

Monographie n° 7, février 2018

La gestion institutionnelle des inondations du 1^{er} septembre 2009 au Burkina Faso

Abdoulaye OUEDRAOGO, Felix Alexandre SANFO

La collection Monographies Sud-Nord est éditée par l'IEDES, 45 bis avenue de la Belle Gabrielle, 94 736, Nogent-sur-Marne : <https://www.univ-paris1.fr/ufr/iedes/>

Les documents sont consultables à l'adresse (<http://iedespubli.hypotheses.org/monographies-sud-nord>).

Les propositions de publication dans la collection doivent être soumises à monog@univ-paris1.fr.

Les textes peuvent être diffusés à condition de préserver leur intégralité. Toute utilisation à des fins commerciales ou publicitaires est interdite.

Les auteurs sont seuls responsables des opinions exprimées dans les Monographies Sud-Nord, en aucun cas elles ne relaient la position officielle de l'IEDES ou de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

La gestion institutionnelle des inondations du 1^{er} septembre 2009 au Burkina Faso

Abdoulaye OUEDRAOGO¹ et Felix Alexandre SANFO²

Mots-clés : Burkina Faso, dispositif de gestion, catastrophe naturelle, logiques des acteurs

Pour citer cette étude : OUEDRAOGO A., SANFO F. A., *La gestion institutionnelle des inondations du 1^{er} septembre 2009 au Burkina Faso* [En ligne]. Paris : IEDES - Université Paris 1 Panthéon- Sorbonne, 2018. 28 p. (coll. Monographies Sud-Nord, n°7). Disponible sur : < <http://iedespubli.hypotheses.org/monographies-sud-nord> >

¹ Sociologue, Maître-assistant, Université de Ouaga I Pr Joseph Ki-Zerbo, Burkina Faso

² Expert en Action Humanitaire et Gestion des Risques de Catastrophes et Consultant Indépendant

Résumé

Cet article est le résultat d'une étude du dispositif institutionnel de gestion des catastrophes au Burkina Faso. Il examine le fonctionnement de ce dispositif qui comprend des institutions permanentes et des institutions à caractère provisoire, mises en place de manière *ad hoc* par les autorités après la survenue des inondations du 1^{er} septembre 2009 à Ouagadougou. La recherche a été menée à partir d'une enquête qualitative de terrain auprès de personnes ressources choisies au sein des institutions

Summary

This article is the result of a study on the institutional framework of disasters management in Burkina Faso. It examines the functioning of this framework, which includes permanent institutions as well as temporary ones set up in an ad hoc manner by the authorities in the aftermath of the flooding of September 1st 2009 in

Resumen:

Este artículo es el resultado de un estudio del dispositivo institucional de gestión de catástrofes en Burkina Faso. El artículo examina el funcionamiento de dicho dispositivo compuesto de instituciones permanentes y de instituciones de carácter temporal, establecidas de forma ad hoc por las autoridades después de las inundaciones del 1^{ro} de septiembre 2009 en Uagadugú. La investigación fue realizada

actives dans le champ de l'humanitaire au Burkina Faso. L'analyse montre que les différentes institutions en charge de la gestion des catastrophes sont engagées dans des relations de collaboration et de compétition et que leurs logiques peuvent parfois être éloignées des préoccupations censées alléger les souffrances et restaurer la dignité des populations victimes de catastrophes.

Ouagadougou. The research is based on a qualitative fieldwork conducted among key informants chosen within the institutions, active in the humanitarian field in Burkina Faso. The analysis shows that the diverse institutions in charge of disaster management are engaged in collaborative as well as competitive relations, and that their logics are sometimes removed from preoccupations focused on the suffering of disaster victims and the restoration of their dignity.

a partir de una encuesta cualitativa de terreno cerca de especialistas seleccionados en instituciones activas en la acción humanitaria en Burkina Faso. El análisis muestra que las diferentes instituciones a cargo de la gestión de catástrofes están comprometidas en establecer relaciones de colaboración y también de competición. Sus lógicas pueden alejarse de las preocupaciones destinadas a aliviar los sufrimientos y restaurar la dignidad de las poblaciones víctimas de catástrofes.

INTRODUCTION

La responsabilité des gouvernements en matière de protection des populations contre les catastrophes naturelles a été affirmée par plusieurs résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies et par les recommandations de la communauté internationale. Les gouvernements ont ainsi été invités à la mise en place de dispositifs nationaux pour la gestion des catastrophes. Plusieurs Etats ont été réceptifs à cette invitation, en l'intégrant parfois dans leur Constitution et en la traduisant en actes concrets à travers l'élaboration d'une réglementation, la création d'institutions et la mise en place de systèmes de financement et d'assurances contre les risques liés aux catastrophes.

C'est dans le sillage de la Décennie Internationale de la Prévention des Catastrophes Naturelles (DIPCN) 1990-1999 initiée par les Nations Unies, que fut créé en 1993 au Burkina Faso le Comité National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation (CONASUR). En 2004, la structure est devenue le Conseil National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation (CONASUR), avec pour objectif de devenir une structure pérenne à caractère humanitaire et, pour ainsi dire, une plateforme nationale³ pour la Réduction des Risques de Catastrophe (RRC). Le CONASUR est placé sous la tutelle technique du Ministère de la Femme, de la Solidarité Nationale et de la Famille (MFSNF) et la tutelle financière du Ministère de l'Economie, des Finances et du Développement (MEFD). La gestion des catastrophes au Burkina Faso est assurée par des institutions gouvernementales, des ONG locales et internationales, et des institutions internationales avec le CONASUR comme centre du dispositif.

Suite à une pluie exceptionnelle dans la ville de Ouagadougou et ses environs le 1^{er} septembre 2009, le Burkina Faso a été confronté aux pires inondations de son histoire. La réponse institutionnelle aux inondations du 1^{er} septembre 2009 constitue un ensemble de décisions et d'actions qui peuvent se regrouper en deux catégories : la mise en place de structures pour la gestion de la crise et la réalisation d'activités d'assistance, c'est-à-dire la délivrance de services et de biens, aux populations victimes. Si la mise en œuvre des activités d'assistance constitue une réaction prévisible et souhaitable dans ce genre de situation, la création de structures ad hoc de gestion de catastrophe pose, par contre, un problème. Cela suppose en effet l'inexistence de structures dédiées à la gestion des catastrophes, ou alors, constitue un aveu de l'incapacité des institutions existantes à remplir leurs missions.

³ Terme générique pour les organismes nationaux de coordination et d'orientation sur la réduction des risques de catastrophe, multisectoriels et interdisciplinaire, qu'ils soient publics ou privés (Point 10, Cadre d'Action de Hyogo 2005 - 2015).

L'« Action humanitaire » désigne les interventions mises en œuvre pour assister des populations vulnérables confrontées aux conséquences de catastrophes. Elle revient donc à gérer des catastrophes générées par des aléas naturels ou anthropiques, à travers des activités de protection et d'assistance. Ainsi, les expressions « humanitaire », « action humanitaire » et « gestion des catastrophes » renvoient à la même réalité et seront considérées comme des synonymes dans cette étude. De même, les notions de « crise » et de « catastrophe » seront utilisées pour désigner une même réalité, en référence à DAUPHINE et PROVITOLLO (2013, p. 17) qui précisent que « lorsque l'évènement relève du domaine du probable ou du potentiel cela renvoie à la notion de risque. En revanche, lorsqu'il est effectif, l'évènement peut être qualifié de perturbation, d'accident, de crise, de désastre ou de catastrophe. (...) Une catastrophe est donc définie par les impacts dommageables d'un phénomène. Mais un même évènement peut être qualifié de crise, désastre ou catastrophe ».

Cet article exploite deux catégories d'informations. La première résulte d'une étude qualitative réalisée entre 2010 et 2011 et qui visait à comprendre le dispositif de gestion des catastrophes du Burkina Faso et son fonctionnement au moment de la réponse aux inondations du 1^{er} septembre 2009. L'enquête a été réalisée à Ouagadougou, capitale du Burkina Faso, et ville abritant le siège de la quasi-totalité des organisations intervenant dans la gestion des catastrophes à l'époque de la survenue des inondations. C'est également la commune de Ouagadougou qui avait été la plus affectée par les inondations du 1^{er} septembre 2009. Les personnes interrogées ont été choisies selon la technique d'échantillonnage basé sur un choix raisonné, ce qui a permis d'identifier des personnes ressources au sein de structures (essentiellement publiques) concernées par la gestion des catastrophes (cf. annexe 1).

La seconde catégorie d'informations qui a été constituée pour compléter les données de l'enquête qualitative provient de l'évaluation de la coordination de la réponse aux inondations faite au cours d'un atelier organisé à Koudougou en février 2010. Le dit atelier avait réuni les membres du SP/CONASUR, des représentants de chefs de files sectoriels et des partenaires impliqués dans la réponse aux inondations.

Cet article analyse la réponse apportée à la situation d'urgence selon le point de vue des acteurs institutionnels impliqués dans la gestion des inondations du 1^{er} septembre 2009. Il n'a donc pas la prétention d'aborder cette analyse sous la perspective des sinistrés ou bénéficiaires de l'assistance. La démarche adoptée est qualitative et s'inspire de l'analyse institutionnelle et organisationnelle, en vue d'identifier les principales institutions publiques (c'est-à-dire mises en place par l'Etat burkinabè) et d'examiner leurs fonctions, leurs mandats, le contexte de leur création, de même que la nature des rapports existant entre elles, en rapport avec les impératifs de la gestion des catastrophes.

L'HUMANITAIRE ET LE CHAMP DE L'HUMANITAIRE

L'humanitaire correspond à une réalité sociale particulière et constitue un phénomène en soi (MARJORIE, 2008). L'action humanitaire, la protection civile et la gestion des catastrophes regroupent à la fois des institutions non gouvernementales et des institutions publiques. Il s'agit donc d'un champ social complexe composé d'acteurs, d'institutions et de pratiques sociales, qui doit s'appréhender comme tel, et de manière globale. Les différents acteurs institutionnels publics ou privés engagés dans l'assistance utilisent des termes classifiés en deux groupes pour traduire leur travail. Des mots adjectifs désignent les organisations *humanitaires*, l'aide *humanitaire*, et les acteurs *humanitaires*, tandis que des mots substantifs évoquent l'*humanitaire*, la professionnalisation de l'*humanitaire*, ou encore les *humanitaires* (RYFMAN, 2002, p. 134). Pour BRAUMAN (2000 : 9) « *L'action humanitaire est celle qui vise, sans aucune discrimination et avec des moyens pacifiques, à préserver la vie dans le respect de la dignité, à restaurer dans leur capacité de choix des hommes qui en sont privés par les circonstances* ». Plus concrètement, l'*aide humanitaire d'urgence* est celle qui est dispensée dans des contextes de catastrophes ou de conflits en vue de répondre à l'impératif humanitaire : sauver des vies humaines, soulager les souffrances et restaurer la dignité. Elle est donc focalisée sur la couverture des besoins immédiats d'individus par des organisations gouvernementales et non gouvernementales, nationales et internationales, etc. Le travail humanitaire, de nos jours, couvre plusieurs domaines d'activités et implique divers corps de métiers et de compétences. La gestion des catastrophes met donc en œuvre des acteurs, des procédures, des institutions et leur fonctionnement, des interrelations et des interactions pouvant faire l'objet d'une analyse sociologique.

L'humanitaire se présente sous la forme d'un champ social traversé d'influences multiformes et qui se trouve à l'interface des logiques institutionnelles et des stratégies des acteurs individuels impliqués dans des interactions et interrelations. Il constitue donc pour les sciences sociales (anthropologie et sociologie en particulier) un domaine fécond de recherche. En favorisant une meilleure connaissance du contexte des interventions et, le cas échéant, une analyse dynamique des sociétés humaines confrontées aux crises et aux catastrophes, les sciences sociales permettent à l'action humanitaire d'anticiper sur la variabilité à la fois des comportements sociaux et des besoins et sur les mutations sociales engendrées par les chocs et les interventions extérieures consécutives, en vue d'une meilleure adaptation des interventions.

Certains travaux rendent intelligibles les passerelles entre les sciences sociales et la gestion des catastrophes, à travers une lecture dynamique des changements. Par ailleurs, les changements sociaux et les pratiques sociales particulières qui s'observent

en période de crise humanitaire, à l'image des mécanismes et stratégies d'adaptation et de survie, sont questionnés par les paradigmes à la fois de l'humanitaire et des sciences sociales (ATLANI-DUALT, 2007, Olivier de SARDAN, 2007 et RYFMAN, 2002).

En matière de gestion de risques, la mise en place des structures de gestion des catastrophes répond à la nécessité de devoir y faire face par la prévention et la préparation aux désastres. Les dispositifs nationaux de gestion de catastrophes, également appelé services d'urgence, sont pluriels et tributaires des contextes nationaux, des cadres légaux, législatifs, règlementaires et institutionnels existants. Comment le cadre national de prévention et de gestion des catastrophes du Burkina Faso se présente-t-il sur le plan institutionnel ? En particulier, de quelle manière les organisations constitutives du dispositif apparaissent-elles et comment ont-elles fonctionné lors de la réponse aux inondations du 1^{er} septembre 2009 ? Ces deux interrogations seront au centre de notre analyse axée sur le point de vue des acteurs institutionnels, à travers une démarche qualitative.

LE DISPOSITIF NATIONAL DE GESTION DES CATASTROPHES ET SA COMPOSITION

Au niveau institutionnel, le Burkina Faso dispose de deux principaux services d'urgence. Historiquement le premier service d'urgence est la Direction Générale de la Protection Civile (DGPC), créée en 1978 suite au constat de l'absence d'une structure pour la gestion de certaines catégories de sinistres et de catastrophes comme les incendies et les accidents technologiques. Le CONASUR qui est le second service d'urgence, est le plus connu, sinon le plus visible dans la gestion des catastrophes. En plus de ces deux principaux services, d'autres institutions gouvernementales et non gouvernementales, comme la Croix Rouge, auxiliaire des pouvoirs publics, interviennent dans la gestion des catastrophes au Burkina Faso.

Malgré l'existence de lois, de règles, de politiques et de stratégies, l'examen des instruments et outils de planification et de gestion des catastrophes révèle des insuffisances liées à l'absence d'une vision prospective et à l'insuffisante intégration de la prévention à travers l'adoption d'une démarche globale de Réduction des Risques de Catastrophes (RRC)⁴. Le corpus existant (Constitution du Burkina Faso,

⁴ Concept et pratique de la réduction des risques de catastrophe grâce à des efforts pour analyser et gérer leurs causes, notamment par une réduction de l'exposition aux risques, qui permet de réduire la

lois, politiques, stratégies, plans, codes, documents et instruments divers) fournit des directives et définit les procédures applicables à la gestion des catastrophes. Un effort de systématisation et une nécessaire mise en cohérence doivent cependant être réalisés par les autorités et les acteurs de la gestion des catastrophes.

En outre, ce cadre administratif, réglementaire et légal reste flou à certains égards. Ainsi, les attributions du CONASUR et de la DGPC, principales structures nationales de gestion des catastrophes, se chevauchent et se confondent parfois, ce qui ouvre la voie à de possibles conflits de compétence ou de leadership. En effet, la DGPC et le CONASUR ont des attributions assez similaires et sont dotés chacun d'instruments spécifiques de gestion des catastrophes. Par exemple, le Secrétariat Permanent du CONASUR, avec l'appui de ses partenaires, a procédé à la rédaction d'un Plan National Multirisques de Préparation et de Réponse aux Catastrophes depuis 2008, d'une Stratégie Nationale et d'une loi sur la Prévention et la Gestion des Catastrophes⁵. La DGPC, quant à elle, possède depuis 2010, une Politique Nationale de Protection Civile (PNPC) et un Plan d'Organisation des Secours (ORSEC)⁶. La DGPC tient à affirmer son rôle, sa mission et son expertise en matière de protection civile. Ainsi, elle justifie officiellement l'élaboration de la Politique Nationale de Protection Civile (PNPC) en 2010 par les « insuffisances constatées lors des précédentes opérations de secours, notamment les inondations du 1^{er} septembre 2009 », comme indiqué dans l'introduction dudit document.

Les relations fonctionnelles entre ces deux institutions sont donc susceptibles d'évoluer, selon les situations, vers la collaboration, la complémentarité ou la concurrence en fonction de la variabilité des enjeux, des intérêts et du rapport de forces du moment. Cependant, ces deux principaux services d'urgence collaborent volontiers lorsque cela permet d'accéder à l'appui de certains partenaires du pays comme les agences des Nations Unies et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Face aux impératifs de la rationalisation des ressources et de la recherche d'une meilleure efficacité, ces partenaires appellent à évoluer rapidement vers une structure unique de gestion des catastrophes par la mutualisation des capacités techniques, matérielles et financières⁷.

vulnérabilité des personnes et des biens, la gestion rationnelle des terres et de l'environnement et l'amélioration de la préparation aux événements indésirables (ISDR).

⁵ La Stratégie nationale de prévention et de gestion des catastrophes est devenue réalité depuis 2012. La Loi 012/2014 – « Loi d'orientation relative à la prévention et de gestion des risques, des crises humanitaires et des catastrophes » a été votée en 2014 et mais les textes d'application sont toujours attendus.

⁶ Les Plans ORSEC ont été élaborés en 2011.

⁷ Selon les directives de la CEDEAO, les deux institutions devront nécessairement évoluer vers une agence humanitaire unique et les dispositions sont en cours pour la mise en œuvre de cette mesure.

La réponse aux catastrophes au Burkina Faso mobilise plusieurs types d'acteurs. Les institutions membres du dispositif national de gestion des catastrophes, peuvent être classées selon quatre catégories d'acteurs.

1. La première catégorie regroupe les *acteurs centraux* qui sont le CONASUR (représenté par son Secrétariat Permanent) et la DGPC. Ces deux structures sont officiellement investies d'un mandat de coordination, de direction et d'organisation des interventions en cas de catastrophes ou de désastres⁸.
2. La deuxième catégorie rassemble les *acteurs périphériques* constitués d'institutions relevant de départements ministériels impliqués dans la gestion globale des catastrophes ou d'institutions investies de responsabilités et dotées de capacités techniques utiles à la gestion des catastrophes spécifiques. Il s'agit, par exemple, de la Direction de la Lutte contre la Maladie (DLM) pour la lutte contre les épidémies et de la Commission Nationale pour les Réfugiés (CONAREF) pour la protection des réfugiés. Ces acteurs périphériques sont, pour la plupart, impliqués dans les activités de gestion des catastrophes et dans les processus d'élaboration de plans de contingence, de politiques et de stratégies de prévention et de gestion des risques de catastrophes.
3. La troisième catégorie se compose des *acteurs « oubliés »* ou « *négligés* » constituée d'institutions qui, en dépit de leur expertise indéniable pour la gestion des catastrophes spécifiques, ne sont pas suffisamment impliquées dans le fonctionnement du dispositif national de gestion des catastrophes (sessions annuelles du CONASUR, élaboration et mise à jour du plan de contingence, exercices de simulation, etc.). Il s'agit par exemple de la Direction Générale de l'Amélioration du Cadre de Vie (DGACV), de la Direction de la Protection des Végétaux (DPV), responsable de la coordination de la lutte anti acridienne, de la Direction Générale des Services Vétérinaires (DGSV), chargée de la lutte contre les épizooties, etc.
4. Enfin, la quatrième catégorie, composée d'organisations non étatiques (agences des Nations Unies, ONG nationales et internationales, Mouvement de la Croix Rouge) contribuant à la réduction des vulnérabilités des populations et à la réponse aux catastrophes aux côtés des autorités.

Le schéma ci-dessous montre les différents acteurs du dispositif national de gestion des catastrophes.

⁸ Nonobstant le manque de clarté qui caractérise leurs mandats respectifs et leurs interrelations.

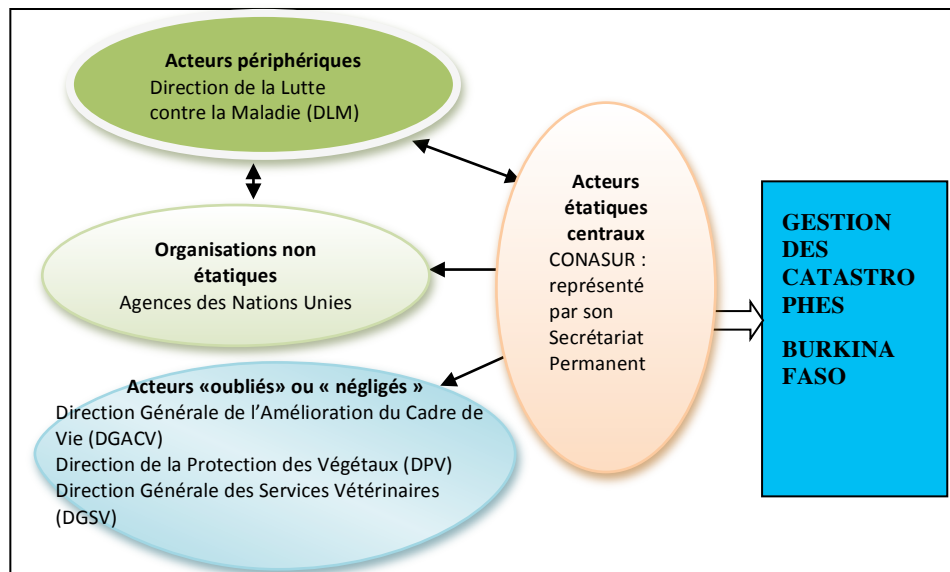


Figure 1 Schéma des acteurs du dispositif national de gestion des catastrophes
Source : enquêtes de terrain, novembre 2010

Les relations fonctionnelles entre ces différentes catégories d'institutions étaient inexistantes ou embryonnaires jusqu'au démarrage du processus d'élaboration du plan de contingence qui a joué un rôle catalyseur en matière de collaboration entre les institutions. En effet, la création du dispositif de douze Chefs de file sectoriels⁹ et leur implication dans la réponse aux inondations de septembre 2009 constitue une première en matière de gestion de catastrophes au Burkina Faso. Cela traduit une évolution dans la perception de la gestion des catastrophes comme une activité intersectorielle impliquant une réponse pluridisciplinaire. Les sens des relations entre les acteurs périphériques et centraux sont de nature collaborative et concourent à la réalisation des missions du dispositif de gestion des catastrophes.

⁹ Il s'agit d'institutions gouvernementales représentées par des cadres des départements ministériels techniques en charge de la Santé, de l'Agriculture et de l'Hydraulique, des Transport et de la Météorologie, de l'Administration Territoriale et de la Sécurité (en charge de la protection civile), etc.

LA SURVENUE DES INONDATIONS : LE JOUR OÙ LE CIEL OUVRIT SES VANNES...

La commune de Ouagadougou est implantée dans le bassin versant du Massili, un des affluents du Nakanbé (KONATE, 2008). On y rencontre, coulant du Sud vers le Nord, quatre marigots aménagés totalement ou partiellement en canaux primaires : le marigot central ou de Paspanga, le marigot de Zogona, le marigot du Mogo Naba ou du Kadiogo et celui de Wemtenga ou de Dassago. Sur le territoire de la commune de Ouagadougou existent également quatre (4) barrages. Il s'agit des barrages de Boulmiougou et des barrages N.1, N. 2 et N. 3 dont l'aval a été aménagé en exutoire au niveau du Parc Urbain BangrWeogo. Ces barrages se succèdent sur une ligne de collecte des eaux ou talweg qui s'allonge d'Ouest en Est et qui rejoint le Massili. Ils sont le réceptacle de toutes les eaux pluviales drainées par les principaux cours d'eau et dépressions topographiques ou ravines (communément appelés marigots) de la ville. La densité du réseau hydrographique dans la commune et l'aménagement des marigots en canaux induisent un risque élevé d'inondation en raison de facteurs comme l'imperméabilisation des abords des canaux et la présence de sols hydromorphes à faible capacité de gonflement, aggravée par l'érosion qui contribue au lessivage des sols et à l'envasement des retenues, des cours d'eau et du système de drainage. Ainsi, en cas de pluie, l'eau, à défaut de pouvoir s'infiltrer, a tendance à envahir les habitations et les rues et à y stagner (HANGNON, 2009 ; BANI SAMARA, 2011).

En effet, l'aménagement urbain, à travers la construction et le bitumage des routes, la réalisation d'infrastructures impliquant l'imperméabilisation de grandes étendues (bétonnage, pavage, bitumage, etc.), l'aménagement de marigots en canaux, le détournement des cours d'eau dans le cadre de l'aménagement urbain, etc., ont progressivement et considérablement réduit les superficies perméables. Ce phénomène entraîne une certaine perturbation du cycle de l'eau en favorisant la stagnation et le ruissellement des eaux au détriment de l'infiltration, pendant que les barrages urbains connaissent une réduction des capacités de stockage à cause de l'envasement. En raison de la limitation des moyens financiers, l'extension de la ville n'a pas été suivie par un aménagement adapté. On note en particulier une installation anarchique des populations dans des zones d'habitat spontané. L'occupation anarchique des zones à risque (bandes vertes, zone inondables, carrières) engendre une certaine vulnérabilité aux inondations. Ce développement incontrôlé de la ville et l'absence de ressources pour l'aménagement adéquat, en particulier des nouveaux quartiers, ont pour conséquence l'insuffisance et le mauvais état du réseau de drainage des eaux pluviales de la commune de Ouagadougou, aggravé par l'incivisme

grandissant (mauvais usage et mauvais entretien des ouvrages de drainage des eaux pluviales). Le réseau de drainage des eaux pluviales de la ville est concentré au centre de la ville et s'étend sur une longueur de 165,36 km, dont 50% ont été réalisés en terre, 40% revêtus et 10% revêtus et couverts. Il coïncide en grande partie avec le réseau hydrographique existant, les collecteurs naturels (marigots) ou construits (canaux) et rejette ensuite ses eaux dans les trois barrages successifs, situés au nord-est de la ville. Dans le reste de la commune, les caniveaux sont pratiquement inexistantes (Source : Profil urbain de Ouagadougou, Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains – ONU – Habitat, 2007), mal calibrés ou bouchés par les ordures ménagères et divers déchets.

La conséquence de ces facteurs hydrographiques et hydrologiques conjugués à une occupation mal planifiée du territoire urbain et à l'incivisme, est l'apparition de plusieurs zones à risque dans la commune. Ainsi, dans un contexte de changements climatiques (cause d'une plus grande imprévisibilité des précipitations), la commune de Ouagadougou est confrontée à la récurrence des inondations qui, par exemple, ont été enregistrées en 2008, 2009, 2010, 2013, 2015 et 2016. Les pires inondations restent cependant celles du 1^{er} septembre 2009.

Ce jour-là, suite à une pluie exceptionnelle de 263,3 mm enregistrée en 12 heures environ dans la ville de Ouagadougou et ses environs, le Burkina Faso a été confronté aux pires inondations et à la pire catastrophe de son histoire depuis la grande sécheresse des années 70. Près de 150 000 personnes ont été déclarées comme sinistrées, parmi lesquelles environ 50 000 laissées sans abri. Ces inondations ont également causé d'importants dégâts matériels comme la destruction de près de 25 000 maisons d'habitation et la détérioration d'écoles, d'ouvrages hydrauliques, de routes, etc. En outre, le Centre Hospitalier Universitaire National Yalgado Ouédraogo a été gravement endommagé, avec comme conséquence la suspension de l'activité de certains services et le transfert de certaines unités vers d'autres centres hospitaliers de la capitale. Les principaux dégâts avaient été enregistrés dans les zones situées dans les environs immédiats des principaux marigots, des canaux, des trois barrages de la ville et de leur exutoire.

L'ASSISTANCE AUX VICTIMES ET LA CRÉATION DE STRUCTURES AD HOC :

LES LIMITES DU DISPOSITIF ?

Dès la survenue de la catastrophe du 1^{er} septembre, le gouvernement a procédé à la mise en place d'un Comité de Crise présidé par le Premier Ministre et regroupant les chefs des départements ministériels impliqués dans la réponse, le CORESUR du

centre, la Mairie de la commune de Ouagadougou. Ce comité de crise, devenu plus tard le Conseil d'Orientation des Secours d'Urgence, fut rapidement complété par la création d'autres structures ad hoc, à savoir, le Conseil de Gestion des secours d'Urgence, l'Unité de Gestion (des Secours d'Urgence) et les Unités Opérationnelles.

Dans l'urgence, quatre-vingt-un (81) centres d'accueil provisoires ont été installés dans des bâtiments et lieux publics avant la mise en place de dix-huit (18) sites alternatifs pour l'hébergement des populations sans-abri, placés sous la gestion de la commune et de ses démembrements. Au cours de cette phase d'urgence, les sinistrés ont bénéficié d'une assistance multisectorielle en Abris, Santé, Nutrition, Vivres, Eau et assainissement, Education, Protection, etc.

Après le 30 novembre 2009, la fermeture des sites alternatifs a officiellement consacré la fin de la phase de réponse d'urgence de trois mois et le début de celle du relèvement et de la reconstruction. L'assistance pour la reconstruction a été réalisée au profit des sinistrés en fonction de leur statut. Ainsi, les ménages sinistrés « propriétaires » dont les maisons étaient situées dans les zones à risque d'inondations déclarées inhabitables ont reçu des parcelles d'habitation délogées sur la trame d'accueil de Yagma dans l'arrondissement de Sig-Noghin (périphérie Nord-Est de Ouagadougou), ainsi qu'une aide matérielle et financière du gouvernement. Les ménages « non propriétaires » quant à eux, ont bénéficié d'une allocation financière forfaitaire unique en guise d'aide à leurs charges locatives pour une période de cinq mois.

Cette réponse aux inondations du 1^{er} septembre se compose d'un ensemble de décisions et d'actions qui peuvent se regrouper en deux catégories :

- La mise en place de structures pour la gestion de la crise ;
- La réalisation d'activités d'assistance aux populations victimes des inondations et couvrant à la fois l'assistance d'urgence et le relèvement/reconstruction.

Si la mise en œuvre des activités d'assistance constitue une réaction prévisible et souhaitable dans ce genre de situation, la création de structures ad hoc pour la gestion de la catastrophe pose, par contre, un problème. Cela suppose en effet, l'inexistence au niveau national de structures dédiées à la gestion des catastrophes, ou constitue alors un aveu explicite de l'incapacité des institutions existantes à remplir leurs missions.

La démarche de création de nouvelles structures lors de ces inondations malgré l'existence de services d'urgence pour la gestion des conséquences des catastrophes et conflits n'est pas une exception. Ce même scénario s'était déjà produit en 1999, 2000 et 2012, mais sans que cela n'entraîne de perturbations dans le dispositif global de la réponse en raison de son caractère essentiellement politique et stratégique qui laissait

le champ libre aux structures opérationnelles en charge de l'assistance. En effet, lors des crises de Tabou dans le Sud-Ouest de la Côte d'Ivoire (1999 et 2000) suite à des conflits fonciers opposant les autochtones Krumen aux allochtones essentiellement burkinabè, le gouvernement burkinabè avait déjà procédé à la création d'un Comité de crise interministériel dirigé par le Premier Ministre. L'assistance aux milliers de Burkinabè rentrés de Côte d'Ivoire avait alors été limitée au strict minimum en raison d'enjeux politiques, économiques et sociaux. Une assistance plus consistante aurait pu être perçue par les Burkinabè de Côte d'Ivoire comme un appel au retour, avec toutes les conséquences prévisibles sur les plans économique, financier, social, etc. (BREDELOUP, S., 2006, 2009 ; ZONGO, M., 2003).

Ce Comité de crise interministériel créé en 1999 avait repris du service en 2002 lors du retour des « rapatriés » consécutif au déclenchement de la crise politique et militaire en Côte d'Ivoire le 19 septembre 2002. Face à la montée de la pression orchestrée par les mouvements politiques et la société civile qui comptaient obliger le gouvernement à réagir afin de protéger la vie de millions de Burkinabè menacés en Côte d'Ivoire, les autorités avaient organisé l'opération « Bayiri », présentée comme une initiative patriotique (le mot « bayiri » signifie patrie en mooré, la principale langue nationale). L'opération Bayiri prévoyait l'accueil des « rapatriés » dans des sites d'accueil puis dans des centres de transit pour une assistance multisectorielle pendant une période limitée (72 heures au maximum), avant d'être transportés vers leurs localités d'origine, même si beaucoup ne connaissaient pas le Burkina Faso. La portée de l'opération était limitée en termes de nombre de personnes assistées et de couverture (on note très peu d'actions de réhabilitation et de réinsertion post-crise), mais son organisation avait, de l'avis de certains auteurs, offert au gouvernement une opportunité de faire une récupération politique à l'approche d'une échéance électorale, voire une occasion d'instrumentalisation de la compassion ou une opération de renforcement de la cohésion entre Burkinabè de l'intérieur et ceux de l'extérieur...

Au lendemain donc des inondations du 1^{er} septembre 2009, le gouvernement burkinabè a procédé à la création par décret de quatre nouvelles structures (voir annexe 5), avec des attributions correspondant plus ou moins à celles du CONASUR en tant que plateforme nationale. Ainsi, il a procédé à la mise en place d'un *Comité de Crise* présidé par le Premier Ministre et regroupant les chefs des départements ministériels impliqués dans la réponse, la Mairie de la commune de Ouagadougou et les partenaires. Ce Comité de Crise, devenu plus tard le *Conseil d'Orientation des Secours d'Urgence*, fut rapidement complété par la création d'autres structures, à savoir, le *Conseil de Gestion des secours d'Urgence*, l'*Unité de Gestion* (des Secours d'Urgence) et les *Unités Opérationnelles*.

Comme le fait remarquer Fainula K. RODRIGUEZ dans la Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des catastrophes de Madagascar, « dans la plupart des cas,

elles (les structures ad hoc) sont créées par décret ou arrêtés au lendemain d'une catastrophe à la suite d'un constat d'insuffisance des capacités existantes au niveau d'un seul ministère face à l'ampleur des dégâts ». Ainsi, ces dispositions du gouvernement burkinabè, de l'avis de plusieurs observateurs, constituaient un aveu de l'incapacité du dispositif national de gestion des catastrophes (représenté par le CONASUR) à faire face à cette crise de grande ampleur. En outre, le retour sur la scène publique de la Direction Générale de la Protection Civile (DGPC) qui relève du Ministère en charge de l'administration territoriale avec des missions officielles du gouvernement semblait corroborer la thèse de l'insuffisance des capacités du CONASUR. En effet, cette renaissance de la DGPC après une longue période de léthargie qui avait profité au CONASUR avait été consacrée par l'élaboration et l'adoption d'une Politique Nationale de Protection Civile, officiellement justifiée entre autres par « ... les insuffisances constatées lors des précédentes opérations de secours, notamment les inondations du 1^{er} septembre 2009... », comme indiqué dans l'introduction du document cité.

En clair, les réponses aux interrogations suscitées par la création de nouvelles structures convergeaient vers un seul et unique constat : le CONASUR, avait été jugé inapte à la gestion de cette catastrophe d'envergure. C'est l'avis d'un responsable du Ministère des Transports, de la Mobilité Urbaine et de la Sécurité Routière, pour qui « *La mise en place de nouvelles structures de gestion des catastrophes lors des inondations du 1^{er} septembre 2009 sonne comme la reconnaissance d'une défaillance du CONASUR...* ». En tout état de cause, les nouvelles structures ont profondément bouleversé le fonctionnement du dispositif existant, avec pour conséquences une désorganisation de la réponse et l'installation d'une certaine inertie. C'est ce qu'exprime un haut fonctionnaire du Ministère de l'Education Nationale et de l'Alphabétisation, qui explique qu'« *avec la création de structures nouvelles, les rôles et responsabilités des acteurs notamment le CONASUR et les chefs de file sectoriels étaient devenus confus. Qui fait quoi ? Quand ? Comment ? Et avec qui le faire ? On a assisté à une confusion des rôles et des responsabilités* ». Bien que la situation générée par les inondations fût particulière de par l'ampleur et l'effet de surprise, le CONASUR devait jouer les premiers rôles dans la gestion de la réponse puisqu'il a été créé à cette fin. Par ailleurs, le fait que le Comité de Crise soit placé sous la responsabilité directe du Premier ministre met en évidence l'importance du niveau « politique et stratégique » (pouvoir de décision) dans la gestion et la coordination des catastrophes et éclaire les velléités souverainistes. Cela suggère également que l'ancrage institutionnel actuel du CONASUR et, partant, du dispositif national de gestion des catastrophes n'était pas approprié.

L'ancrage du CONASUR en tant que plateforme nationale de réduction des risques de catastrophes pose ainsi problème parmi les acteurs humanitaires, même si les avis restent divergents. En effet, le CONASUR est placé sous la tutelle technique du

ministère en charge de l'action sociale. Selon les critiques, ce ministère ne fait pas partie des ministères de souveraineté et ne dispose donc pas de l'envergure politique et financière nécessaire pour assumer les responsabilités qui lui incombent en matière de coordinations des interventions en cas de catastrophe. L'ancrage du CONASUR est un sujet très discuté et les avis varient entre ceux qui considèrent que la tutelle actuelle n'est pas la plus appropriée et ceux qui estiment que les moyens mis à la disposition de l'institution déterminent davantage le leadership et l'efficacité de la structure. Parmi les défenseurs du premier point de vue, on peut citer ce cadre du ministère en charge du transport qui s'exprime sur la question en ces termes : « Pendant un atelier à Koudougou¹⁰, la question de l'ancrage institutionnel du CONASUR a été discutée de façon brûlante [...] D'aucuns ont proposé que ce soit la Présidence du Faso ou le Premier Ministre qui assure la tutelle du CONASUR ». C'est la même idée que défend ce responsable de la Croix Rouge qui estime que « ... la structure à mon avis, n'est pas bien logée. On aurait dû rattacher le CONASUR au niveau du Premier Ministre et cela aurait pu impulser une certaine dynamique qui entraînerait tous les autres acteurs ministériels concernés ». Le point de vue opposé trouve son illustration dans ces propos d'un des responsables du ministère de la santé : « le Premier ministre ou la Présidence du Faso ne peut pas loger toutes les structures à caractère multisectoriel. Le plus important est de mettre à la disposition de la structure des moyens conséquents et que chaque acteur joue son rôle ». Il est rejoint dans son analyse par l'opinion d'un cadre d'assurance qui explique que « la tutelle du CONASUR par le MASSN ne pose pas un problème, l'essentiel étant de le doter de moyens adéquats pour lui permettre d'assurer ses missions (...) Pour cela, il faut des moyens financiers et humains conséquents ». Et les moyens et les ressources adéquates, c'est justement ce qui manque au CONASUR et à son secrétariat permanent, et les premiers concernés sont d'ailleurs conscients de cette situation. Le rapport d'activités 2009 du CONASUR relève à juste titre que les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ses activités au cours de l'année considérée ont été entre autres : la non maîtrise du plan national de contingence multirisques par les acteurs ; l'insuffisance des ressources financières (non financement du plan de contingence multirisques, déblocage tardif des fonds) et logistiques; l'insuffisance de qualification du personnel du SP/CONASUR et de ses structures déconcentrées ; l'appui insuffisant aux structures déconcentrées.

L'irruption de nouvelles structures dans un contexte déjà marqué par des contraintes objectives d'insuffisance de ressources et de déficit des capacités techniques contribue à brouiller davantage les interactions et les interrelations et, par conséquent, le fonctionnement du dispositif tout en sapant les bases de la coordination des

¹⁰ L'atelier auquel il est fait référence est la rencontre d'évaluation de la coordination de la réponse aux inondations du 1^{er} septembre tenu à Koudougou en février 2010.

interventions. Or, l'efficacité et l'efficience de la coordination de la réponse sont l'un des principaux gages de succès de l'assistance humanitaire. Dans le cas de la réponse aux inondations du 1^{er} septembre 2009, l'apparition de nouvelles structures et de nouveaux acteurs (comme la mairie de la commune de Ouagadougou) non prévus dans le dispositif de réponse, a donc fortement perturbé la gestion de la catastrophe. En effet, le rapport de l'atelier de Koudougou mentionne « une difficulté de coordination liée au fait qu'il y ait plusieurs centres de décisions », tandis que certains acteurs nationaux comme ce cadre du ministère en charge de l'éducation se montrent plus sévères : « La coordination globale a été un échec ; les structures qui avaient été mises en place ont simplement été mises de côté avec la création d'autres structures parallèles ». Il enfonce d'ailleurs le clou, en dénonçant également au passage le manque de ressource qui aurait contribué à handicaper la coordination : « la coordination globale a été un échec [...] Le plan de contingence mis en place n'a pas été respecté. Les moyens conséquents n'ont pas été mis à la disposition de la coordination globale et sectorielle. Il faudrait en tenir compte à l'avenir ».

En somme, la création des structures ad hoc a contribué au délitement du leadership de la coordination. Il y a eu une redistribution du leadership en matière de coordination entre plusieurs entités, à savoir :

- les nouvelles structures créées par le gouvernement après la survenue de la catastrophe ;
- la mairie de la commune de Ouagadougou, dont le maire, homme politique de grande envergure, entendait bien jouer son rôle de premier magistrat de la commune capitale du Burkina Faso ; et
- -le SP/CONASUR, qui s'est retrouvée amputée d'une partie de ses attributions statutaires de plateforme nationale de Réduction des Risques de Catastrophes (RRC).

MOTIVATION ET POSITIONNEMENT DES ACTEURS

DANS L'ACTION HUMANITAIRE

Généralement, les organisations internationales possèdent davantage d'expériences et de moyens financiers, humains et matériels, qui constituent autant de capitaux fortement valorisés et qui, de ce fait, confèrent à leur détenteurs une position d'influence, voire de domination sur les acteurs nationaux. Cette position dominante s'accompagne de la production d'un discours (politiques et stratégies, théories, concepts, paradigmes, approches méthodologiques, codes de conduite, normes) que les acteurs internationaux chercheront, sciemment ou non, à imposer aux autres

acteurs. Il en résulte une situation de compétition, voire de défiance, contraire à l'esprit de la coordination que tous les acteurs appellent pourtant de leurs vœux. Dans le champ humanitaire constitué par les acteurs de la réponse aux inondations de septembre 2009 et leurs activités, la reconnaissance publique du travail des intervenants et les différentes gratifications qui y sont rattachées étaient fortement valorisées. Ces enjeux ont suscité et orienté l'intérêt des acteurs humanitaires et donné ainsi lieu au déploiement de stratégies en vue de leur appropriation, le dessein ultime étant d'acquérir une position toujours plus élevée et plus valorisée grâce à la possession des différentes espèces de capitaux valorisés dans le champ. Chaque acteur était comme obnubilé par la mise en œuvre de ses propres stratégies en vue de l'appropriation des capitaux valorisés dans le champ, parmi lesquels le capital économique (financements), le capital social (relations fonctionnelles, réseaux d'acteurs), le capital symbolique (expertise, formation, compétences, expérience ou survaleur ajoutée aux caractéristiques des acteurs comme la position sociale, le statut ou la profession).

Lors de la réponse aux inondations, la mobilisation des ressources a constitué un important enjeu. L'importance accordée aux capacités institutionnelles et aux procédures internationales par les principaux donateurs ne favorise pas les ONG locales. Seules leurs consœurs internationales et les agences onusiennes arrivent à tirer leur épingle du jeu pour ensuite, le cas échéant, leur rétrocéder une partie du financement dans le cadre de l'exécution de certains programmes d'assistance. Cette tendance à travailler en vase clos, entre organisations internationales (agences des Nations Unies ou ONG) avait été constatée dans d'autres contextes. Certains auteurs déplorent cette attitude qui affaiblit davantage les organisations locales et renforce leur dépendance envers les acteurs étrangers. C'est le cas d'Andréanne MARTEL (2012)¹¹ « *Suivant cette logique, les organisations internationales auront davantage tendance à s'allier avec d'autres organisations humanitaires internationales détenant des capacités et une culture organisationnelle équivalentes ou complémentaires* ». Outre la difficulté à mobiliser des ressources, ces acteurs locaux vivent les procédures comme des contraintes ou même des entraves dans le cadre de l'exécution des projets. Concrètement, cela nécessite de leur part d'énormes efforts à consentir dans la nécessaire recherche de conformité et le respect des procédures, comme le reconnaît ce responsable d'une ONG locale lors de l'atelier de Koudougou : « *Cependant au moment de la catastrophe, il y a des difficultés du fait de la lenteur de réaction pour avoir accès aux ressources. Les exigences des procédures comptables ne facilitent pas toujours la mise en œuvre rapide des activités* ». Néanmoins, grâce à ces financements limités qu'elles arrivaient à mobiliser auprès des ONG internationaux, les ONG

locales étaient mieux loties que les structures publiques. Elles arrivaient à garantir un minimum d'autonomie dans leur fonctionnement et la mise en œuvre des activités d'assistance, comme le confirme ce même responsable: « *Il faut dire que notre association est une structure d'exécution qui bénéficie de financement de la part des partenaires* », financements qui arrivent avec un peu de retard lié au temps de réaction du partenaire, en plus d'être généralement insuffisant par rapport aux besoins exprimés, ce qui constitue des contraintes.

Quant aux services publics impliqués dans la réponse, ils ont été rapidement cantonnés à un rôle administratif, ce qui a contribué à réduire le leadership national en matière de coordination. En effet, en raison de l'impréparation et de la rareté des ressources, les plans de réponse sectoriels du plan de contingence n'ont pas fait l'objet d'une allocation financière. Pour certains chefs de file sectoriels, ce sont les budgets de fonctionnement courant qui ont été mis à contribution, comme le témoigne ce cadre du ministère en charge de l'éducation à Koudougou : « *Aucun budget prévu, les différentes interventions ont été imputées sur les budgets de fonctionnement courant des structures[...]les structures et les chefs de file ont travaillé sans un minimum de moyens financiers et logistiques et parfois même à leur propre frais [...] Le fonctionnement courant des structures a pris un coût surtout en carburant pour les multiples déplacements et autres frais liés à la crise* ». Mais à l'épuisement de ces maigres ressources diverties des dépenses courantes de fonctionnement et de leurs moyens personnels, les responsables sectoriels se sont contentés d'observer une attitude passive, plus administrative. C'est ce que note ce cadre du ministère en charge de l'eau et de l'assainissement lors de l'atelier d'évaluation de la coordination de la réponse : « *Au cours des réunions de coordination, les partenaires ont compris que l'Administration (les services publics) devait faire la coordination et la supervision des activités et que les partenaires devaient conduire les activités WASH sur le terrain* ».

Parmi les institutions nationales engagées dans la gestion des catastrophes, certaines vont chercher à émerger en fonction de la possession ou de l'exhibition de types particuliers de capitaux. Ainsi, la forte visibilité et l'hyperactivité que certains ont reproché au maire de la ville de Ouagadougou lors de la réponse aux inondations est une illustration de ce fait : la mobilisation d'un réseau de relations grâce à de multiples et puissantes connexions sociales et politiques, véritable capital social lié à la position de maire et de membre influent du parti au pouvoir. Une autre illustration de la capacité à mobiliser des capitaux par les acteurs du champ humanitaire a été fournie par la Croix Rouge Burkinabè (CRBF). Selon un des responsables de la structure, leur « indépendance » était garanti par la qualité des ressources humaines, matérielles et financières mobilisées grâce à leur appartenance à un réseau international. Il précise en effet: « *... Aussi nous tirons notre force du Mouvement*

¹¹ Andréanne MARTEL, La coordination humanitaire comme espace d'exclusion et d'affaiblissement des capacités locales ?, *Humanitaires en mouvement*, N. 9, mars 2012

International de la Croix Rouge et du Croissant Rouge. On bénéficie de formations, d'équipements et d'autres matériels d'intervention». En d'autres termes, la CRBF possède d'importants capitaux (économique, social et symbolique) qui constituent un atout considérable en matière de gestion de catastrophe en lui permettant de rester indépendant et d'assurer une présence rapide et efficace dans tous les secteurs de la ville et, au-delà, sur l'ensemble du territoire.

LA COORDINATION DES INTERVENTIONS : CONTRADICTIONS INSTITUTIONNELLES ET DIVERGENCES DE LOGIQUES

Perçue à l'époque comme un exemple de gestion réussie, la réponse aux inondations du 1^{er} septembre 2009 a néanmoins eu un effet révélateur des contradictions et logiques institutionnelles liées aux intérêts divergents. Ainsi, les principaux acteurs, à savoir le gouvernement et les institutions gouvernementales et les autres intervenants comme les agences des Nations Unies, les ONG, ont adopté des attitudes caractéristiques de la divergence des logiques sociales à l'œuvre.

Déjà, avant les inondations, le dispositif national de gestion des catastrophes présentait des tares qui ne favorisaient pas l'exercice d'un bon leadership et la mutualisation des moyens pour une plus grande efficacité dans les actions de prévention et de réponse aux catastrophes. Bien qu'étant la structure nationale chargée de la coordination de l'action humanitaire, le CONASUR ne s'en trouve pas moins dans une situation concurrentielle avec d'autres institutions. Cette situation est favorisée d'une part, par la configuration particulière du champ humanitaire, et d'autre part, par ce qui apparaît comme des velléités d'indépendance de certains acteurs.

Le Burkina Faso a la particularité de posséder deux services d'urgence, c'est-à-dire de deux institutions gouvernementales en charge de la prévention et de la gestion des catastrophes. Il s'agit de la Direction Générale de la Protection Civile (DGPC), et le Conseil National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation (CONASUR).

- La première, la DGPC, a été créée en 1978, une année avant la naissance de la Brigade Nationale des Sapeurs-Pompiers qui constitue son bras armé. Elle va connaître une vie léthargique avant de renaître de ses cendres à partir des années 90 ;
- le Conseil National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation (CONASUR), qui est l'héritier du Sous-Comité de Lutte contre les Effets de la Sécheresse (SCLES), devenu Commission Nationale de Lutte contre les Effets de la Sécheresse (CNLES) en 1983. En 1993, le CNLES s'est mué en Comité National de Secours

d'Urgence et de Réhabilitation (CONASUR), avant de se transformer en Conseil National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation (CONASUR) en 2004 avec pour vocation de devenir la plateforme nationale de réduction des risques de catastrophes.

Ces deux institutions ont des attributions assez similaires, ce qui ouvre la voie à des conflits de compétence, voire à la concurrence. En vue de minorer ce risque, des solutions avaient été tentées par les partenaires du Burkina Faso, à travers l'implication de la DGPC dans le processus d'élaboration du plan de contingence nationale sous la direction du CONASUR, l'arrimage entre le plan de contingence et les plans ORSEC dont l'élaboration et la mise en œuvre est pilotée par la DGPC, l'intégration de la DGPC dans le dispositif de chefs de file sectoriel pour la mise en œuvre du plan de contingence, l'implication du CONASUR dans l'exécution des plans ORSEC, etc.

C'est dans ce contexte particulier que de nouveaux acteurs vont faire irruption dans le champ humanitaire. Il s'agit à la fois de celles qui ont été créées par décret au lendemain des inondations (voire en annexe la liste de ces structures avec leurs attributions) et de l'émergence de l'équipe de la mairie de la commune de Ouagadougou, avec en tête le maire.

Aussi, dès la survenue de la catastrophe, les autorités burkinabè ont procédé à la création de nouvelles structures, bien que le décret portant création, composition, attributions, et fonctionnement du Conseil National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation (CONASUR) ait fait l'objet d'une relecture le 6 août 2009, soit moins d'un mois avant la survenue des inondations du 1^{er} septembre 2009. La mise en place de ces structures avait, à l'époque, été justifiée par l'ampleur de la crise et la nécessité d'une gestion efficiente et transparente des ressources mobilisées. A titre illustratif, le Comité de Crise ultérieurement rebaptisé en Conseil d'Orientation des Secours d'Urgence présidé par le Premier ministre. L'action du maire de Ouagadougou est certainement allée au-delà de sa sphère d'action et a empiété sur le dispositif global de réponse aux situations d'urgence. Cet hyper positionnement du maire de Ouagadougou a été critiqué par certains acteurs à l'occasion de rencontres telles que l'atelier d'évaluation de la coordination de la gestion des inondations de septembre 2009. Ainsi, la plupart des participants ont relevé le dysfonctionnement créé par l'irruption du maire sur la scène de la gestion de la crise. Un cadre du ministère en charge du transport n'avait pas manqué de rappeler à l'issue du même atelier le désaccord exprimé par la majorité des membres du dispositif de réponse. Il n'avait pas hésité à donner une appréciation très critique de l'action du maire : *«Lors des inondations du 1^{er} septembre, le CONASUR a été presque éclipsé par la mairie [...] Le CONASUR étant la structure nationale habilitée à coordonner les actions de réponse aux catastrophes, on ne comprend pas pourquoi, c'est un sectoriel qui parle au nom de la structure. Même certaines aides qui arrivaient transitaient par la mairie. Le*

maire de Ouagadougou avait également supplanté le gouverneur qui est membre statutaire du CONASUR. Le maire n'est membre du CONASUR qu'au niveau provincial. Pourquoi avait-il franchi ce niveau pour se placer au niveau national ? C'est cela qui a amené à vouloir repenser l'ancrage institutionnel du CONASUR. La coordination des interventions était compliquée lors des inondations du 1^{er} septembre 2009 car les décisions venaient de partout ». Ainsi, si l'activisme du Conseil Municipal de Ouagadougou, avec à sa tête son président, semble a priori évident par le fait que c'est la commune qui a payé le plus lourd tribut lors de ces inondations, cela n'a pas été perçu positivement par les acteurs humanitaires du dispositif national. Pourtant, au-delà du mandat du CONASUR en matière de coordination de la réponse, le maire et les membres du Conseil municipal et de l'administration municipale sont, pour une large majorité des populations, les premières autorités sollicitées en cas d'événement majeur. Par ailleurs, Ouagadougou, la capitale du Burkina Faso, jouit d'un statut particulier et son maire fait partie du Conseil d'Orientation des Secours d'Urgence au même titre que le Premier ministre et les membres du gouvernement. Enfin, le Code Général de la Décentralisation¹² consacre le transfert aux communes de compétences, parmi lesquelles celles liées à la « participation à l'organisation et à la gestion des secours au profit des groupes vulnérables et des sinistrés » et à la « participation à l'organisation de la protection civile et de la lutte contre l'incendie ; à ce titre, elles peuvent créer et gérer des unités de sapeurs-pompiers ». Mais, à l'époque, la commune ne disposait pas de plan d'urgence et n'intervenait dans le dispositif national existant qu'à l'échelon provincial des démembrements du CONASUR. En outre, les autres acteurs apprécient mal son activisme : « Certains membres ont exprimé leur désaccord sur la façon d'intervenir de la mairie lors des inondations du 1^{er} septembre 2009 [...] D'aucuns ont proposé que ce soit la Présidence du Faso ou le Premier Ministre qui assure la tutelle du CONASUR. Cela permettrait d'éviter qu'un membre soit plus fort que le Président (statutaire) ou qu'un acteur sectoriel intervienne avec ses couleurs politiques [...] Lors des inondations du 1^{er} septembre, le CONASUR a été presque éclipsé par la mairie [...] Le CONASUR étant la structure nationale habilitée à coordonner les actions de réponse aux catastrophes, on ne comprend pas pourquoi, c'est un sectoriel qui parle au nom de la structure. Même certaines aides qui arrivaient transitaient par la mairie. Le maire de Ouagadougou avait également supplanté le gouverneur qui est membre statutaire du CONASUR. Le maire n'est membre du CONASUR qu'au niveau provincial. Pourquoi avait-il franchi ce niveau pour se placer au niveau national ? » (cadre du ministère en charge du transport).

¹² Loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso (JO spécial n°2 du 20/4/2005), modifiée par les lois 040-2005/AN du 29/11/2005, art. 1 (JO n°51/2005), 021-2006/AN du 14/11/2006, art. 1 (JO n° 50/2006) et 065-2009 du 9/12/2009, art. 1 (JO n°10/2010).

A l'analyse, la création des nouvelles structures et l'activisme du maire participent d'une volonté politique de placer la gestion de la réponse aux inondations sous le contrôle des autorités politiques du pays, en clair, de maintenir stratégiquement une mainmise sur les interventions. L'apparition de ces nouveaux acteurs au lendemain des inondations, alors qu'il existe déjà un dispositif national de gestion de catastrophes, a eu comme conséquence la dissolution et le délitement du leadership du CONASUR qui s'est retrouvé réparti entre trois entités : les structures ad hoc, la mairie de la commune et le SP/CONASUR. Cette situation génère des conditions de nature à aggraver la crise en générant, sur le plan institutionnel et organisationnel, un brouillage du fonctionnement du champ humanitaire, la mise en veilleuse du CONASUR et de son secrétariat permanent qui avaient le mandat de la mise en œuvre du plan de contingence existant, la complexification de la coordination des intervenants, etc. Ainsi, ce cadre du ministère en charge de l'éducation estime : « Avec la création de structures nouvelles, les rôles et responsabilités des acteurs notamment le CONASUR et les chefs de file sectoriel étaient devenus confus. Qui fait quoi ? Quand ? Comment ? Et avec qui le faire ? On a assisté à une confusion des rôles et des responsabilités [...] avec la création de structures nouvelles, les rôles et responsabilités des acteurs notamment le CONASUR et les chefs de file sectoriels étaient devenus confus. Qui fait quoi ? Quand ? Comment ? Et avec qui le faire ? On a assisté à une confusion des rôles et des responsabilités [...] La coordination globale a été un échec ; les structures qui avaient été mises en place ont simplement été mises de côté avec la création d'autres structures parallèles. Le plan de contingence élaboré n'a pas été respecté. Les moyens conséquents n'ont pas été mis à la disposition de la coordination globale et sectorielle. Il faudrait en tenir compte à l'avenir ». D'autres acteurs comme ce cadre du ministère du transport pointe plutôt du doigt le rôle de la mairie : « Lors des inondations du 1^{er} septembre, le CONASUR a été presque éclipsé par la mairie [...] Le CONASUR étant la structure nationale habilitée à coordonner les actions de réponse aux catastrophes, on ne comprend pas pourquoi, c'est un sectoriel qui parle au nom de la structure. Même certaines aides qui arrivaient transitaient par la mairie. Le maire de Ouagadougou avait également supplanté le gouverneur qui est membre statutaire du CONASUR. Le maire n'est membre du CONASUR qu'au niveau provincial. Pourquoi avait-il franchi ce niveau pour se placer au niveau national ? C'est cela qui a amené à vouloir repenser l'ancrage institutionnel du CONASUR. La coordination des interventions était compliquée lors des inondations du 1^{er} septembre 2009 car les décisions venaient de partout ».

Ce déficit de coordination a occasionné à son tour une certaine confusion dans les interventions, comme le constate un responsable d'ONG internationale : « La coordination globale a été passablement bonne. Il n'y a pas eu suffisamment d'autorité pour harmoniser les interventions sur les sites. Certaines ONG ont procédé à des distributions directes alors que d'autres passaient par les mairies, d'autres

encore ont remis (leurs contributions) au comité¹³ ». Même le rapport de l'atelier d'évaluation de la coordination de la réponse aux inondations note des « dotations/appuis de privés sans passer par les clusters ».

Les problèmes de coordination se sont manifestés de plusieurs manières, constatées et critiquées par les acteurs. Face à la multiplicité des acteurs et au déficit de coordination, les mandats respectifs n'étaient pas connus de tous, ce qui n'a pas favorisé la prise en compte des spécificités, des domaines d'expertise, des modalités d'interventions, en un mot, des avantages comparatifs des acteurs dans la perspective de la création de synergies d'action. C'est, par exemple ce que révèle le constat d'un agent du CONASUR¹⁴ : *« Une autre difficulté dans la mobilisation des ressources financières par le CONASUR réside dans les modalités d'intervention de certains partenaires techniques et financiers (PTF). Ceux-ci choisissent unilatéralement la nature de leurs interventions sans prise en compte des besoins du CONASUR. Ainsi, certains bailleurs ne fournissent que du matériel de survie (nattes, savons, seaux, tentes, etc.), tandis que d'autres préfèrent offrir des vivres ».*

La principale contrainte de la coordination reste cependant le non-respect des règles du jeu par certains acteurs. Comme le précise PIROTTE et al. (2000), la coordination est *« un état d'esprit et la concurrence un état de fait, les recherches de synergies dépassent rarement le discours et restent encore trop souvent non opérationnelles ».* Dans le cas de la réponse aux inondations du 1^{er} septembre 2009, les griefs sont légion... De l'avis d'un cadre du Ministère de la Santé émis lors de l'atelier de Koudougou, *« les agents des ONG outrepassent leur mandat en prétendant parfois s'exprimer en lieu et place du gouvernement, alors que toute la coordination de la réponse aux catastrophes relève de prime abord de la responsabilité de l'Etat ».* Dans le même sens, Jean-Pierre Olivier de SARDAN (2011) constate à propos des interventions d'ONG au Niger, suite à la « famine » qui a frappé le pays en 2005 que : *« Les ONG extérieures se comportaient souvent en pays conquis et ne prêtaient que peu attention à l'État, aux autorités locales, aux maires. Chacune distribuait des secours à sa manière, avec ses méthodes, selon ses critères, en se souciant peu des autres intervenants, sans concertation, et en oubliant parfois que le Niger est un pays souverain. De son côté, l'État, en crise, privé de moyens, traversé de part en part par la corruption et le clientélisme politique, a été en règle générale incapable de créer ou d'imposer une véritable dynamique de collaboration au niveau local. Parfois les actions menées par les ONG internationales étaient même en contradiction directe avec la politique nationale ».*

¹³ Référence au Comité de Gestion des Secours d'Urgence, structure ad hoc créé après les inondations.

¹⁴ ZANGO, 2009.

Le constat de Jean-Pierre Olivier de SARDAN s'applique également au cas burkinabè. En effet, certaines organisations humanitaires ne se sont pas senties obligées d'intervenir ni à travers le dispositif de réponse habituel coordonné par le CONASUR, ni par les nouvelles structures mises en place. Au nom de principes humanitaires (humanisme, neutralité et indépendance opérationnelle), mais surtout au nom du respect de leur mandat¹⁵, certains acteurs privilégient prioritairement la réalisation de leurs actions respectives au détriment de l'efficacité globale, de la cohérence de la réponse et des possibilités de synergie. C'est l'opinion de cet acteur cité par José Carlos SUAREZ HERRERA et Abdou SALAM FALL dans leur article¹⁶ : *« La compréhension n'est pas la même et du coup les pratiques de l'humanitaire vont être différentes. Ça pose quel problème ? On va avoir sur un terrain une pluralité d'acteurs, de catégories d'acteurs qui n'interviennent pas avec les mêmes logiques, pas avec les mêmes pratiques et qui n'ont pas une certaine coordination ni une harmonisation dans les pratiques parce que chaque catégorie d'acteurs a son agenda qui est défini en fonction de la compréhension et aussi du background, tout cela ».* Cette situation a contribué à l'apparition de problèmes de coordination constatés par plusieurs acteurs. Ainsi, le rapport de l'atelier de Koudougou dénonce des interventions *faites par des acteurs « sans passer par les clusters¹⁷ ».* Certains responsables de structures nationales ont d'ailleurs profité de cette tribune pour dénoncer, cette situation : *« Il faut revoir la collaboration avec les ONG pour mieux coordonner leurs interventions afin d'éviter le désordre »* indique un cadre du ministère de la santé lors de l'atelier de Koudougou.

En somme, bien que l'impératif humanitaire (sauver des vies humaines, alléger les souffrances et restaurer la dignité) soit, dans le principe, partagé par les acteurs de la gestion des catastrophes, les logiques en présence n'en demeurent pas moins divergentes dans la pratique.

Les institutions gouvernementales cherchent à avoir une certaine mainmise et à exercer un contrôle sur les différentes interventions dans l'objectif de préserver la

¹⁵ Mandat en tant que mission distinctive d'un acteur institutionnel ou individuel, secteur spécifique d'expertise correspondant au rôle d'une organisation en situation de crise humanitaire. Il s'exprime en termes de domaine d'activité ou d'assistance à de groupes de personnes ayant des besoins particuliers.

¹⁶ SUAREZ HERRERA José Carlos, SALAM FALL Abdou, « Enjeux organisationnels associés à l'action humanitaire : réseau d'acteurs, dynamiques stratégiques et dispositifs normatifs », Fonds Croix-Rouge française, *Les Papiers du Fonds*, n°5, février 2016, 39 p.

¹⁷ Les Clusters ou groupes sectoriels désignent une nouvelle approche visant à améliorer la qualité de la réponse humanitaire par une coordination renforcée grâce à une responsabilité sectorielle accrue et une meilleure préparation. Cette approche désigne pour certains secteurs d'assistance comme l'eau et l'assainissement, la nutrition, la santé, la logistique, etc. des responsabilités en matière de coordination avec des chefs de file connus et clairement identifiés en vue d'une meilleure prévisibilité de la réponse.

souveraineté nationale. Le contrôle, et dans certains cas, la rétention de l'information, les hésitations observées avant les déclarations de catastrophe ou de sinistre si utile pour la mobilisation de ressources conséquentes sur le plan international, font également partie de cette posture. Dans certains cas, les autorités essaient de contrôler les ressources issues de l'activité humanitaire, aux fins de justifier leur souveraineté. Ainsi, selon les Actes de la Conférence Nationale Humanitaire 2014, « *Les États des pays affectés et leurs administrations sont parfois les seuls à intervenir dans les situations extrêmes ou dans les premiers temps d'une urgence. Ils sont aussi de plus en plus structurés pour répondre aux situations de crise, avec un rôle crucial des collectivités territoriales. Mais ces rôles ne sont pas encore assez reconnus et ces entités ne sont pas assez intégrées dans le système de l'aide, alors même que les États revendiquent leur souveraineté en souhaitant mieux piloter l'action humanitaire* ». Ce constat est valable pour le cas de la réponse aux inondations du 1^{er} septembre 2009, où les autorités ont mis en place de nouvelles structures de gestion en sus du dispositif basé sur le CONASUR qui existait déjà, dans une tentative de maîtrise de la situation. Quant au rôle joué par le maire et le dispositif communal, les événements de 2009 ont constitué une occasion particulière d'assumer leur responsabilité dans le contexte d'une catastrophe au caractère inédit, et le maire de l'époque n'avait pas hésité à mettre à contribution son capital social et symbolique d'homme politique d'envergure pour renforcer ce rôle... Ce faisant, ces acteurs gouvernementaux et les collectivités locales obéissent à une *logique de souveraineté*. La réalité est que, comme le remarquent si bien Jean-François MATTEI, Virginie TROIT¹⁸, « *Plus de cinquante ans après leur accession à l'indépendance, les pays, notamment africains, ne veulent plus dépendre d'une aide internationale trop asymétrique et éloignée du concept de partenariat. Ils estiment qu'elle ne favorise ni le développement, ni la réduction de la pauvreté et veulent mettre un terme à cette dernière forme de « néo-colonialisme »*. Au-delà de la volonté de reprendre en main la mise en place des projets ou les flux de financements qui concernent leurs populations, les pays recevant de l'aide souhaitent également avoir plus de prise sur une image et un discours qui leur ont longtemps échappé ». Cependant, cette logique de souveraineté implique de la part des États la responsabilité de protéger leurs populations, comme le soulignent plusieurs textes internationaux. En effet, comme le reconnaît l'Organisation Internationale de la Protection Civile (OIPC), « *Cette responsabilité de l'Etat face aux catastrophes est une responsabilité politique qui a son fondement dans la notion même de l'Etat : organiser la communauté des individus et pourvoir à un certain nombre de leurs besoins vitaux au nombre desquels figurent en première place la sauvegarde de la vie,*

des biens et de l'environnement ¹⁹ ». Déjà en 1965, l'Assemblée Générale des Nations Unies avait invité tous les États membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à « *envisager la possibilité de mettre en place un dispositif national approprié de planification et d'action qui soit le mieux adapté à leur situation particulière en vue de définir l'étendue et la nature des secours nécessaires et de centraliser la direction des opérations de secours* » (Résolution 2034 (XX) du 7 décembre 1965). Par ailleurs, la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 consacrait définitivement le principe fondamental selon lequel « *c'est à chaque Etat qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre se produisant sur son territoire* ». Néanmoins, même s'il est largement admis en temps ordinaire que la protection des populations contre l'impact des catastrophes relève du devoir régalien des États, l'exercice de cet acte de souveraineté n'est pas toujours possible ou souhaité dans les contextes de crise à cause du manque de ressources ou de l'absence de volonté politique. C'est, du moins, le prétexte le plus fréquemment évoqué par les organisations humanitaires pour justifier leurs interventions souvent taxées d'unilatérales et non concertées, que les États dénoncent, comme ce fut le cas au Niger en 2005 lors de la crise alimentaire. En effet, J-P Olivier de SARDAN (2008) décrit la position de la République du Niger en ces termes : « *Elle souligne aussi sa dépendance – et sa vulnérabilité – vis-à-vis de l'aide internationale, et le peu de cas que les ONG (et les agences de l'ONU) font parfois de sa souveraineté. L'action des ONG et de certaines agences de l'ONU a ainsi pris en certains cas, sans consultation ni même préavis, le contrepied des politiques d'un État nigérien impuissant et spectateur : le PAM a imposé du jour au lendemain les distributions gratuites alors que la politique officielle s'y opposait ; il a décidé de répartir les secours dans tout le pays par le biais d'ONG alors que la politique officielle était de passer par les comités sous-régionaux de prévention et de gestion des crises alimentaires (CSR-PGCA) placés sous l'autorité des préfets ; les ONG urgentistes ont implanté près de 800 centres de soins gratuits, centrés sur la malnutrition mais délivrant des soins annexes, alors que la politique officielle était le recouvrement des coûts... ».*

Dans le fond, l'attitude tant décriée des organisations humanitaires faisant fi de la souveraineté des États dans lesquelles elles interviennent n'est ni nouvelle, ni exclusive. L'on pourrait, à la suite du journaliste Guillaume Jan présentant l'ouvrage du chercheur belge Frédéric Thomas²⁰, s'écrier : « *Pourquoi les humanitaires se substituent aux États sans pour autant avoir reçu aucun mandat des peuples qu'ils*

¹⁸ Jean-François MATTEI, Virginie TROIT, La transition humanitaire in médecine/sciences 2016 ; 32 : 211-5, février 2016.

¹⁹ Extrait du « Plan d'action national pour le développement de la protection civile » élaboré lors de la 11^e Conférence mondiale de la protection civile en 1998 à Beijing, Chine.

²⁰ L'Echec humanitaire, une lecture sévère de l'action des ONG en d'Haïti, in *Les influences* du mardi 22 janvier 2013

viennent « sauver » ? Cette question trouve sa réponse dans le mandat de ces organisations. Celui qui leur a été confié par la communauté internationale, ou celui qu'elles se sont elles-mêmes choisies. Les actions des organisations humanitaires non gouvernementales sont donc guidées par le mandat²¹ qui justifie leur existence et fonde leur valeur ajoutée comparativement aux autres acteurs. Il s'agit là d'une *logique du mandat*, qui a favorisé l'apparition d'experts, avec en appui, toute une machine bureaucratique, caractérisée par une division du travail, une structure hiérarchique, une communication verticale et une culture de l'information écrite. Cette logique du mandat, illustrée par l'« Approche Cluster », apparaît comme le pendant opérationnel du paradigme de l'« ingérence humanitaire ». Elle tire donc sa légitimité du Droit International Humanitaire (DIH), et leur confère l'obligation de porter secours aux populations dans le besoin dans des situations de catastrophes ou de conflits, y compris en violant la souveraineté des Etats. Devoir d'ingérence et principes humanitaires constituent donc le fondement des mandats humanitaires. Le respect strict de cette logique du mandat peut s'avérer contre-productif et conduire parfois à des situations aberrantes, comme celle dénoncée par Catrin SCHULTE-HILLEN et Jean-Marc BIQUET en Haïti après la survenue du séisme à propos du retrait d'ONG qui en voulant respecter leur mandat, s'étaient retirées prématurément : « Elles avaient sans doute de bonnes raisons de mettre un terme à leurs interventions, toujours dictées par leur mandat et leurs moyens financiers et humains. Néanmoins, abandonner des patients qui ont encore besoin d'un traitement sans avoir assuré la continuité des soins reste problématique ». Même dans des contextes de conflit, les mandats constituent plus un carcan pour les acteurs humanitaires qu'une logique d'action. « C'est aussi trop souvent l'attitude des organisations onusiennes paralysées par l'état actuel du droit positif, piégées par une logique des mandats et le respect du principe de non-intervention ».

Enfin, pour la fourniture de l'assistance, chaque partie tente d'imposer ses propres instruments et méthodes d'intervention. Les institutions nationales mettent en avant les normes et standards nationaux applicables en contexte de développement. Les acteurs internationaux quant eux, inscrivent leurs réponses dans le cadre de normes d'urgence élaborées pour des contextes de crise et donc plus adaptées. De fait, la méconnaissance ou l'insuffisante utilisation de ces outils et instruments de références (standard Sphère et Codes de Conduite, etc.) est parfois source d'incompréhensions et de conflits. Par exemple, lors d'une réunion de coordination des acteurs de la réponse aux inondations du 1^{er} septembre 2009, un cadre du ministère en charge de l'eau et de l'assainissement avait marqué son opposition à l'adoption de normes d'urgences pour le secteur WASH (Water, Sanitation and Hygiene) en arguant du fait que le pays en disposait déjà. Il s'agissait en l'occurrence de normes relatives à la fourniture des

services sociaux de base, donc applicables en situation de développement, et ne convenant donc pas à une situation d'urgence. Par la suite, le même cadre reconnaissait lors de l'atelier de Koudougou des « *incompréhensions entre les ONG et l'Administration sur les normes et sur la contribution à apporter* », avant de préciser : « *Nous ne disposons pas de normes nationales en situation de sinistre, on a adopté les normes sphère. Elles n'ont pas été respectées à cause du manque d'espace. Les lieux d'hébergement des sinistrés étaient restreints* ». Ce qu'il évoque dans ces propos, c'est le caractère inadapté de ces normes aux réalités locales, qui les rendent difficilement applicables. On voit ainsi une *logique de développement* s'opposer à une *logique d'urgence*. Ces deux logiques, au lieu de se compléter se révèlent parfois opposées, ce malgré les appels à mieux intégrer les pratiques humanitaires à celles du développement et à intégrer les différentes logiques entre elles. Le constat avait déjà été fait par Jean-Pierre Olivier de SARDAN (2008/1), lorsqu'il se prononçait sur le cas du Niger : « *Les dispositifs urgentistes ont en effet des logiques d'intervention très différentes de, voire parfois même opposées à, celles qui règlent l'action publique, ne serait-ce que parce qu'ils mobilisent sur des opérations ponctuelles des sommes très importantes sans budget prévisionnel ni planification à moyen terme, et sans avoir à rendre compte de leurs activités auprès du pays hôte, lui-même totalement dépassé par l'ampleur des moyens humanitaires mobilisés* ».

ENJEUX ET DÉFIS HUMANITAIRES

Sur le plan institutionnel, il n'y a pas d'implication systématique de tous les acteurs pertinents (institutionnels ou individuels) dans le dispositif national de gestion des catastrophes, dans le cadre d'une structure fonctionnelle, intégrée et pluridisciplinaire. Le dispositif national n'existe pas en tant que système pensé, planifié et mis en place de manière coordonnée par les différents partenaires sectoriels et nationaux. A l'observation, il apparaît plutôt comme une juxtaposition d'institutions aux objectifs sectoriels convergeant globalement vers la gestion de catastrophes. Pour le cas du Burkina Faso, on pourrait parler d'un *dispositif en soi* et non d'un *dispositif pour soi*, car la conscience d'appartenir à un même dispositif n'est pas très développée parmi les acteurs de la gestion des catastrophes.

En outre, le dispositif national est confronté à une insuffisance de capacités techniques²² nécessaires pour une gestion efficace des catastrophes. L'utilisation systématique d'instruments, d'outils et de moyens techniques appropriés est

²¹Voir annexe 2, les mandats de quelques agences humanitaires des Nations Unies.

²²Essentiellement lié à un manque de connaissances techniques en matière de gestion de catastrophes, à une insuffisante appropriation des instruments, normes et standards, etc.

marginale, ce qui limite la diffusion et, par conséquent, l'exploitation des nombreux avantages et la valeur ajoutée des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans la gestion de catastrophes. Cette lacune se fait surtout ressentir au niveau de l'alerte précoce et de la coordination des interventions. Le dispositif national est par ailleurs confronté à un problème de disponibilité de ressources dédiées et sécurisées pour le financement de la gestion des catastrophes et le transfert des risques. En outre, les institutions du dispositif n'entretiennent pas de relations de collaboration avec les compagnies d'assurances, ce qui réduit leur capacité à mobiliser des ressources conséquentes pour le transfert des risques. L'implication des compagnies d'assurance pourrait être bénéfique à plus d'un titre. D'abord, dans le cadre du développement d'une stratégie de transfert des risques, les compagnies d'assurance peuvent contribuer à la couverture de certains risques (tels que ceux liés aux inondations dans les zones à risque modéré) à des coûts étudiés. Cela permettrait de réduire le poids économique des catastrophes sur les populations et de l'Etat, à travers le versement d'indemnisations aux victimes. Ensuite, dans le cadre de Partenariats Publics – Privés, les compagnies d'assurance peuvent participer aux côtés d'autres acteurs privés, à des investissements coûteux comme la réinstallation et la reconstruction des habitations de victimes, ce qui allégerait l'impact immédiat de ces catastrophes sur les budgets nationaux ou locaux déjà limités comme ceux des pays en développement dont le Burkina Faso.

Ainsi, la communauté internationale, représentée par les agences de coopération bilatérales et multilatérales, le Système des Nations Unies, la Croix Rouge et les ONG internationales sont les plus grands pourvoyeurs de financements pour la gestion des catastrophes au Burkina Faso.

A la faveur des inondations du 1^{er} septembre 2009, le débat sur l'ancrage institutionnel du CONASUR en tant que plate-forme nationale pour la Réduction des Risques de Catastrophes (RRC) a été porté au grand jour. En effet, certains membres du dispositif et partenaires estiment que la structure de coordination devrait avoir un caractère multisectoriel et jouir d'une plus grande envergure financière et politique à travers un meilleur ancrage institutionnel. En clair, le CONASUR, en tant que structure de coordination, devrait être placé sous la coupe du Premier Ministre, plus apte à coordonner les interventions de l'ensemble des acteurs et à rehausser l'agenda de la RRC²³. Le Premier Ministre est par ailleurs habilité à prendre les mesures indispensables pour l'intégration de la RRC dans les documents nationaux de programmation et de planification. La mise en place de structures ad hoc au

²³ Pour le cas du Niger, par exemple, la cellule de coordination de la réponse aux catastrophes est rattachée au Premier ministre.

lendemain des inondations du 1^{er} septembre 2009 sous la responsabilité directe du Premier Ministre conforte d'ailleurs cette idée.

Les institutions humanitaires non gouvernementales entretiennent des relations très diverses avec l'Etat qui sont parfois révélatrices des clivages et des rivalités qui existent. Cette collaboration n'est pas exempte de difficultés pour le cas par exemple de la Croix Rouge, qui se définit d'ailleurs comme « auxiliaire des pouvoirs publics ». Un des responsables de la Croix Rouge du Burkina le confirme en ces termes : « *Nous avons des partenariats avec les communes et l'Etat. Nous avons des conventions avec certains départements ministériels tels que le Ministère de la Santé et le Ministère de la Femme, de la Solidarité Nationale et de la Famille. Ils mettent souvent des agents à notre disposition pour certains de nos projets* ». Néanmoins, des différences dans la compréhension et la définition de certains principes rendent parfois délicate cette collaboration. Le responsable de la CRBF poursuit : « *Sur le terrain, il arrive qu'il y ait des incompréhensions [...] Par exemple, les démembrements de l'Action Sociale s'approprient l'assistance et refusent de la distribuer aux personnes que nous avons recensées (selon nos critères). Il faut souvent faire recours au niveau central. Sur le terrain, les gens n'ont pas la même compréhension du Plan National Multirisques de Préparation et de Réponse aux Catastrophes* ». Ce genre de situation met en relief les difficultés liées respectivement à l'opérationnalisation des instruments de réponse et à l'identification des victimes de catastrophes sur la base de critères clairs et acceptés par tous les acteurs, dans la perspective d'une assistance délivrée uniquement sur la base des besoins. En effet, bien que le CONASUR donne dans le Plan National Multirisque une définition des catastrophes alignée sur celles des institutions internationales, en particulier la Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes (SIPC)²⁴, la définition et la contextualisation des critères de la vulnérabilité individuelle aux conséquences des catastrophes reste un immense défi. Même le dénombrement précis du nombre des sans-abris a failli être à l'origine d'un incident entre les autorités communales et les acteurs internationaux qui avaient tenté une identification sur la base de ceux enregistrés formellement dans les centres d'hébergement d'urgence installés dans des bâtiments et lieux publics avant la mise en place de sites alternatifs dans des camps de tentes. De même, il a été particulièrement difficile d'identifier sur la base de critères précis les sinistrés éligibles aux autres types d'aide dans le cadre de l'aide au relèvement et à la reconstruction. L'établissement des différentes listes de bénéficiaires avait donné lieu à des polémiques et à des contestations à cause de l'absence de critères précis.

²⁴ « Les catastrophes sont les résultantes de périls qui surviennent dans un contexte de vulnérabilité, de telle sorte que l'organisation économique et sociale des collectivités vulnérables est atteinte au d'affecter leur survie. Une catastrophe est essentiellement un phénomène qui interrompt le fonctionnement des organisations et des pratiques communautaires » (page 5).

Enfin, la *logique de souveraineté* implique, pour les Etats, le développement de capacités propres pour la gestion de catastrophes. En effet, l'existence de moyens humains, financiers et matériels suffisants au niveau national permettrait de se libérer de la dépendance de l'assistance internationale en cas de catastrophe. La capacité à se passer de l'assistance étrangère ou, pour le moins, à prendre la relève à la fin de la phase d'urgence devrait donc constituer un important enjeu pour les Etats. Pour le cas du Burkina, le problème du financement du Plan Multirisques offre une bonne illustration de la problématique du financement. En effet, ce plan dont l'élaboration date d'octobre 2008 est assorti de plans de réponses sectoriels budgétisés²⁵ qui n'ont jamais bénéficié de financements, ce que déplore un cadre du Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation. En effet, pour lui, « *l'Etat doit prendre en charge le financement de la gestion des catastrophes et ne pas laisser tout sur le dos des Partenaires Techniques et Financiers* ». Certains responsables de services publics n'hésitent d'ailleurs pas à attirer l'attention des autorités sur la nécessité d'une indispensable redéfinition du rôle de certains acteurs. Ainsi, selon un haut fonctionnaire du Ministère de la Santé, il faut « *revoir la collaboration avec les ONG pour mieux coordonner leurs interventions afin d'éviter le désordre* ». Il s'offusque également du fait que « *dans certaines rencontres de coordination, il arrive que des ONG prétendent parler au nom de tous les acteurs y compris ceux de la partie nationale, ce qui semble déplacé* ».

CONCLUSION

L'analyse du dispositif national de gestion des catastrophes à l'époque de la réponse aux inondations du 1^{er} septembre 2009 permet de relever l'existence de différentes stratégies et logiques. Le cadre administratif et légal national reste embryonnaire et relativement flou car les attributions et compétences des principales structures nationales de gestion des catastrophes sont floues, ce qui favorise les conflits de compétence. Le dispositif national en charge de la coordination de l'assistance humanitaire a montré ses limites dans l'accomplissement de ses missions. Diverses raisons expliquent ses insuffisances parmi lesquelles le manque de capacités techniques et la création de structures ad hoc. Le débat sur l'ancrage institutionnel du CONASUR en tant que clé de voûte du dispositif a émergé. Sa subordination au Ministère de la Femme, de la Solidarité Nationale et de la Famille a été remise en cause au profit d'un rattachement direct au Premier Ministère. La création de

structures ad hoc placées sous la tutelle du Premier Ministère semble d'ailleurs conforter cette idée.

La multiplicité des intérêts institutionnels parfois contradictoires s'avère contre-productive et inhibe la collaboration, la complémentarité et la coordination indispensables au fonctionnement optimal du dispositif national pour une gestion efficace des catastrophes. En l'absence d'un consensus sur les objectifs à atteindre, la pluralité des acteurs humanitaires « libres », défendant des intérêts parfois différents, génère et entretient des difficultés de fonctionnement, ce qui limite l'efficacité du dispositif, qui fait déjà face à d'énormes défis et enjeux humanitaires. Tout compte fait, le cadre institutionnel de la gestion des catastrophes du Burkina Faso lui impose une *gestion réactive*, c'est-à-dire une réaction fondée sur la fourniture de services d'urgence et de l'assistance publique pendant ou immédiatement après une catastrophe. Pour le Burkina, il s'agira de réussir le passage à une gestion préventive ou *pro active* des catastrophes à travers un changement de paradigme favorisant l'adoption définitive de la RRC. C'est, en effet, la seule voie appropriée pour une prise en charge globale des risques de catastrophes dans un contexte national marqué, d'une part, par l'impact croissant des changements climatiques sur l'ampleur et la récurrence des catastrophes et, d'autre part, par les énormes enjeux et défis que cela représente pour le Burkina Faso en matière de développement durable.

²⁵ Ces plans de réponse sectoriels comprennent des activités de préparation et des activités de réponse en cas de survenue de catastrophes. Le plan prévoit également des activités de réhabilitation post catastrophe.

BIBLIOGRAPHIE

ATLANI-DUAULT L., 2007, Anthropologues et ONG : des liaisons fructueuses ? *Humanitaire* - Numéro thématique, hors-série n°4 80 p.

BANI S. S., 2011, *Implications des facteurs physiques dans les risques d'inondation à Ouagadougou : Cartographie des zones à risques et mesures de prévention*. Institut International d'Ingénierie de l'Eau et de l'Environnement. Institut 2iE.

BANI, S. S. et YONKEUS., 2016, « Risques d'inondation dans la ville de Ouagadougou : cartographie des zones à risques et mesures de prévention » in *Journal Ouest-Africain des Sciences de Gestion ISSN 2424-7413 : Vol.1, No1, 1-109, 2016*

BRAUMAN, R., 2000, *L'action humanitaire*, Paris, Flammarion, 127 p

BREDELOUP S., 2006, Réinstallation à Ouagadougou des « rapatriés » burkinabè de Côte d'Ivoire. *Afrique contemporaine* 2006/1 (n° 217) | pages 185 à 201

BREDELOUP S., 2009, "Rapatriés" burkinabè de Côte d'Ivoire : réinstallations au pays et nouveaux projets migratoires. *Migrants des Sud*. 2009 |p. 167-186

Conférence Mondiale de la Protection Civile en 1998 (11è), *Plan d'action national pour le développement de la protection civile*, Beijing, Chine.

DAUPHINE A, et PROVITOLLO D., 2013, *Risque et catastrophes. Observer, spatialiser, comprendre, gérer*. Paris, Armand Colin, 412 p.

Décret N 93/069/PRES/SAS-F du 5 mars 1993

Décret N 2004-624/PRES/PM/MASSN du 30 décembre 2004

Décret N 2009-601/PRES/PM/MASSN/MEF/MATD du 6 août 2009 portant création,, composition, attribution et fonctionnement du CONASUR

THOMAS F., L'Échec humanitaire, une lecture sévère de l'action des ONG en d'Haïti, in *Les influences* du mardi 22 janvier 2013

Gouvernement du Burkina Faso, Banque Mondiale, Système des Nations Unies, avril 2010, Rapport définitif de l'évaluation conjointe des dommages, pertes et besoins suite aux inondations du 1^{er} septembre 2009.

Gouvernement du Burkina Faso - MASSN, 2008, Plan national multirisques de préparation et de réponse aux catastrophes. Préparation, interventions de premiers secours, Réhabilitation et reconstruction, Burkina Faso, 114 p.

Gouvernement du Burkina Faso – MASSN, 2010, Rapport de l'atelier d'évaluation de la coordination de la réponse aux inondations du 1^{er} septembre 2009, Burkina Faso.

Gouvernement du Burkina Faso - MATD, 2010, *Politique Nationale de Protection Civile*, Burkina Faso, 45 p.

HANGNON H.Y., 2009, *Risques naturels en milieu urbain : cas des inondations dans l'arrondissement de Nongr-Maasom (commune de Ouagadougou)*.

MATTEI J-F., TROIT, V., *La transition humanitaire in médecine/sciences* 2016 ; 32 : 211-5, février 2016.

KONATE A, 2008, *État des lieux des filières de valorisation des déchets solides dans la commune de Ouagadougou*. Ouagadougou.

LEILA B. L. (2009). *Monographie de la commune urbaine de Ouagadougou*. Institut National de la Statistique et de la Démographie, 19-130.

LOI n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso (JO spécial n°2 du 20/4/2005), modifiée par les lois 040-2005/AN du 29/11/2005, art. 1 (JO n°51/2005), 021-2006/AN du 14/11/2006, art. 1 (JO n° 50/2006) et 065-2009 du 9/12/2009, art. 1 (JO n° 10/2010).

MARJORIE B., 2008, *Enquête sociologique sur l'engagement dans l'Humanitaire à travers l'exemple de Handicap International*, Université Lyon 2, Sciences politiques, 64p.

OLIVIER de SARDAN J.-P., 2011, Aide humanitaire ou aide au développement ? La «famine» de 2005 au Niger, *Ethnologie française*, 2011/3 Vol. 41, p. 415-429. DOI : 10.3917/ethn.113.0415

PIROTTE C. et al, 2000, *Entre urgence et développement*, Paris, Karthala, 243 p.

SCHULTE-HILLEN C., BIQUET J-M., Haïti : les limites du « système de l'aide humanitaire », *Humanitaires en mouvement* N. 9, mars 2012.

SUAREZ HERRERA J. C., SALAM FALL, Enjeux organisationnels associés à l'action humanitaire: réseau d'acteurs, dynamiques stratégiques et dispositifs normatifs, Fonds Croix-Rouge française, *Les Papiers du Fonds*, n°5, février 2016, 39p.

RODRIGUEZ F. K, Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des catastrophes de Madagascar, Projet MAG/99/005/A/07/31-05/31/UNDP/CNS, 102 pages

RYFMAN P., 2002, Vers une « école française » d'analyse de l'humanitaire ?, in *Revue internationale et stratégique* 2002/3 (n° 47), p. 133-144.

SOUAPEBE G. A., 2011, *Implications des facteurs sociaux économiques dans les risques d'inondation à Ouagadougou: cartographie des zones à risques et mesures de préventions*. 2iE, 45-81

Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes, UNISDR, 2009, *Terminologie pour la Prévention des risques de catastrophes*, Genève, 39 p.

WOOD A. et al, 2002, *Evaluer l'action humanitaire*, Paris, Karthala, 333 p.

ZANGO P., 2009, *La problématique de la mobilisation des ressources financières pour la gestion des catastrophes au Burkina Faso : cas du CONASUR*, mémoire de fin d'étude ENAREF, Ouagadougou, 47 p.

ZONGO M., 2003, « La diaspora burkinabè en Côte d'Ivoire. Trajectoire historique, recomposition des dynamiques migratoires et rapport avec le pays d'origine », *Politique Africaine*, n° 90, p. 113-126, Paris.

Annexe 1 : Structure d'origine et profil des membres des personnes enquêtées

	Structure	Profil	Expérience gestion catastrophes/crises/sinistres (année)
01	Croix Rouge Burkinabè	Sociologue, Communicateur	11
02	Direction Générale des Transports Terrestres et Maritime (DGTMM)/MTMUSR	Juriste	3
03	Direction de la Lutte contre la Maladie (DLM/MS)	Médecin épidémiologiste	10
04	COLINA Assurances	Cadre d'assurance	19
05	Secrétariat Exécutif du Conseil National de la Sécurité Alimentaire (MAAH)	Conseiller des Affaires économiques	10
06	Direction de l'Allocation des Moyens Spécifiques aux Ecoles (DAMSE/MENA)	Economiste, Conseiller d'Intendance Scolaire et Universitaire	3
07	Direction des Etudes et de la Planification (MFSNF)	Administrateur des Services Financiers	3
08	Commission Nationale pour les Réfugiés (MAECBE)	Administrateur de Programmes d'Aide Humanitaire (DESS), Psychologue	16
9	Direction de la Météorologie Nationale (Ministère du Transport, de la Mobilité Urbaine et de la Sécurité Routière)	Ingénieur météorologiste, DESS environnement	3
10	Secrétariat Permanent du CONASUR	Sociologue/Administrateur Affaires Sociales	6

11	Fonds National de Solidarité	Administrateur des Affaires Sociales	4
12	Direction Général de la Protection Civile (DGPC)	Officier des Sapeurs-Pompiers Militaires	20
13	Société Nationale de Gestion des Stocks de Sécurité (SONAGESS)	Docteur en Biochimie	10
14	Commission Environnement et Développement (Commune de Ouagadougou)	Géographe	22

Annexe 2 : Mandats et domaines d'intervention de quelques agences et institutions internationales

Institution	Mandat/Domaines d'assistance
OMS	<p>Bras médical responsable de la santé publique</p> <p>Aide les Ministères de la santé locaux ou les autorités responsables de la santé à formuler et à appliquer les programmes assurant la santé des populations</p> <p>Instaure un système de surveillance épidémiologique</p>
UNICEF	<p>Porte assistance aux enfants dans le besoin</p> <p>Soins aux enfants y compris la vaccination, alimentation des groupes vulnérables, réunification des familles, fourniture d'eau potable et d'installations sanitaires</p>
PAM	<p>Fournit de nourriture aux gouvernements ou dans certains cas à des ONG qui portent assistance aux personnes déplacées ou sinistrées. Détermine les besoins en secours d'urgence et gère les problèmes de logistique</p>
HCR	<p>Fournit une protection internationale aux réfugiés et recherche des solutions permanentes à leurs problèmes</p>
OIT	<p>Développe des projets permanents pour fournir des emplois aux personnes déplacées</p>
FAO	<p>Assiste les personnes sinistrées par la mise en place de projets agricoles ou d'élevage qui procurent des emplois rémunérés</p>
CICR	<p>Procure une assistance aux populations civiles dans les zones de conflits non contrôlés par le gouvernement. Pour assurer sa neutralité, apporte assistance aux non combattants dans les 2 camps, aux personnes déplacées</p>
OIM	<p>Vient en appui aux gouvernements confrontés à des déplacements de populations. Intervient en général dans la gestion des problèmes de rapatriement et de migration, surtout internationale.</p>

Source : Adaptation de « Organisations humanitaires internationales : mandats en situation humanitaire d'urgence », Formation des CORESUR et des COPROSUR en prévention des catastrophes et gestion des crises d'urgence humanitaire, Dr KIELEM D., OMS/Burkina – Janvier 2007.

Annexe 3 : Liste des membres statutaires du CONASUR

1. Le Ministre chargé des Affaires Etrangères (MAE) ou son représentant
2. Le Ministre chargé de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques(MAHRH) ou son représentant
3. Le Ministre chargé de la Santé (MS) ou son représentant
4. Le Ministre chargé de la Défense (MD) ou son représentant
5. Le Ministre chargé de la Sécurité (MS) ou son représentant
6. Le Ministre chargé des Finances (MF) ou son représentant
7. Le Ministre chargé de la Communication (MC) ou son représentant
8. Le Ministre chargé de l'Habitat (MH) ou son représentant
9. Le Ministre chargé du Transport (MT) ou son représentant
10. Le Ministre des Ressources Animales (MRA) ou son représentant
11. Le Ministre du Désenclavement (MD) ou son représentant
12. Le Ministre chargé de la Promotion des Droits Humains (MPDH) ou son représentant
13. Le Ministre chargé des Enseignements Secondaires, Supérieurs et de la Recherche Scientifique (MSSRS) ou son représentant
14. Le Ministre chargé de l'Environnement (ME) ou son représentant
15. Le Ministre chargé de l'Enseignement de Base et de l'alphabétisation (MEBA) ou son représentant
16. Le Ministre chargé de la Promotion de la Femme (MPF) ou son représentant
17. Le Ministre chargé de la Jeunesse (MJ) ou son représentant
18. Les Gouverneurs de Régions
19. Le Président du Conseil régional
20. Le Président de la Croix Rouge Burkinabè
21. Le Secrétaire Permanent des Organisations Non Gouvernementales
22. Le Représentant du Ministère de la Femme, de la solidarité nationale et de la Famille

Annexe 4 : Liste des sigles et abréviations

CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CNLES	Commission Nationale de Lutte contre les Effets de la Sécheresse
CONASUR	Comité National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation
CONASUR	Conseil National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation
CRBF	Croix Rouge du Burkina Faso
CRS	Catholic Relief Services
DGACV	Direction Générale de l'Amélioration du Cadre de Vie
DGSV	Direction Générale des Services Vétérinaires
DIH	Droit International Humanitaire
DIPCN	Décennie Internationale de Prévention des Catastrophes Naturelles
DLM	Direction de la Lutte contre la Maladie
DPV	Direction de la Protection des Végétaux
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
MAECBE	Ministre des Affaires Etrangères, de la Coopération et des Burkinabè de l'Extérieur
MAAH	Ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement l'Hydraulique
MFSNF	Ministère de Femme, de la Solidarité Nationale et de la Famille
MDAC	Ministère de la Défense et des Anciens Combattants
MEF	Ministère de l'Economie, des Finances et du Développement
MJDHPC	Ministère de la Justice, des Droits Humains et de la Promotion Civique
MS	Ministère de la Santé
MATSI	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité Intérieure
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisations Non Gouvernementales
ORSEC	Plan d'Organisation des Secours
Oxfam	Oxford Committee for Famine Relief
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PM	Premier Ministère
PNPC	Politique Nationale de Protection Civile
PRES	Présidence du Faso
PTF	Partenaires Techniques et Financiers

RRC	Réduction des Risques de Catastrophe
SCLES	Sous-Comité de Lutte contre les Effets de la Sécheresse
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

Annexe 5 : Structures mises en place pour la gestion des inondations du 1^{er} septembre 2009

Structures	Composition	Attribution
Le Comité de crise²⁶ / Conseil d'Orientation des Secours d'Urgence	<ul style="list-style-type: none"> - Le Premier ministre ; - Les Membres du gouvernement ; - Le Maire de la Commune de Ouagadougou 	<ul style="list-style-type: none"> - Définir les grandes orientations, - Adopter les programmes d'intervention ; - Adopter le budget de secours aux sinistrés et de reconstructions/ réhabilitations ; - Recevoir et analyser les rapports d'exécution financière, et les rapports d'activités ; - Prendre toutes les initiatives nécessaires à la gestion de la crise
Le Conseil de Gestion des secours d'Urgence	<ul style="list-style-type: none"> - Trois (03) membres du gouvernement (Action Sociale et Solidarité Nationale, Economie et Finances, Administration Territoriale et Décentralisation) ou leurs représentants ; - Président de l'Association des Régions du Burkina (ARBF) ou son représentant ; - Président de l'Association des Municipalités du Burkina (AMBF) ou son représentant; - Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Burkina (CCI-BF) ou son représentant ; - Quatre (04) représentants des communautés coutumières et religieuses; - Deux (02) représentants de la société civile ; - Un (01) représentant des partenaires techniques et Financiers ; - Deux (02) représentants des sinistrés 	<ul style="list-style-type: none"> - Superviser la mise en œuvre des orientations et des programmes d'intervention en matière de secours aux sinistrés ; - Faire des propositions sur des actions et activités à mener; - Mettre en œuvre le budget et en assurer la supervision ; - Recevoir les rapports d'exécution financière et les rapports d'activités ; - Produire des rapports d'évaluation
Unité de Gestion (des Secours d'Urgence)	<ul style="list-style-type: none"> Techniciens provenant : - du Ministère de l'Action Sociale et de la 	<ul style="list-style-type: none"> - Collecter et centraliser les fonds et les dons ; - Exécuter les dépenses ; - Gérer les stocks ;

²⁶ Lors de la crise des « retournés » burkinabè de Côte d'Ivoire en 2002 – 2003, un Comité de Crise avait également été mis en place dans les mêmes conditions, mais la responsabilité de la coordination opérationnelle avait été laissée au CONASUR.

	Solidarité Nationale ; - du Ministère de l'Economie et des Finances, de la mairie, de la SONAGESS et des PTF	- Tenir la comptabilité ; - Produire les rapports d'exécution financière et de gestion des stocks
Unités Opérationnelles	- Ministères techniques concernés par les actions de secours d'urgence et leurs services compétents ; - Commune de Ouagadougou ; - Les Conseils Régionaux de Secours d'Urgence de Réhabilitation (CORESUR)	- Etablir leurs besoins et d'élaborer le projet de budget y relatif à l'attention du Comité de Crise ; - Elaborer un planning d'exécution ; - Identifier les prestataires et préparer les contrats ; - Transmettre les pièces justificatives à l'Unité de Gestion ; - Produire des rapports d'activités

Source : Enquêtes de terrain, novembre 2010