de leur exécution à la Commission et aux autres Etats membres et, dans le cas de crise zoonositaire, à l'OIE (art. 18, 3, 34, 39);
- fonds nationaux d'urgence : le règlement prévoit la mise en place des fonds nationaux d'urgence sanitaire pour répondre aux interventions d'urgence en cas de crise sanitaire avérée ; l'Union contribue à ces fonds, notamment à travers le Fonds Régional de Développement Agricole de l'UEMOA (art. 38) ;
- urgence phytosanitaire : le règlement prévoit des actions de lutte contre les organismes nuisibles au niveau régional notamment en cas d'alerte phytosanitaire présentant une menace transfrontalière (art. 48, 49, 50, 52, 53) ; la création de stations de quarantaine et de points d'entrée, la mise en quarantaine, les mesures d'alerte et d'éradication sous quarantaine, la levée de quarantaine ;
- urgence zoonositaire : le règlement prévoit des procédures d'urgence pour la protection zoonositaire et des mesures de police renforcées en cas d'urgence, à travers un plan d'intervention d'urgence qui définit toutes les mesures appropriées en cas de crise zoonositaire tant pour prévenir l'apparition que pour circonscrire les maladies à risque zoonositaire au niveau de l'Union (art. 68) ;
- urgence alimentaire : le règlement prévoit des procédures d'urgence en matière alimentaire: en cas de danger grave ou immédiat pour la santé humaine, des mesures de police sont mises en œuvre par l'organisme national de sécurité sanitaire des aliments en vue de faire cesser le danger. L'organisme national de sécurité sanitaire des aliments prend les mesures les plus appropriées et peut, à cet effet i) suspendre la production, la fabrication, l'importation, l'exportation ou la mise sur le marché de la denrée considérée, ii) faire procéder à son retrait en tous lieux où elle se trouve ; iii) procéder ou faire procéder à sa destruction lorsque celle-ci est le moyen le plus approprié de faire cesser le danger. Les mesures précitées cessent d'être applicables dès que la preuve est apportée que la denrée considérée répond à nouveau à l'obligation de sécurité sanitaire des aliments (art. 86).

1.3.2.2. Les instruments sous régionaux ouest africains

1.3.2.2.1. La Charte de l'eau du bassin du Niger

La Charte de l'eau du bassin du Niger (30 avril 2008) a été adoptée dans le cadre de la convention portant création de l'Autorité du Bassin du Niger adoptée le 21 novembre 1981 à Faranah et révisée à N'Djamena le 29 octobre 1987, qu'elle complète et développe. Aux termes de l'article 12 de la Charte, les Etats parties s'engagent, entre autres, à « contribuer à atténuer les effets des situations dommageables comme les inondations, les sécheresses, l'ensablement et les changements climatiques ».

1.3.2.2.2. La Convention portant statut du fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta

La Convention portant statut du fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta (ABV) (19 janvier 2007) consacre le statut de fleuve international du fleuve Volta et crée l'autorité chargée de la gestion rationnelle et durable des ressources en eau et de l'environnement du Bassin aux fins d'une meilleure intégration socio économique sous régionale et de la lutte contre la pauvreté.

Aux termes de l'article 4, les Etats Parties s'engagent à coopérer étroitement en vue de la valorisation rationnelle et durable des ressources en eau du fleuve Volta, sur la base d'un certain nombre de principes dont la notification d'urgence en cas de situations d'urgence (inondations, pollutions graves). L'obligation de notification d'urgence est de nos jours une règle bien établie du droit des ressources en eau partagées, en cas de situation d'urgence transfrontalière. Le contenu de cette obligation devrait être mieux précisée dans la future charte de l'eau du bassin de la Volta.

1.3.2.3. Les instruments conventionnels régionaux africains

1.3.2.3.1. La Stratégie régionale africaine de réduction des risques de catastrophes

L'Union africaine en collaboration avec le Secrétariat du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), a élaboré une Stratégie régionale africaine de réduction des risques de catastrophes (la Stratégie africaine) avec l'appui du Secrétariat international des Nations Unies sur la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) et la coopération du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque africaine de développement. Cette stratégie a été entérinée lors de la 10^{ème} Réunion ministérielle africaine sur l'Environnement et favorablement accueillie par le Sommet de l'Union africaine tenu en 2004 qui a réclamé la formulation d'un programme d'action en vue de la Stratégie africaine (2005-2010).

Les Ministres africains responsables de la réduction des risques de catastrophes (RRC) avaient tenu leur première conférence ministérielle de l'Union africaine sur la Réduction des risques de catastrophes du 5 au 7 décembre 2005 à Addis Abeba, en Ethiopie, et ont développé le Programme d'action africaine sur la réduction des risques de catastrophes et ce dernier a été adopté par le Conseil exécutif en décembre 2005, (Résolution EX.CL/déc 250-VIII) à Khartoum, au Soudan. La mise en œuvre de la Stratégie est assurée aux niveaux sous-régional et national.

1.3.2.3.2. La Convention sur le criquet migrateur en Afrique

La Convention sur le criquet migrateur en Afrique (Kano, 25 mai 1962) crée l'Organisation Internationale Contre le Criquet Migrateur Africain (art.1^{er}) et un Conseil administratif international pour la surveillance et la lutte préventive contre le Criquet migrateur africain (art. 2).

L'Organisation a été dotée d'attributions importantes lui permettant de prévenir et de lutter contre les invasions de criquets migrateurs sur le continent. Ainsi, elle est chargée de :

- assurer une surveillance continue et la lutte préventive contre le Criquet migrateur africain dans l'aire grégarigène. Cette lutte impliquera en particulier la destruction de toutes concentrations de cet acridien qui menaceraient de se former en bandes ou essaims primitifs ;
- entreprendre des recherches sur le Criquet migrateur africain afin de déterminer les facteurs écologiques régissant ses pullulations et son comportement ;
- définir et mettre en application les méthodes de lutte les plus économiques ;
- la surveillance, des recherches et de la lutte préventive afférentes à toute autre espèce d'acridiens migrateurs dont les pullulations primitives seraient constatées.

En cas de nécessité, les Gouvernements contractants prêteront toute assistance possible demandée par l'Organisation pour la destruction des bandes ou essaims primaires (art. 3).

1.3.2.3.3. Le traité d'interdiction des armes nucléaires en Afrique

Au regard de la catastrophes que peuvent engendrer les armes nucléaires, les Etats parties à la Convention s'engagent aux termes du traité sur la zone exempte d'armes nucléaires en Afrique (Pékindaba, 02 août 1995), i) à ne pas entreprendre de recherches, à ne pas mettre au point, stocker et fabriquer ni acquérir d'une autre manière, ni posséder ni exercer un contrôle sur tout dispositif explosif nucléaire, par quelque moyen ou en quel que lieu que ce soit ; ii) à ne rechercher ni recevoir une aide quelconque pour la recherche, la mise au point, la fabrication, le stockage, l'acquisition ou la possession de tout dispositif explosif nucléaire ; iii) s'abstenir de tout acte visant à aider ou encourager la recherche, la mise au point, la fabrication, le stockage, l'acquisition ou la possession de tout dispositif explosif nucléaire ; iv) à interdire sur leur territoire le stationnement de tout dispositif explosif nucléaire ; v) à procéder à l'essai de tout dispositif explosif nucléaire ; vi) à interdire l'essai sur son territoire de tout dispositif explosif nucléaire ; vii) s'abstenir de tout acte visant à aider ou à encourager tout essai de tout dispositif explosif nucléaire par tout Etat quel qu'il soit ; viii) à déclarer tout moyen dont elle dispose pour la fabrication de tout dispositif explosif nucléaire ; ix) à démonter ou détruire de tout dispositif explosif nucléaire avant l'entrée en vigueur de la Convention ou à transformer tout installation en vue d'utilisation pacifique ; x) à autoriser l'Agence internationale de l'Energie Atomique et la Commission africaine de l'énergie nucléaire instituée par la Convention, à vérifier les processus de démontage et de destruction de tout dispositif explosif nucléaire ainsi que la destruction et la conversion des installations ; xi) s'abstenir de tout acte visant à aider ou encourager le déversement de déchets radioactifs ou autres matières radioactive ou que ce soit à l'intérieur de la zone exempte d'armes nucléaires de l'Afrique (art. 3-7).

1.3.2.3.4. La Convention africaine d'interdiction des déchets dangereux

La Convention sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique (Bamako, 30 janvier 1991) régleme le mouvement des déchets dangereux sur le continent car ils peuvent être à l'origine de catastrophes pouvant affecter gravement l'environnement et la santé humaine. Elle interdit tout mouvement transfrontière de déchets dangereux extérieurs sur le continent africain et organise les mouvements de déchets intra-africains.

Au-delà des mouvements transfrontières extra et intra africains, elle reconnaît la nécessité de promouvoir le développement de méthodes de production et de techniques propres destinées à assurer une gestion rationnelle des déchets dangereux produits en Afrique, en particulier pour éviter, réduire et éliminer la production de ces déchets.

1.3.2.3.5. La Convention sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique

La Convention sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Kampala, 22 octobre 2009) a été adoptée dans le cadre de l'Union Africaine pour protéger les personnes déplacées interne (sur le territoire de l'Etat) suite à des phénomènes divers tels que les conflits armés, les situations de violences généralisées, la violation des droits de l'homme ainsi que les catastrophes. Elle a été ratifiée par le Burkina Faso mais n'est pas encore entrée en vigueur.

Les Etats parties s'engagent à i) n'entreprendre aucun déplacement arbitraire (notamment les évacuations forcées dans les cas de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou par d'autres causes si les évacuations ne sont pas exigées par la sécurité et la santé des personnes affectées); ii) à assurer protection et assistance aux personnes déplacées y compris lorsque ces déplacements sont motivés par des changements climatiques ; iii) mettre au point des systèmes d'alerte précoce dans les zones de déplacement potentiel, élaborer et mettre en œuvre des stratégies de réduction du risque de catastrophes, des mesures d'urgence, de réduction et de gestion des catastrophes, et fournissent si nécessaire, la protection et l'assistance d'urgence aux personnes déplacées (art. 4) ; iv) Apporter une protection spéciale et une assistance aux personnes déplacées ayant des besoins spéciaux, notamment les enfants séparés et non accompagnés, les femmes chefs de ménage, les femmes enceintes, les mères accompagnées de jeunes enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées ou souffrant de maladies transmissibles (art. 9); v) mettre en place un cadre juridique adéquat aux fins d'apporter une compensation juste et équitable, et de fournir d'autres formes de réparation, le cas échéant, aux personnes déplacées pour les dommages résultant du déplacement, conformément aux normes internationales (art.12) ;

1.3.2.4. Les instruments conventionnels universels

1.3.2.4.1. La Stratégie internationale de prévention des catastrophes

La stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) a été adoptée en l'an 2000 par les Etats membres des Nations Unies pour donner suite à la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles (1990-1999). Cette Stratégie internationale vise une réduction considérable des pertes dues aux catastrophes et l'avènement de collectivités et de nations résilientes face aux catastrophes – en tant que condition essentielle du développement durable.

Le Système de la SIPC se compose d'un grand nombre d'organisations, d'Etats et d'organisations de la société civile qui, dans toutes les parties du globe, œuvrent à la réduction des pertes dues aux catastrophes et à la mise en application du cadre d'action de Hyogo.

Tous les pays sont incités à mettre en place des Plates-formes nationales pour la réduction des risques de catastrophe ou d'autres mécanismes nationaux de coordination ; les composantes internationales du Système de la SIPC étant la Plate-forme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe et le secrétariat de l'ONU/SIPC.

La Plate-forme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe est le principal forum mondial de regroupement des Etats, des agences onusiennes, des institutions financières internationales, des organes régionaux, de la société civile, du secteur privé ainsi que des milieux scientifiques et universitaires. Elle est responsable de la sensibilisation et du renouvellement des engagements ainsi que du partage - entre les intervenants et les Gouvernements - des expériences acquises en matière d'exécution, de la recherche de moyens pour combler les lacunes, et de l'apport d'orientations stratégiques et de cohérence à la mise en application du cadre d'action de Hyogo.

Au Burkina Faso le CONASUR est la Plate-forme nationale de réduction des risques de catastrophes.

1.3.2.4.2. Le Cadre d'action de Hyogo

Le Cadre d'action de Hyogo est le principal instrument que les Etats membres des Nations Unies ont adopté pour réduire les risques de catastrophe. Son but fondamental est d'instaurer la résilience des nations et des collectivités face aux catastrophes par une réduction considérable des pertes dues aux catastrophes d'ici 2015 – pertes tant en vies humaines qu'au niveau du capital social, économique et environnemental des collectivités et des pays. Pour ce faire, le Cadre d'action de Hyogo prévoit cinq priorités ainsi que des principes directeurs et des moyens pratiques qui permettent aux collectivités vulnérables d'atteindre une telle résilience dans le contexte du développement durable.

Les cinq priorités d'action sont les suivantes :

1. Eriger la réduction des risques de catastrophe en priorité :

Veiller à ce que la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale et locale et à ce qu'il existe, pour mener à bien les activités correspondantes, un cadre institutionnel solide.

2. Identifier les risques et passer à l'action :

Mettre en évidence, évaluer et surveiller les risques de catastrophe et renforcer les systèmes d'alerte précoce.

3. Instaurer une compréhension et une conscience des risques :

Utiliser les connaissances, les innovations et l'éducation pour instaurer une culture de sécurité et de résilience à tous les niveaux.

4. Réduire les risques :

Réduire les facteurs de risques sous-jacents

5. Préparer et se tenir prêt à agir :

Renforcer la préparation aux catastrophes afin de pouvoir intervenir plus efficacement à tous les niveaux lorsqu'elles se produisent.

Depuis l'adoption du Cadre d'action de Hyogo en janvier 2005, de nombreux efforts ont été déployés à l'échelon mondial, national et local pour réduire les risques de catastrophe de manière plus méthodique, mais beaucoup reste à faire. L'Assemblée générale des Nations Unies a donc appelé à la mise en application du Cadre d'action.

Pour l'application du Cadre d'action de Hyogo, la collaboration et la coopération sont cruciales pour réduire les risques de catastrophe.

Les Etats ont les responsabilités suivantes :

- Mise en place de mécanismes nationaux de coordination ;
- Evaluation initiale de l'état de la réduction des risques de catastrophe dans le pays ;
- Publication et mise à jour de récapitulatifs des programmes nationaux ;
- Revue du progrès réalisé dans la réalisation, au niveau national, des objectifs et des priorités du Cadre de Hyogo ;
- Application des instruments juridiques internationaux pertinents ; et
- Intégration de la réduction des risques de catastrophe aux stratégies relatives aux changements climatiques.

Les organisations régionales ont les responsabilités suivantes :

- Promotion de programmes régionaux de réduction des risques de catastrophe ;
- Conduite et publication d'évaluations initiales au niveau régional et sous-régional ;
- Coordination des revues de l'état d'avancement de l'application du Cadre d'action de Hyogo au niveau régional ; et
- Aide au développement de mécanismes régionaux d'alerte précoce.

Les organisations internationales ont les responsabilités suivantes :

- Promotion de l'intégration de la réduction des risques de catastrophe aux programmes et aux cadres humanitaires et de développement durable ;
- Renforcement des capacités du Système des Nations Unies à aider les pays exposés aux catastrophes, par des initiatives de réduction des risques de catastrophe ;
- Aide à la collecte de données et aux prévisions, à l'échange d'informations et aux systèmes d'alerte précoce ;
- Appui aux efforts des Etats par une assistance internationale bien coordonnée ; et
- Renforcement de la formation à la gestion des catastrophes et des capacités requises pour celle-ci.

1.3.2.4.3. La Convention sur la diversité biologique

Adoptée à Rio de Janeiro le 22 mai 1992, la Convention a pour objectif "la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses composantes, et le partage juste et équitable des avantages tirés de l'utilisation des ressources génétiques."

Dès le Préambule, les Etats membres affirment que la conservation de la diversité biologique est une préoccupation commune à l'humanité. Ils notent également que lorsqu'il existe une menace de réduction sensible ou de perte de la diversité biologique (qui peut être dû à des phénomènes aussi divers que la sécheresse, la désertification, les organismes génétiquement modifiés ou les pollutions), l'absence de certitudes scientifiques totales ne doit pas être invoquée comme raison pour différer les mesures qui permettraient d'en éviter le danger ou d'en atténuer les effets.

La Convention impose aux Etats de remettre en état et restaurer les écosystèmes dégradés et favorise la reconstitution des espèces menacées moyennant, entre autres, l'élaboration et l'application de plans ou autres stratégies de gestion (art. 7 et 8). Des mesures à adopter, il faut également compter celles visant la reconstitution et la régénération des espèces menacées et des zones dégradées (art. 10). L'article 14, consacré aux études d'impact et à la réduction des effets nocifs, met l'accent sur l'évaluation des impacts des projets sur l'environnement, le partage d'informations ainsi que la coopération entre Etats en vue de la gestion commune des cas d'urgence.

L'article 8 relatif aux risques biotechnologiques, fait obligation à chaque Etat, d'identifier dans la mesure du possible, les risques ayant une influence défavorable sensible sur la biodiversité et de mettre en place ou maintenir des moyens pour réglementer, gérer ou maîtriser les risques associés à l'utilisation et à la libération d'organismes vivants et modifiés résultant de la biotechnologie qui risquent d'avoir sur l'environnement des impacts défavorables qui pourraient influencer sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, compte tenu également des risques pour la santé humaine. Le Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique (Montréal, 29 janvier 2000) organise la prévention et la gestion des risques de catastrophes liés aux mouvements transfrontières d'organismes génétiquement modifiés.

On constate un effort certain de la part de la Convention de consacrer aussi bien des mesures préventives que des mesures visant à remédier à des risques ou catastrophes déjà existants ou à minimiser leurs effets.

1.3.2.4.4. La Convention sur les changements climatiques

La Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements Climatiques (New-York, 09 mai 1992) a été adoptée pour faire face à l'un des grands défis environnementaux mondiaux que sont les changements climatiques. Ces derniers qui sont d'origine naturelle et anthropique, sont à l'origine de nombreux risques et catastrophes qui se manifestent de manière différente selon les pays ou les continents (sécheresse, désertifications, inondations, cyclones...).

La Convention constitue le premier jalon de prévention et de gestion des effets des changements climatiques. Elle se fixe pour objectif de stabiliser, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Elle définit la responsabilité des Etats parties quant à l'adoption de mesures de précaution en vue de la prévision, la prévention ou l'atténuation des causes des changements climatiques, de la limitation et de l'adaptation aux effets néfastes. La Convention enjoint aux Etats de prendre les mesures qui s'imposent réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'atténuation des effets des changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci.

La convention a été complétée par le Protocole de Kyoto à la Convention cadre sur les changements climatiques (Kyoto, 11 décembre 1997) qui institue des objectifs quantitatifs de réduction des gaz à effet de serre pour les Etats industrialisés mais aussi des mécanismes novateurs permettant aux Etats de s'acquitter de leurs obligations en la matière.

1.3.2.4.5. La Convention sur la lutte contre la désertification/sécheresse

La Convention sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification en particulier en Afrique (Paris le 17 juin 1994) est une réponse de la communauté internationale contre l'un des catastrophes les plus importantes qui affecte le Burkina Faso, à savoir la désertification et/ou la sécheresse qui entravent les efforts de développement de nombreux Etats dont ceux du Sahel. La Convention a pour objectif de "lutter contre la désertification et d'atténuer les effets de la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, grâce à des mesures efficaces à tous les niveaux, appuyées par des arrangements internationaux de coopération et de partenariat, dans le cadre d'une approche intégrée compatible avec le programme de l'Agenda 21, en vue de contribuer à l'instauration d'un développement durable dans les zones touchées".

Dans l'esprit de la convention, la lutte contre la désertification comporte des activités qui relèvent de la mise en valeur intégrée des terres des zones arides, semi-arides et subhumides sèches et qui visant à i) prévenir et/ou réduire la dégradation des terres; ii) remettre en état les terres partiellement dégradées; iii) restaurer les terres désertiques.

L'article 5 fait obligation aux Etats parties d'accorder la priorité voulue à la lutte contre la désertification et à l'atténuation de la sécheresse, et d'y consacrer des ressources suffisantes en rapport avec leur situation et leurs moyens. Ils devront établir des stratégies et des priorités, dans le cadre des plans ou des politiques de développement durable, pour lutter contre la désertification et atténuer les effets de la sécheresse.

La convention priorise l'élaboration de programmes et projets permettant notamment le renforcement des capacités en vue de lancer des alertes précoces de sécheresse, la mise en place de nouveaux moyens d'existence susceptibles d'assurer des revenus dans les zones sujettes à la sécheresse (art. 10). Les Etats parties touchés par la désertification ou la sécheresse devront coopérer entre eux pour leur mise en œuvre de ces programmes. La Convention énumère donc quelques orientations en matière de gestion des situations de sécheresse.

1.3.2.4.6. La convention sur les zones humides

La Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Ramsar, 02 février 1971) a pour objectif la conservation des systèmes de zone humide en prônant leur utilisation rationnelle et la coopération internationale.

Les Parties s'engagent à tenir compte de la conservation des zones humides dans leur politique nationale d'aménagement, à désigner au moins une zone humide qui sera inscrite sur la Liste des zones humides d'importance internationale, à promouvoir l'utilisation rationnelle des zones humides sur l'ensemble du territoire, à créer des réserves naturelles dans les zones humides, à signaler toute détérioration de zones humides au Secrétariat de la Convention.

La conservation des zones est un instrument essentiel de la prévention de certains risques naturels comme la sécheresse ou les inondations. En effet, les zones humides assurent des fonctions écologiques essentielles : elles contribuent à la régulation des eaux (absorbent une partie importante des eaux permettant ainsi de limiter les inondations) et en tant qu'écosystèmes humides, elles contribuent à la lutte contre la désertification et la sécheresse.

1.3.2.4.7. La Convention sur le droit de la mer

La Convention sur le droit de la mer (Montego Bay, 10 décembre 1982) régit les différents espaces maritimes mais aussi les différentes activités en milieu marin notamment : la navigation, l'exploitation et la protection des ressources biologiques, les activités scientifiques et économiques.

La partie XII de la Convention, relative à la protection et à la préservation du milieu marin, s'intéresse beaucoup à la gestion des risques plus précisément à la pollution. Sa section 1 est consacrée aux mesures visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin. Elle prévoit donc l'adoption par les Etats de mesures (séparées ou conjointes) visant à prévenir les accidents et à faire face aux cas d'urgence dûs à la pollution par les navires ou par des installations et engins utilisés pour l'exploration ou l'exploitation des ressources naturelles des fonds marins et de leur sous-sol. Elle fait obligation aux Etats de ne pas déplacer le préjudice ou les risques et de ne pas remplacer un type de pollution par un autre, lorsqu'ils prennent des mesures pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin. En vue d'une gestion commune des risques, la convention fait obligation de *notifier aux autres Etats* ainsi qu'aux organisations internationales compétentes, *tout risque imminent de dommage ou tout dommage effectif* du fait de la pollution marine. Ensemble, ils coopèrent en vue d'éliminer les effets de la pollution et de prévenir ou réduire à un minimum

les dommages. Pour cela, les Etats doivent élaborer et promouvoir conjointement des plans d'urgence visant à faire face aux incidents entraînant la pollution du milieu marin (art. 194-198).

La section 5 est relative à la réglementation internationale et au droit interne visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin. Elle définit donc des mesures que les Etats s'engagent à adopter pour gérer les différents cas de pollution (d'origine tellurique, résultant des activités relatives aux fonds marins, par immersion, par les navires, d'origine atmosphérique ou trans-atmosphérique, etc.).

1.3.2.4.8. La Convention de Bâle sur les déchets dangereux

La Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (Bâle, 22 mars 1989) se donne pour objectif de réglementer les mouvements transfrontières des déchets dangereux afin d'éviter ou réduire les risques ou catastrophes pouvant en résulter et susceptibles de porter atteinte à l'environnement et à la santé humaine. Elle met en place des règles sécurisées de mouvements transfrontières de déchets dangereux et invite les Etats à adopter des législations nationales appropriées pour la répression des trafics illicites de tels déchets.

La Convention a été complétée par la suite le Protocole de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux (1999) mais non encore entré en vigueur.

1.3.2.4.9. La Convention des Nations Unies sur les cours d'eau internationaux

La Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (New-York, 21 mai 1997) est une convention universelle qui régit les cours d'eau partagés afin limiter les conflits ou risques de conflits interétatiques liés à la gestion de telles ressources. Elle détermine les règles de prévention des conflits d'utilisation et de protection (utilisation équitable et raisonnables/ interdiction de causer des dommages significatifs à d'autres Etats) mais aussi des règles de résolution des différends (mode de règlement pacifiques des différends; arbitrage).

La Convention comporte d'importantes dispositions en matière de prévention et de gestion de catastrophes. Au titre de la prévention et de la gestion des conditions dommageables, elle fait obligations aux Etats parties, de prendre, séparément ou, s'il y a lieu, conjointement, « toutes les mesures appropriées pour prévenir ou atténuer les conditions relatives à un cours d'eau international résultant de causes naturelles ou d'activités humaines qui risquent d'être dommageables pour d'autres Etats du cours d'eau, telles que les inondations ou la formation de glace, les maladies à transmission hydrique, l'envasement, l'érosion, l'intrusion d'eaux salées, la sécheresse ou la désertification » (art. 27).

L'article 28 régit les situations d'urgence c'est-à-dire les situations qui causent, ou menacent de façon imminente de causer, un dommage grave aux Etats du cours d'eau ou à d'autres Etats et qui sont brusquement provoquées par des causes naturelles, telles que les inondations, la débâcle, les éboulements ou les tremblements de terre, ou par des activités humaines, en cas, par exemple, d'accident industriel. En cas de situation d'urgence ayant son origine sur le territoire d'un Etat et susceptibles de toucher un autre Etats du cours d'eau, cet Etat a l'obligation i) d'informer sans retard et par les moyens les plus rapides disponibles les autres Etats qui risquent d'être touchés ainsi que les organisations internationales compétentes de toute situation d'urgence survenant sur son territoire ; ii) de prendre immédiatement, en coopération avec les Etats qui risquent d'être touchés et, le cas échéant, les organisations internationales compétentes, toutes les mesures possibles en pratique que dictent les circonstances pour prévenir, atténuer et éliminer les conséquences dommageables de la situation d'urgence ; iii) d'appliquer les plans d'urgence préalablement

élaborés pour faire face aux situations d'urgence en coopération, le cas échéant, avec les autres Etats qui risquent d'être touchés et les organisations internationales compétentes (art. 28).

La Convention a été ratifiée par le Burkina Faso le 22 mars 2011 mais n'est pas encore entrée en vigueur faute de ratifications suffisantes.

1.3.2.4.10. La Convention sur l'interdiction des armes chimiques

Les armes chimiques relèvent de la catégorie des armes de destruction massive (au même titre que les armes nucléaires et les armes biologiques) car elles frappent sans discrimination. C'est pour prévenir et gérer les risques liés à telle armes (utilisation volontaire ou involontaire) que la communauté internationale a adopté la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (03 Septembre 1992). Cette Convention traduit d'abord l'engagement des Etats parties à prévenir les risques liés aux armes chimiques au moyen de l'interdiction de la mise au point, la fabrication, l'acquisition, le stockage et l'emploi de telles armes. Elle impose également aux Etats parties l'obligation de détruire toute arme chimique ou toute installation destinée à la fabrication d'armes chimiques ou à convertir celles qui existent à des fins pacifiques (art. 1^{er}).

1.3.2.4.11. Le traité d'interdiction des essais nucléaires

Les essais nucléaires en dépit de l'endroit dans lequel on y procède (sous terre, air, espace) ont des conséquences dramatiques sur l'environnement ou la santé humaine.

Conformément au Traité d'interdiction complète des armes nucléaires (New York, 24 septembre 1996), les États parties s'engagent à ne pas effectuer d'explosion expérimentale d'arme nucléaire ou d'autre explosion nucléaire, et de s'abstenir de provoquer ou d'encourager l'exécution - ou de participer de quelque manière que ce soit à l'exécution - de toute explosion expérimentale d'arme nucléaire ou de toute autre explosion nucléaire. Les dispositions du Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires s'appliquent à tous les États parties, quel que soit leur statut nucléaire.

Le Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires prévoit un important régime de vérification à travers notamment i) la création d'un Système de surveillance international qui comprend des installations déployées dans le monde entier pour la surveillance sismologique, la surveillance des radionucléides, la surveillance hydroacoustique et la surveillance par détection des infrasons et ces installations doivent transmettre des données au Centre international de données qui les analyse ; ii) des inspections sur place à la demande d'un État partie qui à des motifs de préoccupation concernant l'inexécution possible du Traité. Dans ce cas, le Conseil exécutif, qui est l'organe exécutif du Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires, décide si une inspection doit être conduite ou non, et détermine, après avoir examiné le rapport d'inspection, si les dispositions du Traité n'ont pas été respectées. En cas d'inexécution des obligations du Traité, des sanctions peuvent être appliquées et, si nécessaire, la question peut être portée devant l'Organisation des Nations Unies ; iii) ainsi que des mesures de confiance qui consistent en un processus de consultation et de clarification, et un mécanisme pour le règlement des différends, l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, instituée par le traité et qui siège à Vienne, afin d'assurer l'application des dispositions du Traité, y compris celles qui s'appliquent à la vérification du respect du Traité.

1.3.2.4.12. Les conventions de Genève sur les conflits armés

Les conflits armés qu'ils soient internes ou internationaux, constituent une catastrophe humaine qui a des impacts majeurs sur la vie humaine (conséquences économiques, sociales et sécuritaires) et l'environnement. Ils entraînent des pertes en vies humaines mais aussi des crises humanitaires avec des déplacements massifs de populations.

Les conflits armés sont de nos jours régis par les Conventions de Genève qui sont composées principalement des conventions suivantes ratifiées par le Burkina Faso : i) Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (12 août 1949) ; ii) Convention de Genève sur l'amélioration du sort des blessés et des malades et des forces armées sur mer (12 août 1949) ; iii) Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre ; iv) Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (12 août 1949). Ces conventions ont été complétées plus tard par des protocoles qui lient le Burkina Faso. Il s'agit du Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I, 8 juin 1977) et du Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II, 8 juin 1977).

Les conventions de Genève sont des traités internationaux fondamentaux dans le domaine du droit international humanitaire. Elles définissent des règles de protection des personnes en cas de conflit armé (international ou non international), notamment les soldats, les blessés, les prisonniers de guerre mais aussi les civils et leurs biens. Elles visent à humaniser la guerre en réglementant les méthodes et les moyens utilisés par les belligérants.

1.3.2.4.13. Les conventions relatives aux réfugiés

Les réfugiés désignent des personnes qui ont été contraintes de quitter leur pays d'origine pour s'installer dans un autre Etat pour des raisons diverses. Des catastrophes sont souvent à l'origine de mouvements de réfugiés mais aussi l'afflux massif de réfugiés dans une zone peut être à l'origine de crises humanitaires.

Deux conventions, l'une universelle et l'autre régionale, concernent de nos jours les réfugiés. Il s'agit de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés (28 juillet 1951) et de la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique (10 septembre 1969).

Ces conventions définissent les modalités selon lesquelles un État doit accorder le statut de réfugié aux personnes qui en font la demande, ainsi que les droits et les devoirs découlant de ce statut.

1.4. L'ANALYSE DU CADRE INSTITUTIONNEL DE LA PREVENTION ET DE LA GESTION DES CATASTROPHES ET CRISES HUMANITAIRES

1.4.1. Le Cadre institutionnel national

1.4.1.1. Les acteurs étatiques

1.4.1.1.1. Diagnostic institutionnel du CONASUR

Le diagnostic institutionnel du CONASUR qui sera fait ci-dessous vise à porter un regard critique sur cette institution pour déceler ses forces et ses faiblesses et faire des propositions d'amélioration pour l'avenir. C'est ainsi que seront successivement abordés les aspects suivants :

- L'historique ;
- La mission ;
- La composition ;
- Les attributions ;
- Le fonctionnement ;
- Les propositions d'avenir.

De l'historique

Le Burkina Faso, pays situé au cœur du Sahel, est un pays très vulnérable et écologiquement fragile. Ces facteurs font qu'il est naturellement exposé aux aléas climatiques et risques de catastrophes. D'ailleurs, ces risques potentiels se sont traduits par des catastrophes sévères, dont les grandes sécheresses des années 70 et les inondations du 1^{er} septembre 2009.

L'une des plus grandes catastrophes naturelles de l'histoire du Burkina Faso récent a été sans conteste la grande sécheresse de 1973 qui a frappé de plein fouet tous les pays du Sahel. Il s'en est suivi des conséquences graves pour les hommes, la faune et la flore. Pour faire face à la situation, les autorités gouvernementales de l'époque ont pris des mesures d'urgence énergiques. L'une de ces mesures a consisté à la création en 1973 du Sous-comité de lutte contre les effets de la sécheresse (SCLES). Le SCLES fut transformé en 1985 en Commission Nationale de lutte contre les Effets de la Sécheresse (CNLES). Ce dispositif a évolué pour devenir par la suite le Conseil National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation par décret N°2004-624/PRES/PM/MASSN du 30 décembre 2004. Dans le but de prendre en compte le processus de la décentralisation en cours dans le pays, ce décret a été relu et modifié par le décret N° 2009-601/PRES/PM/MASSN/MEF/MATD du 6 août 2009 portant création, composition, attributions et fonctionnement du Conseil national de secours d'urgence et de réhabilitation.

De la mission

Comme sus-mentionné, le CONASUR, créé par décret N°2009-601/PRES/PM/MASSN/MEF/MATD du 6 août 2009, a pour mission de travailler à la prévention des catastrophes, de gérer les secours d'urgence et de réhabilitation.

Le CONASUR est une structure pérenne à vocation sociale et humanitaire.

Outre la structure nationale, le CONASUR comporte les démembrements suivants :

- Le Conseil régional de secours d'urgence et de réhabilitation (CORESUR) ;
- Le Conseil provincial de secours d'urgence et de réhabilitation (COPROSUR) ;
- Le Conseil départemental de secours d'urgence et de réhabilitation (CODESUR).

Le CONASUR est placé sous la tutelle technique et administrative du Ministère chargé de l'Action sociale et de la solidarité nationale et sous la tutelle financière du Ministère chargé de l'Economie et des finances.

En analysant ce décret à cette étape, on peut affirmer que la création d'une telle structure est tout à fait pertinente au regard de la vulnérabilité environnementale du pays, ainsi que de la fréquence et de l'amplitude des catastrophes qu'il a connues ces dernières décennies. Elle traduit la volonté politique du Gouvernement de faire de la question des catastrophes une préoccupation principale de l'Etat.

Le CONASUR a une bonne assise nationale et une bonne implantation sur tout le territoire national. Le décret qui le crée lui donne en même temps un statut de structure pérenne.

En mettant en place ce dispositif, le Burkina Faso se conforme aux instruments internationaux non conventionnels ainsi qu'aux accords et conventions internationaux auxquels il a adhéré en matière de prévention et de gestion des catastrophes.

De la composition

Le CONASUR est composé comme suit :

Président : Le Ministre chargé de l'action sociale ;
Vice-président : Le Ministre chargé de l'administration territoriale ;
Membres :

- Un (1) représentant du ministère chargé des Affaires étrangères ;
- Un (1) représentant du ministère chargé de l'Administration territoriale ;
- Un (1) représentant de la Brigade nationale des sapeurs pompiers ;
- Un (1) représentant du ministère chargé de l'Action sociale ;
- Un (1) représentant du ministère chargé de l'Agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques ;
- Un (1) représentant du ministère chargé des Ressources animales ;
- Un (1) représentant du ministère chargé de la Santé ;
- Un (1) représentant du ministère chargé de la Défense ;
- Un (1) représentant du ministère chargé de la Sécurité ;
- Un (1) représentant du ministère chargé des Finances ;
- Un (1) représentant du ministère chargé de la Communication ;
- Un (1) représentant du ministère chargé de la Promotion des droits humains ;
- Un (1) représentant du ministère chargé de l'Enseignement secondaire, supérieur et de la recherche scientifique ;
- Un (1) représentant du ministère chargé de l'Environnement ;
- Un (1) représentant du ministère chargé de l'Enseignement de base ;
- Un (1) représentant du ministère chargé de la Promotion de la femme ;
- Un (1) représentant du ministère chargé de la Jeunesse ;
- Un (1) représentant du ministère chargé de l'Habitat ;
- Un (1) représentant du ministère chargé des Infrastructures ;
- Un (1) représentant du ministère chargé des Transports ;
- Un (1) représentant du ministère chargé des Technologies de l'information et de la communication ;
- Les Gouverneurs de Régions ;
- Le Directeur du Suivi des Organisations non gouvernementales (DSONG) ;
- Le Président de la Croix-Rouge Burkinabè ;
- Le Secrétaire permanent des Organisations non gouvernementales (SPONG).

L'appréciation que l'on peut faire de cette structure nationale est que le CONASUR, dans sa composition, se distingue par son caractère inclusif. Aucun démembrement de l'Etat, concerné de près ou de loin par la prévention et la gestion des catastrophes et crises humanitaires, n'a été mis à l'écart. Cependant, on peut déplorer une double insuffisance :

- l'absence d'un représentant des bailleurs de fonds les plus impliqués dans l'action humanitaire, ne serait-ce que par leur chef de file. Le Système des Nations-Unies renferme bon nombre d'organisations spécialisées dans l'action humanitaire. La Banque mondiale est reconnue comme une institution ayant une bonne connaissance de la question des risques et catastrophes. Certes, l'article 17 du décret N°2009-601/PRES/PM/MASSN/MEF/MATD du 6 août 2009, stipule que les partenaires techniques et financiers prennent part à la session du CONASUR à titre d'observateurs. Ce statut d'observateur ne nous paraît pas suffisant au regard de l'important rôle que ceux-ci jouent lors de la survenue des catastrophes ;

- la faible représentation des organisations de la société civile : celles-ci sont au nombre de deux, la Croix-Rouge burkinabè et le Secrétariat permanent des organisations non gouvernementales. Ces organisations qui jouent pourtant un rôle important dans la prévention et la gestion des catastrophes (elles sont souvent rapidement sur le terrain pour apporter de l'assistance) méritent une plus grande représentation. Un tiers des sièges pourrait leur être consacré.

Le Conseil régional de secours d'urgence et de réhabilitation est composé comme suit :

Président : Le Gouverneur de la Région ;
Vice Président : Le Président du Conseil régional ;
Membres :

- Les Hauts Commissaires des provinces de la région ;
- Le Directeur régional de l'Action sociale et de la solidarité nationale ;
- Le Directeur régional de l'Agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques ;
- Le Directeur régional de la Santé ;
- Le Représentant territorialement compétent du Ministère de la Défense ;
- Le Directeur régional de la Police nationale ;
- Le Trésorier régional ;
- Le Directeur régional de l'Environnement et du cadre de vie ;
- Le Directeur régional de l'enseignement de base et de l'alphabétisation ;
- Le Directeur régional des Enseignements secondaire, supérieur et de la recherche scientifique ;
- Le Directeur régional de la Promotion de la femme ;
- Le Directeur régional de l'Emploi et de la jeunesse ;
- Le Directeur régional des ressources animales ;
- Le Directeur régional des Infrastructures et du désenclavement ;
- Le Directeur régional de la Communication ;
- Le Directeur régional de la Promotion des droits humains ;
- Le Directeur régional de la Croix-Rouge burkinabè ;
- Un représentant des ONG et associations de la Région.

Le Conseil provincial de secours d'urgence et de réhabilitation est composé comme suit :

Président : Le Haut Commissaire de la province
Vice Président : Le maire du chef-lieu de la province ;
Membres :

- Les préfets des Départements de la province ;
- Les maires de la province ;
- Le Directeur provincial de l'Action sociale et de la solidarité nationale ;
- Un représentant de la Direction provinciale de l'Action sociale et de la solidarité nationale ;
- Le Directeur provincial de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques ;
- Le médecin-chef de district du chef-lieu de la province ;
- Le représentant territorialement compétent du Ministère de la Défense ;
- Le Directeur provincial de la Police nationale ;
- Le Contrôleur financier ;
- Le Correspondant de l'Agence d'information du Burkina (AIB) ;
- Le Directeur provincial de l'Environnement et du cadre de vie ;
- Le Directeur provincial de l'Enseignement de base et de l'alphabétisation ;
- Le représentant de l'Emploi et de la jeunesse ;

- Le représentant des Enseignements secondaire, supérieur et de la recherche scientifique ;
- Le Directeur provincial des Ressources animales ;
- Le Directeur provincial des infrastructures et du désenclavement ;
- Le représentant provincial de la Croix Rouge burkinabè ;
- Un représentant des ONG et associations de la province ;
- La Coordinatrice provinciale de la maison de la femme.

Le Conseil départemental de secours d'urgence et de réhabilitation est composé comme suit :

Président : Le Préfet du département ;

Vice Président : Le Maire ;

Membres :

- Le chef de service départemental de l'Action sociale et de la solidarité nationale ;
- Un représentant de l'Action sociale et de la solidarité nationale ;
- Le chef de zone d'appui technique d'agriculture ;
- Un représentant de la Santé ;
- Le représentant territorialement compétent du Ministère de la Défense ;
- Un représentant de la Police nationale ;
- Le Percepteur ;
- Le chef de service départemental de l'Environnement ;
- La Coordinatrice communale des femmes ;
- Un représentant de l'Enseignement de base et de l'alphabétisation ;
- Un représentant des Enseignements secondaire, supérieur et de la recherche scientifique ;
- Un représentant des Ressources animales ;
- Un représentant de la Croix-Rouge burkinabè ;
- Un représentant des ONG et associations.

Dans les départements où il n'existe pas de service social, le Directeur provincial de l'action sociale et de la solidarité nationale désignera deux représentants.

La composition ci-dessus du CONASUR tant au plan régional que provincial n'appelle aucune remarque particulière. Elle est à l'image de l'organisation administrative du territoire et en conformité avec la décentralisation.

Des attributions

Comme le laisse percevoir le décret qui le crée, le CONASUR est au Burkina Faso, l'instance de coordination et d'orientation dans le domaine de la prévention des catastrophes, de la gestion des secours d'urgence et de réhabilitation.

A ce titre, il est chargé :

- D'assurer le plaidoyer, la mobilisation et le soutien en faveur de la prévention et de la gestion de secours d'urgence et de réhabilitation ;
- D'assurer la coordination des actions humanitaires ;
- D'adopter les plans et stratégies d'intervention ;
- De veiller à l'intégration des risques de catastrophes dans les plans et programmes de développement ;
- D'approuver les programmes d'activités et les budgets ;
- D'approuver les rapports annuels d'exécution.

Le Conseil régional de secours d'urgence et de réhabilitation exécute au niveau régional les tâches assignées au Conseil national de secours d'urgence et de réhabilitation. Il est chargé :

- De coordonner les interventions des différents acteurs humanitaires dans la région ;
- D'appuyer les COPROSUR dans la réalisation de leurs activités ;
- D'organiser la collecte et l'analyse des données relatives à toutes les catastrophes survenues dans la région ;
- De prendre des mesures et de développer toute initiative entrant dans le cadre de la réduction des risques de catastrophes dans la région ;
- D'organiser des rencontres de concertation et de suivi des activités ;
- De participer à l'évaluation des dégâts lors de la survenue de catastrophes.

En cas de catastrophes, il informe le Conseil national de secours d'urgence et de réhabilitation de toutes ses activités par des rapports écrits.

Le Conseil provincial de secours d'urgence et de réhabilitation est chargé :

- De coordonner les interventions des différents acteurs humanitaires dans la province ;
- D'organiser la collecte et l'analyse des données relatives à toutes les catastrophes dans la province ;
- De participer à l'évaluation des dégâts lors de la survenue de catastrophes ;
- D'appuyer les CODESUR dans la réalisation de leurs activités ;
- De mettre en œuvre des programmes de prévention, de secours d'urgence et de réhabilitation dans la province ;
- De prendre les mesures et initiatives entrant dans le cadre de la réduction des risques de catastrophes dans la province ;
- D'organiser des rencontres de concertation et de suivi des activités.

En cas de catastrophes, il informe simultanément le Conseil régional de secours d'urgence et de réhabilitation (CORESUR) et le Conseil national de secours d'urgence et de réhabilitation (CONASUR).

Il rend compte au Conseil régional de secours d'urgence et de réhabilitation de toutes ses activités par des rapports écrits.

Le Conseil départemental de secours d'urgence et de réhabilitation est chargé :

- De mettre en œuvre les programmes de prévention, de secours d'urgence et de réhabilitation dans le département ;
- De coordonner les interventions des différents acteurs humanitaires sur le terrain dans le département ;
- D'organiser la collecte et l'analyse des données relatives à toutes les catastrophes survenues dans le département ;
- De prendre des mesures et de développer toute initiative entrant dans le cadre de la réduction des risques de catastrophes dans le département ;
- D'appuyer les Conseils villageois de développement (CVD) dans la réalisation de leurs activités de prévention et de gestion des catastrophes ;
- De participer à l'évaluation des dégâts lors de la survenue de catastrophes ;
- De rendre compte aux COPROSUR de toutes ses activités ;
- D'organiser des rencontres de concertation et de suivi des activités.

En cas de catastrophes, il informe simultanément Conseil provincial de secours d'urgence et de réhabilitation (COPROSUR), le Conseil régional de secours d'urgence et de réhabilitation (CORESUR) et le Conseil national de secours d'urgence et de réhabilitation (CONASUR).

Il rend compte au Conseil provincial de secours d'urgence et de réhabilitation de toutes ses activités par des rapports écrits.

Le Conseil villageois de développement assure le relai entre le village et le CODESUR dans le cadre des activités de prévention et de gestion des catastrophes.

A ce titre, il est chargé :

- D'informer le CODESUR de toute survenue de catastrophe dans le village ;
- D'assurer la coordination de la distribution des aides aux victimes de catastrophes ;
- De développer toute initiative pour la prise en charge communautaire des cas de catastrophes.

A la lecture des attributions du CONASUR aux niveaux national, régional, provincial, départemental et villageois, on note que le champ d'action du CONASUR couvre tous les types de risques de catastrophes sans distinction. Ces attributions indiquent clairement que le CONASUR, dans sa conception, est appelé à travailler selon une approche multi-risques.

Les secteurs d'intervention du CONASUR sont assez vastes et couvrent un large éventail des domaines socio-sanitaire et économique. A titre d'illustration, lors de la survenue d'une catastrophe, le CONASUR intervient dans les secteurs ci-après :

- secteur de la sécurité alimentaire ;
- secteur de la santé;
- secteur de la nutrition;
- secteur abris et matériels de survie;
- secteur Education;
- secteur Protection ;
- secteur Gestion des centres et sécurité des acteurs humanitaires ;
- secteur Eau, Hygiène et assainissement ;
- secteur Télécommunications et prévision météorologiques ;
- secteur Logistique et transport.

Pour chacun de ces secteurs, il a été conçu un plan sectoriel dans le plan national multi-risques de préparation et de réponse aux catastrophes. Chaque plan sectoriel s'articule autour des points suivants :

1. Objectifs sectoriels ;
2. Stratégies et actions à mener ;
3. Suivi et évaluation des actions menées ;
4. Besoin du secteur en cas de catastrophes et/ou de crises ;
5. Activation et mise en œuvre du plan d'urgence.

Le critère de choix des groupes cibles bénéficiaires de l'aide d'urgence est non discriminatoire. Il est objectif et basé essentiellement sur leur vulnérabilité. Selon le PNOCSUR, les bénéficiaires de l'aide d'urgence sont les groupes structurellement vulnérables généralement victimes de catastrophes. Ce groupe défavorisé est composé des personnes âgées vulnérables, des personnes handicapées démunies, des femmes seules sans source de revenus et ni soutien conséquent, ainsi que les enfants orphelins et chef de ménage dans la nécessité.

Les critiques que l'on peut faire à ce chapitre dudit décret sont les suivantes :

1. On constate un déséquilibre notoire dans les attributions du CONASUR pour ce qui concerne l'aspect prévention et l'aspect gestion. Il est accordé un poids très important à la gestion des catastrophes, alors que la prévention reçoit très peu d'attention.
2. La prise en compte nécessaire des catastrophes dans les programmes d'enseignement et de recherche est totalement ignorée. Il est vrai qu'il n'est pas du ressort du CONASUR d'assurer cette fonction, mais il devrait au moins veiller à ce que les catastrophes sont prises en compte dans les programmes d'enseignement et de recherche. C'est de cette manière par exemple que l'aspect prévention peut trouver un traitement approprié. Le décret devrait au moins y faire référence.
3. Les attributions du CONASUR n'intègrent pas la réparation des dommages causés aux tiers par des catastrophes naturelles mais consistent en une simple assistance. La nécessité d'un système d'indemnisation par l'Etat en réparation des dommages causés par l'action de la nature aux biens meubles et immeubles appartenant à des personnes privées est aujourd'hui évidente compte tenu de l'ampleur de la pauvreté de la population et de l'obligation générale de secours qui pèse sur elle. Cette indemnisation pourrait couvrir en totalité ou en partie les dommages et être versée soit de manière forfaitaire soit sur une évaluation à dire d'experts. Sans être la structure d'indemnisation en cas de catastrophes, le CONASUR devrait au moins être en mesure de faire des propositions concrètes à l'Etat.
4. Les attributions du CONASUR ne prennent pas non plus en compte la coopération transfrontalière. Une meilleure prévention des risques naturels nécessite une coopération étroite avec les Etats voisins, voire à l'échelle de la sous-région en raison de la nature transfrontalière des catastrophes comme par exemple, la sécheresse, les inondations et les invasions acridiennes.
5. Une autre omission importante dans les attributions du CONASUR est aussi la non prise en compte des aspects réhabilitation et reconstruction même si cela ressort du titre du CONASUR. Au regard de l'importance de la pauvreté de la population, surtout dans les zones vulnérables, il apparaît clairement qu'en cas de survenue de catastrophe, un appui de l'Etat pour la réhabilitation et la reconstruction sera nécessaire. Le CONASUR devrait alors s'impliquer dans l'accompagnement des personnes victimes de catastrophes.

Du fonctionnement

La mise en œuvre et le suivi des décisions du CONASUR sont assurés par un Secrétariat permanent. Le Secrétariat permanent du CONASUR est dirigé par un Secrétaire permanent, nommé par Décret en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre chargé de l'Action sociale.

Le Secrétariat permanent est composé de trois directions techniques et d'une structure d'appui que sont :

◆ Directions techniques

- la Direction de la Prévention des Catastrophes (DPC);
- la Direction de la Gestion des secours d'urgence et de la réhabilitation (DGSUR) ;
- la Direction des études, de la planification et du contrôle (DEPC) ;

◆ **Structure d'appui**

- le Service des Affaires Administratives et financières (SAAF).
- ✓ **la Direction de la Prévention des Catastrophes (DPC)** a pour mission de :
 - développer une culture de prévention pour la Réduction des risques de catastrophes (RRC) au sein des communautés ;
 - former le personnel à la prévention et à la gestion des secours d'urgence et de réhabilitation.
- ✓ **la Direction de la Gestion des secours d'urgence et de la réhabilitation (DGSUR)** est chargée :
 - d'élaborer et mettre en œuvre en collaboration avec les départements ministériels compétents, les ONG et les partenaires, les plans et programmes d'intervention d'urgence et de réhabilitation ;
 - de mettre en œuvre le plan national d'organisation et de coordination de secours d'urgence et de réhabilitation (PNOCSUR), volet sécurité alimentaire.
- ✓ **la Direction des études, de la planification et du contrôle (DEPC)** est chargée de :
 - définir, planifier et coordonner les programmes d'activités et tâches ayant pour objectif de réduire les effets des calamités naturelles sur le territoire national ;
 - suivre, évaluer et contrôler les interventions tendant à atténuer les effets des calamités naturelles et autres catastrophes.
- ✓ **Le Service des affaires administratives et financières (SAAF)** est chargé notamment :
 - De l'exécution et du suivi du budget du CONASUR ;
 - De l'exécution et du suivi des appuis des partenaires au CONASUR ;
 - De la gestion des stocks, du patrimoine mobilier et immobilier ainsi que du parc automobile du CONASUR ;
 - De la sécurité des personnes et des biens.

Le Service des affaires administratives et financières est placé sous la responsabilité d'un chef de service.

Le Secrétariat permanent dispose d'un personnel composé comme suit :

- sept (07) agents de catégorie A (6 administrateurs des affaires sociales et 1 sociologue) ;
- quatre (04) agents de catégorie B (4 éducateurs sociaux);
- deux (2) agents de catégorie C (1 adjoint des affaires sociales et 1 aide-comptable) ;
- dix-neuf (19) agents de soutien (03 secrétaires, 10 chauffeurs, 1 agent de liaison et 05 gardiens).

Pour ses interventions, le CONASUR dispose de deux outils principaux :

- **Le Plan National d'Organisation et de Coordination et de Secours d'Urgence et de Réhabilitation : volet sécurité alimentaire.**

Outil élaboré à l'effet de permettre une meilleure gestion des crises alimentaires pour une assistance appropriée des populations de zones déficitaires ou affectées par des catastrophes, il a pour objectif global de contribuer à assurer une meilleure sécurité alimentaire des populations burkinabé. Malheureusement, cet outil de référence n'a jamais pu être mis intégralement en œuvre au regard des conditions qui y sont édictées. Sa relecture est en cours.

- **Le Plan National de Contingence Multirisques de préparation et de réponse aux catastrophes naturelles et aux crises humanitaires**

Adopté en Conseil des ministres par le Gouvernement du Burkina Faso le 25 février 2009, le Plan national de contingence multirisques est un outil de référence en matière de prévention et de gestion des catastrophes. Il met en synergie les actions des différents acteurs pour une gestion intégrée et une satisfaction intégrale des besoins des populations sinistrées.

Ces outils sont complétés par des outils opérationnels lors des situations d'urgence :

- **la fiche d'évaluation rapide des dégâts et des besoins suite à une catastrophe ;**
- **la fiche d'enregistrement familiale en cas de crise humanitaire.**

Ces outils de collecte de données sont mis à la disposition des structures déconcentrées pour utilisation et envoi des données au niveau central.

Pour plus d'efficacité sur le terrain et en termes de décentralisation, le Plan de contingence multirisques de préparation et de réponses aux catastrophes naturelles et aux crises humanitaires a prévu le pré-positionnement de capacités minimales dans six (06) zones pour les interventions dans les zones affectées par la catastrophe. Cela signifie que ces six (06) zones identifiées recevront des vivres et du matériel de survie pour permettre une intervention rapide des régions à hauteur de 500 victimes. Il s'agit de :

- Bobo-Dioulasso pour les régions des Hauts-Bassins, du Sud Ouest et des Cascades ;
- Ouagadougou pour les régions du Centre, du Plateau central, du Centre Nord, du Centre Ouest et du Centre Sud;
- Dori pour la région du Sahel ;
- Ouahigouya pour la région du Nord ;
- Dédougou pour la région de la Boucle du Mouhoun ;
- Fada pour les régions de l'Est et du Centre Est.

Durant les six dernières années, le budget du Secrétariat permanent du CONASUR a évolué comme suit :

Tableau N°5 : Evolution du budget du CONASUR de 2006 à 2011

N°	Année	Montant en FCFA
1	2006	247 491 000
2	2007	231 430 750
3	2008	464 179 950
4	2009	572 384 205
5	2010	496 020 666
6	2011	434 076 803

Source : CONASUR, 2011

Sur la période considérée ce budget a varié entre un montant minimal de 231 430 750 FCFA et un montant maximal de 572 384 205 FCFA. Entièrement financé par l'Etat, ce budget s'est révélé insuffisant au regard des missions assignées au CONASUR.

L'état des lieux du dispositif de sécurité alimentaire au Burkina Faso fait dans le cadre de la relecture du PNOCSUR en 2009, dresse un tableau assez complet des acquis du CONASUR :

◆ **Au plan institutionnel**

Le CONASUR bénéficie d'un soutien politique affirmé des autorités. Cela se manifeste par une dotation budgétaire de plus en plus croissante de l'Etat et par une implication personnelle des autorités et des partenaires dans la gestion des situations d'urgence.

◆ **Dans le domaine de la préparation et de la prévention des catastrophes, les acquis concernent :**

- la formation de plus de cinq mille (5 000) agents des services publics (Agriculture, Santé, Environnement, Action Sociale, Administration, Collectivités territoriales, etc.), d'ONG et d'Associations en prévention et gestion des catastrophes ;
- l'élaboration (1995) d'un Aide mémoire de « gestion des catastrophes au Burkina Faso » qui constitue un guide de procédures d'intervention aux niveaux national et local pour tous les intervenants ;
- l'élaboration (1999) d'un plan national d'organisation des secours d'urgence et de réhabilitation (PNOCSUR) : « volet sécurité alimentaire », dont l'objectif principal est d'assurer une meilleure sécurité alimentaire des populations lors des crises alimentaires ou de famines ;
- la réalisation de plusieurs études sur la problématique des catastrophes au Burkina Faso (cartographie des zones à risques, programmes d'appui à la réinsertion socio-économique de personnes touchées par diverses catastrophes...) ;
- l'organisation de journées de sensibilisation et de plaidoyer pour la prévention et la gestion des catastrophes (Journée Nationale de Prévention des Catastrophes...) ;
- l'élaboration d'un plan de contingence multirisques de préparation et de réponse aux catastrophes et aux crises humanitaires ;
- l'organisation d'un exercice de simulation du plan de contingence nationale multirisques de préparation et de réponse aux catastrophes naturelles et aux crises humanitaires du 16 au 18 avril 2009 à Boromo, exercice ayant confirmé la nécessité de maintien du stock d'intervention d'urgence pour parer au plus pressé en cas de catastrophe.

◆ **Sur le plan de la logistique et des moyens d'intervention**

Le CONASUR dispose de :

- Neuf (9) camions dont huit (8) en assez bon état ;
- Deux (2) citernes de 35 000 et de 40 000 litres en assez bon état ;
- Six (6) véhicules légers dont deux (2) en bon état ;
- Quatre (4) motocycles dont trois en bon état.

◆ **Sur le plan des secours d'urgence et de l'assistance humanitaire**

L'organisation et la coordination par le CONASUR des différentes opérations d'aides d'urgence aux populations victimes des catastrophes et des crises humanitaires survenues au Burkina Faso depuis sa création, se sont opérées notamment lors :

- des sécheresses (famines) ;
- des inondations ;
- des rapatriements massifs des Burkinabé de l'étranger (Libye, Côte-d'Ivoire...).

Plus de 6 millions de personnes sinistrées ont été bénéficiaires de ces aides d'urgence.

◆ **Sur le plan de la réhabilitation/reconstruction**

Le manque de moyens a constitué un sérieux handicap à la mise en œuvre d'actions dans ce domaine bien que les préoccupations des populations furent nombreuses. Cependant, des acquis existent dont :

- l'exécution du programme de réinsertion socio-économique des rapatriés burkinabé de Tabou (Côte-d'Ivoire) ;
- l'exécution du plan opérationnel de réinsertion socio-économique des rapatriés de la dernière crise ivoirienne (19 septembre 2002) ;
- des études pour l'élaboration de programmes de réinsertion de personnes victimes de catastrophes et des crises humanitaires ont été réalisées ;
- l'exécution du programme de distribution d'intrants agricoles aux producteurs du Bazèga affectée par les chocs climatiques de 2007.

Les difficultés rencontrées sont nombreuses. Celles identifiées dans l'état des lieux du dispositif de sécurité alimentaire au Burkina Faso fait lors de la relecture du PNOCSUR en 2009 sont ainsi qu'il suit :

Au niveau national, les principales difficultés sont liées à :

- l'insuffisance des moyens matériels et financiers pour couvrir efficacement les trois domaines d'intervention que sont la prévention, l'assistance et la réhabilitation ;
- l'insuffisance d'un stock d'intervention d'urgence en vue de sécuriser les victimes dans l'attente d'une stabilisation ou d'un retour à la situation normale ;
- la vétusté du parc automobile dont l'âge varie entre 20 à 28 ans, occasionnant de nombreuses pannes et de coûteuses réparations ;
- la capacité institutionnelle de la structure limitée par l'insuffisance des moyens financiers au niveau central et son absence au niveau déconcentré ;
- l'insuffisance d'outils pertinents de ciblage des populations vulnérables pour l'organisation des secours d'urgence ;
- l'insuffisance de suivi d'impact des appuis aux populations vulnérables.

Au niveau déconcentré, ces difficultés sont relatives à :

- l'insuffisance de la coordination des activités de secours d'urgence et de réhabilitation ;
- l'envoi tardif d'informations parfois incomplètes, inexactes ou différentes en fonction des sources d'information ;
- la non maîtrise des techniques et des normes d'évaluation notamment sur le plan alimentaire ;
- l'absence d'un système de gestion de l'information (banque de données) ;
- l'insuffisance de formation dans la prévention et la gestion des catastrophes ;
- l'insuffisance et la vétusté des moyens d'intervention (financiers, logistiques et matériels) ;
- l'insuffisance du stock minimum d'intervention d'urgence (vivres, matériel de survie, tentes, médicaments essentiels etc.) pour les premiers secours ;
- la rigidité dans les modes d'intervention de certains humanitaires.

Appréciation critique

Outre les difficultés identifiées lors de la relecture du PNOCSUR, une appréciation critique du fonctionnement du CONASUR permet de déceler d'autres difficultés et des dysfonctionnements nécessitant des mesures correctives. Il en sera fait cas dans les paragraphes ci-dessous.

A. Des textes de base

Les textes régissant le fonctionnement du CONASUR ne sont pas bien connus même des démembrés du CONASUR. Cela signifie qu'un effort doit être encore fait dans la diffusion la plus large possible de ces textes.

Par ailleurs, le statut de Conseil conféré au CONASUR fait de lui une structure purement administrative. Ce statut, contrairement à celui d'un établissement public à caractère administratif (EPA) ou d'un établissement public de l'Etat (EPE), ne lui donne pas assez d'autonomie d'action et de gestion.

B. Des moyens de travail

Les moyens de travail (infrastructures de stockage, moyens logistiques, stock minimum d'intervention, budget de fonctionnement) sont en inadéquation par rapport aux missions du CONASUR.

C. Des ressources humaines

Les effectifs sont en nombre insuffisant pour exécuter les tâches qui incombent au SP/CONASUR. On dénombre au total trente-deux (32) agents toutes catégories confondues. Les ressources humaines sont soumises à trois types de problèmes qui entravent le fonctionnement du SP/CONASUR :

- L'absence de motivation : le statut du CONASUR n'est pas incitatif. Le personnel ne peut prétendre à aucun avantage particulier comme dans le cas d'un EPA ou d'un EPE.
- Le manque de multidisciplinarité : presque la totalité du personnel du Secrétariat permanent, notamment le personnel cadre, provient du MASSN.
- La dispersion du personnel opérationnel dans différents ministères : le Secrétariat permanent ne concentre pas assez d'agents en mesure de conduire les opérations de secours d'urgence.

D. De la coordination des acteurs

La coordination des acteurs est une tâche assez compliquée pour le Secrétaire permanent. Quand on examine la structuration du CONASUR au niveau décentralisé, on observe que les CORESUR sont présidés par les Gouverneurs, les COPROSUR par les Hauts-Commissaires et les CODESUR par les Préfets. Or, tous ces hauts responsables relèvent administrativement du MATDS. Dans la pratique, ces derniers ont surtout tendance à travailler plus en rapport avec leur hiérarchie qu'avec le Secrétaire permanent du CONASUR, même lorsqu'il s'agit de gestion de catastrophes. Cela rend difficile la circulation de l'information.

Sur un autre plan, l'on a pu noter lors des inondations du 1^{er} septembre 2009, un manque de coordination des secours entre le CONASUR et la DGPC. Le leadership du CONASUR n'est pas reconnu et cela n'est pas de nature à favoriser l'efficacité dans l'action de l'ensemble des intervenants.

E. Du système d'information

Le CONASUR ne dispose pas d'un système d'information propre, notamment de bases de données. Etant un carrefour, il devrait concentrer l'ensemble des informations relatives à la prévention et à la gestion des catastrophes en vue de répondre aux besoins de l'Etat et des organisations humanitaires. Un travail spécifique mérite d'être fait à ce niveau : acquisition de logiciels, développement de bases de données, équipement en matériel informatique, formation du personnel, etc.

En résumé, l'on peut retenir les principales contraintes suivantes auxquelles fait face le CONASUR :

1. Les faibles capacités en termes de système d'information, de ressources humaines tant en nombre qu'en qualité, de coordination des actions de secours, de moyens techniques et financiers d'intervention ;
2. L'inadéquation de son ancrage institutionnel qui ne facilite pas la synergie dans la collaboration : au niveau national, la présidence du CONASUR est assurée par le Ministre de l'action sociale et de la solidarité nationale, tandis qu'au niveau déconcentré elle est assurée hiérarchiquement par les Gouverneurs, les Hauts-commissaires et les Préfets qui relèvent du Ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et de la sécurité ;
3. L'inadéquation du positionnement au plan politique du CONASUR : la présidence assurée par un ministre chargé de coordonner l'action d'autres ministres est inappropriée. La nature des missions du CONASUR dépasse le cadre d'un département ministériel et cela est à l'origine des difficultés de coordination notamment au niveau national.

Les effets de ces contraintes ne se limitent pas seulement à un niveau sectoriel, mais affectent et entravent le fonctionnement de l'ensemble du dispositif national de coordination de l'action humanitaire du Burkina Faso. Lever ces contraintes, c'est donc créer les conditions minimales nécessaires au fonctionnement de ce dispositif.

Des propositions d'avenir

En termes de propositions il est recommandé :

1. De commanditer un audit organisationnel qui après une évaluation des textes actuels, procédera à une relecture des textes du CONASUR pour prendre en compte les nouvelles missions et exigences en matière d'action humanitaire, puis proposera de nouveaux textes rénovés de nature à permettre un fonctionnement optimal du CONASUR. Cet audit se penchera notamment sur les nouveaux services indispensables à créer au sein du SP/CONASUR, les ressources humaines à rechercher, le statut à donner au CONASUR pour qu'il puisse attirer des cadres d'autres départements ministériels ;
2. D'évaluer de manière précise les besoins techniques, humains et financiers futurs du CONASUR et de proposer un plan d'action pour leur couverture. Il est évident que tous ces besoins ne peuvent pas être satisfaits immédiatement, mais leur détermination exacte permettra de saisir l'Etat et les partenaires techniques et financiers d'organiser leur contribution ;
3. L'élargissement du mandat du CONASUR aux aspects de prévention des risques et catastrophes et faire ressortir ces aspects dans la dénomination du Conseil.

1.4.1.1.2. Diagnostic de la Direction générale de la protection civile

C'est respectivement en 1978 et 1979 que la Direction Générale de la Protection Civile (DGPC) et la Brigade Nationale de Sapeurs Pompiers (BNSP) ont vu le jour, suite au grave incendie du dépôt de la gare ferroviaire de Ouagadougou.

La DGPC a été chargée de la planification des secours, de la direction et de la coordination des opérations de secours en cas de sinistres ou de catastrophes, et la BNSP de la protection des personnes et de la sauvegarde des biens.

Des deux structures, seule la BNSP a pu se développer, couvrant aujourd'hui cinq (05) villes. L'accent a ainsi été mis sur le volet intervention de la gestion des accidents, sinistres et catastrophes au détriment des volets prévention et prévision.

En 1992, à la faveur du retour à l'Etat de droit, la DGPC a connu une renaissance, mais doit faire face à de multiples contraintes l'empêchant d'assurer efficacement les missions qui sont les siennes.

Aujourd'hui, les missions de la DGPC sont ainsi qu'il suit :

- La conception et la mise en œuvre des plans de prévention des risques et des plans d'organisation des secours ;
- La direction et la coordination des opérations de secours en cas de crises majeures ;
- La conception et la mise en place des politiques de prévention en matière de protection civile ;
- L'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation contre les différents risques ;
- L'information, la sensibilisation et la formation des populations en matière de protection civile ;
- L'appui à la mise en œuvre de la protection civile par les collectivités territoriales ;
- La gestion des questions afférentes aux migrations.

La DGPC comprend les directions suivantes :

- la Direction des plans et des opérations ;
- la Direction de la prévention et de la réglementation ;
- la Direction des études et de la migration.

Les statistiques indiquent qu'entre 1999 et 2009, les interventions de la BNSP ont été de 191 799 réparties entre les accidents de la circulation, les secours à victimes, les évacuations sanitaires, les incendies, les fausses alertes, les faits d'animaux, l'assistance aux personnes, eau-gaz-électricité, les protections de biens, la pollution, etc.

Devant la multiplicité des acteurs concernés de près ou de loin par les questions touchant à la protection civile, la rationalisation de la gestion des services de protection civile a conduit les autorités nationales compétentes à redéfinir l'étendue de leurs missions. C'est ainsi qu'il a été élaboré le document de politique nationale de protection civile afin de préciser les rôles des différents intervenants et d'éviter les incohérences dans la conduite des opérations de secours dont les éléments constitutifs seront évoqués plus loin. La DGPC a été l'acteur principal de ce document qui est le résultat d'un travail participatif des structures centrales du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, des autres départements ministériels concernés, des partenaires au développement et des autres acteurs de la protection civile.

Outre le document de politique nationale de protection civile, la DGPC est à l'origine de textes relatifs aux plans d'organisation des secours (Plans ORSEC).

A l'heure actuelle, la protection civile connaît de nombreuses préoccupations dont les principales sont :

- la faible couverture des centres de secours au niveau national ;
- l'insuffisance des moyens de secours ;
- le faible niveau de planification ;
- la faiblesse du dispositif institutionnel de coordination ;
- l'insuffisance des ressources humaines, financières et matérielles ;
- l'insuffisance de l'appui des partenaires techniques et financiers.

Au niveau national, une confusion semble régner entre les compétences de la DGPC et du CONASUR, car les attributions de la DGPC chevauchent avec celles du CONASUR. En effet, certaines missions de la DGPC sont conçues en des termes si larges qu'elles peuvent aussi concerner le CONASUR, comme la conception et la mise en œuvre des plans de prévention des risques et des plans d'organisation des secours. Par ailleurs, la gestion des questions afférentes aux migrations semble relever plus du CONASUR que de la DGPC.

Mais à y voir de près, même si la DGPC et le CONASUR sont des grands acteurs sur le terrain lors de la survenue de catastrophes ou crises humanitaires, leurs rôles sont différents mais complémentaires :

- la DGPC est compétente pour les premiers secours (sauvetage, mise en sécurité, premiers soins, évacuation) ;
- le CONASUR est compétent pour l'assistance humanitaire et la réhabilitation.

De façon pratique, la gestion des crises suit les phases suivantes :

- les premiers secours (sauvetage, mise en sécurité, premiers soins, évacuation) l'assistance humanitaire ;
- la réhabilitation
- la reconstruction

En définitive, les actions de la DGPC et du CONASUR se complètent. Cela doit être bien compris et accepté par tous les acteurs de la protection civile et de l'assistance humanitaire.

1.4.1.1.3. Le Fonds national de solidarité

Le Fonds national de solidarité (FNS) est une structure à caractère social et humanitaire placée sous la tutelle technique du ministère en charge de l'action sociale et sous la tutelle financière du ministère en charge des finances. Issu de la Caisse de solidarité révolutionnaire créée en 1983, c'est le 17 novembre 2008 que le FNS a été formalisé par le décret N° 2008-715/PRES/PM/MEF/MASSN portant création d'un Fonds national de solidarité.

Le FNS a pour mission de contribuer à la prise en charge des personnes, des groupes défavorisés et/ou en difficulté ainsi que des victimes de catastrophes naturelles et de crises humanitaires.

Ses axes d'intervention sont ainsi qu'il suit :

- l'assistance courante aux personnes et groupes vulnérables et défavorisés, marginalisés et en détresse à travers des appuis alimentaires, scolaires, matériels spécifiques pour handicapés, etc. ;
- l'appui aux initiatives des personnes et groupes vulnérables et défavorisés en matière de promotion socio-économique à travers des subventions et l'appui pour l'accès aux crédits ;
- l'appui à la réalisation de programmes de réhabilitation consécutifs aux catastrophes naturelles et aux crises humanitaires.

Les organes d'administration et de gestion du FNS sont au nombre de deux :

1. Le Conseil de gestion (COGES) : il est composé de neuf (9) membres représentant l'Etat. La société civile et les partenaires techniques et financiers y sont représentés également mais à titre d'observateurs, ce qui ne favorise pas la gouvernance en la matière en ce qu'une partie des contributeurs ne participent pas à la prise de décision. Le COGES est l'organe de décision ; il assure la haute responsabilité de l'administration du FNS.
2. La Direction : elle est l'organe d'exécution des décisions du COGES. Elle comprend :
 - a. Le service de la mobilisation des ressources et de la communication ;
 - b. Le service des études et des programmes ;
 - c. Le service des affaires administratives et financières ;
 - d. L'Agence comptable ;
 - e. Le Contrôle financier.

Les ressources du FNS sont constituées :

- De subventions de l'Etat ;
- De contributions des organismes, des entreprises, des institutions nationales, des partenaires techniques et financiers et de pays amis ;
- De dons et legs.

Même si au plan organisationnel le FNS est bien structuré, il n'en demeure pas moins qu'il connaît de réelles difficultés dans son fonctionnement. La dotation de l'Etat est d'un montant modeste (110 millions FCFA par an) par rapport à l'ampleur des besoins. Quant aux contributions des organismes, des entreprises, des institutions nationales, des partenaires techniques et financiers, elles sont insignifiantes. Sont également insignifiantes les ressources financières résultant des appels à contribution citoyenne (mois de la solidarité) Face à la faiblesse des ressources financières, le FNS n'est pas en mesure d'accomplir sa mission. Sur un autre plan, le FNS n'a pas de démembrement, ce qui rend difficiles certaines interventions sur le terrain en cas de catastrophes et/ou de crises humanitaires.

1.4.1.1.4. La Société nationale de gestion du stock de sécurité alimentaire

L'organisation et le fonctionnement de la SONAGESS sont régis par les deux fondamentaux ci-dessous:

- le Décret n°94 -233/PRES/MICM portant création de la Société Nationale de Gestion du Stock de Sécurité Alimentaire (SONAGESS) ;
- le Contrat-Plan conclu entre l'Etat et la société pour la réalisation des missions entrant dans son objet.

Ces textes lui confèrent la qualité de société d'Etat. Elle jouit d'une autonomie de gestion. Sur cette base, la SONAGESS a la qualité de commerçant et peut donc poser des actes de commerce.

La SONAGESS a principalement pour objet :

- la gestion d'un Stock National de Sécurité (SNS) constitué de céréales locales ;
- la gestion d'un Stock d'Intervention (SI) constitué également de céréales locales ;
- l'approvisionnement des zones déficitaires et/ou en rupture d'approvisionnements par la mise en place d'un mécanisme de vente ciblée;
- la coordination des informations sur les aides alimentaires physiques et financières ;
- la collecte, le traitement et la diffusion des informations sur les marchés des produits agricoles ;
- l'appui aux banques de céréales ;
- le suivi des activités financées par l'Etat et les partenaires techniques et financiers dans les domaines du stockage et de la conservation des céréales ;
- généralement toutes opérations commerciales, industrielles, financières mobilières et immobilières directement ou indirectement liées à son objet.

En tant qu'organe d'exécution de la politique céréalière et de sécurité alimentaire du Burkina Faso, la SONAGESS assure des missions régaliennes pour le compte de l'Etat et des missions d'ordre commercial, en vertu du contrat plan :

Au titre des missions régaliennes pour le compte de l'Etat, il s'agit de :

- gérer un Stock National de Sécurité (SNS) constitué de céréales locales (mil, maïs, sorgho) ;
- gérer des aides alimentaires ;
- gérer un Stock d'Intervention (SI) pour le volet distributions décidées par le Gouvernement constitué également de céréales locales (mil, maïs, sorgho).

Au titre des missions commerciales et de prestations de service, il s'agit :

- de la vente de céréales dans les zones déficitaires et/ou en rupture d'approvisionnement ;
- de l'intermédiation en matière d'exportation de céréales dans le cadre d'accords bilatéraux ;
- des traitements phytosanitaires et le contrôle phytosanitaire des produits alimentaires ;
- de la réalisation des achats locaux de céréales pour les tiers ;
- de la gestion des infrastructures et des équipements ;
- de la gestion du Système d'Information sur les marchés ;
- etc.

La SONAGESS est administrée par un Conseil d'Administration de neuf (9) membres.

L'organigramme actuel comporte une Direction Générale et quatre directions opérationnelles qui sont :

- la Direction de la Gestion des Stocks et du Système d'information sur les marchés (SIM) ;
- la Direction de l'Administration et de la Logistique ;
- la Direction des Finances et de la Comptabilité ;
- la Direction Commerciale.

Les ressources de la SONAGESS sont de trois types :

- les ressources matérielles constituées par des magasins de stockage de diverses capacités, d'un parc automobile lourd pour le transport mais vétuste pour la plupart ;
- les ressources financières, provenant essentiellement des subventions qui, au demeurant constituent la contrepartie des travaux de gardiennage du SNS qu'elle effectue. Ce fait rend considérablement précaire son équilibre financier ;
- les ressources humaines comprenant 71 personnes ce qui constitue un handicap au regard des nouvelles missions de la société.

Le Contrat/Plan entre l'Etat et la SONAGESS a pour objet de :

- mettre en cohérence les missions de la SONAGESS avec celles du Conseil National de Sécurité Alimentaire (CNSA) ;
- adapter les missions de la SONAGESS à l'évolution du risque alimentaire au Burkina Faso et à la prise en compte de nouveaux risques ; et
- poursuivre le soutien de l'Etat dans le renforcement et l'amélioration des prestations de la SONAGESS dans la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté au Burkina Faso à l'horizon 2015.

La SONAGESS est une structure-clé dans le dispositif de sécurité alimentaire au Burkina Faso et un élément de réponse à l'insécurité alimentaire structurelle. Elle dispose d'une expertise, d'un savoir faire et d'infrastructures qui sont nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

L'existence d'un contrat plan Etat/SONAGESS respectée par les deux parties permet de préciser les engagements de chacune des parties et ainsi de pérenniser les activités de la société.

Le principal problème auquel la SONAGESS se trouve confrontée est celui du financement. Le budget de fonctionnement proposé et accepté chaque année n'est pas libéré en totalité, entraînant la non exécution de certains investissements ou la non réalisation de certaines activités. Le statut de la SONAGESS lui confère un rôle à la fois commercial et social alors que ses activités sont beaucoup plus tournées vers le social. Par ailleurs le personnel est insuffisant au regard des missions qui lui sont confiées.

1.4.1.1.5. Le Secrétariat permanent aux aides du PAM

Le Secrétariat Permanent aux Aides du Programme Alimentaire Mondial (SP-PAM) est la structure nationale chargée de la gestion de l'aide alimentaire que le PAM accorde au Burkina Faso dans le cadre du programme de pays et des secours d'urgence à travers les activités suivantes :

- volet assistance aux groupes vulnérables exécuté par le ministère de la santé;
- volet alphabétisation relevant du Ministère de l'éducation nationale et de l'alphabétisation ;
- volet développement rural exécuté par le Ministère de l'Agriculture et de l'hydraulique dans des villages des régions du Nord, du Sahel, de l'Est et du Plateau Central.

1.4.1.1.6. Les collectivités locales

Les collectivités territoriales (Régions et Communes) disposent de nombreuses compétences en matière de prévention et de gestion des catastrophes soit au titre du CGCT soit au titre des lois sectorielles. Au titre du Code général des collectivités territoriales (CGCT), trois grandes compétences sont reconnues aux collectivités territoriales en la matière :

- l'organisation et la gestion des secours au profit des groupes vulnérables et des sinistrés ;
- l'organisation de la protection civile et de la lutte contre l'incendie ; à ce titre, elles peuvent créer et gérer des unités de sapeurs-pompiers ;
- la lutte contre les autres calamités.

1.4.1.2. Les acteurs non étatiques

1.4.1.2.1. La Croix Rouge burkinabè

La Croix-Rouge (CR) burkinabè est l'auxiliaire des pouvoirs publics. La Croix-Rouge burkinabè intervient dans la préparation et la réponse aux catastrophes, la santé communautaire, la sécurité alimentaire, et la promotion des valeurs humanitaires. Membre du mouvement de la Croix-Rouge, elle a ses propres plans de contingence et intervient dans les situations d'urgence avec le soutien du Comité International de Croissant Rouge (CICR), la Fédération Internationale de la Croix-Rouge, les Sociétés Nationales de la Croix-Rouge) et les autres partenaires comme les ambassades, le Système des Nations-Unies et les ONG.

1.4.1.2.2. Le Groupe de Coordination Humanitaire

Le Groupe de Coordination Humanitaire (Equipe pays des Nations Unies ou UNCT, bailleurs bilatéraux, ONG, Mouvement de la Croix-Rouge) a pour missions de :

1. offrir un cadre de concertation sur les questions humanitaires ;
2. collecter et partager les informations sur la situation humanitaire nationale ;
3. produire des analyses globales ou sectorielles sur la situation humanitaire nationale ;
4. faire des recommandations pour l'amélioration de la situation des personnes vulnérables ;
5. élaborer des plans de préparation/plans de contingence dans les secteurs pertinents ;
6. faciliter la mobilisation des ressources pour la réponse humanitaire ;
7. organiser et coordonner des actions de plaidoyer pour accroître la conscience sur les problèmes humanitaires spécifiques ;
8. fournir une orientation aux acteurs humanitaires sur des questions telles que : rapports avec le gouvernement, politiques et stratégies en matière d'action humanitaire, réforme humanitaire, directives du comité permanent inter agence ;
9. apporter un appui au Comité national de Gestion de crise dès le déclenchement des opérations d'urgence (évaluation initiale rapide des besoins humanitaires).

1.4.2. Le Cadre institutionnel sous-régional

1.4.2.1. La CEDEAO

Le développement est devenu à risque à cause des catastrophes et les choix de développement peuvent souvent générer des nouveaux risques de catastrophes. La CEDEAO, par sa volonté de remplir sa mission en matière de paix et de sécurité notamment la gestion du volet humanitaire des conflits, a manifesté un intérêt croissant pour la prévention des catastrophes. Cet intérêt accru pour les questions liées aux catastrophes a conduit la CEDEAO à ériger la prévention des catastrophes au rang de thème opérationnel. Ainsi, lors de sa 51ème session tenue en décembre 2003 à Accra, le Conseil des Ministres

de la CEDEAO a-t-il mis en place un Comité Technique chargé de la Gestion des Catastrophes en lui assignant la mission d'engager une réflexion sur les voies et moyens de rendre opérationnel un dispositif de prévention et d'atténuation des catastrophes. Le travail de ce Comité a permis à la CEDEAO de disposer d'une politique de prévention des catastrophes (Acte additionnel A/SA 8/01/07 du 19 janvier 2007 portant adoption de la politique de la CEDEAO en matière de prévention des catastrophes).

La politique de la CEDEAO en matière de prévention des catastrophes vise à faciliter l'intégration durable et le développement des Etats de l'Afrique de l'Ouest à travers la promotion et l'appui efficace à la gestion des catastrophes qui aide à la création des communautés et des pays plus sûrs et résilients en termes sociaux, économiques et environnementaux.

Les objectifs visés dans le cadre de la politique sont les suivants :

1. Fournir un cadre intergouvernemental de collaboration et de partenariat entre les Etats membres de la CEDEAO en matière de gestion des risques de catastrophes ;
2. Promouvoir l'intégration de la réduction des risques dans les politiques, plans et programmes de développement des Etats membres de la CEDEAO ;
3. Faciliter le développement et le renforcement des institutions, des mécanismes et des capacités des Etats membres de la CEDEAO afin d'améliorer les moyens de résistance face aux risques ;
4. Promouvoir l'incorporation des approches en matière de réduction des risques dans le dispositif de préparation, d'intervention lors des situations d'urgence, des activités de réhabilitation et de reconstruction ;
5. Renforcer la contribution de la réduction des risques de catastrophe à la paix et sécurité et le développement durable de la sous-région.

La politique est axée sur cinq domaines d'intervention et stratégies associées et les actions prioritaires suivants :

1. **Domaine d'intervention 1:** Etablissement et mise en place des capacités institutionnelles requises pour la réduction des risques de catastrophe ;
2. **Domaine d'intervention 2 :** Améliorer les méthodes d'identification, d'évaluation, de suivi et d'alerte précoce concernant les catastrophes ;
3. **Domaine d'intervention 3:** Promouvoir l'utilisation de la connaissance, de l'éducation, de la formation, des innovations et du partage d'informations afin de contribuer à la création d'un environnement de sécurité pour les sociétés plus aptes à résister aux catastrophes ;
4. **Domaine d'intervention 4:** Veiller à ce que la gestion des catastrophes contribue à réduire les risques sous-jacents en s'attaquant aux problèmes prioritaires de développement;
5. **Domaine d'intervention 5:** Améliorer l'efficacité des interventions par une meilleure préparation aux catastrophes.

1.4.2.2. L'UEMOA

De manière globale, l'UEMOA appuie ses Etats membres dans la prévention et la gestion des catastrophes naturelles de différentes manières. Elle intervient en amont et en aval dans la gestion des risques de catastrophes à travers l'appui à la formation, l'information et la sensibilisation sur les changements climatiques, le cadre réglementaire de gestion des ressources naturelles, la mise en place d'un mécanisme sous régional d'alerte sur les calamités naturelles, l'intensification des projets communautaires dans le domaine des énergies renouvelables et l'appui financier afin de permettre la reconstruction et le relèvement des Etats après les catastrophes.

Plus récemment, elle s'est beaucoup investie dans la prise en charge de cette question, en collaboration avec la CEDEAO. En effet, l'UEMOA et la CEDEAO conduisent actuellement de manière conjointe un processus d'élaboration d'un Plan d'action quinquennal pour une gestion efficace des conséquences à long terme des catastrophes naturelles en Afrique de l'Ouest.

Ce plan d'action quinquennal a pour objectif global d'améliorer le niveau de sécurité humaine des populations de l'Afrique de l'Ouest face aux catastrophes naturelles. Pour atteindre cet objectif, il prévoit spécifiquement de renforcer les capacités de prévention et d'améliorer le niveau de résilience des populations de l'Afrique de l'Ouest face aux catastrophes naturelles dans le contexte des changements climatiques et de la lutte contre la pauvreté.

Les résultats attendus sont les suivants:

- Les risques de catastrophes naturelles sont mieux identifiés, évalués et cartographiés;
- Les capacités des institutions sont renforcées ;
- Le public est sensibilisé pour une prise de conscience des impacts du phénomène des catastrophes naturelles;
- La coopération régionale sur la réduction des catastrophes est renforcée;
- Des cadres de gestion des risques de catastrophes exhaustifs au sein des programmes sectoriels et nationaux afin de favoriser la réduction des risques sont développés ;
- Des mécanismes institutionnels appropriés pour la gestion des risques et des catastrophes sont mis en place ;
- Des mécanismes financiers à long terme pour soutenir la prise en charge des interventions de prévention et de gestion des catastrophes sont mis en place.

Le processus d'identification de ce plan d'action a commencé par des réunions internes au sein des commissions de l'UEMOA et de la CEDEAO. Les premiers résultats issus des consultations internes ont été mis en commun par les deux Commissions. Il est prévu d'autres étapes pour la finalisation du document de projet, notamment les missions dans les pays membres, l'organisation d'un atelier de validation.

1.4.2.3. Le CILSS

Le Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) a été créé le 12 septembre 1973 à Ouagadougou (Burkina Faso) suite aux sécheresses catastrophiques des années 1968 et 1973, avec pour mandat de s'investir dans la recherche de la sécurité alimentaire et la lutte contre la désertification et les effets de la sécheresse pour un nouvel équilibre écologique au Sahel.

En Afrique de l'Ouest, c'est l'organisation intergouvernementale la plus impliquée dans la lutte contre les catastrophes naturelles et dont l'expérience peut servir à de nombreux pays. En effet, depuis plusieurs années, le CILSS contribue de manière concrète à la lutte contre les catastrophes naturelles. Cela est illustré par la mise en œuvre de projets et programmes pertinents dont les plus importants sont ci-dessous cités :

Activités courantes menées par le Centre régional AGRHYMET

Le Centre AGRHYMET, basé à Niamey, a pour objectif principal de contribuer à une sécurité alimentaire durable, à la gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'environnement au Sahel par le renforcement des capacités (formations, équipements et appuis) des institutions nationales concernées, la production et la dissémination d'informations destinées aux décideurs (autorités nationales, partenaires...) et usagers (institutions, ONG et producteurs).

A titre d'exemple, il a mis en œuvre les grands projets régionaux suivants :

- Diagnostic Permanent (DIAPER) ;
- Alerte Précoce et Prévisions des Productions Agricoles (AP3A) ;
- Adaptation aux Changements Climatiques dans le Sahel.

Le Projet Vulnérabilité des pays sahéliens au changement climatique

Ce projet avait pour objectifs de:

- Renforcer les capacités du Centre Régional AGRHYMET à faire face aux enjeux des changements climatiques ;
- Promouvoir et renforcer les capacités des pays et des populations sahéliennes à faire face aux enjeux des changements climatiques ;
- Mettre en place des projets pilotes d'adaptation en collaboration avec les populations qui porteront sur les secteurs tels que les ressources en eau, l'érosion hydrique, le pastoralisme, la production agricole et la fertilité des sols.

L'appui à la lutte anti-acridienne

Les dégâts causés par les criquets pèlerins en 2004 ont amené le CILSS, avec l'appui de différents bailleurs de fonds, à mettre en œuvre des actions énergiques et immédiates. Ainsi en 2005, le CILSS, à travers son Centre régional AGRHYMET, a contribué au renforcement des capacités opérationnelles des pays membres dans le cadre de la lutte anti-acridienne, notamment contre le criquet pèlerin. Cet appui a consisté en la fourniture d'équipements et l'organisation de sessions de formation au bénéfice des agents des services de la protection des végétaux, des auxiliaires de ces services, et des producteurs.

Le Projet Land Use/Land Cover

Le Projet Land Use/Land Cover avait pour but de promouvoir la prise de conscience et l'utilisation d'informations graphiques et spatialement explicites sur les tendances des ressources naturelles auprès des décideurs nationaux et régionaux et de les impliquer dans la modélisation des futurs scénarios qui les aideront à formuler des politiques d'intervention rationnelles et durables menant à une meilleure gestion des ressources naturelles.

Le Projet Analyses multidisciplinaires de la mousson africaine (AMMA)

Afin d'aider les agriculteurs à s'adapter aux vicissitudes de la pluviométrie, il est nécessaire de disposer d'outils qui permettent de faire à la fois des prévisions de ces changements, des rendements possibles et des risques d'échec des cultures. Sur un autre plan, les décideurs politiques ont aussi besoin de systèmes d'alerte précoce dont les prévisions précises leur permettent de mieux gérer les stocks céréaliers et de faire face aux déficits nationaux et régionaux.

Ces questions pertinentes, qui mettent en évidence la sévérité des catastrophes naturelles et des menaces qui pèsent sur la sécurité alimentaire, étaient prises en charge par un projet dénommé Analyses multidisciplinaires de la mousson africaine (AMMA). Ce projet était mis en œuvre par des scientifiques et experts américains, européens et africains.

Le Projet régional de prévention et de gestion des crises alimentaires (PREGEC)

L'objectif stratégique du Projet était le suivant : « *Le Sahel est plus apte à prévenir et à gérer les crises alimentaires dues en particulier aux aléas climatiques* ».

Ses objectifs spécifiques étaient au nombre de deux:

- Disposer au Sahel d'outils pertinents de prévention et de gestion des crises alimentaires ;
- Réduire le degré de vulnérabilité aux crises alimentaires des populations sahéliennes les plus défavorisées dans un cadre sous-régional harmonisé.

Le Projet Suivi de la vulnérabilité au Sahel (SVS)

Ce projet s'articulait autour de trois axes thématiques :

- La prévention des crises alimentaires par la considération du système national/régional d'alerte précoce ;
- La réduction de la pauvreté en s'appuyant sur des méthodologies d'analyse de la vulnérabilité et de suivi d'impact des programmes et sur le développement d'informations appropriées pour les producteurs ;
- Le suivi de l'environnement afin d'évaluer le zonage des changements climatiques et les mesures d'accompagnement prévues par le Protocole de Kyoto.

Le Programme d'Action Sous-Régional de lutte contre la désertification au Sahel et en Afrique de l'Ouest et au Tchad (PASR/AO)

La CCD (Convention des Nations Unies de Lutte contre la Désertification) dispose en son article 11 que « les pays touchés Parties se consultent et coopèrent pour élaborer, selon qu'il convient, conformément aux annexes pertinentes concernant la mise en œuvre au niveau régional, des programmes d'action sous-régionaux ou régionaux en vue d'harmoniser, de compléter et de rendre plus efficaces les Programmes d'Action Nationaux (PAN) ».

Conformément à cette disposition, sous l'égide du CILSS, les pays membres du CILSS et de la CEDEAO prenaient la décision en juillet 1995 à Dakar au Sénégal de coopérer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un Programme d'Action Sous-Régional de lutte contre la Sécheresse en Afrique de l'Ouest et au Tchad (PASR/AO).

Le but et les objectifs du PASR/AO sont en étroite relation avec l'esprit et l'objectif global de la CCD qui est de « *lutter contre la désertification et d'atténuer les effets de la sécheresse dans les pays touchés gravement par la sécheresse ou la désertification, en particulier en Afrique, cela grâce à des mesures efficaces à tous les niveaux, appuyés par des arrangements internationaux de coopération et de partenariat, dans le cadre d'une approche intégrée compatible avec le programme Action 21, en vue de contribuer à l'instauration d'un développement durable dans les zones arides* ».

Le but du PASR/AO est de développer la coopération sous-régionale en matière de gestion rationnelle des ressources naturelles partagées et contribuer au développement durable des pays de l'Afrique de l'ouest et du Tchad.

1.5. LES INSTRUMENTS OPERATIONNELS DE PREVENTION ET DE GESTION DES CATASTROPHES ET CRISES HUMANITAIRES

1.5.1. Le Système d'alerte précoce

Un (SAP) est un système qui permet de donner suffisamment à temps aux autorités, personnes et structures compétentes un signal sur les risques de catastrophes. Grâce au système d'alerte précoce, il est possible d'apprécier l'ampleur des risques de catastrophes, d'en déterminer le lieu, ainsi que l'opportunité et la manière d'intervenir.

Dans le cadre de la prévention et de la gestion des catastrophes et crises humanitaires, le SAP est un important outil d'aide à la décision.

Le Burkina Faso dispose d'un SAP pour la prévention et la gestion des crises alimentaires, mis en place avec l'appui du CILSS. Une description détaillée de ses organes, de sa méthodologie et de son fonctionnement est faite dans le PNOCSUR.

Le SAP réalise ses activités à travers le suivi et l'évaluation de la campagne agricole et de la situation alimentaire afin de se faire une idée sur l'issue de la campagne agricole en cours et de la situation alimentaire courante, et proposer éventuellement au décideur des mesures correctives. Pour ce faire, en tant que système, il s'appuie sur la contribution des dispositifs qui le composent, ainsi que sur des outils d'analyse et de prise de décision.

Les dispositifs membres du SAP participent chacun dans son domaine à la collecte et à la fourniture de l'information à la coordination nationale du SAP, qui a son tour les synthétise pour en produire un rapport caractérisant la situation alimentaire. On note les dispositifs centraux et les dispositifs déconcentrés. Le SAP a également recours aux informations provenant de sources extérieures telles celles de FEWS-NET, de la FAO ou du CILSS pour enrichir son rapport.

a) Les dispositifs centraux

L'Enquête Permanente Agricole (EPA)

L'EPA est un dispositif qui a pour vocation première l'estimation annuelle du volume de la production agricole. Elle est positionnée à cet effet, comme un outil de politique conjoncturelle devant fournir aux acteurs des prévisions de récoltes céréalières par province (courant octobre), et des estimations de la production agricoles après récolte et ce, par produit et par province.

Le Système d'Information sur les Marchés céréaliers de la SONAGESS (SIM/SONAGESS)

Depuis les années 1990, le Burkina Faso a mis en place un système d'information sur le marché céréalier communément appelé SIMc ou SIM/SONAGESS au sein de la SONAGESS. Le dispositif prend en compte, outre les céréales sèches, d'autres produits végétaux alimentaires tels les légumineuses (niébé, voandzou), les tubercules (igname, patate douce) et quelques oléagineux (arachide, sésame). Le SIM/SONAGESS collecte également des informations sur le karité et le beurre de karité, sur les légumes, sur les stocks des commerçants et sur les intrants agricoles.

Les informations sur le marché (prix et approvisionnement) sont utilisées par le SAP dans le cadre de l'évaluation de la disponibilité des produits agricoles, et de l'accessibilité financière à l'alimentation et notamment aux céréales. Ce sont des informations fort utiles à l'analyse de la vulnérabilité alimentaire.

Le Système d'Information sur les Marchés de Bétail (SIM, bétail)

Basé au sein du Ministère chargé des Ressources Animales, son réseau s'étend sur 13 marchés de référence. Son but est surtout d'orienter les acteurs de la filière bétail/viande dans leur prise de décision. Les données collectées et traitées sont utilisées par le SAP pour apprécier la capacité des populations à s'approvisionner en céréales à partir de leurs ressources animales ; les données de production rentrent dans le calcul du bilan alimentaire.

Les données utiles collectées dans le cadre du SAP couvrent les aspects liés à l'offre et à la demande sur les marchés à bétail, l'abreuvement et l'exportation des animaux.

La Direction générale de la météorologie nationale (Ministère des transports, des postes et de l'économie numérique)

Le dispositif existant pour la collecte de l'information météorologique est essentiellement alimenté par le réseau de collecte de et par les images satellitaires.

Les informations collectées et considérées comme essentielles dans le cadre du suivi de la campagne agricole sont la pluviométrie et l'état végétatif des cultures. En effet, la dimension de la disponibilité et parfois de l'accès physique aux aliments est très largement dépendante de la pluviométrie. La connaissance des conditions météorologiques touche également d'autres aspects importants des déterminants de la sécurité alimentaire (eau potable, maladies, affouragement et abreuvement, ...).

La Direction Générale des Ressources en eau (DGRE)

Dans le cadre du système d'information sur la sécurité alimentaire, les ressources en eau en tant que facteur de production occupent sans nul doute une place prépondérante.

Le dispositif mis en place permet la collecte et le traitement des informations liées :

- *au suivi des eaux de surface :*
 - hauteurs d'eau instantanées, journalières, mensuelles et annuelles des cours d'eau et des retenues d'eau ;
 - débits instantanés, journaliers, mensuels et annuels des cours d'eau contrôlés aux stations hydrométriques ;
 - courbes de hauteur volume des retenues d'eau ;
 - courbes de tarage des stations hydrométriques sur les cours d'eau.

- *à la connaissance des eaux souterraines :*
 - niveaux piézométriques des nappes aux stations piézométriques ;
 - les grandes unités hydrogéologiques et leurs caractéristiques ;
 - les grandes unités géologiques et leurs caractéristiques ;
 - les puits et forages et leurs caractéristiques ;
 - les sols et leur capacité d'infiltration.

Dans le cadre de la sécurité alimentaire et donc du SAP, les données permettent des analyses croisées avec des thèmes spécifiques tels les besoins en eau des hommes et des animaux, la pratique de l'agriculture de contre-saison, la production piscicole. De plus, le suivi des ressources en eau permet de connaître l'évolution des crues et de prévenir à temps les populations en cas d'inondations prévisibles.

La Direction Générale des Productions Végétales (DGPV)

Les informations fournies par la DGPV dans le cadre du SAP sont relatives au développement des plants, aux opérations culturales, à la situation phytosanitaire et aux flux transfrontaliers. Ces derniers rentrent dans le calcul du bilan céréalier.

La Douane

Tout comme la DGPV pour les flux transfrontaliers, les données sur les importations et les exportations reçues de la Douane permettent d'appréhender le solde import/export du bilan.

Le système national d'information sanitaire

En dehors des autres composantes telles que le système d'information sur la surveillance épidémiologique, au niveau de la nutrition, une section surveillance de la Direction de la Nutrition se charge de collecter périodiquement des informations sur la situation nutritionnelle dans des régions spécifiques choisies sur la base de l'identification des insuffisances nutritionnelles constatées à travers les données de routine ou selon les objectifs d'un programme spécifique à mettre en œuvre. Le public-cible est constitué des femmes, et des enfants de moins de cinq ans.

Les informations sur la nutrition permettent le diagnostic et l'alerte précoce à travers des indicateurs tels que le périmètre brachial chez les enfants de 1 à 5 ans, le taux de malnutrition aiguë (poids/taille), le retard de croissance (taille/âge) et l'insuffisance pondérale (poids/âge) chez les enfants de moins de 5 ans, et l'Indice de Masse Corporelle (IMC) chez les femmes en âge de procréer, non enceintes.

L'Institut National de la Statistique et de la Démographie (INSD)

Son rôle est de collecter, d'élaborer et de publier les données statistiques qui sont de trois ordres :

- Le Recensement Général de la Population

Exécuté tous les 10 ans, son objectif est de rendre disponibles le dénombrement de la population qui est utilisé dans le bilan pour le calcul des besoins de consommation à partir de la norme de consommation qui est 190kg/pers./an.

- L'Enquête Démographique et de Santé

Exécutée selon une fréquence de 5 ans, l'Enquête Démographique et de Santé (EDS) est une enquête nationale par sondage qui permet de collecter, d'analyser et de diffuser des données détaillées sur la fécondité, la planification familiale, la santé maternelle et infantile, l'état nutritionnel des enfants, ainsi que sur la mortalité infanto juvénile et le SIDA.

- L'Analyse des Résultats de l'Enquête Prioritaire sur les conditions de vie des ménages (1996, 1998 et 2003)

Les résultats des Enquêtes Prioritaires (EP) sur les conditions de vie des ménages permettent d'estimer le seuil absolu de pauvreté par adulte et par an. Sur cette base, la proportion de la population burkinabé vivant en dessous du seuil de pauvreté est chaque année évaluée par rapport à cet indice ; dans la mise en œuvre du PNOCSUR, il joue un rôle important en ce qu'il permet l'estimation des populations vulnérables.

Le Groupe de Travail Pluridisciplinaire (GTP)

Mis en place par le Centre Régional AGRHYMET (CRA) en appui aux pays du CILSS, le GTP est composée de la Direction Générale de la Météorologie Nationale, la Direction Générale des Ressources en Eau, la Direction Générale des Espaces et des Aménagements Pastoraux, la Direction Générale des Productions Végétales, la Radio Rurale, la DGPER, et FEWS NET comme partenaire. Il effectue trois missions : à l'installation de la campagne, à mi-parcours de la campagne, et en fin de période des pluies. Il produit des rapports sur l'évolution de la campagne et les perspectives alimentaires qui sont mis à la disposition du SAP.

b)

b) Les dispositifs déconcentrés

Le réseau déconcentré du ministère chargé de l'agriculture : C'est l'un des réseaux les plus denses au niveau déconcentré fournisseur d'information au SAP. Il couvre les treize (13) régions (Directions Régionales de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques) elles-mêmes subdivisées en Directions Provinciales, en Zones d'Appui Technique et au plus bas niveau en Unités d'Appui Technique (UAT).

Les données collectées sont entre autres relatives à la pluviométrie, à l'hydrologie, à la physionomie de la campagne, à la mercuriale des produits céréaliers.

c) Les autres dispositifs partenaires

Le CILSS à travers ses organes comme le Centre Régional AGRHYMET, la FAO à travers le Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR), le FEWS NET à travers ses bulletins périodiques ou circonstanciés, sont des partenaires précieux du SAP dans le cadre de la centralisation et de l'analyse des données pour la production de l'information utile à la décision. Il convient de mentionner aussi le Système d'Information et de Cartographie sur l'Insécurité Alimentaire et la Vulnérabilité (SICIAV) de la FAO.

Le SAP du Burkina Faso, malgré les nombreuses difficultés rencontrées, a fait tout de même ses preuves surtout dans le domaine du suivi de la situation agricole et alimentaire du pays. Il vient d'être rénové récemment et sa coordination a été confiée à la Direction générale de la promotion de l'économie rurale du Ministère de l'agriculture et de l'hydraulique. Cependant, ses attributions et compétences doivent être élargies pour prendre en compte l'alerte aux inondations. Dans ce cadre, un renforcement de ses capacités doit être opéré.

1.5.2. Le Plan d'action national multi-risques de préparation et de réponse aux catastrophes

Le Burkina Faso est un pays continental soumis à des catastrophes naturelles et à des crises humanitaires de plus en plus récurrentes. Ces dix (10) dernières années le pays a enregistré les principales catastrophes naturelles et crises humanitaires suivantes : les sécheresses, les inondations, les épidémies de méningite, la grippe aviaire, et les mouvements massifs de populations.

Face aux conséquences humanitaires de ces calamités en termes de pertes en vies humaines et de dégâts matériels, le Gouvernement a mis en place un dispositif de gestion des urgences en créant le CONASUR doté d'un secrétariat permanent. Il a pour mandat principal d'atténuer les effets des catastrophes sur les populations.

Des expériences antérieures dans la gestion des catastrophes qui ont jalonné l'histoire du Burkina Faso au cours de ces dernières décennies, la principale leçon tirée, réside dans les difficultés liées à la lenteur de la réponse, la faible mobilisation des ressources, auxquelles s'ajoute la faiblesse des mécanismes de coordination dans la gestion des catastrophes. Ce qui a amené les autorités du Burkina Faso, à travers le Ministère de l'action sociale et de la solidarité nationale (MASSN), à élaborer et adopter en 2008 un Plan national de contingence multirisques de préparation et de réponse aux catastrophes, dont le but principal est de permettre au pays de disposer d'un outil de référence en la matière.

Le plan national de contingence multirisques de préparation et de réponse aux catastrophes a pour objectif de :

1. Clarifier les relations/responsabilités entre les différents services techniques de l'Etat et les partenaires humanitaires ;
2. Faciliter la coordination des actions et permettre une mise en cohérence des plans sectoriels ;
3. Identifier et diminuer les risques les plus probables ;
4. Offrir un cadre général de planification conjointe couvrant les risques d'urgence ;
5. Intégrer le processus de prévention, de préparation et de réponse aux urgences dans les plans et programmes nationaux de développement ;
6. Réduire les délais d'intervention et le nombre de perte de vies humaines.

L'architecture complète de ce plan est donnée en annexe.

Après son élaboration, le PNMR a connu plusieurs étapes de validation, d'adoption et de mise en œuvre :

Du 16 au 17 octobre 2008 : Atelier de validation du plan de contingence;
Novembre 2008 : Organisation d'une table ronde pour la mobilisation des ressources ;
25 février 2009 : Adoption par le Gouvernement ;
Avril 2009 : Exercice de simulation d'une réponse à l'urgence;
Avril à juin 2009 : Elaboration des plans régionaux.

Ce qu'il faut retenir est que le PNMR est un document très détaillé contenant des informations pratiques pour la préparation, les interventions de premiers secours, la réhabilitation et la reconstruction en cas de catastrophe. C'est un important outil de travail qui rendra d'énormes services au Burkina Faso lorsqu'il s'agira de gérer des catastrophes et crises humanitaires.

1.5.3. Les plans ORSEC

En application des dispositions de la politique nationale de protection civile, le Gouvernement a adopté le 21 septembre 2010 le Décret N° 2010-567/PRES/PM/MATD/MASSN mettant en place des plans d'organisation des secours ou plans ORSEC aux niveaux national, régional, provincial et communal.

Les plans ORSEC sont des plans d'organisation des secours destinés à la préparation des mesures de sauvegarde et à la mise en œuvre des moyens de secours nécessaires pour faire face aux accidents, sinistres et catastrophes d'une certaine gravité. Ils sont déclenchés dès les premiers instants d'une crise et sont destinés à organiser les premiers secours.

Les plans ORSEC sont élaborés et arrêtés respectivement sous la responsabilité du Ministre en charge de la protection civile, du Gouverneur, du Haut-commissaire et du Maire.

Ils comprennent :

- Un inventaire et une analyse des risques et des effets potentiels des menaces de toute nature pour la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement, recensés par l'ensemble des personnes publiques et privées et régulièrement tenus à jour ;
- Un dispositif opérationnel répondant à cette analyse et qui organise dans la continuité la réaction des pouvoirs publics face à l'évènement ;
- Les modalités de préparation et d'entraînement de l'ensemble des personnes publiques et privées à leur mission de protection civile.

Le fonctionnement des plans ORSEC est défini par deux arrêtés interministériels et une circulaire:

- L'Arrêté conjoint N° 2011-010/MATD/MASSN du 28 mars 2011 portant modalités de déclenchement, de mise en œuvre et de levée du plan ORSEC national ;
- L'Arrêté conjoint N° 2011-011/MATD/MASSN du 28 mars 2011 portant organisation des opérations de secours ;
- La circulaire N° 2011-036/MATD/SG/DGPC du 5 avril 2011 adressée à tout Gouverneur, tout Haut-commissaire et tout Maire, relative à la mise en œuvre des plans ORSEC.

Dans le but d'apporter plus de clarification, il est utile de souligner que selon les dispositions de l'article 32 du Décret N° 2010-567/PRES/PM/MATD/MASSN sus-mentionné, les plans ORSEC peuvent être complétés par des plans de contingence au niveau national ou sectoriel afin de prendre en compte les aspects d'assistance humanitaire, de réhabilitation et de reconstruction de la gestion des catastrophes. Cela signifie de façon explicite que les plans ORSEC et le PNMR se complètent et doivent être déclenchés et mis en œuvre selon cet esprit.

1.5.4. Le Plan national d'organisation et de coordination des secours d'urgence et des réhabilitations (Volet sécurité alimentaire)

Au cours des quarante dernières années, le Burkina Faso a dû affronter des sécheresses et d'autres catastrophes naturelles dont les effets néfastes sur le plan humain et économique ont nécessité l'organisation de secours d'urgence, en particulier dans le domaine alimentaire.

En considération des crises alimentaires d'ampleurs diverses qui affectent très souvent le pays, le Gouvernement a adopté en 1999 un Plan national d'organisation et de coordination des secours d'urgence et des réhabilitations (PNOCSUR-Volet sécurité alimentaire). L'objectif global du PNOCSUR était d'assurer une meilleure sécurité alimentaire aux populations burkinabè à travers la préparation à la gestion de ces crises et d'éviter des situations d'insécurité alimentaire aiguë aux populations vulnérables. Le volet sécurité alimentaire du Plan visait à faciliter le déclenchement des interventions en cas d'insécurité alimentaire transitoire afin d'éviter une dégradation sévère du régime alimentaire et de l'état nutritionnel des populations ainsi que des processus de décapitalisation des moyens de production qui empêcheraient tout retour des producteurs à une situation normale où ceux-ci peuvent subvenir par eux-mêmes à leurs besoins. Il s'agissait de mettre au point un dispositif cohérent de gestion des crises alimentaires capable de créer un cadre serein d'informations, de concertation, d'organisation et de coordination des différentes interventions mises en œuvre en matière de sécurité alimentaire.

Le Burkina Faso a entrepris à partir des années 2000 d'importantes réflexions qui ont été à la base d'innovations en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire. Parmi ces actions innovantes, on peut citer :

- la mise en place d'un nouveau dispositif de sécurité alimentaire dénommé Conseil National de Sécurité Alimentaire (CNSA) en décembre 2003 ;
- l'adoption d'une nouvelle Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire (SNSA) depuis avril 2003 ;
- l'adoption d'un Plan d'Action du Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire (PA-SISA) en Juillet 2004 ;
- la rénovation du Système d'Alerte Précoce (SAP) avec l'identification de nouveaux indicateurs consensuels de suivi de la vulnérabilité et de nouveaux seuils d'alerte.

De même, en vue d'une meilleure maîtrise de l'insécurité alimentaire conjoncturelle, un plan annuel de contingence multi risques de préparation et de réponse aux catastrophes a été adopté le 25 Février 2009.

Dans ce nouveau contexte, une réactualisation du Plan National d'Organisation et de Coordination des Secours d'Urgence et des Réhabilitations (PNOCSUR), en vigueur depuis 1999, s'est avérée nécessaire en vue de prendre en compte les nouvelles dispositions à savoir :

1. mettre en cohérence et en synergie les documents de stratégie et de politique du MAHRH ;
2. apporter un correctif aux insuffisances ;
3. réviser le budget en prenant en compte l'existence d'autres documents élaborés ou en cours d'élaboration.

Une relecture a eu lieu et la nouvelle version du PNOCSUR-Volet sécurité alimentaire est en attente d'être validée.

1.6. INSUFFISANCES EN MATIERE DE PREVENTION ET LA GESTION DES CATASTROPHES ET CRISES HUMANITAIRES AU BURKINA FASO

1.6.1. Insuffisances normatives

Le Burkina Faso est un pays vulnérable et exposé à de nombreux risques naturels du fait de sa situation géographique comme cela a été déjà ci-dessus évoqué. Par ailleurs, les changements climatiques viendront accroître la sévérité des événements climatiques extrêmes que sont les sécheresses et les inondations. Cela signifie que le pays devra à l'avenir faire face à des catastrophes naturelles. Or, l'on note l'inexistence d'un cadre normatif de prévention et de gestion des catastrophes naturelles. Les initiatives entreprises dans ce domaine n'ont pas été conduites à leur terme.

Selon l'article 4 du Code de l'environnement, « la prévention et la gestion des catastrophes naturelles et artificielles font l'objet d'un décret pris en Conseil des ministres, sur proposition conjointe des ministres chargés de l'action sociale, de l'administration du territoire et de l'environnement, en concertation avec toutes les parties concernées ». Ce décret n'ayant pas été adopté, il s'en suit qu'il n'existe pas pour le moment au Burkina Faso, un cadre normatif de prévention des risques naturels.

1.6.2. Insuffisances institutionnelles

Comme on peut le constater à travers l'analyse du cadre institutionnel ci-dessus faite, le paysage de l'action humanitaire au Burkina Faso comporte de nombreux acteurs. Le problème majeur rencontré par les autorités burkinabè réside dans leur coordination pour tirer le meilleur parti de leurs interventions.

Le PDNA 2009 du Burkina fait ressortir que des acteurs nationaux et internationaux, des institutions et un projet de renforcement des capacités nationales dans ce domaine ont permis une meilleure gestion de la catastrophe créée par les inondations du 1^{er} septembre 2009. Cependant, après une analyse critique de ce dispositif, quelques améliorations s'imposent.

Les acteurs institutionnels en lice dans le domaine de la Réduction des Risques de Catastrophes (RRC) au Burkina sont surtout issus de la composante étatique, des humanitaires du Système des Nations Unies (SNU) et des Organisations Non Gouvernementales (ONG). Au niveau de la composante étatique, le Conseil National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation (CONASUR) occupe un leadership certain du fait de sa longévité et surtout de sa structure décentralisée. Elle est représentée sur l'ensemble du territoire national par des démembrements au niveau des Régions, Conseil Régional de Secours d'Urgence et de Réhabilitation (CORESUR), des Provinces (COPROSUR), des départements (CODESUR) et des CVD.

La Direction Générale de la Protection Civile (DGPC), créée en 1978, a relativement les mêmes attributions institutionnelles que le CONASUR. Cette institution est sous la tutelle du Ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et de la sécurité (MATDS). Les textes qui régissent cette Direction lui attribuent aussi la charge de définir l'ensemble des mesures que requiert la sauvegarde des biens et des personnes en cas de catastrophes majeures. Elle travaille en étroite collaboration avec la Brigade Nationale des Sapeurs Pompiers qui constitue son bras armé et avec laquelle elle entretient des liens fonctionnels.

La gestion de la catastrophe causée par les inondations du 1^{er} septembre 2009 a mis à nu quelques défaillances au plan institutionnel. Le PDNA relève que sur le terrain il a été donné de constater qu'il y avait en fait deux institutions étatiques chargées de prévenir, répondre et gérer les catastrophes naturelles au Burkina Faso : le CONASUR (dépendant du MASSN) et la DGPC (dépendant du MATDS). Une telle situation qui engendre des rivalités et des conflits de compétences inutiles est à corriger à l'avenir car, au lieu de créer de la synergie, elle développe des antagonismes.

Une autre difficulté rencontrée est celle de l'autorité. Manifestement le CONASUR est plus visible sur le territoire national que la DGPC en ce qui concerne la gestion des risques et désastres. Il dispose de points focaux sur tout le territoire national. Malheureusement, ses points focaux que sont les gouverneurs, les hauts-commissaires et les préfets relèvent du MATDS auprès de qui ils prennent les instructions et à qui ils rendent compte de leur action.

La Brigade nationale des sapeurs pompiers, qui est la seule structure en mesure d'apporter un prompt secours, a été totalement débordée et a dû être appuyée par l'armée. L'on a pu constater qu'au regard de l'ampleur du sinistre, la BNSP était sous-équipée et ne disposait pas d'effectifs suffisants.

Le Secrétariat exécutif du Conseil national de sécurité alimentaire (SE-CNSA), tout comme la SONAGESS, n'a pas été mis à contribution à la hauteur de ses capacités. Or, il comporte dans son dispositif de sécurité alimentaire un stock physique de céréales et un stock financier, gérés par la SONAGESS. Par ailleurs, les missions du CNSA entrent bien dans le cadre de la gestion des catastrophes comme celles des inondations du 1^{er} septembre 2009. Ces missions consistent, entre autres, à :

- coordonner l'information sur toutes les aides alimentaires programmées et mises en œuvre au Burkina Faso ;
- coordonner la mobilisation des ressources du dispositif de sécurité alimentaire intégrant les fonctions clés assurées par les organes et structures prévus dans le Cadre Général de Coopération Etat-Partenaires en matière de Sécurité Alimentaire.

Les partenaires techniques et financiers et les organisations de la société civile, malgré leur appartenance au CNSA et la possibilité d'agir dans ce cadre, ont pris des initiatives individuelles.

La Direction générale de la météorologie nationale (DGMN) n'a pas été suffisamment impliquée dans la gestion des inondations du 1^{er} septembre 2009. Or, la DGMN dispose d'un service de prévision chargé de collecter, analyser et diffuser quotidiennement les données météorologiques. En outre, elle publie conjointement avec le Centre africain des applications de la météorologie au développement (ACMAD) et le CILSS, à la veille de la saison hivernale, les prévisions climatiques pour le Burkina Faso, le Sahel et l'Afrique de l'Ouest. Son rôle dans la prévention et la gestion des catastrophes doit être clairement défini. Enfin, ses capacités doivent être renforcées en hommes et en matériels.

Sur le plan politique, le Gouvernement, sur l'initiative du MASSN, a élaboré et adopté les documents ci-après :

- En juillet 2007 la Politique Nationale d'Action Sociale qui prend en compte la problématique de la Réduction des Risques de Catastrophes. Cette politique constitue désormais le référentiel de toute intervention en matière de prévention et de gestion des catastrophes dans le pays.
- En octobre 2008 un Plan de contingence ou Plan national multi-risques de préparation et de réponse aux catastrophes.

Parallèlement à cette initiative, la DGPC sur instruction du MATD à l'époque, s'est lancée en 2010 dans l'élaboration d'un Plan d'organisation des secours (Plan ORSEC) sans une concertation suffisante avec le MASSN. Or, le Plan de contingence et le Plan ORSEC doivent se compléter. Là également, on a observé un manque de coordination.

Cependant, il est important de souligner que les inondations du 1^{er} septembre 2009 ont créé un déclic qui a conduit le Gouvernement à prendre des mesures vigoureuses et salutaires dont l'essentiel est contenu dans les textes réglementaires ci-après :

- Le Décret N° 2009-722/PRES/PM/MASSN/MATD du 16 octobre 2009 portant mise en place d'un dispositif de gestion des secours d'urgence suite aux inondations de septembre 2009. Ce décret met en place un Conseil d'orientation des secours d'urgence présidé par le Premier ministre, un Conseil de gestion, une Unité de gestion et des Unités opérationnelles.
- Le Décret N° 2009-727/PRES/PM/MEF/MASSN du 16 octobre 2009 portant nomination des membres du Conseil de gestion des secours d'urgence. Ce Conseil comprend des représentants du Gouvernement, du secteur privé, des collectivités territoriales, des communautés coutumières et religieuses, de la société civile, des PTF et des bénéficiaires.
- L'Arrêté conjoint N° 2010-025/MEF/MASSN du 02 février 2010 portant nomination des membres de l'Unité de gestion des secours d'urgence suite aux inondations.
- Le Décret N° 2009-793/PRES/PM/MHU/MATD/MEF/MID/MAHRH/MECV du 19 novembre 2009 portant réglementation des servitudes des canaux primaires d'évacuation des eaux pluviales, des zones inondables inconstructibles et des zones submersibles de la ville de Ouagadougou. Ce décret définit les servitudes des canaux primaires, les zones inondables inconstructibles et les zones submersibles.

1.6.3. Insuffisances des instruments de prévention et de gestion des catastrophes et crises humanitaires

En ce qui concerne le système d'alerte précoce, on note l'existence de plusieurs systèmes sectoriels, notamment dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la santé. Actuellement, il y a lieu de fédérer l'ensemble des informations disponibles sur les catastrophes, car l'Etat a besoin d'informations pertinentes, à jour et en temps réel pour entreprendre des actions d'anticipation.

Le SAP du Burkina Faso, malgré les nombreuses difficultés rencontrées, a fait tout de même ses preuves surtout dans le domaine du suivi de la situation agricole et alimentaire du pays. Il vient d'être rénové récemment et sa coordination a été confiée à la Direction générale de la promotion de l'économie rurale du Ministère de l'agriculture et de l'hydraulique. Cependant, ses attributions et compétences doivent être élargies pour prendre en compte l'alerte aux inondations. Dans ce cadre, un renforcement de ses capacités doit être opéré.

S'agissant du système d'information en général, le PDNA fait observer qu'il est reproché aux projets et programmes sectoriels (santé, aménagement du territoire, infrastructures, action sociale), la non prise en compte suffisante de la dimension Réduction des Risques de Catastrophes et Relèvement (RRC). En particulier, les profils de vulnérabilité ne font pas l'objet d'études approfondies.

Enfin, le PNMR, malgré son caractère opérationnel indéniable, est très centré sur la gestion, et aborde très peu la prévention des catastrophes et crises humanitaires.

1.6.4. Insuffisances en matière de financement

Le manque de financement apparaît comme un des problèmes majeurs qui entravent la prise en charge correcte de la prévention et de la gestion des risques et catastrophes. L'inexistence d'un fonds spécifique à cet effet oblige l'Etat à travailler constamment dans l'urgence, voire dans la précipitation, toute chose qui réduit l'efficacité dans l'action. Le FNS aurait pu jouer ce rôle.

Même si au plan organisationnel le FNS est bien structuré, il n'en demeure pas moins qu'il connaît de réelles difficultés dans son fonctionnement. La dotation de l'Etat est de 110 millions FCFA par an et demeure manifestement insuffisante. Quant aux contributions des organismes, des entreprises, des institutions nationales, des partenaires techniques et financiers, elles sont insignifiantes. Face à la faiblesse des ressources financières, le FNS n'est pas en mesure d'accomplir sa mission. Sur un autre plan, le FNS n'a pas de démembrement, ce qui rend difficiles certaines interventions sur le terrain en cas de catastrophes et crises humanitaires.

1.7. PROPOSITION DE MESURES PRATIQUES POUR LA PREVENTION ET LA GESTION DES CATASTROPHES ET CRISES HUMANITAIRES

1.7.1. Mesures d'atténuation et d'adaptation

Au Burkina Faso comme partout ailleurs dans le monde, il est bien reconnu que les catastrophes naturelles sont liées aux changements climatiques. Les plus fréquentes sont focalisées sur les inondations et les sécheresses. Par conséquent, pour être efficaces, toutes les stratégies pour y faire face, doivent être directement en rapport avec le climat. Or, en matière de lutte contre les changements climatiques, deux méthodes sont préconisées : l'atténuation et l'adaptation. On peut distinguer entre les mesures structurelles et les mesures non structurelles.

Par rapport à la problématique des catastrophes naturelles, il est proposé pour le Burkina Faso les mesures d'atténuation et d'adaptation suivantes :

Tableau N° 6 : Mesures d'atténuation

Caractérisation des mesures	Enoncé des mesures
Mesures structurelles	<ul style="list-style-type: none"> - Respect strict des normes de construction des barrages et ouvrages hydrauliques, des aménagements hydro-agricoles, de l'habitat - Protection des berges des barrages - Reboisement - Utilisation des énergies renouvelables (énergie solaire, biogaz) - Réalisation de banques de céréales à l'échelle villageoise - Réalisation d'infrastructures de stockage de céréales à l'échelle régionale et nationale - Réalisation d'infrastructures d'assainissement en milieu urbain
Mesures structurelles non	<ul style="list-style-type: none"> - Prise de lois et règlements, selon les situations, concernant (i) les réalisations d'infrastructures hydrauliques, routières, d'établissements humains, (ii) l'occupation de l'espace en milieu urbain et en milieu rural et en particulier des zones inondables, (iii) les activités minières (l'orpaillage), (iv) les activités industrielles - Elaboration de systèmes d'alerte précoce et renforcement de ceux existants - Suivi de la vulnérabilité des populations et zones à risques - Développement de mécanismes financiers on non financiers concernant l'assurance et la solidarité - Prise en compte des risques et des catastrophes dans les programmes d'enseignement et de recherche.

Source : Bazoun, Bikienga, 2011

Tableau N°7 : Mesures d'adaptation

Caractérisation des mesures	Enoncé des mesures
Mesures structurelles	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en culture de variétés précoces ou résistantes à la sécheresse - Mise en œuvre de techniques de conservation des eaux et des sols (cordons pierreux, diguettes, diguettes filtrantes, terrasses, demi-lunes, agroforesterie, fixation des dunes, etc.)
Mesures structurelles non	<ul style="list-style-type: none"> - Surveillance des retenues d'eau (digues des barrages, débits d'eau, fonctionnalité des vannes, etc.) - Sensibilisation des populations sur les risques potentiels - Réduction des consommations d'eau pour les usages domestiques (arrosages, piscines) lors des pénuries

Source : Bazoun, Bikienga, 2011

Ces mesures sont pour la plupart à prendre par le Gouvernement avec l'appui de ses partenaires techniques et financiers. Certaines d'entre elles, ayant trait au changement de comportement lorsque surviennent les catastrophes, relèvent de l'individu ou de la communauté de base.

Etant habituées aux catastrophes naturelles, certaines populations du Burkina, notamment les populations vulnérables, ont développé des stratégies endogènes d'atténuation et d'adaptation qui ont bénéficié dans certains cas de l'appui des projets et programmes de développement pour leur amélioration. Ces stratégies sont dignes d'intérêt et méritent d'être mises en application de façon méthodique. Elles sont récapitulées au tableau N° 8 ci-dessous :

Tableau N° 8 : Stratégies sectorielles d'atténuation et d'adaptation aux risques de catastrophes naturels

Type de risque	Domaine	Mesures d'adaptation et de relèvement	Mesures d'atténuation
Sécheresse et ses effets	Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> - Technique de conservation des eaux et des sols ; - Défense et restauration des sols (Zaï, diguettes anti-érosives, demi-lunes, cordons pierreux, haies vives, paillage, fosses fumières/compostières, bandes enherbées ...) - Utilisation des semences améliorées et à cycle court (<i>variété de Niébé KVx 61-1 ; variété de mil GD</i>) - Diversification des productions (rente, maraîchage) ; - Cultures de contre – saison (maraîchage) - Utilisation de la fumure organique - Pratique de la jachère - Abandon de cultures exigeantes en eau (igname, etc.) ; - Association de cultures. - Aménagement de périmètres irrigués et aquacoles ; - Recours aux engrais chimiques et pesticides; - Adoption de l'irrigation de complément sur les cultures vivrières; - Diversification des sources de revenus ; - Gestion rationnelle de l'eau (<i>priorité aux spéculations de faible consommation, choix des dates de semis, matériel adapté pour l'exhaure, diversification des sources d'eau, réduction du nombre normal d'arrosages, irrigation par gravité</i>) - Adoption des OGM, biotechnologie (coton Bt -<i>Bacillus thuringiensis</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - Système d'alerte précoce (SAP); - Réalisation de retenues d'eau : construction de puits modernes, de forages à grand débit, de barrages; aménagements de mares ; dérivation de cours d'eau ; - Recherche scientifique ; - Exode rural et migration, - PAGIRE - Lutte contre l'ensablement des plans d'eau - Réduction des émissions de CH4 et de N2O dans le secteur des engrais - Reboisement utilisant les espèces locales
Sécheresse et ses effets	Social (Sécurité alimentaire, système de gestion des productions agricoles)	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction du nombre de repas, Ajournement de certaines manifestations festives ; - Utilisation des produits forestiers non ligneux comme complément alimentaire ; - Recours à l'aide alimentaire d'urgence (elle est soit distribuée gratuitement, soit vendue à prix de marché, vendue à prix social ou donnée sous forme de vivres contre travail) ; - Importation de céréales à commercialiser ; - Liquidation des biens et migration - Exploitation accrue des produits forestiers non ligneux (PFNL) 	<ul style="list-style-type: none"> - Identification et cartographie des zones à risque - SAP ; stockage de récoltes, Fonds de solidarité

	Elevage (gestion des ressources pastorales)	<ul style="list-style-type: none"> - Transhumance vers les régions à fortes potentialités pastorales (pâturages, eau). - Exploitations accrues des ligneux pour le fourrage - Exploitation pastorale accrue des aires protégées (forêts classées, parcs et réserves de faunes) ; - Agrégation des grands troupeaux en 2, voire plus de troupeaux moyens conduits dans des zones agro - climatiques différentes. - Reconversion vers d'autres activités - Utilisation des blocs multinutritionnels pour pallier le déficit qualitatif des fourrages. - Pratique de l'embouche d'animaux par les agriculteurs ; - Complémentation minérale des animaux à base de sel gemme ou de pierre à lécher en réponse à la dégradation des salines ; - Pratique de l'agro- pastoralisme par un engagement agricole des pasteurs et par l'acquisition d'animaux par les agriculteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Production de fourrage et constitution de stocks alimentaires (foin, résidus culturaux, paille, Sous Produits Agro-industriels : SPAI) - Lutte contre les feux de brousse pour éviter la destruction des réserves fourragères de saison sèche. - Délimitation et aménagement des zones à vocation pastorale ; - Aménagement des plans et points d'eau ; - Reboisement avec des espèces appréciées - Elargissement des parcours de pâture
Inondation et éboulement	Habitat et Urbanisme	Promotion des matériaux locaux plus résistants	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'ouvrages de franchissement : caniveaux, - Délocalisation des populations des zones submersibles et inondables ; - Construction des habitations en matériaux définitifs ; - Fermeture des sites aurifères en saison hivernale ; - Mesures juridiques (code de l'habitat et de l'urbanisme, SDAU, POS, RAF...) - Restauration du couvert végétal - Education environnementale - Mise en place des digues végétalisées le long des berges - Bonne gouvernance

Epidémies		Prise en charge	Vaccination, sensibilisation
Incendies de forêt		Mise en défens	- Mise en place de pare feux - Utilisation de feux précoce
Invasion des insectes		Utilisation et des insecticides et pesticides	SAP, surveillance des sites de reproduction

Sources : IFDC, 2008 ; PANA, 2006 ; MAE, 2008, UN-Habitat, 2008, cité par Bazoun, 2008/2009

Là également, le Gouvernement tout comme l'individu et la communauté de base, ont respectivement chacun un rôle à jouer. De façon globale, la mise en œuvre des stratégies d'atténuation relève du Gouvernement, tandis que les stratégies d'adaptation incombent à l'individu ou à la communauté de base.

1.7.2. Rôle du Gouvernement et des autres acteurs

Si l'on analyse le traitement qui a été accordé aux catastrophes naturelles, l'on arrive à la conclusion que beaucoup d'efforts ont été faits au fil des ans, tant au niveau de l'organisation des secours que de la mobilisation des moyens. L'une des capacités remarquables dont dispose le Burkina Faso est son aptitude dans la prévention et la gestion des crises alimentaires qu'il a acquise surtout grâce à l'appui du CILSS dont les compétences en la matière sont reconnues aux plans sous-régional et international. A l'étape actuelle, le Burkina Faso, comme bien d'autres pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, ne peut être surpris par aucune crise alimentaire. Cependant, une appréciation critique permet de constater un déséquilibre dans le niveau d'effort. En effet, l'effort a surtout porté plus sur la gestion que sur la prévention. De façon plus précise, l'Etat et ses partenaires techniques et financiers ont beaucoup plus cherché à remédier aux catastrophes naturelles qu'à les éviter, consacrant ainsi la quasi-totalité des moyens techniques et financiers à la gestion des crises par des distributions massives de secours d'urgence et cela au détriment de la prévention par des politiques économiques, sociales, environnementales, alimentaires, et nutritionnelles intégrées impliquant, l'ensemble des acteurs (publics et privés...) pour une gestion efficace et durable des catastrophes naturelles au Burkina Faso. Lors de la survenue des catastrophes naturelles, on sent la mobilisation des autorités ainsi que des organisations humanitaires. Mais en l'absence de catastrophe naturelle, c'est pratiquement un calme plat.

Cette situation doit être corrigée. L'Etat et ses partenaires techniques et financiers doivent engager un sérieux effort dans le domaine de la prévention des catastrophes naturelles. Il y a au moins trois raisons à cela :

- 1) Une raison stratégique : La vision de la SCADD à l'horizon 2015, intitulée «*le Burkina Faso, une économie productive qui accélère la croissance, augmente le niveau de vie, améliore et préserve le cadre et le milieu de vie, au moyen d'une gouvernance avisée et performante*», se focalise sur les priorités de croissance économique et les aspirations à une meilleure qualité de vie de la population. Cette vision ne peut se réaliser sans une certaine maîtrise des catastrophes naturelles susceptibles de perturber la vie de cette population et de compromettre les objectifs de croissance.
- 2) Une raison économique et éthique : Prévenir est un objectif économique et social plus élevé que gérer. D'ailleurs, ne dit-on pas que mieux vaut prévenir que guérir. La prévention d'une catastrophe naturelle coûte moins cher que sa gestion. La responsabilité sociale de l'Etat l'oblige à tout mettre en œuvre pour mettre les populations à l'abri de toute catastrophe.
- 3) Une raison technique : Les actions de prévention des catastrophes naturelles, notamment les mesures structurelles d'atténuation faisant appel à des investissements constituent des possibilités d'améliorer la situation économique des populations défavorisées et des zones à risque environnemental et social élevé.

L'approche adoptée par les Etats membres du CILSS dans le cadre du projet PREGEC est digne d'intérêt et peut servir de modèle pour la prévention des catastrophes naturelles en général au Burkina Faso. Une bonne prévention des catastrophes naturelles implique un certain nombre d'actions et des niveaux d'intervention différents. Selon la nature des actions et le niveau d'intervention, on peut distinguer schématiquement trois mécanismes : la prévention primaire, la prévention secondaire et la prévention tertiaire.

- **La prévention primaire** : elle consiste à l'éradication des facteurs de risques de catastrophes naturelles. Elle intervient avant la survenue de la catastrophe et tend à empêcher sa survenue. Elle est étroitement liée au processus global de développement économique et social du pays et se déroule dans un cadre de moyen et de long terme, de façon planifiée :
 - ⇒ *Au niveau local*, il y a les actions de prévention telles que les banques de céréales, le renforcement des capacités des populations vulnérables, les activités génératrices de revenus, etc. Elles se déroulent à la base, associant la Société civile, les services étatiques et les bailleurs de fonds, avec les populations vulnérables. Ces actions correspondent plus concrètement à des outils d'intervention.
 - ⇒ *Au niveau régional et national* les actions sont plus de nature politique et d'accompagnement, telles que (i) la sensibilisation des acteurs aux problèmes de catastrophes naturelles des régions ou du pays, (ii) l'élaboration de stratégies adaptées favorisant les échanges d'expériences entre les régions, la création d'activités génératrices de revenus, la création de cadres de dialogue, etc. (iii) la concertation des acteurs dans les zones à risques et auprès des groupes vulnérables. La concertation permet l'identification des groupes vulnérables, la sensibilisation des divers acteurs, la mobilisation et la coordination des ressources humaines et financières pour des interventions appropriées sur le terrain en faveur des groupes vulnérables. Ce cadre de concertation et de coordination est un puissant instrument pour faciliter les interventions.
- **La prévention secondaire** : elle consiste à la gestion en situation réelle de catastrophe. Elle vise à atténuer les catastrophes naturelles qui n'ont pu être évitées par la prévention primaire et de circonscrire leur évolution et leur durée. L'action la plus importante à ce niveau est la mise sur pied d'un système d'information, de ciblage, de surveillance périodique des zones et populations à risques. Un tel système d'information a pour but de détecter à un stade précoce, les risques de catastrophes naturelles afin d'en informer les structures appropriées à agir rapidement. Le mécanisme de prévention secondaire repose fortement sur la qualité du système d'information mis en place, mais aussi sur les capacités des acteurs à se coordonner, à analyser et vérifier la qualité des données et à prendre rapidement des décisions et à se doter d'un plan d'urgence adapté à chaque niveau d'intervention avant même la venue des catastrophes naturelles. Les interventions sont du type mobilisation des fonds, des ressources humaines, distribution des produits alimentaires et matériels de survie, etc.

Ce type de prévention est généralement piloté au niveau régional, national, selon l'envergure de la catastrophe et se déroule toujours dans un cadre de court terme, moins d'un an, et souvent imprévisible.

- **La prévention tertiaire** : elle a lieu après la catastrophe naturelle. Ce type de prévention fait appel à des interventions destinées à réduire les diminutions de capacités d'action consécutives aux catastrophes naturelles et préparer la réinsertion économique, sociale des populations touchées dans le processus de développement économique du pays. Elle se déroule dans un cadre de court et moyen termes, sur des périodes de quelques mois ou une année, avant de réintégrer le cycle des actions de type prévention primaire.

Avant et lors de la survenue d'une catastrophe, le Gouvernement a un rôle de premier plan à jouer. Les autres acteurs également doivent jouer leur partition de façon concertée avec le Gouvernement pour y ait une plus grande synergie et efficacité. D'où la nécessité de définir les rôles de chaque intervenant.

1 - Rôle du Gouvernement

Ce rôle se comprend comme suit :

- Mise en œuvre de politiques macro-économiques appropriées prenant clairement en compte les catastrophes naturelles ;
- Impulsion d'un cadre institutionnel viable par son assistance dans la création de structures nationales et locales chargées de la prévention et de la gestion des risques et catastrophes;
- Impulsion d'activités d'accompagnement susceptibles d'améliorer et de renforcer la participation des acteurs socio-économiques et socio-professionnels;
- Mise en place d'une coordination pour les différentes composantes de la prévention et de la gestion des risques et catastrophes, à savoir, les outils d'information, la mobilisation des acteurs et partenaires (publics et privés), la mobilisation des ressources (internes et externes) et les outils d'interventions. Cette coordination devrait être largement ouverte aux représentants des acteurs socio-économiques et socio-professionnels, et suffisamment flexible pour une meilleure participation des acteurs décentralisés des régions, provinces, départements et villages ;

2 - Rôle des acteurs décentralisés

Les acteurs décentralisés doivent :

- Contribuer à la mise en œuvre des programmes nationaux de prévention, de gestion et d'atténuation des risques et catastrophes ;
- Elaborer et appliquer des programmes et plans locaux de prévention, de gestion et d'atténuation des risques et catastrophes ;
- S'investir dans l'information, la formation et la sensibilisation des populations victimes ;
- Mobiliser les moyens techniques et financiers ;
- Coordonner les interventions des différents acteurs humanitaires au niveau décentralisé.

3 - Rôle des partenaires techniques et financiers

Les partenaires techniques et financiers doivent, en relation étroite avec l'ensemble des acteurs (publics et privés) :

- Appuyer le Gouvernement dans la mise en œuvre de son PNMR et de ses Plans ORSEC ;
- Appuyer le Gouvernement dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets et programmes de prévention et de lutte contre les catastrophes naturelles ;
- Soutenir la recherche et l'enseignement dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes ;
- Participer au renforcement des capacités du CONASUR.

Pour le Burkina Faso, on peut proposer un dispositif de prévention et de gestion des catastrophes naturelles ayant les trois fonctions précises suivantes:

- **politique** : elle correspond à un cadre de coordination et d'orientation, le CONASUR, réunissant les divers acteurs autour d'une même table et la prise de décision qui revient à chaque acteur pour agir selon les responsabilités qui lui reviennent. C'est à ce niveau que sont discutées les règles d'application du PNMR, des Plans ORSEC, du Code de conduite humanitaire. La fonction politique permet aussi d'assurer la coordination des acteurs et une utilisation optimale des ressources.
- **Fonction technique** : elle intègre l'information et les interventions. Concrètement, elle consiste à développer des outils d'information pour aider à la prise de décision et des outils d'interventions directes sur le terrain en faveur des groupes vulnérables aux catastrophes naturelles. Par exemple, les systèmes d'alerte précoce, constituent d'importants outils d'aide à la décision ; le pré-positionnement des stocks d'urgence, les distributions de vivres et de matériels de survie, la mise en œuvre de programmes d'emplois à haute intensité de main d'œuvre, etc., sont autant d'outils d'interventions directes auprès des groupes vulnérables.
- **Fonction d'analyse et d'accompagnement** : Fonction transversale, elle regroupe toutes les actions destinées à la mise en œuvre des fonctions politique et/ou techniques: mobilisation des ressources, analyses, information, sensibilisation des acteurs, formation, renforcement des capacités, réflexions, recherches et études, appui technique, suivi-évaluation.

Schématiquement, ce dispositif se présente comme suit :

Tableau N° 9 : Dispositif de prévention et de gestion des risques et catastrophes par fonction et par niveau d'intervention.

<p>1 - FONCTION POLITIQUE</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Niveau national ; ◆ Niveau décentralisé. 	<p>Prise de décision à travers :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le cadre institutionnel • Le cadre de concertation et de coordination • Le cadre de mobilisation des acteurs et des ressources.
<p>2 - FONCTION TECHNIQUE</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Niveau national; ◆ Niveau décentralisé. 	<p>Aide à la prise de décisions et à l'intervention à travers :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les outils d'information (aide à la prise de décision) : <ul style="list-style-type: none"> • Dispositifs centraux d'alerte précoce • Dispositifs déconcentrés d'alerte précoce • Dispositifs partenaires d'alerte précoce - Les outils d'intervention (aide à l'intervention) : <ul style="list-style-type: none"> • PNMR • Plans ORSEC • Stocks de sécurité alimentaire (national, décentralisé, local) • Moyens logistiques • Pré-positionnement de stocks d'urgence • Distributions de vivres et de matériels de survie • Emplois à haute intensité de main-d'œuvre • Etc.

3 – FONCTION D’ANALYSE ET D’ACCOMPAGNEMENT ♦ Niveau national ; ♦ Niveau décentralisé.	Fonction transversale assurée par le Gouvernement et ses partenaires techniques et financiers à travers : • La mobilisation des acteurs (publics et privés, centralisés et décentralisés), notamment du Groupe de coordination humanitaire, etc.) • La mobilisation des ressources (techniques, financières, humaines).
--	--

Outre la proposition d’actions spécifiques et urgentes pour faire face aux inondations du 1^{er} septembre 2009, le PDNA du Burkina a suggéré au Gouvernement, dans le but d’améliorer la prévention, la réponse et la gestion des catastrophes naturelles/techniques, un certain nombre de recommandations. Même en l’absence de toute catastrophe, le Gouvernement a toujours un rôle à jouer. C’est ainsi que les recommandations du PDNA ci-dessous rappelées sont à mettre en œuvre :

- ♦ Designer, renforcer ou créer une institution forte (en capacités humaines, techniques, matérielles et financières) pour gérer la Gestion des Risques et Désastres, incluant une relecture des textes portant sur les attributions respectives de la DGPC et du CONASUR afin de spécifier les rôles de chacun;
- ♦ Créer des unités de Sapeurs Pompiers dans les 13 régions administratives et renforcer celles qui existent dans les communes à statut particulier (Ouagadougou et Bobo Dioulasso);
- ♦ Créer des lignes budgétaires pour s’assurer que les ressources financières mises à la disposition des acteurs clés soient pour leurs investissements et non leur fonctionnement ;
- ♦ Les budgets des ministères sectoriels devraient intégrer des lignes d’actions afin de s’assurer que la gestion des risques et désastres et plus précisément la réduction du risque et de la vulnérabilité soient prises en compte dans leurs attributions respectives ;
- ♦ Faire des investissements importants dans le renforcement des capacités humaines, dans l’acquisition de matériel et équipements pour les acteurs clés (sapeurs pompiers, DMN, CONASUR, DGPC et collectivités territoriales/locales) ;
- ♦ Appuyer les communes dans l’élaboration des Plans de prévention des risques naturels et technologiques ;
- ♦ Mettre en place un système d’alerte précoce contre les inondations qui permettra d’informer à l’avance les autorités compétentes sur l’imminence des inondations. Ce système facilitera l’évacuation des populations des zones d’habitations et permettra aussi d’éviter/réduire les pertes humaines et économiques ;
- ♦ Préparer et former la population afin qu’elle développe une culture de réaction immédiate et efficace lorsque l’alerte précoce sera déclenchée ;
- ♦ La Direction Générale de la Météorologie doit être incluse dans les acteurs clés du RRC afin qu’elle puisse assurer ses rôles, responsabilités et attentes dans le circuit institutionnel existant ;
- ♦ Etablir une meilleure coordination multisectorielle entre les ministères et les acteurs clés afin de garantir une approche commune pour la prévention et gestion des catastrophes ;
- ♦ Opérer un agencement du Plan ORSEC national avec le PNMR ;
- ♦ Intégrer la gestion mortuaire dans les plans de contingence.

1.7.3. Alerte précoce aux inondations

La question des inondations est très préoccupante à l'heure actuelle au Burkina Faso pour différentes raisons. Tout d'abord, les inondations sont devenues de plus en plus fréquentes et leur gestion extrêmement coûteuse comme en témoigne la somme des moyens techniques et financiers qu'a nécessité la riposte aux inondations du 1^{er} septembre 2009 et de l'année 2010. A tout cela, il faut ajouter le dénuement total des populations concernées, notamment des populations rurales. Sur ce plan, le Gouvernement doit développer un système d'alerte précoce en complément à ceux déjà existants. Dans cet ordre d'idées, les propositions concrètes ci-dessous sont faites :

1. Constitution d'une base de données sur les zones inondables

Comme dans tout système d'alerte précoce, il est nécessaire aussi dans le cas de l'alerte précoce sur les inondations de constituer une base de données pertinente. A cet effet, l'on peut s'appuyer sur :

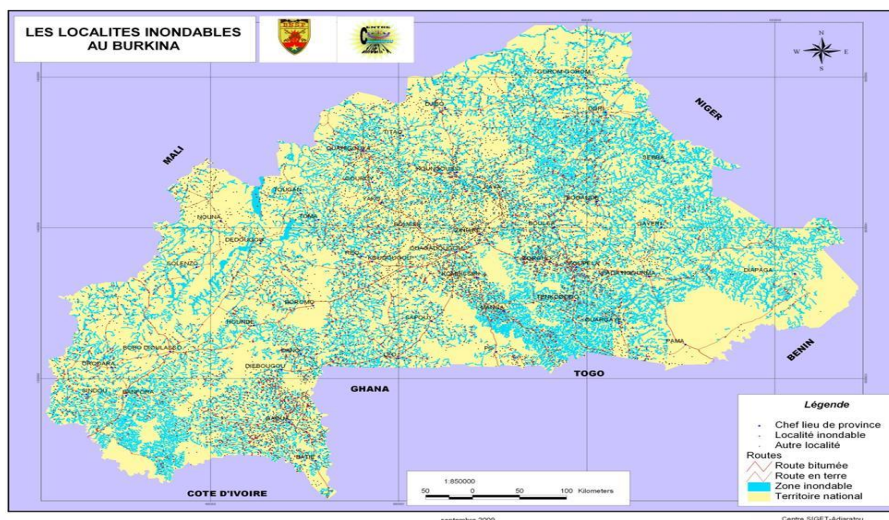
- La pluviométrie ;
- L'hydrologie ;
- La géomorphologie ;
- Etc.

A titre d'information, un tel travail a été réalisé par le bureau d'études SIGET basé à Ouagadougou.

2. Cartographie des zones inondables

La cartographie permet de visualiser la réalité obtenue des données ci-dessus collectées. La carte des localités inondables du Burkina Faso réalisée par SIGET se présente comme suit :

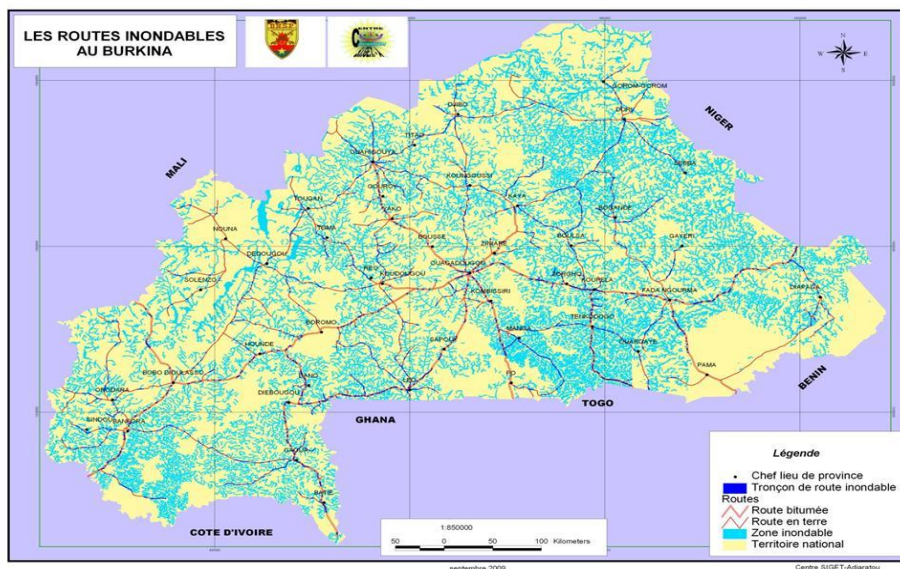
Carte N° 2 : Localités inondables du Burkina Faso



Source : SIGET

Celle des routes inondables existe également :

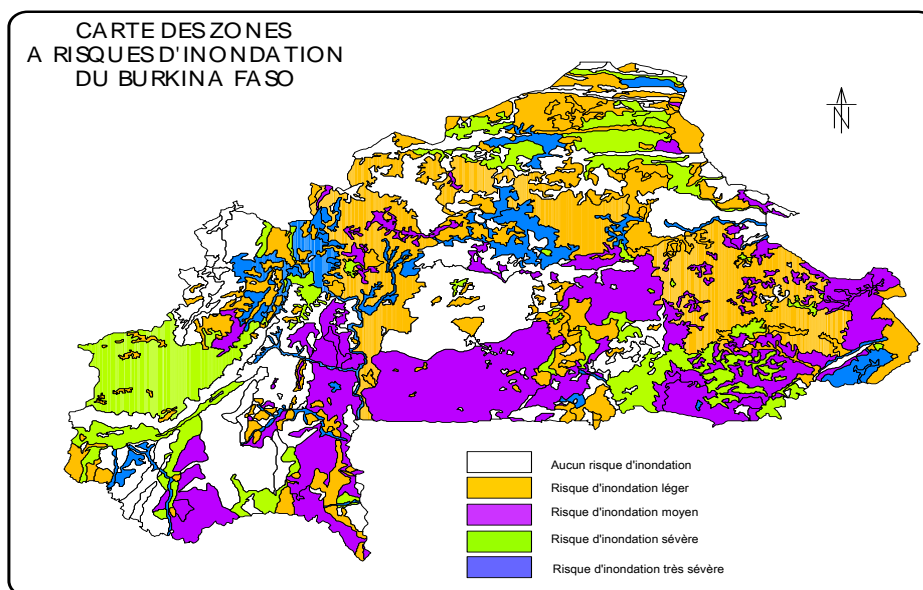
Carte N° 3 : Routes inondables du Burkina Faso



Source : SIGET

Une autre carte élaborée par la DMN caractérise les risques d'inondation :

Carte N°4 : Zones à risques d'inondations au Burkina Faso

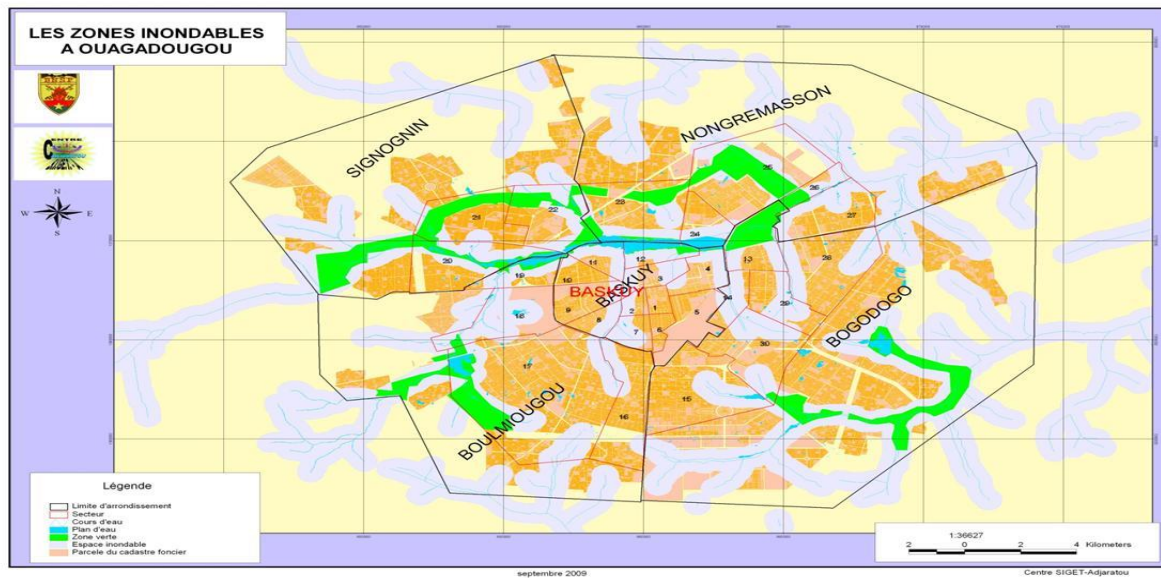


Source : Direction de la météorologie nationale

Ces informations de base permettent aux autorités compétentes (administration centrale et décentralisée) de se faire une idée de ce qui pourrait advenir en cas de pluies abondantes. Ainsi, l'on connaît a priori les régions, les provinces et les départements qui sont exposés à des risques d'inondations.

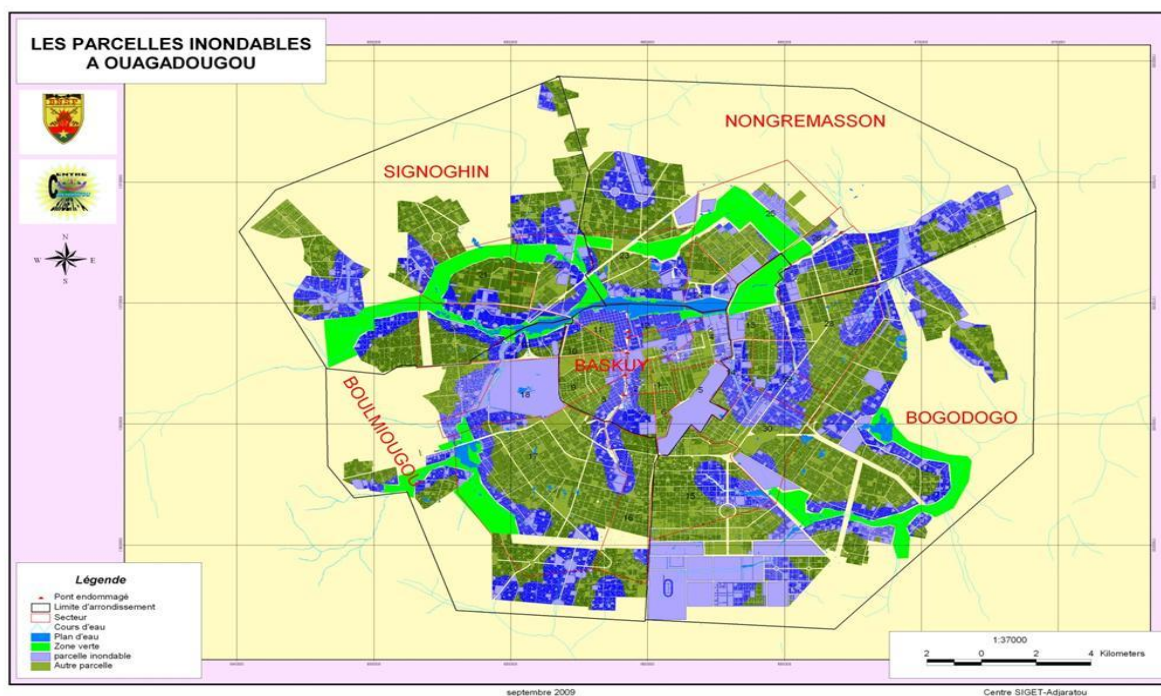
Un travail plus précis a été fait toujours par le bureau d'études SIGET pour la ville de Ouagadougou et a abouti à une meilleure connaissance des risques d'inondations :

Carte N° 5 : Zones inondables de la ville de Ouagadougou



Source : SIGET

Carte N° 6 : Parcelles inondables de la ville de Ouagadougou



Source : SIGET

Dans le cas de la ville de Ouagadougou, il est possible à partir des références figurant sur le permis urbain d'habiter (PUH), d'identifier les parcelles inondables. Ces données de base peuvent aider le Gouvernement, le maire de la Commune ainsi que les maires d'arrondissements à prendre des décisions d'interdiction d'occupation de certains espaces, de déplacement et de réinstallation de certaines populations, de mise en valeur appropriée des parcelles à risques (plantation d'arbres, réalisation d'espaces de promenades, etc.). Ainsi, l'urbanisation peut se faire de façon plus rationnelle.

Il est souhaitable qu'un tel travail puisse être étendu au moins aux grandes villes du Burkina Faso à forte concentration de population.

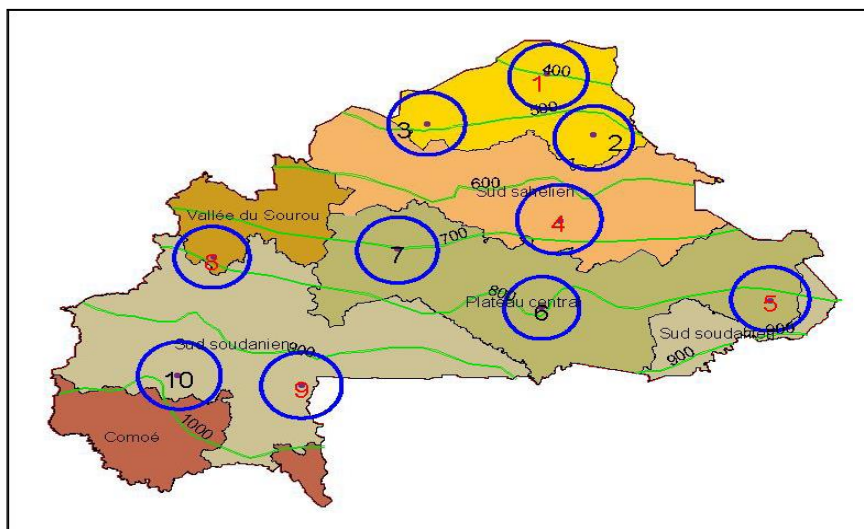
3. Cartographie des risques de catastrophes

Les zones présentant des risques de catastrophes doivent être cartographiées. Pour ce faire, le Programme d'action national d'adaptation à la variabilité et aux changements climatiques (PANA) a utilisé six critères pour identifier les dix (10) zones les plus vulnérables au Burkina Faso. Les critères utilisés ont été les suivants :

- Risques d'inondation ;
- Bilan céréalier ;
- Incidence de la pauvreté ;
- Importance du cheptel ;
- Pression de la transhumance ;
- Diversification des cultures.

Leur combinaison a permis d'aboutir à la carte ci-dessous :

Carte N° 7 : Zones présentant des risques de catastrophes



Source : PNMR

Ce travail fournit une base intéressante et mérite d'être poursuivi. Ainsi, l'on pourra disposer à terme de données et de cartes plus précises sur la vulnérabilité de l'ensemble du pays.

4. Identification des populations vulnérables

Une fois que les zones à risque de catastrophes sont identifiées, il faut procéder à une estimation des populations vulnérables. Un tel travail peut être fait de façon concertée par les techniciens du SAP existant. Ces techniciens possèdent déjà une certaine expérience dans l'estimation des populations vulnérables dans le cadre du bilan alimentaire. Une telle expérience pourrait être mise à profit pour déterminer les populations vulnérables dans la situation particulière des inondations. En cas de besoin, une méthodologie appropriée pourrait être élaborée.

5. Mise en place d'un dispositif de collecte de données et de surveillance

Cette mise en place d'un dispositif de collecte de données et de surveillance ne consiste pas à créer de nouvelles structures. Il s'agit de s'appuyer sur les dispositifs existants de suivi de la campagne agricole et de la situation alimentaire. Des données additionnelles à collecter par chaque composante du dispositif seront définies en vue d'aider à une meilleure prévention des inondations. De même, de nouvelles responsabilités notamment en matière de surveillance leur seront assignées. En définitive, un renforcement de leurs capacités sera nécessaire.

6. Définition des indicateurs et seuils d'alerte

La définition des indicateurs et seuils fait partie intégrante du travail de construction d'un système d'alerte précoce. Ces indicateurs et seuils contiennent des informations de nature à faciliter la prise de décision et l'organisation des secours d'urgence.

A titre illustratif, deux exemples peuvent être cités, l'un dans le domaine de sécurité alimentaire, l'autre dans le domaine de la santé.

Dans le cadre du PNOCSUR, quatre seuils nationaux et quatre seuils provinciaux caractérisent la situation alimentaire des populations. Le croisement des seuils nationaux et des seuils provinciaux a permis d'identifier cinq situations possibles d'intervention. De même, conformément au Plan national de contingence multi risques de préparation et de réponse aux catastrophes et à la Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire (SNSA), plusieurs types d'interventions peuvent alors être menés selon les scénarii établis dans le Plan National d'Organisation et de Coordination des Secours d'Urgence et de Réhabilitation. Il s'agit des actions d'atténuation pouvant comprendre les actions d'aide alimentaire d'urgence, de réhabilitation, de soutien et d'incitation.

En ce qui concerne le domaine de la santé, le Plan national de contingence multi risques de préparation et de réponse aux catastrophes a défini des seuils épidémiques pouvant servir de base pour déclencher les actions appropriées. Ces seuils sont donnés au tableau N°10 ci-dessous.

Tableau N°10 : Seuils épidémiques

EPIDEMIES	SEUILS
Choléra	1 cas confirmé
Méningite	Taux d'attaque : 8 cas pour 100 000 habitants en 1 semaine
Fièvre jaune	1 cas confirmé
Grippe aviaire	1 cas confirmé

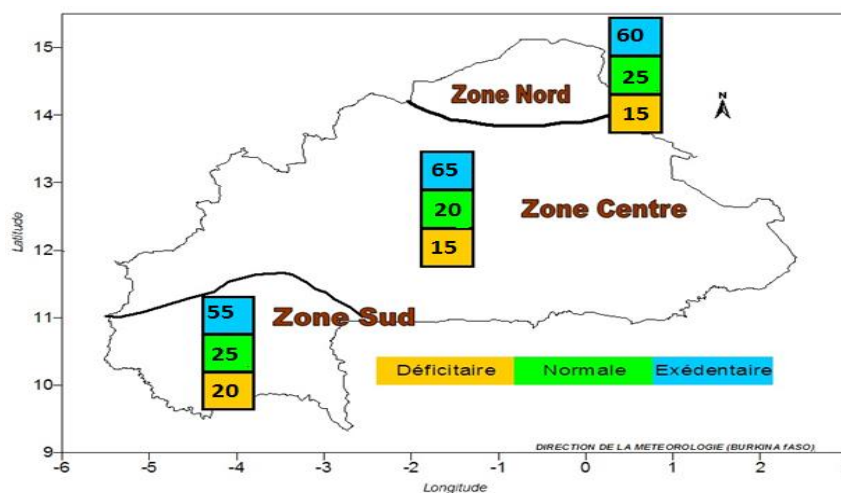
Il s'agira de bâtir des seuils similaires pour les cas d'inondations. Un appui peut être demandé aux PTF pour la réalisation d'un tel travail qui rendra d'énormes services à l'Etat et aux organisations impliquées dans l'aide humanitaire.

7. Exploitation des données des prévisions saisonnières des pluies pour l'Afrique de l'Ouest

Chaque année les prévisions saisonnières des pluies et des débits des principaux bassins fluviaux des pays de l'Afrique de l'Ouest, du Tchad et du Cameroun (PRESAO) pour la période juillet-août-septembre sont établies et diffusées par le Comité permanent Inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) et le Centre africain des applications de la météorologie au développement (ACMAD) basé à Niamey, République du Niger, en collaboration avec les grands centres mondiaux de prévision climatique et les représentants des services météorologiques et hydrologiques nationaux d'Afrique de l'Ouest et du Centre. Ces prévisions saisonnières constituent une bonne base pour l'alerte précoce et la prise en charge des catastrophes naturelles avant leur survenue.

A titre d'exemple, la prévision saisonnière pluviométrique pour la période juillet-août-septembre (JAS), actualisée en juillet 2011 pour le Burkina Faso comme l'indique la carte N° 8 ci-dessous :

Carte N°8 : Prévisions saisonnière pluviométrique JAS 2011



Source : DGMN, 2011

Les prévisions sont représentées sous forme de boîte comme suit : la boîte supérieure indique le pourcentage de chance que les cumuls pluviométriques saisonniers soient supérieurs à la normale ou que les écoulements de la saison soient supérieurs à la moyenne. La boîte du milieu indique le pourcentage de chance d'une saison moyenne et la boîte du bas indique celui d'une saison dont la pluviométrie ou les écoulements sont inférieurs à la moyenne. Par exemple le schéma ci-dessous indique, s'agissant par exemple de la pluviométrie, 65% de chance pour des précipitations supérieures à la normale, 20% de chance pour des précipitations normales et 15% de chance pour des précipitations déficitaires. Par « normale » il faut comprendre les précipitations de la période 1971-2000.

65	% chance d'avoir des précipitations supérieures à la normale
20	% chance d'avoir des précipitations normales
15	% chance d'avoir des précipitations inférieures à la normale (déficitaires)

Les prévisions hydrologiques concernant les deux bassins fluviaux du Burkina Faso étaient ainsi qu'il suit :

Fleuve Volta : des écoulements supérieurs à la normale avec une probabilité de 45% sont prévus. Par contre, les prévisions donnent une situation déficitaire dans la partie aval du bassin. La normale 1971-2000 des débits des hautes eaux (approximativement de juillet à octobre) à la station Volta Noire en Côte-d'Ivoire est de $290 \text{ m}^3/\text{s}$. La tendance excédentaire prévue dans le haut bassin pourrait combler le déficit d'eau dans la partie aval et permettre la satisfaction des besoins en eau dans ce bassin.

Fleuve Comoé : des écoulements déficitaires sont attendus avec une probabilité de 45%. Les débits moyens des hautes eaux sont : $205 \text{ m}^3/\text{s}$ à la station de Kafolo en amont du bassin, $530 \text{ m}^3/\text{s}$ pour Serebou au centre du bassin et $595 \text{ m}^3/\text{s}$ pour Aniassue en aval. Une situation de débits inférieurs à la moyenne dans ce bassin n'implique pas forcément une pénurie d'eau. Ce bassin se situe dans une zone de pluviométrie plus abondante par rapport aux besoins courants des populations.

Ces prévisions saisonnières sont accompagnées de recommandations pratiques pour chaque pays pour permettre aux différents acteurs du développement de prendre les précautions nécessaires. Pour ce qui concerne le Burkina Faso, la DGMN a fait des recommandations pratiques concernant l'agriculture, l'élevage, les transports, l'industrie, l'environnement et l'aménagement du territoire.

Ces prévisions saisonnières doivent faire l'objet d'une diffusion la plus large possible pour permettre aux personnes susceptibles d'encourir des risques de catastrophes ou impliquées dans la gestion des catastrophes de réfléchir suffisamment à temps aux dispositions éventuelles à prendre. En cela, elles constituent un bon outil d'aide à la décision. C'est dans ce cadre que le MASSN, avant l'installation de la saison des pluies, tient une réunion d'information avec tous les maires du Burkina Faso. Cette bonne initiative est à maintenir et la participation des autres ministères techniques est à renforcer.

1.7.4. Déclaration de l'état de catastrophe

La déclaration de l'état de catastrophe est un acte administratif indispensable au déclenchement des actions de secours et de réhabilitation. La plupart des organisations intervenant dans l'action humanitaire posent parfois comme condition la déclaration de l'état de catastrophe par les autorités du pays concerné avant de se mobiliser, ce qui se comprend aisément. Tenant compte de ce fait, il importe que les autorités politiques et administratives agissent suffisamment à temps.

La déclaration de catastrophe peut se faire à différents niveaux selon la localisation et la gravité de la catastrophe. Si la catastrophe est d'envergure nationale, la déclaration doit être faite par décret en Conseil des ministres. Dans certains cas comme lors des inondations du 1^{er} septembre 2009, un appel à la communauté internationale doit être lancé par le Président du Faso. Si la catastrophe touche plusieurs régions du pays, la déclaration doit être faite par le Ministre en charge de l'administration du territoire.

Avec la décentralisation de l'administration en cours et la répartition des compétences, la déclaration de l'état de catastrophe peut être faite par le gouverneur de région ou le haut-commissaire selon l'envergure géographique, après avis de l'administration centrale.

Par ailleurs, il faut savoir que cette déclaration de l'état de catastrophe comporte des effets juridiques importants en ce qu'elle conditionne de nombreuses autres mesures qui s'imposent aux autorités nationales en matière de prévention et de gestion des risques et catastrophes. En effet, la déclaration de catastrophe déclenche l'utilisation des stocks nationaux de sécurité, du Fonds de prévention et de gestion des catastrophes, la mise en application des compensations, indemnisations et de l'assistance financière, des systèmes d'assurances en matière de catastrophes. Elle conditionne également les requêtes d'assistance adressées à la communauté internationale.

1.7.5. Mesures d'évacuation préventive

Il est aujourd'hui admis qu'une obligation de porter secours aux victimes d'une catastrophe sur son territoire pèse sur chaque Etat. « Cette responsabilité de l'Etat face aux catastrophes est une responsabilité politique qui a son fondement dans la notion même de l'Etat : organiser la communauté des individus et pourvoir à un certain nombre de leurs besoins vitaux au nombre desquels figurent en première place la sauvegarde de la vie, des biens et de l'environnement »³. Cela oblige l'Etat à prendre des lois et règlements en relation avec les risques auxquels le pays est exposé. En la matière, l'action de l'Etat doit être centrée surtout sur la prévention au regard des coûts élevés et croissants de la gestion des catastrophes et crises humanitaires.

Selon le document de Politique nationale de protection civile, la stratégie de l'Etat en vue de prévenir les accidents, sinistres et catastrophes et de réduire leurs conséquences consiste à mettre en place un système de sauvegarde de la population, des biens et de l'environnement basé sur une analyse et une évaluation des dangers et des risques auxquels le pays est confronté. En ce qui concerne spécifiquement la prévention, ce système de sauvegarde comporte les éléments suivants :

- les mesures normatives imposant le respect des règles administratives et techniques relatives à la sécurité des personnes et des biens et à la protection de l'environnement ;
- les mesures réglementaires en matière d'urbanisme permettant la maîtrise du droit de l'utilisation du sol dans des zones à risques ;
- l'information et la sensibilisation de la population, à la fois sur les dangers et risques auxquels le pays est exposé et sur les plans qui auront été arrêtés en vue d'y faire face.

En ce qui concerne en particulier la construction, l'urbanisme et l'habitat, l'Etat doit adopter des réglementations rigoureuses. Cela consiste, par exemple, à limiter le nombre de constructions dans des zones exposées à des risques naturels ou à définir des zones de sécurité autour d'installations dangereuses. S'agissant des zones à risques, notamment des zones inondables, il convient d'appliquer de manière effective les textes existants, notamment le Code de l'urbanisme et au besoin, procéder à l'évacuation de manière préventive de tous les habitants concernés. Ces personnes déplacées seraient réinstallées dans des trames d'accueil propices, sur la base de textes législatifs et réglementaires précis.

1.7.6. Actions de secours d'urgence

En cas de survenue de catastrophe ou de crise humanitaire, les actions d'urgence relèvent à la fois de la protection civile et de l'assistance humanitaire. Il est bien entendu qu'avant que n'intervienne l'assistance humanitaire, les populations victimes doivent être sauvées.

³ Plan d'action mondial pour le développement de la protection civile » OIPC, XIème Conférence mondiale de la protection civile, 1998, Beijing, Chine.

L'ensemble des actions d'évacuation d'urgence comprend les séquences suivantes :

- Le sauvetage ;
- L'évacuation ;
- L'assistance sanitaire, sociale, alimentaire ;
- L'hébergement.

Avec l'adoption des plans ORSEC, les secours d'urgence sont désormais mieux organisés. En effet, l'arrêté conjoint N° 2011-011/MATD/MASSN du 28 mars 2011 portant organisation des opérations de secours donne toutes les précisions nécessaires. Cet arrêté décrit : (i) les structures susceptibles de participer aux opérations de secours, (ii) l'articulation des opérations de secours, (iii) le commandement des opérations de secours.

Aux termes de cet arrêté, chaque plan ORSEC, qu'il soit national, régional, provincial ou communal comporte les groupes opérationnels suivants :

- Secours-sauvetage ;
- Santé ;
- Entraide et réhabilitation ;
- Police-circulation-renseignements
- Transports et travaux ;
- Armées.

Le rôle et la composition de chaque groupe opérationnel sont aussi précisés dans cet arrêté.

A titre d'exemple, le groupe opérationnel « Secours et sauvetage » est chargé :

- Des opérations de sauvetage ;
- De la lutte contre le sinistre ;
- Des soins immédiats aux victimes ;
- Des évacuations des victimes.

Il comprend dans la mesure du possible :

- Un représentant de la BNSP, coordonnateur ;
- Un représentant du ministère de la santé ;
- Un représentant de la Direction du Service de santé des forces armées ;
- Un représentant de l'Armée de l'air ;
- Un représentant de la Croix-Rouge burkinabè.

Sur cette base, l'on peut dire qu'en cas de catastrophe ou de crise humanitaire, les actions d'évacuation d'urgence à mener ainsi que les acteurs concernés sont bien connus.

1.7.7. Indemnisation des victimes

1.7.7.1. Approche méthodologique

L'indemnisation de personnes victimes de catastrophes ne fait pas au Burkina Faso l'objet d'une législation ou d'une réglementation précise. Mais au regard de la fréquence et de l'impact économique et financier des catastrophes naturelles sur le budget de l'Etat, il est indispensable d'élaborer des textes appropriés en la matière pour indemniser avec justice et équité les personnes qui viendraient à être victimes de catastrophes naturelles. Cela se justifie d'autant plus que lors de la survenue de catastrophes naturelles, les personnes victimes ou affectées ont le regard fixé sur l'Etat dont on attend qu'il prenne ses responsabilités.

En la matière, l'on peut s'inspirer de deux sources législatives et réglementaires pour faire des propositions pratiques en vue de l'indemnisation des personnes victimes de catastrophes :

1. Le Traité instituant une organisation intégrée de l'industrie des assurances dans les Etats africains dénommée Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances, en abrégé CIMA. Le Burkina Faso est membre de la CIMA. Le Traité de la CIMA contient en son annexe 1 le Code des assurances qui définit la législation unique des assurances.
2. Les textes réglementaires adoptés par le Gouvernement du Burkina Faso dans le cadre de la Journée de pardon. En effet, en 2001 et 2002 le Gouvernement du Burkina Faso a pris un certain nombre de décrets pour l'indemnisation des personnes victimes de la violence en politique. Même si les deux situations ne sont pas strictement comparables, il faut reconnaître que les modalités d'indemnisation définies par ces décrets peuvent servir de modèles pour l'indemnisation de personnes victimes de catastrophes naturelles. Du reste, ces décrets ont été pris conformément aux dispositions prévues dans le Code des assurances de la CIMA.

1.7.7.2. Détermination des personnes concernées

En nous référant à l'esprit du Décret N° 2002-97/PRES/PM du 5 mars 2002 portant modalités d'indemnisation des personnes victimes de la violence en politique, on peut aussi regrouper les personnes victimes de catastrophes naturelles en deux catégories :

- Les personnes ayant perdu la vie ;
- Les personnes ayant subi divers préjudices.

1.7.7.3. Définition des critères et conditions d'indemnisation

Dans le même ordre d'idées, on peut s'inspirer des dispositions de l'article 2 du décret N° 2001-276/PRES/PM du 8 juin 2001 portant critères et conditions d'indemnisation des personnes victimes de la violence en politique, pour distinguer deux composantes pour l'indemnisation des personnes victimes de catastrophes naturelles :

- Une part fixe forfaitaire ;
- Une part modulable suivant des critères préalablement définis.

La part fixe forfaitaire s'appliquerait à tous les cas de catastrophes naturelles ayant entraîné la mort de la victime.

La part modulable serait déterminée en fonction des préjudices physiques et économiques.

Le préjudice physique est l'atteinte à l'intégrité humaine ayant entraîné une réduction de la capacité physique de la personne. Le taux d'incapacité est fixé par expertise médicale.

Le préjudice économique est l'atteinte au patrimoine de la personne victime ayant entraîné des dégradations ou des pertes définitives d'éléments composant ce patrimoine.

Les ayant-cause du défunt comprennent le ou les conjoints, les enfants et les ascendants directs, père et mère.

1.7.7.3.1. Cas des ayant cause des victimes ayant perdu la vie

Les ayant cause des victimes de catastrophes naturelles ayant perdu la vie auraient droit à une indemnisation au titre de la réparation du préjudice moral qui constitue la part fixe forfaitaire et à une indemnisation au titre des préjudices économiques, qui constituent la part modulable.

Le calcul de la part fixe forfaitaire prend en compte la réparation du préjudice moral résultant des souffrances psychologiques éprouvées par les proches parents et du fait du décès de la victime. Le montant de cette somme forfaitaire peut être fixé par le Gouvernement et majoré en fonction du lien de parenté avec la victime :

- Montant pour chaque conjoint survivant ;
- Montant pour chaque enfant mineur au moment des faits ;
- Montant pour chaque enfant majeur ;
- Montant pour chaque ascendant.

Le montant de la majoration doit se faire de façon croissante.

Le calcul de la part modulable prend en compte la réparation du préjudice économique, constitué du manque à gagner financier ou matériel résultant du décès de la personne et éventuellement d'autres préjudices qu'auraient subis les ayant cause et en relation étroite avec le décès.

En définitive, l'indemnité globale revenant aux ayant cause au titre des préjudices économiques est composée comme suit :

- D'une part modulable ;
- De frais funéraires et de tombes.

A titre d'exemple, la part modulable peut être fixée en fonction :

- De la classification professionnelle de la victime dans la fonction publique s'il s'agit d'un civil ;
- Des revenus annuels de la victime s'il s'agit d'un particulier.

Il peut être alloué aux familles des victimes décédées des sommes forfaitaires pour les frais funéraires et de tombes.

1.7.7.3.2. Cas des personnes ayant subi divers dommages

Au-delà des pertes suscitées, il peut y en avoir d'autres. Dans le cas d'espèce, il s'agit d'indemnisation de personnes ayant subi divers préjudices. Sont concernés par cette indemnisation les personnes victimes de blessures ou par exemple fait l'objet de déguerpissement, ou encore les personnes pouvant justifier tous autres préjudices résultant de catastrophes naturelles.

Ces victimes auraient droit à une indemnisation au titre de la part modulable qui prend en compte les préjudices économiques et physiques.

1.7.7.3.2.1. Du préjudice économique

Conformément aux dispositions de l'article 6 du décret N° 2001-276/PRES/PM du 8 juin 2001 portant critères et conditions d'indemnisation des personnes victimes de la violence en politique, « le préjudice économique est l'atteinte au patrimoine de la personne ayant entraîné des dégradations ou des pertes définitives d'éléments composant ce patrimoine. Il est déterminé par expertise d'un commissaire priseur ».

Des cas de blessures

En cas de blessures, l'indemnisation des personnes victimes se décompose éventuellement comme suit :

- Le remboursement des frais médicaux et pharmaceutiques ;
- L'indemnisation liée à l'incapacité temporaire ou permanente ;
- L'indemnisation liée à l'assistance d'une tierce personne ;
- L'indemnisation liée au préjudice de carrière.

Les frais médicaux et pharmaceutiques peuvent être remboursés sur présentation de pièces justificatives, ou à défaut par le versement à la victime d'une somme forfaitaire après avis d'expert.

La durée de l'incapacité temporaire est fixée par expertise médicale. En cas de perte de revenus, l'évaluation du préjudice peut être basée :

- Pour les personnes salariées, sur le revenu net mensuel moyen (traitement, salaires, avantages ou primes de nature statutaire) perçu au cours des six mois précédents les faits incriminés ;
- Pour les personnes non salariées disposant de revenus, sur les déclarations fiscales des deux dernières années précédant les faits incriminés ;
- Pour les personnes majeures ne pouvant justifier de revenus, sur le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) mensuel.

Dans les deux premiers cas, l'indemnité mensuelle à verser est soumise à plafonnement.

Le taux d'incapacité permanente est fixé par expertise médicale en tenant compte de la réduction de la capacité physique. L'incapacité permanente ouvre droit à une indemnisation si son taux atteint au moins 15%.

L'indemnité est calculée :

- Pour les salariés en fonction de la perte réelle et justifiée du revenu mensuel ;
- Pour les non salariés en fonction de la perte de revenus établis et justifiés.

Dans tous les cas, l'indemnité est soumise à plafonnement.

Toute personne présentant un taux d'incapacité permanente au moins égal à 80% par exemple, peut prétendre à une indemnité pour assistance d'une tierce personne.

L'assistance doit faire l'objet d'une prescription médicale expresse confirmée par expertise.

L'indemnité allouée est également soumise à plafonnement.

Le préjudice de carrière s'entend :

- Soit de la perte de chance certaine d'une carrière à laquelle peut raisonnablement espérer un écolier, un élève ou un étudiant. L'indemnité est calculée et plafonnée en fonction de la bourse officielle de la catégorie correspondante.
- Soit de la perte de carrière subie par une personne déjà engagée dans la vie active. L'indemnité est calculée et plafonnée en fonction des revenus.

Des cas de déguerpissement

Les personnes déguerpies ayant subi un préjudice économique peuvent être indemnisées sur la base d'un taux forfaitaire.

Des cas spécifiques

Peut également prétendre à une indemnisation au titre du préjudice économique toute personne victime de catastrophe naturelle et pouvant justifier d'une atteinte à son patrimoine et ayant entraîné des dégradations ou des pertes définitives d'éléments composant ce patrimoine. Le montant de cette indemnisation est soumis à plafonnement.

1.7.7.3.2.2. Du préjudice physique

Conformément à l'esprit de l'article 5 du décret N° 2001-276/PRES/PM du 8 juin 2001, le préjudice physique est l'atteinte à l'intégrité corporelle ayant entraîné une réduction de la capacité physique de la victime. Le taux d'incapacité est fixé par expertise médicale.

Du préjudice physiologique

Est considéré comme préjudice physiologique toute atteinte au fonctionnement normal de l'organisme humain et à l'intégrité psychophysiologique.

Le montant de l'indemnisation peut être fixé en fonction du taux d'incapacité permanente et de l'âge de la victime.

Du préjudice esthétique et de la souffrance physique

Le préjudice esthétique s'entend de la persistance d'une disgrâce chez la victime blessée (cicatrices, déformations, mutilations, etc.).

Le préjudice de la souffrance physique s'entend littéralement du prix de la douleur éprouvée par la victime.

Les personnes pouvant justifier d'un traitement ayant entraîné un préjudice esthétique et/ou une souffrance physique peuvent être indemnisées selon un barème classant le niveau de gravité du préjudice.

Pour que l'indemnisation des personnes victimes de catastrophes naturelles puisse se réaliser de façon correcte, il est indispensable au préalable que le Gouvernement prenne les textes législatifs et réglementaires appropriés. Les propositions ci-dessus faites ont besoin d'être affinées ; en particulier les modes de calcul et de plafonnement des indemnités sus-visées, doivent être précisés. Enfin, la volonté politique affichée par le Gouvernement ainsi que les ressources mobilisables seront des facteurs déterminants des conditions et du niveau de l'indemnisation des personnes victimes de catastrophes. Il est tout à fait clair que si le Gouvernement décide de reconnaître le bien-fondé et la justesse du principe de l'indemnisation des personnes victimes de catastrophes naturelles, des conditions favorables seront créées pour la mobilisation de ressources tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays.

1.7.8. Assurance catastrophes naturelles

La question de l'assurance catastrophes n'a pas encore de traitement adéquat au Burkina Faso. Tout d'abord, l'assurance catastrophe naturelle n'est pas prévue dans le Code des assurances de la CIMA si bien qu'il paraît difficile de l'envisager dans le cas d'un pays pris isolément. Cependant, compte tenu de l'importance des risques d'occurrence des catastrophes naturelles, une réflexion mérite d'être menée sur ce sujet. A cet effet, nous nous appuyons sur la pratique en vigueur actuellement en France pour proposer quelques éléments de solution.

En France, il existe une loi relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (Loi N°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles) Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, les biens des personnes physiques et morales autres que l'Etat, qui font l'objet de contrats d'assurance dommages ou perte d'exploitation, sont également couverts contre les effets des catastrophes naturelles. Cette couverture automatique est assortie d'une conditionnalité : il faut que l'évènement soit déclaré catastrophe naturelle par les pouvoirs publics.

Les sociétés d'assurance ont donc été invitées à insérer dans ces contrats de base, des clauses étendant leurs garanties aux effets des catastrophes naturelles.

Le régime mis en place par la loi de 1982, régime de mutualisation, s'appuie sur la solidarité : même si elles ne sont pas concernées par un risque naturel, l'ensemble des personnes ayant contracté une assurance dommages ou perte d'exploitation cotisent obligatoirement à l'assurance catastrophe naturelle, par le biais d'une surprime au tarif uniforme.

La loi ne vise que certains types d'évènements et ne permet la garantie que de certains dommages sur certains biens.

Cette garantie des effets des catastrophes naturelles est couverte par une prime ou une cotisation additionnelle calculée à partir d'un taux unique.

L'indemnisation, initiée par les préfets, dépend de l'arrêté interministériel de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Les évènements concernés par l'assurance catastrophe naturelle sont aux termes du Code des assurances, les agents naturels d'intensité anormale. Il s'agit des risques suivants :

- Les inondations ;
- Le ruissellement d'eau, de boue ou de lave
- Les glissements ou effondrements de terrain ;
- La subsidence ;
- Les séismes ;
- Les raz de marée ;
- Les cyclones ;
- Les masses de neige ou de glace en mouvement.

La survenance dommageable de ces événements naturels peut donner lieu à indemnisation en application de la garantie catastrophe naturelle.

La Loi dispose que les biens garantis contre les effets de catastrophes naturelles sont des immeubles et des meubles tels que :

- Les habitations et leur contenu ;
- Les installations commerciales et industrielles et leur contenu ;
- Les bâtiments appartenant à une collectivité locale et leur contenu ;
- Les bâtiments agricoles ainsi que les récoltes, machines, animaux se trouvant à l'intérieur de ces bâtiments ;
- Les serres considérées en tant que bâtiments ou matériels ;
- Les forêts ;
- Les tentes, caravanes et matériel de campement.

Sont exclus de l'assurance catastrophe naturelle :

- Les biens non assurés ou généralement exclus des contrats d'assurance dommage ;
- Les récoltes, fonds sur cultures pérennes et sur semis, les sols, ouvrages agricoles et cheptel vit hors bâtiment ;
- La voirie et les ouvrages de génie civil non assurés ;
- Les véhicules aériens, maritimes, lacustres et fluviaux, les embarcations de plaisance, et les marchandises transportées ;
- Les frais annexes (frais de déplacement, de règlement, pertes de loyer, etc.) ;
- La valeur vénale des fonds de commerce.

Le Code des assurances dispose que « sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel » :

- Dommages matériels : sont garantis les dommages portant atteinte à la structure ou à la substance de la chose. Ceci exclut les pertes relatives à la valeur vénale des fonds de commerce par exemple, et, d'une manière générale, tout dommage incorporel ;
- Dommages directs : le dommage doit être la conséquence première de la catastrophe naturelle. Sont exclus par exemple les dommages consécutifs à la coupure de courant électrique, elle-même consécutive à la catastrophe naturelle.

Selon les dispositions du Code des assurances, la garantie catastrophe naturelle est financée par une prime ou cotisation additionnelle. Cette prime est calculée à partir d'un taux qui est appliqué au montant de la prime ou cotisation principale du contrat de base ou au montant des capitaux assurés. La prime ou cotisation annuelle destinée à garantir les catastrophes naturelles est individualisée dans l'avis d'échéance du contrat de base.

Le développement fait ci-dessus montre clairement que les dommages causés par les catastrophes naturelles peuvent être couverts par une assurance spécifique. Pour cela deux conditions doivent être remplies:

- Conclusion d'un contrat d'assurance de base avec une extension de leurs garanties aux effets des catastrophes naturelles ;
- En cas de survenance de catastrophe naturelle, reconnaissance et déclaration par les pouvoirs publics.

La souscription à un contrat d'assurance au Burkina Faso n'est pas une pratique courante et généralisée. Certaines personnes physiques ou morales qui souscrivent à des contrats d'assurance, le font souvent par obligation parce que la loi ou la réglementation l'exige dans certaines circonstances. Néanmoins, une approche doit être faite par l'Etat en direction des opérateurs économiques. Cela évitera à l'Etat de devoir prendre en charge tout seul l'incidence financière des catastrophes naturelles. Sur un autre plan, les personnes ou entreprises assurées pourront être dédommagées dans des conditions et à des montants préalablement définis.

1.7.9. Gestion financière des risques et catastrophes

1.7.9.1. Fonds de prévention et de gestion des catastrophes et crises humanitaires

1.7.9.1.1. Approche conceptuelle de la gestion des catastrophes et crises humanitaires

De façon simplifiée, la gestion des risques et catastrophes peut être conçue comme un type de gestion fonctionnant avec deux outils :

- Un outil technique ;
- Un outil financier.

L'outil technique consiste en un stock physique d'urgence comprenant les aides alimentaires, les aides non alimentaires, le matériel de survie, etc. Il prend en compte le stock physique d'urgence proposé dans le PNMR et qui sera pré-positionné dans six (6) localités retenues en vue de répondre aux besoins éventuels des populations affectées à concurrence de cinq cents (500) personnes quel que soit le risque de catastrophe pouvant advenir au cours d'une année donnée.

Compte tenu de la valeur économique que pourrait représenter un tel stock, il importe qu'il fasse l'objet d'une gestion rigoureuse : conservation, entretien, renouvellement, comptabilisation des entrées et des sorties.

L'outil financier comprend deux composantes :

- Un fonds de prévention et de gestion des risques et catastrophes ;
- Des mécanismes financiers spécifiques à la prévention et la gestion des risques et catastrophes.

1.7.9.1.2. Justification de la création du fonds

La fréquence et la gravité des risques et catastrophes au Burkina Faso sont telles qu'il est impérieux de prévoir les outils et moyens nécessaires pour y faire face de façon durable. Par ailleurs, la variabilité et les changements climatiques, comme l'annonce le PANA du Burkina Faso, laissent entrevoir une exacerbation des cas de sécheresses, d'inondations, de famines et de maladies diverses qui affecteront en particulier les populations vulnérables. Cela signifie en clair que la prévention et la gestion des catastrophes et crises humanitaires doivent être prises en main par les autorités de façon responsable. Un cadre institutionnel, même adapté, à lui seul ne suffit pas. Des ressources financières doivent être constituées et mobilisées selon les cas de risques et de catastrophes à résoudre.

Sur un autre plan, l'Etat sera toujours sollicité en cas de catastrophes et il ne saurait se dérober. Le PNMR rappelle bien que conformément aux engagements et aux responsabilités légales du Gouvernement inscrits dans le cadre du Droit Humanitaire International, tout accident/incident raisonnablement évitable provoquant les conséquences humanitaires suivantes est jugé inacceptable :

- ◆ Pertes en vies humaines, atteintes à l'intégrité physique et morale des personnes ;
- ◆ Perte d'accès aux services de base (éducation, santé, eau potable, logement) ;
- ◆ Perte d'accès aux terres, de cheptels, des moyens de subsistance habituels ;
- ◆ Crises épidémiques ;
- ◆ Toutes formes de discrimination à l'égard de la femme ou d'autres groupes vulnérables.

Par ailleurs, la Communauté internationale, en venant apporter du secours au Burkina Faso doit trouver une situation favorable, à savoir que le pays lui-même dispose d'un minimum de ressources financières constituées pour faire face aux catastrophes et crises humanitaires.

Pour toutes ces raisons, il apparaît opportun de créer un Fonds pour la prévention et la gestion des catastrophes et crises humanitaires. Ce fonds devra être géré selon des mécanismes financiers appropriés, notamment pour permettre de répondre aux besoins d'urgence des populations vulnérables ou victimes de catastrophes.

En la matière, l'exemple de Madagascar est riche d'enseignement. Ce pays en proie à de nombreux cyclones, a adopté une Stratégie nationale de gestion des risques et catastrophes avec un outil financier fonctionnel. Cet outil financier comportait au départ un Fonds spécial de prévoyance créé en 1985. Avec l'adoption de la Stratégie nationale de gestion des risques et catastrophes en 2001 et dans le souci de disposer d'une structure transparente, pérenne et conforme à sa politique de décentralisation, le Gouvernement a mis en place un « Fonds de catastrophes ». Pour qu'il réponde à son objet et accomplisse efficacement ses missions, ce Fonds est assorti de principes et mécanismes clairs.

1.7.9.1.3. Objectif et principes fondamentaux

L'objectif du Fonds est de faciliter la mise en œuvre des mesures nécessaires tant dans la prévention que dans la sauvegarde de la vie humaine en cas de catastrophe, et le financement des activités relatives aux différentes phases de gestion des risques et catastrophes, ainsi que l'indemnisation des personnes victimes de catastrophe. Pour atteindre cet objectif, les principes fondamentaux suivants doivent être respectés :

- Le Fonds pour la prévention et la gestion des risques et catastrophes doit être établi sur la base d'une approche multirisques, à l'image du PNMR, et prendre en compte tous les types de catastrophes ;
- Il doit couvrir toutes les étapes des catastrophes : prévention, préparation, atténuation, réponse et réhabilitation ;
- Il doit être pérenne.

1.7.9.1.4. Sources de financement

Les sources de financement seront de trois types :

- Subvention de l'Etat : cela signifie que des dotations régulières annuelles seront faites au Fonds à partir du budget de l'Etat ;
- Subventions du secteur privé national : outre les contributions directes de certains opérateurs économiques, d'autres sources telles que la responsabilité sociale des entreprises (RSE) pourront être prospectées;
- Financement extérieur : il s'agit des contributions des PTF, des ONG, des fondations internationales ou de systèmes de financement innovants.

1.7.9.1.5. Gestion

Pour que la gestion soit à la fois transparente, efficace et crédible, il sera nécessaire d'élaborer deux documents fondamentaux :

1. Un règlement financier
2. Un manuel de procédures financières et comptables.

Le règlement financier du Fonds doit être conçu de manière rigoureuse et comporter au moins :

- Des dispositions relatives au budget du Fonds :
 - o Préparation
 - o Approbation
 - o Recouvrement
 - o Décaissement
 - o Etc.
- Des dispositions relatives aux opérations comptables :
 - o Système comptable ;
 - o Passation de marchés ;
 - o Traitement des opérations financières ;
 - o Etc.

On ne saurait clore cette rubrique sans évoquer l'épineuse question de la passation des marchés qui dans de nombreuses organisations, crée des blocages et dysfonctionnements préjudiciables. A ce niveau, il est important de préciser que la passation de marchés doit obéir aux principes de transparence, d'économie, d'efficacité et d'équité. En outre, toute procédure de passation de marchés doit s'effectuer par la mise en concurrence. Nonobstant cela, des dispositions exceptionnelles doivent être prévues pour prendre en compte les situations d'urgence et le recours à la procédure d'entente directe (ou gré à gré) avec des règles précises et prédéfinies.

Suite aux inondations du 1^{er} septembre 2009, le Gouvernement a pris des textes réglementaires en matière de gestion pouvant servir de sources d'inspiration. Il s'agit des textes suivants :

- L'Arrêté N° 2009-149/MEF/CAB du 07/10/2009 portant approbation des modèles de contrat applicables aux marchés de travaux, d'équipements et fournitures et services courants conclus dans le cadre de la gestion des conséquences des inondations du 1^{er} septembre 2009.
- La Circulaire N° 2009-2586/MEF/SG/DGMP du 30 octobre 2010 du Ministre de l'économie et des finances ayant pour objet l'approbation des contrats de marchés relatifs aux inondations.
- Le Manuel de procédure de gestion des opérations de secours d'urgence inondations/Burkina Faso.

Les ressources financières atteindront probablement des montants assez élevés. Les bonnes pratiques en matière de gestion financière exigent qu'une partie de ces ressources puisse être placée en dépôt à terme (DAT) et générer des intérêts financiers. Cependant, les dispositions doivent être prises au préalable pour que la mise en DAT ne mette pas en péril l'ensemble du mécanisme financier, car il s'agit avant tout de faire face à des situations d'urgence.

Quant au manuel de procédures financières et comptables, il doit donner, de façon non limitative, des indications précises sur les procédures:

- de gestion budgétaire ;
- d'acquisition de biens, services et travaux ;
- gestion des immobilisations et des stocks ;
- gestion de la caisse de menues dépenses ;
- etc.

Les procédures à mettre en place doivent permettre de gérer efficacement les catastrophes et crises humanitaires avant, pendant et après leur occurrence. Cela signifie qu'elles doivent être simples, pratiques, compréhensibles et suffisamment souples pour que l'on puisse gérer avec professionnalisme surtout les cas d'urgence.

1.7.9.1.6. Administration

Au lieu de créer une structure à part entière, il est suggéré d'utiliser les organes d'administration et de gestion du Fonds national de solidarité que sont :

- Le Conseil de gestion ;
- La Direction.

Cependant, l'on ne devrait pas perdre de vue qu'avec cette mission additionnelle, le Fonds national de solidarité sera débordé. En prévision de cela, il faudra envisager un renforcement de ses capacités.

Au cas où pour des raisons diverses (incompatibilité éventuelle ou cohabitation difficile entre solidarité nationale et gestion des catastrophes), il ne serait pas possible de créer un fonds commun pour le financement à la fois des actions de solidarité et de prévention et de gestion des catastrophes, alors l'on pourrait créer un fonds spécifique dédié au financement des actions de prévention et de gestion des catastrophes.

1.7.9.1.7. Utilisation

Le Fonds est destiné à intervenir dans les cas suivants :

- La couverture de dépenses générées lors des différentes phases de gestion des catastrophes : prévention, préparation, atténuation, réponse, secours d'urgence, relèvement, réhabilitation;
- L'indemnisation des personnes victimes de catastrophes;
- La contribution au fonctionnement des instances du CONASUR;
- La contribution au financement de l'implantation de nouvelles brigades de sapeurs-pompier ;
- L'appui au fonctionnement du SAP ;
- L'appui à la mise en œuvre des actions d'enseignement, de recherche ou de vulgarisation en matière de prévention des catastrophes

Le déblocage des fonds, l'acquisition des biens et services, devront se faire conformément au règlement financier et au manuel de procédures administratives et financières.

1.7.9.1.8. Contrôle

Le contrôle sera effectué à deux niveaux : contrôle interne et contrôle externe.

Le contrôle interne est destiné à fournir une assurance raisonnable quant à l'atteinte des objectifs suivants du Fonds :

- la réalisation et l'optimisation des opérations ;
- la fiabilité des informations financières ;
- la conformité aux lois et aux règlements en vigueur.

Dans son champ d'intervention, le contrôle interne couvrira l'ensemble des dispositions incluses dans les procédures dont l'objet est d'assurer :

- la sécurité des actifs **du Fonds (ensemble des actifs immobiliers et immatériels, stocks, ressources humaines, etc.)**,
- la régularité des opérations,
- l'application des lois, règlements et directives internes,
- la qualité de l'information,
- l'efficacité du fonctionnement du Fonds.

En ce qui concerne le contrôle externe, il a pour but de donner aux membres du Conseil de gestion, à l'Etat et aux PTF une opinion extérieure et indépendante du fonctionnement du Fonds. A cet effet on pourra faire recours:

- A un commissaire aux comptes relevant du secteur privé, ou
- Aux corps de contrôle compétents de l'Etat comme l'Inspection générale des finances (IGF).

Les interventions du commissaire aux comptes ou de l'IGF se feront de façon régulière et sur une base annuelle.

Un tel contrôle interne et externe, s'il est bien assuré, aidera à avoir beaucoup de transparence dans la gestion des ressources du Fonds. Par ailleurs, la structure de gestion gagnera en crédibilité tant aux plans national qu'international.

1.7.9.2. Mécanismes financiers pour la prévention et la gestion des catastrophes et crises humanitaires

La création d'un fonds spécialisé n'est pas le seul outil financier de prévention et de gestion des catastrophes et crises humanitaires. Il en existe d'autres non moins importants à l'échelle régionale et internationale qui peuvent être mis à contribution. Dans les paragraphes ci-dessous, il est donné trois exemples dignes d'intérêt : ceux du PNUD, de l'UE et de la BAD.

1.7.9.2.1. Au niveau du PNUD

L'ONU dispose de nombreux organismes d'aide humanitaire qui sont les premiers agents d'intervention lors des catastrophes naturelles dans le monde. On peut citer notamment l'Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) qui exerce un mandat assez large qui couvre à la fois la coordination de la réponse humanitaire, la politique de développement et le plaidoyer humanitaire.

Le régime financier du Système des Nations Unies ne permet pas à ses organismes spécialisés dans l'aide humanitaire de contribuer à un fonds de prévention et de gestion des catastrophes. Cependant, ces organismes ont acquis une grande expérience dans leur métier et sont en mesure de se mobiliser rapidement (dans un délai de deux semaines au maximum) pour porter des secours d'urgence. Cela suppose que le pays concerné en fasse la requête. Cette rapidité d'action justifie le fait que les organismes du Système des Nations Unies spécialisés dans l'aide humanitaire n'aient pas besoin de contribuer dans un fonds de prévention et de gestion des catastrophes.

1.7.9.2.2. Au niveau de l'Union Européenne

Au niveau de l'Union européenne il existe dans le cadre du 10^{ème} FED la Facilité ACP-UE pour les catastrophes naturelles dont l'objectif est de s'attaquer au problème de la vulnérabilité dans les régions ACP. Elle propose une aide rapide en matière de gestion des risques liés aux catastrophes naturelles, d'atténuation de leurs effets et de réhabilitation.

La mise en œuvre de la Facilité vise à faire en sorte que la gestion des effets à long terme des catastrophes naturelles s'opère en lien avec :

- ◆ **La reconstruction post-catastrophes**: à savoir, des activités du secteur public et du secteur privé qui mettent l'accent sur les infrastructures, les populations et les communautés vulnérables, dont notamment, des dispositifs pour le relèvement et la reconstruction après les catastrophes visant à appuyer les priorités nationales et régionales en matière de développement durable ;
- ◆ **Des régimes d'assurances contre les risques** : la promotion de mécanismes de partage des risques financiers, notamment des régimes d'assurance et de réassurance ;

- ◆ **Des partenariats stratégiques pour l'atténuation des effets des catastrophes naturelles:** l'établissement et le renforcement de partenariats dans ce domaine ;
- ◆ **L'assistance technique :** un accès accéléré à l'assistance financière et technique à la suite de catastrophes, afin d'atténuer l'ampleur des effets et des dégâts produits et d'assurer le renforcement institutionnel et des capacités des autorités nationales compétentes ;
- ◆ **La formation et le renforcement ciblé des capacités:** participation des secteurs public et privé aux séminaires d'information et de formation sur (a) la construction (public cible : jeunes âgés de 18 à 35 ans) et (b) le renforcement des infrastructures publiques et privées (ex. : immeubles de bureaux/bâtiments publics et logements privés) ;
- ◆ **Des systèmes de compensation :** des solutions proposées par le secteur public et le secteur privé pour la mise en place de régimes d'indemnisation des victimes de catastrophes ; et,
- ◆ **La prise en compte des questions de genre :** une approche tenant compte de la problématique du genre pour la conception et l'exécution, au niveau communautaire, de toutes les phases de la gestion des catastrophes, en particulier au stade de leur prévention.
- ◆ **L'évaluation des risques sous-jacents :** la nécessité d'une compréhension approfondie des causes premières des risques liés aux divers aléas naturels susceptibles de frapper un pays et ses communautés ;
- ◆ **L'information:** un accès opportun à des données et informations précises et pertinentes par la mise en œuvre de technologies appropriées permettant d'améliorer le processus de prise de décision.

1.7.9.2.3. Au niveau de la Banque Africaine de Développement

Le Groupe de la BAD dispose d'une Politique en matière d'urgence. Selon cette politique, l'état d'urgence se caractérise par le fait qu'il faut entreprendre des actions palliatives rapides pour sauver et protéger des vies, préserver des biens et réduire au minimum la destruction d'infrastructures de base. Cette politique distingue trois principaux types de situations d'urgence qui sont les suivants :

- i) *les catastrophes naturelles* : il s'agit de situations provoquées par des phénomènes naturels tels que les sécheresses, les tremblements de terre, les inondations, les ouragans, les glissements de terrain, les éruptions volcaniques et l'invasion par les insectes nuisibles ;
- ii) *les accidents* : ce sont des situations causées par inadvertance et par des *événements* imprévisibles, causant la destruction d'équipements collectifs, de services publics et d'organes de production dans les Pays membres régionaux ou PMR (par exemple, dégâts causés par des incendies, par des installations défectueuses, etc.) ;
- iii) *les conflits* : ce sont des situations résultant de guerres, les conflits frontaliers, les troubles civils ou autres événements politiques provoquant la désorganisation et des difficultés sociales et/ou économiques.

Le Groupe de la Banque finance l'aide d'urgence sur les ressources du Fonds spécial de secours (FSS) créé par le Conseil des gouverneurs de la Banque en 1974.

Les ressources du FSS sont mises à disposition sous forme de dons. En règle générale, tous les PMR touchés par une calamité peuvent en bénéficier, y compris ceux frappés de sanctions du fait d'arriérés envers la Banque.

L'aide d'urgence que fournit le Groupe de la Banque à travers le Fonds spécial de secours (FSS) est régie par des critères qui démontrent clairement le caractère urgent de l'intervention et qui fixent les objectifs que celle-ci doit permettre d'atteindre. Pour prétendre à l'aide d'urgence du Groupe de la Banque, les trois critères suivants doivent être remplis :

i) la situation d'urgence doit être d'une ampleur telle que, manifestement, le pays touché et ses propres organes nationaux ne peuvent y faire face ;

ii) les opérations de secours d'urgence du Groupe de la Banque doivent être entreprises uniquement lorsqu'il est établi que les activités envisagées peuvent être réalisées rapidement et efficacement, et dans les délais requis ;

iii) les opérations de secours d'urgence doivent viser à ramener à une certaine normalité, aussi rapidement que possible, la situation socio-économique des populations sinistrées et, éventuellement, à permettre l'adoption de mesures raisonnables quand une catastrophe est imminente, ou de mesures préventives, pour empêcher la répétition d'une catastrophe qui s'est déjà produite.

1.7.9.2.4. Au niveau de la Commission de l'Union Africaine

La Commission de l'Union Africaine héberge un fonds d'assistance en cas de catastrophe dénommé Fonds Spécial d'Assistance d'Urgence pour la Lutte contre la Sécheresse et la Famine en Afrique (FSAU). Le Burkina Faso a déjà bénéficié en 2009 d'une subvention de 500 000 dollars dans le cadre de l'assistance au titre d'une aide alimentaire en faveur des populations victimes des inondations.

1.7.9.2.5. Au niveau de la Commission de la CEDEAO

La Commission de la CEDEAO s'intéresse également aux actions humanitaires. Elle a mis en place un Fonds de secours humanitaire (ECOWAS HUMANITARIAN RELIEF FUND) alimenté par le Fonds de solidarité de la CEDEAO, le budget de la CEDEAO et les contributions des PTF.

Ce fonds a pour objectifs de :

- Contribuer au financement des actions de prévention des catastrophes ;
- Apporter une réponse rapide aux catastrophes ;
- Renforcer le leadership de la CEDEAO dans la gestion des catastrophes.

Il intervient aussi bien dans les situations de catastrophes naturelles que dans les crises humanitaires résultant de conflits.