

Résumé

# Poursuivre la réduction des risques de catastrophe sur des bases fracturées

Le cas du Tchad

Katie Peters, Anne-Lise Dewulf, Véronique Barbelet,  
Colette Benoudji and Virginie Le Masson

Septembre 2019



**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

 Federal Ministry  
for Economic Cooperation  
and Development

Ce document a été préparé en anglais par Katie Peters, Anne-Lise Dewulf, Véronique Barbelet, Colette Benoudji et Virginie Le Masson et publié en français en septembre 2019. En cas d'incohérence entre la version en langue anglaise et cette traduction, la version en langue anglaise prévaut. L'ODI souhaite remercier le Service linguistique de la GIZ pour la traduction de ce document.

Les lecteurs sont encouragés à reproduire le document pour leurs propres publications tant que celles-ci ne sont pas vendues commercialement. L'ODI demande qu'il soit fait mention de la source et souhaite recevoir une copie de la publication. Pour une utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs d'insérer un lien vers la ressource originale sur le site Internet de l'ODI. Les points de vue présentés dans ce document n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'ODI ou de ses partenaires.

Cette publication porte le numéro de licence CC BY-NC-ND 4.0.

Photo de couverture : Véhicule équipé d'un canon antichar utilisé par les rebelles au Tchad. © Jeroen Oerlemans/Panos

---

# À propos de ce document

Ce rapport fait partie du projet « When disasters and conflict collide: uncovering the truth » (Quand catastrophes et conflits se rencontrent : dévoiler la vérité), une collaboration entre le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ), la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) et l'Overseas Development Institute (ODI). Le chercheur principal est Katie Peters, chargée de recherche principale, ODI ([k.peters@odi.org.uk](mailto:k.peters@odi.org.uk)).

## Disponibles dans cette série

Peters, K. (2018) *Accelerating Sendai Framework implementation in Asia: disaster risk reduction in contexts of violence, conflict and fragility* (Accélérer la mise en œuvre du cadre d'action de Sendai en Asie : réduction des risques de catastrophe dans les contextes de violence, de conflit et de fragilité). Londres : ODI ([www.odi.org/publications/11153-accelerating-sendai-framework-implementation-asia-disaster-risk-reduction-contexts-violence-conflict](http://www.odi.org/publications/11153-accelerating-sendai-framework-implementation-asia-disaster-risk-reduction-contexts-violence-conflict))

Peters, K. and Peters, L.E.R. (2018) *Disaster risk reduction and violent conflict in Africa and Arab states: implications for Sendai Framework Priorities* (Réduction des risques de catastrophe et conflits violents en Afrique et dans les États arabes : implications pour les priorités du cadre d'action de Sendai). Londres : ODI ([www.odi.org/publications/11208-disaster-risk-reduction-and-violent-conflict-africa-and-arab-states-implications-sendai-framework](http://www.odi.org/publications/11208-disaster-risk-reduction-and-violent-conflict-africa-and-arab-states-implications-sendai-framework))

Peters, K., Holloway, K. and Peters, L.E.R. (2019) *Disaster risk reduction in conflict contexts: the state of the evidence* (Réduction des risques de catastrophe dans les contextes de conflit : aperçu d'éléments probants). Londres : ODI ([www.odi.org/publications/11340-disaster-risk-reduction-conflict-contexts-state-evidence](http://www.odi.org/publications/11340-disaster-risk-reduction-conflict-contexts-state-evidence))

Peters, K., Peters, L.E.R., Twigg, C. and Walch, C. (2019) *Disaster risk reduction strategies: navigating conflict contexts* (Stratégie de réduction des risques de catastrophe : gestion des contextes de conflit). Londres : ODI ([www.odi.org/publications/11341-disaster-risk-reduction-strategies-navigating-conflict-contexts](http://www.odi.org/publications/11341-disaster-risk-reduction-strategies-navigating-conflict-contexts))

Peters, K., Dewulf, A., Barbelet, V., Benoudji, C. and Le Masson, V. (2019) *Pursuing disaster risk reduction on fractured foundations: the case of Chad* (Poursuite de la réduction des risques de catastrophe sur des bases fracturées : le cas du Tchad). Londres : ODI ([www.odi.org/publications/11411-pursuing-disaster-risk-reduction-fractured-foundations-case-chad](http://www.odi.org/publications/11411-pursuing-disaster-risk-reduction-fractured-foundations-case-chad))

Peters, K., Eltinay, N. and Holloway, K. (2019) *Disaster risk reduction, urban informality and a 'fragile peace': the case of Lebanon* (Réduction des risques de catastrophe, caractère informel urbain et une « paix fragile » : le cas du Liban). Londres : ODI ([www.odi.org/publications/11412-disaster-risk-reduction-urban-informality-and-fragile-peace-case-lebanon](http://www.odi.org/publications/11412-disaster-risk-reduction-urban-informality-and-fragile-peace-case-lebanon))

---

Mena, R., Hilhorst, D. and Peters, K. (2019) *Disaster risk reduction and protracted violent conflict: the case of Afghanistan (Réduction des risques de catastrophe et conflit violent de longue durée : le cas de l'Afghanistan)*. Londres : ODI ([www.odi.org/publications/11413-disaster-risk-reduction-and-protracted-violent-conflict-case-afghanistan](http://www.odi.org/publications/11413-disaster-risk-reduction-and-protracted-violent-conflict-case-afghanistan))

Siddiqi, A., Peters, K. and Zulver, J. (2019) *'Doble afectación': living with disasters and conflict in Colombia (« Doble afectación » : vivre avec les catastrophes et les conflits en Colombie)*. Londres : ODI ([www.odi.org/publications/11414-doble-afectacion-living-disasters-and-conflict-colombia](http://www.odi.org/publications/11414-doble-afectacion-living-disasters-and-conflict-colombia))

Peters, K. (2019) *Disaster risk reduction in conflict contexts: an agenda for action (La réduction des risques de catastrophe dans les contextes de conflit : un programme d'action)*. Londres : ODI ([www.odi.org/publications/11408-new-future-disaster-risk-reduction-conflict-contexts](http://www.odi.org/publications/11408-new-future-disaster-risk-reduction-conflict-contexts))

## Contenu multimédia

- Version en ligne comprenant des vidéos de la Colombie, du Liban et de Mme Mami Mizutori, représentante spéciale pour la réduction des risques de catastrophe des Nations Unies ([www.odi.org/disasters-conflict](http://www.odi.org/disasters-conflict))
- Série de podcasts : *When disasters and conflict collide (Quand catastrophes et conflits se rencontrent)* ([www.odi.org/opinion/10507-podcast-series-when-disasters-and-conflict-collide](http://www.odi.org/opinion/10507-podcast-series-when-disasters-and-conflict-collide))
  - Épisode 1 : *Conflict: the elephant in the diplomatic meeting room (Conflit : l'épine dans le pied des diplomates)*
  - Épisode 2 : *The politics of disasters (La politique des catastrophes)*
  - Épisode 3 : *A call to action (Un appel à l'action)*

Tous les rapports et contenus ainsi que des informations sur le projet sont disponibles en ligne à l'adresse : [www.odi.org/projects/2913-when-disasters-and-conflict-collide-uncovering-truth](http://www.odi.org/projects/2913-when-disasters-and-conflict-collide-uncovering-truth)

## Remerciements

Les auteurs souhaitent remercier les personnes suivantes pour le temps précieux qu'elles ont consacré à la rédaction, à la révision et à la préparation du rapport final : Simon Levine, Sarah Opitz Stapleton, Ria Hidajat, Sandra Rubli, Hannah Measures, Matthew Foley et Hannah Bass.

---

# Résumé

Les efforts conventionnels de réduction des risques de catastrophe ont tendance à mettre l'accent sur l'atténuation des risques liés aux événements extrêmes à court terme qui résultent de catastrophes à forte visibilité telles que les tremblements de terre, les inondations et les glissements de terrain. Or, il s'avère que certaines des crises humanitaires les plus négligées et les moins mentionnées au monde sont provoquées par des conditions à long terme telles que la sécheresse. Les effets des catastrophes à progression lente sont particulièrement dévastateurs lorsqu'ils sont exacerbés par les conflits, la fragilité et la violence, mais cet aspect de la réduction des risques de catastrophe a souvent été négligé dans la réflexion et les pratiques dominantes.

Connu pour sa vulnérabilité à la sécheresse et à l'insécurité alimentaire, le Tchad illustre la manière dont le conflit peut fragiliser les fondements du développement et de la croissance économique. Cette étude de cas remet en cause la pensée conventionnelle en matière de promotion de la réduction des risques de catastrophe dans une situation de conflit et de mauvaise gouvernance. Au lieu de mettre l'accent sur des recommandations visant à accroître les ressources financières et les capacités techniques, l'étude se demande si une approche alternative, plus politique, pourrait être adoptée pour garantir l'intégration systématique du risque dans les décisions de développement. En bref, ce cadre emploierait une stratégie de « réseau » appliquée à un contexte de conflit. En commençant avec ce qui existe déjà, il déterminerait à quel niveau la locomotive politique serait susceptible d'offrir un point d'entrée viable pour améliorer la réduction et la gouvernance des risques de catastrophe dans le cadre des mesures globales d'adaptation au changement climatique et de promotion du développement durable.

## Réduction des risques de catastrophe au Tchad : est-elle « vouée à l'échec » ?

Le Tchad présente un mélange complexe de risques et de vulnérabilités entrecroisés. Outre le changement climatique, la pauvreté chronique et l'absence de développement, le pays subit une guerre civile, des tensions ethniques et des déplacements récurrents. Au cours des 30 dernières années, le pays a été confronté à plus de 40 catastrophes naturelles affectant les vies et les moyens de subsistance de plus de 5 millions de personnes.

Les structures de gouvernance du risque fracturées ne font pas grand-chose pour lutter contre les faiblesses chroniques qui intensifient la vulnérabilité des citoyens aux catastrophes. Des années de guerre civile et le ralliement de groupes armés et de leaders rebelles au sein des institutions publiques ont conduit à une gouvernance inadéquate caractérisée par le clientélisme, la corruption et une forte rotation des effectifs. L'absence de contrat social et le manque de confiance entre les citoyens et le gouvernement ajoutent un niveau de difficulté supplémentaire à la mise en œuvre d'approches normatives pour la réduction des risques de catastrophe. Avec des ressources techniques et financières inadéquates, des données de mauvaise qualité et des mécanismes de coordination inefficaces pour appuyer l'évaluation et la gestion des risques de catastrophe, il n'est pas surprenant d'entendre les personnes interrogées expliquer que la réduction des risques de catastrophe au Tchad est « vouée à l'échec ».

Cet échec apparent des approches conventionnelles de réduction des risques de catastrophe incite les décideurs politiques et les professionnels à repenser leurs tactiques. Il faudrait commencer par reconnecter les citoyens avec les institutions, reconstruire le contrat social

---

et renforcer le rôle de l'État dans le bien-être de la population.

La réduction des risques de catastrophe ne peut être efficace que lorsqu'il existe un certain niveau de gouvernance de base fonctionnelle et de volonté politique. Une meilleure compréhension des liens entre paix, développement et réduction des risques de catastrophe pourrait aider à concevoir des moyens de renforcer le contrat social et de rebâtir la confiance entre les citoyens et le gouvernement, en posant ainsi les bases d'une approche plus intégrée de la réduction des risques de catastrophe.

### **Un « système de stratégies » pourrait-il être plus efficace ?**

Les approches standard de réduction des risques de catastrophe s'appuient généralement sur des points d'entrée étatiques, les gouvernements nationaux se chargeant d'établir l'architecture d'appui politique, de mise en œuvre et de financement. Les évaluations ont tendance à partir d'en haut, en commençant par une étude des lois nationales sur la gestion des catastrophes et de la mise en œuvre des politiques. Même si le Tchad manque actuellement de dispositifs politiques et institutionnels efficaces pour réduire les risques de catastrophe au sens classique, le pays dispose d'un cadre institutionnel et opérationnel relativement solide pour lutter contre la sécheresse et l'insécurité alimentaire, notamment parce que ces secteurs attirent l'appui de l'appui des bailleurs de fonds externes.

Récemment, l'adaptation au changement climatique s'est retrouvée en bonne place sur la liste des priorités intégrées au processus national de planification du développement du gouvernement. Le financement de la lutte contre le changement climatique pourrait constituer une opportunité encore inexplorée de progresser dans la réduction des risques de catastrophe sachant que les deux approches ont pour but de protéger et de garantir le bien-être. Pour le moment, cette possibilité est limitée par le manque de stabilité et d'engagement institutionnel du Tchad, mais il serait possible d'exploiter le souhait des bailleurs de fonds d'utiliser les financements climatiques dans le cadre de mesures plus larges visant à

favoriser la consolidation des institutions, et des financements climatiques pourraient en théorie être consacrés à des activités pertinentes pour la réduction des risques de catastrophe.

Au sein de la communauté internationale, la sécurité climatique est de plus en plus utilisée pour tenter de comprendre les risques interférents. Elle pourrait donc représenter un point d'entrée politique alternatif pour la réduction des risques de catastrophe dans le cadre d'une gamme plus large d'options d'intervention. Les professionnels doivent toutefois faire attention à ne pas diaboliser les personnes vulnérables aux catastrophes climatiques en les considérant comme une menace pour la sécurité. Des travaux supplémentaires sont nécessaires pour comprendre et définir le rôle que la réduction des risques de catastrophe pourrait jouer dans ce domaine. Le concept de « consolidation de la résilience » reste très populaire parmi les organismes œuvrant dans les secteurs du développement, de l'aide humanitaire et de la lutte contre le changement climatique. Même si certains éléments de preuve montrent que les efforts engagés pour consolider la résilience permettraient également de faire progresser les résultats en matière de réduction des risques de catastrophe dans les situations de conflit et de fragilité, le concept reste mal défini et les actions de consolidation de la résilience doivent encore montrer qu'elles sont capables d'améliorer de manière significative la gouvernance des risques de catastrophe à l'échelle requise.

Une approche en réseau, décrite comme un « système de stratégies » par le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (UNDRR), adopterait une vision plus large de la réduction des risques de catastrophe en visant à renforcer la collaboration entre différents secteurs. L'idée constitue un changement radical. Au lieu de commencer par un plan de réduction des risques de catastrophe, il suggère de traiter la réduction des risques de catastrophe comme un résultat, c'est-à-dire que de multiples acteurs et interventions contribueraient à un système dans lequel les ambitions en matière de réduction des risques de catastrophe seraient adaptées à l'économie politique et institutionnelle du contexte. Les

---

initiatives de gestion des risques de sécheresse, d'amélioration de la sécurité alimentaire, de lutte contre le changement climatique et de consolidation de la résilience contribuent à de nombreux aspects du développement durable, notamment à la réduction des risques de catastrophe ; ce dont nous avons besoin est d'une analyse approfondie de la manière dont ils peuvent s'unir pour créer des synergies et améliorer les résultats en matière de réduction des risques de catastrophe.

## Recommandations

Personne ne remet en cause le fait que des investissements supplémentaires sont nécessaires pour promouvoir la réduction des risques de catastrophe au Tchad, mais un « système de stratégies » pourrait offrir un cadre plus approprié que les approches conventionnelles. Ce nouveau scénario prendrait également le contexte conflictuel comme point de départ et s'efforcerait de déterminer comment intégrer la résilience aux catastrophes à l'agenda plus large de reconstruction du contrat social. Lorsque certains aspects d'une action efficace de réduction des risques de catastrophe sont mis en œuvre au niveau local par des acteurs non étatiques, il faudrait prendre des mesures pour comprendre comment ces actions peuvent passer du statut de projet ponctuel à celui de point d'entrée efficace pour de nouveaux mécanismes et institutions de gouvernance du risque dans le cadre d'un agenda à long terme destiné à renforcer les capacités en partant de la base. Cette approche pourrait être canalisée en utilisant plusieurs circuits, comme suit.

### Appuyer l'engagement du Tchad en faveur du cadre d'action de Sendai

Il s'agit notamment d'apporter un appui technique au gouvernement tchadien afin qu'il rende des comptes sur ses engagements en incluant les initiatives actuelles de réduction des risques de catastrophe. L'emploi d'un tel « système de stratégies » permettrait de tester de nouvelles idées et de mettre en place des éléments de référence plus positifs. Tout nouvel investissement dans la collecte et l'analyse de données devrait garantir l'interopérabilité et être intégré dans les systèmes d'information nationaux existants. Les efforts de renforcement des capacités devraient mettre l'accent sur la continuité des efforts du gouvernement et sur la consolidation de la collaboration intersectorielle.

### Passer d'une réponse de crise à une gestion plus proactive des risques

S'appuyer sur l'agenda des Nations Unies en matière de prévention des catastrophes pour renforcer les capacités de gestion des risques et adopter des approches plus flexibles, telles que les modificateurs de crise, la programmation sensible aux chocs et le financement basé sur les prévisions.

### Considérer les cadres de gestion des risques alternatifs comme une opportunité

Il s'agirait de trouver de nouveaux moyens de promouvoir l'intégration de la réduction des risques de catastrophe dans des secteurs traditionnels tels que la santé, l'éducation, l'eau et l'agriculture, mais aussi d'adopter des approches du développement durable fondées sur la connaissance des risques. Dans le même temps, l'exploitation des possibilités offertes par les financements internationaux de lutte contre le changement climatique pourrait offrir des ressources supplémentaires.



**Evidence.  
Ideas.  
Change.**

---

ODI is an independent, global think tank, working for a sustainable and peaceful world in which every person thrives. We harness the power of evidence and ideas through research and partnership to confront challenges, develop solutions, and create change.

---

**ODI**  
203 Blackfriars Road  
London SE1 8NJ

+44 (0)20 7922 0300  
info@odi.org

odi.org  
odi.org/facebook  
odi.org/twitter