



# La gestion humanitaire des inondations dans une commune de Niamey

---

Hamani Oumarou et Abdourahamane Oumarou

Rapport  
Octobre 2017

---

**Urban**

---

*Keywords:*  
Urban Crises, Inondations,  
Niamey, Gestion, décentralisation,  
politiques publiques

## À propos des auteurs

Dr. Hamani Oumarou, LASDEL; Abdourahamane Oumarou, LASDEL

Corresponding author e-mail : Dr. Hamani Oumarou, LASDEL, hamani@lasdel.net

## Une production du Human Settlements Group de IIED

Le Human Settlements Group s'efforce de réduire la pauvreté et d'améliorer la santé et les conditions de logement dans les centres urbains d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Il cherche à conjuguer ces travaux à la promotion d'une bonne gouvernance, de relations rurales-urbaines et de modèles de développement urbain plus durables d'un point de vue écologique.

## Remerciements

Un travail de recherche n'est possible que grâce au concours de plusieurs acteurs à qui l'on reste reconnaissant. Je tiens dans un premier temps à remercier l'IIED pour avoir accepté de financer la présente étude. Diane Archer et Alexandra Norodom trouveront ici l'expression de ma gratitude pour leur travail professionnel de « coaching » ainsi que les différents relecteurs anonymes des versions antérieures du présent rapport. Mes remerciements s'adressent également aux personnes auprès desquelles les entretiens ont été conduits.

Published by IIED, Octobre 2017

Oumarou, H. 2017. *La gestion humanitaire des inondations dans une commune de Niamey*. IIED Rapport. IIED, London.

<http://pubs.iied.org/10835FIIED>

ISBN 978-1-78431-495-8

Printed on recycled paper with vegetable-based inks.

International Institute for Environment and Development  
80-86 Gray's Inn Road, London WC1X 8NH, UK  
Tel: +44 (0)20 3463 7399  
Fax: +44 (0)20 3514 9055  
[www.iied.org](http://www.iied.org)

 @iied

 [www.facebook.com/theIIED](http://www.facebook.com/theIIED)

Download more publications at <http://pubs.iied.org>

IIED is a charity registered in England, Charity No.800066 and in Scotland, OSCR Reg No.SC039864 and a company limited by guarantee registered in England No.2188452.

Au Niger, les inondations se situent en deuxième position des catastrophes naturelles après les sécheresses. Dans la ville de Niamey, l'arrondissement communal 5 situé sur la rive droite du fleuve Niger subit de façon régulière des dégâts liés à cette catastrophe. A la grille d'analyse mobilisée pour en expliquer les causes et les conséquences, (pression croissance démographique urbaine, occupation incontrôlée des zones potentiellement exposées aux risques d'inondations et défaillances du réseau d'assainissement de la ville, etc.), les inondations dévoilent un « terrain ethnographique » permettant un aperçu sur les processus de décentralisation à travers l'analyse de la capacité des autorités municipales à faire face seules à des catastrophes naturelles.

## Table des matières

|   |           |   |           |
|---|-----------|---|-----------|
| <b>Résumé</b>   | <b>4</b>  | 4.2 L'anticipation, la communication entre acteurs                                    | 23        |
| <b>Introduction</b>   | <b>5</b>  | 4.3 Un rôle plus affirmé de l'État  | 24        |
| <b>1 Problématique, revue de la littérature, objectifs et intérêt de la recherche</b>                     | <b>8</b>  | 4.4 La collaboration au sein du Dispositif national                                   | 24        |
| 1.1 Les inondations à Niamey : revue de la littérature  | 8         | <b>5 La gestion des inondations « en actes »</b>                                      | <b>25</b> |
| 1.2 Objectifs et intérêt de la recherche  | 12        | 5.1 Étude de cas : gestion des inondations dans l'arrondissement communal 5 de Niamey | 25        |
| <b>2 Cadre général de gestion et de coordination des interventions en cas d'inondations</b>               | <b>14</b> | 5.2 Les contraintes relatives à la coordination des interventions                     | 27        |
| 2.1 Le Plan de contingence multirisques   | 14        | <b>6 Des initiatives pour une solution durable face aux risques d'inondation</b>      | <b>29</b> |
| 2.2 Le Secrétariat permanent régional de prévention et de gestion des catastrophes et crises alimentaires | 15        | 6.1 Projet de gestion des risques de catastrophes et de développement urbain          | 29        |
| 2.3 La Cellule de coordination humanitaire  | 17        | 6.2 Plan de relogement des sinistrés hors des zones à risque                          | 30        |
| <b>3 Les acteurs de la gestion des inondations et leurs interrelations</b>                                | <b>18</b> | <b>Conclusion</b>   | <b>31</b> |
| 3.1 Les services publics de l'État  | 18        | <b>Annexe</b>   | <b>33</b> |
| 3.2 Les services des collectivités territoriales  | 19        | <b>Liste des sigles</b>   | <b>34</b> |
| 3.3 Les partenaires humanitaires  | 21        | <b>Bibliographie</b>  | <b>35</b> |
| <b>4 Les synergies autour de la gestion des inondations</b>   | <b>23</b> |   |           |
| 4.1 Les groupes de travail ou clusters : lieux de partage et de capitalisation d'expériences              | 23        |   |           |

# Résumé

*Une centralité dans un contexte de décentralisation.* A côté de la faible capacité des autorités communales à réguler l'occupation des zones inondables par les populations, on observe que l'Etat central, représenté par le Gouvernorat de la région de Niamey, maintient une centralité en matière de définition et de mise en œuvre de la gestion des inondations.

Cette velléité centralisatrice est en porte-à-faux avec les « nouvelles » exigences de l'action publique fondées sur l'inclusion active et collective des différents acteurs. Dans la commune 5, les acteurs décentralisés (commune) et locaux (communautés) étant réduits à jouer des rôles totalement marginaux face au gouvernorat. Les revendications des Conseillers élus et des agents des services techniques communaux sont révélateurs de cette quête d'inclusion dans la définition et la mise en œuvre de la gestion des inondations ;

*Les inondations, une réalité complexe.* La gestion des inondations est une réalité complexe ; elle met en interactions une grande diversité d'acteurs aux intérêts différents : Etat central, Etat décentralisé, partenaires techniques et financiers, communautés locales. Ces interactions révèlent un déficit de coordination des interventions sur le terrain. La faible coordination des actions qui caractérise la gestion des inondations limite l'efficacité des « offres » proposées aux communautés sinistrées en cas d'inondations ;

*Une politique publique introuvable.* À l'échelle locale, l'émergence de politiques publiques autour de la gestion des inondations est encore au stade

embryonnaire. La commune s'investit aux côtés de ses partenaires, pour apporter des solutions conjoncturelles à un problème qui se « structure » et qui exige des solutions de long terme. Dans la perspective de la politique de transfert des compétences enclenchée par l'État, les communes seront appelées à jouer des rôles de premier plan en matière de planification et de mise en œuvre des activités de gestion humanitaire ;

*Un processus d'institutionnalisation de la gestion humanitaire.* La gestion humanitaire trouve un ancrage institutionnel suite à la création en 2012, puis remplacé en 2016 par un ministère de l'Action humanitaire et de la Gestion des catastrophes. Cette institutionnalisation témoigne de l'engagement de l'État du Niger à inscrire la gestion des crises humanitaires au rang des priorités nationales, donc en tant que politique publique. Toutefois, cet effort bute objectivement sur les faibles capacités financières de l'État à exécuter une telle mission ; la mise en œuvre du Plan de réponse humanitaire étant essentiellement financée par les partenaires techniques et financiers.

*Les inondations, un problème social.* Les inondations ne sont pas exclusivement liées à des problèmes de gestion technico-administrative. Leur analyse dévoile des inégalités sociales qui s'expriment à travers une occupation discriminante de l'espace urbain. Elles sont révélatrices, pour reprendre les réflexions de Revet (2009), « des processus socialement construits ». En cela les inondations se posent comme un problème des sciences sociales.

# Introduction

Les inondations sont désormais au cœur des risques de catastrophes auxquels est confronté le Niger. Elles se situent en deuxième position des catastrophes naturelles après les sécheresses<sup>1</sup>. Déjà structurellement en butte à l'insécurité alimentaire, le pays se heurte depuis quelques années à des inondations à répétition. Dans la ville de Niamey, l'arrondissement communal 5 situé sur la rive droite du fleuve Niger subit de façon régulière des dégâts liés aux inondations. Les statistiques révèlent une fréquence presque bisannuelle des inondations au niveau de la région de Niamey (Mamadou Ibrahim, 2014). En effet, aux inondations de 1996 ont succédé celles de 1998, de 2010, de 2012 et celles de 2013. Ces vagues d'inondations cycliques sont exacerbées par une croissance démographique urbaine, une occupation incontrôlée des zones potentiellement exposées aux risques d'inondations et les défaillances du réseau d'assainissement de la ville.

Placées au centre des préoccupations politiques et de la gouvernance communale, les inondations cachent des réalités complexes au regard des facteurs qui les engendrent. S'il est désormais admis que les fortes précipitations en sont le déclencheur, les inondations révèlent la faiblesse structurelle des politiques d'urbanisation et des causes anthropiques. Elles mettent également en question les capacités des autorités à répondre à des demandes sociales croissantes en matière de logement, de moyens de communication, d'accès à l'eau et à l'électricité.

Pour accompagner les efforts des autorités nationales et communales, des partenaires humanitaires s'investissent dans la gestion des inondations. Si ces interventions trouvent leur expression dans l'élaboration et la mise à jour d'un Plan national de contingence, on observe également le déploiement des partenaires sur le terrain opérationnel de la gestion des inondations. Comment se (re)définissent sur le terrain les relations de coopération entre l'État, les acteurs humanitaires et la commune ?

Prenant le cas de l'arrondissement communal 5 de la ville de Niamey, la présente recherche tente de saisir et d'analyser les formes de collaboration entre « l'État » et une diversité « d'acteurs non étatiques » engagés dans la gestion des inondations. L'État ainsi que les acteurs

non étatiques seront considérés dans leur caractère hétérogène afin d'isoler les formes de coopération propres à chacune des catégories et les types de rapports qui lient les catégories entre elles.

Avec la décentralisation, les communes se trouvent investies de nouvelles responsabilités qui, parfois, dépassent leurs réelles capacités d'exécution. Dans cette perspective, l'arrondissement communal 5 constitue une illustration parfaite, parce qu'il est constamment en proie à des inondations.

L'analyse de la capacité de l'arrondissement communal 5 en matière de gestion des inondations est un point d'entrée pour saisir l'(in)existence de politiques publiques locales en la matière. En quoi la récurrence des inondations et leur gestion introduisent-elles des changements dans l'organisation et le fonctionnement du conseil municipal de l'arrondissement communal ? À partir du cas des inondations, notre recherche s'efforce de saisir comment les communes parviennent à intégrer les nouvelles responsabilités qui leur sont confiées et à s'en acquitter.

## Les objectifs de la recherche

- Développer une recherche collaborative entre le LASDEL, l'arrondissement communal 5 et les ONG humanitaires intervenant dans cette entité décentralisée ;
- Produire des connaissances sur la gestion humanitaire, ses logiques, ses enjeux et les interactions entre acteurs qui lui sont associés ;
- Dresser une cartographie des acteurs institutionnels impliqués dans la gestion des inondations de 2013 dans l'arrondissement communal de Niamey 5 et observer l'évolution de la configuration de ces acteurs entre 2012 et 2013 ;
- Identifier la régulation du fonctionnement du « dispositif » d'intervention humanitaire en théorie et sa mise en œuvre concrète sur le terrain ;
- Documenter les bonnes pratiques observées dans le processus opérationnel de réponses aux inondations par les différents acteurs.

<sup>1</sup> Rapport d'évaluation des capacités nationales pour la réduction des risques de catastrophes au Niger, 2014

## La méthodologie

La méthodologie de collecte des données est de type qualitatif. Elle repose essentiellement sur des entretiens semi-directifs réalisés auprès d'acteurs stratégiques, sorte d'agrégats des individus autour d'un enjeu particulier. Nous avons rencontré divers acteurs : représentants de l'administration publique, autorités communales et acteurs communautaires (voir l'Annexe). La collecte des données a été réalisée du 22 septembre au 10 octobre 2016. A partir d'un corpus d'une vingtaine d'entretiens, le présent rapport révèle que la gestion des inondations constitue un enjeu national et local important au regard des ressources qui lui sont rattachées (symboliques, financières, politiques, économiques).

Une analyse de la documentation disponible a été initialement conduite durant le mois de juin 2016. Cette revue de la littérature a permis de situer le problème de la gestion des inondations aussi bien dans la sous-région ouest-africaine qu'au Niger. Elle a également débouché sur des pistes de recherche que nous avons intégrées à notre protocole de recherche initial.

## Structure du rapport

Le rapport comprend six parties. La première est consacrée à une revue de la littérature, après quoi nous nous attachons, en deuxième partie, à présenter le cadre général de gestion des inondations, avec en toile de fond le Plan national de contingence. La troisième partie porte sur la présentation des acteurs de la gestion des inondations à laquelle succède un point sur les synergies entre les différents acteurs. La quatrième partie s'intéresse à la gestion des inondations « en actes ». À partir d'un cas particulier, nous tentons de saisir un processus de gestion des inondations dans un arrondissement communal de la ville de Niamey. Enfin, nous examinerons les initiatives susceptibles d'apporter une solution durable aux inondations.

## Présentation de l'arrondissement communal 5 de Niamey<sup>2</sup>

L'histoire de la ville de Niamey peut être relatée à travers cinq temps forts à partir de 1966 :

- En 1966, en application de la loi n°66-035 du 1er septembre 1966, Niamey devient une ville puis, sera assimilée à un arrondissement par décret de novembre 1967.
- En 1979, Niamey est subdivisée en cinq entités administratives appelées « districts » et se trouve dirigée par un préfet maire.

- En 1988, la ville est érigée en communauté urbaine par décret n° 88-393/PCMC/MI du 29 novembre 1988, en application de l'ordonnance n°28 du 28 avril 1988 relative au plan urbain de référence. Ce moment sera marqué par la subdivision de la ville en trois communes avec, à leur tête, des administrateurs délégués (nommés par décret) et coiffés par un préfet président.
- La loi n°2002-015 du 11 juillet 2002 crée la communauté urbaine de Niamey (CUN) dirigée par un gouverneur. Cette loi divise la ville en cinq communes dirigées chacune par un maire élu.
- L'ordonnance n°2010-56 du 17 septembre 2010 érige la communauté urbaine de Niamey en ville composée de cinq arrondissements communaux. Depuis lors, ce sont les conseillers de ville, dirigés par un président du conseil de ville, qui gèrent au quotidien la capitale.

Située dans la partie occidentale du Niger, la ville de Niamey s'étend sur environ 250 km<sup>2</sup>. La ville connaît un accroissement accéléré de sa population qui dépasse ses capacités d'offres d'infrastructures sociales. Sa superficie ne cesse de s'étendre. De 800 hectares en 1960, sa superficie est passée à environ 20.000 hectares en 2016.

Sur le plan démographique, de 242 973 habitants selon le recensement général de la population de 1977, la population de Niamey dépasse aujourd'hui le million d'habitants. Selon le recensement général de la population et de l'habitat de 2012, elle atteint 1.011.277 habitants. Selon les projections démographiques, cette population atteindra 1.959.077 habitants à l'horizon 2025.

L'accès au foncier dans la commune 5 de Niamey s'opère suivant deux filières, la filière « officielle » et la filière « coutumière » (Issaka et Badariotti, 2013 : 297). En raison de ses faibles capacités financières, une grande partie de la population d'origine rurale attirée par la ville qui s'installe dans la commune 5 accède au foncier par la filière coutumière. Cette filière offre aux populations des espaces d'habitation dans des zones inondables où prédomine des habitats en banco. Moins coûteux et d'accessibilité facile, le banco résiste mal aux agressions de l'eau :

*« Les lotissements coutumiers dans lesquels il [le banco] constitue le matériau de l'habitat dominant, sont situés soit au bord ou sur les bras morts du fleuve Niger. D'où leur grande vulnérabilité car situés en zone inondable » (Issaka et Badariotti, 2013 : 298)*

<sup>2</sup> Pour cette section de l'histoire de la ville de Niamey, je me suis inspiré de la description faite par Amadou Oumarou, dans un article récent sur les inondations à Niamey, (Cf. Oumarou, 2016).

La commune 5 est une zone vulnérable aux inondations en raison de la faible profondeur de la nappe phréatique ; paradoxalement, elle est faiblement pourvue en réseau de drainage des eaux (*ibid.*). Les populations qui s'y installent recourent à des stratégies d'occupation foncière pour s'assurer une propriété foncière à Niamey.

### Les conditions d'enquête

Dans l'ensemble, les enquêtes se sont déroulées dans de bonnes conditions. Une grande majorité des acteurs initialement identifiés pour les entretiens n'était pas concernée par les inondations. Nous avons alors été orientés vers d'autres interlocuteurs avec lesquels il nous a fallu organiser des rendez-vous.

Les inondations ne semblent pas constituer une réelle préoccupation pour les acteurs interviewés. Nous avons été frappés par la banalisation de la question au cours des entretiens réalisés auprès de nos interlocuteurs. De fait, les inondations sont gérées avec des dispositifs d'action humanitaire plutôt qu'avec des dispositifs de développement (résilience et manque d'infrastructures). Les autorités municipales et les partenaires techniques s'investissent davantage dans la gestion de l'urgence que dans une gestion à long terme des inondations. Les dispositifs de l'État en charge de la gestion des inondations confirment ce constat. De plus, on note une grande faiblesse des autorités à faire respecter les lois relatives à l'occupation des terrains à Niamey, notamment les zones inondables, ce qui relance continuellement le débat sur les inondations dans la ville de Niamey.

## 1

# Problématique, revue de la littérature, objectifs et intérêt de la recherche

## 1.1 Les inondations à Niamey : revue de la littérature<sup>3</sup>

Le présent rapport tente de dresser un état des connaissances sur les inondations à Niamey et, de façon plus générale, au Niger. Il s'appuie sur les données de seconde main tirées de la littérature grise (rapports) et de la littérature savante. Le travail s'inscrit dans les objectifs 2 (*Produire des connaissances sur la gestion humanitaire, ses logiques, ses enjeux et les interactions entre acteurs qui lui sont associés*) et 3 (*Dresser une cartographie des acteurs institutionnels impliqués dans la gestion des inondations de 2013 dans l'arrondissement communal 5 de Niamey et observer l'évolution de la configuration de ces acteurs entre 2012 et 2013*).

Depuis plusieurs décennies, l'Afrique subsaharienne fait face aux conséquences des changements climatiques. Ces derniers se traduisent par la récurrence de phénomènes extrêmes comme les sécheresses et les inondations.

À l'instar des pays d'Afrique de l'Ouest, le Niger subit de fortes pluies provoquant de graves inondations, notamment en milieux urbains. En effet, un rapport de l'AGRHYMET constate « *une hausse exponentielle du nombre d'inondations consécutives à de fortes pluies. Ce nombre est passé en moyenne à moins de deux (2) par an avant 1990 à plus de huit (8) en moyenne par an au cours des années 2000* » (AGRHYMET, 2013).

De nombreuses villes de l'Afrique de l'Ouest sahélienne sont affectées de manière récurrente par des inondations urbaines. Par exemple, « *entre le 1<sup>er</sup> et le 2 septembre 2013, Ouagadougou a enregistré 263 mm de pluies ayant provoqué des inondations dans la ville, occasionnant 150.000 sinistrés, 8 morts et la destruction de plusieurs ponts* » (AGRHYMET, 2013).

<sup>3</sup> Cette revue de la littérature a été réalisée par mon assistant, Abdourahamane Oumarou. Elle a été par la suite corrigée et complétée par le responsable du programme de recherche, Dr. Hamani Oumarou.



L'ampleur grandissante que prend ce phénomène extrême d'inondation dans les villes africaines en général, et celles du Sahel en particulier, suscite un intérêt social, économique et politique croissant. Il interpelle également les chercheurs de diverses disciplines. Si nous pouvons nous accorder sur l'ampleur des dégâts causés par les inondations, nous restons cependant très prudents sur les chiffres que proposent les autorités politiques et sur la façon dont ils sont produits.

Au Niger, la ville de Niamey n'échappe pas au phénomène et enregistre une série d'inondations en 1994, 1998, 2010, 2012 et, dans une moindre ampleur en 2013 (Mamadou Ibrahim, 2014). Les inondations à Niamey sont liées aux crues exceptionnelles du fleuve Niger, provoquées par les fortes pluies enregistrées au niveau local et au Burkina Faso d'où partent certains bras du fleuve. À cela s'ajoute l'expansion de la ville qui se traduit par une urbanisation des zones exposées aux inondations, accentuant ainsi les risques d'inondations et les dégâts.

C'est dans ce contexte que Niamey enregistre les pires inondations de son histoire récente en 2012. Rappelant les inondations de 2012 qui « *ont considérablement endommagé les infrastructures socio-économiques de base et les périmètres irrigués le long du fleuve et de la Komadougou, le bilan fait par l'État du Niger fait ressortir 16.430 ménages sinistrés soit 547.521 personnes affectées dont 102 pertes en vies humaines ainsi que des milliers d'hectares de terres de cultures [inondées]* » (Le Sahel Dimanche, 2015).

Nous sommes conscients que certains chiffres avancés sont fantaisistes (Morten, 2013). Mais là n'est pas la question ; cette fantaisie témoigne de l'enjeu que représente la production de chiffres dans le contexte des inondations et pose le défi de la fiabilité des données sur les inondations. Nombre de travaux appuient les fonctions politiques par des chiffres en guise d'instrument de contrôle de l'État et d'outils de négociation avec les partenaires extérieurs.

Cette revue se concentre essentiellement sur les études d'évaluation et de gestion des risques d'inondation en général et ceux de la ville de Niamey en particulier. Il ne s'agit donc pas dans ce texte de s'étaler sur la situation globale du Niger. Les informations tirées des différentes lectures peuvent être regroupées en quatre points principaux : 1) Causes et nature des inondations ; 2) Impacts socio-économiques et politiques des inondations ; 3) Ripostes aux inondations ; 4) Mesures d'anticipation des inondations.

### 1.1.1 Causes et nature des inondations

Les inondations ne sont pas un phénomène nouveau au Niger. Depuis le début des années 1990, on constate cependant une augmentation des inondations sur l'ensemble du territoire nigérien. En effet, selon une étude réalisée en 2013 par l'Institut de la Recherche en Développement (IRD), au Niger, les inondations récurrentes depuis une décennie touchent presque toutes les régions à des degrés variés. Ces inondations s'observent entre les mois d'août et novembre.

Les causes des inondations sont tantôt d'ordre naturel, tantôt d'ordre anthropique. Pour Sall A. *et al.* (2011 : 121) : « *la question des inondations est à l'intersection de deux grandes dynamiques : une dynamique climatique et une dynamique d'urbanisation* ».

Abondant dans le même sens, Balla A. (2013), soutient que « *l'exacerbation des conséquences des catastrophes est due à deux causes majeures : les variabilités climatiques (pour l'augmentation de l'occurrence des phénomènes) et l'expansion urbaine, conséquence de la croissance démographique (pour l'augmentation des personnes affectées par les phénomènes)* ». Les analyses de ces deux auteurs s'appliquent à des contextes urbains. Les inondations trouvent leur explication d'un point de vue naturel (climat) et d'un point de vue de la défaillance des politiques publiques urbaines.

Ce contexte s'applique bien à la ville de Niamey. En effet, depuis un certain temps, elle connaît un développement rapide qui se traduit par une urbanisation des zones exposées aux inondations du fleuve Niger. En plus de cela, « *la configuration topographique du fleuve Niger autour de Niamey exacerbe l'impact des crues fréquentes* », (Bechler N. *et al.*, 2000). Ces crues résultent d'une modification des caractéristiques des écoulements due à des facteurs anthropiques (IRD, 2013). Cela met en exergue le rôle de la croissance démographique dans la recrudescence des inondations en milieu urbain. Cette position est partagée par Sall A. *et al.* (2011 : 123), qui concluent que « *la croissance urbaine incontrôlée est la cause première du changement d'utilisation du sol pernicieux menant aux inondations* ».

Ainsi, l'action humaine sur les sols à la recherche de logement et de terres de cultures a provoqué la déforestation vers les pentes et les plateaux, faisant place à des sols nus. Cette situation provoque un fort encroûtement des surfaces qui favorise le ruissellement vers les rivières et les fleuves et entrave ainsi l'infiltration dans le sol des eaux de pluies, provoquant alors des inondations (IRD, 2013).

À Niamey, cette situation se traduit par une crue plus prononcée et plus précoce du fleuve du fait de la forte augmentation des écoulements des affluents locaux et du Burkina Faso. Sighomnou *et al.* (2010 :2) font remarquer que « *Les fortes précipitations intervenues fin juillet 2010 dans certaines localités du Burkina Faso, d'un volume de 243 mm enregistré en trois (3) jours, soit la moitié des précipitations annuelles, ont produit une crue exceptionnelle dont les effets se sont étendus jusqu'à Niamey, entraînant de graves inondations* ».

À Niamey, les inondations sont principalement liées au fleuve, notamment en ce qui concerne les quartiers de la rive gauche. Cela ne veut pas dire pour autant que les autres quartiers sont épargnés. Ainsi, selon le rapport du comité ad hoc de gestion des inondations, tous les arrondissements de Niamey ont été concernés par les inondations de 2012.

Par définition, les inondations correspondent à la submersion d'un lieu par une certaine quantité d'eau. C'est dans ce sens que le Rapport d'évaluation des capacités nationales pour la réduction des risques de catastrophes au Niger (2014 : 12) distingue trois causes d'inondations :

- Par débordement direct (quand une rivière déborde, le cours d'eau sort de son lit mineur pour occuper son lit majeur) ;
- Par accumulation d'eau ruisselée (lorsqu'il y a une capacité insuffisante d'infiltration, d'évacuation des sols ou du réseau de drainage lors des pluies anormales, des pluies intenses, du fait de l'imperméabilisation des sols et de la conception de l'urbanisation et des réseaux d'assainissement) ;
- Par débordement indirect (les eaux remontent à travers les nappes alluviales dans les réseaux d'assainissement).

Les deux dernières correspondent aux types d'inondations observées dans les quartiers de la rive gauche du fleuve. Il s'agit notamment des quartiers Dar Salam, Lazaret, Aéroport, Bobiel et Bani Zoumbou. Elles sont causées par les eaux de pluies et s'expliquent par de mauvais aménagements, un manque d'infrastructures de drainage, des constructions sur les voies d'écoulement des eaux, etc.

Cette situation est relevée dans le Rapport du comité ad hoc chargé de la gestion des inondations 2013, région de Niamey. Le rapport déplore l'absence d'un plan d'aménagement global intégrant tous les paramètres permettant de contrôler l'urbanisation des zones inondables.

C'est à ce titre que Nouaceur et Gilles (2013) affirment que les inondations sont en partie causées par le dysfonctionnement du réseau d'assainissement et le mauvais contrôle de l'urbanisation due à l'occupation forcée et illégale de l'espace. Le rythme soutenu de la croissance urbaine impose de concevoir des modèles de gestion plus appropriés et un accès aux services plus généralisé. Selon Barraqué et Gressent, (2004), l'État a longtemps été considéré comme le garant de la politique de prévention des inondations et pense que les risques peuvent être minimisés grâce à la construction de digues, canaux et barrages.

Pour d'autres, les risques d'inondations sont en partie exacerbés par la baisse de l'autorité de l'État. À ce propos, l'hebdomadaire *L'Événement*, dans sa publication n°810 du 17 août 2015, soutient que l'entêtement des populations à continuer d'occuper les zones exposées aux risques d'inondation traduit l'impuissance des autorités municipales et constitue une forme d'impunité qui ne saurait s'expliquer au vu des dangers encourus par les populations.

### 1.1.2 Impacts socio-économiques et politiques des inondations

Les conséquences des inondations sont d'ordre environnemental et humain. Elles se traduisent par des pertes en vies humaines et matérielles, l'engloutissement des espaces cultivables et l'endommagement des infrastructures économiques (AGRHYMET, 2013). En Afrique de l'Ouest, entre juin et octobre 2010, les inondations ont fait 421 décès et plus de 1,7 million de sinistrés (Sighomnou (2010) cité par Ibrahim A., (2012 : 15)).

Le coût économique lié aux inondations est souvent assez important. Ainsi, de 2000 à 2008, le montant des dommages liés aux inondations dans l'espace CILSS<sup>4</sup> est estimé faire entre trente-neuf (39) et quatre-vingts (80) milliards de dollars US (AGRHYMET, 2013). S'agissant des biens, ce sont des cultures maraîchères emportées, des réseaux de communication et d'électricité interrompus qui alourdissent ainsi les pertes économiques.

Au Niger, le *Sahel quotidien* dans sa parution n°8997, mentionne le bilan des inondations de 2012. Il rapporte que les inondations de 2012 ont endommagé les infrastructures socio-économiques et les périmètres irrigués le long du fleuve Niger et de la Komadougou et causé des dégâts importants. Dans le même numéro du *Sahel quotidien* n°8997, Selon le ministère en charge de l'Agriculture, au 7 septembre 2013, les inondations de 2012 ont provoqué des dégâts estimés à 32 milliards de francs CFA (48,8 millions d'euros).

<sup>4</sup> Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel. Ce comité a été créé en 1973 suite aux sécheresses qu'ont connues les pays du Sahel. Il s'investit dans la recherche de la sécurité alimentaire et dans la lutte contre les effets de la sécheresse et de la désertification. Voir : <http://www.cilss.bf/>

### 1.1.3 Ripostes aux inondations

Face à cette question qui revient tous les ans, l'État du Niger et les partenaires humanitaires se mobilisent pour assister les sinistrés sous diverses formes. Un récent article met l'accent sur la « politisation » de la gestion des inondations, c'est-à-dire la prégnance de logiques politiques dans la définition de ripostes en matière de prévention et d'adaptation aux effets des inondations (Oumarou, 2016).

Parmi ces partenaires, on note les interventions d'ACTED ou d'Oxfam. En principe, ces ONG s'investissent dans des actions de développement. Pourtant, sur le terrain, elles sont constamment amenées à s'investir dans l'humanitaire. Les aides d'urgence consistent d'abord à reloger les sinistrés et ensuite à leur porter assistance en biens alimentaires et non alimentaires (moustiquaires, couvertures, ustensiles, produits pharmaceutiques, etc.).

En plus des soutiens d'urgence, les sinistrés bénéficient aussi d'une aide pour se reloger. Dans le Rapport de gestion des inondations 2013, présenté par le comité ad hoc des inondations pour la région de Niamey, il est fait cas d'appuis au relogement des sinistrés pour libérer les camps (le site de relogement de Saguia ainsi que dix établissements scolaires de l'arrondissement V). Les propriétaires de maison ont reçu 50.000 F CFA tandis que les locataires recevaient 20.000 F CFA<sup>5</sup>.

Des actions de relèvement et des stratégies de renforcement des capacités résilientes sont également amorcées en faveur des sinistrés. C'est ainsi que le programme intitulé Projet de gestion des risques de catastrophes et de développement urbain (PGRC-DU) a été lancé par le gouvernement nigérien suite aux inondations de 2012. Les activités mises en œuvre dans le cadre de ce projet visent à réduire la vulnérabilité des populations exposées aux risques d'inondation par une approche multisectorielle intégrée ciblant en priorité les zones touchées par les inondations de 2012. Ce projet tient également compte des impératifs de développement communautaire et de renforcement de capacités des structures de gouvernance locale (Sahel quotidien n° 8997 du jeudi 13 août 2015). Les réponses des autorités politiques s'insèrent dans le Plan de réponse humanitaire (PRH) élaboré par le gouvernement avec l'appui de ses partenaires humanitaires.

Pour sa part, la population adopte aussi certaines stratégies d'adaptation. Ainsi, il s'agit comme le souligne OXFAM (2014), du recours à l'emprunt, du petit commerce, de l'envoi d'un membre du ménage en exode ou de la poursuite de l'activité principale.

### 1.1.4 Mesures d'anticipation des inondations

La démarche préventive consiste à renseigner la population sur les risques majeurs auxquels elle peut être exposée sur ses lieux de vie, de travail ou de vacances (DIRCRIM, 2013). Ces mesures d'information préventives de la population permettant de minimiser les risques d'inondations intègrent la mise en sécurité des axes routiers et d'intervention et de l'ensemble des services communaux ainsi que les procédures éventuelles d'évacuation et fixent les règles relatives à l'occupation des sols et aux prescriptions de sécurité applicables à de nouvelles constructions en zones inondables.

Pour sa part Mohamed El Hassan Aresmouk (2005), dans un exposé faisant la genèse des risques d'inondation au Maroc, les dégâts possibles et leurs causes, montre qu'il est préférable de s'appuyer davantage sur les plans d'aménagement et les prévisions météorologiques afin de prévenir ou de réduire les dégâts au minimum.

Tous les points de vue s'accordent sur la nécessité d'un plan communal de prévention des inondations qui doit se baser sur une cartographie des zones inondables. En effet, cela permet non seulement de prévenir efficacement les risques d'inondations mais aussi de disposer d'une base d'estimation des dégâts que pourraient occasionner les inondations.

À Niamey, en faisant le croisement des limites de la crue avec la carte de la densité d'habitations par îlot, la population susceptible d'être sinistrée est estimée à 7.500 personnes soit environ 1 % des habitants de la ville (Bechler *et al.*, 2000). Le croisement des limites de la crue avec les cartes des équipements et des secteurs agricoles intra-urbains permet de voir que les infrastructures scolaires et la maternité Lamordé sont principalement concernées sur la rive droite alors que, sur la rive gauche, ce sont la station de pompage, les sociétés d'électricité nationales, de transport et les abattoirs qui sont concernés. On estime aussi que toutes les zones maraîchères sont inondables (*ibid.*).

Les inondations à Niamey font partie des sujets saisis par la presse écrite toutes tendances confondues. Les analyses qui en ressortent portent essentiellement sur le dysfonctionnement du réseau d'assainissement, sur les dégâts et les réponses. À titre d'exemple, on peut lire dans le quotidien nigérien pro-gouvernemental, *Le Sahel* n°8771 du 7 août 2014 que les inondations résultent de « *la mauvaise canalisation dont les réseaux n'ont pas suivi l'agrandissement des quartiers et lorsque ces réseaux existent ils ne sont pas entretenus* ».

<sup>5</sup> Environ 100 dollars et 40 dollars (taux de change : 1 dollar = 500 F CFA)

Il ressort de la présente revue de littérature que la thématique des inondations se pose avec acuité en raison des enjeux sociaux, économiques et politiques qui s'y rattachent. L'analyse de la documentation existante sur les inondations au Niger informe sur les types d'inondations – *inondations lentes* et *inondations brutales* – (Issaka et Badariotti, 2013), les causes et les conséquences des inondations, les périodes où elles surviennent (juillet-août et décembre-janvier), les quartiers les plus touchés par les inondations, etc.

L'analyse qui est faite des inondations reste quelque peu muette sur les dispositifs de prévention et de gestion et sur leur fonctionnement au quotidien. Pourtant, la gestion des inondations mobilise une diversité d'acteurs institutionnels au niveau des communes, des acteurs humanitaires et des services déconcentrés de l'État. La majorité des documents consultés mettent l'accent sur la défaillance du schéma d'aménagement urbain de la ville de Niamey qui ne prend pas en compte la croissance urbaine. Les acteurs institutionnels impliqués dans la gestion des inondations n'interviennent pas de façon isolée. Dans le but de mieux coordonner leurs interventions et d'harmoniser les outils, humanitaires et acteurs étatiques se retrouvent au sein de *clusters* ou groupes de travail dont le fonctionnement au concret constitue un aspect très important à analyser. S'il est admis qu'au Niger, les interventions des organisations humanitaires visent à « apporter des appuis aux structures gouvernementales » (PRH, 2015), il serait utile de saisir en quoi consiste cet appui.

Les interventions d'urgence s'inscrivent dans une *stratégie de réponse aux crises et catastrophes* et il nous paraît donc pertinent de saisir comment les différents acteurs participent à son élaboration. Les services de l'État font aussi partie des acteurs à rencontrer au cours de notre recherche. Il s'agit notamment des services de la santé, qui reçoivent à titre gratuit les victimes d'inondations et du service de l'urbanisme qui intervient dans le cadre de la planification, de la gestion et de l'aménagement urbain. La documentation exploitée révèle l'émergence d'une société civile autour de la question des inondations. Il s'agit du CASCN (le Cadre d'action de la société civile au Niger) et il est donc pertinent de cerner comment il s'attaque à la problématique des inondations. Enfin, on retrouve dans la thèse d'Issaka (2010) une bonne référence aux stratégies communautaires ou individuelles de gestion des inondations dont il sera utile de faire un inventaire afin de mieux cerner le rôle des communautés dans le dispositif de gestion des inondations.

L'analyse des inondations est, au Niger, dominée par les travaux de géographes. Un découplage disciplinaire me semble nécessaire pour aborder des dimensions autres que celles analysées par la géographie.

## 1.2 Objectifs et intérêt de la recherche

### 1.2.1 Intérêt de la recherche sur les inondations

Les inondations et la sécheresse extrêmes constituent, au Niger, les principales conséquences du changement climatique. Le rapport de 2012 du Bureau des Nations Unies de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) fait ressortir que plus d'un million et demi de personnes ont été victimes des pluies abondantes qui se sont abattues sur l'Afrique de l'Ouest et du Centre durant les mois de juillet et août 2012. Le même rapport souligne que le Niger, le Tchad, le Sénégal et le Nigeria enregistrent plus de 90 % des victimes recensées (OCHA, 2012a).

Au Niger, le Dispositif national de prévention et de gestion des catastrophes et crises alimentaires (DNP/CA), structure rattachée au cabinet du Premier Ministre, est constamment mis à l'épreuve par les cycles d'inondations dans la ville de Niamey, par des déficits céréaliers récurrents. Certains documents officiels situent à 20-35% des ménages nigériens en situation de vulnérabilité structurelle (HC3N, 2015). Depuis plusieurs années, le pays est classé au bas de l'échelle de l'indice de développement humain (IDH). Face à ces chocs, le Niger, pays sahélien et enclavé, ne dispose que de ressources limitées si bien que les autorités sollicitent constamment l'appui des partenaires pour la mise en œuvre du plan d'urgence ou de contingence.

En prenant le cas des inondations dans l'arrondissement communal 5 (commune semi-urbaine) de Niamey, nous tenterons grâce à la présente recherche de saisir comment les différents acteurs sur le terrain coopèrent pour prendre en charge les populations sinistrées. Avec un peu plus de 172.000 habitants, l'arrondissement communal 5 est le plus faiblement peuplé des cinq communes que compte la ville de Niamey. Les inondations y surviennent aussi bien en saison des pluies (août) qu'en saison sèche, en raison de la crue du fleuve Niger.

En cas d'inondations, l'arrondissement communal 5 devient le théâtre d'interventions d'une grande diversité d'ONG humanitaires internationales. Celles-ci n'interviennent pas directement sur le terrain, mais optent le plus souvent pour le « faire-faire », en confiant à des ONG nationales ou locales la responsabilité d'agir auprès des communautés sinistrées. Le principe du « faire-faire » élargit ainsi le champ des acteurs impliqués dans la prise en charge humanitaire. Depuis la crise alimentaire qu'a connue le Niger en 2005, le paysage humanitaire au Niger s'est considérablement élargi, faisant du monde humanitaire un cadre

d'analyse d'une « action publique éclatée » (Lavigne Delville, 2014).

En dépit du grand nombre d'ONG humanitaires qui interviennent au Niger, l'État ne disparaît pas du champ de la gestion des catastrophes. Une Cellule de coordination humanitaire (CCH) rattachée au DNP/CA traduit cette présence de l'État dans le champ humanitaire. Dans ses rôles et responsabilités, cette cellule se retrouve en compétition avec d'autres acteurs, qui interviennent selon des régulations qui elles-mêmes concurrencent et/ou complètent les normes étatiques.

Dans les quartiers touchés par les inondations, les chefs de quartier se voient confier de nouveaux rôles aux côtés des autorités administratives et des acteurs humanitaires. Analyser comment les chefs de quartier s'approprient les rôles qui leur sont confiés apparaît comme une piste intéressante à explorer. Dans l'arrondissement communal 5, au moins cinq quartiers informels sont constamment touchés par les cycles d'inondations.

### 1.2.2 Pistes de réflexion

- Analyser les cycles d'inondations comme des opportunités de collaboration entre l'État, les communes, la société civile et les partenaires extérieurs.
- Voir en quoi les inondations à Niamey ouvrent des possibilités de collaboration.
- Comment l'État central – et ses services déconcentrés – et l'État local se construisent-ils à partir des chocs naturels
- Comment l'architecture administrative des communes touchées par les inondations se reconfigure-t-elle ?
- Comment les différents acteurs « négocient-ils » de nouveaux rôles dans la prise en charge des inondations et comment ces nouveaux rôles s'ancrent-ils durablement ?

Ces interrogations servent de fil conducteur à la présente étude dont l'enjeu n'est pas d'analyser les inondations elles-mêmes mais de partir de celles-ci pour saisir les espaces éventuels de collaboration, de synergie et de partenariat entre la pluralité d'acteurs qui se déploient pour prendre en charge les populations sinistrées. Les données issues du terrain permettront d'alimenter les perspectives théoriques de l'action publique et les politiques publiques à l'échelle communale (Duran, 2010 ; Massardier, 2008 ; Edwards & Sharkansky, 1978).

L'étude sur la gestion des inondations s'inscrit dans les orientations scientifiques du LASDEL, à savoir la délivrance de biens et services publics aussi bien à l'échelle nationale qu'au niveau local. De plus, l'analyse de la collaboration autour des inondations est une traduction de la décision du LASDEL d'intégrer depuis 2012 les recherches sur la vulnérabilité (indigences, sécurité alimentaire, transferts monétaires) dans ses axes d'interventions. Dans le cadre de cet axe de recherche, le LASDEL a mené des recherches dont certaines ont fait l'objet d'une publication scientifique. Sur la crise alimentaire, un numéro spécial de la revue *Afrique contemporaine* (2008) a été consacré aux résultats de recherches du LASDEL ; sur les transferts monétaires, cinq rapports de site sont disponibles sur le site du LASDEL<sup>6</sup> sous la forme d'Études et Travaux ; dans le domaine de la santé, plusieurs études insistent sur l'accès des populations pauvres aux soins de santé, etc. Les résultats issus de la présente recherche pourraient impulser des micro-réformes à l'échelle communale en matière de gestion concertée des inondations.

<sup>6</sup> www.lasdel.net

## 2

# Cadre général de gestion et de coordination des interventions en cas d'inondations

## 2.1 Le Plan de contingence multirisques

Depuis trois décennies, de nouvelles menaces liées aux changements climatiques, notamment les inondations, se sont accentuées au Niger. La multiplicité des risques et leur prévalence très élevée, auxquelles s'ajoute la complexité des interfaces entre les différents niveaux de coordination, ont conduit l'État du Niger à élaborer un Plan de contingence multirisques à travers le Dispositif national de prévention et de gestion des catastrophes et crises alimentaires (DNPGC/CA), avec l'appui de ses partenaires. Le Plan de contingence a trois objectifs stratégiques principaux :

1. Recueillir les données sur les risques et les vulnérabilités, les analyser et intégrer les résultats dans la programmation humanitaire et de développement ;
2. Aider les populations vulnérables à mieux faire face aux chocs en renforçant les capacités des acteurs nationaux ;
3. Fournir aux personnes en situation d'urgence une assistance coordonnée et intégrée, nécessaire à leur survie.

Plus concrètement, on peut voir dans le Plan national de contingence un souci de « *compréhension commune des vulnérabilités* » par une fédération des efforts de l'État et des acteurs humanitaires. Dans la même perspective, il s'agit de « *contribuer au renforcement des capacités des structures étatiques* » afin qu'elles soient outillées pour une plus grande « *prise en charge de la réponse humanitaire par les acteurs nationaux* » (PRH, 2010 p.10).

Document de référence en matière de gestion des catastrophes, le Plan de contingence propose un schéma de préparation et de planification des actions de l'État et des partenaires sur le terrain, tout en

évaluant les capacités et les ressources disponibles. L'élaboration du Plan de contingence contribue à garantir une répartition précise des rôles et des responsabilités. Il permet donc au gouvernement nigérien de disposer d'un outil de gestion essentiel permettant de prendre des dispositions adéquates pour anticiper les crises et catastrophes. Le Plan de contingence vise à améliorer les capacités de l'État en matière de préparation et d'anticipation des risques de catastrophes. Ceci doit garantir une coordination plus efficace des réponses à apporter aux besoins humanitaires consécutifs aux crises.

La mise en application du Plan de contingence concernant la gestion des inondations est faite à travers les structures déconcentrées du DNPGC/CA. Il s'agit notamment ici du Secrétariat permanent régional (SPR) du DNPGC/CA et de la Cellule de coordination humanitaire (CCH)<sup>7</sup>.

Conçu pour la première fois en 2011, le Plan national de contingence multi-risques a été régulièrement mis à jour avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Au niveau local, des plans de contingence communaux sont rédigés en partie pour compléter la mise en place des Observatoires de suivi de la vulnérabilité (OSV).

## 2.2 Le Secrétariat permanent régional de prévention et de gestion des catastrophes et crises alimentaires

Le SPR du DNGPC/CA a été mis en place suite aux inondations de 2012. Se substituant à l'ancien *comité sous-régional*, le SPR garde la même composition que l'ancienne structure et est présidé par le gouverneur de la région.

Structure récente qui cherche à « s'enchâsser » dans le DNPGC/CA, le SPR est désormais le répondant à l'échelle régionale du Dispositif national. Par délégation de pouvoir, le secrétaire général du gouvernorat assure la présidence. Sont membres du comité régional, tous les services techniques, le conseil de ville, les arrondissements communaux et les partenaires intervenant au niveau de la région. Avant l'installation du SPR, les questions relatives à la gestion des inondations étaient gérées par le service de l'agriculture en tant que point focal.

La mise en place du SPR s'inscrit dans l'institutionnalisation de la gestion des catastrophes au niveau de la ville de Niamey tout en affirmant le rôle que la ville doit désormais jouer.

La création d'un SPR vise à améliorer les interventions d'urgence et la gestion des crises et catastrophes, notamment celles liées aux inondations. L'idée de créer le SPR résulte des manquements constatés dans la gestion des inondations de 2012.

Les activités du SPR sont principalement visibles à trois moments de l'année :

- Au mois de juin, le SPR se réunit pour discuter de la mise à jour du Plan national de contingence. Cette rencontre permet aux différents sous-comités d'exprimer leurs besoins en lien avec les prévisions de l'année. Les rapports issus de cette rencontre sont ensuite envoyés à la CCH qui se charge de la mobilisation des ressources auprès des partenaires humanitaires.
- Une évaluation à mi-parcours intervient entre juillet et août. Cette évaluation permet de mesurer l'adéquation et l'efficacité des mesures d'intervention en fonction des différentes situations qui se produisent. Elle permet également de constater le niveau de mobilisation des ressources.
- En fin de saison des pluies, entre novembre et décembre, se tient la dernière réunion du comité pour faire l'évaluation finale de la saison. Cela permet d'échanger sur les expériences en fonction des différents cas et par rapport à la façon dont ces cas ont été traités.

En somme, on constate que le SPR est effectivement fonctionnel de juin à décembre (6 mois) ; cette période correspond aux périodes d'inondations au Niger. De fait, le rôle de cet organe inclut la prise en charge des éventuelles inondations mais le travail de réflexion, d'anticipation et de prospective est totalement absent de ses actions. Le SPR se voit ainsi confier des responsabilités avec des activités avant, pendant et après les inondations.

### 2.2.1 Avant les inondations : la production de données

Les actions menées par le SPR avant les inondations concernent essentiellement la production de données en vue de déterminer les zones potentiellement vulnérables et les populations exposées. Cette production de données se fait à partir de fiches renseignées par les services techniques et des informations collectées par les conseillers de base.

<sup>7</sup> Au moment où nous rédigeons ce rapport, la Cellule de coordination humanitaire a été dissoute. En revanche, un ministère en charge des questions humanitaires a été créé.

En effet, au niveau de chaque arrondissement communal, sur la base des données collectées dans le cadre du suivi de la vulnérabilité et des informations fournies par les services techniques et de météorologie, un recensement est organisé par la mairie à travers les conseillers des quartiers afin d'estimer les populations potentiellement exposées et l'état des infrastructures au niveau de ces zones.

Les données sont centralisées par le SPR pour être traitées et transmises au Système d'alerte précoce (SAP). Elles sont également utilisées pour estimer les besoins des différents comités qui interviennent dans la gestion des inondations. À ce niveau, il est intéressant de relever l'existence de plusieurs comités engagés dans la gestion de la sécurité alimentaire et dans l'humanitaire : il y a le comité chargé de la gestion et de la distribution des aides alimentaires d'urgence, le comité chargé de la logistique d'urgence, le comité chargé de l'assainissement et le comité chargé de la protection et de la sécurité des sinistrés. Les activités de ces différents comités sont supervisées par le SPR. Grâce à une compilation des données au niveau de ces différents comités, le SPR peut disposer d'informations précises susceptibles d'orienter le volume et la nature des ressources à mobiliser en cas d'inondations.

Toutefois, cette organisation reste confrontée à des difficultés par rapport à la mobilisation des ressources pour la collecte des données et à la faible capacité des mairies à organiser des recensements et à produire des statistiques fiables.

## 2.2.2 Les actions pendant les inondations

En cas d'inondation, le SPR, à travers ses structures locales et en collaboration avec le service de protection civile et les autorités communales, s'investit dans la collecte et la centralisation des données relatives aux dégâts occasionnés par les inondations. Ce travail consiste à faire du porte à porte pour recenser les sinistrés et évaluer les pertes. Cette évaluation doit permettre d'obtenir des informations plus ou moins précises sur le nombre de sinistrés et la gravité du sinistre.

Les informations sont ensuite transmises à la CCH pour mobiliser les moyens et coordonner l'intervention d'urgence dans les 24 heures qui suivent le sinistre. Ainsi, le SPR reçoit les aides d'urgence et missionne les comités sous-régionaux et locaux pour leur distribution dont il assure la supervision. Les comités locaux, notamment les comités communaux, sont directement concernés par la distribution des aides d'urgences (alimentaires et non alimentaires). À la fin de leur mission, ils établissent des rapports de terrain qu'ils transmettent au SPR.

Plusieurs contraintes entravent le bon fonctionnement des activités du dispositif. En premier lieu, dans la pratique, l'aide d'urgence intervient le plus souvent au-delà des 24 heures. D'abord parce les stocks alimentaires d'urgence sont gérés à partir de l'Office des produits vivriers du Niger (OPVN) de Niamey. Il est donc difficile, voire quasi-impossible, d'acheminer les vivres dans les délais prescrits pour intervenir en cas d'inondation. Compte tenu des lourdeurs logistiques et de l'accès difficile à certaines contrées du pays, le respect des délais constitue plutôt un vœu pieux. À cela s'ajoute la lourdeur administrative. En effet, chaque intervention d'urgence doit être impérativement approuvée par le cabinet du Premier Ministre auquel sont rattachées toutes les structures de l'État concernées par la gestion des crises et catastrophes. Cela réduit les chances de respecter les délais d'interventions d'urgence.

La seconde contrainte est d'ordre financier. Les différentes structures chargées de coordonner les interventions d'urgence dénoncent l'insuffisance et même l'absence de moyens pour prendre en charge les frais de terrain des membres des comités engagés dans la distribution des aides alimentaires, notamment quand il s'agit des aides de l'État.

## 2.2.3 Après les inondations : les mesures de relèvement et d'accompagnement

En cas d'inondations, les interventions d'urgence durent près d'un mois, conformément au schéma d'intervention. Au-delà du mois, les sinistrés basculent dans la catégorie de vulnérables alimentaires. Avec ce changement de catégories, ils sont pris en charge par la Cellule crise alimentaire (CCA). À ce niveau, le rôle du SPR et de ses démembrés consiste à suivre le degré de vulnérabilité alimentaire des sinistrés. Ce suivi est essentiellement assuré par les services techniques communaux de l'agriculture et de l'élevage. Les rapports de suivi de vulnérabilité sont transmis au SPR qui les centralise et les transmet au SAP et à la CCA.

Ces rapports servent de base à la CCA pour faire des distributions gratuites aux sinistrés. Les données issues du suivi sont également utilisées pour orienter les partenaires humanitaires qui interviennent en faveur des vulnérables.

Toutefois, sur le terrain, ce dispositif ne fonctionne pas comme prévu. La majorité des acteurs interviewés évoquent comme principal goulot d'étranglement la faiblesse des ressources et des capacités d'exécution des structures de l'État, de même qu'un manque de coordination des différentes activités qui leur sont dévolues. Ces faiblesses impactent sur l'efficacité des interventions en faveur des sinistrés. On observe en effet une chaîne complexe de prise en charge des



sinistrés. Ce constat fait dire à certains acteurs qu'il serait plus judicieux d'alléger le schéma de contingence et d'essayer de réduire les structures superflues pour garantir un maximum d'efficacité dans la gestion des inondations.

## 2.3 La Cellule de coordination humanitaire

Au Niger, la gestion des inondations s'inscrit dans le Plan de contingence et est conduite par le Système d'alerte précoce (SAP). Néanmoins, ce mode de gestion a été mis à rude épreuve par la série d'inondations qu'a connue la région de Niamey. Face à l'ampleur des sinistres et la récurrence des inondations, un comité ad hoc a été initialement mis en place par l'État pour gérer et coordonner les actions humanitaires.

Au terme de son mandat, ce comité ad hoc a recommandé la création d'une Cellule de coordination humanitaire (CCH) pour gérer les interventions d'urgence en cas d'inondations. Pour donner corps à cette recommandation, le gouvernement du Niger a créé la CCH en 2012. Cette cellule devait permettre de corriger les insuffisances constatées dans la gestion des inondations et apporter des réponses aux urgences dans des délais raisonnables. Le schéma élaboré doit permettre une réponse aux urgences dans les 24 heures qui suivent la déclaration du sinistre. La création de la CCH est également censée mettre fin au désordre et à l'amateurisme qui caractérisait la gestion des inondations jusqu'en 2012. En ce sens, les activités de la CCH s'articulent autour de la mobilisation des partenaires, de la préparation de l'intervention, et du suivi de la qualité des interventions selon les cas. Ainsi, selon le point focal inondations à la CCH,

*« La cellule de coordination humanitaire élabore une cartographie des zones à risque et des personnes potentiellement exposées. Elle mobilise les partenaires et coordonne les actions suivant le schéma de coordination des interventions en cas d'inondation. L'objectif est d'assurer une meilleure coordination des actions et d'éviter les doublons. » (Entretien avec K.S, 29 septembre 2016)*

La coordination et l'efficacité des interventions d'urgence en cas d'inondations ont connu une nette amélioration avec la création de la CCH. Toutefois, de nombreuses contraintes persistent encore. Il s'agit notamment de l'insuffisance des moyens mis à la disposition des différentes structures de l'État chargées de la gestion des inondations et de l'incohérence qui existe autour de la définition du champ d'intervention de ces structures. Cette situation provoquerait une certaine confusion chez les partenaires qui ne savent plus qui exactement est leur interlocuteur en matière de gestion des inondations. Selon un délégué des victimes d'inondation :

*« La multiplicité des interlocuteurs constitue pour nous, partenaires, un problème majeur. C'est pourquoi nous préférons directement intervenir auprès des bénéficiaires et ensuite impliquer les autorités. » (Entretien avec un acteur humanitaire, 8 octobre 2016)*

À tout cela s'ajoute le non-respect des termes des *clusters*. Cela favorise les doublons et occasionne la perte de données. Cette situation vient du fait que la CCH traite directement de façon bilatérale en dehors des *clusters*.

# 3

## Les acteurs de la gestion des inondations et leurs interrelations

### 3.1 Les services publics de l'État

Plusieurs acteurs concourent à la gestion étatique des inondations. Ces interventions s'inscrivent dans le cadre du Plan de contingence national. Elles consistent tout d'abord à apporter des secours d'urgence à travers les forces de défense et de sécurité et les services de la protection civile, démembrés du DNPGC/CA. Ces actions se traduisent également par l'identification et la sécurisation des sites de réinstallations temporaires.

Ensuite l'État déploie une aide alimentaire et des soins de première nécessité sur les sites d'accueil pour accompagner les sinistrés. Comme on l'a vu, depuis 2012, la coordination des interventions d'urgence est conduite par la Cellule de coordination humanitaire (CCH). La création de la CCH constitue un tournant majeur dans l'évolution du processus de gestion des inondations au Niger.

Les interventions de l'État englobent des actions de relèvement en faveur des sinistrés. Ces actions comprennent la distribution gratuite de vivres, les

opérations de transferts monétaires, la distribution de parcelles sur les sites aménagés pour la réinstallation des victimes d'inondations. Dans la commune de Niamey, c'est le quartier de Séno qui a servi de site de réinstallation des sinistrés suite aux inondations de 2012.

Au-delà de ce schéma opératoire de gestion étatique des inondations, il est intéressant d'isoler les différents acteurs afin d'en saisir le rôle et les formes d'interrelations qu'ils entretiennent entre eux.

#### 3.1.1 Le Secrétariat permanent régional du DNPGC/CA de la région de Niamey

L'une des missions du SPR du Dispositif national est de produire des données sur la vulnérabilité. Dans ce sens, chaque quartier expose sa situation à travers ses conseillers élus et les services techniques compétents. La commune, à son tour, procède au recensement de la population potentiellement vulnérable. Toutes les données sont centralisées au SPR. Elles sont ensuite transmises au SAP. À chaque niveau, les données sont d'abord validées par le sous-comité correspondant avant d'être envoyées au niveau supérieur. La

compilation de ces données permet au SAP de déterminer les zones potentiellement exposées aux inondations.

### 3.1.2 La Cellule de coordination humanitaire (CCH)

La Cellule de coordination humanitaire a été créée suite aux inondations de 2012. Notre répondant nous a rappelé qu'avant 2012, les crises d'inondation étaient gérées par le SAP. Mais l'ampleur des inondations de 2012 a permis de relever des insuffisances et des problèmes de coordination humanitaire dans la gestion de l'aide d'urgence. C'est la raison pour laquelle un comité ad hoc a été mis en place pour coordonner les actions et les différentes aides apportées aux sinistrés.

À la fin de ses activités, le comité a proposé la création d'une cellule de coordination humanitaire en cas d'inondations. La cellule vient compléter le DNPGC/CA. La principale mission de la CCH est de coordonner les interventions d'urgence en cas d'inondations tout en corrigeant les insuffisances constatées dans la gestion des inondations et en apportant des réponses aux urgences dans des délais raisonnables.

### 3.1.3 Le service de météorologie et d'hydrologie

Le service public de la météorologie est impliqué dans la gestion des inondations par le truchement de la Division valorisation des données hydrologiques et publication. C'est une source d'informations sur le niveau de précipitations. Basée dans le quartier de Gaweye (rive droite du fleuve Niger), cette division est un démembrement de la Direction de l'hydrologie. Elle est chargée d'informer la Direction générale des ressources en eaux au ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement par un bulletin décadaire à propos de l'état du fleuve Niger. De ce fait, elle a aussi pour fonction de prévenir les risques d'inondations à venir et de détecter les zones inondables. Il ressort de cet entretien que la Division n'a jamais manqué à sa mission et pour preuve, d'après la personne interviewée, sur la base d'un bulletin d'information publié sur l'état du fleuve, une digue est en construction afin de contrecarrer les risques d'inondations. Il faut aussi noter que cette division siège dans des comités mis en place pour la gestion des inondations.

Plusieurs acteurs interviennent de façon marginale dans la gestion des inondations. Il s'agit, par exemple du service de la protection civile et de l'Office des produits vivriers du Niger (OPVN) de l'autorité du bassin du Niger (ABN).

## 3.2 Les services des collectivités territoriales

### 3.2.1 Le conseil de ville de Niamey

La ville de Niamey est une commune et le conseil de ville est son autorité de tutelle. Les arrondissements communaux au nombre de cinq sont des démembrements de la ville. Le président du conseil de ville est l'organe exécutif du conseil. Il est assisté par des vice-présidents. Les arrondissements communaux agissent au nom de la ville et pour le compte de la ville. La personne interviewée nous a expliqué qu'en théorie, selon un vice-président de la ville de Niamey, « *les arrondissements communaux à travers les conseillers des quartiers recensent les préoccupations et les besoins des populations. Et ces besoins sont transformés en programmes par les conseils d'arrondissement. Ces programmes sont transmis sous forme de propositions au conseil de ville. Il est donc du ressort du conseil de ville de prendre des décisions en délibération.* » (Entretien avec le vice-président de la ville de Niamey, 26 septembre 2016). C'est pourquoi les conseils d'arrondissements interviennent toujours avant la tenue du conseil de ville.

La personne interviewée affirme cependant que cette démarche n'est pas respectée dans la réalité. Le sommet élabore des programmes sans faire participer la population ou au moins prendre en compte leurs besoins réellement exprimés. Et cela constitue un problème majeur pour le fonctionnement des communes. Ce serait l'une des causes qui pourrait expliquer la difficulté à amener les populations à adhérer aux politiques et programmes de développement mis au point par les municipalités en général et la commune de Niamey en particulier :

*« Si les populations étaient suffisamment impliquées dans l'élaboration des politiques et programmes de l'État ou des communes, leur adhésion serait acquise, car elles savent que ce sont leurs intérêts qui sont pris en compte dans ces politiques et programmes. »* (Entretien avec un vice-président, ville de Niamey, 26 septembre 2016)

Le conseil de ville, d'un point de vue théorique, est le premier responsable de la ville. Le conseil doit veiller à créer un cadre de vie meilleur pour la population et la protéger contre toute sorte de catastrophe. C'est dans ce sens que le service de voirie et celui de l'hygiène et de l'assainissement sont mis à contribution pour tenter de réduire au minimum les risques d'inondations. Dans cette perspective, il a la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour le développement de la ville.

Ainsi, après les inondations de 2012, « *le conseil a pris une délibération qui vise à déguerpier les habitations des zones à risque d'inondations et à interdire leur occupation.* » (*ibid*). Par cette mesure, le souci des autorités de la ville est de maîtriser et de circonscrire les effets des inondations. Parallèlement, depuis 2012, en prélude à l'arrivée de la saison des pluies, les services communaux, ceux du gouvernement, les services techniques à tous les niveaux et les partenaires humanitaires se réunissent pour discuter des mesures à prendre par rapport aux prévisions d'inondations. Ces prévisions sont fournies sous forme de données statistiques par les services compétents, telle que la Direction de la météorologie par exemple.

Par contre, il ressort (des propos de la personne interviewée) que les questions relatives à la gestion des inondations relève beaucoup plus du gouvernement. Le SPR du DNPGC/CA est également logé au niveau du gouvernement. C'est dans ce cadre que la personne interviewée affirme que :

« *dans la pratique, le conseil de ville ainsi que les arrondissements communaux ne sont associés à la gestion des inondations qu'au gré du gouvernement.* » Elle ajoute que « *les décisions concernant la gestion des inondations sont prises au niveau du gouvernement et c'est le gouvernement qui joue les premiers rôles.* » (Entretien avec un vice-président de la ville de Niamey, 26 septembre 2016)

### 3.2.2 Les arrondissements communaux

Dans le cadre de la gestion des inondations, les mairies jouent un rôle important. Elles interviennent dans les évacuations d'urgence, dans le processus d'installations des sinistrés et dans la désignation des délégués des sites.

Les mairies sont également sollicitées pour la collecte des informations et la production des statistiques, en s'appuyant notamment sur les services techniques communaux et d'autres structures ou organisations locales. Dans le même temps, elles sont impliquées dans la réception, l'acheminement et la distribution de l'aide auprès des bénéficiaires.

Le rôle de la mairie dans la gestion des inondations est diversement apprécié. Par exemple, au cours des inondations de 2012, la mairie avait ordonné aux différents responsables d'établissements scolaires d'ouvrir leurs portes pour accueillir les sinistrés et la mairie avait également apporté la première aide alimentaire.

Par contre, la mairie, notamment le 5<sup>e</sup> arrondissement communal, est très critiqué par rapport à sa gestion du relogement des sinistrés sur le site de Séno. Ces critiques concernent essentiellement l'attribution des parcelles aux sinistrés. Les sinistrés d'une part

déplorent la partialité et la lenteur dans l'attribution des actes provisoires de parcelles au quartier Séno. Ainsi, rencontrés au cours de l'enquête, les délégués des sinistrés parlent de 144 familles qui n'ont pas eu leurs parcelles, 273 qui ne peuvent pas occuper leurs parcelles et 417 qui vivent péniblement sur le site. Pour ces délégués, un grand nombre de parcelles a été attribué à de faux sinistrés alors même que les vrais sinistrés sont toujours en attente d'un terrain (voir plus loin d'étude de cas).

Pour les responsables des mairies, les décisions concernant la gestion des inondations semblent se prendre au niveau central. Les mairies n'y sont pas pleinement associées.

### 3.2.3 La Direction de l'hygiène et de l'assainissement du conseil de ville de Niamey

La Direction de l'hygiène et l'assainissement intervient dans les questions des inondations uniquement au niveau des services techniques de la commune 5. En effet selon son directeur, la collaboration entre la Direction de l'hygiène et l'assainissement et les services techniques de la commune 5 en matière d'inondations se résume essentiellement à la sensibilisation de la population et à la mise en œuvre des programmes élaborés par le conseil de ville et exécutés par les services techniques de la commune 5. Le Directeur de l'hygiène et l'assainissement rappelle à cet effet que « *la population appartient à la ville et c'est donc la responsabilité de la ville de la protéger.* » (Entretiens réalisés à la Direction de l'hygiène et l'assainissement de la ville de Niamey, 4 octobre 2016). On note que ces séances de sensibilisation sont réalisées avec le concours des chefs de quartier et des associations et *fada* communales. Cependant, il convient de retenir que ni le conseil de ville ni l'arrondissement communal Niamey 5 n'interviennent dans la gestion des inondations car, selon les personnes interviewées, les inondations sont gérées et prises en charge par le comité régional basé au niveau du gouvernement de Niamey et dirigé par le gouverneur.

Les mesures préventives pour les deux formes d'inondations se limitent à la sensibilisation des populations abritant les zones inondables. Selon le directeur de l'hygiène de la ville de Niamey, cela s'explique par le manque de moyens financiers et matériels. De plus, les politiques urbaines en matière d'hygiène et d'assainissement sont limitées. Les infrastructures de drainage disponibles ne peuvent plus contenir les eaux de ruissellement en cas de fortes précipitations puisqu'on déplore qu'aucune nouvelle infrastructure n'ait été réalisée depuis les années 1980. La ville demeure impraticable pendant l'hivernage.

En ce qui concerne les inondations provoquées par la crue du fleuve, les actions de sensibilisation des populations et la collaboration de la ville de Niamey avec les services techniques de la commune 5 sont les principales mesures pour prévenir les inondations. En ce qui concerne les actions de sensibilisation, elles sont faites par les autorités de la ville de Niamey, celles de la commune 5, les chefs de quartier et les organisations associatives de la commune. Cependant, il faut noter qu'aucune instance ou direction spécifiquement chargée des inondations n'existe au niveau du conseil de ville ni même au niveau de l'arrondissement communal de Niamey 5.

S'agissant de la collaboration entre la ville de Niamey et les services techniques de la commune 5, la ville de Niamey est chargée d'informer la commune 5 du niveau d'augmentation du volume du fleuve et des risques d'inondations.

### 3.3 Les partenaires humanitaires

La gestion des crises humanitaires occasionnées par les inondations fait de plus en plus appel à l'intervention des partenaires. Ces humanitaires apportent des aides alimentaires et non alimentaires. Les aides non alimentaires sont constituées de produits de soin de première nécessité : des moustiquaires, des ustensiles de cuisine, de l'eau potable, des seaux.

En plus des interventions d'urgence, les partenaires interviennent aussi dans les actions de relèvement des victimes d'inondations. Il s'agit des opérations de distribution d'argent (transferts monétaires) aux sinistrés ou la construction et l'équipement d'abris sur les sites de relogement mis à la disposition des victimes d'inondations par les autorités communales.

Parmi les partenaires qui se sont mobilisés lors des inondations de 2012, on note la présence de l'OCHA, de l'ONG Oxfam ou encore de l'ONG Qatar Charity. Il faut relever ici que la gestion des inondations reste un domaine essentiellement investi par des organisations humanitaires internationales. Celles-ci sous-traitent certaines de leurs activités à des ONG locales qui ont une meilleure maîtrise du terrain avec des coûts d'intervention moins élevés. Autour des inondations se nouent des relations multiples de collaboration entre les autorités locales décentralisées et les ONG, entre les ONG internationales et les organisations locales et entre le niveau central de l'État et celui des collectivités territoriales.

À titre d'exemple, on peut citer Oxfam qui a octroyé des produits de soins et des montants en espèces allant de 30.000 à 50.000 F CFA et Qatar Charity qui a construit et équipé des logements sociaux sur le site de Séno au profit des sinistrés de 2012 (voir encadré 1).

En 2013, des rapports d'enquêtes préparés par les acteurs humanitaires révèlent que la situation des familles victimes des inondations de 2012 a très peu changé. Le bilan qui est dressé du relogement des familles sinistrées sur le site de Séno souligne ce qui suit :

*« Le relogement à Séno, envisagé comme une solution durable au problème des habitants des zones inondables de Niamey, n'a pas encore rempli ses promesses en termes d'attribution de parcelles, d'accès aux sources de revenu et autres besoins essentiels. Les sinistrés vivent majoritairement dans des abris précaires (96 % des personnes interrogées sur le site vivent dans des tentes ou abris de fortune). 32 % des ménages n'avaient toujours pas reçu leur parcelle en novembre 2013. » (OXFAM, ACTED, CISP, 2014).*

#### 3.3.1 Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) relève du système des Nations Unies mais il n'est pas une structure opérationnelle. Son principal rôle est le plaidoyer pour la mobilisation des ressources matérielles, financières et humaines en faveur des actions humanitaires. L'OCHA n'a pas de mandat particulier pour les sinistrés des inondations. Il a un mandat pour les populations vulnérables en général.

*« Dans le cadre de la gestion des inondations, le rôle de l'OCHA consiste à alerter les décideurs sur la situation humanitaire, à sensibiliser les partenaires opérationnels qui ont dans leurs mandats de s'occuper des sinistrés d'inondations et à plaider pour que les moyens matériels, financiers et humains soient mobilisés en faveur des intervenants. », (Entretien avec Mme K.S., responsable des affaires humanitaires, point focal inondation à l'OCHA, 29 septembre 2016)*

En effet sur la base des données fournies par la CCH, l'OCHA mobilise les partenaires humanitaires du système des Nations Unies et plaide pour trouver des financements nécessaires en fonction de l'ampleur des inondations.

### 3.3.2 Les autres partenaires

Suite aux inondations et au relogement des sinistrés dans les écoles environnantes, les aides d'urgence de l'État et des partenaires ont commencé à affluer. On a également assisté au déploiement d'agents de santé chargés de s'occuper de la santé des sinistrés

et de procéder à la distribution de médicaments mis à disposition par l'hôpital du district de Gaweye. Au sein des organisations non gouvernementales, une division de travail a semblé opérer. Ainsi, Vision du Monde s'est concentrée sur l'habillement des sinistrés, Oxfam s'est occupée de l'hygiène et l'assainissement des lieux et de la fourniture de riz, de couvertures et de nattes. Le Programme alimentaire mondial (PAM) a procédé à la distribution de vivres aux sinistrés, la Croix rouge nigérienne a distribué des couvertures, des *aquatabs*<sup>8</sup>, des médicaments contre les infections et des moustiquaires.

---

<sup>8</sup> Produits pharmaceutiques permettant de purifier l'eau.

# 4

## Les synergies autour de la gestion des inondations

### 4.1 Les groupes de travail ou clusters : lieux de partage et de capitalisation d'expériences

En cas d'inondation, les interventions sont coordonnées par la Cellule de coordination humanitaire (CCH). La CCH contacte directement le coordonnateur humanitaire, lequel saisit l'OCHA. L'OCHA, à son tour, saisit l'*Inter Cluster*. Les interventions des partenaires humanitaires doivent se faire à travers les *clusters*, regroupements d'acteurs institutionnels qui constituent des espaces d'échanges d'expériences et de pratiques autour d'un même domaine d'intervention.

Les *clusters* sont formés lors des travaux du groupe de travail composé par les partenaires humanitaires et les structures de l'État. Ce groupe de travail est co-présidé par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et la CCH. Dans le cadre de ses activités, le groupe organise des rencontres périodiques pour préparer la saison hivernale. Ces rencontres permettent d'informer les différents partenaires des prévisions annuelles et des zones potentiellement concernées par les inondations. Ce travail permet à chaque partenaire de se positionner dans les *clusters* en fonction de ses axes d'intervention. Dans le même sens, le groupe organise des ateliers à mi-parcours et des ateliers de

capitalisation des expériences. Cette organisation doit « *permettre d'une part d'apporter des réponses rapides et efficaces en cas d'inondations et d'autre part d'éviter les doublons au niveau des interventions* ». (Entretien avec le point focal OCHA, 29 septembre 2016)

### 4.2 L'anticipation, la communication entre acteurs

Depuis les graves inondations de 2012, une réelle synergie s'est développée autour de la gestion des inondations. Dans le cadre de cette synergie, l'Autorité du bassin du Niger (ABN) met à disposition les prévisions de crue du fleuve. Ces données de l'ABN sont complétées et/ou renforcées par celles de la Direction de la météorologie et de l'hydrologie.

Sur la base de ces différentes données, la CCH organise chaque année un atelier pour partager avec l'ensemble des acteurs les prévisions et les zones potentiellement exposées, en donnant des détails sur chaque région. Cela permet à l'État et à ses partenaires de prendre les mesures nécessaires.

Un niveau de synergie concerne la prise en charge des sinistrés. Désormais, en cas d'inondation, l'État prend en charge à 100 % les aides alimentaires, les vivres notamment ; les partenaires interviennent en apportant

des aides non alimentaires. La gestion d'urgence qui couvre un mois relève de la CCH. Passé ce délai, les victimes en situation de vulnérables alimentaires sont prises en charge par la CCA.

### 4.3 Un rôle plus affirmé de l'État

Depuis les expériences des inondations de 2012, on constate une réelle amélioration dans la gestion des inondations<sup>9</sup>. Grâce aux expériences capitalisées et à l'investissement de l'État dans ce domaine, les interventions d'urgence sont plus rapides et mieux coordonnées. À propos de l'investissement, la personne interviewée affirme que désormais « l'État fournit l'assistance alimentaire en cas de crise d'inondations », alors que « dans le temps, la réponse d'urgence était essentiellement laissée aux partenaires »<sup>10</sup>. Cette volonté de l'État de jouer les premiers rôles est matérialisée par la création de la CCH suite aux inondations de 2012. Même si tout n'est pas parfait, cette initiative a tout au moins permis d'assurer une meilleure coordination des interventions d'urgence.

### 4.4 La collaboration au sein du Dispositif national

Les activités de la CCH s'inscrivent dans le cadre du Plan national de contingence. Dans le cadre de ses activités, la CCH collabore avec les autres structures du DNP/CA et avec les partenaires humanitaires qui interviennent en faveur des sinistrés des inondations :

« Chaque année, la CCH organise un atelier pour présenter aux différents partenaires humanitaires et structures concernées la cartographie des risques. Cet atelier est également mis en exergue pour que chaque partenaire se positionne dans les différents clusters, coordonnés par l'OCHA. » (Chargée du suivi-évaluation, CCH, 6 octobre 2016).

De même, en cours de saison hivernale et en fin de saison, des ateliers sont organisés pour évaluer la stratégie d'intervention et l'efficacité des actions menées en faveur des sinistrés. Cela permet à la CCH d'améliorer son schéma de coordination, mais aussi de capitaliser et de partager les expériences.

<sup>9</sup> Jusqu'en 2012, une place marginale était réservée à la gestion des inondations dans les Plans de soutien ou elle était noyée dans la gestion de l'insécurité alimentaire. Voir le Plan de soutien aux populations vulnérables, 2011-2012.

<sup>10</sup> Ibid.



# 5

## La gestion des inondations « en actes »

### 5.1 Étude de cas : gestion des inondations dans l'arrondissement communal 5 de Niamey

#### ENCADRÉ 1

Introduisons cette partie par une étude de cas. Il s'agit d'un cas de gestion des inondations dans l'arrondissement communal 5 de Niamey. Elle met en évidence comment différents acteurs se déploient autour de cette catastrophe pour apporter des solutions, tout en révélant les rôles et logiques des différents acteurs.

Cette petite étude de cas est tirée des entretiens réalisés avec A.S. et A.B., tous deux délégués respectifs de deux quartiers de la rive droite touchés par les inondations de 2012. Pour assurer l'anonymat de nos interlocuteurs, nous nous contenterons de leurs initiales.

En août 2012, le fleuve Niger a atteint une hauteur record (depuis 1929) de 618 cm et un débit de 2 473 m<sup>3</sup>/s. À Niamey, on a dénombré 6.553 ménages sinistrés dans les cinq communes de la ville. L'étude de cas porte essentiellement sur le relogement sur le site de Séno des victimes de ces inondations. Quartier périphérique situé sur la rive droite du fleuve Niger, le site de Séno a reçu les victimes d'inondations issus de quatre quartiers ((Kirkissoye,

Lamordé, Karadjé et Nogaré). Quatre points seront abordés pour illustrer cette étude de cas : l'acheminement des aides d'urgence, le processus de recasement des sinistrés à Séno, les conditions d'attribution des parcelles sur le site de recasement et la construction des maisons.

#### L'acheminement des aides d'urgence

La mobilisation des solidarités a beaucoup joué lors des inondations de 2012. Le plus souvent, ces solidarités « endogènes » ont précédé les interventions officielles de l'État et des partenaires. Les premières aides d'urgence sont venues de la mairie et des chefs de quartier qui avaient réussi à négocier avec les responsables d'établissements scolaires pour faciliter l'accès des sinistrés aux salles de classes afin de leur éviter de dormir à la belle étoile. Après le recasement des sinistrés dans les différentes écoles environnantes, sont arrivées les aides d'urgence de l'État et des partenaires et leur mise en place dans toutes les écoles occupées par les

sinistrés. Des agents de santé y travaillaient toute la journée et des médicaments étaient disponibles. Plusieurs ONG sont intervenues, dont Vision du Monde qui s'est chargée de l'habillement des sinistrés ; pour sa part, Oxfam a pris en charge l'hygiène et l'assainissement des lieux, la fourniture de riz, de couvertures et de nattes. Le PAM a appuyé les sinistrés en distribuant des vivres ; la Croix rouge a distribué des couvertures, des *aquatabs*, des moustiquaires et des médicaments contre les infections. La disponibilité et la diversité des « offres » proposées aux sinistrés ont eu des effets pervers. Certaines personnes s'étant faussement déclarées sinistrées ont décidé de s'installer dans les écoles afin de bénéficier des aides.

### Le processus de recasement des sinistrés au quartier Séno

Avant d'être recasés au quartier Séno, les sinistrés ont été d'abord appelés à quitter les écoles suite à la reprise des classes. Il a parfois fallu l'intervention des Forces de défense et de sécurité (FDS) pour faire sortir les sinistrés des écoles. Certains ont été accueillis par des familles d'accueil et d'autres ont été obligés de retourner reconstruire un logement dans leur espace inondé.

Après cette phase, selon nos répondants, la Banque mondiale a mis à la disposition de l'État une somme permettant d'acheter un terrain de 70 hectares (la valeur du terrain inondé). Les propriétaires terriens de Séno avaient accepté de vendre leur espace. Avant le départ des sinistrés à Séno, chaque chef de ménage recevait une fiche qui portait le numéro de la tente où il pourrait s'abriter avec son ménage. Cette fiche était à remettre aux secouristes sur place pour qu'ils puissent montrer la tente au chef de ménage. Il convient de préciser que chaque ménage recevait des tentes de mêmes dimensions, indépendamment de la taille des ménages.

### Les conditions d'attribution des parcelles à Séno

Face à la recrudescence du phénomène d'inondations, l'État, en collaboration avec les différentes municipalités et les partenaires humanitaires, a jugé nécessaire de trouver une solution définitive et durable au phénomène. La solution adoptée consistait à éloigner les sinistrés des zones inondables en leur proposant des sites de réinstallation. Dans cette perspective, des parcelles ont été distribuées aux sinistrés et aux déguerpis. Cela devait permettre d'éloigner les habitants des zones à risque et de les rendre moins vulnérables aux inondations.

Cependant, cette opération n'a pas produit les effets escomptés. Initialement, il était prévu que chaque propriétaire reçoive une parcelle de même valeur que son terrain inondé. Selon A. S. « *au moment du lotissement de Séno, les propriétaires terriens recevaient 4 parcelles sur dix alors qu'en principe tous les 70 hectares devaient être achetés en espèce et répartis entre les sinistrés conformément à la valeur de leurs parcelles inondées* ».

Mais aucun des sinistrés n'a reçu la valeur de sa parcelle se trouvant dans les zones inondables. Les autorités se sont heurtées à la réticence des populations à quitter leurs anciens lieux de résidence pour le nouveau site. De plus, sur 875 ménages, nos répondants nous parlent de 144 familles qui n'ont pas encore reçu de parcelles et continuent de vivre sous les tentes ou se débrouillent pour construire des hangars ; 273 qui ne pouvaient pas occuper leurs parcelles et 417 qui vivaient péniblement au quartier Séno. Les conditions d'acquisition d'une parcelle à Séno étaient pour les sinistrés de détenir une parcelle inondée sur foi d'une attestation par un voisin mitoyen du site inondé et de présenter un acte de cession ou un certificat de vente.

Certains sinistrés auraient vendu leurs parcelles, alors même qu'ils ne détenaient pas les actes fonciers définitifs, pour revenir s'installer dans les zones qu'ils étaient censés quitter. « *Malheureusement, dans la plupart des cas, les bénéficiaires de parcelles les ont vendues et sont revenus s'installer dans leurs anciens sites* » (SPR, région de Niamey, 23 septembre 2016). La persistance d'une telle situation souligne « *le manque de rigueur dans le traitement de cette question relative aux inondations, notamment en ce qui concerne le déguerpissement des populations vivant dans des zones à risque* » (Entretien avec un vice-président de la ville de Niamey, 26 septembre 2016). Au manque de rigueur s'ajoute un autre facteur notable : les conditions économiques de réinstallation n'ont pas été réunies sur les sites de réinstallation des sinistrés. Les besoins des sinistrés n'ont pas été pris en compte et, dans le contexte d'urgence du moment, il n'était pas possible pour l'État de satisfaire aux demandes des sinistrés. L'attribution des parcelles a été faite sans tenir compte de la superficie occupée avant les inondations, ni de la taille du ménage. De plus, on avait promis de viabiliser le site, mais cela n'a pas été fait. Nombre de ménages ont refusé de quitter les anciens sites parce qu'ils y exerçaient des activités économiques qu'ils ne pouvaient pas trouver sur les nouveaux sites. D'autres ménages n'avaient pas les moyens de construire des maisons sur les sites proposés.

### Processus de construction des maisons

Une fois en possession de leurs parcelles, les bénéficiaires ont reçu l'aide de la mairie et des partenaires, dont le plus important semble être Qatar Charity. Au tout début, Qatar Charity prenait en charge l'ensemble de la construction des maisons pour les veuves et les personnes âgées. Par la suite, ce partenaire a demandé l'accompagnement de la mairie pour la fourniture de gravier, de sable et d'eau. La mairie a d'abord accédé à cette demande mais après un certain temps, elle s'est désengagée et cette charge a incombé aux sinistrés qui désiraient l'appui de Qatar Charity. L'offre de la Qatar Charity s'est ensuite étendue à tous les sinistrés qui possédaient une parcelle et étaient disposés à mobiliser du gravier, du sable et de l'eau.

De cette étude de cas, nous pouvons tirer quelques leçons pertinentes. Elle rappelle l'existence dans les communautés d'un tissu humanitaire « endogène », en tant que premier niveau de gestion des inondations qui précède les interventions extérieures, qu'il s'agisse de celles de l'État ou des organisations humanitaires. Dans le cadre de la gestion « communautaire », les écoles sont les premiers équipements publics

occupés par les populations sinistrées. Ce regroupement dans des espaces bien circonscrits permet de mieux canaliser les appuis (distributions, prise en charge médicale, recensement, etc.).

Par ailleurs, les inondations posent le problème majeur de recasement des sinistrés. À ce stade, la grosse difficulté porte essentiellement sur l'identification d'un site suffisamment étendu et susceptible d'accueillir l'ensemble des victimes des inondations qui offre les commodités minimales : présence d'école, de marché, de structures sanitaires, et de sécurité, etc. Dans un contexte de forte expansion urbaine et de forte pression foncière, trouver un site doté des équipements susmentionnés constitue pour les autorités municipales une véritable gageure.

Sur les sites de recasement, il est fréquent que les superficies des parcelles proposées ne répondent pas aux attentes des sinistrés, particulièrement ceux qui disposaient au moment des inondations, de parcelles beaucoup plus grandes. On peut alors comprendre que nombre des victimes des inondations recasées soient promptes à retourner sur les anciens sites.

## 5.2 Les contraintes relatives à la coordination des interventions

### 5.2.1 Une faible coordination des interventions

La coordination des interventions en cas d'inondations devrait permettre d'éviter les doublons. En effet, la duplication des actions constitue l'une des contraintes majeures qui minent la coordination des interventions. Cette situation émane des partenariats bilatéraux négociés directement par la CCH en dehors du cadre des *clusters*. Selon une personne interviewée,

*« La duplication des actions entraîne des pertes de données. Elle est due au fait que la CCH traite en dehors du cadre des Clusters. » (Point focal Inondations de l'OCHA, 29 septembre 2016)*

À cette contrainte s'ajoute des difficultés de communication et l'irrégularité dans la remontée de l'information.

### 5.2.2 Entre la ville et l'arrondissement communal, un chaînon manquant

Comme on l'a vu, la ville de Niamey est chargée d'informer la commune 5 de l'augmentation du volume du fleuve et des risques d'inondations.

De prime à bord, il faut retenir que ces deux acteurs n'interviennent pas directement dans la gestion des inondations de la commune 5. Leurs interventions se situent avant l'inondation et se limitent à la sensibilisation des populations. Cependant, nos deux répondants ont évoqué l'existence du Comité régional chargé de gérer les inondations dans la ville de Niamey. Ce comité regroupe tous les acteurs (autorité régionale, communale, coutumière, services techniques, FDS, partenaires et populations locales) et il est segmenté en 5 sous-comités.

Comme on l'a vu, un quartier dénommé Séno a été viabilisé pour permettre le recasement définitif des sinistrés. Le quartier a été construit avec l'appui de plusieurs partenaires, notamment la Qatar Charity. Selon nos répondants, ce quartier disposait de quelques infrastructures vitales (centre de santé intégré, école, voies d'accès, etc.). Chaque sinistré devait signer un certificat de renonciation au terrain qu'il possédait dans les zones inondables pour pouvoir bénéficier gratuitement d'un terrain dans le quartier

Séno. Des parcelles de superficie standard de 200 mètres carrés ont été distribuées aux ménages qui ont accepté de quitter la zone inondable, sans tenir compte des superficies de leurs parcelles d'origine. Selon le secrétaire général du gouvernement (SG), tous les sinistrés qui ont accepté des parcelles au quartier Séno n'ont plus le droit de revenir occuper leur ancien terrain. C'est le principe. Cependant, à la question de savoir le sort réservé aux sinistrés qui reviennent à leur anciennes occupations, le SG nous a fait comprendre qu'il leur était effectivement interdit de revenir mais que depuis quelque temps, certains

*« s'entêtent à revenir et cela c'est parce qu'ils n'ont jamais subi les conséquences de leur acte. Mais nous comptons vraiment appliquer la loi comme il se doit pour empêcher à ces populations de s'exposer à des inondations. », (Directeur de l'hygiène et l'assainissement de la ville de Niamey, 4 octobre 2016).*

Les sinistrés dédommagés mettent en avant plusieurs raisons pour justifier les retours sur les anciens sites. En premier, il y a leurs faibles capacités financières pour se construire de nouvelles maisons sur le nouveau site. Ayant perdu l'essentiel de leurs ressources avec les inondations, la priorité des sinistrés est de reconstituer leurs stocks de vivres pour assurer la sécurité alimentaire de leurs ménages. La construction d'une maison passe en deuxième place des priorités des chefs des ménages sinistrés. Les populations victimes d'inondations présentent un profil socio-économique très pauvre. Et ce profil est perceptible au regard du type de matériau de construction utilisé (Issaka, 2010) et des conditions d'accès au foncier urbain (Issaka et Badariotti, 2013). En raison de leurs faibles capacités financières, les victimes d'inondations utilisent essentiellement, comme matériau de construction, le banco fait d'argile, économiquement facile d'accès mais aussi très peu résistant aux pluies (Issaka, 2010 :189). Leur accession au foncier urbain se fait dans les secteurs inondables peu convoités par les riches, mais très vulnérables aux inondations. Et compte tenu du coût élevé du loyer dans la ville de Niamey, « avoir une parcelle est une obsession pour les demandeurs, peu importe la situation géographique ou topographique du site » (Issaka et Badariotti, 2013 : 302).

Ensuite, sur les anciens sites se sont construits entre ménages des réseaux d'interconnaissance et des sociabilités divers qui "sécurisent" socialement les membres. Des relations de solidarités se sont

développées et permettent des assistances mutuelles entre les populations en cas de nécessité. Sur les nouveaux sites, de nouvelles relations sont à construire. Les anciens sites sont porteurs d'activités économiques auxquelles s'adonnaient les sinistrés. Nombre de ménages ont d'ailleurs refusé de partir parce qu'ils y exerçaient des activités qu'ils ne pouvaient trouver sur les nouveaux sites, ou à cause de la distance qu'ils devraient parcourir pour regagner leurs anciens lieux de travail. L'éloignement du site par rapport au lieu de travail, l'augmentation des dépenses liées à l'eau et à la nourriture, le faible accès à l'eau et à l'électricité, les risques d'insécurité, etc. ont contribué à dissuader les sinistrés de regagner le site de relocalisation de Séno.

Face à l'entêtement de certains sinistrés, les autorités de la ville entendent prendre des mesures drastiques au lieu d'une démarche compréhensive de l'attitude des sinistrés. Ce qui représente un véritable défi pour les élus locaux dans le contexte politique et électoral, à savoir comment appliquer des mesures sans pour autant frustrer ces sinistrés qui constituent une partie de l'électorat local. De fait, ce que le discours populaire considère comme un « entêtement » des populations victimes d'inondations révèle le laxisme des autorités communales qui se bornent à observer, impuissantes, l'occupation des terrains inondables. Il traduit le faible niveau d'application des décisions communales relatives à l'occupation des zones inondables. Ce discours révèle aussi l'attitude prudente et un calcul politique des élus locaux qui évitent de soulever un sujet ayant un enjeu politique important. La politique municipale, en matière d'habitat, se trouve ainsi remise en cause.

### 5.2.3 L'irrégularité des rencontres entre acteurs : la « racine du problème »

La première contrainte qui revient constamment dans les entretiens concerne l'irrégularité des rencontres entre les parties prenantes au niveau du Comité régional basé au gouvernement. En effet, selon nos répondants, le Comité n'organise des rencontres qu'à l'approche de la saison des pluies. Celle-ci passée, aucune rencontre n'a jamais été convoquée. L'irrégularité des rencontres constitue un véritable handicap au débat sur la question des inondations.

Le deuxième manquement est lié au manque de ressources financières et matérielles auquel sont confrontées les autorités régionales et communales. À cela s'ajoute la précarité et/ou l'inexistence des infrastructures permettant de faire face aux risques d'inondations, notamment des digues de protection.

## 6

# Des initiatives pour une solution durable face aux risques d'inondation

Longtemps gérées à travers des interventions d'urgence, les inondations sont de plus en plus intégrées dans des politiques de développement. Deux initiatives sont à mentionner dans ce changement de perspective : le Projet de gestion des risques de catastrophes et de développement urbain d'une part et le Plan de relogement des sinistrés hors des zones à risque, d'autre part.

## 6.1 Projet de gestion des risques de catastrophes et de développement urbain

Le Projet de gestion des risques de catastrophes et de développement urbain (PGRC-DU) est un projet à composante de contingence. Mis en vigueur en août 2014, ce projet s'inscrit dans le cadre du Mécanisme de réponse immédiate (MRI). Ce mécanisme « permet au Niger un accès rapide à hauteur de 5 % du portefeuille non décaissé de l'IDA pour répondre aux besoins d'urgence... ».

Ainsi, suite aux inondations de 2012 qui ont profondément affecté les logements et les infrastructures dans les villes et villages et causé des dégâts importants et des pertes en vies humaines, le gouvernement du Niger a sollicité la Banque mondiale dans le cadre du MRI pour la mise en œuvre du PGRC-DU. L'objectif du projet est « d'améliorer la résilience du Niger grâce à un certain nombre d'interventions liées à la maîtrise des inondations et au renforcement des capacités du gouvernement à répondre rapidement et efficacement en situation de crise ou d'urgence. »<sup>11</sup>.

Ce projet doit, à terme, permettre au Niger d'avoir une meilleure maîtrise des inondations grâce à un renforcement des capacités en matière de gestion des risques de catastrophes par l'amélioration des infrastructures rurales et urbaines de protection, de drainage et d'écoulement des eaux et par le renforcement des capacités des autorités locales et des communautés en matière de gouvernance urbaine et de planification.

<sup>11</sup> Projet de gestion des risques de catastrophes et développement urbain (PGRC-DU), document de projet, p.3

## 6.2 Plan de relogement des sinistrés hors des zones à risque

Comme on l'a vu, le Plan de relogement n'a pas produit les effets escomptés et les zones à risque sont toujours occupées par des populations (voir l'Encadré 1).

Outre le fait que la distribution de parcelles n'a pas couvert tous les sinistrés et que certains bénéficiaires aient vendu leur parcelle par manque de ressources pour y construire de nouvelles maisons, on peut aussi déplorer un manque de rigueur dans la réalisation des

infrastructures. Selon la personne interviewée, « *les délais et les normes techniques ne sont pas respectées dans la réalisation des ouvrages tels que les digues et les caniveaux*<sup>12</sup>. » À cela s'ajoute l'insuffisance, voire l'absence, de suivi des différentes activités menées dans la gestion des inondations.

L'une des recommandations formulées par le répondant consiste à demander à ce que « *les mairies soient dotées de moyens, voire même d'une aide budgétaire, pour leur permettre de jouer un rôle de premier plan dans la gestion des catastrophes en général* ». Il précise « *qu'à heure actuelle, tout est géré au niveau central.* »<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

# Conclusion

Généralement en lien avec l'insécurité alimentaire en milieu rural, les crises humanitaires au Niger ont de plus en plus une dimension urbaine. Les inondations régulières que connaît la ville de Niamey témoignent de cette extension et de ce glissement qui exige des autorités municipales une plus grande anticipation dans les politiques de programmation. On dispose de connaissances à profusion sur les causes et les conséquences des inondations à Niamey et l'on pointe souvent du doigt une défaillance des politiques d'urbanisation et une occupation incontrôlée de l'espace. Les analyses de la situation révèlent non seulement l'impuissance des autorités communales dans leur capacité à réguler l'occupation de l'espace urbain mais aussi le caractère encore non coordonné des interventions sur le terrain.

Les inondations sont un dévoilement de l'inefficacité des politiques publiques en matière d'urbanisme. Les matériaux rassemblés au cours de cette recherche permettent une analyse d'une politique publique circonscrite à l'échelle d'une commune urbaine. Alors que nous nous situons dans un contexte de décentralisation, les récits collectés montrent pourtant que l'Etat central, représenté par le Gouvernorat de la région de Niamey, essaie de maintenir une centralité en matière de définition et de mise en œuvre de la gestion des inondations. Cette volonté centralisatrice se trouve totalement en porte-à-faux avec les « nouvelles » exigences de l'action publique, entendue au sens de l'inclusion active et collective des différents acteurs concernés par la gestion des inondations. La situation de la commune 5 révèle que cette action publique n'existe que de façon formelle ; les acteurs décentralisés (commune) et locaux (communautés) étant réduits à jouer des rôles totalement marginaux face à un gouvernorat qui cherche à tout contrôler. Les revendications des Conseillers élus et des agents des services techniques communaux sont assez révélateurs de cette quête d'inclusion dans la définition et la mise en œuvre de la gestion des inondations.

En tant qu'action publique, la gestion des inondations mobilise une diversité d'acteurs aux intérêts différents : Etat central, Etat décentralisé, partenaires techniques et financiers, communautés locales ; mais l'enjeu est de voir comment cette diversité est-elle coordonnée. A ce niveau, les résultats de la recherche mettent à nu un déficit de coordination des interventions sur le terrain. En raison du déficit de coordination des interventions et de la faible inclusion des sinistrés, les différents acteurs ne sont pas en mesure de proposer des réponses conformes aux demandes sociales. Les sites de relocalisation proposés comme solutions ne sont pas occupés par les sinistrés et les retours sur les sites inondables témoignent d'une forme tacite de contestation de la politique publique proposée par l'Etat central. La gestion des inondations, en tant qu'expérience ne « *repose pas sur des valeurs partagées et des intérêts communs* » (Duran, 2010 :27). En conséquence, fait remarquer Duran dans une analyse fine de l'action publique, « *il faut construire des règles qui permettent de penser les différences, de les accepter et de gérer leur coexistence* » (Duran, Ibid.).

À l'échelle locale, l'émergence de politiques publiques autour de la gestion des inondations est encore au stade embryonnaire. Pour l'instant, la commune s'investit aux côtés de ses partenaires, pour apporter des solutions conjoncturelles à un problème qui se « *structuralise* » et qui exige des solutions de long terme. Dans la perspective de la politique de transfert des compétences enclenchée par l'État, les communes seront appelées à jouer des rôles de premier plan en matière de planification et de mise en œuvre des activités de gestion humanitaire.

On peut concéder que l'institutionnalisation de la gestion des inondations est récente avec la création de la CCH (en 2012) remplacée en 2016 par un ministère de l'Action humanitaire et de la Gestion des catastrophes. Si elle témoigne de l'engagement de l'État du Niger à inscrire la gestion des crises humanitaires au rang des priorités nationales, donc en tant que politique publique, cette institutionnalisation bute objectivement

sur les faibles capacités financières de l'État à exécuter une telle mission, la mise en œuvre du Plan de réponse humanitaire étant essentiellement financée par les partenaires techniques et financiers.

De plus, on note une avancée significative dans la collecte des informations avec la co-existence de plusieurs structures sous-régionales (l'Autorité du bassin du Niger), étatiques (services de météorologie, SPR), humanitaires (OCHA), communales (Direction de l'hygiène et l'assainissement) et communautaires (chefs de quartiers, délégués de quartiers). Toutefois, cette diversité d'acteurs ne conduit pas pour autant à plus d'efficacité dans la mesure où les outils de collecte ne sont pas harmonisés.

L'enjeu financier est quasi-omniprésent dans les discours des acteurs rencontrés en lieu et place de véritables réflexions préventives des inondations. La gestion des inondations exige de la commune 5 de nouvelles responsabilités qu'elle a du mal à assumer en raison de l'ampleur des ressources que nécessite un

tel investissement. Or, dans un contexte de ressources communales limitées et constituées essentiellement de taxes municipales, la commune 5 n'est pas objectivement en mesure de s'investir dans la gestion des inondations qui nécessite de gros investissements. À l'échelle de l'arrondissement communal étudié, les plaintes portent sur le « manque de ressources » pour assurer la prise en charge des victimes d'inondations. Les responsables communaux se plaignent aussi de la mainmise du gouvernorat sur la gestion des inondations qui laisse peu de marge de manœuvre à l'arrondissement communal.

Les inondations ne sont pas exclusivement liées à des problèmes de gestion technico-administrative comme semble le soutenir la plupart des études disponibles au Niger. Elles dévoilent des inégalités sociales qui s'expriment à travers une occupation discriminante de l'espace urbain. Elles sont révélatrices, pour reprendre les réflexions de Revet (2009), « des processus socialement construits ». En cela les inondations se posent comme un problème des sciences sociales.



# Annexe

## 1. Les axes de recherche

### Le dispositif de gestion des inondations et sa mise à l'épreuve par les inondations

- Le processus de ciblage des quartiers et des personnes sinistrés et les enjeux qu'ils représentent ;
- Impacts des interventions d'urgence sur la (re) configuration du dispositif administratif communal.

### Les formes de collaboration

La mise en place de cadres de concertation et leur fonctionnement concret (en période d'urgence et après les urgences) ;

- Collaboration et renforcement des capacités des acteurs à faire face aux chocs ;
- Partage des responsabilités entre les différents acteurs impliqués dans la gestion humanitaire ;
- Types de services/biens délivrés par les humanitaires, l'État, la société civile, la commune et leur complémentarité.

### Les perceptions

Perceptions des différents acteurs par rapport aux dispositifs de prise en charge des inondations en particulier et des catastrophes naturelles en général.

## 2. Liste des entretiens réalisés

| DATE       | NOM ET PRÉNOM           | PROFIL  |
|------------|-------------------------|---|
| 22/09/2016 | Sanou Djariri           | Chef division hydraulique urbaine, point focal PGRC/DU au ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement |
| 23/09/2016 | Ide Harouna             | Secrétaire permanent régional DNPGC/CA de la région de Niamey   |
| 26/09/2016 | Abdoul Aziz Mountaga    | 2ème vice-président de la ville de Niamey   |
| 26/09/2016 | Seidou Salamatou        | Responsable des affaires humanitaires   |
| 29/09/2016 | Kode Sahadia            | Responsable des affaires humanitaires, point focal inondation à l'OCHA                                      |
| 4/10/2016  | Seydou Kayaba           | Directeur de l'Hygiène et l'Assainissement du conseil de ville de Niamey                                    |
| 4/10/2016  | Djibo Boubacar          | Secrétaire Général de la Commune V  |
| 6/10/2016  | Ousseini Rakia          | Chargée des inondations et du suivi et évaluation à la CCH  |
| 06/10/2016 | Madame Alzouma Zeinabou | Chef de la Division Valorisation des données hydrologiques et publication                                   |
| 7/10/2016  | Adoulhamid Mohamed      | Directeur des projets et programmes Qatar Charity   |
| 7/10/2016  | Mohamed Tahar Souibgui  | Directeur pays, Qatar Charity   |
| 8/10/2016  | Alassane Sadou,         | Délégué Karadjé   |
| 8/10/2016  | Aminata Bah             | Délégué Lamordé,  |
| 9/10/2016  | Amadou Wazouka          | SG Groupement Miwetty,  |
|            | Ali Alzouma             | Conseiller Miwetty  |
|            | Lawali Hassane          | Chargé des affaires culturelles Miwetty   |
| 9/10/2016  | Zara Seybou             | Présidente groupement « Séno Surantéy »   |
| 9/10/2016  | Hamsatou Karimoune      | Trésorière groupement « Séno Surantéy »   |

# Liste des sigles

|          |   |
|----------|---|
| ABN      | Autorité du bassin du Niger   |
| AGRHYMET | Centre régional de recherche sur l'agriculture, l'hydrologie et la météorologie             |
| CASCN    | Cadre d'action de la société civile nigérienne  |
| CCA      | Cellule crise alimentaire   |
| CCH      | Cellule de coordination humanitaire   |
| CILSS    | Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel                    |
| DNPGC/CA | Dispositif national de prévention et de gestion des catastrophes et crises alimentaires     |
| FDS      | Forces de défense et de sécurité  |
| IDA      | Association internationale de développement (Banque mondiale)                               |
| IDH      | Indice de développement humain  |
| LASDEL   | Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local |
| MRI      | Mécanisme de réponse immédiate  |
| OCHA     | Bureau de la coordination des affaires humanitaires   |
| OIM      | Organisation internationale pour les migrations   |
| ONG      | Organisation non gouvernementale  |
| OPVN     | Office des produits vivriers du Niger   |
| OSV      | Observatoire de suivi de la vulnérabilité   |
| PGRC-DU  | Projet de gestion des risques de catastrophes et de développement urbain                    |
| PNUD     | Programme des Nations-Unies pour le développement   |
| PRH      | Plan de réponse humanitaire   |
| SAP      | Système d'alerte précoce  |
| SG       | Secrétaire général  |
| SPR      | Secrétariat permanent régional  |

# Bibliographie

- Afrique contemporaine*, 2008, Numéro spécial, n° 225.
- AGRHYMET, 2013, « Le Sahel face aux changements climatiques : enjeux pour un développement durable », *bulletin mensuel* : spécial inondations.
- Balla, A., 2013, « Proposition d'une Stratégie Nationale de Réduction des Risques de Catastrophes au Niger (SNRRC) », Avril 2013.
- Barraqué, B. et Gressent, P., 2004, « La politique de prévention du risque d'inondation en France et en Angleterre : de l'action publique normative à la gestion intégrée », *Laboratoire technique, territoire et sociétés-unité mixte de recherche*, Rapport final, 122 pages.
- Bechler N. *et al.*, 2000, « Le risque d'inondation fluviale à Niamey (Niger) : aléas, vulnérabilité et cartographie », *Annales Géographie*, n°612, Armand Colin, pp. 176-187.
- Document d'information communal sur les risques majeurs (DIRCRIM), villes d'Alès, juin 2013.
- Duran, P., 2010, *Penser l'action publique*, Paris: L.G.D.J.
- Edwards & Sharkansky, 1978, *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy*, Freeman & Company, W.H.
- El Hassan Aresmouk M., 2005, « La gestion intégrée des ressources en eau dans les régions méditerranéennes et en Afrique du Nord », exposé présenté au séminaire technique international du 23-26 mai 2005.
- L'Événement*, n°810 du 17 août 2015
- Haut Commissariat à l'Initiative 3N (HC3N), 2015, « Priorité Résilience Pays, AGIR-Niger », avril 2015.
- Institut de Recherche pour le Développement (IRD), 2013, Rapport sur les catastrophes naturelles 2013.
- Issaka H., 2010, *Mise en carte et gestion territoriale des risques en milieu urbain sahélien à travers l'exemple de Niamey*. Thèse de Doctorat soutenue à l'Université de Strasbourg, 347 pages.
- Issaka H. et Badariotti D., 2013, « Les inondations à Niamey, enjeux autour d'un phénomène complexe », *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], juillet-septembre 2013, mis en ligne le 1<sup>er</sup> juillet 2016, consulté le 24 juillet 2014.
- « La réduction des risques de catastrophes en milieu urbain. PGRC-DU », Niger, non daté.
- Lavigne Delville, Ph., 2014, « Une action publique éclatée ? Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier, Burkina Faso, Niger, Bénin », *Actes du colloque*, Toulouse du 2 au 4 décembre 2014.
- Le Sahel quotidien* n°8771 du 7 août 2014.
- Le Sahel quotidien* n° 8997 du jeudi 13 août 2015.
- Mamadou I., 2014, « La gestion des eaux de pluie et risques d'inondation dans la ville de Zinder au Niger », *Territoires, Sociétés et Environnement*, n° 003, août 2014.
- Manuel des Opérations du Mécanisme de Réponse Immédiate (MRI), Ministère du Plan de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire (MPAT/DC), Janvier 2015.
- Massardier, G., 2008, *Politiques et actions publiques*, Paris : Armand Colin
- Morten J., *Poor Numbers. How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about It*, Ithaca / Londres, Cornell University Press, coll. « Cornell Studies in Political Economy », 2013, 176 pages », *Politique africaine* 2014/1 (N° 133), p. 177-199. DOI 10.3917/polaf.133.0177
- Nouaceur, Z. et Gilles, S., 2013, « Changement climatique et inondations urbaines au Sahel, études de cas : Nouakchott (Mauritanie) et Ouagadougou (Burkina Faso) », *Actes de Colloque*, Lomé, 10 pages.
- OCHA, 2012a, La saison hivernale au Niger : Les pluies et les inondations, 23 août 2012.
- OCHA, 2012b, Bulletin humanitaire numéro 36 du 11 septembre 2012.
- Oumarou, A., 2016, « La prévention des inondations à Niamey. Une entrée pour une analyse de la gouvernance urbaine, in *Desan*, n° 11, Volume 2, pp. 295-365.
- OXFAM, ACTED, CISP, 2014, « Enquête Séno post-inondations 2012 Sommaire et suggestions », avril 2014.
- « Plan de réponse humanitaire (PRH) janvier-décembre 2016 », novembre 2015.
- « Plan de soutien préliminaire aux populations vulnérables, 2011-2012 », Comité national de prévention et de gestion des crises alimentaires, cellule crise alimentaire, Cabinet du Premier Ministre.

Rapport d'évaluation des capacités nationales pour la réduction des risques de catastrophes au Niger, 2014

Revet, S., 2009, « Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes "naturels" », *Etudes du CERI*, pp.1-30, <hal-01023685>

*Sahel Dimanche*, N° 1648 du 10 juillet 2015, page 7, <http://nigerdiaspora.net/journaux/saheldimanche-10-07-15.pdf>

Sall A. *et al.* 2011, *Adaptation au changement climatique : quelles stratégies d'échange et de partage de l'information scientifique ?* Dakar : Centre de suivi écologique, 398 pages.

Sighomnou, D. *et al.*, 2010, « Evénements des crues de juillet à septembre 2010 dans le Niger moyen », document de projet, Niger-Hycos, Autorité du bassin du Niger







Au Niger, les inondations se situent en deuxième position des catastrophes naturelles après les sécheresses. Dans la ville de Niamey, l'arrondissement communal 5 situé sur la rive droite du fleuve Niger subit de façon régulière des dégâts liés à cette catastrophe. A la grille d'analyse mobilisée pour en expliquer les causes et les conséquences, (pression croissance démographique urbaine, occupation incontrôlée des zones potentiellement exposées aux risques d'inondations et défaillances du réseau d'assainissement de la ville, etc.), les inondations dévoilent un « terrain ethnographique » permettant un aperçu sur les processus de décentralisation à travers l'analyse de la capacité des autorités municipales à faire face seules à des catastrophes naturelles.

IIED is a policy and action research organisation. We promote sustainable development to improve livelihoods and protect the environments on which these livelihoods are built. We specialise in linking local priorities to global challenges. IIED is based in London and works in Africa, Asia, Latin America, the Middle East and the Pacific, with some of the world's most vulnerable people. We work with them to strengthen their voice in the decision-making arenas that affect them – from village councils to international conventions.



International Institute for Environment and Development  
80-86 Gray's Inn Road, London WC1X 8NH, UK  
Tel: +44 (0)20 3463 7399  
Fax: +44 (0)20 3514 9055  
[www.iied.org](http://www.iied.org)

Funded by:



This research was funded by UK aid from the UK Government, however the views expressed do not necessarily reflect the views of the UK Government.



Knowledge  
Products