



**Mémoire de fin d'études pour l'obtention du  
Diplôme d'études supérieures spécialisées Multidisciplinaire en  
Gestion des Risques et des Catastrophes**

**Gouvernance locale des risques et des catastrophes :  
Capacité des acteurs locaux**

Présenté par : Mlle ANDRIANIAINA Seheno Fanantenana

Encadreur pédagogique : RANDRIANALIJAONATianaMahefasoa  
Maître de Conférences

Encadreur professionnel : ANTILAHY Estelle Herimpitia  
Program Manager en Gestion des Risques et des Catastrophes,  
SAF/FJKM

Membres du Jury : RAZAFINDRAIBE Josette  
RANDRIANASOLO Hasimahery

Soutenu publiquement le 17 Septembre 2013

Octobre 2013





**Mémoire de fin d'études pour l'obtention du  
Diplôme d'études supérieures spécialisées Multidisciplinaire en  
Gestion des Risques et des Catastrophes**

**Gouvernance locale des risques et des catastrophes :  
Capacité des acteurs locaux**

Présenté par : Mlle ANDRIANIAINA Seheno Fanantenana

Encadreur pédagogique : RANDRIANALIJAONA Tiana Mahefason  
Maître de Conférences

Encadreur professionnel : ANTILAHY Estelle Herimpitia  
Program Manager en Gestion des Risques et des Catastrophes,  
SAF/FJKM

Membres du Jury : RAZAFINDRAIBE Josette  
RANDRIANASOLO Hasimahery

Soutenu publiquement le 17 Septembre 2013

Octobre 2013

## **Remerciements**

Cette recherche a été rendue possible grâce à la direction infaillible du Seigneur, gloire à Lui.

La réalisation de toutes les étapes de ce livre est le fruit de la collaboration entre le programme de formation pour l'obtention du Diplôme Multidisciplinaire en Gestion des Risques et des Catastrophes au sein du département de l'Economie, et de l'ONG SAF/FJKM.

Un vif remerciement est adressé à tous ceux qui ont contribué, de près ou de loin, à l'édification de ce travail notamment à:

∅ Monsieur le directeur de la formation qui est à la fois mon encadreur pédagogique

∅ Tous les enseignants lors de la formation

∅ Madame le Program Manager du Programme GRC au sein de l'ONG SAF/FJKM qui est mon encadreur professionnel

∅ Tout le staff de l'ONG SAF/FJKM à Vangaindrano ainsi que l'équipe du programme GRC à Antananarivo

∅ Toutes les personnes qui ont été enquêtées ou ont facilité les enquêtes sur terrain: les membres des CLGRC et des CCGRC, les chefs Fokontany et leurs adjoints, les maires de Vangaindrano et de Soamanova, les responsables des associations aussi bien confessionnelles que sociétales, les représentants des Services Techniques Déconcentrés, les Lonaky.

∅ Toutes les personnes-ressources au sein du ministère de la décentralisation, au sein de l'Institut National de la Décentralisation et du Développement Local, au sein du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes.

∅ Toutes les personnes-ressources au sein de CARE INTERNATIONAL, de MEDAIR oeuvrant à Vangaindrano.

*Puissent les fruits de cette recherche*

*apporter un plus dans la mise en place de la GRC au sein de ces entités !*

## Glossaire

Acteur	Personnes qui prend une part déterminante dans une action. Le Petit Larousse multimédia 2008
Acteurs locaux	Les élus communaux et les services techniques , le Fokontany, les comités GRC au niveau communal et au niveau du Fokontany, l'autorité traditionnelle, la population locale, les différentes associations locales. SAF/FJKM, 2013
Commune	La plus petite circonscription administrative décentralisée à Madagascar. Auteur, 2013
Capabilité	Vecteur de mode de fonctionnement exprimant la liberté, pour un individu, de choisir entre différentes conditions de vie. (Monnet É. 2007).
Critère	Caractère , principe qui permet de distinguer une chose d'une autre, d'émettre un jugement, une estimation. Le Petit Larousse Multimédia, 2008
Vulnérabilité	Un niveau de conséquences prévisibles (ou gravité) des phénomènes sur les entités menacées. Celui-ci est évalué par le niveau d'endommagement d'un élément exposé, soumis au phénomène redouté. Gleyze, 2002
Fokontany	La plus petite circonscription administrative déconcentré à Madagascar. Auteur, 2013
Gestion des Risques et des Catastrophes	Processus de recours systématique aux directives, compétences opérationnelles, capacités et organisation administratives pour mettre en œuvre les politiques, stratégies et capacités de réponse appropriées en vue d'atténuer l'impact des aléas naturels et risques de catastrophes environnementales et technologiques qui leur sont liées. UNISDR, 2009
Local	Un niveau d'intervention ciblant la Commune et les entités hiérarchiques inférieures (SAF FJKM)

## Acronymes

CTD	Collectivité Territoriale Décentralisée
CPGU	Cellule de Prévention et Gestion des Urgences
DAGT	Directeur de l'Aménagement et de la Gestion du Territoire
DIPECHO	Disaster Preparedness of European Community Humanitarian aids Office
EIMA	Enquête Initiale Multi-Aléas
FFOM	Force Faiblesse Opportunité Menace
FJKM	Fianganan'i Jesoa Kristy eto Madagasikara
FKT	Fokontany
GRC	Gestion des Risques et des Catastrophes
IEC	Information Education Communication
J.O	Journal Officiel
MAP	Madagascar Action Plan
MEDAIR	Medical Environmental Development with Air assistance
MRR	Matrice de Réaction Rapide
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
ORSEC	Organisation de Secours
PARCS	Producteurs Agricoles Renforcés en Capacités à travers le réseau des SIV
P-CAPSAR	Plaidoyer-Consolider les Acquis des Projets DIPECHO en matière de Sécurité Alimentaire et de Résilience des communautés locales
PCD	Plan Communal de Développement
PNGRC	Politique Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPU	Plan de Prévention des Urgences
RARIVAT O	Résilience Améliorée des populations pour une Réduction de l'Impact des aléas dans la région de VATOvavy Fitovinany et ses environs
RRC	Réduction des Risques de Catastrophes
SAF/FJKM	Sampan'Asa momba ny Fampandrosoana eo anivon'ny Fianganan'i Jesoa Kristy eto Madagasikara
SIPC	Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes
SNGRC	Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes
STD	Service Technique Déconcentré
UNDMTP	United Nations Disaster Management Training Programme
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNISDR	United Nations International Strategy of Disaster Reduction

## **LISTE DES FIGURES**

Figure 1: Mécanisme du lien entre les activités de subsistance et la vulnérabilité .....	20
Figure 2: Historique des cyclones ayant sévi à Vangaindrano .....	24
Figure 3: Forme actuelle de la gouvernance locale des risques et des catastrophes .....	43
Figure 4: Les écarts à compenser par rapport aux différentes dimensions de la gouvernance durable des risques et des catastrophes.....	57
Figure 5 :Les écarts de pondérations de la contribution des différents acteurs entre la situation visée et la situation réelle .....	58
Figure 6: Conditionnalité de l'instauration d'une bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes.....	61

## **LISTE DES TABLEAUX**

Tableau 1: Typologie de l'inondation .....	9
Tableau 2: L'analyse institutionnelle en 4R de la gouvernance locale des risques et des catastrophes .....	34
Tableau 3: Evaluation de la capacité des acteurs locaux dans le cadre de la gouvernance locale des risques et des catastrophes .....	40
Tableau 4: Grille d'évaluation des critères de la gouvernance locale durable des risques et des catastrophes.....	50
Tableau 5: Projection de la pondération des critères de la gouvernance locale des risques et des catastrophes dans la localité de Vangaindrano.....	52
Tableau 3: Récapitulation des notations principales obtenues par la localité de Vangaindrano.....	53
Tableau 4: Conditions minimales nécessaires pour la pondération des critères de gouvernance locale durable des risques et des catastrophes .....	55
Tableau 8: Récapitulation du modèle de notation et de pondération des critères de gouvernance locale durable des risques et des catastrophes .....	56

## **Introduction**

Madagascar est "*le premier pays le plus exposé au cyclone en Afrique*"<sup>1</sup>. Ce qui traduit un taux élevé de vulnérabilité du pays par rapport au cyclone et à l'inondation. Actuellement, de nombreux acteurs nationaux et internationaux travaillent dans le domaine de la Gestion des Risques et des Catastrophes. La principale vision de ces intervenants est de réduire ce taux de vulnérabilité. Mais la réalité constatée actuellement reflète encore une grande vulnérabilité du pays par rapport à ces deux aléas hydrométéorologiques. Depuis 1997, le nombre annuel de personnes affectées directement ou indirectement par ces deux aléas varie de 114 537 à 2 000 000. Cette proportion est basée sur le nombre total estimatif de la population à 21 millions en 2012<sup>2</sup>. Cette 'stagnation' (maintien) de la vulnérabilité résulte de plusieurs facteurs. Or, tant que ces facteurs de stagnation ne soient pas identifiés et résolus, il serait encore difficile de faire un pas plus grand dans la réduction du taux de vulnérabilité du pays par rapport au cyclone et à l'inondation.

Parmi les acteurs nationaux, l'ONG SAF/FJKM ou "Sampan'AsamombanyFampandrosoanaeoanivon'nyFiangonan'iJesoaKristyetoMadagasikar a" oeuvre dans le domaine de la Gestion des Risques et des Catastrophes, particulièrement dans la région AtsimoAtsinanana. Actuellement, l'ONG parcourt la phase de consolidation des acquis des projets DIPECHO en matière de sécurité alimentaire et de résilience des communautés locales. Aussi, afin de pouvoir mettre à jour son Plan Stratégique et Opérationnel, SAF/FJKM a proposé des thèmes de recherche. Ces derniers ont été destinés aux bénéficiaires de la formation pour l'obtention d'un DESS Multidisciplinaire en Gestion des Risques et des Catastrophes au sein du département de l'Economie à l'Université d'Antananarivo.

L'un des thèmes de recherches concerne la "Gouvernance locale des Risques et des Catastrophes". Cette recherche apprécie la gouvernance locale du côté de la capacité des acteurs locaux. Après les prémisses de la recherche, nous avons pu définir la problématique suivante : 'le renforcement de la capacité des acteurs locaux pourrait-il amener une bonne

---

<sup>1</sup> Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes, Inter Agency Standing Committee, United Nations International Strategy of Disaster Reduction. 2012-2013. Plan de Contingence National 2012-2013

<sup>2</sup> Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes. Inter Agency Standing Committee. United Nations International Strategy of Disaster Reduction, 2012-2013. Op Cit p 1

gouvernance locale des risques et des catastrophes ? En vue de développer une telle problématique, quatre hypothèses ont été émises.

- ♣ La maîtrise des principes de décentralisation et de déconcentration permet aux acteurs locaux d'identifier leurs responsabilités vis-à-vis de la Gestion des Risques et des Catastrophes et ensuite de se procurer les moyens nécessaires à la réalisation de leur attribution.
- ♣ La participation effective de tous les acteurs locaux amène à une auto-organisation locale.
- ♣ La compréhension des notions de risque et de catastrophe permettra à la population locale de s'impliquer activement dans le cadre de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.
- ♣ Les interventions locales des ONG renforcent la technicité des acteurs et de la population localement en ce qui concerne la gestion des risques et des catastrophes.

Pour la réalisation d'une cette étude, une revue de la littérature et une recherche bibliographique ont été entamées au début pour bien cerner et contextualiser le sujet. La collecte d'information sur les pratiques se faisait par la suite sur le terrain sous forme d'entretien de groupe et d'entretien individuel ciblant les représentants des acteurs locaux dans le cadre de la gouvernance locale des risques et des catastrophes. Au début de l'étude, six Fokontany dont cinq inclus dans la commune de Vangaindrano et un dans la commune de Soamanova ont été proposés par SAF/FJKM pour servir de zones d'étude. Après un état des lieux de ces zones qui a duré quatorze (14) jours, trois d'entre elles ont été retenues pour l'approfondissement de l'analyse. Les trois zones ont été choisies du fait qu'elles possèdent les caractéristiques représentatives des trois restantes et que le temps imparti pour la suite de la recherche sur terrain était prévu pour douze(12) jours. Les détails méthodologiques seront abordés au début des chapitres.

Et le plan suivant a été élaboré afin de mieux présenter les résultats de cette étude. En première partie, un état des lieux de la gouvernance des risques et des catastrophes a été dressé. La deuxième partie aborde le renforcement de la capacité des acteurs et sa mise en œuvre.

## **Partie I. ETATS DES LIEUX SUR LA GOUVERNANCE LOCALE DES RISQUES ET DES CATASTROPHES A VANGAINDRANO ET A SOAMANOVA**

### **Chapitre I. Cadrage conceptuel et pratique de l'étude**

En vue de bien délimiter scientifiquement le cadre de cette étude, la maîtrise de quelques notions courantes et universelles du domaine de Gestion des Risques et des Catastrophes ou GRC constitue la première étape à suivre.

Puisque l'étude sera portée sur le domaine de la gouvernance, ce chapitre décrira ce terme dans son étymologie et dans son application avec la GRC.

En termes d'outil, l'analyse institutionnelle de la mise en œuvre de la gouvernance locale des risques et des catastrophes a été faite à l'aide des "4R" de Hobley et de Shields. L'explicitation de cet outil aura lieu à la fin du chapitre.

Le terme de "gouvernance" résonne déjà dans plusieurs domaines notamment dans la gestion des affaires. Et dans le domaine de la GRC, ce terme possède une connotation particulière.

### **Section I. Cadrage conceptuel de l'étude**

Cette section est constituée par des concepts-clés et des indicateurs de bonne gouvernance proposés par différentes institutions.

#### **I.1. Concepts-clés**

##### **I.1.1 Gouvernance**

Existant depuis le Moyen Age et disparaissant ensuite dans les vocabulaires du quotidien, ce terme a été réincarné dans le monde de l'Economie et de l'entreprise aux Etats-Unis<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>Roch J., 2000. Séminaire LER/HEA in La notion de la gouvernance vue par les économistes.CE3DM.

Ronald Coase, économiste britannique, fait d'ailleurs partie des personnes ayant réutilisé la ‘governance’ dans son article ‘The Nature of the Firm’ publié en 1937<sup>4</sup>.

De son côté, le PNUD a conçu la gouvernance comme “*l'exercice d'une autorité publique, économique et administrative dans la gestion d'un pays à tous les niveaux. Elle repose sur les mécanismes, processus et institutions complexes par le biais desquels les citoyens et les parties prenantes articulent leurs intérêts, aplanissent leurs différences et exercent leurs obligations et leurs droits reconnus par la loi...*”<sup>5</sup>. Par cette notion, l’élargissement du domaine d’intervention de la gouvernance s’explique. On y parle de législation, de politique et de stratégie…

De son côté, la Banque Mondiale appréhende la gouvernance comme étant “*la manière par laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays au service du développement*”<sup>6</sup>. Dans cette optique, la connotation parle principalement de l’aspect gestionnaire du terme.

La Commission sur la gouvernance mondiale a affirmé, dans son rapport de 1995<sup>7</sup>, que la gouvernance est comme “*la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodelement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt*”<sup>8</sup>. Cette définition semblerait la plus riche au point qu’elle explique la mise en œuvre, les acteurs, les aboutissements de la gouvernance.

Notons que le terme de ‘gouvernance’ se distingue de celui de ‘gestion’. En effet, cette dernière se limite au côté administratif<sup>9</sup>. Et comme l’a expliqué Jean Roch, aucun changement ne peut être opéré dans le cadre de la gestion des affaires. Alors que la gouvernance irait plus loin en changeant les prévisions ou les cadres de travail dans le but

---

<sup>4</sup>Roch J., 2000. Op cit p 3

<sup>5</sup>PNUD, 2010.[www.undp.org/cpr/we\\_do/integrating\\_risq.shtml](http://www.undp.org/cpr/we_do/integrating_risq.shtml)

<sup>6</sup>Roch J., 2000. Op cit p 3.

<sup>7</sup>Roch J., 2000. Op cit p 3

<sup>8</sup>Roch J., 2000. Op cit p 3

<sup>9</sup>“...*administration des intérêts ou des affaires de quelqu'un, mais qui ne permet pas de modifier le cadre de travail...*”. Roch J., 2000. Op cit p 3

d'avoir le maximum d'intérêt<sup>10</sup>. Un intérêt qui ne se cantonne pas seulement à l'atteinte des objectifs mais qui va au-delà même de ces objectifs.

Synthétiquement, le terme de gouvernance, pris dans son sens large actuel, se réfère à un mode d'intervention où plusieurs types d'acteurs, publics et privés, prévoient ensemble la gestion de leurs affaires communément. Ces acteurs autant publics que privés sont tous responsables de chaque prise de décision relative à la modification des actions et même à la modification des prévisions déjà élaborées en fonction des besoins identifiés au cours des réalisations. La gouvernance implique ainsi autant d'acteurs et d'institutions publiques que privées.

Les descriptions faites jusqu'à ce niveau permettent de conceptualiser le terme de gouvernance. Et le paragraphe suivant décrit les modèles par lesquels la gouvernance pourra s'exercer.

## Modèles de gouvernance

Douguet<sup>11</sup> a classé trois (3) modèles de gouvernance des risques lors de son étude.

- ☞ Il y a d'abord le modèle technocratique. Dans ce modèle, les décideurs accordent plus d'attention aux informations techniques et scientifiques dans les prises de décision. Le choix de ce modèle est fondé sur le fait que les informations fournies par la science sont les plus 'objectives' et permettent ainsi d'élucider les raisonnements des décideurs.
- ☞ Le second modèle de gouvernance est appelé 'décisionnel'. En plus des données scientifiques, les décideurs ont recours à d'autres éléments entre autres les informations socioéconomiques....
- ☞ Et le troisième modèle de gouvernance est appelé 'transparent' ou 'gouvernance inclusive'. Ce modèle est caractérisé par le recours des décideurs à plusieurs types d'informations. Ainsi, les décideurs mobilisent différents acteurs notamment les acteurs économiques voire les représentants de la société civile pour obtenir des informations nécessaires à la prise de décision.

---

<sup>10</sup>" ...les grandes institutions internationales souhaitent passer au stade de la gouvernance pour modifier l'ordre des choses. Au nom du principe d'efficacité (la bonne gestion), on revendique désormais la 'bonne gouvernance ". Roch J., 2000. Op cit p 4

<sup>11</sup> DOUGUET, 2009. Master SETE: « Initiation à l'Observation, Analyse et Gouvernance des Risques »

La distinction de ces modèles de gouvernance orientera le choix à adopter en vue de la mise en place du dispositif de bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes, dans les derniers chapitres de cette étude.

### I.1.2 Risque

Etymologiquement, ce terme a été découvert au XVIe siècle comme dérivé du terme bas-latin ‘écueil’ qui signifie ‘risco’ en italien. Le ‘risco’ de l’italien signifie le “*risque que court unemarchandise en mer*”<sup>12</sup>. Et l’acception française traduit ce terme comme étant un danger<sup>13</sup>. A l’opposé de l’incertitude qui n’a pas de conséquences, le risque en a<sup>14</sup>.

Il s’agit de la combinaison de la probabilité d’un évènement et de ses conséquences négatives. “*Le mot “risque” a deux connotations distinctes: dans l’usage courant, l’accent est généralement mis sur la notion de chance ou la possibilité, comme dans le “risque d’un accident”, alors que dans son usage technique, l’accent est généralement mis sur les conséquences, en termes de “pertes potentielles” pour certains motifs, le lieu et la période*”<sup>15</sup>. Ainsi, le risque unit l’occurrence de l’aléa avec ses enjeux.

### I.1.3 Catastrophe

La catastrophe est définie comme un “*événement subit qui cause un bouleversement, pouvant entraîner des destructions, des morts ; désastre*”<sup>16</sup>. Considéré dans un cadre plus précis, ce terme décrit une “*Rupture grave du fonctionnement d’une communauté ou d’une société impliquant d’importants impacts et pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementales que la communauté ou la société affectée ne peut surmonter avec ses seules ressources*”<sup>17</sup>”. Soulignons que le terme de ‘catastrophe’ se distingue bien ici de la notion d’aléa. En effet, la majorité des gens tendent à définir les aléas<sup>18</sup>, qui sont à l’origine

---

<sup>12</sup>“Risque’ en français est associé à la notion de danger qui est à l’opposition de la chance”. SOLONANDRASANA B., 2012. Supports de Cours sur Aléa, Théorie du risque et GRC.

<sup>13</sup>SOLONANDRASANA B., 2012. Op cit page 6

<sup>14</sup>SOLONANDRASANA B., 2012. Op cit page 6

<sup>15</sup>United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2009. Terminologie pour la prévention des risques de catastrophes.

<sup>16</sup> Le Petit Larousse Multimédia, 2008.

<sup>17</sup>UNISDR, 2009

<sup>18</sup>United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2009. Op Cit page 6

des catastrophes, comme des catastrophes. A l'instar des cyclones ou des inondations, la majorité des gens les nomment systématiquement des 'catastrophes' alors que ce n'est pas le cas. Un aléa ne peut donc pas être une catastrophe, la catastrophe est plutôt les conséquences néfastes charriées par l'aléa<sup>19</sup>.

#### I.1.4 Capacité

Très usuellement, ce terme désigne '*l'aptitude à faire, à comprendre quelque chose ; ou encore la compétence*',<sup>20</sup>. De ce fait, les sens du savoir et du savoir-faire s'y mêlent. En effet, le 'savoir-faire' est requis pour l'aptitude à faire et le 'savoir' pour l'aptitude à comprendre quelque chose.

Dans le domaine du développement, la notion de renforcement de capacité fait désormais partie des étapes indispensables pour la réussite effective des actions entreprises. Et pour ce domaine, la 'capacité' a son propre sens selon le niveau considéré.

Au niveau individuel, la 'capacité' se rapporte au changement de mentalité et de comportement pour acquérir de l'aptitude et de la performance<sup>21</sup>. Au niveau institutionnel, la 'capacité' est relative aux mesures prises pour "*définir les cadres organisationnels, de coordination, de concertation et de convergence*"<sup>22</sup>. Et au niveau des systèmes, la "capacité" concerne "*la mise en place des mécanismes de développement, projet/programmes dans les domaines d'intervention de l'agence*"<sup>23</sup>".

UNISDR définit la "capacité" par une "Combinaison de toutes les forces et de tous les moyens disponibles au sein d'une communauté, d'une société ou d'une organisation qui peuvent être utilisés pour atteindre des objectifs fixés"<sup>24</sup>".

Bref, la capacité du contexte se rapportera à la faculté d'identifier, d'utiliser des moyens et de stratégies différents afin d'atteindre des objectifs précis pour chaque niveau d'intervention.

---

<sup>19</sup> RANDRIANASOLO R. H,2012. Supports de Cours sur 'Concepts de base en Gestion des Risques et des Catastrophes'.

<sup>20</sup>United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2009.Op Cit p 6

21 Agence de Développement Social. Royaume du Maroc. Site visité le 17 juillet 2013.LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES ACTEURS, LA STRATEGIE..p4.

22Agence de Développement Social. Royaume du Maroc.Site visité le 17 juillet 2013. Op Cit p 7

23Agence de Développement Social.Site visité le 17 juillet 2013. Royaume du Maroc.OpCit p 7

24 UNISDR 2009. Op Cit p 6

Et d'une manière générale, la ‘capacité’ peut se définir comme "le *fait d'être capable de faire quelque chose grâce aux caractéristiques personnelles des individus et aux opportunités sociales*"<sup>25</sup>. Parmi ces caractéristiques personnelles se citent l'âge, le sexe, l'aptitude physique ou mentale ; et les opportunités sociales comme l'éducation, la santé...

Pris dans le domaine de la GRC, certaines recherches<sup>26</sup> ont déjà établi un lien entre la capabilité et les différentes notions étudiées dans ce domaine. Ces recherches avancent que la capabilité est le rapport du risque sur la vulnérabilité. Ainsi, le risque devient une fonction croissante de la capabilité, et la vulnérabilité en est une fonction décroissante. En tout cas, tous ces composants de la capabilité seront repris au cours de l'évaluation de la capacité des acteurs locaux sous des formes pratiques et réelles.

### I.1.5 Inondation

Un dispositif de bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes doit tenir compte des aléas ayant de grandes probabilités d'occurrence dans la localité. Et l'inondation fait partie de ces aléas majeurs locaux. Mais, la perception profane tend à nommer toute présence inhabituelle d'une quantité inhabituelle d'eau dans un lieu inhabituel comme inondation. Or, ce phénomène peut être étudié pour qu'en soient dégagés les causes, les typologies, et les conséquences probables. La catégorisation des inondations apportera des précisions sur la mise en place du dispositif de la bonne gouvernance des risques et des catastrophes. Généralement, l'inondation est "*une submersion des terrains avoisinant le lit d'un cours d'eau lors d'une crue*"<sup>27</sup>.

Avec une définition plus précise, l'inondation est une "*submersion temporaire de terrains normalement hors d'eau, provoquée par l'apport exceptionnel et plus ou moins rapide d'une quantité d'eau supérieure à celle que peut drainer le lit des cours d'eau*"<sup>28</sup>.

Le tableau suivant compile les différentes conceptualisations de l'inondation cueillies lors de la revue bibliographique. Ce tableau dégage ainsi quelques paramètres d'étude de l'inondation notamment les origines, les manifestations et les possibilités de dommages y afférents.

---

<sup>25</sup> RAZAKANDRINY M. (2011). Mémoire de fin d'étude en Gestion des Risques et des Catastrophes sur la ‘Culture de rente et réduction des risques de catastrophes’.

<sup>26</sup> RAZAKANDRINY M., 2011. Op Cit page 8

<sup>27</sup> Le Petit Larousse Multimédia, 2008. Op Cit p 6

<sup>28</sup> [http://www.rinamed.net/fr/fr\\_ris\\_inun.htm](http://www.rinamed.net/fr/fr_ris_inun.htm)

Tableau 1: Typologie de l'inondation<sup>29</sup>

Paramètres de classification	Typologie et caractéristiques		
Origine	Précipitation 'in situ' : Pluie de courte durée et de grande intensité	Crue torrentielle : Pluie abondante entraînant des augmentations subites du débit des cours d'eau	Inondation : grande précipitation entraînant la crue des rivières et la rupture des ouvrages de l'infrastructure hydraulique
Durée	<u>Crue éclair</u> , brutal, (flash-flood): Moins d'une heure: très rapide par de forte intensité de pluie (supérieure à 180mm/h)	<u>Lente</u> : En moins de 72 heures: Pluie d'intensité forte à modérée (60mm/h)	Submersion ou inondation: Pendant 2 ou 3 jours : pluie d'intensité forte à modérée (60mm/h). / Pluie de faible intensité (épisode court), supérieure à 3 jours
Dommages causés	<u>Inondation ordinaire</u> : Augmentation du débit des rivières perturbant le rythme de vie quotidien, endommageant les infrastructures non permanentes	<u>Inondation extraordinaire</u> : Débordement des rivières provoquant quelques dégâts et perturbant la vie quotidienne, d'ordre local ou couvrant une zone étendue	
Facteur aggravant			
Météorologique	Pluie (abondantes en courtes durées ou en longues durées)	Vent rendant difficile l'évacuation des rivières dans la mer, fonte des neiges	Envahissement de vagues océaniques sur les zones côtières surtout sur les embouchures de fleuve
Anthropique	Utilisation de terrain provoquant une saturation en eau ou changeant le type de sol	Mauvais fonctionnement des infrastructures hydrauliques (barrages, réseaux de drainage)	Plan d'urbanisation permettant l'exposition des constructions dans les zones inondables
Géomorphologique	Couverture du sol ou structure imperméable du sol rendant l'infiltration impossible et favorisant le ruissellement	Existence de grande pente dans les bassins versants favorisant l'accumulation d'eau dans les zones basses	

Source : Auteur, 2013

Les références accompagnant le tableau ci-dessus restituent les sources de documentations. À travers ce tableau, l'inondation peut être catégorisée suivant ses causes, ou bien suivant la durée de son occurrence, ou encore suivant les dommages qu'elle cause. Cet aléa peut par exemple avoir comme origine une pluie à courte durée, mais d'une intensité grande ; et le diamètre des gouttes d'eau peut dépasser les 0,5mm. Ce type d'inondation est nommé 'Précipitation in situ'.

<sup>29</sup><http://www.techno-science.net/?onglet=glossaire&definition=3497>; [http://www.rinamed.net/fr/fr\\_ris\\_inun.htm](http://www.rinamed.net/fr/fr_ris_inun.htm)

Suivant sa durée d'occurrence, il y a ce qu'on appelle la ‘crue éclair’, de l’anglais flash-flood. Ce type d’inondation peut survenir en moins d’une heure suivant une forte intensité de pluie dépassant les 180mm par heure. Lorsque les conséquences de la montée de l’eau perturbent le rythme de vie quotidien de la population avec la destruction des infrastructures non permanentes, il s’agit d’une ‘inondation ordinaire’.

Ce tableau mentionne aussi quelques facteurs pouvant aggraver les inondations. Ces facteurs peuvent influer sur l’intensité et la probabilité d’occurrence de l’aléa. Ainsi, si les données relatives à la météorologie, aux mécanismes anthropiques, et aux états géomorphologiques sont disponibles auprès de la localité étudiée, cela constituera de bons paramètres pour établir un dispositif de bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes. En rajout aux informations du tableau, il existe aussi des facteurs d’origine psychosociaux. Ces derniers peuvent aussi influer autant sur l’intensité des dommages causés que sur la probabilité de l’occurrence des inondations.

La détermination de ces concepts-clés permet de tracer le cadrage théorique de l’étude. Mais avant d’entrer un peu plus dans le noyau du sujet, il est indispensable de définir un cadre commun pour la compréhension de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.

La gouvernance locale des risques et des catastrophes est l’articulation de tout un processus visant à réduire les risques de catastrophes mais aussi à gérer les situations d’urgence en cas de catastrophe. Ce processus, qui est multidimensionnel et multiacteur, commence dès les phases de planification, de réalisation et de gestion et se poursuit jusque dans les phases d’évaluation voire de la pérennisation des activités. En effet, la gouvernance touche à la fois plusieurs dimensions notamment l’institution, la technique, la finance, et l’organisation. Ainsi en parlant de multiacteur, tous les acteurs concernés par ces dimensions feront partie des ‘acteurs locaux’. Une fois que les acteurs soient mobilisés, des moyens doivent être déployés afin de réaliser les activités. Mais l’acquisition de ces moyens sollicite la considération de toutes les dimensions de la gouvernance.

## I.2. Critères d'une bonne gouvernance locale

Afin de pouvoir apprécier l’existence ou non d’une bonne gouvernance locale, il faut se référer à des indicateurs et des critères.

D'abord, le critère est, comme nous l'avons mentionné dans le glossaire, un "*caractère qui permet de distinguer une chose d'une autre*<sup>30</sup>".

"*Les indicateurs sont ce que l'évaluateur doit regarder pour évaluer le degré de maîtrise d'un critère*"<sup>31</sup>

Bien que la GRC relève d'un domaine particulier, les indicateurs d'une bonne gouvernance demeurent approximativement les mêmes. Ces indicateurs vont servir à l'évaluation de la réalité sur la gouvernance locale des risques et des catastrophes sur le terrain.

### **1.2.1. Indicateur international**

La Banque Mondiale, travaillant dans un niveau mondial, propose quelques indicateurs permettant d'apprécier le degré d'opérationnalisation de la gouvernance locale. Etant des Ainsi les indicateurs devraient pouvoir couvrir la majorité des activités réalisées dans le monde.

Parmi ces conditions, il y a :

- i. 'L'instauration d'un Etat de droit qui garantit la sécurité des citoyens et le respect des lois (indépendances des magistrats)'

On y parle du respect des législations en vigueur dans le cadre de la GRC afin d'assurer la sécurité des citoyens.

- ii. La 'bonne administration' qui repose sur la 'gestion correcte et équitable des dépenses publiques'.

Ceci relève d'une gestion appropriée et honnête des dépenses publiques. Dans le cadre de la GRC, nous nous proposons d'ajuster cet indicateur avec l'aspect financier de la gouvernance locale.

- iii. La 'responsabilité et l'imputabilité imposant aux dirigeants de faire le compte-rendu des activités devant la population'.

Cet indicateur évoque l'attribution des dirigeants de faire du compte-rendu auprès de la population. Ils se trouvent même dans l'obligation de le faire. Ajusté avec l'aspect organisationnel de la gouvernance locale des risques et des catastrophes, cet indicateur joue

---

<sup>30</sup> Le Petit Larousse Multimédia, 2008. Op Cit page 6

<sup>31</sup> <file:///K:/En Evaluation, critères, indicateurs quelles différences – Compétences - Pédagogie - Académie de Poitiers.htm>

un rôle important dans la coordination des activités entreprises par les différentes catégories d'acteurs locaux. Cet indicateur facilite aussi la communication entre les dirigeants et les dirigés.

iv. La ‘transparence’<sup>32</sup>

Cette question de ‘transparence’ renforce les détails de l’aspect organisationnel financier, et institutionnel de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.

Les quatre indicateurs de la bonne gouvernance proposés par la Banque Mondiale peuvent servir autant pour le domaine de la gouvernance locale des risques et des catastrophes. Précisons aussi que ces indicateurs serviront de balise pour la conception des indicateurs de la bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes. Seulement, quelques précisions sont à apporter. C'est d'ailleurs l'objet de la sous-section suivante.

### **1.2.2. Indicateurs de SAF/FJKM**

Comme énoncé précédemment, les indicateurs proposés par la Banque Mondiale ne couvrent pas parfaitement le domaine de la gouvernance locale des risques et des catastrophes. Ainsi, avoir recours à des indicateurs plus spécifiques affinera beaucoup plus le cadrage conceptuel de l'étude. Et pour trouver de tels indicateurs plus spécifiques, nous avons fait recours à ceux proposés par les Organisations Non-Gouvernementales travaillant dans le domaine.

SAF/JKM, une ONG qui travaille dans le domaine de la GRC propose aussi des indicateurs permettant d'apprécier le niveau de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.

i. L'anticipation par rapport aux risques majeurs

Pour ce faire, la transversalité des risques doit être prise en compte. Et pour la réalisation de cet indicateur, la mobilisation de tous les intervenants s'avère indispensable. Le processus commence par la prise de connaissance des risques ; ensuite par la capacité de réduire ces risques en adoptant des comportements particuliers de protection. Cet indicateur concerne aussi bien des individus que des structures.

ii. Le partage équitable et adéquat des rôles et pouvoirs entre les acteurs locaux ainsi que toutes les ressources disponibles.

---

<sup>32</sup>Roch J. 2000. Op Cit p 3

Le moyen financier joue un rôle important dans la mise en œuvre des actions à entreprendre lors de la procédure. Le moyen humain contribue également à l’accomplissement des rôles prévus pour chaque catégorie d’acteurs. Et finalement, la répartition des pouvoirs dicte le type d’organisation qui doit exister dans le cadre de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.

### iii. L’existence d’un contrôle à priori et à postériori

La possibilité de la mise en œuvre d’un contrôle permanent améliorera les résultats aussi bien à court qu’à long termes. L’aspect organisationnel y est important surtout lors de la prévision, la préparation, la mise en œuvre de ces contrôles.

Dans cette section, le cadrage théorique de l’étude a été tracé à partir des concepts-clés ainsi que des indicateurs de la bonne gouvernance locale. Et dans la section suivante, le cadrage pratique de cette étude va être entamé.

## **Section II.Cadrage pratique de l’étude**

Dans cette section seront abordés les sujets touchant l’aspect législatif de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.

### **II.1. Contexte général**

L’article 136 de la Constitution malagasy relate que les Collectivités Territoriales Décentralisées et les Services Territoriaux Déconcentrés doivent coopérer pour assurer la défense civile, l’administration et l’aménagement du territoire, le développement économique et l’amélioration de cadre de vie<sup>33</sup>.

Ensuite, la SNGRC ou Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes et la PNGRC ou Politique Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes ont été créées.

---

<sup>33</sup>Cellule de Prévention et de Gestion des Urgences à la Primature, en collaboration avec le BNGRC, Coopération technique Allemande-Programme sectoriel « Prévention des catastrophes ». 2007 ‘Vulgarisation des textes de base sur la gestion des risques et des catastrophes au niveau décentralisé’

Dans le document ‘Madagascar Action Plan’, le gouvernement malagasy prévoyait des engagements relatifs à la GRC. L’engagement numéro 8 pour la ‘Solidarité Nationale’ propose le défi 4 d’ “*améliorer l’appui aux très pauvres et vulnérables*”<sup>34</sup>. Pour la réalisation de ce défi, la stratégie prévoyait d’assurer la prévention, la réaction rapide face à l’occurrence du danger ; et l’atténuation de l’impact des catastrophes sur la population<sup>35</sup>. En outre, l’engagement numéro 2 de ce même document définit dans le défi numéro 6 un “*mieux système de prévision météorologique et l’information sur les cataclysmes naturels comme les cyclones*”.

## **II.2. Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes**

La Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes ou SNGRC est un document élaboré afin de pouvoir tracer les axes et les domaines stratégiques-clés dans le domaine de la GRC à Madagascar. Ces axes stratégiques concernent en fait la mise en œuvre de mécanismes institutionnels pour la GRC<sup>36</sup>. Fait aussi partie de ces axes stratégiques le renforcement des capacités à long terme aux niveaux national, provincial, communal et local. Le troisième axe stratégique touche le renforcement des systèmes exhaustifs. En parlant de l’aspect financier, la SNGRC vise le développement de mécanismes financiers à long termes. L’avant-dernier axe stratégique de ce document aborde la réduction globale de la vulnérabilité et des risques. Et le dernier axe se porte sur une coopération régionale et internationale toujours dans le cadre de la GRC<sup>37</sup>.

## **II.3. Politique Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes**

La Politique Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes ou PNGRC, quant à elle, est un document contenant les orientations générales en matière de GRC avec les principes de base requis à sa mise en œuvre<sup>38</sup>. Référencés à ses objectifs, la PNGRC priorise la mise en place d’une structure intersectorielle et décentralisée efficace pour la GRC. Aussi, la PNGRC favorise le renforcement des compétences des acteurs en matière de l’exercice des différentes phases de la GRC aux différents niveaux d’intervention de la GRC. Afin de renforcer l’analyse, la communication et l’éducation publique en matière de GRC, le

---

<sup>34</sup>Gouvernement de Madagascar, 2007. Madagascar Action Plan. p111

<sup>35</sup>Gouvernement de Madagascar, 2007. Op Cit p 14

<sup>36</sup>UNDP/CNS, 2003. Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes. Antananarivo

<sup>37</sup>UNDP/CNS, 2003. Op Cit p 14

<sup>38</sup>UNDP/CNS, 2003. Op Cit p 14

document prévoit aussi de renforcer les systèmes d'informations globalisant. Un développement du mécanisme financier à long termes figure aussi parmi les priorités de la PNGRC. Et les deux dernières priorités de ce document parlent de l'intégration de la réduction des risques et de la vulnérabilité dans la planification macroéconomique, ainsi que de l'intégration de Madagascar dans la coopération régionale et internationale pour la réduction des catastrophes<sup>39</sup>.

## **II.4. Législation malgache actuelle sur la politique de décentralisation et de déconcentration**

Cette politique de décentralisation et de déconcentration repose sur la Loi n° 93-005 du 26 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation (J.O. n° 2241 du 02.05.94, p. 1057). Cette loi énonce aussi les modalités de stratégie d'application des STD et des CTD.

Mais la loi 94-008 du 26 avril 1995<sup>40</sup> définit les CTD comme : "*Une portion du territoire national dans laquelle l'ensemble de ses habitants électeurs de nationalité malagasy dirige l'activité régionale et locale en vue de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique et technologique de sa circonscription. Elle assure, avec le concours de l'Etat, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, l'amélioration du cadre de vie ainsi que la préservation de son identité. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle assure avec le concours de l'Etat la sécurité publique et l'administration*".

D'abord, l'article 4 cite les CTD prévues par la loi. Ce sont les régions, les départements, et les communes. Ces entités sont spécifiées par une certaine indépendance morale, financière et institutionnelle et administrative.

Le chapitre III de cette loi prévoit les modalités de répartition des compétences et les ressources au sein des CTD. L'article 12 énonce la concomitance du transfert de compétences et la dotation des ressources afin que les CTD puissent être effectives. La dotation de ces ressources relève de l'Etat via un transfert d'impôts, et de taxes perçus par l'Etat.

---

<sup>39</sup>UNDP/CNS, 2003. Op Cit page 14

<sup>40</sup> Loi n° 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées (J.O. n° 2304 du 05.06.95, p. 1247, Edition spéciale)

La déconcentration, prévue dans l'article 18 du chapitre IV, conjugue l'effort de participation des STD qui complète les transferts de compétence au niveau des CTD. L'article 19 énonce qu'"*A un pouvoir décentralisé doit correspondre un pouvoir déconcentré*". Cet article réaffirme la synchronisation des actions des CTD et des STD. Mais le rapport entre l'Etat et les CTD est assuré par les STD selon l'article 20.

La loi n° 93-005 du 26 janvier 1994 a été rajoutée par la loi n° 94-039 du 3 janvier 1995 pour définir les dispositions particulières transitoires et finales. Ces dispositions stipulent la mise en place des trois niveaux de CTD avant la fin de l'année 1996.

Selon l'article 23 de la loi 94-007, les ressources de la CTD sont composées de recettes fiscales, les revenus du domaine public, du domaine privé immobilier et mobilier ; les recettes des exploitations et des services ; les produits des ristournes, les prélèvements et les contributions ; les produits divers et accidentels ; les fonds de concours : subventions, dons et legs ; les emprunts et avances ; les intérêts et dividendes.

L'organisation des CTD est prévue par la loi n° 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées (J.O. n° 2304 du 05.06.95, p. 1247, Edition spéciale).

## **Chapitre II. Cadre pratique et analyse de la réalité locale de zone d'étude**

Ce chapitre résume la réalité de la zone d'étude. Les informations relatives aux caractéristiques de cette zone d'étude ont été collectées lors des descentes sur terrain. La collecte de ces informations se faisait suivant un processus méthodologique dont les détails font l'objet du paragraphe ci-après. Comme ce qui a été avancé dans la partie introductory du présent ouvrage, les détails sur les méthodologies adoptées pour chaque démarche introduiront chacun des paragraphes concernés.

### **Collecte d'information : Méthodologie**

La mise en œuvre de cette recherche sur terrain a été précédée par une revue bibliographique. Guidée par des mots-clés bien spécifiques, la recherche a permis de dresser les premières pistes d'orientation avec les directives des encadreurs pédagogique et professionnel. Ensuite, après la revue de la littérature, divers entretiens ont été faits avec les responsables du programme GRC au sein de SAF/FJKM afin d'avoir une idée sur les

activités de l'ONG dans la zone d'étude (Vangaindrano). D'ailleurs, le choix des zones d'étude a été proposé par SAF/FJKM avant les descentes sur terrain. Ce choix de la région ainsi que des Fokontanya été orienté par le thème de l'étude. Cette ONG, travaillant localement sur un programme de GRC, constate que la gouvernance des risques et des catastrophes n'a pas encore gagné sa vitesse de croisière dans cette zone.

La préparation des travaux de terrain a été marquée par l'élaboration des fiches d'enquête et des grilles de collecte d'information. Sous les recommandations de l'encadreur professionnel, l'utilisation des fiches d'enquête a été faite afin d'éviter toute forme de gêne de la part des interlocuteurs devant des questionnaires écrits sur papiers. Ainsi, on a eu recours à l'utilisation d'équipement permettant d'enregistrer les entretiens sans gêner l'interlocuteur.

Sitôt que les fiches d'enquêtes soient approuvées par les encadreurs, la descente sur terrain a été faite. Le temps imparti pour les recherches sur terrain était de 26 jours répartis en deux phases. La première phase qui a duré quatorze (14) jours se déroulait du 20 Avril au 03 Mai 2013. Cette première phase consistait à la réalisation d'un état des lieux sur la zone d'étude identifiée par SAF/FJKM. Cette zone d'étude est composée de six (06) Fokontany dont cinq sont inclus dans la commune urbaine de Vangaindrano (Tanimena,Taratasy,Nanasana, Sahafero,Betoafy) et le sixième (Mahela) se trouve dans la Commune rurale de Soamanova (l'une des communes du district de Vangaindrano). Les quatre premiers Fokontany accueillent les ONG partenaires de programme DIPECHO et les deux derniers sont des sites propres de SAF/FJKM. La réalisation de l'état des lieux se faisait par des entretiens individuels, des focus-group, et même des ateliers (organisés par le CARE INTERNATIONAL et le BNGRC).

Traitées, les données récoltées au cours de la première phase de descente permettaient d'affûter le plan de la recherche, de rédiger les ébauches des premiers chapitres et de préparer la deuxième phase de recherche. Ainsi, les personnes à enquêter lors de la seconde phase de recherche étaient identifiées. Par la suite, les outils de collecte de données ont été élaborés.

La deuxième phase de recherche, se déroulait entre le 11 et le 21 Juin 2013. Cette phase était consacrée à l'approfondissement de la gouvernance locale des risques et des catastrophes proprement dite. Mais puisque le temps imparti était limité, il fallait trier les zones d'étude. Ainsi, trois Fokontany sur les six étaient retenus pour représenter tout l'ensemble. En effet, Mahela, Nanasana et Taratasy étaient retenus puisqu'ils pouvaient représenter à la fois les sites communs du programme DIPECHO et les sites propres de

SAF/FJKM. Les outils utilisés étaient les mêmes que lors de la première phase de collecte. Toutefois, la tenue des entretiens variait en fonction de la disponibilité des gens. Au cours de cette deuxième phase, la majorité des gens entamaient la moisson du riz. Il fallait ainsi une adaptation au niveau du planning.

## **Section I. La zone d'étude et ses caractéristiques**

Géographiquement, la commune de Vangaindrano se trouve à 74km au sud de Farafangana. Elle est délimitée au nord par la commune de Tsiately, au sud par la commune de Matanga, à l'Est par la commune de Bekaraoky. Et la commune de Soamanova, à 66km au sud de Farafangana et à 8km au nord de Vangaindrano est délimitée au nord par la commune de Lopary, au sud par le fleuve de Megnanara, à l'Est par la Commune de Tsiately, et à l'Ouest par la commune de Vohitrambo.

### **I.1. Cadre institutionnel**

Notons d'abord que la notion d' 'institution' prend ici un sens élargi par rapport à sa sémantique. En effet, ce terme regroupe à la fois les organismes et les établissements ainsi que les acteurs humains.

Le Maire, les conseillers municipaux, et le cabinet du maire font partie des principaux membres du personnel de la première CTD qui est la Commune. Et autour du maire gravitent les structures techniques, administratives, financières et de comptabilité. En ce qui concerne la gouvernance locale des risques et des catastrophes, le service technique serait le plus enclin à apporter son appui.

Un certain nombre d'institutions aussi bien publiques que privées travaillent au sein de la commune urbaine de Vangaindrano. Les services déconcentrés de l'éducation, de l'agriculture et de l'élevage, de la santé, de la fiscalité, de l'artisanat, de la banque et des institutions de microfinance, de la sécurité y sont représentés. Ce qui démontre la pluralité des partenaires institutionnels pouvant être mobilisés dans la gouvernance locale des risques et des catastrophes. Pour ce qui est des institutions privées et d'organisations de la société civile, on pourrait en citer les différentes associations œuvrant dans le domaine de l'environnement, de l'adduction et de la gestion de l'eau.

La commune de Soamanova, quant à elle, est classée rurale. Le maire et ses conseillers travaillent en étroite collaboration avec le délégué d'arrondissement. Comme institution publique relevant du domaine de l'Etat, on peut citer les établissements scolaires, le Centre de Santé de Base niveau II. En termes d'institutions privées, différentes associations paysannes ainsi que des ONG travaillent de concert pour le développement socio-économique de la commune. L'autorité traditionnelle tient encore une certaine place au sein des communautés et exerce une certaine notoriété sur la population. Les rois ou Ampanjaka sont les chefs suprêmes dans le traditionnel. Ils délèguent leur pouvoir aux personnes appelés Lonaky. Ces derniers peuvent influer sur les décisions prises par l'autorité administrative locale. Ce qui pourrait être un facteur très important dans l'analyse de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.

## **I.2. Contexte topographique, hydrographique et météorologique**

Topographiquement, la zone d'étude, qui est incluse dans le district de Vangaindrano, est constituée de basses collines et de vastes plaines<sup>41</sup> qui, par leur faible niveau d'altitude, rendent difficile le ruissellement d'eau vers l'embouchure.

Du côté de l'hydrographie, le district de Vangaindrano est traversé par le grand fleuve de Menanara qui n'est autre que la destination finale de plusieurs cours d'eau se trouvant en amont avant de se jeter dans l'océan indien du côté d'Ampatsinakoho<sup>42</sup>.

Pour la météorologie, la zone d'étude est caractérisée par une pluviométrie supérieure à 160mm répartie dans les 140 et 175 jours par an<sup>43</sup>.

## **I.3. Contexte socioéconomique et culturel**

La commune de Vangaindrano et de Soamanova vivent encore dans des conditions sociales défavorisées. Les informations suivantes donnent plus de détails sur ces conditions de vie de la population. Notons que ces renseignements ont été obtenus lors de la consultation des documents administratifs et lors des entretiens avec des personnes-ressources.

### **1.3.1 Le secteur ‘emploi’**

---

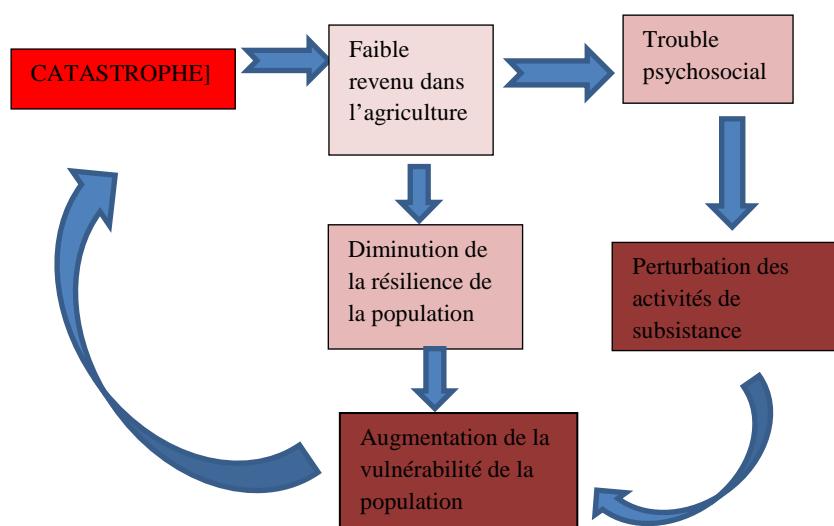
<sup>41</sup> Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Unité de Politique pour le Développement Rural (UPDR), 2003. Monographie de la Région de Manakara.

<sup>42</sup> Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. (UPDR), 2003. Op Cit page 19

<sup>43</sup> Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. (UPDR), 2003. Op Cit page 19

La majorité des travailleurs exercent dans le secteur de l'agriculture et de l'élevage traditionnels. Leurs récoltes dépendent en majeure partie des caprices des inondations. Et le contexte de l'élevage est aussi similaire à celui de l'agriculture. Ce qui explique le faible revenu des ménages dans ces deux activités. Mais ces faibles revenus peuvent être à la fois les causes et les conséquences immédiates ou lointaines des catastrophes. Ils peuvent constituer des causes dans la mesure où la résilience de la population est rendue faible, ce qui augmentera leur vulnérabilité par rapport à une inondation quelconque dans le futur. Mais ces faibles revenus pourraient aussi être les conséquences d'une catastrophe. "Les effets liés aux faibles revenus sont divers : accroissement du niveau de stress, de la dépression, de la détresse psychologique" <sup>44</sup>. Tous ces troubles psychosociaux perturberont encore davantage le rythme de vie des victimes et influeront sur leur activité quotidienne. La figure suivante représente, schématiquement et en boucle, les différents liens existants entre les évènements catastrophiques et leurs effets. Cette figure fait référence à des informations, collectées lors de la revue bibliographique et mentionnées en bas de la page.

**Figure 1: Mécanisme du lien entre les activités de subsistance et la vulnérabilité**



Source : Auteur, 2013

En effet, les conséquences psychosociales sont souvent méconnues et donc ignorées alors que celles-ci laissent des empreintes dans la psychologie des gens pendant une période

<sup>44</sup>Ginexi et al. 2000 ; Aptekar, 1991 ; Maltais, 1997, 2000. Les facteurs psychosociaux de risques, in Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable Programme de recherche RIO2. [http://bfa.ac.at/crue\\_documents/pjr\\_390\\_149.pdf](http://bfa.ac.at/crue_documents/pjr_390_149.pdf). Site visité en Juillet 2013.‘Stratégies de faire face dans le cas d’une inondation catastrophique : Analyse des paramètres psychosociaux dans les procédures de gestion de crise’.

indéterminée selon l'importance des dégâts<sup>45</sup>. Ces empreintes impactent par la suite aux activités quotidiennes de la population et pourraient être les facteurs aggravant d'une nouvelle catastrophe.

Toute cette situation ne fait qu'expliquer le mécanisme de la vulnérabilité de la population de par ses conditions de vie précaires.

### 1.3.2 La culture

Notons que les entretiens avec les différentes personnes-clés constituent les fournisseurs des informations contenues dans ce paragraphe.

Lors du décès d'une personne, il a toujours été d'usage de pratiquer le 'doby'. Ceci consiste en fait à une grande réunion de toute la famille (proche et éloignée) pour témoigner de ses compassions envers la famille du défunt. Cette dernière doit effectuer de grosses dépenses pour la restauration de toutes les personnes venues à la réunion. Avant, on devait abattre un bœuf mais depuis quelque temps, la population a essayé de réduire les dépenses en changeant le bœuf par de lentilles...Avant, certaine famille vendait un lopin de terre ou d'autres biens ou encore faisait du crédit pour acheter le bœuf en question. Mais pour rembourser la somme ensuite, les moyens de subsistance quotidiens ne suffisaient pas. Cette coutume pourrait avoir d'impacts positifs que négatifs. Elle est bonne au point de maintenir la solidarité de la grande famille mais elle pourrait aussi ruiner davantage les familles qui sont déjà nécessiteuses. Souvent après le décès d'un membre d'une famille nécessiteuse, les autres membres doivent s'acquitter des dettes liées à l'achat du bœuf. Et pour ce faire, de nombreux pères de familles Antesaka migrent vers d'autres régions pour trouver du travail plus rémunérateur afin de pouvoir épargner. Localement, on appelle cette migration temporaire 'mamanga'.

Cette coutume impacte aussi sur la pluralité de familles monoparentales dirigées par des femmes localement. Pendant la migration, ces pères de famille fréquentent d'autres femmes et ont par la suite de nouveaux enfants avec celles-là. A un moment donné, s'ils migrent vers une autre région, le phénomène se recommence. Ce qui explique l'importance du nombre de familles monoparentales dirigées par des femmes localement. Et la plupart du temps, ces familles se retrouvent dans des situations socioéconomiques précaires. Ce qui explique d'ailleurs leur vulnérabilité face à l'inondation.

---

<sup>45</sup>Ginexi et al. 2000 ; Aptekar, 1991 ; Maltais, 1997, 2000. Op Cit p 20

Une deuxième coutume caractéristique de l’Antesaka est la circoncision. En effet, lors de la circoncision d’un enfant, sa famille invite toute la grande famille et les festivités peuvent durer une semaine. La famille assure aussi la restauration de tous les invités y compris les boissons alcooliques qui sont obligatoires. L’avantage de cette coutume est qu’elle maintient la solidarité de la grande famille. Toutefois, un problème se pose. Les gens doivent répondre aux invitations successives et doivent laisser de côté leurs activités de subsistance. Ce qui pourrait perturber les calendriers de réalisations de leurs activités. Il en était le cas lors de la réalisation de certaines activités agricoles prévues par les ONG comme le SAF/FJKM. Il y avait des moments où les gens laissaient de côté leurs activités si bien que celles-ci exigent une certaine rigueur de temps. Et d’ors et déjà, ce problème fût pris en considération lors des plannings d’activités de terrain de SAF/FJKM.

Et le mariage Antesaka présente aussi quelques particularités. En effet, le marié devra offrir une festivité à la famille de la jeune fille en abattant un bœuf. C’est pendant la festivité que les Lonaky donnent leurs bénédictions aux jeunes mariés. C’est ce qu’ils appellent le ‘Fafirano’. La bénédiction des Lonaky et des grand-parents est très importante pour entreprendre quelque chose comme fonder une famille. Selon les dires de certains Lonaky, l’âge de mariage des jeunes filles débute à 15ans et 17 ans pour les garçons. Et la population considère plus le mariage coutumier que le civil. L’aspect positif de cette coutume concerne la ‘légitimité’ des mariages. Mais l’âge précoce de la jeune fille avancera à son tour la période de procréation et multiplie le nombre d’enfants du couple. Ceci pourrait constituer un handicap si le couple n’a pas encore suffisamment de moyens de subsistance pour élever et éduquer leurs progénitures. C’est ce qui pourrait ainsi constituer un facteur de vulnérabilité pour la population.

Brièvement, cette section présente la réalité socioéconomique de la zone d’étude. A part cette réalité tangible, il existe aussi quelques contextes auxquels nous avons du faire référence afin de pouvoir apprécier le niveau de gouvernance des risques et des catastrophes existant localement. Parmi ces contextes se trouve la perception locale des notions de risques et de catastrophes. Aussi, nous avons voulu savoir comment la communauté locale vit une situation catastrophique telle l’inondation. Et ces informations feront l’objet de la section suivante.

## **Section II.Evaluation à base communautaire des risques**

Cette section englobe quelques analyses de la perception locale des notions de risques et de catastrophes, des notions de gouvernance locale des risques et des catastrophes. Ces analyses ont été faites avec les différentes catégories d'acteurs locaux lors des focus-group effectués sur place. Et les résultats de ces analyses préalables s'associent encore au contenu de la section précédente pour constituer la base de données sur la réalité locale.

### **II.1. Priorisation des risques de catastrophes qui pourraient sévir dans la localité de Vangaindrano**

La réponse de la population et des autres acteurs était unanime quand à l'importance des risques liés à l'inondation pour le district de Vangaindrano. Et selon eux, ces inondations résultent souvent des pluies accompagnant le vent des cyclones.

Ils ont souligné qu'à part l'inondation, d'autres aléas comme le cyclone, la sécheresse ont déjà attaqué le district de Vangaindrano mais ces derniers n'ont pas été plus destructeurs que le premier aléa. Comme preuve, les acteurs ont bien rappelé que les dégâts causés par les inondations étaient plus immenses que ceux causés par les cyclones.

Et dans le but de recouper ces informations, nous avons collecté des données au sein du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes ou BNGRC. Mais les bases de données officielles disponibles auprès du BNGRC depuis 1994 concernent seulement les cyclones. Les inondations ne figurent pas toujours dans la base de données. Ainsi, les données qualitatives fournies par les acteurs ont été retenues.

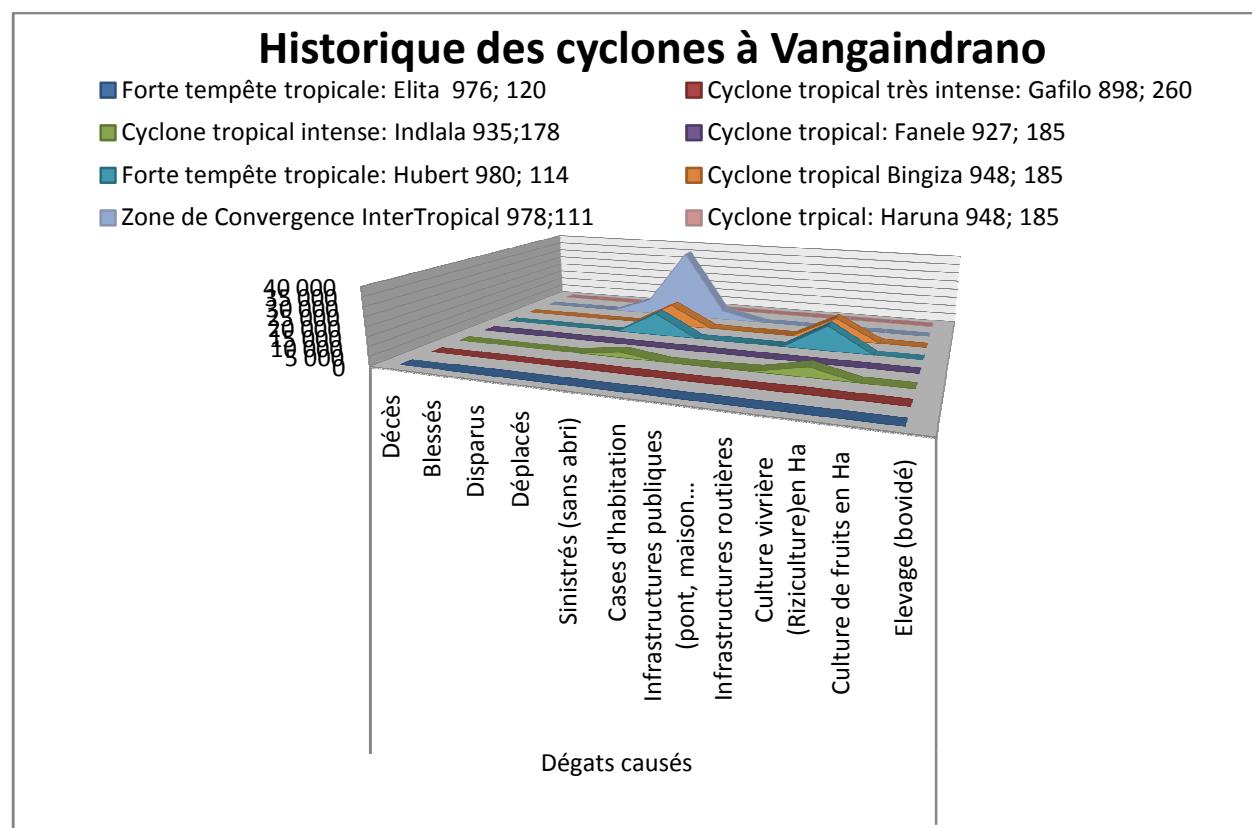
### **II.2. Analyse de la vulnérabilité de la commune de Vangaindrano et de Soamanova**

Toujours dans le cadre de l'appréciation de la réalité locale quant à la vulnérabilité par rapport aux différents aléas, nous avons exploité les bases de données recueillies auprès du BNGRC. Les bases de données fournissent les caractéristiques de chaque évènement cyclonique ayant sévi dans le district de Vangaindrano depuis 1997. Parallèlement à ces caractéristiques des évènements cycloniques existaient aussi les caractéristiques des dommages causés par chaque évènement d'aléa.

La figure ci –après montre l'historique des cyclones ayant sévi à Vangaindrano depuis 2004 jusqu'à la dernière saison cyclonique de cette année 2013. Les données de cette figure, référencées en bas de la page, proviennent du BNGRC.

La lecture de la figure se fait de deux manières. Horizontalement, c'est-à-dire en abscisse, nous avons les différentes formes de dommages causés par les aléas cycloniques (décès, blessés...). Et verticalement, c'est-à-dire, sur l'axe des ordonnées, nous avons les chiffres correspondant aux dommages soulevés (10 000, 20 000...). Les lignes de couleurs différentes qui se trouvent au milieu de graphes représentent chaque type d'aléa recensé depuis 2004. Les aires de différentes couleurs représentent quantitativement et qualitativement les types de dommages causés par chaque aléa. Dans la partie de la légende, les deux chiffres suivant les types d'aléa représentent respectivement la pression atmosphérique (en HPa) et la vitesse moyenne du vent (en Km/h) accompagnant chaque type d'aléa.

**Figure 2:** Historique des cyclones ayant sévi à Vangaindrano<sup>46</sup>



Source : Auteur, 2013

<sup>46</sup> BNGRC, 2013. Base de données sur Historique\_cyclone, compilée par l'auteur

Le cyclone Gafiloest caractérisé par un vent moyen maximum de 260 km/h. Et les dégâts causés par ce cyclone n'étaient pas considérables à part la destruction de 201Ha de riziculture. Par contre, la zone de convergence intertropicale caractérisée par un vent moyen de 111km/h a causé le maximum de sinistrés alors que les destructions de la filière agricole ne sont pas considérables. La pression atmosphérique de ces deux types d'aléas diffère d'une quatre-vingtième d'unité d'Hectopascal.

Et le cyclone tropical Indlala caractérisé par la moyenne de vitesse de vent, est beaucoup plus dévastateur que le cyclone tropical Gafilo qui a la vitesse maximale de vent (260km/h). De là, on pourrait déduire que l'origine des sinistres peut ne pas provenir du vent mais par de la pluie. Mais les données de cette figure ne permettent pas de faire des liens entre l'intensité des cyclones et leurs effets probables sur l'inondation. Et même pour les cas que l'on va supposer d'origine pluviale, l'absence de données en précipitation ne permet pas de faire des liens entre la pluviométrie ou la débimétrie et les impacts sur les zones inondables. Ainsi la non-disponibilité des données constitue une grande faille dans la poursuite de cette étude scientifique ; Ce qui justifie l'utilisation de l'approche plutôt sociétale pour obtenir des informations qualitatives lors des enquêtes afin d'avoir les caractéristiques de la zone d'étude.

A l'issue de cette sous-section, nous pouvons conclure qu'en termes d'aléas, le risque majeur encouru par le district de Vangaindrano est l'inondation. Et dans la sous-section suivante, la représentation des caractéristiques de cette zone d'étude sera encore plus approfondie par la présentation de la perception sociale des risques liés à l'inondation.

### **II.3. Perception des acteurs de la notion de gouvernance locale des risques et des catastrophes**

Comme nous l'avons mentionné dans le premier chapitre de cet ouvrage, l'ONG SAF/FJKM avance que la maîtrise des notions en GRC fait partie des indicateurs de l'existence d'une bonne gouvernance locale. Et de cette maîtrise des notions en GRC se découlera celle des notions de gouvernance locale des risques et des catastrophes. Ainsi, à l'issue de cette section sera dégagé le niveau de compréhension des acteurs à l'égard des notions de GRC.

## **Niveau de compréhension des différentes notions de Gestion des Risques et des Catastrophes.**

Des sondages de connaissances ont été effectués lors des entretiens de groupe et des entretiens individuels sur les notions de GRC. D'une manière qualitative, nous pourrons affirmer que la totalité des acteurs locaux interrogés acquièrent déjà ces notions. Les premiers membres des comités GRC dans les six Fokontany de départ, ont suivi des formations ou de séances d'information sur le thème de GRC. Ces membres connaissent aussi leurs responsabilités avant, pendant, et après le passage d'un aléa. Théoriquement, ces acteurs maîtrisent les notions de GRC. Les entretiens avec les gens, lors des enquêtes a démontré cette affirmation. Mais suite à des remplacements successifs des membres de certains comités locaux de GRC, le transfert de connaissance et de compétence n'est pas toujours effectif. Ce qui constitue un handicap aux nouveaux membres des comités.

Pour ce qui est du côté pratique, certes, le moment de l'enquête n'a pas coïncidé avec l'occurrence d'un aléa ou d'une catastrophe. Mais, les observations effectuées lors d'un exercice de simulation réalisé dans le FokontanyTanimena, qui est une des zones du site commun des partenaires DIPECHO, a permis de tirer des conclusions plus ou moins prometteuses. La réalisation d'un tel exercice de simulation a été initiée par le BNGRC et l'ONG CARE INTERNATIONAL. La conception et la mise en scène des 'injects' ou des 'incidents'<sup>47</sup> ont été réalisées par le CARE et le BNGRC. Mais lors de la réalisation de la séance d'exercice de simulation, les participants traduisaient les formations qu'ils avaient reçues en action à entreprendre au cours d'une situation d'urgence. Et les observations effectuées lors de ces séances d'exercice de simulation affirment que les membres de la CLGRC connaissent dans la pratique les différentes étapes à franchir lors de l'avènement d'un aléa ou d'une catastrophe. Néanmoins, est-il important de noter que ce ne sont pas tous les acteurs locaux qui maîtrisent ces notions de GRC. A l'instar des autorités traditionnelles, il y avait des Lonaky qui ne sont pas suffisamment informés de cette GRC. Ce fut le cas dans le FokontanySahafero, ils savent l'existence des comités GRC mais ils ne connaissent pas très bien les attributions de ces derniers vis-à-vis de la GRC.

Globalement, les connaissances acquises par les acteurs locaux sont potentiellement focalisées sur les mesures d'urgence. Mais pour ce qui est de la RRC, un bon nombre des

---

<sup>47</sup> Ce sont des messages prédéfinis ou instantanés émis lors de l'exercice de simulation pour solliciter la réaction des participants à réagir à une situation d'urgence.BNGRC, 2013

personnes enquêtées demeurent dans l'ignorance. Ces personnes ne maîtrisent pas en effet la façon de traduire les principes de RRC en action à entreprendre afin de réduire les risques de catastrophes.

Dans cette première partie de l'ouvrage, le cadrage de l'étude a été tracé. Ce cadrage touche aussi bien la théorie que la réalité locale. Cette première partie trace en effet les contours de l'étude. Dans la partie suivante, cette recherche va être approfondie sous l'optique de la capacité des acteurs locaux.

## **Partie II. LE RENFORCEMENT DE LA CAPACITE DES ACTEURS LOCAUX ET SA MISE EN ŒUVRE**

Cette deuxième partie de l'ouvrage est consacrée à la présentation des outils choisis pour l'analyse institutionnelle et pour l'évaluation de la capacité des acteurs locaux. Ces outils présentés seront par la suite utilisés dans l'analyse institutionnelle du mécanisme de la gouvernance locale des risques et des catastrophes dans la zone d'étude ainsi que dans l'évaluation de la capacité des acteurs locaux. Et la fin de cette partie sera marquée par quelques propositions relatives à la mise en œuvre d'un dispositif de bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes à l'endroit de la zone d'étude.

### **Chapitre III. Outils utilisés pour la réalisation de l'étude**

Le présent chapitre évoque deux outils choisis pour la réalisation de l'analyse institutionnelle et de l'évaluation des capacités des acteurs locaux.

#### **Section I. Outil d'analyse institutionnelle : le 4R de Hobley&Shields**

Lors de la revue bibliographique, une recherche a été faite sur les différents outils d'analyse institutionnelle disponibles. Après consultation de quelques outils, le choix a été arrêté sur le ‘4R’ de Hobley et de Shields<sup>48</sup>. Ce choix se justifie par le fait que cet outil permet d'avoir une vision à la fois globale et sectorielle. D'ailleurs les fondements théoriques de l'outil sont synthétisés dans le paragraphe qui suit afin de démontrer cette globalité de vision.

A titre descriptif, ‘Quatre R’ signifie ‘dRoits, Responsabilité, Revenu (ou bénéfice), et Relation’.

##### **I.1. Description des 4 R**

Hobley et Shields ont attribué, aux quatre rubriques de l'analyse, des rôles d'acteurs d'une ‘pièce’ théâtrale. Selon leur théorie, ces rôles sont prédéfinis mais pourront être interprétés.

---

<sup>48</sup> [www.policypowertools.org/Tools/.../docs/four\\_Rs\\_tool\\_french.pdf](http://www.policypowertools.org/Tools/.../docs/four_Rs_tool_french.pdf)

Par contre, les profils de poste d'une pièce ne peuvent être changés. Et ainsi se joue aussi le rôle des acteurs des projets de développement. Néanmoins, les conditions de performance d'un acteur se résument à une ‘bonne interprétation de rôle, à une identification de personnage, à un travail d'appropriation du personnage’<sup>49</sup>.

Dans le cas de cette analyse institutionnelle de la gouvernance locale des risques et des catastrophes, on se propose une adaptation du contexte de ‘R’ pour le revenu. En effet, ceci ne sera peut-être pas monnayé en argent mais plutôt traduit en termes de sécurité face aux risques et aux catastrophes.

## I.2. Justification de l'utilisation de l'outil

Généralement, cet outil s'utilise dans les analyses institutionnelles et la capacité des acteurs. Les deux initiateurs de l'outil préconisent l'utilisation de ce dernier dans le cas de déséquilibre entre les secteurs privés et les secteurs publics<sup>50</sup>.

Le contexte de l'analyse institutionnelle de la gouvernance des risques et des catastrophes à Vangaindrano répond bien ainsi à ce critère.

## I.3. Force et faiblesse de l'outil des ‘4R’

### I.3.1. Forces de l'outil

‘La facilité de la compréhension est le premier atout de l'outil, selon les initiateurs ; aussi, le côté opérationnel des rôles des parties prenantes est de mise. Une autre force de l'outil est la facilité de passage de la participation communautaire à la négociation multipartite. À travers cet outil, les questions de pouvoir peuvent être abordées avec ‘délicatesse’. Et face au souci de durabilité de tous les initiateurs de projet, les changements de capacités requis pourraient s’opérationnaliser<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup>Hobley&Shields, 2000. Cité par International Institute for Environment and Development, mars 2005, Les quatre R, Power Tools.p2

<sup>50</sup>“ Le cadre a servi à identifier et à ouvrir des discussions sur des déséquilibres entre les responsabilités des opérateurs privés, leurs droits et leurs bénéfices d'une part, et la bonne santé des relations entre l'Etat et les autres parties prenantes d'autre part ». Hobley&Shields, 2000. Op Cit page 29

<sup>51</sup>Hobley&Shields, 2000. Op Cit page 29

### **I.3.2. Faiblesses de l'outil**

Si la facilitation n'est pas de très bonne qualité, la procédure à la phase de négociation pourrait causer de problème de perturbations au niveau des structures sociales. Pour pallier à ce problème, il sera prudent de prévoir un médiateur neutre.

En outre, l'aboutissement d'une telle démarche devrait mener à un engagement réel de chaque partie prenante à changer ses rôles, ses responsabilités, ses revenus, ses droits, et ses relations de façon à atteindre les objectifs finaux fixés par l'union de toutes les parties prenantes. Mais à défaut de volonté d'une des parties prenantes, il ne serait pas impossible de rater la cible de changement et/ou de renforcement de capacités des acteurs ou des parties prenantes. Et ce qui pourrait causer chez certaine partie prenante une déception ou un découragement.

La présentation des forces et des faiblesses de cet outil d'analyse institutionnelle permettra de prendre les mesures nécessaires quant à son utilisation.

La section suivante présente le deuxième outil consacré à l'évaluation de la capacité des acteurs locaux.

## **Section II.Outil d'évaluation de la capacité des acteurs locaux : Le FFOM (Force, Faiblesse, Opportunité, Menace)**

Pareillement à l'outil d'analyse institutionnelle, le FFOM a aussi été choisi parmi d'autres outils d'évaluation de la capacité. Les détails de la section apporteront plus de précision sur l'outil en question<sup>52</sup>.

### **II.1. Description de l'outil**

Outil d'analyse stratégique, le FFOM permet d'étudier à la fois la force et la faiblesse d'une organisation, d'un secteur ainsi que les potentialités et les menaces présentés par son environnement extérieur.

---

<sup>52</sup> <http://www.endvawnnow.org/fr/articles/1180-swot-analysis.html>  
[sites2.telfer.uottawa.ca/placealajeunesse/files/2012/04/FFOM.pdf \(\[PDF\]\)](sites2.telfer.uottawa.ca/placealajeunesse/files/2012/04/FFOM.pdf)  
[indaba-network.net/wp-content/uploads/2013/06/Analyse\\_FFOM.pdf](indaba-network.net/wp-content/uploads/2013/06/Analyse_FFOM.pdf)

D'abord, nous entendons respectivement par 'Force' et 'Faiblesses' les qualités ou atouts internes que peut avoir un acteur et qui lui permet d'accomplir ses responsabilités, et les défauts internes que peut avoir un acteur et qui pourrait lui constituer un obstacle à la réalisation de ses responsabilités.

Et nous parlons respectivement d' 'Opportunité' et de 'Menace' lorsque nous voulons mettre en exergue les atouts et les défauts de l'environnement de l'acteur. Et ce qualité ou défaut de l'environnement pourra influer sur l'acteur lui-même et sur ses responsabilités.

L'atout de cet outil est caractérisé par la possibilité d'étudier la cible et ses alentours. Cette analyse vise à inclure dans les stratégies les facteurs internes et externes tout en maximisant les éventuelles forces et potentialités et en minimisant les faiblesses et les menaces<sup>53</sup>.

## **II.2. Justification du choix de l'outil**

Cet outil peut être utilisé à toute période d'une activité. En d'autres termes, pour les différents types d'analyse à faire (ex-ante, intermédiaire ou ex-post), cet outil peut toujours être utilisé ; Le FFOM est déjà utilisé par un bon nombre d'évaluateur en termes de capacité. Ainsi, l'utilisation de cet outil pourrait apporter influer positivement sur la cohérence et la présentation homogénéisée des résultats. Ce qui assurera la cohérence des analyses à mener à chaque période d'activité.

Pour le cas de cette étude, l'analyse se fait au cours de la réalisation des activités de GRC. D'ailleurs, l'un des objectifs de cette étude vise à proposer un meilleur dispositif de gouvernance locale des risques et des catastrophes. Ainsi, cet outil constitue bien l'une des pièces maîtresses de l'analyse de la pertinence et de la cohérence des activités dans le cadre de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.

## **II.3. Avantages et limites de l'outil FFOM**

Comme tout outil de travail, le FFOM a des avantages et des limites dont les détails seront présentés ci-après.

---

<sup>53</sup>[sites2.telfer.uottawa.ca/placealajeunesse/files/2012/04/FFOM.pdf](http://sites2.telfer.uottawa.ca/placealajeunesse/files/2012/04/FFOM.pdf) ([PDF]. Op Cit page 30

### **II.3.1. Avantages du FFOM**

Les deux principaux avantages suivants ont été jugés pertinents par rapport au cadre de notre étude concernant l'évaluation des capacités des acteurs locaux.

- i. Visualisation de l'adéquation ou de l'inadéquation d'une stratégie à une problématique dans un bref délai.
- ii. Evaluation ex-ante participant à la clarification des idées des décideurs et à l'appropriation des axes stratégiques retenus.

### **II.3.2. Limites de l'outil**

Les limites suivantes ont été soulevées par ... afin de pouvoir envisager une marge de relativisation quant aux résultats de l'évaluation.

- i. Subjectivité probable des résultats
- ii. L'anticipation de la recherche de consensus bien avant la finalisation de l'analyse : possibilité de biais
- iii. Difficulté de la distinction entre les facteurs internes et externes à une organisation
- iv. Outil réducteur et simplificateur (comme tous les outils aboutissant à une matrice).

Sitôt que les outils de travail soient présentés, nous entamons à l'utilisation de ces outils dans le cadre de notre recherche qui est la gouvernance locale des risques et des catastrophes. Rappelons que par gouvernance locale des risques et des catastrophes, nous entendons à la fois les mécanismes, les stratégies de planification, de mise en œuvre et d'évaluation et les acteurs qui s'activent tout au long du processus. Ainsi, le chapitre qui suit résumera la réalité locale en termes de mécanisme institutionnel et de capacité des acteurs locaux.

## **Chapitre IV. Analyse du contexte de Vangaindrano dans le cadre de la gouvernance locale des risques et des catastrophes et de la capacité des acteurs locaux**

Ce chapitre se subdivisera en trois sections qui abordent respectivement l'analyse institutionnelle, l'évaluation des capacités des acteurs locaux et la relation institutionnelle dans le cadre de la gouvernance locale des risques et des catastrophes dans la zone d'étude de Vangaindrano

## **Section I. Analyse institutionnelle de la gouvernance locale des risques et des catastrophes**

Dans sa totalité, ce chapitre se propose de creuser encore plus dans le noyau du thème qui aborde la gouvernance locale des risques et des catastrophes à travers la capacité des acteurs locaux.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, la capacité des acteurs locaux embrasse plusieurs aspects incluant la capacité institutionnelle, organisationnelle, technique et financière. L'aspect institutionnel constitue le socle de la gouvernance locale des risques et des catastrophes. Ce qui confirme davantage l'importance de cette analyse institutionnelle menée dans le cadre de la réalité de la gouvernance des risques et des catastrophes à Vangaindrano. Dans le cadre de la gouvernance locale, nous distinguons six (06) catégories d'acteurs au niveau communal notamment les autorités administratives représentant la CTD et le STD de base; les comités GRC composés par le CLGRC pour les Fokontany et le CCGRC pour la Commune ; les autorités traditionnelles ; et la population locale. Mais la réalité existante actuellement à Vangaindrano a déformé ce mécanisme. En effet, les ONGs sont devenues parmi les acteurs locaux malgré leur statut d'acteurs externes et malgré que ces institutions travaillent pendant une période déterminée. Et actuellement, selon les constats et les résultats des interviews avec les personnes-clés, ce sont même les ONG qui sont à la tête de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.

### **Grille d'analyse institutionnelle**

Pour ce qui est de l'outil 4R de l'analyse institutionnelle, chaque lettre 'R' constituant l'élément de la matrice, a une signification particulière dont les détails seront notifiés par les explications suivantes.

- ♣     **'Droit'** : exprimant les pouvoirs et les facultés de chaque catégorie d'acteurs de faire ou non quelque chose ou d'exiger quelque chose d'autrui<sup>54</sup>.
- ♣     **'Responsabilités'** : les missions dont chaque acteur est capable d'accomplir sans l'appui d'autres acteurs. cette rubrique évoque aussi les missions de chaque catégorie d'acteur doit accomplir.
- ♣     **'Revenu' ou 'Avantages'**: les éventuels prérogatives ou avantages attribués aux bénéficiaires et aux acteurs locaux dans le cadre de la gouvernance des risques et

---

<sup>54</sup> Le Petit Larousse Multimédia 2008. Op Cit p 6

des catastrophes. Dans le cadre de la gouvernance locale des risques et de catastrophes, nous nous proposons d'adopter un terme plus approprié comme ‘Avantage’ afin d’éliminer toute confusion à rémunération.

♣ Notons que la rubrique du quatrième ‘R’ destinée pour la Relation sera présentée dans la troisième section de ce chapitre afin de la mettre en exergue la relation existant entre les différentes institutions travaillant dans le cadre de la gouvernance des risques et des catastrophes à Vangaindrano.

Pour l'utilisation de l'outil, les informations collectées lors des discussions de groupes et des entretiens individuels ont été moulées et ont alimenté la grille d'analyse ci-après.

La lecture du tableau ci-après se fait verticalement suivant les rubriques composant l'outil. Et horizontalement se trouvent les différents acteurs considérés finalement comme locaux. Ainsi le tableau analyse les éventuels liens existant entre les droits, les responsabilités et les avantages des acteurs locaux. Les cellules vides de la matrice signifient soit un manque d'information, soit l'absence de réponse.

A l'intérieur du tableau, nous apercevons que chaque rubrique de l'outil d'analyse sont appliquées à chaque catégorie d'acteurs.

Tableau 2: L'analyse institutionnelle en 4R de la gouvernance locale des risques et des catastrophes

Entités	Droits	Responsabilités	Avantages
Représentants des CTD	Apporter des améliorations ou adopter des formes d'adaptation des propositions des ONGs au contexte local.	Réunir les CGRC, distribution de dons apportés par les donateurs en cas de sinistres. Envoyer les rapports de distribution au district.	Réduction des risques et des catastrophes, prise de conscience de la population sur la culture de risque
		Prévision dans le budget primitif d'un fond nécessaire à l'achat des carburants.	Réduction des risques et des catastrophes, prise de conscience de la population sur la culture de risque
		Accueil et envoi des données et des informations aux différentes structures en GRC.	

	Amélioration ou adaptation des propositions des partenaires à la spécificité locale.	Prévision dans le budget primitif d'un fond nécessaire à l'achat des carburants.  Accueil et envoi des données et des informations aux différentes structures en GRC.  Réunion de coordination des activités pour la préparation à l'avènement d'un aléa.	
Représentants des STD	Solliciter la collaboration des comités, de la population	Préparation de la population, application du système d'alerte	Réduction des risques
	Distribution des dons parvenus au Fkt	Application du système d'alerte	
	Information de la population	Communication des informations sur la météo à la population	
Autorité traditionnelle	Etre respecté par la population, droit de réunir la population et l'amener à réaliser les activités.	Evacuation des personnes vulnérables dans des maisons d'abri	Paix de cœur: sécurité psychologique
		Régularisation de la vie sociale, respect de la tradition, éducation de ses descendances	Sécurité des biens de la famille
CCGRC	Bonne relation avec les autorités administratives	Surveillance des biens par les hommes. Leader des activités d'urgence	Sécurité des enfants et de la descendance
		Régularisation des différends ou des problèmes de la communauté	Quiétude
CCGRC	Recevoir les rapports venant des CLGRC	Fourniture et communication des informations au CDGRC, CCGRC	Franche collaboration entre toutes les entités administratives et privées.

	à temps lors des catastrophes	Sensibilisation de la population, communication des informations à la population.	Valorisation de l'expertise des membres des comités (réunion de concertation des partenaires DIPECHO à Mananjary).
CLGRC	Régler les formes de litiges	Communication des informations météorologiques	Formation et équipement matériel
	Equipement matériel pour le travail: imperméable, mégaphone, pile (équipée par la population ou le Fokontany)		Réduction des risques, Formation sur la GRC, urgence
	Etre écouté par la population	Préparation de la population, application du système d'alerte	Réduction des risques et des catastrophes
	Dispensation de formation relative à la GRC		
ONG	Rappel des structures sur la continuité des actions relatives à la GRC  (Appropriation des actions de gouvernance locale)	Appui (technique et financier) des comités GRC pour l'élaboration des PPU	Rien à Signaler
	Les structures acceptent généralement l'intervention des	Appui à la mise en œuvre de ces PPU  Suivi-évaluation et proposition pour l'amélioration de la mise en œuvre du PPU	

	ONG		
Associations	Stock de pré positionnement en WASH géré par l'association	Appui institutionnel (mise à la disposition de matériel à la commune...). Intervention dans le secteur WASH (hygiène, assainissement).	Motivation pour la prestation de service, soumissionnement à des offres de service
		Intervention dans le WASH pendant et après catastrophes	Développement
Population locale	Transparence de la gestion des dons destinés à la population	Préparation matérielle avant le cyclone, Renforcement de la maison d'habitation, déplacement vers des maisons plus résistantes. ...)	Sécurité de la vie, épanouissement de la vie familiale
	Demander des dons en cas de sinistre	Respecter les consignes de sécurisation  Communiquer les informations sur les dégâts et les pertes subis	Développement par le processus de tâche d'huile (imitation des bons exemples)

Source : Auteur, 2013

A travers cette analyse, nous pouvons conclure que le droit d'une catégorie d'acteur pourra être répondu si une autre catégorie d'acteur accomplit ses responsabilités. Mais les avantages perçus apporteront toujours des améliorations dans la mise en œuvre de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.

En temps normal, les représentants de la CTD s'occupent des affaires courantes pour le fonctionnement de la CTD. Il en est de même pour les représentants des STD.

Les représentants de l'autorité traditionnelle veillent habituellement au maintien de l'ordre et du respect de la tradition. Les deux comités GRC travaillent avec les ONG et les associations dans la mise en œuvre des activités de RRC comme la plantation et les entretiens de la culture d'igname. Les ONG et les associations, en temps normal, travaillent dans la mise en œuvre des activités liées à la RRC telles entre autres les appuis techniques, les appuis financiers des autres acteurs locaux. Pour le cas de SAF/FJKM, les activités régulières consistent aux appuis techniques et matériels des paysans dans la riziculture, dans l'agroforesterie...

Et la population locale, préoccupée par les activités de subsistance quotidiennes travaillent dans le cadre des activités appuyées technique et financièrement par les ONG et les associations. Ces situations décrivent en effet que la réalité quotidienne de la plupart des acteurs locaux peut ne pas avoir de lien direct avec la gouvernance locale des risques et des catastrophes. A cette affirmation sont exceptées les ONG et les associations qui, d'une manière ou d'une autre, travaillent pour le bon déroulement de la gouvernance locale des risques et des catastrophes au niveau de base.

Mais cette situation tend à changer en temps de catastrophes. En effet, la plupart des acteurs s'activent pour la mise en œuvre des activités d'urgence. Et des collaborations existent entre ces acteurs. Néanmoins, quelques problèmes relatifs à cette collaboration justement, ont été soulevés par les acteurs lors des enquêtes sur terrain. Les situations suivantes donnent plus de détails sur ces problèmes.

Comparées aux informations décrites par la Loi n°2003-010, certains acteurs n'accomplissent pas toutes leurs attributions. Certes, les attributions des autorités traditionnelles, des associations, des ONG et celles de la population locale ne figurent pas explicitement dans les articles de cette loi. Néanmoins, il y est clairement écrit que les initiatives doivent émaner des structures prévues par la loi à l'instar de la CCGRC et du CDGRC. Pour ce qui est de l'accomplissement des attributions de ces comités GRC, des lacunes et des confusions se laissent constater au cours de la période avant et pendant le passage de l'aléa. A titre d'exemple, le CCGRC doit être le responsable de la création de grenier communautaire. Dans la réalité de la commune de Vangaindrano, ce sont les ONG qui initient une telle intervention avec le CLGRC. Comme preuve, ce sont principalement les Fokontany, où les ONG interviennent, qui possèdent des greniers communautaires. Et les non-zones d'intervention ne possèdent pas tous de grenier communautaire.

Un autre exemple, le CCGRC et la Commune doivent recevoir les informations et données sur l'évaluation post-catastrophique venant des Fokontany, les consolider et les envoyer au CDGRC. Des lacunes se laissent constater au niveau de la communication car les Chefs Fokontany et les CLGRC ont tendance à communiquer tout de suite les fiches EIMA au CDGRC. Les raisons de cette faille en termes de communication seront explicitées ultérieurement. La répartition de responsabilités prévues par la loi n°2003-010 est claire, seulement, une confusion de rôles existe. Certains rôles des CCGRC et de la Commune se trouvent accomplis respectivement par le CDGRC, et le district. Cette confusion de rôles existe surtout dans le cas de la commune de Vangaindrano. En effet, certains acteurs, au

cours des entretiens, expliquent ce fait par le phénomène de proximité géographique entre le district et la Commune urbaine. Et souvent, le district joue le rôle de la commune urbaine dans la localité de Vangaindrano. La commune de Soamanova, quant à elle, accomplit ses missions d'une manière quasiment indépendant du district (car la commune se trouve à 13km de ce dernier). En outre, la sensibilisation et l'éducation de la population font partie des attributions de chacune de ses comités à leur niveau. Mais il se trouve que les séances de sensibilisation et d'éducation n'ont lieu que très peu avant l'arrivée d'un évènement climatique.

S'il en est ainsi pour la rubrique de ‘Responsabilité’, la rubrique de ‘Droit’ n’en sera pas moins analysée. Même si la rubrique de ‘droit’ ne figure pas nettement dans la loi, on pourrait extrapoler que les droits d'une entité se résument à la facilitation de ses interventions via l’accomplissement des responsabilités d'une autre entité qui lui est inférieure ou supérieure. En fait, si une entité accomplit bien ses responsabilités, ceci facilitera ses relations avec d’autres entités. En effet, toutes les structures en GRC sont interdépendantes car leurs actions dépendent les unes des autres.

## **Section II.Evaluation des capacités de ces acteurs locaux**

Comme nous l'avons déjà mentionné au début de cet ouvrage, les acteurs locaux étaient au nombre de six mais vu la déformation du mécanisme de gouvernance locale des risques et des catastrophes, les ONG et les associations ont été intégrées de fait dans le cercle des acteurs locaux. Cette évaluation de capacités touchera les dimensions d'une gouvernance locale à savoir la dimension institutionnelle, celle de la finance, celle de la technique, et celle de l'organisation. Comme l'outil choisi pour ce faire est le FFOM, les capacités des acteurs seront évaluées dans leur force, leur faiblesse, les opportunités ainsi que les menaces existant à leurs alentours. Le tableau suivant est donc constitué en colonne par les dimensions de la gouvernance locale des risques et des catastrophes, et en ligne par les rubriques de l'outil d'évaluation. Les informations contenues dans ce tableau ont été collectées lors des enquêtes auprès des ONG et lors des focus-group effectués avec les autres acteurs locaux. Les différentes couleurs des cellules font référence aux principaux acteurs concernés par l'évaluation. Les détails sur les correspondances de couleur figurent en dessous du tableau.

**Tableau 3: Evaluation de la capacité des acteurs locaux dans le cadre de la gouvernance locale des risques et des catastrophes**

	Institutionnelle	Technique	Organisationnelle	Financière
Forces	Connaissance de l'existence des lois après les ateliers d'information et de renforcement de capacité organisés par les ONG	Intégration des activités relatives à la GRC dans les différents secteurs de travail		Complémentarité des apports financiers des ONG par le programme DIPECHO
	Existence de plusieurs institutions locales susceptibles d'être mobilisées dans le cadre de la GLRC	Capacité technique des ONG dans l'accompagnement des leaders communautaires pour la constitution des CGRC	Acquisition d'une capacité organisationnelle dans la réalisation des activités liées à la GRC (exercice de simulation, ...)	Existence d'un appui financier pour la réalisation des activités relatives à la GRC, apporté par les ONG
	Capacité de formalisation des procédures d'élection des CGRC			
	Aptitude des leaders communautaires à constituer les CGRC	Acquisition des techniques agricoles		
Faiblesses	Faible implication des associations dans le cadre de l'institutionnalisation de la GLRC	Pas de partage de connaissance entre les membres des comités et encore moins entre les Fokontany	Insuffisance de prise de responsabilité des CTD de base : prise de décision, prise d'initiative...	Faible implication des CTD et des STD dans le mécanisme de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.
		Pas d'accès aux documents de réglementation (version française)	Divergence au niveau des approches utilisées par chacune des ONG	
		Manque d'expérience en matière de GRC puisqu'il s'agit d'une thématique nouvelle pour la plupart des représentants des CTD et des STD	Insuffisance de coordination entre les activités des ONG causant des hésitations au sein de la population locale.	Insuffisance de capacité dans la gestion financière pour les leaders des CTD et des STD
Faiblesses	Faible implication des CTD et des STD dans le mécanisme de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.	Succession des membres: pas de continuité des activités	Faible taux de couverture géographique des associations	
		Insuffisance de production de documents accessibles à la communauté de base (langue et dialecte)	Mauvaise communication entre la population et certains membres des STD: insuffisance de transparence dans la gestion financière	Taux de vulnérabilité socioéconomique par rapport aux risques liés à l'inondation
		Existence de biais dans l'élection de certains membres de CGRC (risée de la population)	Insuffisance de capacité dans la gestion organisationnelle pour les leaders des CTD et les STD	

	Institutionnelle	Technique	Organisationnelle	Financière
O p p o r t u n i t é	Mise en place des structures: Fokontany, Commune, District, Région ( Point Focal en GRC DAGT) et ONG qui pourront cadrer les activités entreprises en gouvernance locale des risques et des catastrophes	Possibilité de former des gens responsables de la GRC à l'intérieur de chaque institution  Possibilité de renforcer la compréhension de ces notions à travers de bons outils de communication  Existence des ONG organisant des ateliers d'informations	Possibilité de transfert de compétence organisationnelle aux acteurs locaux pour devenir les leaders dans le cadre de la GLRC	Possibilité de transfert de compétence relative à la création de système d'AGR aux acteurs locaux pour acquérir une certaine autonomie financière dans le cadre de la GLRC
M e n a c e	Changement de pouvoir : refonte des structures  Durée d'intervention des ONG: limitée par la période des projets	Durée d'intervention des ONG: limitée par la période des projets	Résistance psychologique de la population à cause de la vision 'Miakanitao'  Durée d'intervention des ONG: limitée par la période des projets  Disparition progressive de la culture de risques et diminution du degré d'aversion des risques liés à l'inondation	Durée d'intervention des ONG: limitée par la période des projets  Tendance vers la politisation des activités relatives à la GRC, particulièrement aux urgences.  Tendance de dépendance des CGRC et des acteurs aux ONG

Commune, Fkt, CLGRC	Fkt	CCGRC	CLGRC	ONG	Association	Population locale
------------------------	-----	-------	-------	-----	-------------	----------------------

Source : Auteur, 2013

Du côté institutionnel, la force des acteurs réside généralement sur la connaissance de l'existence des lois régissant le cadre de la GRC à Madagascar mais il se trouve que la plupart des acteurs n'ont pas tous accès à ces lois. Ces documents sont écrits en français en effet. Mais si la plupart des acteurs savent l'existence de ces lois, c'est grâce aux collaborations des ONG par le biais de l'organisation d'ateliers d'informations...Mais vu qu'il s'agisse de documents officiels, la traduction libre n'est pas d'usage. Ce qui explique ainsi les raisons de la non-accessibilité du document à tout un chacun. Et d'ailleurs, cette situation fait partie des faiblesses pour ces acteurs locaux dans la dimension institutionnelle.

Toujours dans la dimension institutionnelle, la faiblesse des acteurs se porte sur le fait que certains d'entre eux s'impliquent insuffisamment dans le mécanisme de la gouvernance locale des risques. Il en est ainsi par exemple le cas pour les représentants de CTD, les associations...Une telle faiblesse d'implication pourrait provenir de multiples raisons comme l'insuffisance de connaissance en législation, comme l'insuffisance de capacité dans d'autres dimensions.

Il existe aussi des opportunités exploitables pour restituer cette dimension institutionnelle de la gouvernance locale des risques et des catastrophes. Parmi ces opportunités, nous pouvons citer la mise en place des structures de GRC dans les différents niveaux institutionnels. En d'autres termes, la mise en place de ces structures facilitera les interventions dans le cadre de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.

Toutefois, quelques situations pourraient être considérées comme menace pour la capacité institutionnelle des acteurs. En effet, l'instabilité politique pourrait favoriser un changement continual de pouvoir et donc une refonte permanente des structures. Cette situation pourrait constituer un blocage à la continuité des activités.

Toujours dans la dimension institutionnelle, le fait que la durée d'intervention des ONG est limitée pourrait aussi constituer une menace pour les acteurs locaux dans la mesure où les activités de pérennisation n'ont pas été envisagées.

Plus de lecture et de commentaire du tableau sur les autres dimensions de la capacité des acteurs locaux.

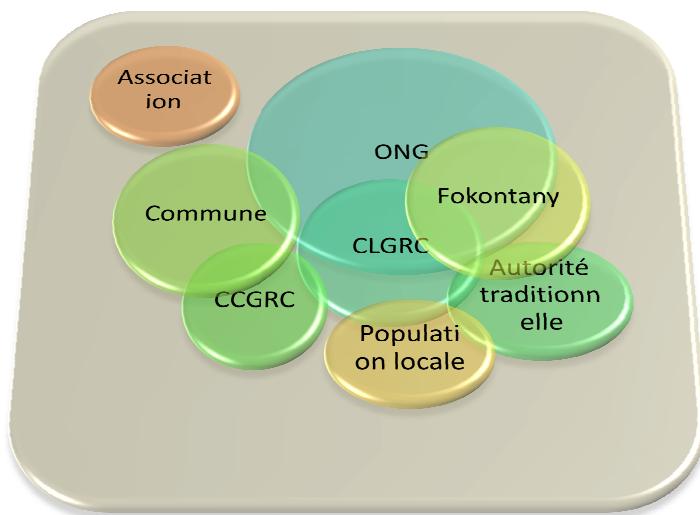
### **Section III. Diagramme de Venn de la relation institutionnelle de la gouvernance des risques et des catastrophes à Vangaindrano**

Dans la section I de ce chapitre, nous avons manipulé l'outil d'analyse institutionnelle '4R' proposé par Hobley&Shields. Mais le quatrième 'R' nommé 'Relation' est mis en exergue dans cette section.

Le Diagramme de Venn a été choisi pour mieux présenter d'un côté la relation existant entre les différentes catégories d'acteurs et d'un autre le niveau d'implication de chaque acteur dans la gouvernance locale des risques et des catastrophes.

La figure ci-après synthétise les différentes relations existant entre les acteurs de la gouvernance à Vangaindrano.

**Figure 3:** Forme actuelle de la gouvernance locale des risques et des catastrophes



Source : Auteur, 2013

Paradoxalement l'ONG, une structure externe à la communauté, détient une place très importante dans la mise en œuvre de cette action. En effet, cette entité intervient avant ou bien avant l'avènement des aléas via les actions de RRC. Et pendant l'avènement des aléas, les ONG interviennent dans les actions d'urgence via la mobilisation des comités GRC déjà installés localement. Et pendant la période post-catastrophique, la réhabilitation, la

reconstruction occupent une grande partie des activités de ces ONG. Les ONG travaillent étroitement avec le Fokontany, le CLGRC, la Commune.

A part les ONG, les associations interviennent aussi dans la gouvernance des risques et des catastrophes. Mais leur intervention demeure très ponctuelle en fonction de la disponibilité de financement. D'ailleurs, le graphique montre une certaine distance entre les différents acteurs et le cercle de l'association.

Occupant une place moins importante que les ONG, les autorités administratives interviennent aussi dans la GRC. En effet, la Commune et le Fokontany sont des acteurs qui interviennent dans la gouvernance des risques et des catastrophes. La commune collabore avec les ONG, le CCGRC. Le Fokontany, pour son côté, travaille étroitement avec le CLGRC, l'autorité traditionnelle et la population locale. A part les entités représentées dans ce graphique, le Fokontany a aussi pour mission d'exécuter les dispositions émanant du district.

L'autorité traditionnelle joue un rôle médiateur entre le Fokontany et la population locale. En effet, les notables aident le chef Fokontany dans la validation 'légitime' des actions à entreprendre et aussi dans la sensibilisation de leurs descendances dans la réalisation des actions prévues par le chef Fokontany. Et évidemment, l'autorité traditionnelle est liée au CLGRC puisque les mises en œuvre des procédures électorales des membres de ce comité ont nécessité l'approbation de ces notables.

Ensuite, le CCGRC est lié directement à la commune puisque ce comité est dirigé par le Maire de la Commune. Et puisque certains membres des CLGRC font partie de ce comité, il est naturel que les deux comités aient un lien direct.

Et le CLGRC est l'entité qui a le plus de liens par rapport à la majorité des acteurs. En effet, cet acteur est lié avec le CCGRC, l'autorité traditionnelle, la population locale et les ONG. La relation du CLGRC avec la population locale est soulignée lors de la préparation à l'aléa climatique et pendant l'avènement de ce dernier. La relation entre le CLGRC et la commune est à peine en pointillés surtout pour le cas de Vangaindrano. En effet, la plupart des rapports envoyés par le CLGRC n'ont pas passé ces derniers temps à la Commune. Les comités préfèrent les envoyer directement au district ou au CDGR. Ce problème a été évoqué lors des entretiens et des discussions de groupe avec les comités concernés mais aussi lors

d'un atelier<sup>55</sup> de renforcement des structures organisé par CARE Vangaindrano et le BNGRC. Les raisons de cette déviation étaient que souvent les CLGRC ont peur que leurs rapports ou leurs Fiches EIMA ne soient modifiés voire bloqués au niveau de la commune et ne parviendraient pas à temps voulu au district, à la région et au BNGRC.

Dans les chapitres précédents, nous avons pu synthétiser le cadre théorique et le cadre pratique de l'objet d'étude. Le cadre existant de la gouvernance locale des risques et des catastrophes à Vangaindrano a également été présenté et analysé avec des outils préalablement choisis. Le chapitre qui suit est indispensable pour pouvoir bien assurer une gouvernance locale des risques et des catastrophes.

## **Chapitre V. Pour une gouvernance locale durable des risques et des catastrophes**

Ainsi, au premier abord, l'ancrage d'une bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes sera entamé. Ensuite, une situation ‘idéale’ de bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes sera présentée. Comparée avec cette situation idéale, la situation locale sera présentée. A l'issue de cette comparaison sera proposée une situation non pas ‘idéale’ mais réaliste et réalisable permettant de siéger une bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes. Et les écarts existants entre cette situation ‘meilleure’ gouvernance locale des risques et des catastrophes seront dégagés. Afin de combler ces écarts, nous proposerons à la fin du chapitre quelques défis à relever et des conditionnalités à respecter pour une meilleure gouvernance locale des risques et des catastrophes dans la localité de Vangaindrano.

### **Section I. Ancrage d'une gouvernance locale durable des risques et des catastrophes**

Cet ancrage se procède par quelques étapes notamment le choix du modèle de gouvernance à appliquer, le choix des critères de bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes, et la pondération de ces critères afin d'en faire des outils d'appréciation et de mesure d'une gouvernance locale des risques et des catastrophes.

---

<sup>55</sup> Deuxième édition de l'atelier de Renforcement des structures en GRC ; 28 et 29 mai 2013

## **I.1. Choix du modèle de gouvernance**

Quelques modèles de gouvernance ont été proposés au tout début de ce travail. A ce stade, il convient d'en choisir un qui correspondra le mieux au contexte local de Vangaindrano (socioéconomique, culturel mais aussi politique). En effet, le modèle de "gouvernance inclusive" ou "modèle transparent" retient particulièrement notre attention. Ce choix se justifie par la pluralité des acteurs impliqués tout au long du processus de GRC "*de l'assessment à la gestion des risques*"<sup>56</sup>. Ce processus inclut littéralement tous les processus partant de l'évaluation à la gestion des risques. Ce modèle permet aussi la complémentarité des différentes approches utilisées pour la mesure et la gestion du risque.

Pour le cas de la mesure du risque lié à l'inondation à Vangaindrano, les bases de données officielles ne sont pas complètes ; Ce qui empêcherait de dresser un profil du risque en bonne et due forme. Mais pour pallier à ce manque, le recours à d'autre approche comme la science sociale a été opté. Douguet<sup>57</sup> a avancé que les considérations socioéconomiques et politiques permettront d'élaborer la politique d'évaluation des risques. Et la politique d'évaluation du risque peut être un indicatif de la mesure du risque. Cette mesure du risque permettra par la suite une évaluation des risques. La gestion du risque découlera des résultats de cette évaluation du risque avec des informations techniques, sociales et économiques. Au-delà même de la gestion du risque existe la régulation et la communication des choix politiques.

Dans la pratique, tous les acteurs locaux identifiés dans cette étude doivent être impliqués dans la gouvernance inclusive des risques et des catastrophes. En d'autres termes, tous les acteurs participent activement dans chacune des phases de la gestion des risques et des catastrophes.

## **I.2. Structuration de critères de gouvernance locale durable des risques et des catastrophes**

Afin de pouvoir apprécier le niveau de la gouvernance des risques et des catastrophes, il faudrait des critères qui seront transversaux de par la pluralité des dimensions de la bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes. Or, les littératures et recherches n'ont pas encore été développées vers l'établissement des critères de bonne gouvernance locale des

---

<sup>56</sup>DOUGUET J.M., 2009. Op Cit page 5

<sup>57</sup>DOUGUET J.M., 2009. Op Cit page 5

risques et des catastrophes. Ainsi, pour notre recherche, nous avons eu recours à choisir parmi les critères proposés par différents domaines. Comme base de critères, nous avons déjà mentionné que les critères de bonne gouvernance proposés par la Banque Mondiale et ceux par SAF/FJKM. Ensuite, superposés avec les quatre dimensions (institutionnelle, technique, organisationnelle, financière) de la gouvernance, nous avons édifié les critères suivants.

Dans la dimension technique, une bonne gouvernance peut être effective s'il y a intégration systématique de la RRC dans toutes les activités sectorielles et que s'il y a concertation avec tous les acteurs avant l'implémentation de toute activité. Cette intégration systématique de la RRC dans toutes les activités requiert l'acquisition de capacité aussi bien technique qu'autre. De ce fait, si tous les programmes contiennent des politiques, des stratégies et des projets visant à réduire les risques de catastrophes, nous pouvons affirmer qu'il s'agit déjà d'un grand pas vers l'établissement d'une bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes.

Dans une dimension organisationnelle, l'effectivité de la gouvernance locale des risques est conditionnée par la mise en place d'un dispositif de réseau de communication et la définition d'un organigramme de fonctionnement des CTD, des STD avec les comités de GRC y afférents ainsi que de la société civile incluant les ONG, les associations, et finalement la population locale.

Dans la dimension institutionnelle, le critère requis est la vulgarisation et surtout la mise en application des textes législatifs sur la GRC au sein de chaque entité concernée. Les textes législatifs relatifs à la GRC définissent bien le socle de ce cadre institutionnel. Ainsi, s'il n'y a pas respect de ce cadre, le critère institutionnel pourra ne pas être respecté non plus.

Et dans la dimension financière, le critère requis est la mise en place d'un mécanisme de financement pérenne pour la mise en œuvre de la GRC. En d'autres termes, ce critère évoque l'autonomie financière de la localité dans la mise en œuvre de toutes les activités liées à la GRC quelque soit la période.

A noter que chacune de ces dimensions ne se suffit pas en elle-même pour la mise en place d'une gouvernance locale des risques et des catastrophes. Ainsi, la mise en place d'une bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes ne peut être effective tant que l'un de ces critères ne soit pas respecté. En d'autres termes, ces critères forment un ensemble et ne peuvent être séparés pour fonder la bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes.

Dans le souci de la facilité de l'utilisation de ces critères, nous les avons pondérés afin d'en faire un outil d'appréciation manipulable. Ceci constitue l'objet de la sous-section qui suit.

### **I.3. Notation des critères de gouvernance locale durable prenant en compte les différentes dimensions**

Cette pondération, comme nous l'avons dit, constitue la base de l'appréciation d'une gouvernance des risques et des catastrophes dans une localité quelconque. Ainsi, les critères édifiés dans la sous-section précédente vont être pondérés.

Cette sous-section consiste à pondérer d'une part la prépondérance d'une dimension par rapport à d'autres dans le cadre de la gouvernance locale des risques et des catastrophes. D'une autre part, cette sous-section consiste à pondérer la prépondérance de la contribution de chaque catégorie d'acteur dans le cadre de la gouvernance locale des risques et des catastrophes. Rappelons brièvement que les quatre dimensions de la gouvernance locale des risques incluent l'institution, l'organisation, la technique, et la finance. Les notations suivantes ont été établies afin de pondérer les critères choisis :

- Critère très important:ici, le taux de participation des acteurs locaux,dans une dimension donnée suivant les critères de bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes, est entre les 80 et 100%. Et de ce fait, la prépondérance de la dimension en question est aussi très importante. Et la note attribuée à l'acteur est la note maximale de 5.
- Critère important :le taux de participation des acteurs locaux,dans une dimension donnée,suivant les critères de bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes, est entre les 60 et 80%. Ainsi, la dimension concernée est aussi classée importante. Dans ce cas, la note attribuée à l'acteur est de 4.
- Critère ayant une importance moyenne : le taux de participation des acteurs locaux dans une dimension donnée,suivant les critères de bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes, est entre les 40 et les 60%. Ce qui fait que la prépondérance de la dimension ici-abordée est aussi moyenne. La note attribuée à l'acteur est de 3.
- Critère ayant une importance faible : le taux de participation des acteurs locaux dans une dimension donnée, suivant les critères de bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes, est évalué entre les 20 et 40%. Ainsi, la dimension concernée a

aussi une faible importance par aux autres. La note attribuée à l'acteur concerné est de 2.

- Critère ayant une importance très faible : le taux de participation des acteurs locaux dans une dimension donnée suivant les critères de bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes est évalué entre 0 et 20%. Conséquemment, la dimension concernée par cette pondération a une importance très faible. Dans ce cas, la note attribuée à l'acteur est de 1.
- Critère n'ayant aucune importance : les acteurs locaux n'interviennent point dans une dimension donnée suivant les critères de bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes. Dans ce cas, la dimension n'a aucune importance. Mais cette situation est quand même une exagération pour notre recherche. Ainsi, l'acteur obtient comme note 0.

#### **I.4. Construction de la grille d'évaluation d'une gouvernance locale durable des risques et des catastrophes.**

Cette grille permet d'évaluer à la fois la prépondérance des différentes dimensions et celle des différents acteurs intervenant dans le domaine de la gouvernance locale des risques et des catastrophes. Le tableau suivant représente les différents critères composant la grille.

Verticalement, le tableau représente les quatre dimensions conditionnant la gouvernance locale durable des risques et des catastrophes. Les premières colonnes de chaque dimension représentent l'intervalle des notes sur lesquelles chaque acteur va être noté selon sa contribution dans chacune des dimensions de la gouvernance locale durable des risques et des catastrophes. Les secondes colonnes représentent respectivement les pondérations de la participation de chaque acteur dans chaque dimension composant la grille d'évaluation de la gouvernance locale durable des risques et des catastrophes.

Et horizontalement, les huit premières lignes du tableau indiquent les différents acteurs intervenant dans le mécanisme de la gouvernance locale des risques et des catastrophes. La dernière ligne du tableau indique la pondération La seconde colonne représente la pondération de la participation de l'ensemble des acteurs dans chaque dimension par rapport à tous les autres acteurs dans toutes les autres dimensions.

Tableau 4: Grille d'évaluation des critères de la gouvernance locale durable des risques et des catastrophes

Acteurs	Technique		Institutionnel		Organisationnel		Financier	
	Note	Pondération en %	Note	Pondération en %	Note	Pondération en %	Note	Pondération en %
<b>CTD</b>	[0;5]	3,57	[0;5]	3,27	[0;5]	3,47	[0;5]	2,18
<b>STD</b>								
<b>ONG</b>								
<b>Autorité traditionnelle</b>								
<b>CCGRC</b>								
<b>CLGRC</b>								
<b>Association</b>								
<b>Population locale</b>								
<b>Pondération de chaque dimension</b>	28,56		26,16		27,76		17,44	

Source : Auteur<sup>58</sup>, 2013



Notes attribuées (de 0 à 5) à chaque acteur selon sa participation dans une dimension de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.



Pondération de la contribution de chaque acteur dans chaque dimension de la gouvernance locale des risques et des catastrophes. La pondération a été basée sur la totalité des notes attribuées à chaque catégorie d'acteur.

<sup>58</sup> Données obtenues lors des focus-group et de la revue de la littérature

Les notes de 0 à 5 exprimées dans les premières colonnes de chaque dimension représentent l’appréciation de la contribution de chaque acteur dans chaque dimension. En d’autres termes, les notes attribuées à chaque acteur varient de 0 à 5. L’explication de la signification de chaque note figure déjà dans les sous-sections précédentes.

La pondération 3,57% exprime la part de contribution de chaque acteur dans la dimension technique. Il en est respectivement ainsi pour toutes les autres dimensions. La pondération 28,56% exprime la part de contribution de l’ensemble de tous les acteurs dans la dimension technique. Et il en est ainsi pour toutes les autres dimensions. Ces pondérations ont été obtenues à partir de l’interprétation des résultats des focus-group effectués avec les différents acteurs locaux. Les résultats de ces focus-group ont été primés du fait que ceux-ci émanent des acteurs locaux. Ces derniers sont les principaux acteurs d’une gouvernance locale durable des risques et des catastrophes.

Par ordre de grandeur et selon les avis des acteurs locaux, la dimension technique constitue la principale dimension sur laquelle s’appuie une gouvernance locale durable des risques et des catastrophes. Comme nous l’avons déjà mentionné, la technique inclut essentiellement l’intégration systématique de la RRC dans les activités sectorielles ; Après la technique, l’organisation constitue aussi une dimension importante dans l’instauration d’une gouvernance locale durable des risques et des catastrophes. Respectivement après l’organisation, les dimensions institutionnelle et financière remplissent les conditions définissant une gouvernance locale durable des risques et des catastrophes.

## **I.5 Evaluation de la gouvernance locale durable des risques et des catastrophes à Vangaindrano selon les dimensions qui la composent**

La grille élaborée précédemment est utilisée et manipulée pour mesurer et évaluer le ‘caractère’ de la gouvernance locale des risques et des catastrophes au niveau de Vangaindrano. Ainsi, chaque acteur aura une note variant de 0 à 5 et les pondérations vont être appliquées respectivement à chaque dimension concernée. Verticalement, les premières colonnes de chaque dimension représentent les notes réelles attribuées à chaque acteur. Les deuxièmes colonnes représentent les pondérations obtenues par chaque acteur dans chaque dimension. Et les troisièmes colonnes représentent le produit des notes obtenues par chaque acteur avec la pondération de la dimension considérée. Horizontalement, le tableau représente tous les acteurs intervenants dans le domaine de la Gestion des Risques et des Catastrophes dans la localité.

**Tableau 5: Projection de la pondération des critères de la gouvernance locale des risques et des catastrophes dans la localité de Vangaindrano**

Acteurs	Technique			Institutionnel			Organisationnel			Financier			Somme des indices de pondération des acteurs et des critères	Présentation de l'indice en pourcentage
	Note	Pondération	Indice de pondération	Note	Pondération	Indice de pondération	Note	Pondération	Indice de pondération	Note	Pondération	Indice de pondération		
<b>CTD</b>	2		7,14	2		6,54	1		3,47	1		2,18	19,33	11,75
<b>STD</b>	2		7,14	2		6,54	2		6,94	0		0,00	20,62	12,53
<b>ONG</b>	4		14,28	2		6,54	3		10,41	3		6,54	37,77	22,95
<b>Autorité traditionnelle</b>	2	3,57	7,14	1	3,27	1		3,47	0		2,18	0,00	13,88	8,43
<b>CCGRC</b>	2		7,14	2		6,54	3		10,41	0		0,00	24,09	14,64
<b>CLGRC</b>	2		7,14	2		6,54	3		10,41	0		0,00	24,09	14,64
<b>Association</b>	2		7,14	0		0,00	1		3,47	0		0,00	10,61	6,45
<b>Population locale</b>	3		10,71	0		0,00	1		3,47	0		0,00	14,18	8,62
<b>Somme de la contribution des acteurs par dimension</b>	19	28,56	67,83	11	26,16	35,97	15	27,76	52,05	4	17,44	8,72	164,57	100,00
<b>Pondération (en %)</b>			41,22			21,86			31,63			5,30		100,00

Source : Auteur<sup>59</sup>, 2013



Notes attribuées (de 0 à 5) à chaque acteur selon sa participation dans une dimension de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.



Pondération de la contribution de chaque acteur dans chaque dimension de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.



Indice de pondération calculée en fonction du produit des notes obtenues par chaque acteur avec la pondération approuvée de la contribution de la technique par rapport à l'ensemble de tous les critères.

<sup>59</sup> Données obtenues lors des focus-group

Dans la réalité, la note maximale obtenue est de 4/5 (attribuée seulement aux ONG dans la dimension technique).

Le tableau suivant récapitule les notations obtenues dans le précédent tableau. Ceci représente les notes obtenues par la plupart des acteurs avec les dimensions concernées.

**Tableau 6: Récapitulation des notations principales obtenues par la localité de Vangaindrano**

Note obtenue sur 5	Pourcentage des acteurs ayant la obtenu la note (%)	Dimension la plus concernée
3	15,15	Organisationnelle
2	36,36	Technique, institutionnelle
1	18,18	Organisationnelle
0	27,27	Financière

Source : Auteur, 2013

Généralement, 36,36% des acteurs ont obtenu comme note 2/5. Cette note est attribuée principalement aux dimensions technique et institutionnelle. Plus du quart du nombre total des acteurs a obtenu 0/5 comme note. Cette note est principalement attribuée à la dimension financière. 18,18% des acteurs ont obtenu 1/5 comme note. La dimension organisationnelle est la plus concernée par cette note.

La note minimale (0/5) est attribuée à 25% des acteurs. Cette note concerne principalement la dimension financière. La faiblesse de cette dimension s'explique, en effet, par l'insuffisance de capacité des acteurs locaux notamment la CTD, le STD... à redynamiser la collecte des revenus.

La note maximale de 3/5 est obtenue par 15,62% des acteurs. La dimension concernée par cette note est l'organisation. Ce chiffre pourrait signifier qu'un certain nombre d'acteur ont déjà une certaine capacité organisationnelle dans la mise en œuvre des activités liées à la GRC. Toutefois, la proportion de ces acteurs ayant une capacité organisationnelle demeure encore faible par rapport à la totalité des acteurs. La note moyenne de 2/5 est obtenue par 36,36% des acteurs. Les dimensions technique et institutionnelle sont concernées par ces notes. En d'autres termes, les acteurs ont une capacité moyenne à mobiliser ces deux dimensions. Par rapport aux indices de pondération des critères avec les notes réelles obtenues, la lecture du tableau peut se faire d'une autre manière. L'indice minimum est attribué à la dimension financière (8,72). Calculé en termes de pondération, cet indice représente les 5,30% de toutes dimensions de la gouvernance durable des risques et des

catastrophes. Et par rapport à la pondération de la grille d'évaluation (17,44%), la différence entre la réalité et la pondération de la grille est négative, de l'ordre de -12,14%. Et l'indice maximum est attribué à la dimension technique (67,83). Calculé en termes de pondération, cet indice représente les 41,22% des dimensions de la gouvernance. Cette répartition reflète la logique de la situation réelle puisque les ONG investissent principalement dans le renforcement de la capacité technique des autres acteurs locaux. La différence entre la réalité et la grille est positive, de l'ordre de 12,66% . La prépondérance de la dimension technique ne signifie pas pourtant la non-nécessité d'un renforcement technique des acteurs locaux. En effet, certains acteurs peuvent encore nécessiter un renforcement afin d'obtenir la note maximale et afin d'optimiser les résultats de leur intervention. La dimension institutionnelle a comme indice 35,97 (21,86% en termes de pondération). Et la dimension organisationnelle a comme indice 52,05 (31,63% en termes de pondération). La pondération de ces deux dernières dimensions est déjà supérieure par rapport à celle donnée par la grille qui est respectivement de l'ordre de 26,16% et de 27,76%. Mais cette supériorité est encore relative puisque le principal acteur intervenant dans ces dimensions est l'ONG. Cette situation n'est pas favorable pour une gouvernance locale durable des risques et des catastrophes.

La projection de la pondération de la grille sur la réalité permet de détecter les écarts mais aussi d'identifier les mesures nécessaires au rapprochement de la réalité aux critères de la grille. Ainsi, dans le but d'instaurer une gouvernance locale durable des risques et des catastrophes, il faudrait concevoir un modèle de pondération des critères. Ce modèle définira les conditions minimales nécessaires pour l'instauration d'une gouvernance locale durable des risques et des catastrophes. Ainsi un objectif à viser mais qui est très réaliste. Ce modèle fera l'objet de la section suivante.

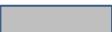
## **Section II. Conditions minimales nécessaires pour la pondération des critères de gouvernance locale durable des risques et des catastrophes**

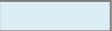
La lecture du tableau suivant se fait verticalement par la pondération des dimensions de la gouvernance locale durable des risques et des catastrophes ; Et horizontalement par le taux de contribution de chaque acteur dans le mécanisme de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.

**Tableau 7: Conditions minimales nécessaires pour la pondération des critères de gouvernance locale durable des risques et des catastrophes**

Acteurs	Technique		Institutionnel		Organisationnel		Financier		Somme des notes de chaque acteur	Indice de pondération des acteurs et des critères	Présentation de l'indice en pourcentage
	Note	Pondération	Note	Pondération	Note	Pondération	Note	Pondération			
<b>CTD</b>	4,00	14,28	5,00	16,35	5,00	17,35	5,00	10,90	19,00	58,88	16,73
<b>STD</b>	4,00	14,28	5,00	16,35	5,00	17,35	3,00	6,54	17,00	54,52	13,79
<b>ONG</b>	5,00	17,85	3,00	9,81	4,00	13,88	5,00	10,90	17,00	52,44	13,79
<b>Autorité traditionnelle</b>	3,00	10,71	5,00	16,35	3,00	10,41	1,00	2,18	12,00	39,65	7,91
<b>CCGRC</b>	5,00	17,85	4,00	13,08	5,00	17,35	2,00	4,36	16,00	52,64	12,87
<b>CLGRC</b>	5,00	17,85	4,00	13,08	5,00	17,35	2,00	4,36	16,00	52,64	12,87
<b>Association</b>	5,00	17,85	4,00	13,08	4,00	13,88	3,00	6,54	16,00	51,35	12,13
<b>Population locale</b>	5,00	17,85	3,00	9,81	4,00	13,88	2,00	4,36	14,00	45,90	9,93
<b>Somme des notes et des indices</b>	36,00	128,52	33,00	107,91	35,00	121,45	23,00	50,14	127,00	408,02	100,00
<b>Moyenne requise des notes</b>	4,50	31,50	4,13	26,45	4,38	29,77	2,88	12,29		111,38	

Source : Auteur<sup>60</sup>, 2013

 Notes minimales requises (de 0 à 5) pour chaque acteur selon sa participation dans une dimension de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.

 Pondération minimale requise pour la contribution de chaque acteur dans chaque dimension de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.

<sup>60</sup> Les chiffres traduisent les résultats obtenus lors des focus-group organisés avec les acteurs locaux ainsi que les revues de la littérature.

La première colonne de chaque dimension exprime les notes minimales requises pour apprécier la contribution de chaque acteur. La deuxième colonne exprime la pondération minimale requise pour chaque acteur dans chaque dimension. L'intervalle des notes est comprise entre [1 ; 5].

Le tableau suivant récapitule les notations obtenues dans le tableau précédent. Ceci représente les notes obtenues par la plupart des acteurs avec les dimensions concernées.

**Tableau 8: Récapitulation du modèle de notation et de pondération des critères de gouvernance locale durable des risques et des catastrophes**

Note minimale requise	Pourcentage des acteurs qui doivent obtenir la note (%)	Dimension la plus concernée
5	43,75	Technique, organisationnelle
4	25,00	Institutionnelle, Organisationnelle
3	18,75	Institutionnelle, Financière
2	9,38	Financière

Source : Auteur, 2013

La note minimale requise pour la dimension technique est de 5/5. Et 43,75% des acteurs devront avoir cette note. En d'autres termes, la capacité technique devra être maximale pour la moitié des acteurs locaux. D'autres dimensions comme l'institution et l'organisation requièrent la note minimale de 4/5. Et dans ces dimensions, les 25% des acteurs doivent avoir au moins une note de 4/5. Autrement dit, les capacités institutionnelle et organisationnelle devront avoir une note supérieure par rapport à celle des autres dimensions mais inférieure à la maximale. La dimension financière requiert au minimum une note de 3/5. Les 18,75% des acteurs devront avoir cette note. En effet, la totalité des acteurs ne peuvent pas tous investir de la même manière dans la mise en œuvre de la gouvernance locale durable des risques et des catastrophes. Toutefois, les investissements de certains acteurs notamment la CTD, les ONG, le STD et les associations devront être maximisés.

Les données relevées par ce modèle de pondération permettent d'identifier les écarts à combler et par la suite d'identifier les défis à relever pour combler ces écarts.

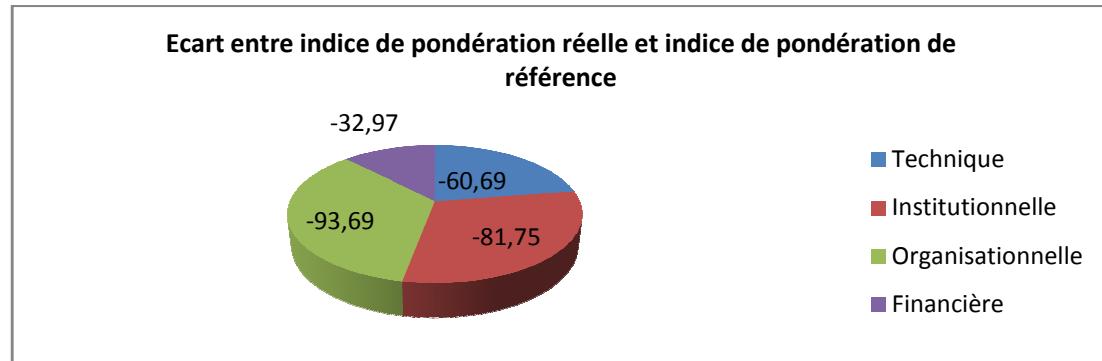
### **Section III. Le défi à relever**

Cette section dégage les écarts entre la pondération de la grille d'évaluation d'une gouvernance locale durable des risques et des catastrophes et la situation réelle existante.

### **III.1 La compensation des écarts relatifs aux quatre dimensions de la gouvernance locale durable des risques et des catastrophes.**

La figure ci-après montre l'écart à combler entre les indices de pondération de la situation réelle actuelle et la situation modèle de gouvernance locale durable des risques et des catastrophes.

**Figure 4: Les écarts à compenser par rapport aux différentes dimensions de la gouvernance durable des risques et des catastrophes**



Source : Auteur, 2013

Les chiffres de cette figure résultent de la différence entre la pondération réelle des dimensions de la gouvernance et la pondération de référence définie dans le tableau précédent. La différence est ici négative car la pondération réelle est inférieure à la pondération de référence. Et les efforts doivent être concentrés sur la redynamisation de chaque dimension selon la référence sur le taux de participation de chaque acteur.

Les écarts sont considérables pour les critères de l'institution et de l'organisation. En effet, la réalité montre une faiblesse dans la pondération de ces deux critères. Les principales raisons expliquant ces écarts résident sur l'insuffisance de la contribution de certains acteurs dans la dimension institutionnelle et organisationnelle. Ainsi, afin de combler ce grand écart, les premières démarches doivent consister à éclaircir le flou existant dans l'application de la décentralisation et de la déconcentration. Aussi, la prépondérance du 'leading' des ONG pourrait dissimuler l'importance du leading de la CTD. Et pour pallier à ce problème, le renforcement de capacité des CTD et des STD devra être orienté au leadership. Il en est de même pour la dimension organisationnelle.

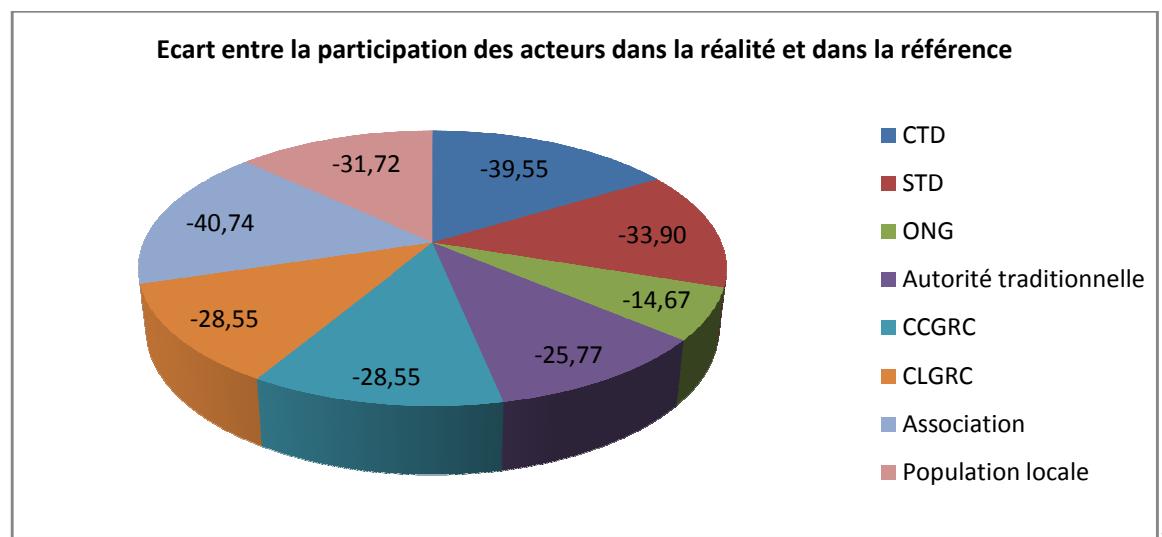
Les écarts entre les critères financiers et techniques sont les moins importants. En effet, seuls quelques acteurs y contribuent dans la situation de référence. Mais la contribution

de ces acteurs doit être maximale. En plus, le financement actuel provient principalement des ONG. Ceci remet en question la pérennisation de cette dimension à la fin des activités des ONG. Ainsi, la mobilisation des acteurs locaux est à entreprendre. Pour ce faire, les ressources perçues par les CTD sont à améliorer tout comme la gestion des dépenses. De gros efforts sont encore à déployer pour combler les écarts. Il est clair que les ONG contribuent financièrement dans la gouvernance locale des risques et des catastrophes. Mais cet investissement ne peut être pérenne avant que la localité n'acquière son autonomie avant la fin de leur activité.

Pour résumer, les dimensions de la gouvernance sont interdépendantes. Une certaine dynamique existe entre elles. En d'autres termes, l'amélioration d'une dimension répercute sur une autre. Par exemple, si l'on veut renforcer la dimension financière, il faudrait d'abord renforcer la dimension technique des acteurs qui doivent être capables d'intervenir dans ce domaine. Et pour faciliter cette dimension technique, la mise en place et l'application du mécanisme institutionnel est à envisager. Et par la suite, lorsque les acteurs auront les capacités financières, techniques et institutionnelles nécessaires, ils pourront mettre en place un dispositif organisationnel permettant à chaque entité d'apporter leur contribution.

### **III.2 La compensation des écarts relatifs aux différents acteurs de la gouvernance locale durable des risques et des catastrophes.**

**Figure 5**Ecart de pondérations de la contribution des différents acteurs entre la situation visée et la situation réelle



Source : Auteur, 2013

Tout comme l'interprétation de la figure précédente, ces chiffres résultent de la différence entre l'indice de la pondération réelle des dimensions de la gouvernance et l'indice de la pondération de référence. La différence est encore négative car l'indice de pondération réelle est inférieur à l'indice de pondération de référence. Et particulièrement, les associations, la CTD et le STD doivent déployer plus d'effort que les autres acteurs.

Dans la référence, le taux de contribution est sensiblement le même pour tous les acteurs. Seulement, la CTD dispose d'une petite avance par rapport à l'ensemble. Cette hégémonie est due au fait qu'il s'agit d'une structure permanente, dotée de pouvoir décisionnel et de pouvoir financier<sup>61</sup>. Une telle uniformité reflète bien l'effectivité des critères de gouvernance locale durable des risques et des catastrophes mentionnés précédemment. En effet, chaque acteur apporte sa contribution selon ses vocations.

L'écart sur la participation de l'autorité traditionnelle est la moins importante. En effet, le rôle principal de ces acteurs est orienté à la conservation des us et coutumes mais aussi à la facilitation des activités des ONG et des associations par le biais d'une 'autorisation'. Dans certaine descendance, leur autorité est déjà relativisée. Ainsi, afin de combler les écarts, ces acteurs contribueront à réviser les us et les coutumes en fonction de leurs conséquences probables sur les risques de catastrophes<sup>62</sup>. Ceci ne peut avoir lieu sans une prise de conscience de ces acteurs. Et c'est dans cette optique que les ONG et les associations devront consacrer une partie de leurs activités.

Les plus grands écarts concernent la contribution des associations, de la CTD et du STD. En effet, ces trois acteurs constituent les piliers de l'effectivité d'une gouvernance locale durable des risques et des catastrophes. Ces acteurs doivent encore déployer plus d'effort dans toutes les dimensions de la gouvernance afin de promouvoir l'autonomie de la localité dans la mise en œuvre des activités liées à la GRC. En se référant à la figure précédente, les efforts de ces acteurs doivent être maxima particulièrement dans la dimension organisationnelle et institutionnelle. Cette affirmation atteste davantage la possibilité de l'instauration d'une gouvernance durable des risques et des catastrophes au niveau local.

Les efforts à déployer sont sensiblement les mêmes pour les restes d'acteurs intervenant dans la gouvernance locale durable des risques et des catastrophes. Mais leurs

---

<sup>61</sup>Loi n°94-007, chapitre III

<sup>62</sup>Confère la coutume 'Doby'

efforts doivent être investis principalement dans les dimensions organisationnelles et institutionnelles.

Lue d'une autre manière, cette figure montre aussi l'interdépendance entre les acteurs dans la mise en place d'une gouvernance locale durable des risques et des catastrophes. Si un des acteurs n'assume pas comme il se doit une partie ou la totalité de ces attributions, les interventions de tous les autres acteurs en seront touchées.

L'écart entre la réalité et le scénario est vraiment considérable à l'endroit des associations. L'insuffisance de budget peut expliquer cette situation mais la non-intégration des associations locales dans le mécanisme y est aussi pour quelque chose. En effet, certaines associations comme le 'Miarintsoa' travaillent aux dépens de financements externes. Mais les associations confessionnelles comme le 'Fanilo' peuvent travailler aux dépens des financements internes (église...). Ainsi, l'implication de ces entités pourra étoffer les ressources nécessaires à la mise en place de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.

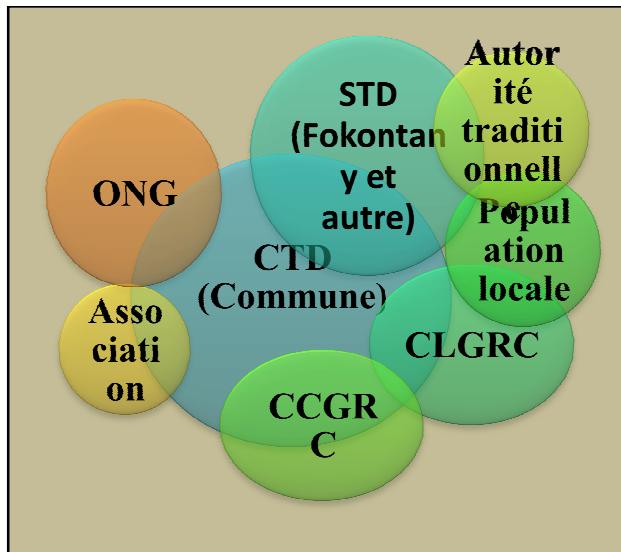
Le degré de contribution de la population locale doit aussi être révisé à la hausse. Pour ce faire, toutes les dimensions de la gouvernance doivent être touchées. La contribution des STD (Fokontany) doit être amplifiée afin que cette entité soit capable d'épauler les CTD dans la mise en œuvre de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.

L'évaluation de la situation actuelle de la gouvernance locale des risques et des catastrophes à Vangaindrano nous a permis de mesurer les écarts existants entre les indices de pondérations de référence et ceux de la réalité. Pour combler ces écarts, il faudra opter pour le renforcement des capacités des acteurs locaux. Mais pour ce faire, il faudra aussi prévoir quelques conditionalités permettant de mieux les options de renforcement de capacités à entreprendre. Cette étape fait l'objet de la dernière section suivante.

#### **Section IV. Principale conditionnalité de l'instauration d'une bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes au sein de la zone d'étude**

Cette section dégagera la principale conditionnalité du renforcement de capacité des acteurs. A l'issue de cette conditionnalité seront proposées les pistes d'orientation des renforcements de capacité de chacun des acteurs locaux.

**Figure 6:** Conditionnalité de l'instauration d'une bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes.



### Légende

- ✓ **Dimension:** la grandeur de chaque pièce indique la nécessité d'implication de chaque catégorie d'acteur
- ✓ **Imbrication :** le degré d'imbrication indique la relation qui doit exister entre les acteurs locaux

Source : Auteur, 2013

Cette figure illustre le cadreinstitutionnel de base sur lequel le mécanisme de bonne gouvernance locale des risques devra être bâti. Résumant les différentes étapes franchies antérieurement, cette figure représente une référence pour l'instauration d'une bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes au niveau communal.

Sur la figure, le cercle destiné à la CTD a la plus grande taille. Ce qui indique la primauté de cette catégorie d'acteur dans le mécanisme de bonne gouvernance. Plus petit que le cercle de la CTD, celui du STD est aussi parmi les plus volumineux de la figure. Le STD, une structure représentant l'Etat localement joue également un rôle important dans l'officialisation et surtout dans la réalisation des activités liées à la GRC. Les cercles destinés à l'ONG, au CCGRC, au CLGRC ont approximativement les mêmes tailles. En effet, la première entité devra être considérée comme un collaborateur des acteurs véritablement 'locaux'. Les acteurs locaux devraient aussi prévoir le retrait de cette entité à un moment donné. Ainsi, les acteurs locaux doivent être autonomes avec ou sans la présence des entités externes telles que les ONG. Certes, cette situation constitue une vision à atteindre.

Le cercle de l'association, de l'autorité traditionnelle et de la population locale ont aussi approximativement les mêmes tailles. Ces entités constituent les premiers bénéficiaires des activités relatives à la GRC localement. Mais si une de ces entités ne contribue pas suffisamment dans le mécanisme, l'efficacité pourrait ne pas être atteinte.

Les imbrications entre les différents types d'acteurs représentent les coopérations qui doivent exister entre chacune de ces entités. Comme exemple, la CTD doit coopérer avec le STD, l'ONG, les associations, et les comités GRC pendant tout le processus de mise en œuvre de la GRC locale.

Les pistes d'orientation suivantes éclaireront les stratégies de mise en œuvre du renforcement de capacité des acteurs locaux pour l'instauration d'une bonne gouvernance des risques et des catastrophes dans la localité de Vangaindrano.

#### **IV.1. Pour les CTD**

L'application des législations en vigueur sur la GRC et sur la décentralisation et la déconcentration constitue le premier rôle des CTD. Cette entité devra aussi être renforcée dans la capacité en leadership, en gestion de fiscalité et de fonds, à la recherche de partenaires, mais aussi en l'éthique et à la lutte contre la corruption. Un renforcement de la capacité en gestion fiscale est très indispensable du fait que Vangaindrano est une zone à vocation agricole avec ses produits de rente. Et pour faciliter l'organisation entre les différents acteurs, il serait plus bénéfique de désigner, ou de recruter lorsque les moyens le permettront, un interlocuteur direct des partenaires techniques et financiers au sein de la commune (STD, ONG, Association, autre CTD...). La reproduction des supports de documents relatifs aux lois régissant la GRC doit être envisagée. Aussi, la dynamisation des autres acteurs comme le média pourra renforcer la capacité de tous les acteurs locaux.

La valorisation des ressources locales exploitables pourra subvenir à l'auto-financement pour certaines activités de GRC.

Et au lieu de se limiter aux actions de réponse et d'urgence, il faudrait aussi prévoir des séances de campagne sur les inondations permettant d'aider la population à se préparer bien avant l'avènement de l'aléa via les bonnes attitudes agricoles, de construction...

#### **IV.2. Pour le STD**

Ainsi un renforcement de capacité des structures en GRC devrait être projeté.

Le renforcement des liens entre les structures en GRC est à faire régulièrement. Et l'initiative de l'organisation d'un atelier devrait émaner des CTD.

#### **IV.3. Pour l'autorité traditionnelle**

Le renforcement du rôle institutionnel de l'autorité traditionnelle est aussi nécessaire. Aussi, la révision de certains us et coutumes comme le ‘Doby’, la réduction des risques de famille monoparentale, et le ‘Fora’ devrait être négociée auprès de ces notables afin d'alléger les charges financières des familles nécessiteuses. L'intégration de la GRC dans les processus du DINA doit être envisagée. Et l'autorité traditionnelle devrait apporter leur contribution pour la réalisation et surtout l'application de ce processus.

#### **IV.4. Pour les comités GRC**

A part les formations sur les fondements de la GRC et les attributions des comités GRC, ces membres nécessitent aussi des formations sur les techniques de mobilisation sociale et sur la communication. Et afin de réduire les risques liés au désistement des membres, nous proposons de reconstituer les membres de ces comités. Avant de procéder au processus de volontariat, il serait indispensable d'expliquer encore une fois les attributions, les éventuels avantages perçus par les comités. Accorder ensuite quelque privilège à ces membres de comités, comme le renforcement de capacité technique intégrant des appuis pratiques, pourrait les motiver davantage. Les mettre en valeur devant la population est aussi une autre manière de les pousser à avoir une estime de soi. Et enfin, leur capacité en leadership devrait être renforcée. Ces recommandations sont valables autant pour le CLGRC que pour le CCGRC.

#### **IV.5. Pour la population locale**

Il s'agit d'informer la population locale sur les causes probables des risques majeurs menaçant la localité notamment l'inondation. A défaut des données officielles sur les inondations, une information sur les causalités de ce phénomène aidera la population à comprendre le mécanisme et faire le lien de ce risque aux conséquences induites. En connaissance de cause, les gens pourraient au mieux s'y préparer en adoptant les bonnes attitudes et en prenant les bonnes décisions relatives à leur activité agricole. Faites de manière intégrée et permanente, ces sensibilisations changeraient progressivement les comportements de la population. En effet, les séances d'information-éducation et communication (IEC) doivent être matérialisées par des outils de communication adaptés au contexte local (niveau d'étude, culture, dialecte, moyens, conditions spatio-temporelles...). La projection de films documentaires informatifs sur les risques majeurs notamment l'inondation ainsi que leurs conséquences catastrophiques ayant marqué Vangaindrano ou bien d'autres localités pourrait aider les acteurs à réaliser l'importance des risques. Ces films relateront aussi des exemples

d'action de prévention et de réduction de risque. Il sera plus facile pour les acteurs de s'y inspirer pour reconfigurer leur propre plan de contingence.

#### **IV.6. Pour les ONG**

La leçon à retenir serait, avant toute réalisation d'activité, de concerter<sup>63</sup> avec tous les acteurs de la gouvernance locale des risques et des catastrophes dans une localité. Cette concertation importe aussi pour l'implication et la responsabilisation de ces acteurs dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des activités de GRC.

Pour ce qui est de l'implémentation des activités, le renforcement de la capacité du personnel, éventuellement les agents de développement local en matière de communication sociale, d'accompagnement psychosocial devrait être envisagé. En effet, le côté psychologique des cibles est souvent ignoré alors que ceci dicte les comportements de chaque individu voire de la communauté. Aussi, le recrutement de personnes spécialisées dans le domaine du social facilitera l'approche du projet et la communauté locale. Ces personnes coopéreront avec les agents de développement local et les responsables de mobilisation sociale pour assurer la réussite des activités. Et on doit entendre par ‘réussite’ des activités l'atteinte des objectifs quantitatifs des projets mais aussi l'impact positif des activités réalisées au sein de la cible.

Le renforcement de la collaboration avec des institutions de microfinance locales pourrait faciliter l'accès de la population et des associations au financement de leurs activités de subsistance.

Dans toutes les activités à entreprendre, la priorisation de l'approche genre est à envisager afin d'offrir à tout un chacun l'opportunité d'améliorer son niveau de vie malgré les risques de catastrophes locaux.

#### **IV.7. Pour les associations**

---

<sup>63</sup> Interview avec le responsable de MEDAIR lors des recherches sur terrain.

Les associations doivent être intégrées officiellement dans le mécanisme de la gouvernance locale des risques et des catastrophes. Cette intégration permettra à ces structures d'apporter leur contribution aussi bien dans la mise en œuvre et le suivi des activités que dans la pérennisation de ces activités. Avec leurs limites financiers, ces associations peuvent demander des appuis aux structures permanentes locales à l'instar des CTD, des STD voire les opérateurs économiques locaux pour la réalisation de leurs activités.

En tout cas, les cadres organisationnels, de coordination de ces associations devraient être redéfinis avec leurs bailleurs et leur cible.

## **Conclusion**

Les recherches théoriques ainsi que les investigations réalisées à Vangaindrano ont permis de démontrer l'existence d'une dynamique entre tous les acteurs locaux mais aussi entre les différentes dimensions d'une gouvernance locale. Au niveau communal, nombreux sont les acteurs qui doivent intervenir pour la bonne marche de la roue de gouvernance. Mais la plupart de ces acteurs locaux sont encore en phase de veille notamment les autorités traditionnelles, les associations, et même les Collectivités Territoriales Décentralisées. Et malheureusement, la défaillance d'un acteur perturbe le fonctionnement d'un autre et pourra finir par inhiber tout un système. Si la gouvernance des risques et des catastrophes n'est donc pas encore effective à Vangaindrano, c'est parce que les capacités et les capacités des acteurs sont encore insuffisantes. En parlant de capacité, toutes les dimensions en sont concernées à savoir l'institution, l'organisation, le technique et la finance. Les résultats des analyses et des recherches ont permis de confirmer certaines hypothèses et d'infirmer d'autre. Du côté conceptuel et institutionnel, il a été vérifié que si les acteurs, surtout les CTD et les STD, ne maîtrisent pas les notions de base sur la GRC, sur la gouvernance locale, et sur les principes de décentralisation et de déconcentration, il leur sera difficile de s'y impliquer activement. Ce qui répond respectivement à la première et la troisième hypothèse de la recherche.

Aussi, la seconde hypothèse a été démontrée. L'absence d'une auto-organisation locale est due à l'insuffisance de la contribution de chacun des acteurs. Une auto-organisation locale qui amènera vers l'autonomie de la zone considérée. Et la quatrième hypothèse résumant le rôle des ONG dans le cadre de la GRC s'est relativisée. En effet, ce renforcement technique est souvent conditionné par de nombreux critères énoncés notamment le choix de la réponse entre les besoins ressentis par la population et ceux identifiés par les acteurs locaux actuels.

En guise de réponse à la problématique, le renforcement de capacité des acteurs locaux permet la mise en place d'un dispositif opérationnel de gouvernance locale des risques et des catastrophes. Toutefois, des conditions s'imposent notamment dans la mobilisation de tous les acteurs simultanément.

Cette étude, combinant quelques approches aussi bien scientifiques que pratiques, servira d'outil d'aide à la décision pour les futurs projets visant l'instauration d'un mécanisme de gouvernance locale dans le domaine des risques et des catastrophes. A l'issue

de cette recherche nous avons pu élaborer un outil permettant d'apprécier le niveau d'application d'une gouvernance des risques et des catastrophes au niveau communal. Et ici, la commune étudiée est composée d'une structure où l'autorité traditionnelle tient encore une certaine place. Ainsi, cet outil peut être immédiatement utilisé pour évaluer l'efficacité de la gouvernance dans une localité ayant les mêmes caractéristiques que la Commune de Vangaindrano et de Soamanova. Mais si la localité ne dispose pas les mêmes caractéristiques, il faudrait envisager quelques adaptations avant de l'utiliser.

Une autre portée de l'étude est aussi son caractère transversal. Au cours d'une seule étude, plusieurs secteurs d'intervention ont pu être visés. Ce qui facilitera les prises de décision et orientera par la suite les pistes d'intervention.

L'obtention des résultats est conditionnée par plusieurs exigences comme la disponibilité des bases de données. Toute forme d'influence (politique, culturelle, religieuse, sociétale...) entre les acteurs entravera le bon déroulement de l'étude. Ce qui justifie la prévision d'une étude préalable bien avant d'entamer l'étude proprement dite et d'utiliser le dispositif ainsi obtenu.

Dans le cadre de la GRC, plusieurs entités ont déjà été structurées à partir du niveau des Fokontany et de la commune jusqu'au niveau national. Mais si nous voulons vraiment avoir plus d'efficacité dans la mise en œuvre de la GRC à Madagascar, il faudrait affiner les résultats d'une telle étude. Pour ce faire, il faudrait projeter cette étude dans d'autres localités et étudier d'autres types de risques locaux. Ce qui permettra d'avoir un schéma de la gouvernance des risques et des catastrophes dans des localités différentes et permettra par la suite de reconfigurer les différents plans d'intervention existants. Il faudrait aussi maîtriser les informations concernant chaque niveau d'intervention afin de pouvoir projeter dans un cadre beaucoup plus étendu notamment.

Mettre en place un dispositif de bonne gouvernance est déjà un grand pas vers l'avant mais comment faire pour que ce dispositif fonctionne normalement et que cela soit durable ? Répondre à telle question fera l'objet d'une autre recherche basée sur la gouvernance locale des risques et des catastrophes déjà mise en place.

## **Liste des annexes**

Annexe 1: Historique des aléas cycloniques passant par Vangaindrano depuis 2004 .....	69
Annexe 2: Matrice d'évaluation des capacités des ONG dans la gouvernance locale des risques et des catastrophes.....	70
Annexe 3: Matrice d'évaluation des capacités des associations locales.....	71
Annexe 4: Matrice d'évaluation des capacités de la population locale .....	72
Annexe 5: Matrice de l'évaluation des capacités des autorités traditionnelles.....	74
Annexe 6: Matrice de l'évaluation des capacités des Fokontany .....	75
Annexe 7: Matrice de l'évaluation des capacités des CTD et des STD .....	76
Annexe 8: Matrice de l'évaluation des capacités des Comités Locaux de Gestion des Risques et des Catastrophes.....	78
Annexe 9: Matrice de l'évaluation des capacités des Comités Communaux de Gestion des Risques et des Catastrophes.....	80
Annexe 10: A propos du SAF/FJKM.....	81

Annexe 1: Historique des aléas cycloniques passant par Vangaindrano depuis 2004

HISTORIQUE DES ALEAS CYCLONIQUES PASSANT PAR VANGAINDRANO DEPUIS 2004													
Date	Alea cyclonique	Pression atmosphérique en Hpa; vitesse maximale du vent en km/h	Dégâts causés										
			Décès	Blessés	Disparus	Déplacés	Sinistrés (sans abri)	Cases d'habitation	Infrastructures publiques (pont, maison administrative, ...)	Infrastructures routières	Culture vivrière (Riziculture) en Ha	Culture de fruits en Ha	Elevage (bovidé)
26 janvier u 04 Février 2004	Forte tempête tropicale: Elita	976; 120	1	0	0	0	0	0	3	18	0	0	0
02au 13 mars 2004	Cyclone tropical très intense: Gafilo	898; 260	3	0	1	0	105	0	28	0	201	0	0
09au 17mars 2007	Cyclone tropical intense: Indala	935;178	3	0	1	0	3 000	0	12	817	5 400	0	0
18 au 23janvier 2008	Cyclone tropical: Fanele	927; 185	10	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
09au 11mars 2009	Forte tempête tropicale: Hubert	980; 114	2	0	0	0	12 300	10	0	1	13 604	0	5
09 au 17février 2010	Cyclone tropical Bingiza	948; 185	4	3	0	0	12 000	236	2	3	12 129	220	0
26Février au 09mars 2011	Zone de Convergence InterTropical	978;111	2	1	0	8 547	38 909	5 166	0	0	0	0	0
19février au 25février 2012	Cyclone trpcical Haruna	948; 185	23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Source : Auteur, 2013

**Annexe 2: Matrice d'évaluation des capacités des ONG dans la gouvernance locale des risques et des catastrophes**

	FORCE	FAIBLESSE	OPPORTUNITE	MENACE
I T N I S O T N I N T E U L			Possibilité d'appuyer les structures locales existantes (technique, organisation, finance) pour que ces dernières deviennent des leaders dans le domaine de la GRC (au lieu d'être les ONG)	Durée d'intervention des ONG limitée, limitation des appuis apportés
O R G A N I S A T I O N N E L	Existence de l'accord de partenariat DIPECHO dans les sites où les activités doivent être coordonnées.	Divergence des approches, pas de mécanismes de coordination des activités entre les partenaires DIPECHO	Possibilité/ou nécessité d'organiser des plans d'activités établies par des systèmes de relais (succession respective des activités des différents partenaires de projets pendant la durée de l'intervention)	Non réalisation de certaines activités qui n'attirent pas la population autant que d'autres (la population se lancera dans ses propres activités faute de planning bien établi suivant la réalité de vie de la population locale)
		Tendance de préférence des communautés vis-à-vis des ONG	Possibilité d'homogénéiser les principes de l'approche des ONG	Difficulté de la coordination des approches
		Faible capacité de communication (explication des procédures et capacité de persuasion) cas de SAF Nanasana	Elargissement du plan de concertation entre bailleurs-ONG-Communauté (Mr Robin Medair).	
T E C H N I Q U E	Capacité de renforcer la capacité des communautés	Durée d'intervention limitée, diversification d'approches utilisées: nuisance du système organisationnel	Possibilité d'une multiplicité partenariale	Dépendance des communautés envers des ONG
	Grande capacité technique dans la réalisation des activités liées à la GRC/RRC	Sans mesure d'accompagnement prise par les structures locales, activités des projets volatilisées (non pérennes)		
	Efficacité des systèmes de parcelles de démonstration dans la sensibilisation des agriculteurs	Plan d'action adopté : tout fait et ne correspond pas au rythme de la population locale, approche Top down	Possibilité de planifier une période consacrée à la sensibilisation de la population de la communauté (transformation des besoins déterminés par les ONG et dictés par les bailleurs en besoins ressentis par la population)	Deadline des activités du projet (par bailleurs)
		Courte durée pour la sensibilisation et l'éducation de la population		
		Manque d'initiative des structures existants dans l'initiation des actions en GRC ( cas de la station radio Fanilon'i Menanara)		
F I N E A N C	Grande capacité financière de réaliser des activités liées aux GRC/RRC dans les communautés	Structure non pérenne sans des mesures d'accompagnement de la communauté		

Source : Auteur, 2013

**Annexe 3: Matrice d'évaluation des capacités des associations locales**

	<b>FORCE</b>	<b>FAIBLESSE</b>	<b>OPPORTUNITE</b>	<b>MENACE</b>
I T N I S O T N I N T E U L		Faible implication des associations dans le processus d'institutionnalisation de la gouvernance locale des risques et des catastrophes		
O T R I G O A N N I N S E L A		Faible taux de couverture géographique des Fokontany par les associations		
		Difficulté de pérénniser les activités des ONG (différenciation des approches utilisées par les projets)		
T E C H N I Q U E	Capacité de pérénniser les actions des ONG après leur départ	Capacité des associations en fonction de l'existence de soutien financier	Possibilité de création de comité de pérénissation des activités, appuyés par des associations techniques avec la collaboration des structures religieuses (Fanilo, Caritas, Voa Mamy...)	Inexistance de soutien financier pour mobiliser les associations
	Capacité d'intervenir au plus près de la population (malgré les résistances culturelles)	Manque d'initiative vu la non disponibilité de moyen financier pour mobiliser les membres		Politisation des approches (Prêcher la GRC).
	Capacité technique du personnel dans la mobilisation sociale	Conservation de la technique agricole rudimentaire	Possibilité de mobilisation des associations dans la vulgarisation de nouvelles techniques agricoles	Pas de limite financier sans l'appui des institutions
F I N E A R N C I		Pas de source financière stable pour financer les activités en permanence		

Source : Auteur, 2013

#### Annexe 4: Matrice d'évaluation des capacités de la population locale

	FORCE	FAIBLESSE	OPPORTUNITE	MENACE
I N S O T N I N T E U L T I	Aptitude des leaders communautaires à constituer les CGRC en adoptant les mesures d'accompagnement y afférents	Certains CGRC sont non crédibles devant la population (risés de la société)	Possibilité de mobilisation et de remise en question des procédures relatives à la constitution des CGRC	Disparition des connaissances en GRC au sein des anciens membres
O R G A N I S A T I O N N N E L		Mauvaise communication entre population-autorités locales (cas de Mahela Soamanova) due à une mauvaise gestion financière de cette dernière dénoncée par la population	Nécessité de remettre en cause les rôles respectifs des différentes entités dans le Fokontany	
	Prise de conscience sur l'importance des actions en RRC/GRC	Difficulté de changement de comportement sous l'influence de la tradition	Possibilité de mobiliser la population via l'appui des ONG, des associations, des CGRC à devenir responsable de leur vie	Ralentissement des processus de GRC/RRC
	Capacité de mettre en place des DINA (dinan'ny ala (Taratasry), dinan'ny Maromanga (Betoafao), dinan'ny Maromanga (Mahela))	La plupart des DINA n'ont pas encore obtenu l'approbation des autorités y afférentes (district, tribunal de première instance)	Possibilité d'intégrer le DINA dans le processus de GRC/RRC (avec les mesures de correction et de sanction y afférents)	Subjectivité des jugements
			Possibilité d'opérationnaliser des actions dans des brefs délais (convergence avec la durée limitée des interventions des ONG)	Incertitude sur la pérennisation des activités des projets après le départ des ONG
	Culture 'Antesaka tsy mahadigny raha ela' accélère la procédure des étapes de développement	La population manque de patience et a du mal à persévérer dans les processus du développement	Possibilité de renforcement des Plan de Prévention des Urgences et des Matrice de Réaction Rapide à travers les ONG	Systématisation des approches
	Considération de l'inondation comme composant du quotidien de la population (réduction des cas de frustrations psychologiques)	Accoutumance à l'inondation (réduction de la culture de risque), et dépendance à l'appui des ONG	Possibilité de renforcer les sensibilisations à travers l'appui des associations locales	Dégénération de la mentalité: attente systématique d'une contre-partie immédiate dans toute action entreprise
		Culture'miakanitao': retarde les procédures de GRC		
		Difficulté d'associer la population dans des groupes d'activités et d'impliquer les femmes dans les groupes		Individualisme
		Faible communication des messages		
T E C H N I Q U E	Existence de volontaire-formateur (CSA-CARE) capables de relayer la sensibilisation effectuées par les ONG	Non considération de certains membres de CGRC alors qu'ils sont vulnérables	Développement de partenariat	Conflit entre CGRC et communauté
	Existence de techniciens (charpenterie/maçonnerie), capables d'offrir leur service pour le bien de leur localité	Résistance de la population pà cause de la conservation des cultures traditionnelles	Possibilité d'éducation et de sensibilisation de la population: gestion rationnelle des vivres pour que les vivres soient disponibles en cas de catastrophe	Faible niveau éducatif : blocage et résistance au sein de la population
	Existence de leader communautaire capables de servir de bons exemples pour toute la population	Incompréhension de la méthodologie d'intervention des ONG: non accomplissement des activités prévues pour la culture d'igname (tanimena)	Possibilité de pousser et d'appuyer ces leaders : vitrines pour la population	
	Capacité de compréhension et d'analyse des causes de l'inondation sévissant à Vangaindrano fréquemment (position géographique)	Non distinction par la population des différentes approches utilisées par les ONG (Care-Saf)	Possibilité de mener des activités pour la promotion des droits de la femme (réduire le taux d'abandon de famille par les hommes)	
		Répartition des activités dans les zones d'intervention du DIPECHO	Possibilité d'améliorer le SAP de Vangaindrano en modélisant les périodes de venue des crues (après de grosses pluies dans les bassins versants)	
		Non réalisation des points d'eau (Nanasana), mauvaise gestion (incompréhension) des semences (Saf)		

F I N A N C I E R	Existence des associations chrétiennes à l'intérieur des Eglises qui oeuvrent dans le GRC et qui offrent des possibilités d'avoir du crédit pour démarrer des AGR	Légitimité des familles monoparentales dirigées par des femmes (difficulté financière et appauvrissement de la population)	Possibilité d'impliquer la population locale à la participation à l'entretien des matériels de fonctionnement des CLGRC (piles pour les mégaphones....)	Pauvreté financière : population vit 'au jour le jour'
	Précarité du niveau de vie économique de la population (vivre au jour le jour, possibilité de faire des épargnes)			
	Comité de gestion des points d'eau: manque de fond d'entretien des infrastructures de point d'eau	Possibilité de créer des systèmes d'approvisionnements (cotisation des usagers d'eau pour le fond d'entretien des infrastructures)		
	Difficulté pécuniaire aggravée par certains us et coutume (midoby)			
	Manque de capacité technique, organisationnelle et financière: limite des possibilités des membres des associations			
	Précarité de la population : endettement auprès des riches du village avec un intérêt s'élevant à 100%	Possibilité d'appuyer les structures existantes en crédit (associations locales) et en matériels agricoles (cas de Mahela)		

Source : Auteur, 2013

## Annexe 5: Matrice de l'évaluation des capacités des autorités traditionnelles

	FORCE	FAIBLESSE	OPPORTUNITE	MENACE
INSTITUTIONNEL	Capacité de validation formelle des programmes d'activités à réaliser dans les localités (fokontany, commune)	Relativisation du pouvoir d'influence au sein des descendances des autres lonaky	Possibilité de mobilisation et de redynamisation des lonaky à désigner des représentants pour pouvoir débattre sur les questions cruciales	Divergence d'idéologies des représentants des lonaky: difficulté des activités de sensibilisations au sein de la population
	Ampanjaka: validation de toute proposition d'activités	Les Ampanjaka ne font pas de rapport auprès des lonaky ou de la population	Possibilité d'exploitation du pouvoir des Ampanjaka -mobilisation et renforcement de capacité)	Résistance latente de la population : désobéissance explicite
	Implication des lonaky dans la validation des projets	Politisation de l'approche 'Lonaky' et et des lonaky: intérêt personnel des lonaky	Possibilité d'influencer la population à travers les Lonaky	
	Respect de la société envers les lonaky : capacité d'influence		Possibilité de remettre en question certains us et coutumes pour l'amélioration de la qualité de vie de la population	
ORGANISATIONNEL	Acquisition d'une certaine influence vis-à-vis de la population (commander, diriger)	Faible capacité technique, de discernement, de niveau éducatif: difficulté à persuader toute la population	Possibilité de renforcement de capacité des lonaky via des visites d'échange	Lonaky: personne âgée, courte durée d'intervention (disparition des connaissances après le décès de ces personnes)
		Mauvaise influence sur la conservation de certains us et coutumes (surtout l'assainissement et l'hygiène)	Possibilité de remettre en question certains us et certains règles du DINA: promotion de l'assainissement et de l'hygiène	Lonaky: mauvais exemple pour la communauté (toujours le dernier à mettre à l'exécution des résolutions : prise d'initiative des autorités locales car elles sont habituées à la direction des ONG)
				Dégénération de la mentalité : attente systématique d'une contre-partie (argent) de toute action entreprise (approche utilisée par certaine ONG)
TECHNIQUE	Possession d'une capacité d'animer les descendances à réaliser des activités , d'éduquer la descendance à adopter tel ou tel type de comportement (Nanasana)			

Source : Auteur, 2013

## Annexe 6: Matrice de l'évaluation des capacités des Fokontany

	FORCE	FAIBLESSE	OPPORTUNITE	MENACE
INSTITUTIONNEL	Connaissance de l'existence des lois par des ateliers d'information et de renforcement de capacité	Pas de partage de connaissance entre les membres des comités et encore moins entre les fokontany.	Existence des structures institutionnelles: Fokontany, Commune, District, Région, ONG	Changement de pouvoir: refonte des structures
	Mise à jour des procédures en GRC après renouvellement des responsables politiques	Grande influence de la politique sur les relations institutionnelles créant des blocages dans certaines procédures	Mise à jour systématique des procédures à travers les PPU et les MRR	Pas de continuité des actions
	Intégration des notions de GRC dans les différents secteurs de travail	GRC: thématique récente pour les CTD et des STD qui ne sont pas encore bien expérimentés	Possibilité de renforcer la compréhension de ces notions à travers de bons outils de communication	Résistance de la population à cause de la culture 'Miakanitao'
	Appui prolongé des ONG	Conception de certains chef Fokontany: ils travaillent pour les ONG car c'est l'organe qui leur dit d'agir (Fkt Tanimena)		Disparition de la culture de risque et de l'autonomie de l'institution. Les ONG sont considérées comme des 'compagnies d'assurance' pour les Fokontany
		Flou sur les mécanismes d'exécution, de conception des ordres à l'intérieur du district (Fokontany reçoit les ordres du district et non de la commune)		
ORGANISATION	Capacité d'organisation régulière de réunion des CGRC	Décisions prises : Top Down venant des ONG	Elargissement du plan de concertation entre bailleurs/ONG/communauté	Après le départ des ONG, il y a un risque de retour à la case départ
	Capacité de rédaction de rapport sur la GRC locale	Les rapports envoyés sont demeurent sans feed-back	Possibilité de mobilisation des structures par le renforcement de capacité relative aux procédures de rapport des ONG	Conflit d'intérêt et de responsabilité
	Acquisition de GCV: acquisition de capacité d'auto-organisaiton des membres du Tragnambo (AGR...)	Communication non fiable sur l'authenticité des informations relatives à l'évaluation post-catastrophique	Possibilité de faire recours aux STD locaux pour les recoupements des informations	Réduction de la prise d'initiative des structures car elles sont habituées à la direction des ONG
		Mauvaise gestion des dons acheminés au Fokontany après une catastrophe (Vangaindrano en général)		
TECHNIQUE	Existence permanente de personnes capables de relayer les activités des projets (volontaires-formateurs; Agent de Développement Local)		Possibilité de création d'emploi permanent pour ces personnes à la demande des STD, des communautés dans la pérennisation des activités des projets	Existence de risque d'interruption des activités si ces personnes sont plus motivées à travailler en dehors de la communauté
	Acquisition de GCV: acquisition de capacité technique en agriculture (Fokontany Tanimena)			

	Possession de la plantation de Ravinala (à Befalafala) de 20 Ha: source de devise pour le Fokontany, source de matériel local pour la réhabilitation ou la construction d'infrastructure communautaire (écoles)	Ressource sous-exploitée: faible exploitation de la plantation, et il n'y a pas de système d'entretien ou de renouvellement des plants abattus	Possibilité d'une amélioration de la qualité de vie de la population à travers la gestion rationnelle de la plantation: revenu communautaire permettant de se procurer de biens communautaires	Possibilité de création de conflits
F I N A N C I E R	Existence de structure d'accueil des sinistrés (famille, STD, maisons d'abris)	Eloignement de ces structures d'accueil par rapport aux maisons d'habitation: séparation des membres de familles à cause de la sécurisation des biens. Il y a un risque pour la noyade de ces personnes	Possibilité de sensibilisation pour la population d'aménager leur futur plan de construction	
	Possession de matériel de sauvetage appartenant à des particuliers et permettant de sauver des vies lors d'une catastrophe (pirogue pour le fokontany de Betoafao)	Nombre de pirogues disponibles faible par rapport au nombre de la population	Appui institutionnel du BNGRC sur la facilitation des procédures d'acquisition des pirogues non motorisées	
	Acquisition de structures communautaires (abri) facilitant la prise en charge socio-économique de la population en cas de catastrophe	Faible implication des STD dans la gestion des infrastructures (alors que ce sont les structures permanentes locales)	Possibilité de renforcer la capacité managériale des dirigeants sur les possibilités d'exploitation des structures dotées par les ONG (location)	
	Acquisition de Grenier Communautaire Villageois: possibilité pour les membres de faire des économies, du crédit, de l'épargne	A très forte probabilité, le Fokontany ne sera pas autonome financièrement dans la mise en œuvre des activités de GRC après le départ des ONG		

Source : Auteur, 2013

Annexe 7: Matrice de l'évaluation des capacités des CTD et des STD

	FORCE	FAIBLESSE	OPPORTUNITE	MENACE
INSTITUTIONNEL	Connaissance de l'existence des lois après les ateliers d'information et de renforcement de capacité organisés par les ONG	Pas de partage de connaissance entre les membres des comités et encore moins entre les fokontany.	Mise en place des structures : fokontany, commune, district, région, ONG	Changement de pouvoir: refonte des structures
	Mise à jour des procédures en GRC après renouvellement des responsables politiques	Grande influence de la politique sur les relations institutionnelles : naissance de blocage institutionnel. Corruption	Mise à jour systématique des procédures	Pas de continuité des activités après changement de pouvoir
	Intégration des notions de GRC dans les secteurs de travail	GRC: thématique récente et ainsi les responsables administratifs n'ont que peu d'expérience	Possibilité de renforcer la compréhension de ces notions à travers des outils de communication	Résistance de la population à cause de la culture (miakanitao)
	Existence de plusieurs institutions locales capables d'intervenir dans le cadre de la GRC (publique, privée, CTD, STD)	Top Down du mécanisme de gouvernance locale des risques et des catastrophes (ONG dirigent les activités)	Possibilité de former des gens responsables de la GRC à l'intérieur de chaque institution	La gestion organisationnelle et budgétaire constitue des blocages pour les institutions

	Appui prolongé des ONG	Flou sur les mécanismes d'exécution, de conception des ordres à l'intérieur du district (Fokontany exécute seulement les ordres du district et pas de la commune)		Disparition de la culture de risque et de l'autonomie de l'institution (ONG= compagnie d'assurance des communautés)
ORGANISATIONNEL	Capacité de prise de décision des STD en cas d'urgence selon leur propre initiative (communication des informations météo et sur la vérification des stocks de PPN disponibles)	Réduction des initiatives des communes (surtout Vangaindrano)	Possibilité de mobilisation de CTD/STD	Diminution de la notoriété des CTD dans les zones d'intervention des ONG
	Capacité d'organisation de réunion des CGRC	Décisions prises suivant le système Top Down	Elargissement du plan de concertation entre bailleurs-ONG-communauté	
	Capacité de rédaction de rapport sur la GRC locale	Absence de feed-back des rapports	Possibilité de mobilisation des structures et de renforcement de capacité sur les procédures de rapport par les ONG	Limitation de la durée d'intervention des projets: risque de retour à la case départ après la fin des projets
		Communication non fiable (authenticité des informations par rapport aux évaluations post-catastrophiques)	Possibilité de recours aux STD (recoupement des informations)	Conflits d'intérêts et de responsabilités entre les acteurs
		Absence de plans de concertation entre bailleurs-ONG-institutions locales		Diminution des initiatives de prise de décision (habituer à la direction des ONG)
TECHNIQUE	Capacité technique de la population et des comités GRC, renforcée dans le cadre de l'accord de partenariat dans les sites communs DIPECHO	Diversification des approches utilisées par les partenaires: subdivision interne des comités et de la population	Possibilité de développer les capacités déjà acquises pour la pérennisation des actions en GRC/RRC	Dépendance des communautés envers les ONG (structures externe) dans les actions de GRC/RRC
	Existence permanente de personnes capables de relayer les activités des projets		Possibilité de création d'emploi à la demande des CTD, communautés dans la pérennisation des activités des projets	Si ces personnes retrouvent des emplois en dehors des communautés: risques d'interruption des activités
	Existence de collaboration d'autre STD (CSA: renforcement technique des agriculteurs, pérennisation des activités des projets, appui des ONG comme SAF, création de plate-forme pour l'appropriation par les paysans, des techniques agricoles renouvelées	Conservation des techniques agricoles rudimentaires	Possibilité de vulgariser les nouvelles techniques via l'aide des STD, des associations locales	
	Disponibilité des appuis techniques des ONG	Accoutumance à la direction des ONG		

FINANCIER	Existence d'exploitation intensive de produits de rente (girofle, café, vanille, litchis...)	Faible système de ristourne sur les mpôts dans les CTD	Possibilité de renforcer la capacité managériale des CTD pour la gestion fiscale (INDDL)	
	Acquisition de structure communautaire (abri, GCV) facilitant la prise en charge de la population en cas de catastrophe	Faible implication des CTD dans la gestion des infrastructures (au contraire des ONG qui sont des structures ponctuelles)	Possibilité de renforcer la capacité managériale des dirigeants sur l'exploitation des structures dotées par les ONG	
	Existence de structure hydroagricole (barrage d'irrigation), dans la commune de Soamanova)	Existence de brèche sur la construction (risque d'inondation inattendue)	Possibilité de mobilisation de la commune à travers ses revenus et la contribution de la population: réhabilitation du barrage avec l'appui des PTF	Instabilité politique réduit les capacités institutionnelles
	Existence de plusieurs institutions différentes dans la localité	Absence d'autonomie financière après le départ des ONG dans les activités en GRC	Possibilité d'un accord de coopération avec les institutions ou les producteurs de semences ou autres pour faciliter l'accès des agriculteurs à ces intrants	
		Absence de budget réel spécialisé et utilisé pour la RRC (budget primitif pour les urgences seulement). Difficulté d'acquisition des intrants agricoles (RRC)		

Source : Auteur, 2013

Annexe 8: Matrice de l'évaluation des capacités des Comités Locaux de Gestion des Risques et des Catastrophes

	FORCE	FAIBLESSE	OPPORTUNITE	MENACE
INSTITUTIONNEL	Connaissance de l'existence de lois (ateliers d'information et de renforcement de capacité	Il n'y a pas de partage de connaissance entre les membres des comités et les zones d'intervention des projets et les autres zones.	Mise en place de structure : fokontany, commune, district et région, ONG	Un changement de pouvoir entraînerait une refonte des structures
	Aptitude des leaders communautaires à constituer les CGRC en adoptant les mesures d'accompagnement nécessaires	Accès difficile aux documents de réglementation (version française)	Existence des ONG(organisant des ateliers d'information)	Limitation de la durée d'activités des projets
		Certains membres des comités ont été élus puisqu'ils étaient les risées du village.	Possibilité de mobilisation et de remise en question des procédures de constitution des CGRC	Disparition des connaissances en GRC acquises par les anciens membres
	Appui prolongé des ONG dans la localité			Dissolution de la culture de risque (ONG=compagnie d'assurance des Fokontany)

	Capacité de rédaction de rapport	Il n'y a pas de notification ni d'authentification des informations envoyées par les Fokontany (les erreurs ne sont pas corrigées sur les évaluations post-catastrophiques et les gestions de dons)	Existence de réseau téléphonique (actuellement les tablettes) pour la mise en œuvre des évaluations post-catastrophiques	Les autorités locales n'ont pas d'autonomie organisationnelle
O R G A N I S A T I O N N E L L	Existence de la structure du Fokontany (appui pour la réalisation de certaines activités)	Mauvaise relation entre certains comités et le Fokontany: affaiblissement du champ de coopération	Nécessité de formation/recyclage des membres de CGRC sur leur attribution, sur l'identification de leurs besoins relatifs à la réalisation de leur mission, et sur les problèmes qu'ils rencontrent	Dégénération de la mentalité (attente de la contre-partie immédiate des prestations de service (dû à l'approche utilisée par certains projets)
	Bonne communication entre les CLGRC-CCGRC (Cas de Soamanova)	Changement fréquent des membres des comités : risque de mauvais transfert de compétence entre les anciens et les nouveaux membres des comités	Possibilité de valorisation des membres de CLGRC aux yeux de la population (via réunion, tenue vestimentaire, distinction compensatrice...)	
		La population manque d'égard à certains membres des comités (problème de proximité, sélection des personnes risées de la société)	Possibilité de reconstitution des membres du comité afin d'éliminer ceux qui ne sont pas motivés (attente de salaire)	
		Pas de forme de collaboration avec le CCGRC à cause de la passivité de ce dernier (cas de Vangaindrano)	Répartition géographique des membres des comités afin de couvrir tous les hameaux du village	
	Renforcement des membres en technique de communication	Manque d'outils pour la communication locale	Existence de station-radio locale	Pas d'accès à l'information pour toute la population(tout le monde peut ne pas avoir accès à une radio)
T E C H N I Q U E			Possibilité e mobilisation des ONG et des associations pour se créer des outils de communication (artistes locaux)	Changement des systèmes de gestion financière dans les institutions
	Existence de PRRC pour les communautés (avec l'appui des ONG)	Pas de réalisation des actions prévues (limitation de la durée d'activités des projets)	Mobilisation du budget communal	Difficulté sur la gestion du budget sans un processus validé par la localité
	Existence de SAP et de MRR dans les localités	Usure de la plupart des matériels dotés par les ONG	Mobilisation du Fokontany et de la population locale à l'allocation d'un budget de fonctionnement pour l'amortissement des matériels	
		Conservation des techniques agricoles traditionnelles	Possibilité de vulgariser les nouvelles techniques agricoles afin d'augmenter le rendement et de pouvoir gérer les stocks jusqu'à la période de soudure	
		Difficulté de sensibiliser les familles à couper les arbres de 'fruits à pain' (servant de nourriture en période de soudure), à détruire les maisons à risque, à abandonner certains us et coutumes qui emmènent directement à la pauvreté	Possibilité de renforcer la capacité des membres du GCV en gestion de projets, en leadership	
		Nouveaux membres des comités: pas de capacité technique sur l'évacuation de la population, sur les PPU et les MRR	Nécessité de réviser les procédures d'acheminement des dons lors des urgences	
		Faiblesse dans l'aboutissement des évaluations post-catastrophiques (résistance de certaines personnes à l'égard du recensement des sinistrés)		

		Le comité n'aura pas une autonomie financière après le départ des ONG		
F I N A N C I E R		Dégradation des matériels dotés par SAF, insuffisance du nombre de pirogues	Possibilité d'affranchir les procédures légales de construction de pirogue (abattage d'arbres)	
		Il n'y a pas de budget de fonctionnement pour l'entretien des matériels		
		Faute de motivation salariale, certains membres des comités (Sahafero) se projettent de servir la communauté dans les urgences en gagnant un peu d'argent transport de la population par des pirogues		

Source : Auteur, 2013

#### Annexe 9: Matrice de l'évaluation des capacités des Comités Communaux de Gestion des Risques et des Catastrophes

	FORCE	FAIBLESSE	OPPORTUNITE	MENACE
INSTITUTIONNEL	Connaissance de l'existence de lois par des ateliers d'informations et de renforcement de capacité	Il n'y a pas de partage de connaissance entre les membres des comités et entre les Fokontany bénéficiaires des appuis des ONG et les autres	Mise en place de structure: Fokontany; commune, District, région, ONG	Changement de pouvoir : refonte des structures
	Formalisation des procédures d'élection des CGRC	Il n'y a pas d'accès aux documents de règlementation (version française)	Existence des ONG: ateliers d'informations	Durée d'activités des projets: limitée
	Existence des ONG dans la localité (appui prolongé)	Succession des membres : pas de continuité des activités	Existence du point focal en GRC (DAGT)	Politisation des activités en GRC. Disparition de la culture de risque et de l'autonomie des comités: dépendance envers les ONG= compagnie d'assurance pour les Fokontany)
ORGANISATIONNEL	Capacité de rédaction de rapport	Pas de notification et d'authentification des informations venant des Fokontay	Existence de réseaux téléphoniques, système de tablettes pour l'évaluation post-catastrophique (à part les radios)	Pas d'autonomie des autorités locales
	Existence de clusters (STD) dans le comité (représentativité des différentes entités dans les CGRC)	Information sur les évaluations post(catastrophiques erronée dans la gestion	Mobilisation des entités administratives (STD) locales pour la mise en place d'un système cohérent en GRC	Affectaion géographique de ces personnes: changement sur les organisaations
	Acheminement facilité des dons pour les sinistrés	Faible implication de ces personnes dans les activités: limité par les démotivations	Renforcement de capacité en lutte anti-corruption	Corruption (erreur sur les nombres exact des sinistrés

TECHNIQUE	Renforcement de membre en technique de communication	Pas d'outils de communication locale	Existence de radio locale	Pas d'accès à l'information pour toute la population
	Existence de Plan de Réduction des Risques et des Catastrophes pour les communautés (par les ONG)	Non réalisation des activités prévues (durée de projet limitée)	Possibilité de mobilisation des ONG et des associations pour se créer des outils de communication (artistes locaux...)	Changement des systèmes de gestion financière dans les institutions
	Existence de SAP et de Matrice de Réaction Rapide	Usure de la plupart des matériaux	Mobilisation du budget communal	
	Collaboration avec les 'Centre de Service Agricole Miray Hina' de Vangaindrano: échange de base de données entre les CTD et les STD		Mobilisation du budget communal	
			Possibilité de renforcement d'capacité des membres en gestion de projets et en leadership	
	Source : Auteur	Pas d'autonomie financière après le départ des ONG		

Annexe 10: A propos du SAF/FJKM



**FJKM DEVELOPPEMENT SAF/FJKM**

**MISSION**

Crée en 1974, le SAF/FJKM, Département pour le développement au sein de l'Église du Seigneur Christ à Madagascar(FJKM) a pour mission d'apporter le témoignage de l'Église dans le domaine du développement économique et social et d'œuvrer par conséquent pour la promotion des initiatives de développement de tout homme et de tout l'Homme.

**VISION**

L'homme, à la fois acteur et bénéficiaire du développement, est digne de l'image de Dieu et vit dans une communauté responsable et active

Cette vision est traduite par :

1. L'élargissement des possibilités offertes à chaque personne
  - Vivre longtemps
  - Être en bonne santé
  - Avoir accès aux ressources
  - Jouir d'une condition de vie convenable
2. Le renforcement de capacité des communautés
  - œuvrer davantage dans le processus de développement
  - Favoriser la mobilisation des activités économiques et sociales meilleures dans les communautés
  - Changer le comportement et s'approprier de la notion de bonne gouvernance dans leurs actions

**SAUTE**

**OBJECTIF**

Contribuer à l'amélioration de l'état de santé de la population en donnant privilège à la santé familiale et à la lutte contre les grandes endémies .

**DOMAINES D'INTERVENTIONS**

- Planification familiale
- Santé de la reproduction des adolescents, santé mère enfant, maternité et risque
- Dentisterie
- Lutte contre les maladies endémique et épidémique : paludisme, VIH/SIDA/tuberculose
- Centre de Récupération Nutritionnelle Ambulatoire
- Renforcement de système de santé au niveau des 36 Dispensaires
- Développement des centres de santé ambulatoires

**SECURITE ALIMENTAIRE**

**OBJECTIFS**

- Développer le réflexe des paysans pour une meilleure adaptation au changement climatique
- Satisfaire les besoins nutritionnels de la population dans un contexte de qualité
- Renforcer l'accès des ruraux en général et des personnes vulnérables en particulier, à une nourriture, non transformée et préparée de manière saine
- Améliorer les changements de comportement pour l'utilisation à bon escient des intrants et aliments mis à leur disposition
- Favoriser l'accès des producteurs aux financements et aux marchés

**DOMAINES D'INTERVENTIONS**

- Appui en socio-organisationnel
- Promotion et développement des activités agricoles
- Promotion de la culture de crédit
- Développement de l'Agribusiness
- Education nutritionnelle
- Appui à la structuration des Exploitations Agricoles Familiales

**ENVIRONNEMENT**

**OBJECTIFS**

- Contribuer à la préservation de l'environnement
- Réduire les impacts du changement climatique dus à la production des gaz à effet de serres
- Concourir à la promotion des pratiques écologiquement saines et promouvoir les pratiques de lutte intégrée des dérédateurs (LID) et des pratiques agro-écologiques
- Développer le réflexe environnemental à tous les niveaux, notamment au niveau des zones d'intervention
- Contribuer à la mise en place d'une bonne gouvernance environnementale

**DOMAINES D'INTERVENTIONS**

- Restauration forestière
- Régénération des espèces endommagées
- Vulgarisation d'arbres autochtones pour l'éducation environnementale
- Prévention contre les feux de brousse
- Reboisement
- Séquestration de carbone
- Lutte contre le changement climatique
- Agriculture alternatives

**ADDUCTION D'EAU POTABLE-ASSAINISSEMENT ET HYGIÈNE**



**OBJECTIFS**

- Faire progresser et assurer équitablement les droits à l'accès à l'eau potable, à l'hygiène et à l'assainissement améliorés en incluant les pauvres et les vulnérables
- Promouvoir les principes de la maîtrise d'ouvrage local
- Continuer à instaurer un environnement propice à l'accès à l'eau saine pour les groupes vulnérables et marginalisés

**DOMAINES D'INTERVENTIONS**

- Construction des infrastructures d'assainissement et d'hygiène de base
- Sensibilisation des communautés
- Campagne IEC, WASH,4H
- Mise en place des comités WASH
- Gestion intégrée des ressources en eau
- Renforcement de capacités des acteurs (communautés, autorités, techniciens locaux)



**GESTION DES RISQUES ET CATASTROPHES**



**OBJECTIF**

Augmenter la résilience des communautés exposées aux aléas naturels pour réduire les impacts négatifs sur leur condition de vie.

**DOMAINES D'INTERVENTIONS**

- Réduction des Risques de Catastrophes :
  - Préparation aux aléas
  - Infrastructures de mitigation : abri, refuge, .....
- Réponse Post Urgence :
- Promotions des Cultures adaptatives
- Appui à la gouvernance locale



## BIBLIOGRAPHIE

<b>Supports de cours</b>
DOUGUET J.M.2009. Master SETE: "Initiation à l'Observation, Analyse et Gouvernance des Risques"
RANDRIANASOLO R. H. 2012,. Cours de Concepts de base en Gestion des Risques et des Catastrophes.
RAPARSON E. 2012. Cours sur l'Historique des catastrophes
RAZAKANDRAINY M. (2011). Culture de rente et réduction des risques de catastrophes. Mémoire de Fin d'Etudes en GRC
SOLONANDRASANA B., Avril 2012, Cours théoriques sur ALEA, THEORIE DU RISQUE ET GRC
<b>Rapports et revues électroniques</b>
Agence de Développement Social LE, site visité le 19 juillet 2013 RENFORCEMENT DES CAPACITES DES ACTEURS, LA STRATEGIE. Royaume du Maroc.p4
Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes, 2013, Dossiers Exercice MorafenoVAngaindrano 2013. 22p
Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes, IASC, UNISDR Plan de Contingence National 2012-2013
CARE INTERNATIONAL, Vangaindrano. 2013. Ancrage institutionnel Vangaindrano Madagascar
Colbeau J. L., Stratégie de faire face dans le cas d'une inondation catastrophique : Analyse des paramètres psychosociaux dans les procédures de gestion de crise. Laboratoire de Psychologie Environnementale, Université René Descartes. P 91
CPGU, en collaboration avec le BNGRC, Coopération technique Allemande-Programme sectoriel 'Vulgarisation des textes de base sur la gestion des risques et des catastrophes au niveau décentralisé'. « Prévention des catastrophes».
Ginexi et al., 2000 ; Aptekar, 1991 ; Maltais, 1997, 2000 , 'Stratégies de faire face dans le cas d'une inondation catastrophique : Analyse des paramètres psychosociaux dans les procédures de gestion de crise'.p10.
Hobley&Shields (2000) in International Institute for Environment and Development, mars 2005, Les quatre R, Power Tools.p2

International Institute for Environment and Development. 2005. Les quatre R. 13 pages
Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Unité de Politique pour le Développement Rural (UPDR), 2003. Monographie de la Région de Manakara. 170 p
SAF/FJKM, 2010-2014. Plan Stratégique et Plan Opérationnel du SAF/FJKM. 68 pages
UNDP/CNS, 2003. Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes. Antananarivo, Madagascar. P 61,102p

### Ouvrages

- GLEYZE J, 2002. Le risque. Institut Géographique National, Laboratoire COGIT.256 pages
- Gouvernement de Madagascar, 2002, MAP
- UNISDR, 2009. Terminologie pour la Prévention des risques de catastrophes. 39 pages

### Séminaires

- Communication Roch J. au séminaire LER/HEA, Montpellier 2000 in La notion de la gouvernance vue par les économistes.CE3DM
- Deuxième édition de l'atelier de Renforcement des structures en GRC ; 28 et 29 mai 2013

### Lois

- Fainula K.R. 2007. Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes, Project MAG/99/005/A/0731-05/31, UNDP/CNS. Antananarivo. 102 pages
- Gouvernement de Madagascar. 2003. Politique Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes
- Loi 93-005 portant orientation générale de la politique de décentralisation
- Loi 94-008 du 26 juin 1995 fixant les règles relatives à l'organisation
- Loi 94-039. 1995 sur la Décentralisation

### Sources électroniques

- <file:///K:/En Evaluation, critères, indicateurs quelles différences – Compétences - Pédagogie - Académie de Poitiers.htm>

Marie Lyse Cuq, Françoise Delacroix Anne Charrier, Philippe de la Cotardière, Michel Margotin, Elsa Courson, Michel Giraud, Laurent Girerd. 2008. Le Petit Larousse Multimédia sur CD-ROMPC

### **Adresses électroniques**

[http://www.rinamed.net/fr/fr\\_ris\\_inun.htm](http://www.rinamed.net/fr/fr_ris_inun.htm)

<file:///K:/En Evaluation, critères, indicateurs>

François-Marie Gérard, Evaluer des compétences, Guide pratique, De Boeck coll. Sciences de l'éducation, 2008

[http://bfa.ac.at/crue\\_documents/pjr\\_390\\_149.pdf](http://bfa.ac.at/crue_documents/pjr_390_149.pdf)

[http://recherche.ign.fr/labos/cogit/pdf/RAPPORTS/Gleyze\\_rapport\\_risque.pdf](http://recherche.ign.fr/labos/cogit/pdf/RAPPORTS/Gleyze_rapport_risque.pdf)

<http://www.e-campus.uvsq.fr/>

<http://www.endvawnow.org/fr/articles/1180-swot-analysis.html>

[1http://www.endvawnow.org/fr/articles/1180-swot-analysis.html](http://www.endvawnow.org/fr/articles/1180-swot-analysis.html)

[http://www.rinamed.net/fr/fr\\_ris\\_inun.htm](http://www.rinamed.net/fr/fr_ris_inun.htm)

<http://www.techno-science.net/?onglet=glossaire&definition=3497;>

[indaba-network.net/wp-content/uploads/2013/06/Analyse\\_FFOM.pdf](indaba-network.net/wp-content/uploads/2013/06/Analyse_FFOM.pdf)

[indaba-network.net/wp-content/uploads/2013/06/Analyse\\_FFOM.pdf](indaba-network.net/wp-content/uploads/2013/06/Analyse_FFOM.pdf)

[sites2.telfer.uottawa.ca/placealajeunesse/files/2012/04/FFOM.pdf \(\[PDF\]\)](sites2.telfer.uottawa.ca/placealajeunesse/files/2012/04/FFOM.pdf)

[sites2.telfer.uottawa.ca/placealajeunesse/files/2012/04/FFOM.pdf \(\[PDF\]\)](sites2.telfer.uottawa.ca/placealajeunesse/files/2012/04/FFOM.pdf)

[www.policy-powertools.org/Tools/.../docs/four\\_Rs\\_tool\\_french.pdf](http://www.policy-powertools.org/Tools/.../docs/four_Rs_tool_french.pdf)

[www.undp.org/cpr/we\\_do/integrating\\_risq.shtml](http://www.undp.org/cpr/we_do/integrating_risq.shtml) PNUD, Octobre 2010. Réduction des Risques de Catastrophe, Gouvernance et Intégration

## TABLE DES MATIERES

### TABLE DES MATIERES

Remerciements .....	i
Glossaire .....	ii
Acronymes .....	iii
LISTE DES FIGURES.....	iv
LISTE DES TABLEAUX.....	v
Introduction .....	1
<b>Partie I. ETATS DES LIEUX SUR LA GOUVERNANCE LOCALE DES RISQUES ET DES CATASTROPHES A VANGAINDRANO ET A SOAMANOVA.....</b>	<b>3</b>
<b>Chapitre I. Cadrage conceptuel et pratique de l'étude .....</b>	<b>3</b>
<b>Section I. Cadrage conceptuel de l'étude.....</b>	<b>3</b>
I.1 Concepts-clés.....	3
I.2 Critères d'une bonne gouvernance locale.....	10
<b>Section II. Cadrage pratique de l'étude .....</b>	<b>13</b>
II.1 Contexte général.....	13
II.2 Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes.....	14
II.3 Politique Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes.....	14
II.4 Législation malgache actuelle sur la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration.....	15
<b>Chapitre II. Cadre pratique et analyse de la réalité locale de zone d'étude .....</b>	<b>16</b>
<b>Section I. La zone d'étude et ses caractéristiques .....</b>	<b>18</b>
I.1 Cadre institutionnel.....	18
I.2 Contexte topographique, hydrographique, météorologique.....	19
I.3 Contexte socioéconomique et culturel.....	19
<b>Section II. Evaluation à base communautaire des risques .....</b>	<b>23</b>
II.1 Priorisation des risques de catastrophes qui pourraient sévir dans la localité de Vangaindrano.....	23
II.2 Analyse de la vulnérabilité des communes de Vangaindrano et de Soamanova.....	23
II.3 Perception des acteurs de la notion de la Gouvernance locale des Risques et des Catastrophes.....	25
<b>Partie II. LE RENFORCEMENT DE LA CAPACITE DES ACTEURS LOCAUX ET SA MISE EN ŒUVRE .....</b>	<b>28</b>

<b>Chapitre III. Outils utilisés pour la réalisation de l'étude.....</b>	<b>28</b>
<b>Section I. Outil d'analyse institutionnelle : le 4R de Hobley &amp; Shields.....</b>	<b>28</b>
I.1 Description des '4R'.....	28
I.2 Justification de l'utilisation de l'outil.....	29
I.3 Forces et Faiblesses de l'outil de '4R'.....	29
<b>Section II. Outil d'évaluation de la capacité des acteurs locaux : Le FFOM (Force, Faiblesse, Opportunité, Menace) .....</b>	<b>30</b>
II.1 Description de l'outil.....	30
II.2 Justification du choix de l'outil.....	31
II.3 Avantages et limites de l'outil .....	31
<b>Chapitre IV. Analyse du contexte de Vangaindrano dans le cadre de la gouvernance locale des risques et des catastrophes et de la capacité des acteurs locaux .....</b>	<b>32</b>
<b>Section I. Analyse institutionnelle de la gouvernance locale des risques et des catastrophes .....</b>	<b>33</b>
<b>Section II. Evaluation des capacités de ces acteurs locaux.....</b>	<b>39</b>
<b>Section III. Diagramme de Venn de la relation institutionnelle de la gouvernance des risques et des catastrophes à Vangaindrano.....</b>	<b>43</b>
<b>Chapitre V. Pour une gouvernance locale durable des risques et des catastrophes ...</b>	<b>45</b>
<b>Section I: Ancrage d'une gouvernance locale durable des risques et des catastrophes.....</b>	<b>45</b>
I.1 Choix du modèle de gouvernance.....	46
I.2 Structuration des critères de gouvernance locale durable des risques et des catastrophes.....	46
I.3 Notation des critères de gouvernance locale durable prenant en compte les différentes dimensions.....	48
I.4 Construction de la grille d'évaluation d'une gouvernance locale durable des risques et des catastrophes.....	49
I.5 Evaluation de la gouvernance locale durable des risques et des catastrophes à Vangaindrano selon les dimensions qui la composent.....	51
<b>Section II: Conditions minimales nécessaires pour la pondération des critères de gouvernance locale durable des risques et des catastrophes.....</b>	<b>54</b>
<b>Section III. Le défi à relever .....</b>	<b>56</b>
III.1 La compensation des écarts relatifs aux quatre dimensions de la gouvernance locale des risques et des catastrophes.....	57
III.2 La compensation des écarts relatifs aux différents acteurs de la gouvernance locale durable des risques et des catastrophes.....	58

<b>Section IV. Principale conditionnalité de l'instauration d'une bonne gouvernance locale des risques et des catastrophes au sein de la zone d'étude .....</b>	Erreur ! Signet non défini.
IV.1 Pour les CTD.....	62
IV.2 Pour les STD.....	62
IV.3 Pour l'autorité traditionnelle.....	63
IV.4 Pour les comités GRC.....	63
IV.5 Pour la population locale.....	63
IV.6 Pour les ONG.....	64
IV.7 Pour les associations.....	65
<b>Conclusion .....</b>	<b>66</b>
<b>Liste des annexes.....</b>	<b>68</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>84</b>

## **Gouvernance locale des risques et des catastrophes :**

### **Capacité des acteurs locaux**

**Auteur** : ANDRIANIAINA SehenoFanantenana

**Adresse** : lot II F 33 SJ Bis Andraisoro, 101 Antananarivo

**Téléphone** : +261 34 13 352 55

**Courriel** :[sehenoandrianaina@gmail.com](mailto:sehenoandrianaina@gmail.com)

---

### **RESUME**

La présente étude est le fruit de la collaboration du DMGRC avec l'ONG SAF/FJKM. Son objet se porte sur l'évaluation de la situation réelle existante par rapport aux 'normes' auxquelles l'étude a fait référence. Un modèle de référence en matière de gouvernance des risques et des catastrophes au niveau de la commune a aussi été proposé. A l'issue de cette étude, nous avons pu identifier les lacunes dans les capacités des acteurs locaux. Cette action permettra par la suite de définir les stratégies de renforcement de la capacité des acteurs locaux. Le travail a débuté par une revue de littérature relevant les recherches antécéntes abordant le sujet. Une étude de cas pratique a été menée par la suite dans la Commune Urbaine de Vangaindrano et la Commune Rurale de Soamanova, toutes les deux incluses dans le district de Vangaindrano, dans la région AtsimoAtsinanana. Souffrant continuellement d'inondation, ce district constitue l'une des zones d'intervention de cette ONG. Sur le terrain, des entretiens individuels et des focus-group ont été entrepris avec les acteurs locaux identifiés. L'avant dernière phase de l'étude consiste à une analyse institutionnelle et une évaluation de la capacité des acteurs locaux. Et la dernière phase débouche sur la proposition d'un dispositif de bonne gouvernance locale de risques liés à l'inondation.

Quelques hypothèses ont été avancées préalablement. La plupart de ces hypothèses ont été vérifiées lors de l'étude sur terrain. De même, les analyses et les évaluations, menées lors de cette étude, ont montré l'existence d'un écart entre une gouvernance qualifiée de 'bonne' et la réalité actuelle sur la zone d'étude. Plusieurs raisons interdépendantes expliquent ce manque. Mais l'analyse a permis d'identifier les dimensions prioritaires quant au renforcement de capacité des acteurs. Ainsi, la mise en application du dispositif proposé à la fin de cette étude requiert la considération des limites et des écueils identifiés au cours de l'étude.

**Mots-clés** : inondation, vulnérabilité, gestion des risques et des catastrophes, capacité, gouvernance locale, acteurs locaux, décentralisation et déconcentration.