



#ISSV INITIATIVE POUR LA SANTÉ
& LA SALUBRITÉ EN VILLE



GUIDE MÉTHODOLOGIQUE DE PRÉPARATION AUX SITUATIONS D'URGENCE À DESTINATION DES COMMUNES DU CAMEROUN

CONCEPTION ET RÉALISATION:
DENIS TCHUENTE
& **MARC FRANÇOIS NGWAMBE**

NOVEMBRE 2021



#ISSV INITIATIVE POUR LA SANTÉ & LA
SALUBRITÉ EN VILLE



GUIDE MÉTHODOLOGIQUE DE PRÉPARATION AUX SITUATIONS D'URGENCE À DESTINATION DES COMMUNES DU CAMEROUN

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	P.05
REMERCIEMENTS.....	P.06
Liste des tableaux.....	P.07
Liste des photos.....	P.07
Liste des figures.....	P.07
Liste des sigles.....	P.08
I. INTRODUCTION	P.10
1. Comment lire le guide ?	P.10
2. A qui le guide s'adresse le guide ?	P.11
II. LA VILLE CAMEROUNAISE FACE AUX RISQUES	P.12
1. Compétences dévolues aux communes pour la gestion des risques.....	P.13
2. Caractérisation des risques	P.15
3. La nécessité de disposer d'un plan de prévention des risques dans votre commune	P.16
4. La connaissance des risques, une étape primordiale.....	P.17

III. AVOIR UN LANGAGE COMMUN AUTOUR DE QUELQUES CONCEPTS CLÉS	P.18
1. Définition	P.19
1. Classification des risques	P.21
2. La gestion des risques	P.22
2. Présentation du SAP et du dispositif de gestion des crises	P.23
IV. METHODOLOGIE DE PRÉPARATION AUX SITUATIONS D'URGENCE.....	P.29
1. Etape 1 : Le diagnostic.....	P.31
2. Etape 2 : La mise en place d'un cadre de concertation et d'échange.....	P.34
3. Etape 3 : Elaboration du plan d'action.....	P.39
4. Etape 4 : Formalisation du plan d'action.....	P.49
5. Etape 5 : Mobilisation des moyens pour mettre en œuvre le plan d'action.....	P.50
V. CONCLUSION.....	P.53
ANNEXES.....	P.55

Avant-propos

L'analyse des rapports annuels de la DPC sur l'état de la protection civile au Cameroun montre que les catastrophes prennent de plus en plus de l'ampleur sur le territoire et ont des effets néfastes dans plusieurs localités du pays. Celles-ci, d'ordre naturel ou anthropique, interpellent davantage les acteurs locaux, plus précisément les élus, qui sont appelés à prendre des mesures adéquates pour réduire les risques et gérer les crises qui pourraient survenir.

Comment aborder le sujet de la préparation aux situations d'urgence dans nos communes quand les connaissances dans le domaine des risques restent encore diffuses ? De quels acteurs les élus doivent-ils s'entourer ? Quelles seraient les étapes à suivre pour élaborer un plan d'action et ensuite le mettre en œuvre ?

Partant de l'expérience menée par la communauté urbaine de Yaoundé de juillet 2019 à novembre 2020, le présent guide reconstitue les outils, les démarches et les pratiques qui y ont été mis en œuvre, afin de vous permettre de disposer d'un fil conducteur pour mieux préparer votre commune aux situations d'urgence. Cette expérience a consisté à renforcer le système d'alerte précoce existant et à mettre en place un dispositif de gestion des crises.

Il est à noter que la réponse aux situations d'urgence et la gestion des crises font appel à une démarche sociotechnique. Le volet technique est autant important que le volet organisationnel, où l'accent est mis sur la gouvernance, la coordination, la collaboration entre les parties prenantes, afin d'utiliser à bon escient les compétences et les ressources de chaque partie. C'est aussi une approche collaborative et participative qui

mobilise l'intelligence collective et implique le plus en amont possible les différentes parties prenantes.

Comment les identifier ? Comment les caractériser ? Comment les impliquer ? Dans le présent guide, vous découvrirez des outils d'identification et de caractérisation des parties prenantes et les stratégies pour mieux les informer et les impliquer.

Lorsqu'on parle de système d'alerte précoce (SAP), de quoi s'agit-il et quelle est son utilité ? Vous aurez à découvrir les éléments d'un système d'alerte précoce, les critères de son efficacité et la nécessité d'en disposer sur votre territoire. **Un dispositif de gestion de crises dans votre commune pourquoi faire ?** A partir de la définition, le guide présente un modèle qui a été conçu dans le cadre des exercices de simulation organisés avec la CUY. Celui-ci pourra servir de base pour engager les échanges dans votre commune afin de mettre en place un dispositif plus adapté à vos réalités.

Le plan d'action chiffré, quelle est sa composition et son contenu ? Comment l'élaborer ? Dans ce guide, un cheminement est proposé pour élaborer le plan d'action de votre commune.

Un élément qui est apparu important pour la gestion d'une crise est l'existence d'un dispositif d'échange et de concertation entre les parties prenantes. Dans l'expérience de Yaoundé, ce dispositif a été dénommée « Espace de coopération », en considérant que la coopération englobe ici l'information, la communication et la coordination. La structure organisationnelle proposée permet de prendre en considération les niveaux stratégiques, tactiques et opérationnels à travers les différents organes qui le composent. **Un Espace de coopération, c'est aussi un moyen de mieux prendre en**

compte les 5 dimensions de gestion des risques et des crises : la prévention, l'adaptation, la préparation, l'intervention et le rétablissement ou l'approche PAPIR.

En dehors des services internes de la commune, les différents acteurs publics et les populations devront être préparés afin d'être en mesure d'apporter des réponses adéquates suivant les évènements ou les aléas qui se produisent sur votre territoire. Sensibiliser, communiquer, éduquer, ce sont là des activités auxquelles vous êtes certainement familiers dans votre commune et dont vous devriez disposer de nombreux outils et savoir-faire nécessaires. Le guide vous présente les exercices de simulation comme moyens pour davantage préparer les parties prenantes aux situations d'urgence.

Vous disposez d'un plan d'action chiffré, vous avez dégagé les priorités, comment les financer et comment formaliser le tout sur le plan législatif et juridique pour le rendre opérationnel par tous les acteurs ? Quelques pistes d'actions vous sont suggérées.

Le présent guide nous renverra continuellement à l'expérience de Yaoundé en mettant en exergue les résultats obtenus, les leçons tirées afin qu'à partir des situations concrètes, vous puissiez rapidement cerner les facteurs à prendre en considération pour garantir le succès de vos propres initiatives. Nous considérons la gestion des risques comme un bon moyen d'accroître la résilience des populations, des organisations et de la ville de manière générale. A une période où on parle des changements climatiques avec leurs conséquences sur les territoires, ce guide vous fait explorer des problématiques devenues incontournables et urgentes dans la gestion municipale.

Remerciements

Nous remercions l'AIMF et la CUY qui ont été la pièce maîtresse du déroulement de tout le processus de préparation de la CUY aux situations d'urgence. Les actions menées sous la conduite de deux consultants ont été régulièrement soutenues par le conseiller technique à la CUY et l'Assistante technique de l'AIMF, ainsi que leurs équipes respectives. Afin de valoriser la qualité des résultats obtenus, ils ont proposé et mis à la disposition des consultants les ressources pour capitaliser l'expérience de Yaoundé et réaliser le présent guide.

L'ensemble du processus a été réalisé dans le cadre de l'Initiative pour la santé et la salubrité en Ville (ISSV), mené conjointement par l'AIMF et la Fondation Bill & Melinda Gates. Que la Fondation soit ici également remerciée.

Plusieurs organisations ont été impliquées et ont régulièrement participé aux rencontres mensuelles dans le cadre de l'Espace de coopération. Les principales organisations et institutions qui ont dans leur mandat la gestion des crises et des situations d'urgence ont été mobilisées : les ministères, les communes d'arrondissement et la CUY, les intervenants de premier ordre (Sapeurs-pompiers, police, Croix Rouge), les institutions scientifiques (CRH et DMN), les organisations de la société civile. La thématique portait sur les urgences liées aux inondations, mais très rapidement, dès l'étape du diagnostic il est apparu impérieux d'adopter une approche multirisque. Ainsi ont été pris en considération les questions d'incendie et par la suite la crise sanitaire liée au COVID-19.

Les contributions régulières des participants aux rencontres de l'Espace de coopération ont enrichi les solutions préconisées. La mise en place de l'Espace de coopération a démontré la nécessité de disposer autour des problématiques majeures et souvent complexes comme celles du risque, d'un cadre de concertation et d'échange qui favorise la collaboration entre les acteurs.

Nous tenons à remercier tous ces acteurs pour leur implication régulière dans le processus. Enfin, nous remercions la Ville de Yaoundé d'avoir porté activement ce projet en mettant en place dès le démarrage un Espace de coopération par Décision n° 744/D/CUY/SG/CT1/2019 du 26 décembre 2019 portant création du comité de suivi de la préparation aux situations d'urgence pour une ville plus résiliente.



Ce guide a été réalisé avec l'appui financier de la Fondation Bill & Melinda Gates

Liste des tableaux

Tableau 1 : Canevas plan d'action chiffré.....	P.43
Tableau 2 : Exemple de plan de financement.. ..	P.45
Tableau 3 : Exemple de calendrier de mise en œuvre du plan d'action sur le court terme	P.46

Liste des photos

Photo 1: inondation à Yaoundé	P.21
Photo 2 : Installation d'équipement de mesure des crues	P.25
Photo 3 : Atelier de restitution du processus et ses résultats	P.26
Photo 4 : Séance de rencontre des membres de l'Espace de coopération en présence des membres de l'AIMF.....	P.26

Liste des figures

Figure 1 : Quelques enjeux dans une ville	P.16
Figure 2 : Les compétences collectives pour gérer les risques en milieu urbain	P.16
Figure 3 : Les risques encourus par la ville de Yaoundé	P.17
Figure 4 : Affiche approche PAPIR.....	P.19
Figure 5 : Continuum du risque à la catastrophe	P.20
Figure 6 : Affiche gestion des risques	P.20
Figure 7 : Théorie de l'action des inondations à Yaoundé.....	P.23
Figure 8 : Eléments d'un système d'alerte précoce (SAP)	P.24
Figure 9 : Relation entre seuil, état et mode de gestion	P.28

Figure 10 : Etapes de la méthodologie de préparation aux situations d'urgence	P.31
Figure 11 : Exemple d'organigramme d'un Espace de coopération	P.35
Figure 12 : Mode de réponse sociale face aux risques	P.40
Figure 13 : En amont de la gestion des urgences	P.42
Figure 14 : Schéma d'un modèle de système d'alerte précoce (SAP)	P.48
Figure 15 : Banderole de l'atelier de restitution de l'expérience de Yaoundé	P.54
Figure 16 : Document de synthèse de l'atelier de restitution	P.54

LISTE DES SIGLES

AIMF: Association Internationale des Maires Francophones

CAY: Commune d'Arrondissement de Yaoundé

CNSP: Corps National des Sapeurs-Pompiers

CRH : Centre de Recherche Hydrologique

CUY: Communauté Urbaine de Yaoundé

DMN: Direction de la Météorologie Nationale

DPC: Direction de la Protection Civile

ECHO: Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes

FEM: Fonds pour l'Environnement Mondial

GBV/ISSV: Gestion des Boues de Vidange / Initiative pour la Santé et la Salubrité en Ville

IRGM: Institut de Recherche Géologique et Minière

MINAT: Ministère de l'Administration Territoriale

MINCAF: Ministère des Domaine, du Cadastre et des Affaires Foncières

MINDDEVEL: Ministère de la Décentralisation et du Développement Local

MINEE: Ministère de l'Eau et de l'Energie

MINEPDED: Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable

MINHDU: Ministère de l'Habitat et du Développement Urbain

MINRESI: Ministère de la Recherche Scientifique et de l'Innovation

MINT: Ministère des Transports

PNUD: Programme des Nations Unies pour le Développement

SAP: Systèmes d'Alerte Précoce

UNISDR: Bureau des Nations Unies pour la Réduction des Risques de Catastrophes

I. INTRODUCTION

La plupart des communes du Cameroun sont confrontées sur leur territoire à la même problématique que celle de la CUY, en ce qui concerne les situations d'urgence. Elles sont régulièrement soumises à des risques dont certains sont récurrents et prédictibles, à l'exemple des inondations. **Ces phénomènes, bien que d'ampleur moyenne, occasionnent souvent des dégâts importants du fait, entre autres, d'une faible implication de la municipalité ou d'une réponse inadéquate dans les situations d'urgence, à cause de l'absence de stratégie municipale.** Au-delà des aléas liés aux pluies, l'approche multirisque a été retenue, compte tenu du fait que les

villes connaissent régulièrement des menaces de toutes sortes.

Comment mieux préparer les municipalités du Cameroun aux situations d'urgence sur leur territoire ? Telle est la principale question qui oriente ce travail de capitalisation et à laquelle le guide répond.

Le choix a été fait de s'appuyer sur l'expérience menée auprès de la CUY, d'une part pour mieux la valoriser, ceci en capitalisant le processus mis en œuvre, d'autre part en produisant un guide à l'intention des communes du Cameroun souhaitant développer une approche similaire

de préparation aux situations d'urgence. Cette préparation a porté sur deux volets essentiels :

- **Le renforcement du dispositif d'alerte précoce existant, notamment avec des dispositifs communautaires ;**
- **La mise en place d'un dispositif formel de gestion des crises au niveau de la commune.**

Le guide est rédigé dans un langage simple et illustré par des schémas et des graphiques, afin de rendre sa lecture agréable et aisée. Nous vous souhaitons de très bonnes découvertes en lisant ce guide.

I.1 Comment lire le guide ?

Le document offre l'opportunité d'avoir un fil d'Ariane sur le progrès de gestion de crise au sein d'une commune et une source d'inspiration basée sur l'expérience de Yaoundé. Il est subdivisé en plusieurs parties pour faciliter son exploitation à ceux qui le liront ou l'utiliseront : le guide méthodologique d'un côté et la capitalisation des outils, démarche et pratiques d'une récente expérience de Yaoundé de l'autre. En dehors des parties transversales (avant-propos, remerciements, introduction, conclusion...), les parties techniques et méthodologiques (II, III et IV) sont organisées pour permettre au lecteur d'avoir un fil conducteur de préparation d'une commune aux situations d'urgence et puiser dans l'expérience capitalisée de Yaoundé les leçons tirées, les recommandations, les points d'attention, les résultats obtenus...

Dans les différentes pages des parties techniques et méthodologiques du document, les informations qui réfèrent au guide se trouvent dans la colonne de gauche et les éléments illustratifs capitalisant l'expérience de Yaoundé sont dans les encadrés à droite.

Chaque chapitre du document est assorti d'une couleur qui permet au lecteur de distinguer les parties et les aspects abordés.

La partie II donne un aperçu général sur la ville camerounaise face aux risques. Assortie de la couleur rouge, elle vous permet de voir le cadre juridico-institutionnel, les catégories de risques possibles, la nécessité d'un plan de prévention des risques pour la commune et l'importance de la connaissance des

risques. Chaque fois, ces éléments sont illustrés par la réalité sur Yaoundé.

Dans la partie III, vous aurez à vous familiariser à quelques concepts clés utilisés dans la gestion des risques, des situations d'urgence et des catastrophes. Le langage commun autour des concepts clés vous sera utile pour explorer la méthodologie de préparation d'urgence présentée en 5 étapes (partie IV).

La partie IV précise la méthodologie de préparation aux situations d'urgence (l'approche, les méthodes et les outils), fortement illustrée par la situation et l'expérience conduite à Yaoundé.

I.2 A qui s'adresse le guide ?

Il est rédigé à l'intention des communes du Cameroun qui souhaitent développer une approche de préparation municipale aux situations d'urgence. Plus particulièrement, il concerne les acteurs et les organisations qui sont impliqués dans la gestion des crises et des urgences sur le territoire de la ville. Cités ci-dessous.

Il pourra être exploité avec beaucoup de profit par les responsables des infrastructures essentielles (marchés, hôpitaux, établissements scolaires, etc.), par les élèves et étudiants ainsi que les partenaires techniques et financiers, bilatéraux et multilatéraux des municipalités.



- **Les magistrats et élus municipaux :** maires, conseillers municipaux ;
- **Les autorités administratives :** Gouverneurs, Préfets ;
- **Les responsables des différents services de la municipalité ;**
- **Les responsables des services déconcentrés de l'Etat ;**



- **Les intervenants de premier ordre dans les situations d'urgence :** Sapeurs-pompiers, police, Croix Rouge ;



- **Les organisations de la société civile : ONG, associations, comités de quartiers ;**



- **Les institutions scientifiques ;**



- **Les citoyens de manière générale.**

II



LA VILLE CAMEROUNAISE FACE AUX RISQUES

- 
- 1.** Compétences dévolues aux communes pour la gestion des risques
 - 2.** Caractérisation des risques
 - 3.** La nécessité de disposer d'un plan de prévention des risques dans votre commune
 - 4.** La connaissance des risques, une étape primordiale

II.1 COMPETENCES DEVOLUES AUX COMMUNES POUR LA GESTION DES RISQUES

La constitution camerounaise de 1996 acte la décentralisation et reconnaît les collectivités locales décentralisées (régions et communes) comme des personnes morales de droit public qui jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. Le Code général des collectivités territoriales décentralisées établit par la Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 accélère le processus de décentralisation avec la mise en place des régions et des communes. La Région est une Collectivité Territoriale constituée de plusieurs départements, qui contribue au développement harmonieux, équilibré, solidaire et durable du territoire. Quant à la commune, elle est la collectivité locale décentralisée de base qui a pour mission générale le développement local et l'amélioration du cadre et des conditions de vie de ses habitants. La communauté urbaine est aussi une collectivité territoriale composée d'au moins 2 communes. Celles-ci sont dénommées communes d'arrondissement.

Malgré la décentralisation, la protection civile reste une des prérogatives de l'Etat, sous la responsabilité du ministère de l'administration territoriale (MINAT) et à travers les instances déconcentrées représentées par le Gouverneur ou le Préfet, selon qu'on a affaire à une région ou un département. Le Code de 2019 confirme la compétence des communes en matière d'urbanisme et d'aménagement urbain, entre autres, pour élaborer les plans d'occupation du sol, les documents d'urbanisme et pour délivrer les certificats, permis et autorisations. Ces communes ont aussi la compétence de créer des comités de quartier ou de village, de créer aussi des polices municipales qui pourront jouer un rôle clé dans des situations de crise. **En l'article 157 du Code, les communes ont la compétence d'élaborer et mettre en œuvre des plans communaux spécifiques de prévention des risques et d'intervention d'urgence en cas de catastrophes.**

Cette responsabilité, certes n'annule pas ou n'entrave pas le pouvoir du représentant de l'Etat qui est au premier plan dans la protection civile des populations, surtout en cas de sinistre. Elle donne aux communes la latitude de remplir leur mission

Compétences au niveau central et au niveau local

La phase diagnostic a relevé, à travers l'analyse sur les compétences, que celles-ci peuvent souvent être source de chevauchement, de conflits et de déresponsabilisation de la ville de Yaoundé. Les principales situations suivantes ont été ressorties :

I-La prééminence du pouvoir central

Bien que les compétences des acteurs étatiques et municipaux soient précisées par les Lois, Décrets ou Arrêtés, les représentants de l'État central, à travers les Gouverneurs et les Préfets, au niveau de la Région ou du Département, assurent la coordination des crises. Les cadres réglementaires restreignent les compétences des CTD au rôle d'assainissement, d'entretien et de protection d'ouvrages, d'aménagement et de règlementation du territoire. La protection des biens et des personnes semble ne pas relever de leurs prérogatives. Ceci pourrait justifier le fait que la ville de Yaoundé limite ses actions de prévention de l'inondation aux activités rattachées à l'assainissement : construction de drains, curage des ouvrages d'assainissement, etc.

Avant le projet, la Ville de Yaoundé ne se sentait pas directement interpellée par la gestion des risques à toutes ses étapes. En matière de protection civile, on est encore dans une logique d'État centralisé où la tutelle administrative territoriale (Région, préfecture, sous-préfecture), omniprésente et encore influente, se trouve au premier plan dans les interventions et laisse peu de place aux délégations locales de l'administration centrale et aux CTD.

Pourtant, ce mode d'intervention très centralisé a été abandonné dans plusieurs pays, du fait de sa lourdeur et de son inefficacité. La préférence est aujourd'hui donnée à la décentralisation qui favorise l'élargissement des compétences, l'implication d'une diversité d'acteurs, l'affectation de plus de ressources au niveau local et une grande importance accordée à la coopération.

d'amélioration du cadre et des conditions de vie de leurs habitants. Même si la protection civile n'est pas explicitement de la responsabilité des communes, il n'en demeure pas moins que les magistrats et les élus sont constamment interpellés, d'une part parce qu'ils sont imputables auprès de leurs administrés, d'autre part parce qu'ils sont plus proches des citoyens touchés et, par conséquent, doivent être en mesure de mieux répondre à leurs besoins.

Le paysage de la décentralisation au Cameroun comprend 10 régions, 13 communautés urbaines et 340 communes. **Plusieurs études montrent que le Cameroun est exposé à une grande variété de catastrophes et mettent en évidence une nette tendance à l'amplification des risques et catastrophes au cours de la dernière décennie.** L'ampleur des catastrophes enregistrées traduit la vulnérabilité croissante des milieux physiques et humains, du fait entre autres de l'occupation anarchique des zones à risque, de l'insuffisance des équipements pour parer aux risques et de la préparation insuffisante des principaux acteurs de la gestion des crises et des situations d'urgence.

L'acteur clé de la protection civile au Cameroun est le MINAT à travers la DPC. La principale mission de celle-ci est d'initier et de faciliter la mise en œuvre des politiques et programmes de gestion de catastrophes et de coordonner toutes les parties prenantes dans le cadre de la mise en œuvre de la gestion de la mise en œuvre des catastrophes.

Les actions de protection civile s'appuient sur un arsenal de textes juridiques qui traitent des risques de catastrophes sous forme de lois, de décrets, d'arrêtés dont les plus importants sont :

- **Loi 86-16 du 06 novembre 1996 qui réorganise la protection civile**
- **Décret du 09 mars 1998 qui détermine l'organisation des plans d'urgence et de secours**
- **Décret n° 96/054 du 12 mars 1996 fixant la composition du Conseil National de la Protection civile,**

II-La fragmentation institutionnelle

Celle-ci est mise en exergue avec l'éclatement du MINATD en mars 2018 pour en faire 2 ministères : le MINAT et le Ministère de la Décentralisation et du Développement Local (MINDEVEL). Le premier reste avec la mission de protection civile et assure encore la tutelle administrative des CTD, représentée par les Gouverneurs, Préfets et Sous-Préfets. Ceci renvoie à la logique de déconcentration. Le second est aussi la tutelle des CTD et s'inscrit dans une logique de décentralisation. Ceci questionne la cohérence et la primauté des interventions sur le territoire municipal.

La municipalité est sous la tutelle du MINAT dans ses démembrements (le Gouverneur pour la Région et le Préfet pour le Départements) selon la loi sur la décentralisation, en même temps, elle est rattachée au MINDEVEL qui a pour mission d'accroître l'autonomie des CTD. Ceci peut constituer une source non négligeable de conflits de compétences.

III-Le chevauchement de compétences

Que ce soit au niveau des Ministères (MINHDU, MINEE) ou des collectivités territoriales décentralisées (CUY, CAY), on retrouve des services d'assainissement et de drainage des eaux pluviales qui interviennent dans le processus de gestion des inondations. Les actions ne sont pas coordonnées et on assiste régulièrement à un chevauchement de compétences. Par exemple, le MINHDU étend son rôle stratégique de planification, de règlementation et d'élaboration des normes à celui d'opérateur qui consiste à construire et entretenir les ouvrages d'assainissement, ceci en contractualisant directement avec les ONG pour assurer des prestations sur le terrain, tâches dévolues à la CUY et aux CAY. Ainsi, les actions sont réalisées par l'une ou l'autre partie sans que l'on soit en mesure de connaître la clé de répartition des responsabilités.

La ville de Yaoundé a certes la particularité d'être la capitale administrative du Cameroun. Il n'en demeure pas moins qu'à l'état actuel des cadres institutionnels et juridiques existants, les mêmes problèmes pourraient se poser dans plusieurs communes. La décentralisation suppose que les communes développent des capacités organisationnelles et disposent de moyens et plans pour faire face aux catastrophes à venir.

- Décret 2004/99 du 26 avril 2004, réorganisant et rationalisant le MINATD en le fusionnant dans l'actuel MINAT
- Arrêté n° 037/PM du 09 mars 2003 portant création, organisation et fonctionnement de l'observatoire national des risques (ONR).

Depuis 2002, le Cameroun a élaboré le premier plan national de contingence qui identifie les acteurs majeurs et qui est révisé périodiquement. En 1997 a été mise en place au sein de la DPC le programme National de prévention et de gestion des catastrophes (PNPGC).

La Loi confère au président de la république le droit de mettre en place des politiques relatives à la réduction des risques de catastrophes au plus haut niveau et leur application est supervisée par le MINAT à travers les Gouverneurs, les responsables des services régionaux et départementaux des ministères.

Il existe une constellation d'intervenants, une gamme variée de mécanismes et d'organismes au niveau national, régional et local dont les compétences, les rôles, les responsabilités dans des situations d'urgence ne sont pas clarifiées.

Quelles seraient les compétences dévolues aux communes dans une situation de crise ?

II.2 CARACTÉRISATION DES RISQUES

Le plan national de contingence classe les risques auxquels le Cameroun est exposé en trois principales catégories suivantes :

- Risques naturels (géologiques, climatiques/hydrologiques et écologiques) ;
- Risques sanitaires (épidémies et épizooties) ;
- Risques humains (technologiques et sociaux).

Selon le territoire de votre commune, certains risques sont prédominants. Ceux-ci constituent des menaces permanentes qui dans le temps pourraient se

La classification des catastrophes suivant la DPC

Depuis 2002, le Rapport sur l'état de la protection civile au Cameroun dresse l'état des lieux des risques, la réponse gouvernementale et celle des partenaires nationaux et internationaux. Ce rapport propose également des perspectives pour une réponse plus efficace. Les catégories de catastrophes considérées sont :

- **Catastrophes d'ordre géologiques :** glissement de terrain, séisme, émanation de gaz, éruption volcanique
- **Catastrophes d'ordre climato-écologiques :** inondations, orages, invasions par des acridiens et des pachydermes,
- **Catastrophes d'ordre médico-sanitaire :** épidémies, pandémies
- **Catastrophes d'ordre technologiques**
- **Catastrophes d'ordre sociologiques :** conflits armés, vandalisme, incendies.

transformer en danger, voire en crise. La menace est d'autant plus grande lorsqu'on se retrouve dans les centres urbains. En effet, la ville est caractérisée par la concentration sur un territoire donné des populations, des équipements, des infrastructures, organisés et régit par une autorité, pour faciliter la vie de ceux qui y résident où y mènent des activités dans divers domaines : industrie, commerce, services, administration, etc. Cette concentration dans un même espace a comme conséquence l'accroissement, voire la combinaison et la superposition des risques d'origine naturelles et anthropiques dont les facteurs aggravants sont d'ordre socio-économique, culturel, politique, géomorphologique...

II.3 LA NECESSITE DE DISPOSER D'UN PLAN DE PREVENTION DES RISQUES DANS VOTRE COMMUNE

Les problématiques urbaines nécessitent de la part des décideurs et des acteurs d'une commune, de prendre en considération les complexités, les incertitudes, les risques liées à la gestion urbaine. Ceux-ci devraient tenir compte des interactions aux échelles temporelles et spatiales, de la multiplicité des enjeux et des acteurs pour préconiser des politiques et une gouvernance adaptée.

En tant qu'acteur, impliqué dans la gestion des risques et des situations d'urgence, vous ne devriez pas perdre de vue que les problématiques urbaines sont de plus en plus complexes, du fait des phénomènes incertains et souvent de la croissance démographique et spatiale que subit le territoire de votre commune.

Lorsqu'on connaît l'ampleur des dégâts qu'occasionnent les catastrophes, la gestion des risques devrait devenir une préoccupation majeure de tout élu qui vise le bien être de sa population. L'**élaboration et la mise en œuvre d'un plan communal spécifique de prévention des risques et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe** serait la traduction de la volonté politique à réduire les risques de catastrophes. L'élaboration de ce plan, tel que le prescrit le Code des collectivités, est pour votre commune une belle opportunité pour mobiliser les compétences



Figure 1 : quelques enjeux dans une ville



Figure 2 : les compétences collectives nécessaires pour gérer les risques en milieu urbain

collectives, mettre en place une organisation efficace, adopter un management approprié, assurer la coordination des actions, apprendre à anticiper sur les besoins, résoudre collectivement les problèmes, mettre en place des réseaux de communication internes et externes, s'assurer auprès des différents acteurs en présence d'une représentation mentale et d'un langage commun.

II.4 LA CONNAISSANCE DES RISQUES, UNE ETAPÉ PRIMORDIALE

Prenons le cas de la ville de Yaoundé pour voir à travers la figure ci-contre les menaces qui pèsent constamment sur elle.

Cette réalité, connue dans la ville de Yaoundé, est la même dans plusieurs communes. **Dans l'effort de réduction des risques sur votre territoire, vous devez commencer par les évaluer.** C'est-à-dire mesurer sur le terrain le poids relatif des risques et le niveau de préparation des populations face à ceux-ci. Cela suppose d'identifier, inventorier et caractériser les risques, de dresser une cartographie des zones à risque, d'élaborer des plans d'exposition aux risques et une réglementation appropriée pour le peuplement et la mise en valeur des zones exposées, d'avoir des informations sur la perception du danger, sur le rôle des médias et sur l'impact de la diffusion de l'information...

En considérant ces quelques critères ci-dessus pour évaluer les risques, sur une échelle de 1 à 10 (1 pour faibles et 10 pour très élevés), quelle note donnerez-vous à votre commune ? La lecture de ce guide et la mise en pratique des recommandations qui y sont formulées vous permettront d'améliorer votre score.

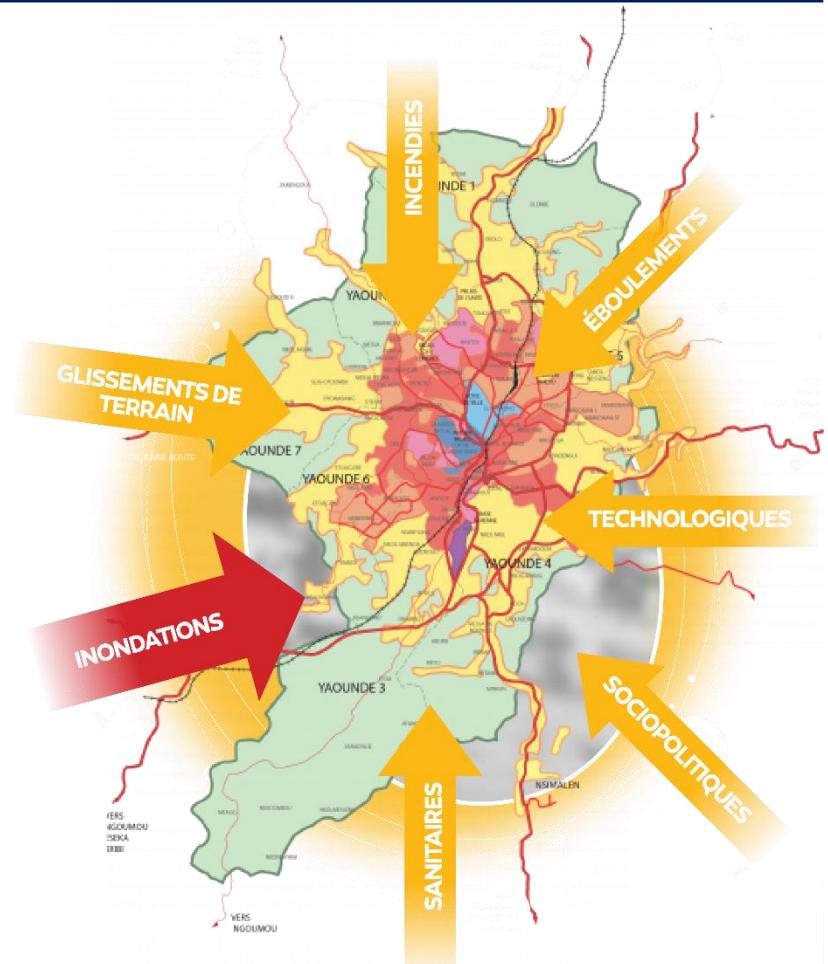


Figure 3 : les différents types de risques encourus par la ville de Yaoundé

III

AVOIR UN LANGAGE COMMUN AUTOUR DE QUELQUES CONCEPTS CLÉS

- 1. DEFINITION**
- 2. CLASSIFICATION DES RISQUES**
- 3. LA GESTION DES RISQUES**
- 4. PRÉSENTATION DU SAP ET DU DISPOSITIF DE GESTION DES CRISES**

Depuis 2006, l'UNISDR, à travers la Stratégie internationale de prévention des catastrophes propose une terminologie pour « promouvoir une compréhension et une utilisation communes des concepts de réduction de risques de catastrophe et vise à soutenir les efforts des autorités, des praticiens et du grand public dans ce domaine ». En partant des définitions proposées par l'UNISDR et de celles qu'on retrouve dans la littérature, Cette partie apporte une clarification de quelques concepts clés qui seront utilisés dans ce guide.

III.1 Définition

Généralement, le **risque** est considéré comme étant la conjonction de deux facteurs, l'aléa et la vulnérabilité.

Risque = Aléa x Vulnérabilité

Le concept de risque fait ressortir un évènement aléatoire et un phénomène dommageable. Le PNUD¹ considère que le risque en milieu urbain résulte de la conjonction de deux facteurs :

- Emplacement géographique et exposition aux aléas,
- Vulnérabilité accrue due à la piètre qualité de la gouvernance locale, la dégradation de l'environnement et l'épuisement des ressources.

Un **aléa** est un processus ou phénomène naturel qui peut causer des pertes de vies humaines, des blessures ou d'autres effets sur la santé, des dommages aux



Figure 4 : Affiche approche PAPIR

¹ Programme des Nations Unies pour le Développement, Bureau pour la Prévention des Crises et le Relèvement (2010). La Gestion des Risques en Milieu Urbain. HYPERLINK "http://www.undp.org/cpr/we_do/integrating_risk.shtml" www.undp.org/cpr/we_do/integrating_risk.shtml

biens, la perte de moyens de subsistance et de services, des perturbations socio-économiques ou des dommages à l'environnement².

La vulnérabilité est la probabilité que les communautés ou les personnes souffrent des effets des aléas. Elle est influencée par des facteurs sociaux, technologiques ou décisionnels³.

Risque, danger, crise et catastrophe, ce sont quelques notions que nous entendons régulièrement, sans pour autant en saisir les nuances et la corrélation entre elles.

Le danger est ce qui constitue une menace. Alors que le risque semble encore lointain, le danger est perceptible.

La crise se situe dans un continuum de l'évolution du risque vers la catastrophe, selon l'ampleur de la menace. A cette étape, la menace est réelle.

La catastrophe est 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. Celle-ci est due au fait que la menace soit devenue effective.

Dans la figure ci-dessous sont représentées les étapes d'évolution d'un risque :



Figure 5 : Continuum du risque à la catastrophe

² Depuis 2019, l'UNDRR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) a remplacé l'UNISDR (United Nations Office for Disaster Risk).

³ Organisation des Nations Unies (2015), Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) (A/RES/69/283)

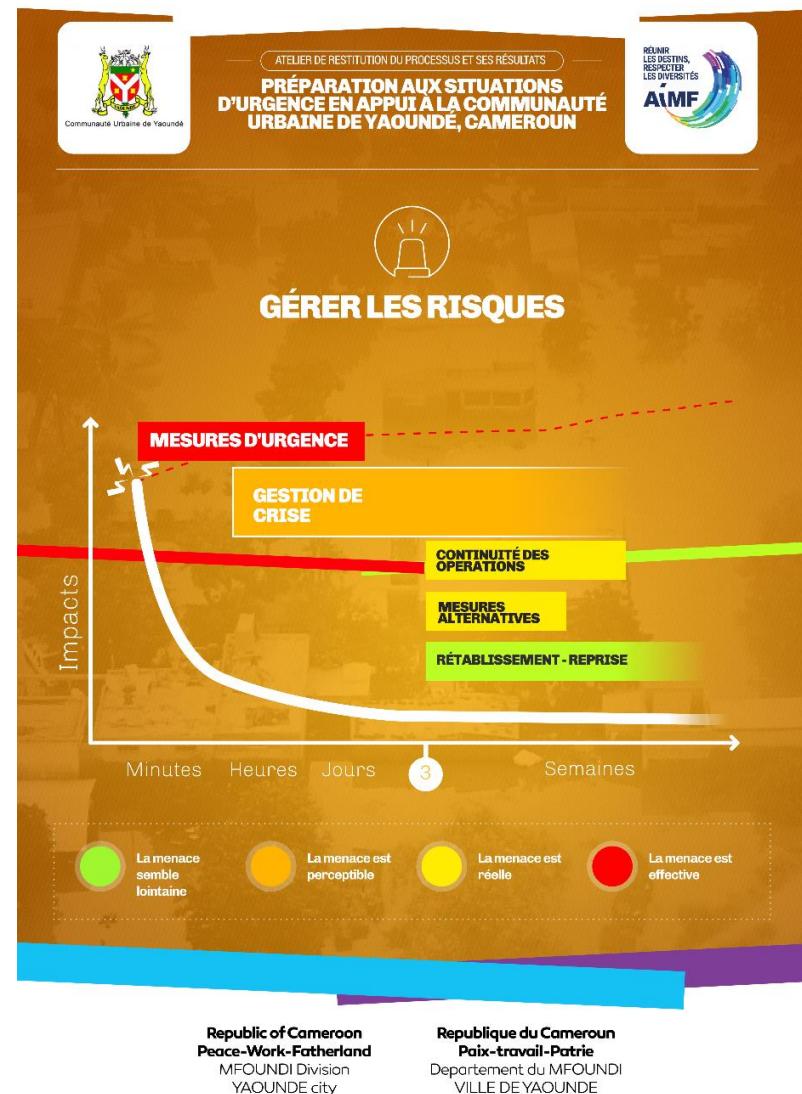


Figure 6 : Affiche gestion des risques

III.2 Classification des risques

Les phénomènes liés aux principaux risques considérés par le Plan National de Contingence du Cameroun sont :

III.2.1. Risques naturels

Géologiques

- Les éruptions volcaniques ;
- Les émanations de gaz ;
- Les tremblements de terre ;
- Les tsunamis ;
- Les chutes de météorite ;
- La rupture de barrages naturels ;
- Les mouvements de terrain.

Climatiques

- les tornades, foudres, vents violents ;
- La sécheresse.
- Hydrologiques
- Les inondations.

Écologiques

- Les invasions : acridiennes, par les pachydermes, par les oiseaux
- granivores et les chenilles ;
- La jacinthe d'eau ;
- Les maladies des plantes.



III.2.2. Risques sanitaires

Épidémies

- Les maladies à potentiel épidémique
- les grippes épidémiques

Épizooties

- Les pestes animales

Intoxications alimentaires

III.2.3. Risques humains

Technologiques

- Les accidents de la circulation (route, chemin de fer, fleuve, lac, air)
- Les accidents industriels (incendies, risques biotechniques, déchets toxiques, radiations dangereuses, effondrements d'édifices, stockage de produits dangereux, marée noire).

Sociaux

- Les afflux de réfugiés et/ou de retournés
- Les conflits interethniques
- Les conflits agriculteurs/éleveurs
- Les feux de brousse
- Les émeutes

Photo 1: inondation à Yaoundé.

En milieu urbain, les risques sont généralement classés par zone, en tenant compte de l'aire de vulnérabilité ou de la nature du risque.

III.3 La gestion des risques

La gestion des risques est une approche systémique et pratique managériale pour limiter les dommages et les pertes potentiels. Elle comprend l'évaluation des risques et leur analyse, ainsi que la mise en œuvre de stratégies et d'actions spécifiques pour les contrôler, les réduire et les transférer.

La gestion des risques va consister à identifier, à repérer et à délimiter les zones exposées ou bien dire à l'avance où, quand et avec quelle force un phénomène bien attendu va survenir. Elle prend en compte le temps du danger, de la crise et de la gestion. Ceci suppose de mesurer sur le terrain le poids relatif des risques et le niveau de préparation des populations face à ceux-ci, d'identifier les différents types de risques dans un espace donné, d'évaluer leurs impacts sur l'environnement, les activités, le cadre bâti et les populations.

La gestion des risques de catastrophe est un processus de recours systématique aux directives, compétences opérationnelles, capacités et organisations 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. Elle a pour but d'éviter, d'atténuer ou de transférer les effets néfastes des risques par le biais d'activités et de mesures de prévention, d'atténuation et de préparation.

La gestion des mesures d'urgence est l'organisation et la gestion des ressources et des responsabilités pour traiter tous les aspects de l'urgence, notamment la préparation, l'intervention et les premiers pas vers le redressement.

La gravité d'une situation est traduite par trois états: **état d'alerte, état d'urgence et état de crise**.

Expérience de Yaoundé : gestion des risques, gestion des crises, ou gestion des catastrophes ?

Dans le rapport diagnostic réalisé sur les problèmes d'inondation à Yaoundé, il est mentionné :

« Dans la situation actuelle, les autorités administratives interviennent généralement en cas de force majeure, lorsqu'il y a mort d'hommes ou quand les dégâts sont importants. Cela se traduit quelquefois par le réconfort du Chef de l'État (catastrophe de très grande ampleur), descente in situ de l'Équipe gouvernementale (Gouverneur ou Préfet selon l'ampleur du sinistre), descente des équipes de la DPC, des Sapeurs-pompiers et des forces de l'ordre pour apporter assistance aux victimes : vivres, médicaments, premières nécessités*, mise en place des comités de gestion de la crise, etc. Les actions des services administratifs de l'État, ainsi que celles de la commune sont souvent peu visibles et quasi inexistantes. Sauf lorsqu'une équipe médicale se déploie sur le terrain pour apporter du secours aux blessés ou lorsque les actions de réhabilitation sont entreprises.

La plupart des inondations sont directement gérées au niveau des communautés par les ménages et les associations qui prennent des mesures structurelles** ou non structurelles***, avant ou pendant l'inondation ».

*Démarche d'intervention reconstituée à partir des rapports annuels de la DPC sur les catastrophes au Cameroun

** Mesures structurelles : curage, remblais, stabilisation des beiges ...

*** Mesures non structurelles : sensibilisation, participation à la journée d'investissement, mise en place des équipes de relais...

- **L'état d'alerte** signale le passage d'un seuil où le système était dans un fonctionnement normal vers un seuil où le système connaît une perturbation. La menace est encore de faible ampleur et invite à prendre des mesures pour intervenir dans un délai déterminé par l'alerte.
- En **l'état d'urgence**, l'intensité de la perturbation a augmenté. La menace est présente et s'exprime de façon vive et invite à agir rapidement pour empêcher que la situation ne se détériore et atteigne l'état de crise.
- **L'état de crise**, c'est la survie qui est menacée. L'action urgente, immédiate, visant à répondre convenablement aux pressions est indispensable. Sinon, l'état débouche à la catastrophe.

En matière de gestion des situations d'urgence, deux principaux éléments sont considérés : le système d'alerte précoce et le dispositif de gestion des crises qui sont présentés ci-dessous.

III.4 Présentation du SAP et du dispositif de gestion des crises

III.4.1 Système d'alerte précoce

III.4.1.1 Définition

Une alerte rapide ou précoce est « un ensemble de capacités nécessaires pour produire et diffuser en temps opportun et utile des informations d'alerte permettant à des individus, des communautés et des organisations menacées par un danger, de se préparer et d'agir de façon appropriée pour réduire le risque de dommage ou de perte ».

Un système d'alerte précoce permet une préparation anticipée pour réduire le risque. Son but est de maximiser le nombre de personnes qui prennent une action appropriée à temps pour être en sécurité.

Outils et pratiques : la théorie de changement

Pendant la phase diagnostic de la mission de préparation aux situations d'urgence de la ville de Yaoundé, une activité a porté sur l'élaboration de la théorie de l'action ou de changement présentée dans le graphique ci-dessous (voir suite en annexe 5.1) :

THEORIE DE L'ACTION-INONDATION YAOUNDE ▾

Quel problème doit être atténué ou réglé?

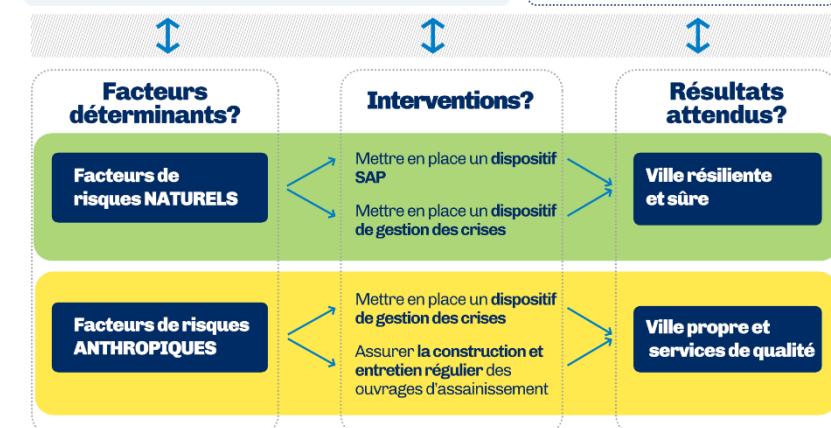
Inondations récurrentes et catastrophiques dues au débordement du Mfoundi et affluents. Fréquence des inondations est annuelle.

Environ 4km², soit 1,3% de la superficie de la ville de Yaoundé en zone inondable. Plus de 90 zones et 6700 ménages en zones inondées.

Population: De 313 706 habitants en 1976, environ 3,38 millions d'habitants en 2017 et estimée à environ 6 millions en 2035.

Population ciblée?

- Populations riveraines des zones inondables
- ● Usagers des routes inondées
- Usagers des équipements et des commerces des zones inondables



Légende:

Gestion des Risques

Gestion Courante

Figure 7 : Théorie de l'action des inondations à Yaoundé

III.4.1.2 Éléments d'un système d'alerte précoce

Les Nations Unies et plusieurs organisations ont unanimement adopté 4 éléments d'un système d'alerte précoce :

1. **La connaissance du risque** : son objectif est de définir un processus systématique et normalisé pour collecter, évaluer et partager des données, des cartes et des tendances sur les risques et les vulnérabilités ;
2. **La surveillance et service d'alerte** : son objectif est de créer une surveillance efficace des risques et un service d'alerte avec une base scientifique et technologique solide ;
3. **La diffusion et communication** : son objectif est de développer des systèmes de communication et de diffusion pour garantir que les populations et communautés soient averties à l'avance des risques naturels imminents et pour faciliter la coordination nationale et régionale ainsi que l'échange d'informations ;
4. **La capacité de réponse** : son objectif est de renforcer la capacité des communautés à faire face aux catastrophes naturelles par une meilleure formation aux risques de catastrophes naturelles, une participation de la communauté et une préparation aux catastrophes.

Un système d'alerte précoce complet et efficace comporte ces quatre éléments qui sont interdépendants et dont chacun doit être performant. Ainsi, l'alerte précoce ne se limite pas à la production d'information, mais inclue autant l'analyse des risques que la capacité de réponse des communautés vulnérables. Ceci suppose de mettre l'accent autant sur l'anticipation, la préparation que sur la communication. Pour que le SAP soit opérationnel à long terme, il est nécessaire que des autorités développent des cadres institutionnels, législatifs et politiques supportant l'implantation et le suivi de systèmes d'alerte précoce.



Figure 8: éléments d'un système d'alerte précoce (SAP).

III.4.1.3 Type de système d'alerte précoce :

On peut distinguer les systèmes d'alerte précoce suivants :

- **Systèmes nationaux d'alerte précoce** où la surveillance des aléas est assurée par les services techniques de l'Etat.
- **Systèmes régionaux d'alerte précoce** qui impliquent les pays d'une même région.
- **Systèmes communautaires d'alerte précoce** où la communauté est impliquée dans le service de surveillance et les procédures sont mises en place pour qu'elle accède de manière rapide à l'information.
- **Système d'alerte précoce multirisque** qui permet de relier tous les systèmes basés sur les risques.

III.4.1.4 Principaux acteurs d'un système d'alerte précoce

Un système d'alerte précoce mobilise des intervenants impliqués sur tous ou une partie des éléments. Le développement et la mise en place d'un système d'alerte précoce efficace requièrent la contribution et la coordination de parties prenantes.

Chacune devant avoir des fonctions et responsabilités précises. On a principalement :

- **Les communautés**, plus précisément, celles qui sont les plus concernées doivent être impliquées dans tous les domaines de la création et du fonctionnement des systèmes d'alerte précoce. Elles sont les premiers acteurs pour la connaissance du risque, peuvent déclencher les phases simples des alertes locales et sont destinataires des messages d'alerte et les premiers acteurs des actions de réponse.
- **Les gouvernements locaux ou les collectivités territoriales** : ils sont au centre des systèmes d'alerte précoce efficaces et doivent disposer de compétences nécessaires octroyées par les gouvernements nationaux. Ils doivent avoir des connaissances suffisantes des risques auxquels leurs communautés sont exposées et être activement impliqués dans la conception et le suivi des systèmes d'alerte précoce. Ils doivent comprendre les conseils reçus et être capables de



Photo 2 : Installation d'équipement de mesure des crues

conseiller, d'instruire et de sensibiliser la population locale de façon à sécuriser le public et à réduire l'éventuelle perte de ressources dont dépend la communauté.

- **Le gouvernement national** : ce sont les responsables des politiques et des structures de haut niveau qui permettent l'alerte précoce et des systèmes techniques qui prévoient et émettent les alertes nationales. Il crée et maintient les SAP, met en place des moyens institutionnels aux niveaux national et local. Il doit agir avec les gouvernements régionaux et internationaux mais aussi avec les agences pour renforcer les capacités d'alerte précoce et garantir que ces alertes et les réponses correspondantes sont envoyées aux populations les plus vulnérables.
- **Les organismes internationaux** peuvent assurer la coordination internationale, la normalisation et le soutien aux activités d'alerte précoce et stimulent l'échange de données et de connaissances entre les pays et les régions. Ce soutien peut inclure des conseils, une assistance technique ainsi qu'un soutien politique et organisationnel indispensable à la mise en place et au développement des capacités opérationnelles des autorités ou agences nationales.
- **Les organisations non gouvernementales** ont un rôle de sensibilisation des individus, des communautés et des organisations impliqués dans l'alerte précoce, en particulier au niveau des collectivités. Elles peuvent également participer à la mise en place des systèmes d'alerte précoce et préparer les communautés aux catastrophes naturelles. Elles peuvent par ailleurs intervenir auprès des décideurs politiques de façon à ce que les questions relatives à l'alerte précoce restent d'actualité.
- **La communauté scientifique et académique** joue un rôle essentiel dans l'établissement de données scientifiques et techniques spécialisées visant à aider les gouvernements et les communautés à développer des systèmes d'alerte précoce. Son expertise est primordiale dans l'analyse des risques



Photo 3 : Atelier de restitution du processus et ses résultats



Photo 4 : Séance de rencontre des membres de l'Espace de coopération en présence des représentants de l'AIMF

naturels pour les communautés. Elle soutient en effet la conception de la surveillance scientifique et systématique et les services d'alerte. Elle favorise l'échange de données, en traduisant les informations scientifiques ou techniques en messages plus intelligibles et diffuse des alertes compréhensibles pour les personnes exposées.

- **Le secteur privé** peut assumer différentes responsabilités dans le domaine de l'alerte précoce ; les compagnies ont notamment la possibilité de développer des capacités d'alerte précoce au sein de leurs propres organisations. Quant aux médias, ils sont essentiels dans le cadre de la sensibilisation des populations aux catastrophes et de la diffusion des alertes précoce. D'un autre côté, le secteur privé représente un large potentiel inexploité de services qualifiés sous forme de main-d'œuvre technique, de savoir-faire ou de dons (en nature ou en numéraire) de biens ou de services.

Un système d'alerte précoce fait intervenir une panoplie de parties prenantes, y compris les médias, qu'il s'agit d'identifier, de caractériser, de connaître leurs rôles et responsabilités, de définir leurs engagements et d'établir si nécessaire des accords avec chacune d'elles.

III.4.2 Dispositif de gestion de crise

Un dispositif de gestion de crises dans une organisation sera la capacité⁴ de celle-ci à réagir⁵ pour répondre de manière adéquate en temps opportun et dans les délais nécessaires à une menace d'ampleur plus ou moins importante.

Généralement, on considère 3 modes de gestion :

- **La gestion courante** : fait référence à la gestion du système lorsque celui-ci fonctionne dans un état normal.

⁴ Capacité : 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

⁵ Capacité à réagir : La capacité des personnes, des organisations et des systèmes, en utilisant les compétences et les ressources disponibles, à faire face et à gérer des conditions difficiles, des situations d'urgence ou de catastrophes

Expérience de Yaoundé de mise en place d'un dispositif de gestion des crises

L'exercice de table réalisée sur l'inondation a permis d'amorcer la réflexion sur la mise en place d'un dispositif de gestion des crises au sein de la ville de Yaoundé. Celui-ci comprenait entre autres un comité de coordination et de prévention et 3 sous-commissions opérationnelles : Communication et sensibilisation; Assainissement et logistique; Sécurité, secours et sauvetage.

Ce dispositif est constitué de manière à mobiliser en temps opportun les décideurs principaux, les intervenants externes, les professionnels de la communication, les membres appartenant à différents services de la ville de Yaoundé, y compris les services juridiques et de la logistique. Pour son fonctionnement, il serait nécessaire de désigner un responsable qui assurerait la coordination de l'ensemble des activités des sous-commissions.

Un responsable est aussi désigné par sous-commission et la liste des personnels susceptibles d'être mobilisés est constituée. Les personnes sont mobilisées au fur et à mesure de l'évolution de la situation. De manière générale, on distingue trois catégories de personnes : le personnel permanent qui peut être convoqué quel que soit le type de sinistre auquel la ville de Yaoundé doit faire face, les différents services ou conseillers techniques qui n'interviennent que dans certaines situations et les membres de la sous-commission sécurité, secours et sauvetage.

L'organigramme qui en découle est représenté à l'annexe 5...

- **La gestion particulière :** lorsque le système entre dans un état perturbé, on doit engager des actions qui ne sont pas utilisées en gestion courante. C'est une gestion planifiée et adaptive, relative au maintien des activités et au rétablissement vers un état normal de fonctionnement.
- **La gestion d'urgence :** lorsque le système se trouve dans un état défaillant et que les actions correctives déployées dans la gestion particulière ne sont plus efficaces. Il y a déploiement des mesures d'urgence pour tenter le retour à un état de fonctionnement acceptable.

En matière de gestion des risques, les parties prenantes devraient avoir une compréhension de ces différentes notions et un langage commun dans les situations de prise de décisions, de communication et d'intervention. Le principal outil d'échange serait la cartographie des zones à risques. Dans le contexte municipal, la gestion courante occasionne déjà des charges, voire des surcharges de travail pour les principaux responsables de différentes organisations. Parfois, ce sont les mêmes personnes qui sont sollicitées dans les situations d'urgence. En l'absence d'informations et de préparation, leurs interventions ne sont pas coordonnées, se font de manière hasardeuse et souvent dans la panique.

Le PNUD recommande d'assurer le renforcement des institutions, dirigeants et fonctionnaires locaux, visant à étoffer les capacités locales, afin de les familiariser à des mesures structurelles et non structurelles de gestion des risques en milieu urbain. Les personnes ainsi formées, s'habitueront à prendre en compte dans leurs agendas les temps nécessaires pour la gestion particulière et la gestion d'urgence. **L'unité de temps, en gestion des situations d'urgence sera plus la seconde ou la minute. Ainsi, les personnes qui ont des responsabilités spécifiques en situation de crise, devront s'habituer à prendre rapidement de bonnes décisions et à les mettre en œuvre dans de courts délais.**

Point d'attention

La notion « état » est rattachée à celle de « seuil ». Il est donc important que les seuils soient bien définis et connus par ceux qui sont appelés à prendre des décisions. D'un seuil à l'autre, on passe d'un état jugé normal vers un état critique. L'état normal est considéré à partir d'un état de référence qu'il est important de définir préalablement. Le dépassement d'un seuil occasionnera le changement ou l'adaptation du mode de gestion. D'où l'importance de développer des capacités et prévoir des mesures pour gérer les perturbations qui conduisent à un état critique et permettre au système de retrouver un état normal.

La figure ci-dessous illustre la relation entre l'état, le seuil et le mode de gestion.

État du système		Seuil	Mode de Gestion	Mode de Gestion
Référence		Risque	Courante	Analyse du risque Dispositif de sécurité Plan d'urgence
Normal		Danger	Courante	Évaluation du danger
Perturbé	Alerte	Crise	Particulière	Perception Réactions
Defaillant	Urgence Crise		Urgente	Gestion de la crise Interventions Réparations

Figure 9 : Relation entre état, seuil et mode de gestion

IV



METHODOLOGIE DE PREPARATION AUX SITUATIONS D'URGENCE

1. ETAPE 1 : LE DIAGNOSTIC
2. ETAPE 2 : LA MISE EN PLACE D'UN CADRE DE CONCERTATION ET D'ECHANGE
3. ETAPE 3 : ELABORATION DU PLAN D'ACTION
4. ETAPE 4 : FORMALISATION DU PLAN D'ACTION
5. ETAPE 5 : MOBILISATION DES MOYENS POUR METTRE EN OEUVRE
LE PLAN D'ACTION



Afin de garantir le succès de la mise en œuvre du processus et dans le souci de réduire les risques, cinq principaux facteurs pourraient avoir une forte incidence sur la gestion des risques : facteurs politiques institutionnels, facteurs culturels, facteurs techniques, facteurs temporels. En conséquence, il serait judicieux de définir des objectifs et des critères qui les prennent en considération. Quelques-uns de ces critères sont présentées ci-dessous :

- Assurer la présence d'une volonté politique forte, capable d'afficher les stratégies dans la durée et déterminer les priorités qui donnent sens à l'action. Cette volonté politique est nécessaire pour déclencher le processus, mobiliser les moyens, assurer la célérité dans la prise des décisions, désigner une personne responsable de la conduite du processus,
- Favoriser un niveau élevé d'interaction et de coopération entre les parties prenantes. Ce sont les représentants de l'Etat, de la commune, des différents acteurs impliqués dans la gestion des risques et les situations d'urgence. Il s'agit de les solliciter, de s'assurer de leur disponibilité et de leur implication effective et régulière,
- Faire un diagnostic qui prend en compte les facteurs politiques, institutionnels, culturels, techniques et temporels,
- Évaluer les risques sur le territoire et disposer d'outils d'aide à la décision,
- Construire un réseau d'acteurs, faciliter les accords entre eux, susciter des modes de coordination qui rendent plus efficaces l'action publique. L'adhésion devrait être volontaire et le réseau permettre un partage intensif de l'information. Un climat de confiance et de collaboration devrait réigner entre les participants,
- Evaluer le mode de réponse sociale et valoriser les actions communautaires,
- Assurer l'animation du processus par une personne crédible et expérimentée qui valorise l'approche dans un cadre de concertation et d'échange,
- Incrire le processus dans la durée,

Outils : grille d'évaluation de la volonté et de l'engagement politique

Une grille a été élaborée pour vérifier la prise en compte des facteurs énumérés au démarrage du processus. Pour chacun des critères, la note est attribuée entre 1 et 10 et trois plages sont considérées : « faible », « moyen » et « élevé ». La note de chaque critère devrait se trouver dans la plage « Élevé » pour démarrer le processus sur de bonnes bases. Dans le cas contraire, il faudra d'abord travailler à relever les points des critères ayant des notes « faible » ou « moyen », avant d'aller plus loin dans le processus.

En annexe 1, vous trouverez un exemple de grille qui pourra être remplie en équipe.

Approche préliminaire de mise en route du processus

Au démarrage du processus, l'AIMF a proposé une grille d'évaluation, remplie par l'équipe de la ville de Yaoundé. Cette grille comprend deux parties : 1) la stratégie municipale de préparation aux situations d'urgence incluant le diagnostic, la stratégie, la mise en œuvre et pérennisation ; 2) Les compétences des équipes municipales en charge de la préparation aux situations d'urgence incluant les compétences transversales pour mener à bien la stratégie de préparation aux situations d'urgence, les savoirs spécifiques en matière de préparation aux situations d'urgence. Cette grille est remplie à trois périodes : avant le démarrage, à mi-parcours et à la fin du processus.

En annexe 2, vous trouverez un exemple de grille proposée à la ville de Yaoundé. Cela permet d'apprécier davantage où est-ce que votre commune en est par rapport à la préparation aux situations d'urgence. Ladite grille pourra être remplie collectivement dans le cadre d'un Focus group et permettre ainsi d'échanger les idées sur les différents points pris en considération.

La volonté et l'engagement politique apparaissent comme les conditions sine qua nonne pour démarrer un tel processus qui devrait se traduire en résultats concrets sur le terrain. Il est important de désigner une personne référente qui coordonnera le processus pour le compte de la commune. Elle sera chargée d'élaborer de manière concertée les cahiers de charges, de définir clairement les besoins, de mettre à la disposition des tiers la documentation et les informations nécessaires au diagnostic, de faciliter l'identification des parties prenantes.

Les cinq étapes de la préparation aux situations d'urgence, présentées dans la figure ci-contre comprennent :



IV.1 Etape 1 : Le diagnostic

Le diagnostic est la première étape de cette méthodologie qui vise à dresser le meilleur portrait de la situation des risques sur le territoire, afin d'être en mesure de prendre de bonnes décisions. Celui-ci va comprendre le diagnostic situationnel global, le diagnostic des risques présents sur le territoire, le diagnostic des parties prenantes, ainsi que le diagnostic institutionnel et juridique. En quoi va consister chacun des diagnostics ?

IV.1.1 Le diagnostic situationnel global

Il s'agit entre autres de faire un état des lieux sur la stratégie municipale et son lien avec la stratégie nationale et supranationale, d'identifier les acteurs en présence et leur niveau d'organisation actuel, de repérer les outils opérationnels tel que l'existence d'un système d'alerte précoce, de dégager les gaps existants au niveau du territoire et les améliorations possibles, de préciser le niveau pertinent d'intervention des autorités municipales dans le contexte spécifique de la commune.

IV.1.2 Le diagnostic des risques présents sur le territoire

La gestion des risques ne peut se concevoir sans avoir préalablement une connaissance de ceux-ci. Celle-ci est traduite sous forme de carte des zones à risques. S'il n'existe pas, cette étape du diagnostic est l'occasion d'en établir et surtout de s'assurer de leur disponibilité auprès des utilisateurs potentiels. Dans chaque

Figure 10 : étapes de la méthodologie de préparation aux situations d'urgence.

Expérience de Yaoundé : le partage d'informations nécessaire pour nourrir le processus

La plupart des documents (planification, de projets) contiennent des informations nécessaires au diagnostic et formulent des propositions. Il est important de prendre connaissance des études qui ont été menées, des projets en cours afin d'être en mesure de rassembler toutes les informations dont on a besoin. Un responsable désigné est indispensable pour assurer la coordination et le suivi du processus.

commune, les élus et autres responsables des situations d'urgence devraient être en mesure de répondre aux questions suivantes : **y a-t-il eu une étude ou une évaluation des risques sur le territoire de la commune ? Quels sont les différents types de risques présents sur le territoire ? La commune dispose-t-elle de la carte des zones à risque ? Si oui, est-elle à jour ? Les différents types de risques sont-ils pris en compte dans le plan d'urbanisme et dans les règlements d'occupation du sol, de délivrance des permis et autorisations ? Quelles sont les mesures de prévention envisagées dans les zones à risque en fonction des aléas ?**

IV.1.3 Diagnostic des parties prenantes

On entend par partie prenante « **tout individu, groupe ou organisme qui peut affecter, être affecté par, ou percevoir d'être affecté par une décision, une activité ou le résultat d'un projet⁶** ». Les parties prenantes peuvent être regroupées en 4 catégories suivantes : parties prenantes du secteur public, parties prenantes du secteur privé, parties prenantes de la société civile, parties prenantes de la coopération internationale. Le concept de parties prenantes est plus élargi que celui d'acteur. Ce dernier renvoie à des personnes appartenant à des organisations, institutions ayant une fonction et une responsabilité précise qui justifie leur implication par rapport à une problématique donnée. Les parties prenantes se rattachent à une initiative, une opération, un projet.

Ce diagnostic permet d'identifier ces parties prenantes, de connaître leurs rôles et responsabilité, la forme de collaboration qui existe entre elles, leurs attentes, besoins et préoccupations, les solutions qu'elles mettent déjà en œuvre et ce celles qu'elles souhaiteraient voir implémenter.

IV.1.4 Le diagnostic institutionnel et juridique

En situation d'urgence, l'unité de temps est la seconde ou la minute. Dans de très courts délais, il est important de prendre de bonnes décisions, afin d'éviter que des risques ne se transforment en crises et n'occasionnent des dommages importants et souvent très coûteux pour les victimes et la communauté. La prise de décision n'est efficace que si elle est préparée. Le diagnostic des parties prenantes aura permis

Outils pour identifier et caractériser les parties prenantes

Ils permettent de les identifier et les caractériser. On peut citer entre autres :

- **La matrice des parties prenantes** : elle se présente sous forme de tableau et permet d'établir la liste des parties prenantes considérées, de préciser à quelle catégorie elles appartiennent, leurs intérêts pour le processus engagé, l'importance accordée à leur contribution pour les actions à mener, leurs attentes, les enjeux et la forme de communication à privilégier avec chacune.
- **Le diagramme** : il en existe plusieurs formes qui permettent de faire le croisement entre deux variables (pouvoir/intérêt, importance/influence, engagement sociétal/engagement organisationnel). Le choix est fait selon l'objectif visé. Le pouvoir est entendu dans le sens de la capacité d'une organisation à fournir des informations déterminantes pour mener les activités et aussi son degré d'implication. Grâce au diagramme, on arrive à déterminer l'importance de chaque partie prenante, le type de relation à établir et la stratégie de communication avec elle.
- **Le sociogramme** : il se présente sous forme de graphique et permet d'analyser le type de relation qu'il y a entre les parties prenantes, de réfléchir sur leurs rôles, responsabilités et positionnement. Le sociogramme donne rapidement un aperçu des parties prenantes qui ont un rôle prédominant.

En annexe 3, vous trouverez un exemple de chacun de ces outils.

⁶ PMI,2013, P. 555

d'identifier les différentes institutions, leurs rôles, leurs responsabilités et les relations qu'elles ont entre elles. Le diagnostic juridique permet de rassembler et d'analyser tous les textes et règlements qui ont rapport avec la gestion des risques et sur lesquelles reposent les compétences des différentes institutions. C'est aussi l'occasion de vérifier s'il y a des insuffisances dans ces textes, s'ils sont accessibles, connus de tous et sont appliqués quand cela est nécessaire.

Les cadres juridiques et institutionnels fonctionnels permettent de mobiliser dans des délais appropriés les ressources nécessaires à la gestion des situations d'urgence.

IV.1.5 Les principaux acteurs de la gestion des crises

Le diagnostic des parties prenantes aura permis d'identifier et caractériser les parties prenantes. Les principaux acteurs, ainsi que leurs rôles et responsabilité ont été présentés au paragraphe III.4.1.4. Il est important de connaître nommément les responsables de chacune des organisations identifiées, d'en dresser une liste et de s'assurer que les responsabilités sont bien comprises et assumées. Cette liste découlera de la matrice des parties prenantes.

Démarche : comment procéder pour faire un diagnostic ?

L'approche participative et collaborative a été utilisée pour l'expérience de Yaoundé. La technique de collecte comprend :

- **l'analyse de la documentation ;**
- **les entretiens semi structurés ;**
- **les Groupes de consultation ;**

Les points saillants qui se sont dégagés de l'analyse ont été récapitulés dans 2 principaux outils, la grille PESTEL et le FFOM:

- PESTEL est l'abréviation de Politique et Institutionnel, Économique et Financier, Social et Organisationnel, Technique et Technologique, Environnement, Legal. Il permet d'organiser les points saillants dans ces domaines.

- FFOM est l'abréviation de Force Faiblesse, Opportunité et Menace. Il y est repris les différents éléments du PESTEL qui sont classés respectivement dans les cellules dédiées, soit comme menaces ou opportunités pour ce qui extérieur à l'organisation considérée, c'est-à-dire la CUY, ou bien comme forces ou faiblesses pour ce qui est intérieur. Les menaces et les faiblesses représentent des risques qui devront être pris en considération afin de prévoir les moyens de mitigation, les opportunités et forces constituent des leviers qui garantiront le succès du plan d'action à élaborer.

De l'analyse de ces grilles découle la stratégie retenue.

En annexe 4, vous avez la définition et la présentation des différents outils qui ont été élaborés pour mener le diagnostic

IV.2 Etape 2 : La mise en place d'un cadre de concertation et d'échange

Parfois, bien que sur un territoire coexistent une gamme variée de mécanismes et d'organismes qui interviennent soit au niveau local ou national, on constate généralement que la coordination et la concertation restent presque inexistantes ou bien sont établies de manière ponctuelle pour répondre à des situations d'urgence. **Pourtant la gestion des crises et des situations d'urgence s'inscrit dans une approche multi partenariale, pluridisciplinaire et pluri acteurs nécessitant d'établir de manière durable des cadres de concertation et d'échange afin d'assurer l'efficacité des actions entreprises.** Ces situations d'urgence occasionnent souvent la mobilisation et l'implication des ministères à travers leurs services déconcentrés, les intervenants de premier ordre, les ONG, les entreprises du secteur privé, les populations et parfois les organisations internationales.

L'Espace de coopération est proposé comme modèle adapté à la gestion des crises. Qu'est-ce qu'un Espace de coopération ? Comment le mettre en place ? Comment l'animer ? La réponse à ces différentes questions est apportée dans les paragraphes qui suivent.

IV.2.1 L'Espace de coopération

Définition

Un Espace de coopération est un cadre de collaboration auquel le gouvernement, les collectivités locales, les experts pourront travailler ensemble à la prévention, à l'atténuation, à la préparation, à l'intervention et au rétablissement en cas de perturbation. Il est structuré pour favoriser la collaboration entre les organisations, le partage d'informations et la mise en place des mesures de gestions transversales des risques et des crises.

La structure de gouvernance

L'Espace de coopération est constitué de plusieurs organes qui interviennent respectivement au niveau stratégique pour les orientations et les décisions (Comité de pilotage, Comité Directeur), au niveau tactique pour les réflexions sur le contenu

Pratique : La coopération au cœur du processus

L'implication des parties prenantes tout au long du processus est à privilégier. Ceci se traduit par la participation, la concertation, la négociation et la mise en œuvre des choix partagés par les différents acteurs qui interagiront à l'intérieur des organes d'orientation/décision, de concertation, d'échanges, de suivi à mettre en place. Il leur est donné la possibilité de suivre l'évolution du processus, d'être en mesure de repérer les goulots d'étranglement, de solliciter les réponses appropriées aux besoins encore mal-satisfait. Le plan d'actions chiffré, prendra en compte les propositions réalisables formulées par les parties prenantes.

Du questionnaire administré aux membres de l'Espace de coopération à Yaoundé, il ressort que la concertation a permis entre autres d'avoir une meilleure connaissance des actions conduites par les différentes structures et organisations, d'identifier les problèmes et de faire une recherche commune des solutions, de partager les expériences et de savoir à qui s'adresser en cas d'urgence.

technique (comité technique) et au niveau opérationnel pour la concertation et l'information (Comité de suivi). Ces organes interagissent entre eux et sont en lien avec les différentes parties prenantes suivant le besoin. L'approche de l'Espace de coopération est valorisée par un bureau d'appui conseil (BABEC) qui entretient des relations permanentes avec les différents organes afin de faciliter les concertations et les interventions.

La figure ci-dessous présente l'organigramme d'un Espace de coopération, tel que proposé dans l'expérience de Yaoundé.

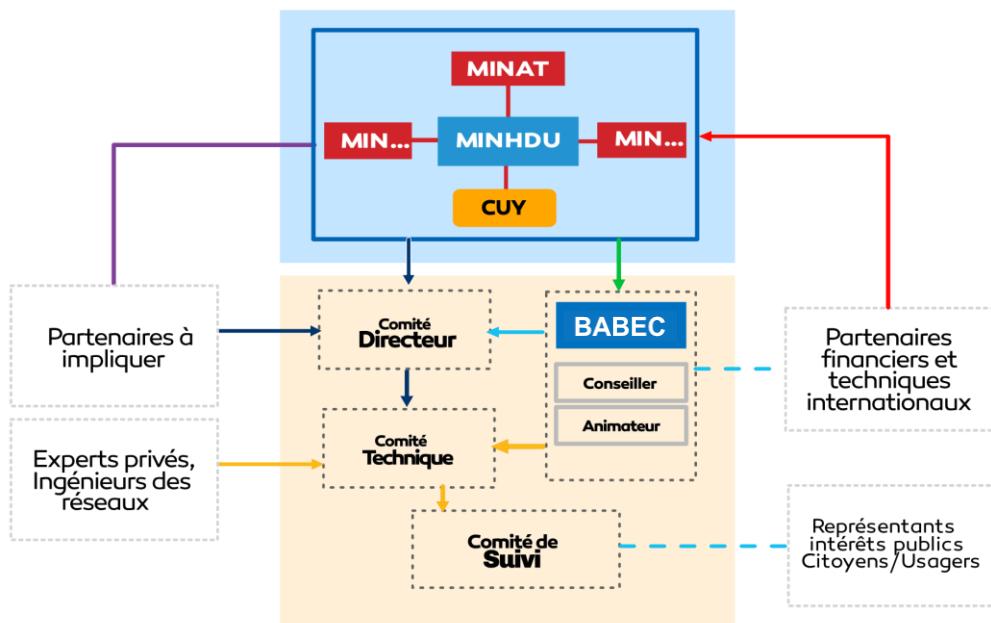


Figure 11: Exemple d'organigramme d'un Espace de coopération

La gestion des parties prenantes

L'analyse des parties prenantes est devenue une activité incontournable dans la gestion des situations complexes, encore plus dans celles qui font appel à une multiplicité d'acteurs, comme c'est le cas pour la gestion des crises et des situations d'urgences. Les principaux responsables se retrouvent dans des situations où il y a trop d'acteurs, trop d'enjeux et trop d'échelles emboîtées. Ils ont alors besoin de tels outils (matrice, diagramme, sociogramme) pour identifier et caractériser les parties prenantes afin d'élaborer une stratégie adaptée.

- | | |
|---|---|
| ■ Comité de pilotage
■ Espace de coopération
■ Ministère
■ Organisme porteur du processus
■ Organisme du territoire de réalisation | → Lien de financement
→ Lien de soutien
→ Lien de communication
→ Lien de supervision
→ Lien contractuel
— Lien de collaboration
--- Lien d'information / collaboration |
|---|---|

La mise en place d'un Espace de coopération

Le processus de mise en place d'un l'Espace de coopération est déclenché par la commune qui devrait avoir la crédibilité et le leadership nécessaire pour impliquer les autres organisations. Elle porte l'initiative et engage les démarches auprès des parties prenantes clés concernées par la gestion des risques et des situations d'urgence sur son territoire. Dans un premier temps, les échanges sont menés avec les autorités administratives (préfet ou sous-préfet), les services déconcentrés des ministères et quelques acteurs de premier plan pour dégager un consensus, constituer le comité de pilotage et identifier tous les partenaires à impliquer.

Ces partenaires sont informés et convoqués à une première rencontre de discussion et d'échange où sont présentés les enjeux politiques et organisationnels d'un Espace de coopération et où on obtient un engagement actif et constant des principaux responsables de chacune des organisations. Ceux-ci constituent un comité Directeur.

Parallèlement, le Comité de pilotage ou la commune met en place un bureau d'appui conseil à l'Espace de coopération (BACEC) constitué d'un pôle de conseil et d'un pôle d'animation. Les partenaires financiers et techniques, nationaux et internationaux, sont aussi sollicités en cas de besoin.

Les membres du Comité Directeur identifient et mandatent au sein de leurs organisations respectives, une ou plusieurs personnes, responsables techniques et responsables de sécurité, pour être membres du Comité Technique.

Les membres de ce comité sont des cadres supérieurs qui sont habilités à échanger des informations pertinentes, à prendre un certain nombre de décision et à faire la promotion des conclusions et résultats des rencontres auprès des autres membres de leur organisation. Le Comité technique mobilise ponctuellement des experts indépendants pour nourrir les réflexions.

Le Comité de suivi élargit la concertation et l'information aux représentants d'intérêts publics, citoyens et usagers.

La mise en place de l'Espace de coopération s'inscrit dans la durée et se déroule en plusieurs phases :

La mise en place de l'Espace de coopération à Yaoundé

L'Espace de coopération a démarré en septembre 2019 et a été formalisé par Décision n° 744/D/CUY/SG/CT1/2019 du 26 décembre 2019. Il y a eu des rencontres mensuelles regroupant régulièrement plus de 20 participants appartenant à 16 organisations différentes. Cet espace a favorisé la collaboration et l'échange entre les organisations qui interviennent sur les questions de risques et d'urgence dans la ville de Yaoundé. Les présentations faites sur chacune des organisations au cours des différentes rencontres ont permis de mieux connaître les rôles et responsabilités, les compétences de ces organisations, les modalités de sollicitation. Ces rencontres et ces échanges réguliers ont créé un cadre de collaboration qui du reste ont facilité l'implication des parties prenantes dans des situations particulières de participation. Quelques exemples de cette collaboration sont :

- La sollicitation des Sapeurs-pompiers pour assurer le pilotage de l'exercice d'évacuation en cas d'incendie,
- La sollicitation de la DPC pour assurer le pilotage de l'exercice de table en matière d'inondation,
- La mobilisation de la Croix Rouge et des OSC pour l'élaboration et/ou la mise en œuvre du plan d'actions COVID-19.

- La concertation entre la commune et les services déconcentrés des ministères concernés par les problématiques de risques pour définir les enjeux stratégiques et valider le processus ;
- La constitution d'un bureau d'appui conseil à l'Espace de coopération (BACEC), rattaché au Comité de pilotage qui aura la légitimité et le pouvoir nécessaire pour mobiliser les membres des différents comités de pilotage ;
- L'information et la sensibilisation afin de communiquer sur les enjeux politiques, les attentes des différentes organisations et de dégager les priorités communes ;
- La mise en place des organes et la désignation des responsables avec des mandats clairs.

Les travaux au sein de l'Espace de coopération concerteront dans un premier temps les experts, responsables techniques, et les décideurs dans la mesure où les premiers échanges vont porter sur la caractérisation des risques sur le territoire. Une fois que ces risques seront traduits sur les cartes et les systèmes de suivi et d'alerte mis en place, les experts continueront à travailler, beaucoup plus en arrière-plan, et les responsables de protection et de sécurité seront appelés à mettre en œuvre les mesures d'urgence et de protection. C'est à ce moment que les représentants d'intérêts publics, les citoyens et les usagers seront davantage impliqués.

Le fonctionnement d'un Espace de coopération

La composition, les compétences, les fréquences des rencontres des différents organes de l'Espace de coopération sont définies avec l'appui du BACEC qui élabore un programme annuel de rencontres. Les rôles et responsabilités de chaque organe devront être clairement précisés et assumés pour garantir le succès des actions menées au sein de l'Espace de coopération.

La constitution d'un Espace de coopération trouve tout son sens lorsque les organisations sont appelées à gérer des situations de crises et d'urgences. Ce n'est pas dans l'urgence qu'il faudra déterminer qui fait quoi et s'assurer si les gens ont la capacité de répondre convenablement.

Le partage d'informations favorisé grâce à l'existence d'un Espace de coopération

Dans votre municipalité, essayez de regrouper et rendre accessible la législation, la réglementation et la documentation pertinentes suivantes :

- Les lois, notamment celles relatives à la gestion des risques et des urgences,
 - Code des communes : sécurité des personnes à la charge des communes,
 - Texte organisant le corps de Sapeurs-pompiers,
 - Plan national de contingence qui identifie les acteurs majeurs,
 - Les plans de contingence multi risque.
- Règlements municipaux et ceux adoptés par le gouvernement
- Carte du territoire
- La carte des zones à risque
- Plan d'urbanisme
- Le répertoire des principales organisations, institutions impliquées dans la gestion des risques comprenant les ministères et leurs service déconcentrés, les associations

Les conclusions du diagnostic global constituent la boussole qui oriente la stratégie utilisée pour mener le processus. La cartographie des zones à risque est la représentation synthétique des risques, destinée à la communication d'une information de base, en direction d'un public de non spécialistes (administration, élus, population).

Elle fait ressortir les différents types de risques, les zones de vulnérabilité, les localisations des intervenants de premier ordre. Elle permet de sensibiliser les élus sur la nécessité de prévention et de préparer une meilleure acceptation d'éventuelles mesures contraignantes, de faciliter la hiérarchisation des zones à risque et le choix des priorités, d'informer les citoyens sur le risque auxquels ils sont exposés dans leur commune.

Pour qu'un tel espace soit efficace, il est important de veiller à bien déterminer la structure de gouvernance, de préciser les rôles et responsabilités des membres et de permettre la collaboration à plusieurs niveaux.

Activités au sein d'un Espace de coopération

Au sein d'un Espace de coopération, les responsabilités sont partagées entre les activités de planification des interventions, les activités de gestion des risques, la détermination des questions d'intérêt commun et des priorités, la communication en temps opportun des renseignements exacts et utiles sur les risques et menaces. Les personnes qui y sont impliquées ont une expertise nécessaire qui leur permet d'intervenir, suivant leurs rôles au niveau stratégique, tactique ou opérationnel. Elles devront veiller à établir une chaîne de décisions en relation avec les délais critiques émis par le SAP.

Le temps de réaction dépendra beaucoup de l'existence de procédures d'intervention adéquates, de la définition claire des rôles et responsabilités de chacun des intervenants, de la communication dans les délais et aux bonnes personnes des informations exactes et utiles.

L'Espace de coopération apparaît comme un lieu de construction et de renforcement de la collaboration entre les parties prenantes, de partage des informations, de mise en place des mesures de gestion transversale, de coordination des interventions et des actions conjointes, de communication. A Yaoundé, il a favorisé les réflexions entre parties prenantes sur la problématique de l'inondation, la recherche des pistes de solutions, la formulation des recommandations et l'élaboration du plan d'action.

Des exercices de simulation organisés à Yaoundé

Deux exercices de simulation d'un incendie et d'une inondation ont été réalisés en novembre 2020.

L'objectif principal de l'exercice d'incendie était de sensibiliser le personnel de la CUY aux situations d'urgence. Il a consisté à évacuer le bâtiment principal de l'Hôtel de ville de Yaoundé en simulant un incendie dans l'immeuble. Il était piloté par les Sapeurs-pompiers et a été précédé par la constitution et la formation d'une équipe d'évacuation de 10 personnes, du recensement du nombre de bureaux et du personnel, de l'estimation du taux de fréquentation des usagers dans l'immeuble par palier, de l'information au personnel et aux usagers de la tenue de l'exercice et du comportement attendu des uns et des autres. La principale recommandation a été d'organiser d'autres exercices suivant un calendrier bien établi et de les faire en d'autres lieux que la CUY (marchés, immeubles publics, etc.)

L'exercice de simulation d'une inondation a aussi eu lieu en novembre 2020. La forme retenue était l'exercice de table, piloté par la Direction de la Protection Civile (DPC). Il a été précédé de rencontres préparatoires pour s'accorder sur les objectifs, élaborer le scénario. Plusieurs services de la CUY, ainsi que les communes d'arrondissement ont été impliqués.

Chaque exercice a fait l'objet d'une fiche technique et s'est terminé par une évaluation à chaud des participants. Ces exercices ont permis de renforcer la sensibilisation en faveur des instances politiques, des acteurs institutionnels et des services techniques. Les participants ont considéré cela comme une belle expérience, une bonne façon de se mettre en situation, de relever les points de blocage et de susciter des discussions entre eux. Les rôles et responsabilités des différentes organisations étaient alors mieux perçus.

IV.3 Etape 3 : Elaboration du plan d'action

IV.3.1 Préalables à l'élaboration d'un plan d'action

IV.3.1.1 Organisation des rencontres de l'Espace de coopération

Les rencontres de l'Espace de coopération ont eu lieu régulièrement tous les mois. Les participants ont appris à se connaître en présentant leurs rôles et responsabilités, ainsi que les compétences de leurs organisations respectives. L'approche du cadre logique a été utilisée pour approfondir le diagnostic de la situation existante et recueillir des propositions pour la situation future souhaitée. Cet approfondissement, à travers plusieurs ateliers a porté sur : i) l'analyse des parties prenantes, ii) l'analyse des problèmes, en élaborant l'arbre des problèmes iii) l'analyse des solutions en élaborant l'arbre des solutions iv) l'analyse des stratégies en dégageant les axes stratégiques.

C'est dans le cadre de l'Espace de coopération qu'ont été partagé les résultats du diagnostic et que se sont déroulés les différents échanges conduisant à l'élaboration du plan d'action.

IV.3.1.2 Organisation des exercices

Les exercices constituent un bon moyen pour mieux cerner une problématique et pour s'entraîner. Ils permettent d'intensifier la collaboration entre les parties prenantes, de mieux comprendre les rôles et les responsabilités, de tester les outils et méthodes développés progressivement. Il existe plusieurs formes d'exercices,

- Les exercices fondés sur les discussions sous forme de séminaire, d'atelier, d'exercice sur table...
- Les exercices fondés sur les opérations sous forme d'entraînement et de déploiement sur le terrain.

Généralement, les exercices se déroulent en trois étapes : la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation.

Élaboration et mise en œuvre du plan d'action COVID-19 par la ville de Yaoundé

La pandémie du Coronavirus ou COVID-19 est apparue le moment opportun pour faire un exercice supplémentaire comme première expérience de mise en place du dispositif de gestion de crise de la Ville de Yaoundé. L'AIMF a apporté un appui additionnel de 140 000€ (92 millions FCFA) issu du Fonds de Coopération en complément du plan d'actions gouvernemental de riposte au Covid-19 dans la Ville de Yaoundé, avec l'assistance des consultants pour :

- l'élaboration du plan d'actions COVID-19 de la CUY ;
- la mise en place d'un comité spécial de la CUY pour la gestion de la crise Covid-19 ;
- la gouvernance : système de monitoring régulier, production de rapports, fiches de suivi ;
- l'accompagnement des mesures de sensibilisation : la mobilisation de 300 volontaires dans les zones d'influence pendant 30 jours dans le but de renforcer la sensibilisation auprès de la population après une formation assurée par le MINSANTE ;
- le renforcement du dispositif de lavement des mains dans les différentes communes : pose de 20 cubitainers de grande capacité (5 000 l), dizaines de bacs avec robinet de 50 et 100 litres ;
- un passage de désinfection en 3D (désinfection, désinsectisation, dératisation) des trois principaux marchés (Mokolo, Central et Mfoundi) et deux gares routières (Mimboman et Messa).

Ce Plan d'actions, mis en œuvre du 15 mai au 20 juin 2020, a été conduit par un comité spécial de la CUY pour la gestion de la crise Covid-19.

La préparation et la mise en œuvre du plan d'actions COVID-19 ont été une occasion de tester les acquis du projet depuis le début en matière de gestion de crise.

La préparation de l'exercice est une phase cruciale pour en garantir le succès de sa mise en œuvre. Il s'agit d'évaluer les besoins, de définir la portée de l'exercice (type de situation d'urgence, lieu de l'évènement, organisations et employés qui participent à l'exercice, type d'exercice), d'énoncer le but et les objectifs de l'exercice, de composer la mise en situation (quel est l'évènement ? Est-il urgent d'intervenir ?), d'établir les événements majeurs, d'énumérer les mesures attendues et de préparer les messages. L'élaboration d'une fiche technique reprenant ces différents points ci-dessus facilite la préparation de l'exercice et la communication avec les différentes parties concernées.

IV.3.1.3 La sensibilisation des populations et des autorités publiques

Les autorités publiques et les populations représentent les deux maillons importants dans la chaîne de réponse aux situations de crises. La conciliation de la dimension politique avec la dimension sociale et communautaire garantirait le succès des actions à entreprendre et justifierait une forte implication des autorités publiques et des populations. Sur le territoire de différentes communes du Cameroun, la vie sociale et communautaire est déjà très dynamique. Il s'agit de s'appuyer sur les dispositions de la loi cadre qui fixe la création des comités de quartier pour davantage les structurer, les sensibiliser et les utiliser comme canaux de formation et d'éducation des citoyens sur les questions de risque. Le ministère de la jeunesse et de l'éducation civique (MINJEC) a mis en place un programme de volontariat et propose des initiatives pour soutenir les collectivités locales à travers le territoire camerounais. Ce sont autant d'opportunités que vous pourriez saisir pour votre commune.

IV.3.1.4 Formulation des recommandations

A cette étape de la mise en œuvre de la méthodologie, vous pourriez déjà formuler des recommandations qui se sont dégagées des différentes activités organisées, notamment le diagnostic, les exercices, les rencontres de l'Espace de coopération et les ateliers. Vous trouverez celles qui ont été formulées au cours de l'expérience de Yaoundé. La prise en compte de ces recommandations contribuerait à la bonne exécution du plan d'actions.

Méthode et outils

A partir du graphique ci-dessous, il vous est proposé de procéder à l'analyse des réponses sociales dans votre commune face aux risques. Les clés de lecture de ce graphique sont les suivantes.

- L'axe vertical représente les modes de réponse sociale et l'axe horizontal les endommagements
- Deux principales variables sont considérées tout au long d'une courbe : la volonté politique et l'action communautaire.

L'exploration de ce graphique vous aidera à mieux comprendre la vulnérabilité de votre commune face aux risques naturels et les réponses qui sont apportées actuellement (voir annexe 5.3).

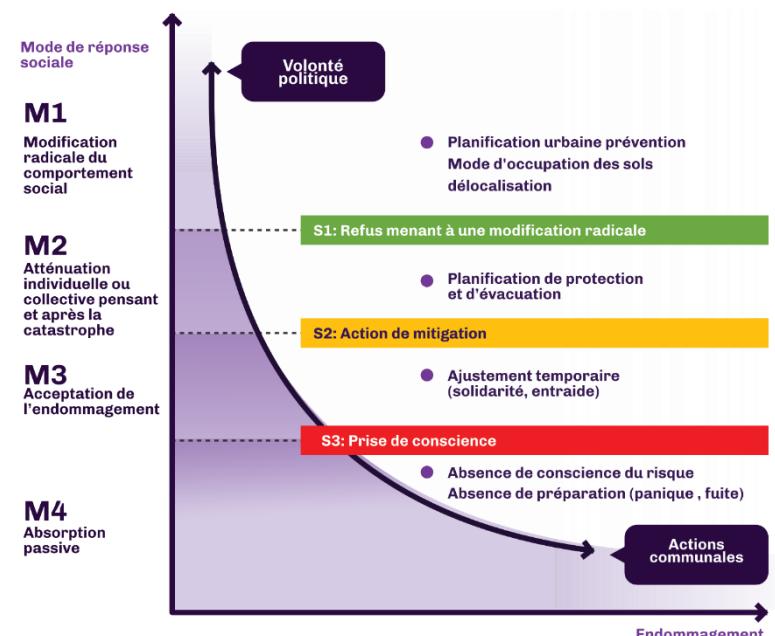


Figure 12 : Mode de réponse sociale face aux risques

La recommandation 5 concerne 4 principes auxquels il faudra veiller constamment dans la prise de décision, la communication ou les interventions liées aux situations d'urgence. Il s'agit des principes suivants :

- **Le principe de subsidiarité.** Celui-ci devrait permettre que le premier responsable sur le territoire de la municipalité soit le Maire, car il est plus proche des populations et devrait être le premier à répondre des effets des événements qui s'y produisent,
- **Le principe de territorialité** dans le sens où chaque magistrat municipal est responsable de son territoire. Ceci est d'autant plus valable dans le contexte d'une communauté urbaine où ce principe pourra être mis à mal avec les communes d'arrondissement qui la composent,
- **Le principe de conformité** qui assure une cohérence entre les différents textes législatifs et réglementaires élaborés et qui permet que les actions menées soient conformes à ces textes,
- **Le principe de cohérence** qui assure une articulation entre les niveaux stratégique, tactique et opérationnel, entre la politique, la programmation, la mise en œuvre et l'évaluation des effets.

IV.3.2 Le contenu d'un plan d'action

IV.3.2.1 Démarche d'élaboration du plan d'action

Le plan d'action est élaboré en suivant le modèle de « Gestion du cycle de projet » établit par la Commission Européenne qui propose un ensemble d'outils de conception et de gestion de projets basés sur la méthode d'analyse du cadre logique. La démarche d'élaboration du cadre logique permet de définir de manière précise les objectifs et les moyens nécessaires pour les atteindre, d'identifier les risques et les hypothèses qui pourront influer de manière significative sur la réussite du projet. Le cadre logique, comme outil de planification, permet d'élaborer les calendriers des activités et des ressources. L'approche du cadre logique comporte deux étapes :

Recommendations au plan d'action de Yaoundé

- **Recommandation 1 :** Tenir compte des ressources disponibles pour accompagner la mise en place d'un SAP et d'un dispositif de gestion des crises au sein de la ville de Yaoundé
- **Recommandation 2 :** Prendre en compte les aspects institutionnels, réglementaires et la gouvernance
- **Recommandation 3 :** Développer une culture de gestion des risques et renforcer la gestion courante ou particulière
- **Recommandation 4 :** Animer le processus afin d'assurer la pérennité de l'Espace de coopération et des actions menées
- **Recommandation 5 :** S'assurer de respecter certains principes pour garantir l'efficacité des actions publiques
- **Recommandation 6 :** Faire la Visite technique de sécurité dans l'immeuble de l'hôtel de ville en vue de propositions
- **Recommandation 7 :** Organiser régulièrement des exercices
- **Recommandation 8 :** Élaborer un plan d'intervention d'urgence
- **Recommandation 9 :** Exploiter le plan de prévention élaboré dans le cadre du PADY2
- **Recommandation 10 :** Disposer d'une grille d'appreciation de la qualité

1. **L'étape d'analyse** où il faudra procéder au diagnostic de la situation existante et recueillir les propositions pour la situation future souhaitée. Cette analyse inclus, i) l'analyse des parties prenantes, ii) l'analyse des problèmes, iii) l'analyse des solutions, iv) l'analyse des stratégies.
2. **L'étape de planification** où un plan d'action chiffré découle de l'élaboration du cadre logique, ainsi que le calendrier d'exécution et le plan de financement.

L'élaboration de l'arbre des problèmes, ensuite de l'arbre des solutions permet de dégager les axes stratégiques qui mettent en exergue les domaines d'intervention qu'on retrouve dans le plan d'action. Cette démarche a aussi révélé le juste équilibre à assurer entre les réponses spécifiques à apporter à la gestion des risques et les questions d'aménagement du territoire.

IV.3.2.2 Modèle de plan d'action

Le modèle de plan d'action retenu et présenté ci-dessous comprend 5 colonnes portant respectivement sur les axes stratégiques, les objectifs, les activités, les responsables, les coûts et le financement. Ce plan qui s'inscrit dans la durée est ensuite décliné sur le court, le moyen et le long terme. Soit sur un horizon de 3 à 10 ans.



Figure 13: En amont de la gestion des urgences

AXES	OBJECTIFS	ACTIVITÉS	RESPONSABLE	COÛT	FINANCEMENT
AXE STRATEGIQUE 01:					
	Objectif 1.1 Objectif 1.2 Objectif 1.3 Objectif 1.4				
AXE STRATEGIQUE 02:					
	Objectif 2.1 Objectif 2.2 Objectif 2.3 Objectif 2.4				
AXE STRATEGIQUE 03:					
	Objectif 3.1 Objectif 3.2 Objectif 3.3 Objectif 3.4 Objectif 3.5 Objectif 3.6 Objectif 3.7				
AXE STRATEGIQUE 04:					
	Objectif 4.1 Objectif 4.2				
AXE STRATEGIQUE 05:					
	Objectif 5.1 Objectif 5.2				
TOTAL					

Tableau 1 : Canevas plan d'action chiffré

IV.3.3. Les axes stratégiques

Les axes stratégiques fixent les principales priorités et les domaines dans lesquels il faudra intervenir pour apporter des solutions satisfaisantes aux problématiques relevés sur un type de risque particulier. Pour les questions d'inondation à Yaoundé, les axes stratégiques ci-contre ont été proposés :

La prise en compte de toutes ces stratégies permettrait de bien gérer les inondations récurrentes dans la ville de Yaoundé. Les stratégies 1, 2 et 3 constituaient une réponse directe à la gestion des risques en permettant à la CUY de maîtriser les phénomènes pluviaux grâce à l'existence d'un SAP et d'un dispositif de gestion de crises. Les stratégies 5, 6 et 7 permettaient d'aménager, de construire et gérer les infrastructures et de favoriser la mise en place de cadres juridiques et institutionnels adaptés pour résoudre les problèmes d'inondation. Quant à la stratégie 4, elle permettrait d'assurer la cohérence des interventions et la coordination de telle sorte que les aspects suivants soient optimisés : le partage d'informations et la mise en place des mesures d'actions concertées entre les intervenants en gestion des risques d'inondation et ceux qui s'occupent des aménagements.

IV.3.4. Les principaux objectifs

A chaque axe stratégique sont rattachés des objectifs qui vont déterminer les activités à entreprendre. L'objectif étant considéré comme un résultat à atteindre dans un délai donné. Ce résultat doit répondre aux caractéristiques du SMART, c'est-à-dire être spécifique, mesurable, actualisable, réaliste, temporel. On considère ainsi les résultats à court terme, les résultats à moyen terme et les résultats à long terme. Une activité pourrait être définie comme étant les principales fonctions ou tâches que le personnel d'un programme, d'une organisation accomplit, ou encore les services qu'il offre.

IV.3.5. Les principaux outils

Le format d'un plan d'action a été présenté au paragraphe IV.3.2.2. Celui-ci est ensuite décliné en plan de financement et en calendrier de mise en œuvre.

Axes stratégiques du plan d'action

Pour les questions d'inondation à Yaoundé, les axes stratégiques suivants ont été proposés :

- **Axe stratégique 1** : Mettre en place un dispositif d'alerte précoce
- **Axe stratégique 2** : Mettre en place un dispositif de gestion des crises au sein de la ville de Yaoundé capitalisées et structurées
- **Axe stratégique 3** : Renforcer la prévention des risques d'inondation
- **Axe stratégique 4** : Mettre en place une coordination de manière à assurer le partage d'information et les mesures d'actions concertées entre les intervenants en gestion des risques d'inondation.
- **Axe stratégique 5** : Mettre en place des mécanismes juridique et institutionnels facilitant la prise de décision et la gestion des inondations.
- **Axe stratégique 6** : Construire et entretenir des ouvrages d'assainissement,
- **Axe stratégique 7** : contrôler l'occupation des sols.

IV.3.5.1 Modèle de plan de financement

Le plan de financement est établi après les activités qui consistent à identifier les différentes initiatives en cours ou en projection, ainsi que les partenaires institutionnels et financiers qui interviennent sur les questions de risques, soit de manière globale ou sur un risque spécifique. Les étapes précédentes de diagnostics et différentes rencontres ont permis de connaître les possibilités d'engagement de ces sources identifiées dans le plan d'action en élaboration. La commune est en mesure de préciser les ressources qui sont disponibles et celles qui sont à rechercher et dresse ensuite un tableau comme celui présenté ci-dessous :

AXS STRATÉGIQUES / OBJECTIFS	MONTANT TOTAL	COMMUNE	PARTENAIRE 2	PARTENAIRE 1	AUTRES PARTS
Axe stratégique 01: Objectif 1.1 Objectif 1.2 Objectif 1.3 Objectif 1.4					
Axe stratégique 02: Objectif 2.1 Objectif 2.2 Objectif 2.3 Objectif 2.4					
Axe stratégique 03: Objectif 3.1 Objectif 3.2 Objectif 3.3					
Management du plan d'action					
Total					

Tableau 2: Exemple de plan de financement

Objectifs liés aux axes stratégiques

Toujours pour les questions d'inondation à Yaoundé, les objectifs suivants se sont dégagés de l'analyse de l'arbre des solutions :

Axe stratégique 1: Mettre en place un dispositif d'alerte précoce

- **Objectif 1.1** Renforcer les moyens de la météorologie et de l'hydrologie.
- **Objectif 1.2** Mettre en place un système d'annonce des crues
- **Objectif 1.3:** Disposer de la carte du réseau hydrographique avec les caractéristiques de chaque cours d'eau.
- **Objectif 1.4** Disposer de la cartographie des zones à risque.

Axe stratégique 2: Mettre en place un dispositif de gestion des crises au sein de la ville de Yaoundé

- **Objectif 2.1:** Constituer l'équipe de gestion des crises au sein de la ville de Yaoundé.
- **Objectif 2.2:** Renforcer les compétences des responsables municipaux pour gérer les inondations.
- **Objectif 2.3:** Accroître les actions de prévention et de gestion des inondations au sein de la ville de Yaoundé.
- **Objectif 2.4:** Disposer de ressources financières et logistiques pour intervenir dans des situations d'urgence.

Axe stratégique 3: Renforcer la prévention des risques d'inondation

- **Objectif 3.1:** Élaborer les mesures d'urgence de la ville de Yaoundé.
- **Objectif 3.2:** Organiser les séances de sensibilisation des autorités et du grand public.
- **Objectif 3.3:** Faire une analyse de l'impact des inondations sur l'économie ou sur les populations.
- **Objectif 3.4:** Assurer le retour d'expérience à la suite d'une intervention.

IV.3.5.2 Modèle de calendrier de mise en œuvre

La mise en œuvre du plan d'action s'inscrit dans la durée sur le court, le moyen et le long terme. A l'horizon considéré, on souhaite observer des changements qui se sont opérés par rapport à la situation problématique qui se posait avant l'élaboration du plan d'action. Les moyens pour l'action sont mobilisés, les priorités fixées et le calendrier permet de les visualiser dans le temps. Un modèle de calendrier est proposé ci-dessous :

AXS STRATÉGIQUES / OBJECTIFS	Responsable	Année 01	Année 02	Année 03
		Année 01	Année 02	Année 03
Axe stratégique 01:				
Objectif 1.1				
Objectif 1.2				
Objectif 1.3				
Objectif 1.4				
Axe stratégique 02:				
Objectif 2.1				
Objectif 2.2				
Objectif 2.3				
Objectif 2.4				
Axe stratégique 03:				
Objectif 3.1				
Objectif 3.2				
Objectif 3.3				
Management du plan d'action				

Tableau 3 : Exemple de calendrier de mise en œuvre du plan d'action sur le court terme

- **Objectif 3.6:** Renforcer la logistique et faire des prépositionnements.

- **Objectif 3.7:** Faire l'analyse des capacités des communautés et des réponses qu'elles ont pu mettre en place.

Axe stratégique 4: Mettre en place une coordination de manière à assurer le partage d'information et les mesures d'actions concertées entre les intervenants en gestion des risques d'inondation

- **Objectif 4.1:** mutualiser les ressources entre les intervenants
- **Objectif 4.2:** Mettre en place un système de communication fiable

Axe stratégique 5 : Mettre en place des mécanismes juridique et institutionnels facilitant la prise de décision et la gestion des inondations

- **Objectif 5.1:** Disposer de cadres juridique et institutionnel qui facilitent la gestion des inondations
- **Objectif 5.2:** Déterminer les compétences, les rôles et les responsabilités en matière de prévention et gestion des inondations

Axe stratégique 6 : Construire et entretenir des ouvrages d'assainissement

- **Objectif 6.1:** Avoir un système d'assainissement adéquat et fonctionnel dans la ville de Yaoundé

Axe stratégique 7 : Contrôler l'occupation des sols

- **Objectif 7.1:** Contrôler l'expansion de la ville et l'occupation des sols

IV.3.6. Manager un plan d'action

La mise en œuvre du plan d'action, comme celle de tout projet dont on veut assurer la réussite nécessite entre autres, une bonne planification, un respect des engagements des différentes parties, une équipe compétente et de bonne volonté, une capacité d'organisation suffisante. Il ne s'agit pas pour la commune de se contenter d'avoir élaboré un plan d'action, mais d'en assurer sa mise en œuvre en mobilisant les compétences adéquates. Certains auteurs⁷ considèrent qu'il y a trois principales causes d'échec d'un programme ou d'un projet : échec de décision, échec d'implantation ou échec de la théorie du changement. En considérant que la théorie de changement a été élaborée dans la phase de diagnostic et que les décisions appropriées sont prises par les autorités compétentes, le défi qui reste est celui d'assurer le management du plan d'action pour réaliser les résultats escomptés.

Le plan d'action, au-delà des résultats sous forme de services et produits qui découlent des activités menées, vise à occasionner le développement de nouvelles capacités et des changements de comportement chez les personnes impliquées. Partant de la considération que la culture de gestion des risques est encore faible dans plusieurs communes, il sera peut-être nécessaire de mobiliser des compétences externes qui prendront en charge les fonctions d'accompagnement, d'animation, de communication, de coordination, de gestion, d'évaluation et de capitalisation des actions qui seront menées. Cet accompagnement permettra de contribuer au mieux au renforcement des capacités des individus, des communautés, des organisations impliquées.

Le management du plan d'actions se réalisera à travers les principales activités suivantes :

- Activités d'animation et de sensibilisation
- Activités à caractère technique
- Activités d'organisation et de coordination

Expérience de Yaoundé : Mettre en place une coordination

Afin de répondre aux objectifs de l'axe stratégique 4, il est proposé dans le plan d'action de mettre en place un système de communication fiable à partir d'une plateforme qui assure le partage d'informations et la diffusion des données. En effet, un SAP n'est efficace que s'il permet d'alerter dans les délais les intervenants et les populations concernées par un quelconque risque. Il nécessite aussi de disposer d'une plateforme qui assure le partage d'informations, la diffusion des données. L'architecture de la plateforme proposée, d'une part prend en compte les quatre éléments d'un SAP, d'autre part permettrait de répondre efficacement aux situations d'urgence. Cette proposition, appropriée pour l'approche multirisque, est une solution sociotechnique qui s'appuie sur une technologie simple d'utilisation et prend en considération le contexte local, ainsi que la dimension communautaire. Elle permettra :

- D'alerter dans les délais les intervenants et les populations concernées par les risques,
- D'assurer le partage d'informations et rendre accessible les données capitalisées et structurées

Une telle plateforme d'intégration cartographique permettra d'acquérir, de traiter et de diffuser les données et informations à différents intervenants. Ceux-ci pourront y accéder en disposant chacun d'un email et pourront y déposer des documents, consulter ou télécharger les données suivant le niveau d'autorisation.

⁷ Champagne, F. 2002. La capacité de gérer les changements dans les organisations de santé

Un dispositif de suivi évaluation est aussi important pour garantir le succès des actions entreprises dans le cadre du plan d'action. Cela suppose que préalablement les indicateurs objectivement vérifiables (IOV) aient été déterminés. La méthode du cadre logique permet d'élaborer des indicateurs qui sont des mesures de l'atteinte des objectifs globaux, spécifiques et les résultats.

Il est recommandé d'utiliser la gestion axée sur les résultats qui s'appuie sur le cycle de vie d'un projet et intègre les stratégies, les personnes, les ressources, les processus et outils de mesure pour améliorer la prise de décision, la transparence et la reddition de compte. Au démarrage de la mise en œuvre du plan d'actions seront mis en place des outils de suivi incluant des indicateurs. Afin d'assurer la qualité des activités menées, il est proposé de faire tous les trois mois le point sur l'état d'avancement du projet, les difficultés rencontrées, la programmation de la période à venir.

Compte tenu du caractère innovant et des exigences liées à la gestion des risques, on pourrait envisager une approche d'évaluation à trois niveaux :

- suivi-évaluation continu,
- une évaluation à mi-parcours,
- une évaluation finale.

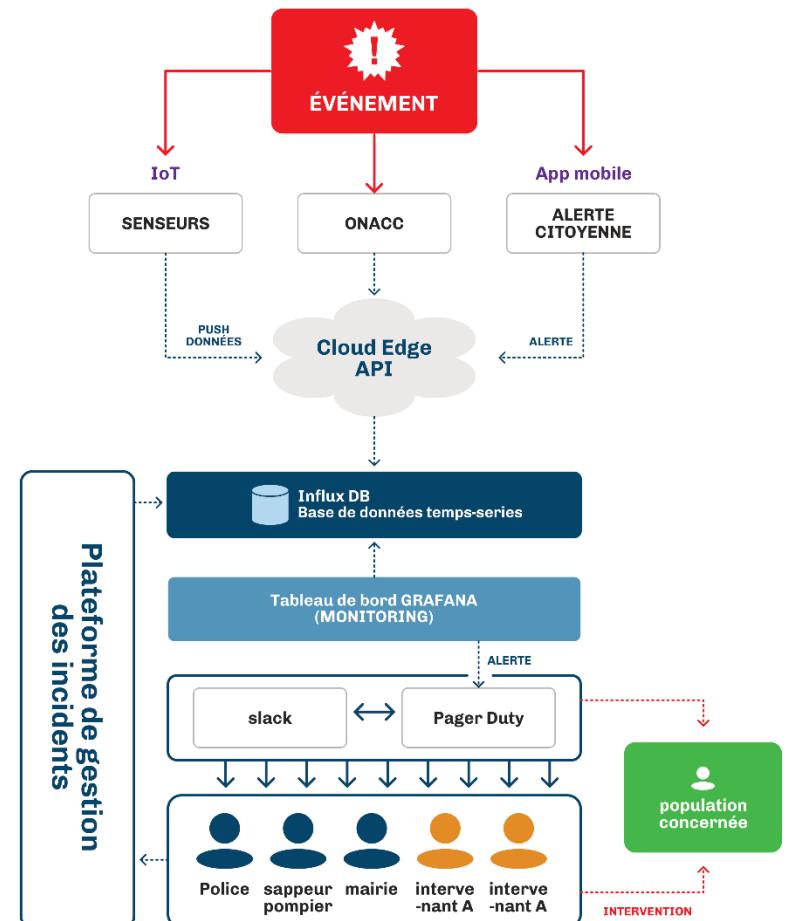


Figure 14 : Schéma d'un modèle de gestion de crise et de coordination des situations d'urgence.

IV.4 Etape 4 : Formalisation du plan d'action

Le plan d'action est finalisé, votre commune dispose maintenant d'un document plus explicite sur la gestion des risques et les situations d'urgence. Les parties prenantes ont pris part au processus qui a permis d'améliorer le niveau de connaissance des uns et des autres sur ce sujet. **Le code général des collectivités locales attribue aux communes la compétence d'élaborer et de mettre en œuvre un plan communal spécifique de prévention des risques et des interventions d'urgence.** Quelle est la forme de ce plan et son contenu ? Quels sont les acteurs impliqués dans son élaboration ?

IV.4.1 Elaboration du plan communal de prévention des risques

En matière de protection civile, il existe des documents de référence tel que le plan de contingence au niveau national et le plan ORSEC au niveau des départements. C'est sur la base de ces documents que d'autres, plus opérationnels tel que le plan communal, devraient être élaborés, ceci pour respecter le principe de conformité.

Au préalable, le Conseil municipal devrait approuver par résolution le plan d'action. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action, la commune aurait à élaborer son plan communal de prévention des risques et d'intervention d'urgence en cas de catastrophes.

En choisissant de procéder à une délibération pour mettre en œuvre le plan d'action de gestion des urgences, les élus prennent connaissance des enjeux liés aux risques, démontrent ainsi tout l'intérêt qu'ils portent sur cette problématique et en font une priorité dans leurs actions. En adoptant le plan d'action, la municipalité assure sa responsabilité de mieux prendre en compte la protection civile et de se préparer à répondre aux situations d'urgence sur son territoire.

IV.4.2 Contenu du document de validation du plan d'action

Le document de validation du plan rappelle les points essentiels qui visent à accroître la capacité de la Ville à apporter des réponses appropriées aux situations d'urgence. De manière sommaire, il présente les axes stratégiques, les objectifs et les résultats du plan d'action, les risques connus sur le territoire, les rôles, les responsabilités et

Présentation de la DPC

Crée par la Loi N° 86/016 du 16 octobre 1986, la DPC est rattachée au MINAT, responsable de la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de protection civile. Sa principale mission est d'assurer « en permanence la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les risques d'accidents graves, de calamités ou catastrophes, ainsi que contre les effets de ces sinistres ». La DPC mène des actions de prévention, de protection et d'organisation de secours à travers les principales activités suivantes :

- Organisation de la protection civile sur toute l'étendue du territoire national,
- Coordination des moyens mis en œuvre pour la protection civile,
- Coopération avec les organismes internationaux et nationaux de protection civile,
- Formation des personnels impliqués dans la protection civile,
- Contrôle de l'aide directe aux victimes de catastrophes.

Principaux chantiers de la DPC

- Plan stratégique de protection civile
- Plan National de contingence (PNC) rédigé en 2002. La révision du PNC, prévues tous les 5 ans et son actualisation chaque année sont de la responsabilité du MINAT. Il s'agit surtout d'aligner cet important document à l'actualité nationale en matière de risques.
- Observatoire national du risque (ONR)
- Programme national de prévention et de gestion des catastrophes (PNPGC)

Principales activités de la DPC

- Rédaction depuis 2002 du rapport annuel sur l'état de la protection civile au Cameroun
- Préparation du plan ORSEC pour les départements et les villes

pouvoirs du conseil municipal, ainsi que ceux du maire, la structure et la modalité de mise en œuvre, les coûts de mise en œuvre du plan d'action, les recommandations. Un canevas de présentation du document de validation du plan d'action est présenté en annexe 6.

IV.5 Etape 5 : Mobilisation des moyens pour mettre en œuvre le plan d'action

Le plan d'action est prêt à être exécuté. Il vous renseigne sur les axes stratégiques, les objectifs, les activités et les coûts. Vous avez aussi pu identifier les ressources disponibles et celles à rechercher. Quand on parle de ressources, il faut penser aux ressources humaines, financières, logistiques et informationnelles nécessaires à la mise en œuvre du plan d'action. C'est à cette étape que le management du plan d'action prend toute son importance. Nous allons examiner quelques points à prendre en considération pour la bonne exécution du plan d'action :

IV.5.1 Les ressources internes disponibles

Il s'agit de répertorier les ressources que la commune est en mesure de mobiliser. Par rapport aux ressources humaines, la commune devra s'assurer d'impliquer des personnes qualifiées de manière temporaire ou sur le long terme au sein du dispositif de gestion des crises. Le système d'alerte précoce à renforcer ou à mettre en place nécessitera aussi de constituer une équipe pour en assurer le fonctionnement. Il serait donc important de vérifier si ces compétences sont disponibles au sein de la commune ou s'il faudra envisager, soit de renforcer les capacités du personnel en place, soit recruter de nouvelles personnes, ou bien faire appel à des consultants externes.

Par rapport aux ressources logistiques, c'est l'acquisition et l'installation des équipements du SAP, d'une salle de gestion des crises, la disponibilité des équipements pour les activités de sensibilisation, de formation et pour les exercices, les équipements informatiques et une bonne connexion internet pour la plateforme d'échange d'informations.

- Organisation de la journée internationale de prévention des catastrophes célébrée chaque année, tous les deuxième mercredi du mois d'octobre
- Organisation des campagnes de sensibilisation,
- Organisation des activités lors de la journée mondiale de la protection civile le 1er mars de chaque année,
- Organisation des exercices de simulation
- Formation à la conduite des opérations de protection civile
- Formation au secourisme et simulation des risques

Mots clés des activités de la DPC

- Prévention
- Formation et information
- Coopération et prospective internationale
- Gestion et suivi des crises
- Mise en œuvre du programme national
- Prévention et gestion des catastrophes

Partenaires clés de la DPC

- Autorités publiques, administratives, traditionnelles : Gouverneurs, Préfets, Sous-préfets, Maires, Chefs traditionnels, etc.
- Ministères : Affaires sociales,
- Organisations internationales de la protection civile : PNUD/OCHA, FICR, UNICEF
- Intervenants de premier ordre : Sapeurs pompiers, Croix Rouge camerounaise
- Organisations de la société civile,
- Secteur privé

Quant aux ressources informationnelles, la commune devrait assurer la collecte, le traitement et la diffusion des données disponibles et nécessaire à différentes organisations qui interviennent dans les situations d'urgence.

Les ressources financières à mobiliser pour la mise en œuvre du plan d'action couvriront les dépenses liées à l'utilisation des moyens répertoriés. La commune devrait aussi prendre en considération les fonds d'urgence à décaissement rapide pour faciliter les interventions dans des délais adéquats.

IV.5.2 Les ressources externes à mobiliser

L'identification et la cartographie des parties prenantes a permis de connaître les acteurs présents sur le territoire, leurs rôles, leurs responsabilités et les contributions qu'ils pourraient apporter. A titre d'exemple vous est présenté ci-joint la collaboration que la Ville de Yaoundé pourrait avoir avec différentes parties prenantes autour de la problématique de l'inondation.

IV.5.3 Quelle réorganisation interne ?

On part de l'hypothèse que la commune est porteuse de l'initiative et que la mise en place du système d'alerte précoce et du dispositif de gestion des crises se fait sous son contrôle. Mettre en place un SAP et en assurer une gestion efficace est un défi important. Ceci suppose qu'il y ait un dispositif de gestion de crise fonctionnel, avec un responsable désigné pour assurer la coordination au niveau communal de la gestion des situations de crises et d'urgence, mais surtout pour organiser les actions de prévention en s'appuyant sur l'Espace de coopération. Grâce à ce dispositif, la commune assurera la coordination de la participation de différents intervenants comprenant les différents services communaux impliqués dans la prévention et la gestion des crises. Ce dispositif est un organe de réflexion et de proposition interdisciplinaire capable de réagir immédiatement dans les situations d'urgence afin de permettre au Maire de prendre les dispositions les mieux adaptées. Il propose au Maire l'ensemble des mesures visant à limiter les effets d'un sinistre, à mettre en sécurité et à protéger les populations.

La mise en place d'un dispositif de gestion de crise au sein de la commune suppose d'assurer l'articulation avec les dispositifs similaires existants au niveau national. Elle permet d'assurer une réelle collaboration entre la commune et les autres partenaires intervenant sur les questions d'urgence et de risques.

Les contributions potentielles des partenaires :

Les organisations internationales : PNUD, FEM...

Déjà impliquées auprès de la DPC, elles seraient disponibles pour apporter leur appui à :

- L'élaboration des plans d'urgence,
- L'organisation des exercices de simulation,
- L'organisation des ateliers et séminaires mobilisant des experts de leurs réseaux,
- La formation et renforcement des capacités : premiers secours...
- L'acquisition du matériel de prévention,
- Les formations des institutions et au niveau des communautés pour prise de conscience des comportements à risque et mesures d'adaptation par rapport aux problèmes qui se posent dans le milieu,
- Les OSC pour l'encadrement de la population sur le terrain,
- Le transfert de technologies.

Les intervenants de premier ordre

Les Sapeurs-pompiers et la Croix Rouge ont une expérience avérée d'intervention en situation d'urgence. Suivant l'article 1 du Décret 2004/058 du 23 mars 2004, Les Sapeurs-pompiers sont « une unité de protection civile, mise pour emploi, à la disposition des autorités administratives et des CTD ». En conséquence ils sont disponibles pour les interventions d'urgence et pour assurer l'organisation des exercices de simulation. La Croix Rouge s'inscrit dans cette logique et peut assurer des formations, utiliser son réseau de volontaires et les comités pour assurer la circulation des informations.

L'existence de ce dispositif occasionnera son intégration dans l'organigramme de la commune et la prise en compte dans différents services concernés par les activités et tâches qui pourront être dévolues à certains responsables et agents.

IV.5.4 Des pistes pour la recherche de financements

Le plan de financement prend en considération les contributions de la commune et celles de plusieurs partenaires. La commune a identifié les différentes initiatives en cours ou en projection, les partenaires institutionnels techniques et financiers qui interviennent sur les questions de risque. Par exemple, il s'agit des projets de la commune en cours ou en prévision dont certains volets peuvent répondre aux objectifs du plan d'action, de la dotation budgétaire de l'Etat, des financements des bailleurs de fonds.

La DPC demeure l'institution privilégiée pour répondre aux préoccupations des communes en matière de protection civile. Votre commune pourrait donc se rapprocher d'elle pour établir un protocole de collaboration en vue d'être accompagnée dans vos activités liées à la gestion des risques et des situations d'urgence.

En effet, dans le cadre de sa mission et à travers plusieurs évènements survenus sur le territoire camerounais, elle a constitué un réseau de partenariat avec les autorités publiques, administratives et traditionnelles, les partenaires techniques et financiers, nationaux et internationaux, les ONG, les organisations de la société civile, le secteur public et les organisations humanitaires. Ainsi, elle dispose d'un vaste répertoire d'informations sur ces différents partenaires.

CRH, DMN

Les institutions scientifiques sont sollicitées suivant le type d'aléa. Elles permettront à la commune de disposer de données fiables, nécessaires à la gestion des risques. Ces institutions disposent de ressources humaines pour apporter cette expertise aux parties prenantes afin de faciliter la compréhension des produits et traduire les données.

Les Organisations de la Société civile

Les associations font déjà des actions de prévention et pourraient jouer le rôle de sensibilisation, grâce à leurs réseaux d'observateurs. Ceux-ci, en relation avec les cadres de la commune pourront mieux retracer les phénomènes liés aux aléas de la ville et repérer les goulots d'étranglement.

Les ministères

La DPC est l'organisation clé pour accompagner le processus. L'élaboration du plan stratégique serait de la responsabilité du ministère concerné par le type de risque et la mise en œuvre des documents de planification et des plans opérationnels est de celle des élus locaux. Ces différentes organisations disposent de ressources que la commune pourrait mobiliser par simple requête.

V. CONCLUSION

En lisant les rapports annuels de la DPC sur l'état des lieux des sinistres et catastrophes, on remarque que l'actualité est souvent dominée par des nouvelles sur les sinistres survenus de part et d'autre sur le territoire dont les causes sont d'origine naturelle ou anthropique. A l'examen de la plupart des catastrophes survenues, on constate que celles-ci auraient pu être évitées si la gestion des risques et la préparation aux situations d'urgence étaient considérées avec plus de sérieux par les gouvernants et par les gouvernés.

Le constat est fait que dans plusieurs communes, les différentes parties prenantes ne sont pas préparées à gérer les catastrophes et qu'il y a nécessité de développer une culture de gestion des risques depuis l'enfance dans les écoles jusqu'à dans les grandes institutions que sont les universités, les ministères, les entreprises. C'est à ce prix que collectivement on arrivera à construire une société résiliente.

La gestion des crises relève des conditions spéciales nécessitant des mesures d'accompagnement, non seulement lorsque la crise survient, mais très en amont pour la prévenir.

La mise en place d'un dispositif de gestion des crises au sein de votre commune est importante pour justifier l'utilité d'un SAP qui est de permettre la réduction des risques, de sauver des vies et d'éviter des dégâts importants. Ainsi, un système d'alerte précoce n'est efficace que lorsqu'il existe des dispositifs permettant une réelle capacité de réponse des différents intervenants et des populations en cas d'alerte. Il est préconisé un dispositif de gestion de crises et un Espace de coopération. Si le premier se construit essentiellement au sein de la commune, l'Espace de coopération est un cadre d'échange et de concertation qui construit et

renforce la collaboration avec tous les acteurs de la commune, préoccupés par la gestion des risques et des situations d'urgence. La coordination est alors nécessaire pour favoriser cette collaboration, permettre le partage de données et des informations, mettre en place des mesures communes et conjointes pour mieux répondre aux situations d'urgence.

L'exploitation d'un SAP s'inscrit dans une approche sociotechnique où l'accent est autant mis sur le volet technique que sur le volet organisationnel. L'existence de l'un des volets sans l'autre occasionnerait l'échec des solutions préconisées. Le volet organisationnel devrait être le préalable qui permettrait d'avoir un SAP efficace.

Dans votre commune, avec l'appui du MINJEC et de la Croix Rouge, et d'autres organisations présentes vous pourriez aussi mettre en place un dispositif de volontariat afin d'assurer un relais auprès des populations en matière de sensibilisation, de connaissance des risques dans leur environnement et de développement de leurs capacités de réponse dans les situations d'urgence.

En plus des recommandations présentées et découlant de l'expérience de Yaoundé, d'autres leçons ont été tirées des temps de concertation et d'échange avec les parties prenantes :

- **La gestion des risques va de pair avec l'aménagement du territoire.** Ainsi, en suivant la démarche préconisée dans ce guide, la mise en place d'un SAP et d'un dispositif de gestion de crises contribuera à accroître la résilience de votre commune ;

- **Les problématiques urbaines se caractérisent de plus en plus par leurs complexités avec les incertitudes et les risques** qu'il faudra nécessairement prendre en compte dans la recherche de solutions. En

conséquence, la pérennité de l'Espace de coopération permettra de maintenir un cadre favorable pour faire prévaloir les compétences collectives, du fait qu'il implique toutes les parties prenantes dans une approche collaborative et participative ;

- Le processus au vu de sa complexité a besoin que soit mobilisées **des personnes compétentes** pour en assurer l'animation,
- Les exercices ont été considérés comme un moyen efficace pour sensibiliser, se mettre en situation, relever les points de blocage, susciter des discussions entre les participants et les préparer aux situations d'urgence. **Le plan d'actions devrait proposer une organisation régulière d'exercices et d'ateliers** ;
- Les quatre principes énoncés (subsidiarité, territorialité, conformité et cohérence) constituent le socle des chaînes de décision, de communication et d'intervention, nécessaires à la gestion des situations d'urgence et des crises et qui doivent interagir en temps opportun et dans les meilleurs délais. La dimension systémique liée à la gestion des risques nécessite aussi **une forte collaboration entre la commune et les différents acteurs et interpelle au premier plan le niveau stratégique**. Ainsi, le Maire, ses conseillers et les autres partenaires de gestion des risques devraient prendre l'habitude de s'asseoir autour d'une table pour discuter du sujet. D'où le Comité de pilotage préconisé parmi les organes de l'Espace de coopération, ou le Comité de coordination du dispositif de gestion des crises.



Figure 15 : Banderole de l'atelier de restitution de l'expérience de Yaoundé

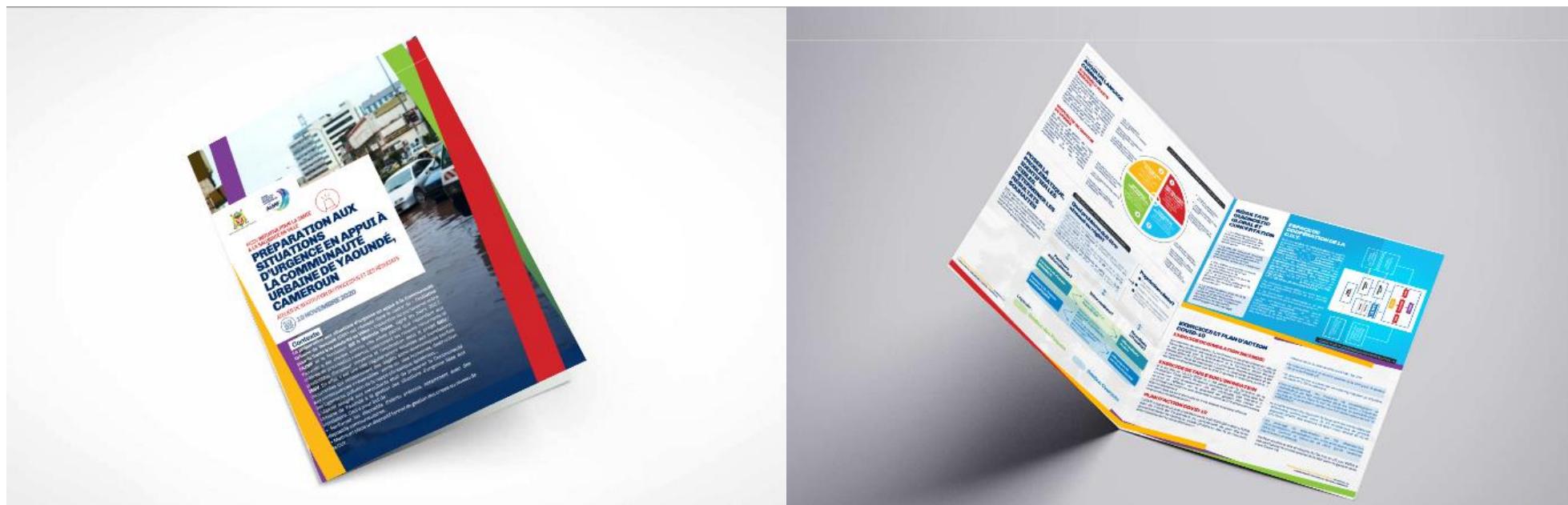


Figure 16 : Document de synthèse de l'atelier de restitution

Annexes

Annexe 1 : Grille d'évaluation des compétences municipales pour la gestion des situations d'urgence

Annexe 2 : Grille d'évaluation du niveau de préparation de la commune aux situations d'urgence

Annexe 3

1. Exemple de matrice des parties prenantes
2. Exemple de diagramme des parties prenantes
3. Exemple de sociogramme des parties prenantes

Annexe 4

1. Grille d'analyse de la documentation
2. Grille d'entretien semi-structuré
3. Fiche technique du groupe de consultation
4. Exemple de grille PESTEL
5. Exemple de FFOM ou SWOT en anglais

Annexe 5

1. Développement sur la théorie de changement
2. Exemple d'organigramme d'un dispositif de gestion des crises
3. Technique de collecte de données pour faire un diagnostic
4. Mode de réponse sociale face aux crises et aux situations d'urgence

Annexe 6 : Document de formalisation du plan d'action de gestion des urgences inondation de la ville de Yaoundé.

Annexe 1: grille d'évaluation des compétences municipales pour la gestion des situations d'urgence

DESIGNATION	Faible				Moyen			Élevé		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Assurer la présence d'une volonté politique forte, capable d'afficher les stratégies dans la durée et déterminer les priorités et de donner sens à l'action										
- <i>L'observation d'un mandat : aval des hautes directions des organisations concernées et obtention d'un mandat clair</i>										
- <i>Identifier les principaux leviers</i>										
- <i>L'engagement des parties prenantes : dégager le personnel et les ressources requises pour permettre la réalisation des travaux;</i>										
- <i>Légitimer le processus d'échanges d'informations : circonscrire les objectifs des échanges, caractère confidentiel et sensible de certaines données</i>										
- <i>Assurer la célérité dans la prise des décisions</i>										
Favoriser un niveau élevé d'interaction et de coopération entre les parties prenantes : État, entreprises privées...										
- <i>Partager une problématique commune et avoir une vision stratégique sur les objectifs à court, moyen et long terme</i>										
- <i>Opportunités de gains communs, compréhensions communes des enjeux</i>										
- <i>Disponibilité effective des personnes à solliciter</i>										
Construire un réseau d'acteurs, faciliter les accords entre eux, susciter des modes de coordination qui rendent plus efficaces l'action publique										

- <i>Adhésion volontaire et un partage intensif de l'information</i>								
- <i>Climat de confiance et de collaboration.</i>								
Assurer l'animation du processus par une personne crédible et expérimentée qui valorise l'approche de l'Espace de coopération								
Evaluer le mode de réponse sociale et valoriser les actions communautaires								
Inscrire le processus dans la durée								
Faire un diagnostic prenant en compte les facteurs politiques, institutionnels, culturels, techniques et temporels								
Évaluer les risques sur le territoire et disposer d'outils d'aide à la décision								

Annexe 2 :

STRATÉGIE MUNICIPALE — CONCEPTION	Ligne de base (avant-projet)	Fin 2019	Fin 2020	Commentaires (<i>évolution pendant le projet</i>)
1/ DIAGNOSTIC				
Identification des principaux risques sur le territoire : analyse des principaux risques et évaluation des conséquences, cartographie.				
Rôle et responsabilité des parties prenantes : recensement des organismes en charge de la gestion des urgences, rôles clarifiés.				
Systèmes de surveillance et d'alerte précoce : existence de dispositifs d'alerte précoce, données disponibles en temps réel				
Identification des besoins de renforcement des capacités municipales en préparation et gestion des situations d'urgence (élus et cadres généraux, techniciens, le cas échéant personnel de secours et volontaires)				
2/ STRATÉGIE				
Formations et activités de renforcements de capacités mises en œuvre				

Mécanismes institutionnels renforcés : processus entre les organismes en charge de la gestion des situations d'urgences.				
Plan(s) d'action municipal(aux) pour la préparation aux situations d'urgence développés, à jour des éléments de diagnostic.				
Indicateurs de suivi-monitoring du plan d'action mis en place				
Solutions pour des publics prioritaires intégrées (<i>catégories vulnérables prises en compte spécifiquement</i>)				
3/ MISE EN ŒUVRE ET PÉRENNAISATION				
Interventions renforcées dans la gestion des situations d'urgence				
Officialisation au sein de la Municipalité de services / personnes en charge de la préparation des situations d'urgence				
Renforcement des stratégies de préparation dans une approche territoriale : plans d'interventions locaux, stratégies d'évacuation, protocoles de communication, avec une attention pour le dernier km et les relais locaux.				

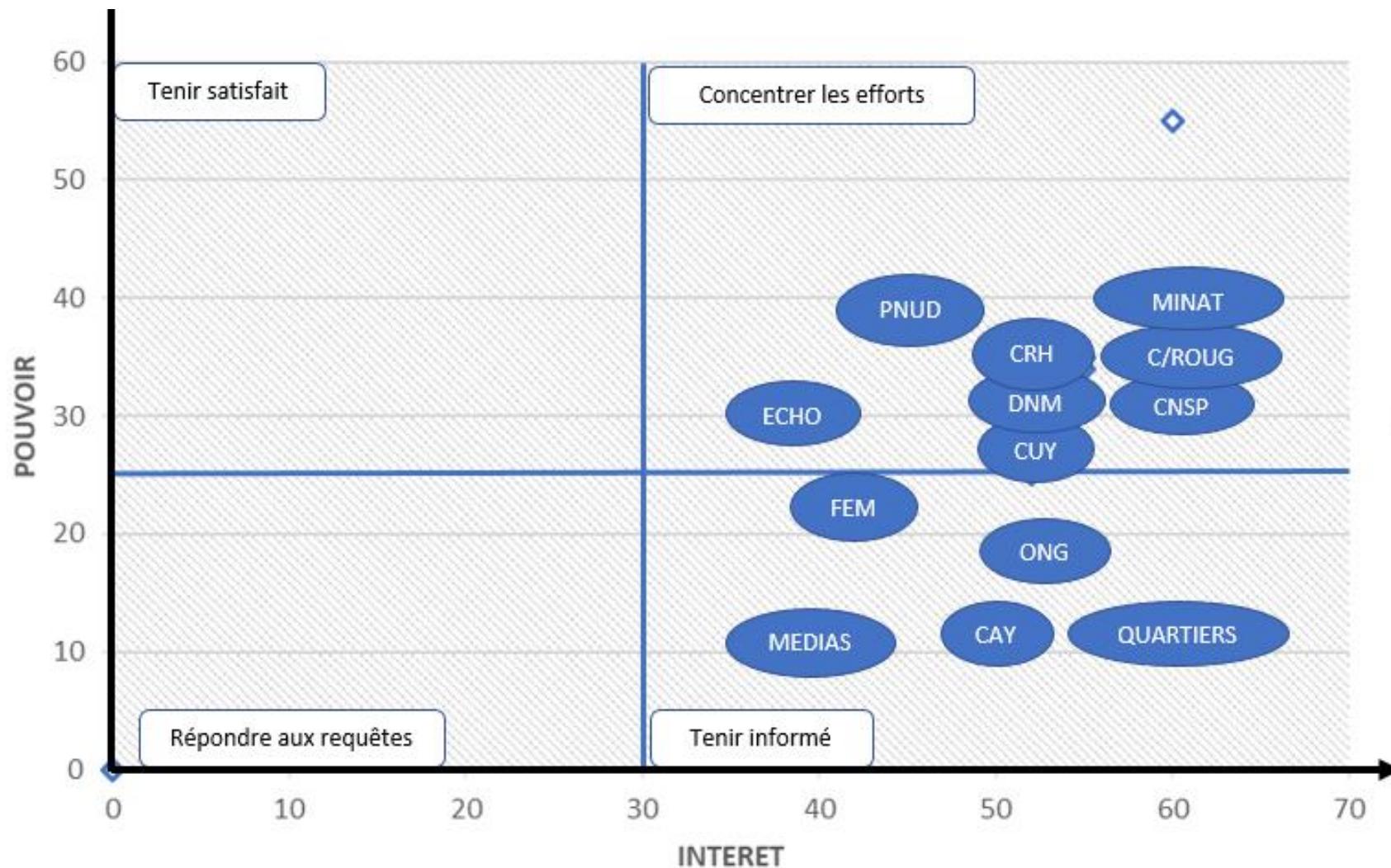
Renforcement des stratégies de sensibilisation : information du grand public (<i>et/ou de publics cibles</i>) sur les risques / dispositifs d'alerte.					
Formalisation d'espaces de dialogue multi-acteurs pour la coordination des situations d'urgence					

Annexe 3 :

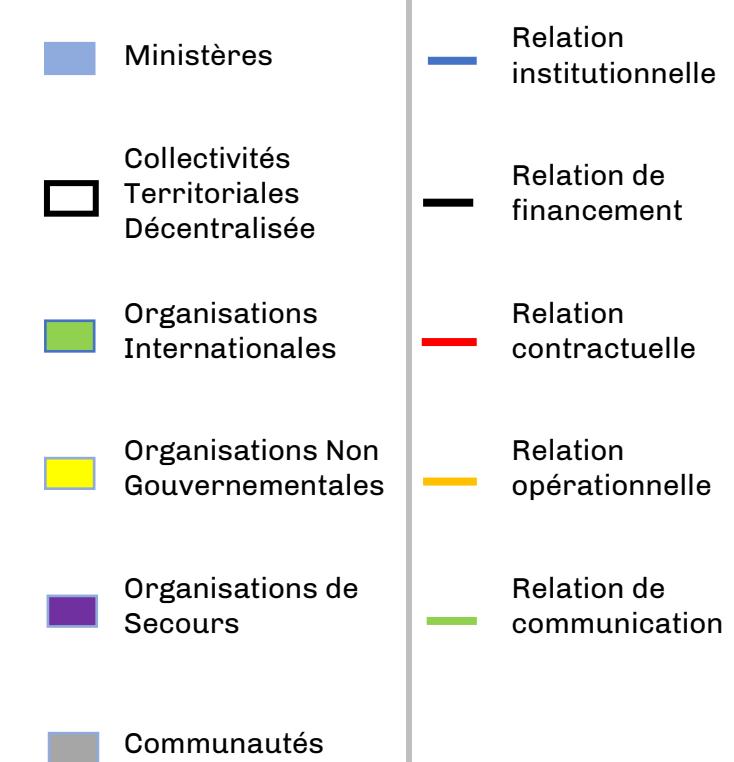
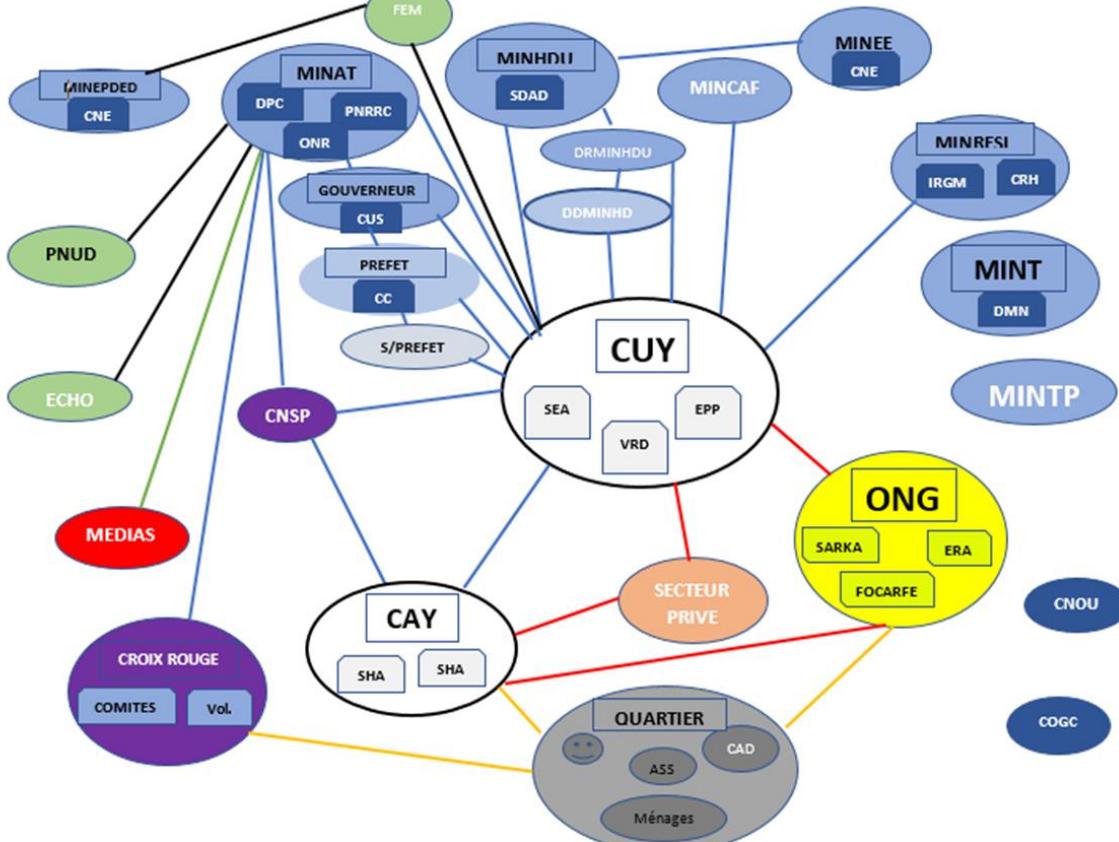
3.1 Matrice des parties prenantes

Organisme	Intérêt pour l'étude	Catégorie Partie Prenante		Rencontre de l'organisme et personne référente identifiée	Degré d'intervention souhaité dans l'étude	Attentes	Enjeux	Plan de communication					
		Primaire	Secondaire					Courriels	Rencontres	Rapports	Présentatio	Ateliers	Autres
Parties prenantes du secteur public													
Partie prenante du secteur parapublic													
Parties prenantes du secteur privé													

3.2 Diagramme des parties prenantes



3.3 Diagramme des parties prenantes



Annexe 4:

4.1 Grille d'analyse de la documentation

COMPOSANTES	ELEMENTS	DESCRIPTIONS/ OBJECTIFS	PRINCIPALES FONCTIONS	OUTILS	QUESTIONS
1. <i>Connaissance du système d'alerte précoce (SAP)</i>	Connaissance des risques				
	Suivi, Prévision, Alerte				
	Capacité de réponse				
	Communication des alertes				
2. <i>Conditions de succès (efficacité) d'un SAP</i>	Transparence				
	Efficacité				
	Flexibilité				
	Faible délai de transmission				
	Continuité				
	Capacité humaine				
	Déclencheur				
	Apolitique				
3. <i>Gouvernance, cadre juridique et institutionnel</i>	Principaux acteurs des alertes précoce				
	Cadre institutionnel				
	Cadre législatif et juridique				

4.2 Grille d'entretien semi structuré

Mission d'expertise dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence en appui à la communauté urbaine de Yaoundé, Cameroun.

Étude commanditée par l'AIMF et la CUY dont les objectifs sont :

- Renforcer les dispositifs d'alerte précoce (information, zonage, plans évacuation, protocoles de maintien des services essentiels), notamment avec des dispositifs communautaires
- Mettre en place un dispositif de gestion des crises au niveau de la CUY.

Démarche de l'étude : participative et collaborative, implication des parties prenantes, construction d'un Espace de coopération

Présentation des Experts :

Présentation du déroulement de l'entrevue : durée, attentes, exploitation...

Identification de l'organisme :

Service/Direction de rattachement :

Répondant : Fonction :

Date entrevue : Heure entrevue : Durée :

INTRODUCTION

	THEMES	QUESTIONS	REPONSES
1	Connaissance du dispositif d'alerte précoce	<ul style="list-style-type: none"> - Qu'est-ce qui existe comme système d'alerte précoce en matière d'inondation (National, Yaoundé) ? - Pouvez-vous nous définir les caractéristiques du SAP (information, zonage, plans évacuation, protocoles de maintien des services essentiels)? - Pouvez-vous nous expliquer le cadre d'implémentation et de la mise en œuvre de ce dispositif (politique, outils, processus, principes)? 	
2	Implication dans le dispositif d'alerte précoce	<ul style="list-style-type: none"> - Êtes-vous impliqué dans le dispositif d'alerte précoce et à quel niveau ? (connaissance des risques ; suivi, prévision, alerte ; capacité de réponse, communication des alertes) - Pouvez-vous nous décrire votre mandat, les ressources et la capacité pour mener les activités de SAP ? 	
3	Appréciation du SAP	<ul style="list-style-type: none"> - Quelle est votre appréciation du fonctionnement du SAP ? - Quelles sont les difficultés ? - Quelles sont vos propositions pour améliorer le fonctionnement du SAP ? 	

4	Collaboration interne et entre les parties prenantes <ul style="list-style-type: none"> - Quel est le niveau d'intérêt des différents services et responsables par rapport à la SAP au sein de votre organisation ? - Quel est le niveau de collaboration entre les différents services et responsables par rapport à la SAP au sein de votre organisation ? <p>Existe-t-il une collaboration entre votre organisation et d'autres parties prenantes ? Lesquelles et sous quelle forme ?</p>	
5	Documentation <ul style="list-style-type: none"> - Quelle est la documentation que vous avez de disponible à votre niveau sur les SAP (juridiques, administratifs, documents d'orientation, rapports...)? 	
6	Dispositif de gestion de crises CUY <ul style="list-style-type: none"> - Que pensez-vous de la mise en place d'un dispositif de gestion de crises au sein de la CUY ? - Existe-t-il une possibilité de contribuer et d'être impliqué dans ce dispositif ? 	
Remerciement Feed-back Suite à donner : <ul style="list-style-type: none"> • Restitution du rapport diagnostic • Espace de coopération : plusieurs rencontres envisagées (29/08/19, 10/09/19) • Élaboration d'un plan d'action chiffré 		

4.3 Fiche technique groupe de consultation

**FICHE TECHNIQUE
LE GROUPE DE CONSULTATION**

Date et heure de la rencontre : 29 août 2019 à 10 heures

But : recueillir des points de vue des responsables des communes d'arrondissement sur la gestion des inondations à Yaoundé

Préparation de la rencontre

Objectifs :

Comprendre la situation actuelle de la gestion de l'inondation dans les différentes communes de Yaoundé, ainsi que la situation souhaitée à l'avenir.

Questions ouvertes à poser :

1. A partir des dernières inondations qu'il y a eu à Yaoundé, pouvez-vous en choisir une que vous trouvez la plus significative ?
2. Comment cette inondation a été gérée ?
 - Comment avez-vous été informé ? Par qui ?
 - Qu'avez-vous eu à faire ? Avec quels moyens ? Avec qui ?
 - Quelle a été la collaboration au sein de votre commune ? Avec la CUY ? Avec les autorités ?
 - Quelles sont les parties prenantes qui ont été impliquées ?
 - Quelle leçon tirez-vous de cet évènement ?
3. Pouvez-vous décrire par les faits ou les données la situation actuelle de gestion d'une inondation ?
 - Exercice sur le niveau de collaboration

4. Qu'est-ce qui doit être amélioré, modifié ou corrigé dans la situation actuelle de gestion des inondations ?
 - Au niveau de la décision, de la communication, de l'intervention ?
 - Au niveau des moyens d'intervention ?
 - Au niveau de la collaboration ?
 - Les parties prenantes qui devraient être impliquées ? Pour faire quoi ?
5. Pouvez-vous décrire à quoi ressemblerait la situation de gestion des inondations si ces améliorations étaient prises en compte ?

Durée de la rencontre : 2h30

Lieu de la rencontre : Communauté Urbaine de Yaoundé

Participants invités : Responsables des 7 communes d'Arrondissement

Ressources matérielles nécessaires : Feuilles mobiles, stylo, post-it...

Synthèse de la rencontre :

Suivi à faire et responsable :

4.4 Exemple de grille PESTEL

DOMAINES	PRINCIPAUX POINTS
POLITIQUE/ INSTITUTIONNEL	<ul style="list-style-type: none"> • Poids important des structures centraux et du pouvoir administratif dans la gestion urbaine • Attributions et compétences peu propices à l'action concertée • L'arsenal juridique ne garantit pas l'opposition et le suivi des documents d'urbanisme • Les compétences, les rôles et les responsabilités en matière de prévention et de gestion ne sont pas précisément déterminées • Absence de politique nationale de prévention des inondations • Insuffisance des institutions spécifiques dans la prévention et la gestion des inondations • Multitude d'acteurs institutionnels engagés dans la gestion des risques sans capacités appropriées • Existence d'organes, d'outils stratégiques et opérationnels pour la gestion des crises : Érection du Corps national des Sapeurs-Pompiers en unité autonome (décret 2004/058 du 23 mars 2004; Observatoire national des Risque créé par Arrêté n°037/PM du 19/03/2003; plateforme Nationale pour la RRC, créée par Arrêté n° 000120/A/MINATD/DPC/CEP/CEA2 du 17/09/2010) • Ancrages institutionnel et juridiques insuffisants dans la gestion des inondations • Existence de plan ORSEC et de plan de contingence au niveau national
ECONOMIQUE/ FINANCIER	<ul style="list-style-type: none"> • Insuffisance des ressources financières et de capacités techniques d'intervention dans les communes • Moyens humains, financiers et logistiques insuffisants pour intervenir dans les actions de prévention ou de gestion des inondations et les autres risques • Les ménages vivant dans les zones inondées engagent des dépenses pour prévenir et gérer les effets dus aux inondations

**SOCIAL/
ORGANISATIONNEL**

- La coordination et la concertation restent presque inexistantes, malgré le fait qu'il y ait une gamme variée d'organismes au niveau national et local
- Pas d'intervenant au niveau central traitant de manière spécifique les questions relatives aux inondations
- Potentialités certaines chez les acteurs disponibles pour intervenir
- Existence dans plusieurs quartiers des organes de développement (CAD, CADEL),
- Responsables traditionnels et chefs de quartiers impliqués dans les actions de leurs quartiers
- Les actions de prévention et de gestion des inondations sont limitées dans la ville et les dispositifs individuels sont souvent assurés au niveau communautaire (ménages, quartier, zone)
- Les actions de grande envergure menées par les collectivités locales décentralisées ou les services techniques de l'État sont très limités sur le plan des moyens humains et matériels

**TECHNIQUE/
TECHNOLOGIQUE**

- Absence de système d'annonce de crues
- Insuffisance des stations pluviométriques
- Insuffisance du réseau de drainage
- Important diagnostic réalisé sur les ouvrages de franchissement, avec des informations sur chaque ouvrage: localisation, section, état, photos
- A partir des différentes études réalisées, La ville de Yaoundé, dispose de données pour constituer une base de données urbaines:
- Élaboration d'un programme d'actions de prévention des inondations dans le cadre du PADY
- Les temps de réponse très courts (1h pour le centre-ville et environ 2h pour les zones périphériques)
- Assainissement coûteux de fait de la topographie de la ville et des fonds de vallée inondables

ENVIRONNEMENTAL	<ul style="list-style-type: none">• Les ouvrages d'assainissement et les cours d'eau sont bouchés ou obstrués par les déchets solides non collectés• Implantation à proximité des beiges des cours d'eau• Empiètement des lits majeurs par les constructions
LEGAL	<ul style="list-style-type: none">• Cadre juridique et règlementaire traitant de la gestion de l'environnement et peu spécifique aux questions d'inondation• Décret n° 2011/408 du 09/12/2011 attribuant au MINATD la protection civile, mais pas de compétence spécifique aux CTD dans ce domaine• CTD assurent la collecte et stockage des déchets ménagers en liaison avec les services compétents de l'État (Décret n° 2012/2809/PM du 26 septembre 2012).• La protection civile relève des attributions du Chef de la Division des Affaires Économiques, Sociales et Culturelles des services du Gouverneur (Décret n° 2008/377 du 12/11/2008)

4.5 Exemple de FFOM

MENACES	OPPORTUNITES
<ul style="list-style-type: none"> • Fortes crues • Topographie et géomorphologie des sites • Hydrographie dense • Interférences opérationnelles avec le MINHDU, MINDCAF • Forte influence de gestion socio-urbaine par "la tolérance administrative" 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité des partenaires au développement à appuyer et accompagner la mise en place du dispositif de gestion des situations de crise • Présence dans l'environnement d'acteurs techniques et financiers publics et privés • Réforme juridique et institutionnelle de la protection civile
FAIBLESSES	FORCES
<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'une culture et de politique de gestion des risques • Données et informations non capitalisées et non structurées • Cloisonnement des services et faible partage des informations • Forte centralisation et polarisation de décision 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité de données et informations récentes sur les inondations • Expérience en mobilisation des financements • Disponibilité de personnes ressources

Annexe 5 :

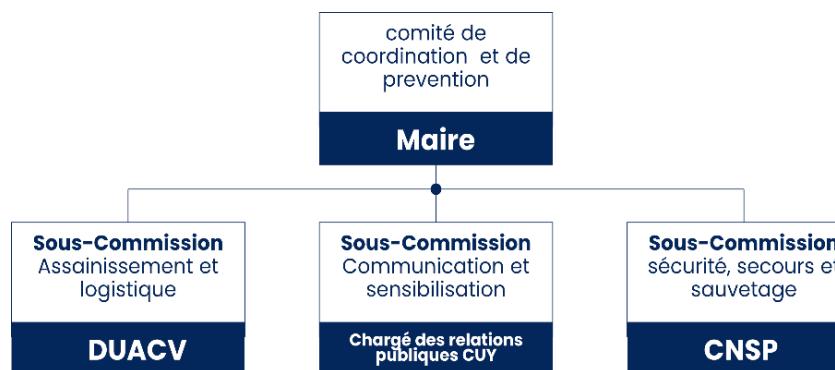
5.1 Développement sur la théorie de changement

Pendant la phase diagnostic de la mission de préparation aux situations d'urgence de la ville de Yaoundé, une activité a porté sur l'élaboration de la théorie de l'action ou de changement. Celle-ci est un ensemble de postulats explicites et implicites qui sous-tendent les actions qui vont être menées et les effets appréhendés. Elle fournit un langage qui permet de communiquer les uns avec les autres, assure la cohérence entre les composantes et contribue au succès d'une action. Elle comprend 5 étapes : l'identification du problème, l'identification des cibles, la détermination des résultats souhaités, les facteurs d'influence, de protection, le choix d'une stratégie qui est justifiée. La stratégie est formulée à partir des hypothèses qui sont formulées, hypothèses qui peuvent être causale, liées à l'intervention ou liées à l'action.

Cette activité a permis d'élaborer la théorie de changement résumée sous forme de graphique à la page 23 et d'en dégager plusieurs enseignements. Notamment :

- La problématique devrait être convenablement formulée et les cibles bien identifiées,
- Pour les problèmes d'inondation à Yaoundé, les efforts et les actions engagées jusqu'alors portaient sur la recherche et la mise en œuvre des solutions aux problèmes d'assainissement. Même les opérations d'urgence entreprises sont davantage orientées vers l'amélioration et le fonctionnement des ouvrages d'assainissement et la correction des dysfonctionnements.
- La gestion des risques qui nécessite la prise en compte réelle des facteurs de risques naturels n'est réellement pas effective. Elle demeure encore une culture à développer au niveau des différentes parties prenantes.

5.2 Exemple d'organigramme d'un dispositif de gestion des crises



5.3 Technique de collecte de données pour faire un diagnostic

L'approche participative et collaborative a été utilisée pour l'expérience de Yaoundé. La technique de collecte comprend :

- **l'analyse de la documentation** : elle est faite à partir d'une grille d'analyse préalablement élaborée et permet de comparer la situation actuelle à un état de référence afin de tirer les conclusions. L'état de référence est déterminé à partir des principes retenus et préconisés par les Nations unies en matière de prévention et de préparation aux urgences,
- **les entretiens semi structurés** : ceux-ci se font avec les responsables des différentes organisations préalablement identifiées. Le temps de chaque entretien est estimé à 1h30, voire maximum 2h, sur la base d'une grille d'entretien,
- **les Groupes de consultation** : ils sont organisés avec les responsables de plusieurs organisations partageant les mêmes problématiques pour recueillir leurs points de vue sur un sujet. La rencontre dure environ 2h30. Une fiche technique préalablement préparées décline les objectifs et le déroulement de la consultation.

5.4 Mode de réponse sociale face aux crises et aux situations d'urgence

Quatre principaux modes de réponse sociale peuvent être distingués en situation de crise latente ou en cas d'urgence (mode 1 : absorption passive de l'endommagement répété, mode 2 : acceptation de l'endommagement, mode 3 : réduction de l'endommagement, mode 4 : modification radicale a priori sur les conséquences des désastres)

A chaque mode correspondent des actions ou comportements :

- **Mode 1** : absence de conscience du risque chez l'individu et/ou absence de préparation à la crise chez la communauté. Ceci se reflète par la panique et la fuite. Dans ce cas, l'endommagement est maximal et les coûts d'ajustement post catastrophes sont élevés
- **Mode 2** : solidarité et entraide des communautés
- **Mode 3** : Plans de protection et d'évacuation
- **Mode 4** : Planification urbaine préventive à long terme, mode d'occupation des sols, délocalisation des populations menacées

Pour passer d'un mode de réponse sociale à l'autre, il existe 3 seuils socio-culturels de comportement à franchir : seuil 1 : la prise de conscience, seuil 2 : l'action de « mitigation » ou atténuation des dommages, seuil 3 : le refus menant à une modification radicale.

Deux principales variables sont considérées tout au long d'une courbe : la volonté politique et l'action communautaire. Lorsque les deux variables se trouvent au sommet de la courbe, l'endommagement est minimal et la capacité de réponse adéquate. Par contre si l'une ou l'autre est au bas de la courbe, l'endommagement est maximal et les coûts d'ajustement post catastrophes très élevés.

Annexe 6 : DOCUMENT DE FORMALISATION DU PLAN D'ACTION DE GESTION DES URGENCES INONDATION DE LA VILLE DE YAOUNDÉ

SOMMAIRE DU FORMAT :

1. Liste des acronymes et des sigles
2. Mot du maire
3. Liste de diffusion
4. Objectifs et résultats du plan d'action urgence inondation
5. Risques connus présents sur le territoire
6. Rôle, responsabilités et pouvoirs du conseil municipal
7. Rôle, responsabilités et pouvoirs du maire
8. Structure et modalités de mise du plan d'actions
9. Organisation municipale de l'équipe de gestion des crises et urgences
10. Présentation du plan d'action de gestion des situations d'urgence à mettre en œuvre.
 - Les axes stratégiques du plan d'action
 - Les objectifs par axes stratégiques
 - Le coût de mise en œuvre du plan d'action
 - Les recommandations de mise en œuvre du plan d'action

GUIDE MÉTHODOLOGIQUE DE PRÉPARATION AUX SITUATIONS D'URGENCE À DESTINATION DES COMMUNES DU CAMEROUN

La plupart des communes du Cameroun sont régulièrement soumises à des risques dont certains sont récurrents et prédictibles, à l'exemple des inondations. Ces phénomènes, bien que d'ampleur moyenne, occasionnent souvent des dégâts importants du fait, entre autres, d'une faible implication de la municipalité ou d'une réponse inadéquate dans les situations d'urgence, à cause de l'absence de stratégie municipale. Compte tenu du fait que les villes connaissent régulièrement des menaces de toutes sortes, l'approche multirisque est de plus en plus préconisée.

Comment mieux préparer les municipalités du Cameroun aux situations d'urgence sur leur territoire ? Telle est la principale question à laquelle le présent guide répond.

Il s'adresse aux élus, aux autorités administratives, aux intervenants de premier ordre dans les situations d'urgence, aux responsables des services déconcentrés de l'État et des services des municipalités, aux institutions scientifiques, aux organisations de la société civile, aux médias et à tout citoyen désireux d'accroître leur connaissance sur les avenues possibles pour gérer les situations d'urgence dans une commune.



Ce guide a été réalisé avec l'appui financier de la
Fondation Bill & Melinda Gates