



SPARC

Soutenir le Pastoralisme et
l'Agriculture durant les Crises
Récurrentes et Prolongées

ISSN 2977-9669

Décembre 2025

RAPPORT TECHNIQUE

MESURES D'ANTICIPATION MENÉES PAR LES GOUVERNEMENTS LOCAUX

Enseignements du Mali et de l'Ouganda

Magda Nassef, Raphael Lotira Arasio, Bakary Kone, Olive Lomokol et Simon Levine



Citation : Nassef, M., Arasio, R.L., Kone, B., Lomokol, O. et Levine, S. (2025) *Mesures d'anticipation menées par les gouvernements locaux – Enseignements du Mali et de l'Ouganda*. Rapport technique Londres : SPARC Knowledge. ([https:// doi.org/10.61755/SVHX1443](https://doi.org/10.61755/SVHX1443)).

Cette oeuvre est sous licence CC BY-NC-ND 4.0.

Les lecteurs sont encouragés à reproduire le contenu pour leurs propres publications, à condition que celles-ci ne soient pas commercialisées. SPARC Knowledge demande à être dûment mentionné et à recevoir une copie de la publication. Pour une utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs de créer un lien vers la référence DOI.

Les points de vue et opinions exprimés dans cette publication relèvent de la responsabilité des auteurs et ne doivent en aucun cas être attribués aux institutions auxquelles ils sont affiliés ou à SPARC Knowledge.

À propos de SPARC

Le changement climatique, les conflits armés, la fragilité de l'environnement et la faible gouvernance, ainsi que leur impact sur les moyens de subsistance basés sur les ressources naturelles, sont parmi les principaux facteurs de crise et de pauvreté pour les communautés dans certains des pays les plus vulnérables et les plus touchés par les conflits dans le monde.

Le programme SPARC (Soutenir le pastoralisme et l'agriculture durant les crises récurrentes et prolongées) vise à générer des données probantes et à combler les lacunes en matière de connaissances afin de renforcer la résilience de millions de pasteurs, d'agropasteurs et d'agriculteurs au sein de ces communautés en Afrique subsaharienne et au Moyen-Orient.

Nous œuvrons à créer un impact durable en utilisant la recherche et des données fiables pour développer des connaissances susceptibles d'améliorer l'action du Foreign, Commonwealth & Development Office (FCDO) du Royaume-Uni, des bailleurs de fonds, des organisations non-gouvernementales, des gouvernements locaux et nationaux et de la société civile dans le renforcement des capacités de ces communautés face au défi du changement climatique.

Remerciements

Ce rapport est publié dans le cadre du programme SPARC (Soutenir l'agriculture durant les crises récurrentes et prolongées), soutenu par le ministère britannique des Foreign, Commonwealth & Development Office (FCDO).

Les auteurs et autrices remercient leurs collègues du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) pour leurs éclairages importants dès le commencement du travail, et pour nous avoir aidés à rencontrer les autorités locales au Mali et en Ouganda auprès desquelles nous étions susceptibles de trouver des études de cas intéressantes sur les mesures d'anticipation portées par les collectivités locales. Nous adressons également nos sincères remerciements à nos collègues et aux partenaires de SPARC, à Mercy Corps au Kenya, au Mali et en Ouganda pour leur aide dans la simplification des formalités. Sans leur aide, leurs contributions et leurs conseils tout au long du projet, notre travail n'aurait pas été possible.

Nous exprimons également notre gratitude à Ced Hesse (associé principal, IIED), Mary Allen (SPARC), Adrian Cullis (conseiller indépendant), Andy Catley (Feinstein International Center), Amadou Waigalo (Agence régionale de développement de Mopti, Mali) ainsi que Yacouba Dème, Aly Bocoum, Daouda Cissé et Yamadou Diallo de la Near East Foundation au Mali, pour les contributions et leurs conseils essentiels alors que nous nous apprêtions à entreprendre notre recherche.

Enfin, cet apprentissage n'aurait pas été possible sans les conseils et le soutien de Mamadou N. Diarra (préfet à la préfecture de Djenné) et Mathie Diarra (sous-préfet à la préfecture de Mopti) dans la région de Mopti, au Mali. Richard Madete (chef de l'administration) et Paul Lokol (président du conseil de district) dans le district de Nabilatuk, ainsi que Kutosi Kassim Nasibu (chef de l'administration) et Janaan Edonu (chef de district spécialisé en entomologie) dans le district de Moroto de la région Karamoja en Ouganda, nous ont également été d'un soutien précieux. Notre travail n'aurait pas non plus été réalisable sans les nombreux agents des gouvernements locaux, qui ont généreusement donné de leur temps et partagé avec grand enthousiasme leurs expériences. Nous espérons avoir fait honneur à leurs contributions.

Nous remercions également Sam Derbyshire et Tahira Shariif Mohamed (ILRI/ SPARC), ainsi qu'Emma Flaherty (REAP) pour leurs observations extrêmement pertinentes sur la première ébauche de ce travail, Caroline English (SPARC) pour son aide avec l'analyse documentaire, Julie Grady Thomas et l'équipe de communication de SPARC pour leur aide à la publication, ainsi que Nina Behrman pour son travail éditorial, Lucy Peers pour la mise en page, Rebecca Owens pour la relecture, et Karen Rolland pour la traduction en français.

Enfin, nous remercions GIZ d'avoir généreusement élaboré la carte de l'Ouganda (figure 4) utilisée dans ce rapport.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé exécutif	7
Introduction	7
Résultats	7
Conclusions : incidences politiques	13
1. Introduction	15
1.1 Contexte et objet de la recherche	15
1.2 Méthodologie et portée de l'étude	16
2. Autorités locales et anticipation des crises : les études de cas	20
2.1 Invasion acridienne dans les districts de Nabilatuk et de Moroto, Ouganda (2020)	20
2.2 Inondations dans le district de Nabilatuk, Ouganda (2024)	25
2.3 Inondations dans les communes de Dandougou Fakala et de Sio, au Mali (2024)	28
2.4 Sécheresse dans les communes de Dandougou Fakala et Sio, Mali (2019 et 2021)	34
2.5 Maladies humaines et du bétail dans les districts de Moroto et de Nabilatuk, Ouganda	41
2.6 Incendies saisonniers dans les districts de Moroto et de Nabilatuk, Ouganda	44
3. Conclusions : ce que nous disent ces études de cas	45
3.1 Les autorités locales peuvent avoir une démarche prospective sans pour autant la qualifier d'« action anticipatoire »	45
3.2 Ancrer l'action anticipatoire dans les fondements existants	47
3.3 L'importance des systèmes formels et informels	48
3.4 Le soutien indispensable de l'administration centrale et des communautés	49
3.5 Les limites de l'action anticipatoire	49
3.6 L'importance fondamentale du contexte	50
3.7 Contraintes des autorités locales	50
3.8 Le rôle potentiel des autorités locales dans l'action anticipatoire	51
4. Recommandations	52
Références	53

ENCADRÉS, FIGURES ET TABLEAUX

Encadré 1	Une sécheresse, trois calendriers de crises : l'effet de moyens de subsistance sur les créneaux propices aux mesures d'anticipation pour la sécheresse au Mali	12
Encadré 2	L'importance du suivi du niveau des rivières aux frontières sud du Mali	29
Encadré 3	L'importance du bourgou	37
Encadré 4	l'herbe à éléphant	37
Encadré 5	Évolution des pratiques de pêche, en faveur d'une attention renforcée accordée à l'élevage piscicole	39
Encadré 6	Typologie des mesures d'anticipation : six attitudes prospectives	47
Encadré 7	Exploiter le possible adjacent pour favoriser l'action anticipatoire	49
Figure 1	Études de cas sur les mesures d'anticipation	9
Figure 2	Les calendriers des trois crises	13
Figure 3	Carte de la région de Mopti, Mali, indiquant les préfectures de Djenné et de Mopti	17
Figure 4	Carte de la région de Karamoja, Ouganda, indiquant les districts de Moroto et Nabilatuk de l'étude	18
Figure 5	Chronologie des principaux événements avant, pendant et après les invasions acridiennes dans les districts de moroto et de Nabilatuk	21
Figure 6	Échelons administratifs des gouvernements locaux en Ouganda	22
Figure 7	Chronologie des principaux événements avant les inondations dans le district de Nabilatuk	25
Figure 8	Chronologie des événements avant, pendant et après les inondations dans les communes de Dandougou Fakala et de Sio	28
Figure 9	Structure simplifiée des échelons administratifs et du personnel des autorités locales, Mali	30
Figure 10	Chronologie des mesures d'anticipation pour le secteur agricole dans la commune de Sio	35
Figure 11	Chronologie des mesures d'anticipation pour les éleveurs nomades dans la commune de Sio	36
Figure 12	Chronologie des mesures d'anticipation dans le secteur de la pêche dans la commune de Dandougou Fakala	38
Figure 13	Temporalités différenciées des moyens de subsistance en période de sécheresse pour l'agriculture, l'élevage et la pêche	40
Figure 14	Temporalité des épidémies dans les districts de Moroto et de Nabilatuk	41
Tableau 1	Éventail de types de mesures d'anticipation prises par les autorités locales au mali et en Ouganda	46

ABRÉVIATIONS

ACSA	Agent communautaire de santé animale
ANMM	Agence nationale de la météorologie du Mali
AP	Alerte précoce
APCAM	Assemblée permanente des chambres d'agriculture du Mali
BPM	Bureau du Premier ministre
CA	Chambre d'agriculture (la dénomination courante de l'APCAM au niveau communal)
CDGRC	Comité de district de gestion des risques et des catastrophes, Ouganda
CECOGEC	Centre de coordination et de gestion des crises et catastrophes (CECOGEC)
CFA	Franc de la Communauté financière africaine (franc CFA)
CONASCOPA	Confédération nationale des sociétés coopératives des pisciculteurs et aquaculteurs du Mali
CRD	Commissaire résident du district
CSA	Commissariat à la sécurité alimentaire du Mali
DNH	Direction nationale de l'hydraulique du Mali
DNPIA	Direction nationale des productions et des industries animales
EAH	Eau, assainissement et hygiène
FA	Fièvre aphteuse
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
MAAIF	Ministère de l'Agriculture, de l'Industrie animale et de la Pêche, Ouganda
NARO	Organisation nationale de la recherche agricole, Ouganda
ONG	Organisation non gouvernementale
PDIDBS	Programme de développement intégré et durable du bassin du Sankarani
PDSEC	Programme de développement social, économique et culturel, Mali
RRC	Réduction des risques de catastrophe
SAP	Système d'alerte précoce, Mali
UNMA	Autorité météorologique nationale d'Ouganda
UPDF	Force de défense du peuple ougandais (armée ougandaise)
VD	Vétérinaire de district
WHH	Welthungerhilfe (ONG internationale)

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Introduction

De plus en plus, l'action anticipatoire, autrement dit les mesures préventives à prendre pour atténuer les crises avant qu'elles ne se produisent, s'inscrit dans les priorités du secteur humanitaire. Toutefois, les perspectives des gouvernements locaux sont sous-représentées dans ce débat d'acteurs humanitaires internationaux. Le programme SPARC, Soutenir le pastoralisme et l'agriculture durant les crises récurrentes et prolongées, a étudié les rôles des autorités locales face à l'anticipation des chocs, leurs actions et les enjeux auxquels elles sont confrontées pour faire entendre leurs voix. Ce programme était motivé par le fait qu'une plus grande reconnaissance des contributions locales, souvent négligées en raison des pratiques et de la terminologie différentes, aboutirait à une meilleure collaboration avec les efforts internationaux.

Dans le cadre de cette étude, les auteurs et autrices se sont entretenus avec des agents des gouvernements locaux dans deux communes de la région de Mopti, au Mali, et deux districts de Karamoja, en Ouganda. Après avoir identifié avec eux les occasions auxquelles des mesures avaient été prises en réponse à une alerte ou une menace de crise, les conversations renouvelées ont servi à créer un calendrier détaillé de ce qui était connu à un moment donné et des mesures qui avaient été prises. Les conversations se sont également intéressées à l'origine des alertes, aux stratégies adoptées et à la manière dont elles ont été appuyées.

Parmi les exemples donnés par les agents des autorités locales figuraient les inondations, les sécheresses, une invasion acridienne et une épidémie de maladies humaines et du bétail (figure 1). L'étude ne s'est intéressée qu'aux perspectives et à la manière de penser des autorités locales quant à l'anticipation des crises. Leur succès et les opinions des populations recevant une aide dépassaient largement sa portée.

Résultats

Malgré les contraintes, toutes les autorités locales ont fait preuve d'initiative et ont agi rapidement

Toutes les autorités locales disposaient d'exemples clairs concernant les mesures d'anticipation qu'elles avaient prises face aux alertes de dangers, allant d'épidémies de poliomyélite à des inondations et des sécheresses. Toutes les personnes interrogées considéraient cela comme faisant partie intégrante de leurs obligations. Beaucoup étaient étonnées qu'il existe une dénomination spécifique de ces mesures : l'action anticipatoire. Aucune des personnes interrogées n'avait pensé qu'il était nécessaire de documenter ces actions.

Les autorités locales ont entrepris un vaste éventail de mesures prospectives en réponse aux alertes. Elles ont notamment :

- diffusé des alertes et des conseils auprès du public (toutes les menaces)
- réaffecté du personnel pour se concentrer sur la nouvelle menace (par exemple, les criquets)
- renforcé la surveillance et le contrôle (par exemple pour les criquets, les épidémies)
- redéfini les priorités sur l'infrastructure pour l'entretien et les réparations (par exemple pour les inondations)

- prépositionné des stocks (par exemple pour les sécheresses)
- intensifié les activités qui relèvent de leurs compétences normales (par exemple pour les sécheresses, les inondations)
- mobilisé des réseaux formels et informels pour prendre des mesures au niveau local (toutes les menaces)
- pris des mesures de prévention des conflits (par exemple pour les sécheresses).

Ces mesures englobent l'éventail complet dans la typologie des mesures d'anticipation possibles présentées dans Levine et al. (2020: 29).

Dans le même temps, les autorités locales ont rencontré des contraintes énormes. Les budgets locaux étaient sérieusement limités, et aucun fonds discrétionnaire n'était mis à la disposition des mesures d'anticipation, ce qui restreignait leur marge de manœuvre. Souvent, le manque de ressources les obligeait à tenir un rôle de facilitation et d'information, susceptible d'avoir eu des répercussions positives en renforçant le pouvoir d'action des communautés affectées. D'après les dires des agents des autorités locales, l'organisation de la communauté en faveur de l'action anticipatoire a souvent été importante, même si la portée de cette étude ne permettait pas d'évaluer les avantages plus généraux que cette démarche pourrait apporter. Dans certains cas, les agents devaient se montrer créatifs pour trouver des ressources, par exemple en misant sur les opérations d'autres gouvernements locaux, en cherchant de l'aide auprès d'autres partenaires locaux ou même en payant leurs propres transports et communications. Parmi les contraintes figurait également le contexte d'insécurité, qui empêchait certains politiciens locaux au Mali d'être présents dans leurs communautés rurales.

L'étude n'a pas cherché à évaluer la qualité de la mise en œuvre des mesures d'anticipation. D'après les témoignages des agents, certaines de leurs actions ont été couronnées de succès, d'autres ont apporté une contribution limitée et d'autres ont été un échec. Parfois, les agents ne savaient pas vraiment comment aider (par exemple, en donnant des conseils techniques aux agriculteurs avant une sécheresse), ce qui expliquait le peu de succès. Dans certains cas, l'impact était limité en raison de contraintes qui restreignaient ce qui pouvaient être fait ou dans certaines zones où les communautés se fiaient moins aux conseils (ou avaient moins confiance en celles et ceux qui les donnaient). Enfin, dans des cas comme les inondations au Mali, la menace était bien trop importante pour être gérée par une quelconque action anticipatoire à l'échelle possible, d'où un échec de leurs actions.

Les systèmes et les réseaux informels bien établis étaient essentiels au travail des autorités locales

Les autorités locales s'en remettaient aux réseaux d'information formels et informels pour recevoir et partager les informations. La communication informelle entre les professionnels était importante lorsque les canaux officiels provoquaient des retards. Les agents des autorités locales considéraient également faire partie intégrante de la communauté locale et savaient comment engager le dialogue avec les personnes les entourant le plus efficacement possible sur le plan social, notamment en partageant des informations lors de rencontres avec les aînés ou en diffusant des messages par l'intermédiaire des griots au Mali. Dans la plupart des études de cas, les autorités locales ont pu mobiliser une action collective par le biais de réseaux informels (par exemple en réponse aux inondations au Mali). Elles ont aussi intégré d'instinct des alertes précoces (AP) des Autochtones pour compléter les informations techniques, qui avertissaient de leur action anticipatoire (par exemple sur les inondations en Ouganda).

FIGURE 1 ÉTUDES DE CAS SUR LES MESURES D'ANTICIPATION

LES CRIQUETS EN OUGANDA (2020)

- Les AL* ont été prises au dépourvu par les invasions acridiennes, car aucun système d'AP n'existait.
- Les alertes de la capitale ont été reçues à des moments différents dans deux districts. Dans l'un d'eux, l'alerte n'a été donnée que quelques jours avant l'arrivée des criquets. L'équipement a été livré deux mois après l'invasion acridienne.
- L'autre district avait reçu des alertes plusieurs mois avant et avait anticipé l'invasion en mettant en place une surveillance et en prévenant les communautés.
- Les alertes ont été diffusées largement. Le transport pour les communautés était subventionné par les agents des autorités locales et les partenaires locaux.
- La pulvérisation ad hoc a commencé avant que l'équipement adapté ne soit fourni par le ministère de l'Agriculture, de l'Industrie animale et de la Pêche (MAAIF) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).
- Les réseaux informels ont été mobilisés. La communication au sein de la communauté a permis d'informer les lieux à pulvériser.
- La pulvérisation concertée a été retardée par le besoin de confirmation de la présence des criquets de la part du ministère.
- Une meilleure AP est désormais en place.

INONDATIONS EN OUGANDA (2024)

- Les AL ont reçu des alertes locales (informelles) et de la part des autorités météorologiques les prévenant des fortes précipitations avant le début de la saison des pluies. Les signes traditionnels ont déclenché une action de la part des autorités locales, qui ont principalement diffusé des conseils relatifs aux inondations.
- Les budgets et les programmes de travail du ministère ont permis de prévenir les communautés rurales.
- L'AL a demandé des semences à maturation précoce pour les agriculteurs à la *National Agricultural Research Organisation* (NARO, l'Organisation nationale de la recherche agricole), mais elles sont arrivées trop tard. L'absence de ces semences dans le système normal d'intrants s'est révélée dévastatrice.
- Le ministère des Travaux Publics est parvenu à réorienter la priorité des programmes de travail et de l'utilisation des ressources pour s'assurer que les routes à accès essentiel (notamment vers l'école et le centre de santé) restent praticables.
- L'AL ne disposait pas d'un budget à allouer aux actions autres que les alertes et les conseils à la population pour qu'elle creuse des tranchées et des canaux de dérivation.
- Des organisations non gouvernementales internationales (ONGI) ont été recrutées pour financer les travaux publics, notamment pour creuser des rigoles de drainage, avant que la pluie ne commence.
- Les inondations ont été surprenantes, et ont touché un village jamais auparavant affecté par les crues éclair.

INONDATIONS AU MALI (2024)

- Un système efficace de surveillance du niveau fluvial était en place au niveau régional.
- Des alertes formelles et informelles d'inondations possibles ont été lancées deux à trois mois avant le pic des inondations.
- Une AL a pris des mesures d'anticipation un mois avant l'inondation, lorsque les alertes étaient jugées fiables (l'autre AL a pris des mesures d'anticipation seulement après les premières observations de rupture des digues).
- Les autorités locales ne disposaient pas de ressources opérationnelles pour faire face.
- La réponse a été considérable face aux efforts déployés pour renforcer les digues à l'aide de bénévoles locaux, notamment des associations de jeunes, dans de nombreuses communautés. Certaines communautés n'avaient pas confiance en l'AL, et ont refusé de contribuer à moins que l'AL ne fournisse des ressources, ce qu'elle n'était pas en mesure de faire.
- L'ampleur des inondations a dépassé celle des inondations des dernières décennies, submergeant même les efforts considérables d'action anticipatoire déployés.
- Les autorités locales et les communautés se sont trouvées plus résolues à disposer de meilleurs systèmes et de davantage de ressources pour la prochaine inondation, notamment en créant des fonds provenant de contributions publiques.

* AL : autorité locale.

SÉCHERESSE AU MALI (2019 ET 2021)

- Un même phénomène de sécheresse s'est manifesté selon des temporalités de crise différentes, et selon trois calendriers d'exécution des mesures d'anticipation : pour les agriculteurs, pour les éleveurs nomades et pour les pêcheurs (voir figure 2).
- La période propice à l'action anticipatoire pour les agriculteurs était très courte, et les mesures envisageables peu nombreuses. Les agriculteurs utilisaient déjà des espèces résistantes à la sécheresse. Les variétés plus récentes étaient difficilement accessibles.
- Les autorités locales ne pouvaient offrir que des conseils classiques en matière d'agriculture (par exemple sur le compostage et la culture intercalaire), dont personne ne tenait compte depuis des années.
- La période propice était plus longue pour les éleveurs nomades. Les messages classiques (des conseils sur le déstockage, l'ensilage) n'étaient pas respectés. La réponse a été plus favorable à la promotion de l'herbe à éléphant (non allogène), un complément à croissance rapide pour le pâturage de mauvaise qualité pour la saison sèche suivante. Des stocks fourragers supplémentaires ont été prépositionnés en amont de la période de soudure attendue pour le bétail.
- Des mesures d'anticipation ont été prises pour atténuer les conflits motivés par l'accès aux ressources entre les éleveurs et les agriculteurs. Une conférence annuelle à l'initiative du gouverneur a été organisée pour déterminer la date de retour du bétail et pour éviter les retours des troupeaux avant que les agriculteurs n'aient terminé leur récolte.
- La période propice à la pêche était longue, car les répercussions étaient attendues l'année suivante. Pour compléter la pêche en rivière, l'aquaculture a été encouragée, notamment à l'aide d'alevins et d'aliments pour poissons subventionnés.
- Globalement, l'action anticipatoire reposait sur des fondations et des relations préexistantes. La popularité de l'herbe à éléphant s'expliquait par sa familiarisation grâce à des programmes de résilience existants. Les relations existantes avec des institutions nationales ont été mobilisées pour obtenir des alevins subventionnés pour les communes.

ÉPIDÉMIES EN OUGANDA (2017-2024)

Fièvre aphteuse (FA)

- Le district n'était pas préparé à l'épidémie de FA en 2017, ayant pour résultat une mauvaise intervention et des incidences dévastatrices.
- La lenteur de l'intervention pour faire face à la FA en 2018 a entraîné une quarantaine en 2019. Les vaccinations étaient tardives et les répercussions graves.
- Les alertes des districts voisins en 2023 ont été diffusées par le biais d'un groupe WhatsApp informel du district. Des mesures d'anticipation ont été prises, permettant une atténuation de l'épidémie grâce à une stratégie anticipatoire de vaccination et des conseils pour limiter les déplacements du bétail. Compte tenu de l'expérience des éleveurs en 2017 et 2019, les alertes ont été prises en compte.

Poliomyélite

- Les AP dans les régions voisines ont abouti à une action rapide du ministère de la Santé.
- La campagne de vaccination a été un effort collectif : le ministère et les partenaires internationaux ont apporté des ressources, les autorités locales ont mobilisé les réseaux locaux de bénévoles communautaires, ce qui a permis d'éviter une épidémie.

INCENDIES DE FORÊT EN OUGANDA (CHAQUE ANNÉE)

- Les incendies de forêt se produisent chaque année, entraînant des dégâts considérables sur les maisons et propriétés.
- La destruction fréquente causée par les feux décourage beaucoup de personnes de se lancer dans l'agriculture.
- Les vents chauds et secs contribuent à la propagation des incendies, qui sont souvent d'origine accidentelle (production de charbon de bois ou chasse aux rats) ou délibérée (lors de litiges).
- Si les feux sont prévisibles et identifiés comme une priorité locale pour les mesures de prévention, ces dernières ne bénéficient d'aucun soutien. Les autorités locales n'ont pas de ressources ni de stratégie viable, et ne bénéficient d'aucune collaboration aux niveaux communautaire ou national des ONG partenaires.
- La prévention des incendies n'est pas identifiée comme une action anticipatoire. Ce risque étant spécifique (ou idiosyncrasique, à savoir que chaque feu touche seulement quelques personnes), il n'est pas considéré comme important, mis à part par les autorités locales.

Diversité des expériences et leur temporalité

Dans les deux pays, les comparaisons des régions voisines ont révélé des différences importantes dans la temporalité des crises et des interventions. Cette diversité s'explique par plusieurs raisons. Même lorsque des chocs s'abattent sur une vaste région, les différences locales peuvent être considérables. Une crise peut avoir des calendriers nettement différents en fonction des personnes dont les moyens de subsistance sont concernés (voir encadré 1). Les différences sont également notoires entre les communes ou les districts, en fonction de leur isolement, leur économie locale et la sécurité, par exemple, ce qui a une incidence sur les mesures prises par les autorités locales. Ces dernières présentent également des différences entre elles, en fonction de leur capacité à faire preuve d'initiative, des partenaires qui les entourent et de leurs relations avec leurs communautés, par exemple.

Parfois, les alertes étaient reçues à des dates différentes. Par exemple, les premières alertes concernant les criquets ont été reçues à deux mois d'intervalle par des districts voisins en Ouganda. L'une a été envoyée par l'administration centrale, l'autre par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Au Mali, une commune a réagi promptement aux alertes d'inondations imminentes générées par un système de surveillance régional des rivières. La commune voisine, quant à elle, n'est intervenue que lorsqu'elle a pu constater *de visu* que les berges de la rivière étaient inondées.

Les mesures d'anticipation portées par les autorités locales requièrent des bases

La confiance et l'apprentissage étaient des éléments favorables à la réussite d'une action anticipatoire. Lorsque les communautés avaient eu des expériences positives avec les initiatives des gouvernements locaux, elles étaient plus susceptibles de suivre leurs conseils. Lorsque les éleveurs nomades (ou pasteurs) avaient subi l'échec des mesures de maîtrise des maladies du bétail car ils ne les avaient pas suivies, ils étaient plus susceptibles de faire confiance aux mesures la fois suivante.

Parmi les éléments favorables figuraient également des investissements existants dans la réduction des risques de catastrophe (RRC) ou la résilience. Par exemple, il n'a pas été possible de repartir de zéro et d'amener des semences résistant aux sécheresses en Ouganda dans les délais impartis. Toutefois, lorsque des programmes étaient déjà en place ou si de bonnes relations avaient déjà été créées, le soutien était alors possible (par exemple dans les cas de l'herbe à éléphant et des alevins subventionnés, respectivement). Les institutions existantes étaient aussi essentielles dans les deux pays, notamment les comités de district de gestion des risques et des catastrophes (CDGRC) en Ouganda et les systèmes nationaux d'alerte précoce dans les deux pays. Leurs rôles de coordination, de partage d'informations et de mobilisation étaient primordiaux.

Des réseaux tels que les associations de jeunes et les bénévoles dans le domaine de la santé garantissaient également un soutien aux communautés et une aptitude à réagir lorsqu'une action rapide était nécessaire. Les agents des autorités locales ont passé de nombreuses années à bâtir des relations avec les membres de ces réseaux, qui jouent un rôle particulièrement important là où les autorités locales manquent de ressources pour agir dans les zones rurales.

Les mesures portées par les autorités locales s'avéraient plus efficaces lorsqu'elles étaient soutenues par l'administration centrale

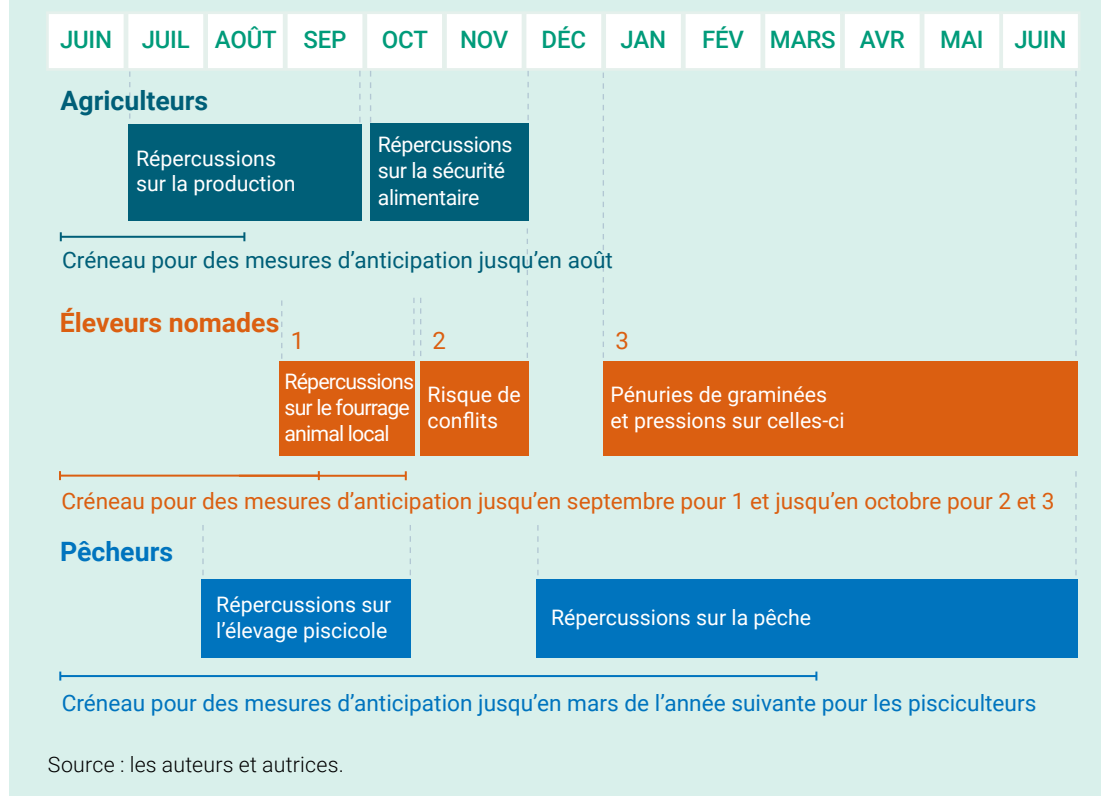
Le succès était aussi plus probable lorsque les programmes locaux et nationaux s'alignaient. Lorsque les épidémies constituaient une inquiétude d'envergure nationale, par exemple, les administrations centrales et les gouvernements locaux étaient plus susceptibles de collaborer, jouant des rôles hautement complémentaires. Les autorités locales ont fait montre d'expertise considérable pour trouver des solutions à tous les retards découlant des bureaucraties nationales, notamment en utilisant des canaux d'information informels comme facteurs déclenchants de la préparation. Le travail pouvait ainsi commencer immédiatement lorsque les notifications ou les autorisations officielles étaient données. En l'absence de priorités alignées, notamment dans le cas des incendies en Ouganda, les autorités locales avaient une capacité restreinte à agir.

ENCADRÉ 1 UNE SÉCHERESSE, TROIS CALENDRIERS DE CRISES : L'EFFET DE MOYENS DE SUBSISTANCE SUR LES CRÉNEAUX PROPICES AUX MESURES D'ANTICIPATION POUR LA SÉCHERESSE AU MALI

Lorsque la sécheresse a touché les communes du Mali, ses conséquences sur les agriculteurs, les éleveurs nomades et les pêcheurs se sont matérialisées de différentes manières, et suivant des calendriers différents. Les créneaux propices à des mesures d'anticipation variaient, allant d'une période trop courte pour soutenir les agriculteurs à des délais extrêmement longs pour planifier et mettre en œuvre l'aide aux pêcheurs.

- Les agriculteurs ont ressenti les impacts de la sécheresse peu de temps après la récolte.
 - Le créneau propice aux mesures d'anticipation pour les autorités locales n'allait que jusqu'au milieu de la saison des pluies.
- Les animaux non déplacés par les éleveurs nomades (par exemple pour leur lait) ont subi les pénuries de pâturage peu après la saison des pluies. Le principal troupeau, qui avait migré, a ressenti les effets du stress des mois après et jusqu'à la saison des pluies suivantes.
 - Le créneau propice à certaines mesures d'atténuation pour les autorités locales n'a duré que jusqu'à la fin des pluies pour le bétail non déplacé. Le créneau propice pour éviter des conflits motivés par l'accès aux ressources et pour protéger les principaux troupeaux était légèrement plus long.
- L'élevage de poissons a subi les conséquences du faible débit des rivières à la fin de la (mauvaise) saison des pluies et au-delà. Les faibles stocks halieutiques ont commencé à avoir une incidence sur les prises de pêche quelques mois plus tard. Les effets se sont poursuivis pendant des mois, jusqu'à la saison du frai suivante.
 - Le créneau propice pour le soutien des autorités locales à la pisciculture s'étendait sur environ quatre mois, et commençait peu de temps après la fin de la saison des pluies.

FIGURE 2 LES CALENDRIERS DES TROIS CRISES



Conclusions : incidences politiques

- Les autorités locales occupent une place unique dans l'action anticipatoire, surtout lorsque leurs agents sont issus des communautés qu'ils servent. Ce sont des institutions d'État et des communautés locales. Leur personnel est souvent bien au fait des réalités locales, autant dans leurs connaissances techniques sectorielles que dans leur intelligence sociale et culturelle. Les autorités locales peuvent associer la politique nationale aux réalités locales et la rendre plus pertinente pour la vie des populations au niveau local. Les réseaux qu'elles ont sur le terrain sont difficiles à égaler. À bien des égards, elles sont des porteuses de devoirs ayant la responsabilité du bien-être des populations locales. Leur jugement quant à ce qu'il peut arriver est aussi sensé que celui de quiconque. Il est difficile d'imaginer qu'elles soient mises à l'écart dans les efforts pour répondre à l'avance aux chocs afin de les atténuer.
- Les autorités locales seront vraisemblablement actives dans l'action anticipatoire, même si leur intervention est invisible. En effet, l'« action anticipatoire » ne sera probablement pas désignée comme telle et elle pourrait ne pas correspondre à l'idée que s'en font les acteurs externes. Tous les acteurs souhaitant promouvoir l'action anticipatoire doivent commencer par se renseigner quant aux mesures déjà prises par les autorités locales et comprendre leurs forces. Il faut s'abstenir de généraliser, car même les régions administratives voisines peuvent avoir des approches et des forces totalement différentes.

- Il est fort probable qu'il soit inutile d'imposer des cadres et des définitions d'action anticipatoire aux autorités locales. Étant donné l'importance de la dimension informelle de leurs manières de travailler et des manières dont elles associent l'action anticipatoire à leurs autres travaux, il sera probablement plus productif de prendre comme point de départ les manières de fonctionner propres aux autorités locales. Il est probablement plus utile de chercher à améliorer ce qu'elles font, plutôt que d'introduire un tout nouveau jargon et de nouveaux cadres. Ceci engendrera aussi très probablement des relations de travail plus fortes et plus respectueuses.
- Le fait que les autorités locales aient fait preuve d'anticipation dans leur manière de penser et leurs actions, quelles que soient leurs limites et leurs faiblesses, signifie qu'un partenariat en faveur de l'action anticipatoire est possible. Compte tenu de la diversité dans leur manière de travailler et, de nouveau, de leur dépendance vis-à-vis des canaux informels, imposer ou transplanter des processus et des « solutions » prédéfinies offrira moins de possibilités de changement durable qu'une approche authentique envers le partenariat. Ce partenariat s'intéresserait à chacune des autorités locales pour trouver sa propre manière de travailler, plutôt que de reproduire des modèles standardisés. Ceci requiert un certain degré de création commune avec elles quant aux approches vis-à-vis de l'action anticipatoire. Une telle approche estime les connaissances, l'expérience, les capacités et les manières de travailler existantes des autorités locales.
- De nombreuses organisations trouveront difficile de comprendre la tendance des autorités locales à mélanger le formel et l'informel dans tout ce qu'elles font, que ce soit pour obtenir des informations sur les AP, pour diffuser des alertes ou pour surmonter les lourdeurs bureaucratiques. Elles doivent chercher à surmonter leurs propres hésitations et à accepter que cette réalité est porteuse de possibilités. En fermant les yeux sur les systèmes informels, on passe à côté de possibilités d'action anticipatoire plus rapides et plus efficaces.
- Une action anticipatoire efficace requiert des bases. L'investissement dans les structures et les systèmes existants des autorités locales et le soutien à leurs initiatives qui donnent la priorité à la préparation et la résilience reviennent à investir dans les fondements de l'action anticipatoire.
- Qu'il s'agisse des agents des gouvernements locaux, des dirigeants communautaires ou des agriculteurs et des éleveurs, si les personnes décident d'investir leur temps et leurs efforts simplement sur la base des alertes de possibles chocs futurs, la confiance doit être considérable. Cette confiance ne peut en aucun cas être considérée comme acquise. Il faut l'instaurer, et cela prend du temps.
- Une action anticipatoire appropriée au niveau local exige des facteurs déclenchants adaptés au niveau local. Les facteurs déclenchants centralisés ne peuvent en aucun cas fonctionner pour tous les types de chocs à divers endroits et pour différentes catégories de moyens de subsistance. Les facteurs déclenchants et les calendriers pour l'action anticipatoire (les créneaux propices) doivent être adaptés aux réalités locales, en complément des efforts nationaux. Les autorités locales le comprennent probablement bien.

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte et objet de la recherche

Le secteur humanitaire investit de plus en plus dans l'anticipation et prend ainsi des mesures en amont, basées sur les prévisions de chocs et de crises afin d'en minimiser l'impact, plutôt que d'attendre de réagir après leur survenue. Dans le milieu humanitaire, cette démarche s'inscrit sous le label d'« action anticipatoire » ou de « mesures d'anticipation », concept amplement débattu dans la littérature au cours des 20 dernières années¹. Il est désormais largement admis qu'agir avant les chocs et les crises contribue à protéger les personnes et leurs moyens de subsistance, à préserver la continuité des services et à réduire les coûts des soins d'urgence et de relèvement pour les personnes touchées par une crise (Chaves-Gonzalez et al., 2022 ; UNDRR, 2024).

Or la plupart des écrits et des débats autour des mesures d'anticipation adoptent le point de vue des acteurs humanitaires internationaux. Certes, la littérature souligne l'importance d'une plus grande implication des acteurs locaux et des communautés dans la conception des programmes de mesures d'anticipation (Chaves-Gonzalez et al., 2022), mais les expériences et les perspectives des gouvernements locaux y apparaissent peu, malgré le rôle central qu'ils assument dans la gestion des chocs et des crises (Gingerich et Cohen, 2015 ; Schneider, 2024). Si les gouvernements locaux sont reconnus comme des partenaires importants de l'action anticipatoire, cette « collaboration reste le plus souvent ponctuelle » entre organisations internationales et organismes publics spécifiques, et non un soutien de la part d'acteurs internationaux aux mesures d'anticipation portées par les gouvernements locaux (Schneider, 2024 : 16). Du fait qu'il n'intègre pas le point de vue des autorités locales dans sa compréhension de l'action anticipatoire, le secteur humanitaire peine à définir les approches de collaboration les plus adaptées, celles qui allient un ancrage local solide à une véritable adhésion des communautés².

Le programme SPARC a donc entrepris de consulter les gouvernements locaux afin d'évaluer leur degré d'anticipation des chocs et des crises, les mesures qu'ils mettent (ou non) en place en amont pour en atténuer les effets, les modalités de mise en œuvre de ces mesures, les obstacles rencontrés et les enseignements tirés de leurs expériences³. L'objectif est de donner aux gouvernements locaux une plus grande voix au chapitre dans les débats internationaux sur les mesures d'anticipation, afin d'aider le secteur humanitaire à mieux comprendre leurs approches en la matière. Une telle compréhension favoriserait un meilleur alignement et une coopération accrue entre les efforts internationaux d'anticipation et les systèmes étatiques. Force est de constater que ce décalage persiste (Observatoire

1 Voir <https://www.anticipation-hub.org/fr/> pour une bibliothèque de littérature liée à l'action anticipatoire.

2 Conformément à la politique internationale, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe reconnaît le rôle central des autorités locales dans la gestion des risques de catastrophe (UNDRR, 2015). La feuille de route régionale pour l'action anticipatoire de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) reconnaît quant à elle que « pour être réellement efficace, l'expansion de l'action anticipatoire doit reposer sur une appropriation à l'échelle nationale, et elle doit être dirigée localement » (IGAD, 2024: 3).

3 Cette étude contribue à la littérature naissante sur les mesures d'anticipation portées par les gouvernements locaux – voir, par exemple, les ressources du réseau mondial d'organisations de la société civile pour la réduction des catastrophes (GNDR, gndr.org) et Anticipation Hub (anticipation-hub.org). Elle complète également la littérature existante sur le rôle central des gouvernements locaux dans la réduction des risques de catastrophe – voir par exemple UNDRR (2010).

Jameel, 2024). Et dans le contexte actuel de raréfaction des ressources humanitaires, la nécessité de réponses coordonnées n'a jamais été aussi déterminante.

Les hypothèses sous-jacentes à ce travail sont les suivantes : (1) les autorités locales jouent vraisemblablement un rôle déterminant dans les mesures d'anticipation, compte tenu de leur présence permanente sur le terrain, de leur mandat au service de leurs administrés, de leur proximité avec les communautés locales et de leur compréhension fine du contexte et des besoins locaux ; et (2) les actions entreprises par les gouvernements locaux sont probablement plus nombreuses que celles recensées officiellement, car elles n'utilisent pas toujours le jargon de l'action anticipatoire propre au secteur humanitaire international (UNDRR, 2024), elles documentent rarement leurs interventions, et leurs pratiques préventives et prospectives peuvent différer de celles des acteurs humanitaires, ce qui peut rendre leurs contributions invisibles.

Cette étude a répondu aux questions suivantes :

1. Quels exemples existe-t-il d'autorités locales capables de planifier et d'agir en amont face à un choc prévisible ? Quels enseignements peut-on tirer de ces exemples ?
2. Quels obstacles les autorités locales ont-elles rencontrés pour anticiper les mesures à prendre face aux chocs prévus ?
3. Quels changements seraient nécessaires pour renforcer leur capacité à agir sur la base des prévisions de chocs ?

Les sections suivantes commencent par présenter la méthodologie et la portée de l'étude, puis elles exposent les principaux constats à travers six études de cas d'autorités locales : cinq où elles ont anticipé et agi en amont, et une où cela n'a pas été le cas (Section 2). Les constats qui en ressortent sont ensuite synthétisés en des messages à retenir et des conclusions émergentes (Section 3), avant de laisser place à des recommandations (Section 4).

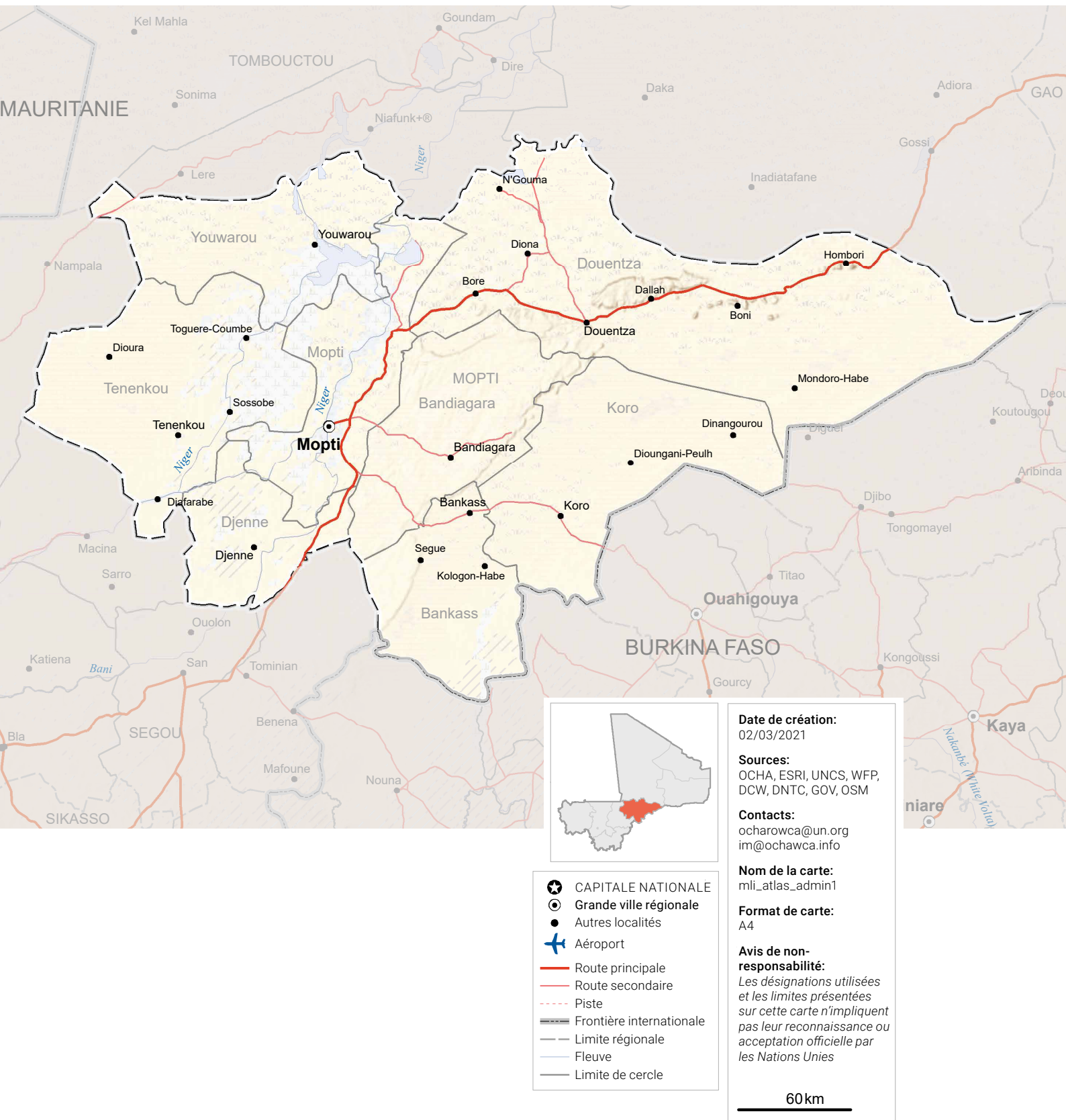
1.2 Méthodologie et portée de l'étude

Une étude documentaire a été entreprise au démarrage des travaux afin d'évaluer la visibilité, dans la littérature, des mesures d'anticipation mises en œuvre par les gouvernements locaux. À cette fin, la chaîne de recherche « mesures d'anticipation portées par les gouvernements locaux » a été utilisée sur la plateforme Google Scholar.

Entre décembre 2024 et mars 2025, l'équipe de recherche a pris contact avec les agents des gouvernements locaux⁴ dans les communes de Dandougou Fakala et de Sio, situées dans les préfectures de Djenné et de Mopti, dans la région de Mopti au Mali, ainsi qu'avec ceux des districts de Moroto et de Nabilatuk, dans la région de Karamoja en Ouganda (voir figures 3 et 4). L'équipe s'est également entretenue avec un petit nombre de représentants d'ONG et de partenaires du développement. Le choix des gouvernements locaux s'est appuyé sur des recommandations visant des équipes jugées enthousiastes, actives, bien informées et disposées à échanger avec les chercheurs sur leurs pratiques prospectives. Ces gouvernements ne sauraient donc être considérées comme représentatives de l'ensemble de leurs homologues, ni au Mali ni en Ouganda.

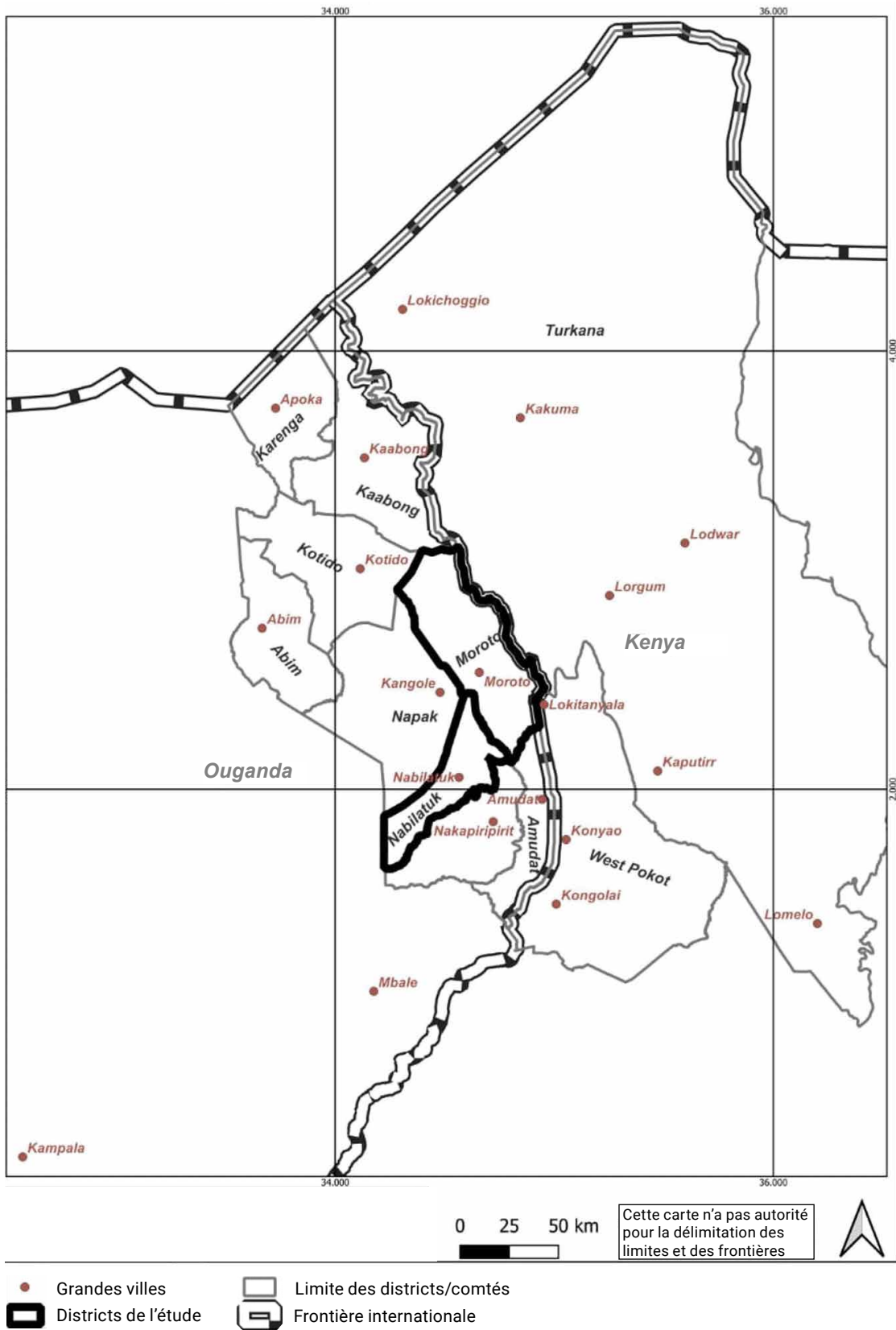
4 Le terme « gouvernement local » fait ici référence à l'échelon administratif le plus bas auquel sont prises les décisions en matière de stratégie et de financement. Il s'agit des districts en Ouganda et des communes au Mali.

FIGURE 3 CARTE DE LA RÉGION DE MOPTI, MALI, INDIQUANT LES PRÉFECTURES DE DJENNÉ ET DE MOPTI



Source : OCHA (2021)

FIGURE 4 CARTE DE LA RÉGION DE KARAMOJA, OUGANDA, INDIQUANT LES DISTRICTS DE MOROTO ET NABILATUK DE L'ÉTUDE



Source : cette carte a été réalisée spécifiquement pour les auteurs et les autrices par la GIZ (2024)

L'approche de la recherche s'inscrit dans le cadre d'un plan d'étude phénoménologique, où les chercheurs approfondissent et interprètent le vécu des individus (Wilson, 2015). Dans un premier temps, 45 entretiens avec des informateurs ont été menés, chacun impliquant jusqu'à trois personnes interrogées⁵. Par la suite, de nombreux échanges de suivi ont été menés avec ces informateurs sur plusieurs semaines, alors que l'équipe de recherche instaurait un climat de confiance propice à la collecte d'observations détaillées et nuancées de leurs expériences et perceptions.

Plutôt que de se concentrer sur des services administratifs pré-identifiés ou des chocs particuliers, les équipes ont adopté une approche dite « boule de neige » afin d'évaluer l'intérêt suscité par une réflexion prospective. Aucune définition préalable de l'action anticipatoire n'a été fournie aux personnes interrogées, qui ont été encouragées à exprimer librement, dans leurs propres termes, la manière dont les autorités locales envisagent l'avenir et répondent aux événements anticipés. Au Mali, en raison de l'insécurité dans les communes à l'étude, les entretiens avec les personnes interrogées ont été conduits dans les villes sûres les plus proches, à savoir Sevaré, Soufourlaye, Mopti et Djenné.

Les personnes interrogées ont été invitées à décrire les chocs ou crises majeurs survenus au cours des cinq dernières années, qui permettraient ainsi d'illustrer leurs pratiques et leurs perceptions en matière d'anticipation et d'intervention. Conscients que certains gouvernements n'étaient peut-être pas en position de prendre des mesures en amont, les chercheurs n'ont exercé aucune pression pour obtenir des « récits à succès ». Lorsque de telles mesures n'avaient pas été prises, les personnes interrogées ont été invitées à réfléchir aux raisons à cela.

La portée des travaux s'est limitée à comprendre la réflexion des autorités locales sur l'anticipation, et non à évaluer leurs mesures d'anticipation. Nous n'avons donc évalué ni l'efficacité ni l'impact des mesures décrites. Ces questions sont vitales pour quiconque souhaite soutenir les autorités locales. En effet, il est indispensable de bien noter le décalage qui peut parfois exister entre, d'une part, les priorités et les mesures prises des décideurs locaux, et d'autre part, les priorités ou les intérêts des communautés locales. Ce décalage mériterait une étude distincte.

L'analyse présentée dans ce rapport a été communiquée et discutée lors de réunions de validation avec les personnes interrogées des autorités locales des deux pays et avec les représentants de Mercy Corps à Kampala, en Ouganda⁶.

5 Au total, 7 entretiens ont été réalisés à Dandougou Fakala, 8 à Sio, 15 à Moroto et 15 à Nabilatuk. Ce décompte n'inclut pas les multiples discussions de suivi tenues avec un grand nombre des mêmes personnes.

6 Mercy Corps est l'un des membres du consortium de recherche SPARC.



2. AUTORITÉS LOCALES ET ANTICIPATION DES CRISES : LES ÉTUDES DE CAS

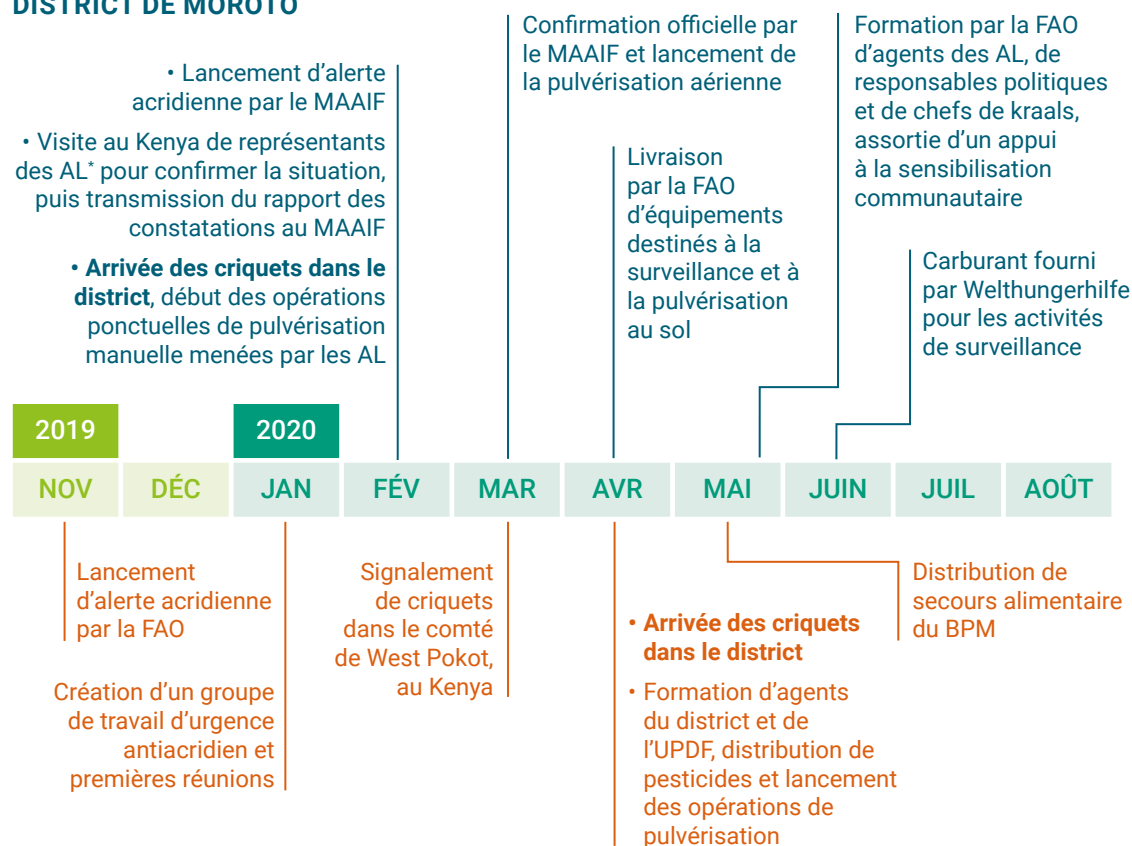
Les situations observées par les autorités locales des deux pays étaient d'une telle richesse et d'un tel niveau de détail qu'il n'a pas été possible de les reproduire dans leur intégralité. Les équipes de recherche ont donc sélectionné six exemples emblématiques : cinq illustrent l'adoption d'une démarche d'anticipation par les autorités locales, tandis que le sixième met en lumière une situation d'absence d'anticipation, ce qui offre ainsi un éclairage particulièrement instructif pour l'apprentissage collectif.

2.1 Invasion acridienne dans les districts de Nabilatuk et de Moroto, Ouganda (2020)

En 2020, la région de Karamoja a été frappée par une invasion de criquets (ou invasion acridienne), la première depuis près d'un demi-siècle. Aucune des personnes interrogées parmi les autorités locales n'avait auparavant connu un tel phénomène. Cette invasion s'est abattue sur le district de Moroto en février, et celui de Nabilatuk en avril. Les études de cas qui suivent illustrent la spécificité des expériences de ces districts pourtant voisins, tant en ce qui concerne la temporalité et la nature des alertes reçues que les interventions qui leur ont fait suite. Le figure 5 résume la chronologie des événements et des mesures adoptées, pour accompagner la description qui en est faite.

FIGURE 5 CHRONOLOGIE DES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS AVANT, PENDANT ET APRÈS LES INVASIONS ACRIDIENNES DANS LES DISTRICTS DE MOROTO ET DE NABILATUK

DISTRICT DE MOROTO



DISTRICT DE NABILATUK

Source : les auteurs et autrices

*AL : autorité locale

2.1.1 District de Nabilatuk

En novembre 2019, lors d'une réunion de coordination de district de fin d'année⁷, les autorités locales ont reçu une première alerte par la FAO de l'arrivée probable de criquets dans la région de Karamoja. En février 2020, des agents des autorités locales ont commencé à recevoir des signalements informels d'invasion acridienne dans le district de Moroto et, en mars, dans la région de West Pokot, au Kenya.

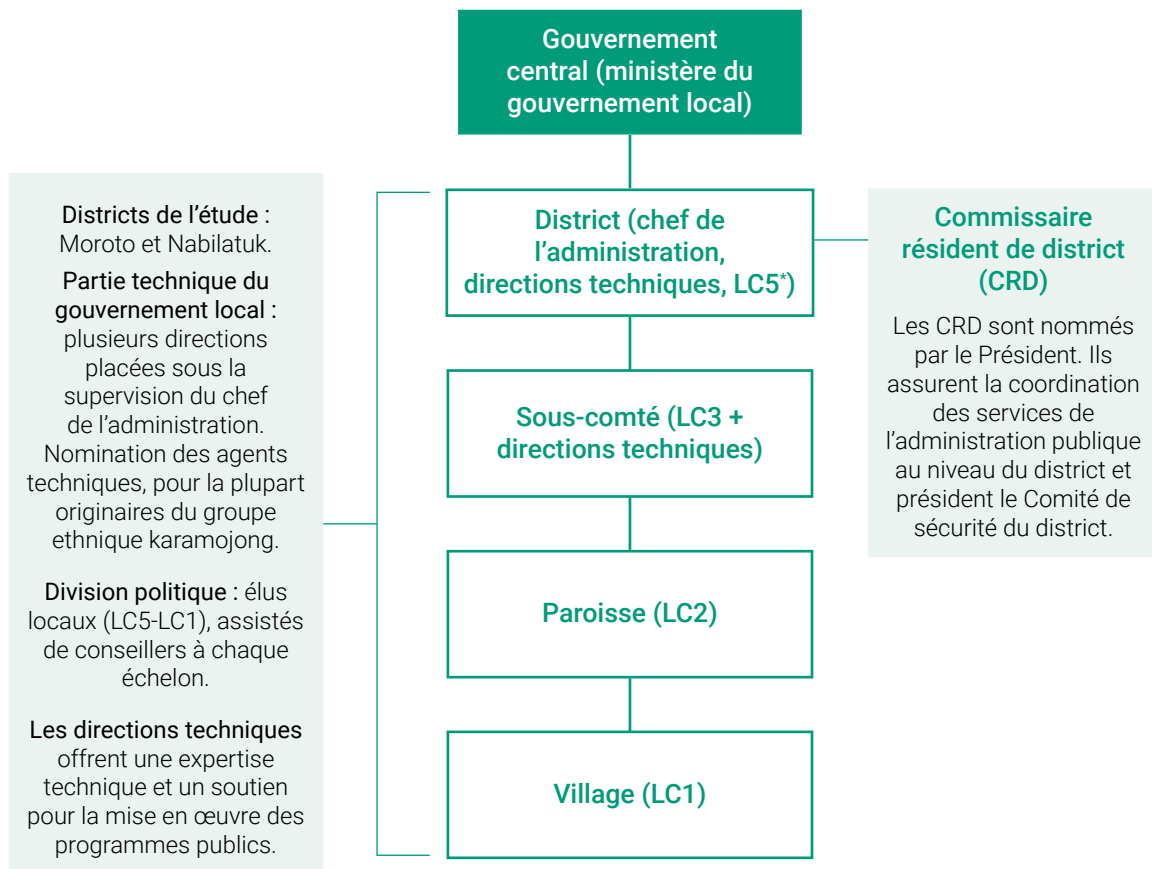
Dès le mois de janvier, les autorités locales avaient commencé à prendre des mesures. Lors d'une réunion ordinaire du CDGRC⁸, des membres ont reçu pour mission de diffuser des messages d'alerte précoce concernant l'invasion acridienne et de recueillir des informations sur les signalements de criquets dans tout le district. Ces membres se sont ensuite rendus dans les sous-comtés afin de mobiliser le personnel local, les chefs de paroisse et les agents

⁷ Les réunions de coordination de district constituent des espaces d'échange entre les services des gouvernements locaux et les organisations internationales (ONG et autres partenaires) pour discuter des efforts de coordination plus larges au niveau territorial (du district). Bien qu'elles soient censées avoir lieu une fois par trimestre, leur fréquence varie d'un district à l'autre.

⁸ Les CDGRC existent en Ouganda depuis plusieurs décennies maintenant. Ils regroupent les chefs des directions techniques ainsi que d'autres représentants locaux et jouent un rôle clé dans la préparation et les interventions face aux catastrophes.

de vulgarisation (voir figure 6, qui présente la structure simplifiée des échelons administratifs des gouvernements locaux⁹).

FIGURE 6 ÉCHELONS ADMINISTRATIFS DES GOUVERNEMENTS LOCAUX EN OUGANDA



Source : les auteurs et autrices

* LC : conseil local (de l'anglais *Local Council*)

En janvier 2020, le CDGRC a constitué un groupe de travail d'urgence antiacridien¹⁰ et mobilisé des agents issus des différents échelons de l'administration locale. Ces derniers ont été chargés de missions de surveillance, de diffusion des alertes relatives à l'invasion acridienne, d'information des communautés sur la reconnaissance des criquets, ainsi que du signalement et de l'emplacement des observations de terrain. Des agents déjà en poste au sein des autorités de district se sont vu confier des responsabilités supplémentaires en tant qu'agents antiacridiens.

En l'absence au niveau du district de fonds de réserve dédiés à des chocs imprévus, les autorités de district ont réaffecté de modestes ressources issues des budgets départementaux existants, principalement pour financer le transport du personnel et les activités du groupe de travail.

9 Cette organisation s'applique de manière générale, même si quelques différences subsistent entre les structures de gouvernance des districts urbains et celles des districts ruraux.

10 Les autorités locales forment ce type de groupes de travail de manière ponctuelle pour faire face à des urgences spécifiques. Cette pratique apparue initialement lors de la pandémie de COVID-19 est désormais largement répandue. Bien qu'aucun mandat officiel ne les y oblige, ces groupes sont constitués à l'initiative locale lorsque la situation l'exige.

En avril, le *Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries* (MAAIF, ministère de l'Agriculture, de l'Industrie animale et de la Pêche)¹¹ a formé des équipes de terrain composées de l'*Uganda People's Defence Force* (UPDF, la Force de défense du peuple ougandais, l'armée ougandaise)¹², d'agents des gouvernements locaux et des membres du groupe de travail sur la pulvérisation. Les opérations de pulvérisation au sol ont commencé en avril, à l'arrivée des criquets dans le district. Des pesticides ont été distribués par le MAAIF, la FAO, la *National Agricultural Research Organisation* (NARO, l'Organisation nationale de la recherche agricole) et Vision Terudo, une ONG locale. Vision Terudo a également versé des allocations mensuelles afin de soutenir financièrement les activités du groupe de travail et des agents antiacridiens. Dans un second temps, l'administration centrale a mobilisé des opérations de pulvérisation aérienne. Pendant la crise, le Bureau du Premier ministre (BPM) a fourni une aide alimentaire aux personnes touchées.

2.1.2 District de Moroto

En février 2020, le MAAIF a alerté les agents de l'autorité locale du risque imminent d'une invasion acridienne, peu de temps avant l'arrivée effective des criquets. Cette alerte faisait suite à la détection de criquets pèlerins dans le comté de Turkana, au Kenya, de l'autre côté de la frontière. Dès le lendemain, la direction de l'agriculture du district s'est réunie en interne. Malgré l'absence de fonds ou de ressources dédiés affectés au niveau du district pour faire face à des imprévus, la direction a mis du carburant à la disposition des agents afin qu'ils se rendent sur place, dans le comté de Turkana, pour vérifier la situation. Sur le chemin du retour, ces agents ont constaté que les criquets pèlerins avaient déjà atteint le district de Moroto.

La direction a alors informé le siège national du MAAIF, qui a dépêché des experts sur place pour confirmation. À ce stade, aucune mesure officielle de lutte antiacridienne n'avait encore été mobilisée, faute d'en avoir reçu la confirmation officielle de la part du MAAIF. Cependant, les agents du district n'ont pas attendu pour agir : ils ont rapidement entrepris des opérations de pulvérisation au sol, au moyen des pulvérisateurs motorisés et des pulvérisateurs à dos, ainsi que des pesticides précédemment fournis par le MAAIF pour la lutte contre d'autres ravageurs agricoles.

En mars, le mois suivant l'arrivée des criquets pèlerins, le MAAIF a confirmé l'invasion et l'administration centrale a envoyé un hélicoptère pour effectuer des opérations de pulvérisation aérienne. En avril, la FAO a livré du matériel, des pesticides et des motos destinés à la surveillance et à la pulvérisation au sol. Parallèlement, l'armée ougandaise (UPDF) a été mobilisée pour appuyer ces efforts, tandis que la logistique et le transport étaient assurés par la FAO. Afin d'éviter des retards opérationnels, les agents de l'autorité locale ont eux-mêmes formé les équipes de l'UPDF à la préparation et à l'application des pesticides, en attendant la formation officielle de la FAO, qui n'a commencé qu'en mai.

À partir de mai, la FAO a organisé des sessions de formation sur la gestion des criquets pèlerins à destination des agents locaux, des responsables politiques et des chefs de *kraals*¹³ dans le district. Ces formations portaient également sur la communication auprès des communautés, notamment la consigne de ne pas consommer de criquets après traitement, de tenir le bétail éloigné des zones pulvérisées, d'éviter les sources d'eau contaminées et

11 Avec le soutien de la FAO et de NARO.

12 L'armée ougandaise, mobilisée par l'administration centrale pour accompagner les efforts de pulvérisation au sol.

13 Une colonie traditionnelle d'éleveurs nomades et un camp de bétail.

de faire preuve de vigilance. En juin, l'ONG internationale Welthungerhilfe (WHH) a fourni un appui logistique supplémentaire, notamment en carburant, pour soutenir les opérations de surveillance des autorités locales.

Tout au long de la crise, les agents locaux ont recensé et transmis les coordonnées géographiques des zones infestées afin de guider les équipes de pulvérisation aérienne et terrestre. Plusieurs personnes interrogées ont déclaré avoir utilisé leurs ressources personnelles : téléphones, forfaits mobiles et carburant pour leurs motos, pour recueillir des renseignements auprès de leurs réseaux personnels et collecter les coordonnées de la présence acridienne.

L'invasion acridienne de 2020 a causé des dégâts considérables. Depuis lors, les agents locaux ont intégré la surveillance acridienne dans leurs activités de suivi environnemental courant et utilisent désormais la plateforme en ligne du MAAIF, créée à la suite de la crise, pour suivre en temps réel l'évolution de la situation, notamment dans les régions voisines du Soudan du Sud. Ils surveillent également la situation acridienne actuelle dans le Soudan du Sud voisin par l'intermédiaire de la plateforme de surveillance acridienne en ligne du MAAIF, qui fournit des mises à jour en temps réel sur la présence acridienne. Cette plateforme a été mise en place en réponse à la crise acridienne de 2020 et reste opérationnelle.

2.1.3 Quels enseignements tirer de ces études de cas ?

- Les autorités locales ont adopté des approches variées pour anticiper l'arrivée des criquets pèlerins et s'y préparer. Elles ont souligné l'importance de diffuser les alertes et les conseils aux communautés, de confier des responsabilités supplémentaires aux agents en poste et de mobiliser leurs vastes réseaux formels et informels pour partager et recueillir des informations. Les efforts de communication et de coordination ont contribué à orienter efficacement les opérations de pulvérisation aérienne et terrestre. Sans attendre le déploiement de ressources par l'administration centrale, les autorités locales ont lancé des opérations de pulvérisation au sol et diffusé des messages d'alerte.
- Faute de ressources dédiées, elles ont tiré parti du personnel et de l'équipement existants, obtenu le soutien logistique et financier de partenaires locaux (notamment des ONG), puisé dans les budgets départementaux pour financer leurs dépenses de transport et de logistique, et parfois contribué personnellement aux dépenses.
- La lutte contre l'invasion acridienne constituait une priorité partagée entre l'administration centrale et les gouvernements locaux. Cette convergence d'objectifs a favorisé la mobilisation rapide et coordonnée des ressources à tous les niveaux. Tandis que les autorités nationales ont sollicité un appui technique et matériel auprès de la FAO, de NARO et d'autres partenaires, les autorités locales ont mobilisé leurs propres réseaux communautaires et institutionnels. Il n'en reste pas moins que l'implication des autorités centrales a eu pour effet d'ajouter des retards dans la mise en œuvre opérationnelle.
- Les autorités locales et centrales ont tiré les enseignements de l'expérience et mis en place des processus pour améliorer les mesures d'anticipation à l'avenir. Depuis, les autorités locales ont intégré des activités de surveillance acridienne à leurs activités ordinaires de surveillance d'autres ravageurs et de maladies des cultures. Par ailleurs, la création à la suite de la crise de 2020 d'une plateforme numérique nationale de surveillance acridienne permet désormais de suivre en temps réel la présence de criquets pèlerins, y compris dans les pays voisins.

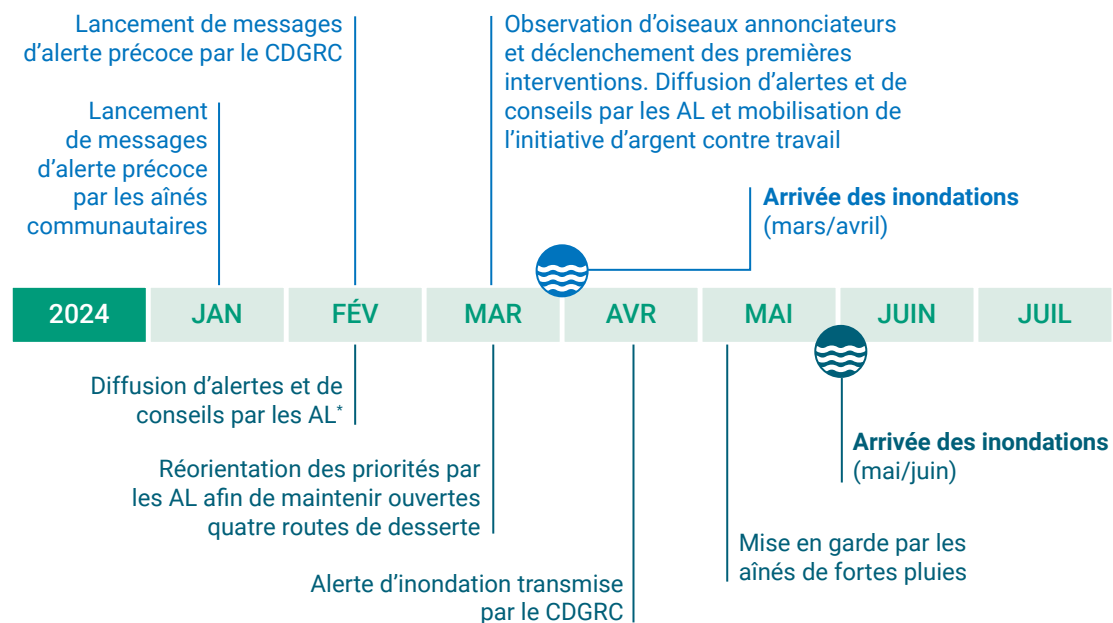
2.1.4 Quels ont été les principaux obstacles mis en évidence ?

- Les criquets pèlerins ne faisaient pas partie intégrante du système d'alerte précoce du district, de sorte que les informations les concernant ont été principalement recueillies de manière ponctuelle et non systématique.
- Aucune ressource n'avait été prépositionnée ni allouée spécifiquement pour la lutte antiacridienne au niveau du district.
- Des retards enregistrés du côté de l'administration centrale ont également freiné la réponse sur le terrain. De leur côté, les personnes interrogées au niveau des sous-comtés ont signalé des lenteurs dans la transmission des informations et la coordination entre le district et les échelons inférieurs, ainsi qu'un manque d'implication des agents de sous-comtés et des communautés locales dans les processus décisionnels.

2.2 Inondations dans le district de Nabilatuk, Ouganda (2024)

FIGURE 7 CHRONOLOGIE DES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS AVANT LES INONDATIONS DANS LE DISTRICT DE NABILATUK

PREMIÈRES INONDATIONS



DEUXIÈMES INONDATIONS

Source : les auteurs et autrices

*AL : autorité locale

Les personnes interrogées ont fait état des circonstances concernant deux inondations survenues dans le district de Nabilatuk en 2024, qui ont affecté deux sous-comtés différents. Les premières inondations ont touché le sous-comté de Nabilatuk en mars et avril et les deuxièmes le sous-comté de Lolachat en mai et juin (voir figure 7).

2.2.1 Les premières inondations

Le service des eaux du district a reçu, par voies formelles et informelles, plusieurs alertes annonçant de fortes pluies attendues en mars et avril. Les personnes interrogées ont mentionné trois types d'alertes distinctes. En janvier, lors d'une réunion annuelle d'*akiudakin*¹⁴, à laquelle participait le chef du service des eaux (lui aussi un aîné traditionnel), les aînés ont prédit des pluies abondantes et conseillé aux populations de semer plus tôt que d'habitude et de creuser des rigoles pour faciliter l'écoulement des eaux. En février, lors d'une réunion du CDGRC, les prévisions de l'*Uganda National Meteorological Authority* (UNMA, l'Autorité météorologique nationale d'Ouganda) ont été présentées. Elles annonçaient des précipitations supérieures à la normale pour la période de mars à mai dans le district. Enfin, durant la première quinzaine de mars, le chef du service des eaux a observé le vol en provenance de l'est d'un héron garde-boeuf, signe traditionnellement interprété comme annonciateur de fortes pluies imminentes.

L'observation de l'oiseau annonciateur a constitué l'élément déclencheur décisif des interventions. Les responsables locaux avaient hésité à fonder leurs décisions uniquement sur les prévisions traditionnelles ou celles de l'UNMA, qu'ils jugeaient respectivement non scientifiques ou trop générales pour le contexte local. Le signalement de l'oiseau a dès lors été perçu comme une confirmation crédible, ancré dans le savoir communautaire.

Les agents du service des eaux du district ont alors établi un plan pour diffuser des alertes et des conseils sur les risques d'inondation aux communautés les plus exposées, en utilisant notamment le temps d'antenne hebdomadaire mis à leur disposition par une station de radio locale. Les agents ont relayé ces messages dans leurs propres villages et se sont rendus dans les sous-comtés afin de s'assurer que l'information soit affichée sur les panneaux publics et transmise par le biais des églises, des mosquées et des marchés. Le service des eaux a utilisé son budget de fonctionnement, prévu pour les déplacements liés à l'inspection des infrastructures hydrauliques, afin de financer ces visites sur le terrain.

Étant donné que les budgets des districts sont généralement liés à des plans préapprouvés, il a toutefois été difficile d'accéder à des fonds pour des activités non planifiées. Le service des eaux s'est principalement contenté de donner des alertes et des conseils. Il a également fait appel à des ONG pour permettre d'autres initiatives, notamment des activités d'argent contre travail pour creuser de plus grandes tranchées et des canaux de dérivation.

Les inondations sont survenues fin mars. Malgré les mesures préventives adoptées par de nombreuses personnes, un village particulièrement exposé a vu ses cultures et une partie de son bétail emportées par les crues. Des ponts ont été submergés et plusieurs cas de noyade ont été signalés. Après avoir été avisé de la situation, le Bureau du Premier ministre a acheminé une aide alimentaire. Un second village, jusque-là épargné par les inondations, a été frappé à son tour, à la surprise générale. Les agents de district n'avaient pas jugé nécessaire de s'y rendre en amont, cette localité étant jusque-là considérée comme à faible risque.

2.2.2 Les deuxièmes inondations

Les agents du sous-comté de Lolachat avaient anticipé les inondations survenues en mai et juin. Ils avaient reçu une alerte du CDGRC en avril, suivie d'alertes lancées par

¹⁴ Lors de la cérémonie d'*akiudakin*, les aînés (*ngikasikou*) accordent leurs bénédictions et autorisent la « libération » du bétail vers les camps de pâturage à la recherche de meilleurs pâturages, ce qui marque le début de la saison sèche et de la migration saisonnière des troupeaux.

les aînés locaux annonçant de fortes pluies imminentes début mai. L'administration publique du district avait demandé à la NARO l'envoi de semences à maturation précoce, dans la perspective qu'elles puissent être récoltées avant les inondations de juin, mais celles-ci sont arrivées trop tard. De ce fait, les agriculteurs ont planté leurs variétés habituelles, qui ont ensuite été endommagées.

Le service des eaux et celui des travaux publics, quant à eux, ont ajusté leurs plans d'entretien routier en donnant la priorité à quatre routes à maintenir praticables pendant les inondations. Cette mesure a porté ses fruits.

Des discussions sont en cours au niveau du district, entre le service des eaux et celui des travaux publics, et entre les autorités locales et l'administration centrale, afin d'envisager la mise en place d'infrastructures de plus grande envergure pour se préparer à de futures inondations.

2.2.3 Quels enseignements tirer de ces études de cas ?

- Les autorités locales ont utilisé des sources d'alerte à la fois formelles et informelles pour se préparer et intervenir face à la crise. Leurs agents étant également des membres de leurs communautés, elles ont pu tirer parti de ces deux canaux d'information.
- Faute de ressources suffisantes pour mener des actions au-delà de la surveillance, elles ont concentré leurs efforts sur la diffusion précoce d'informations afin d'aider chaque individu à prendre les mesures nécessaires à son niveau. Certains habitants ont tenu compte des conseils prodigués, mais pas tous.
- Des impondérables sont inévitables. Ainsi, malgré des mesures d'anticipation ciblées sur les zones jugées à risque, des phénomènes surviennent là où on les attend le moins et nuisent ainsi aux efforts de préparation. Il s'agit là de l'une des limites inhérentes aux interventions fondées sur des prévisions.
- Les autorités locales se sont néanmoins montrées efficaces pour établir des priorités et mobiliser leurs capacités existantes, en adaptant leurs plans d'action. Elles ont su transformer certaines activités de réduction des risques de catastrophe qui s'inscrivent sur le long terme (comme l'entretien des routes) en mesures d'anticipation ciblées (en l'occurrence, maintenir ouvertes des routes spécifiques en fonction des prévisions disponibles).

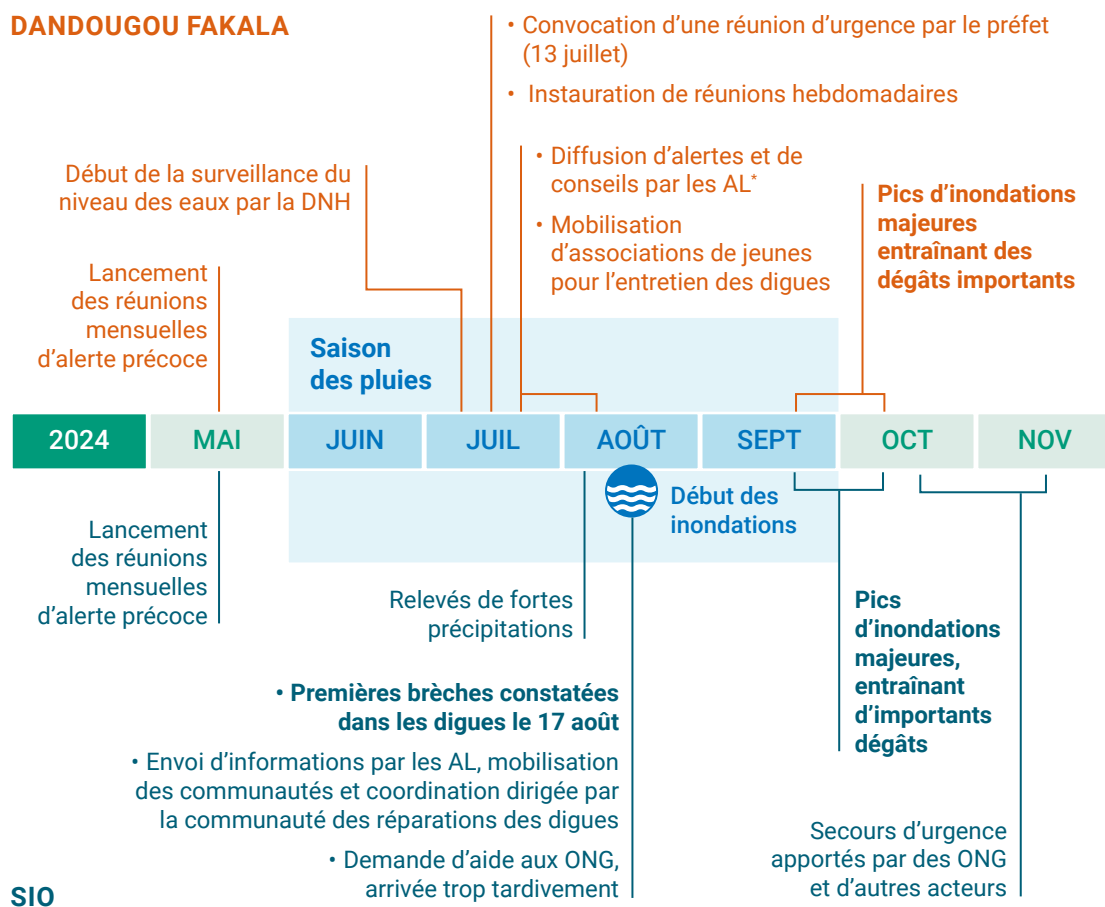
2.2.4 Quels ont été les principaux obstacles mis en évidence ?

- Les gouvernements locaux ne disposent pas de fonds flexibles qui leur permettent de réagir rapidement aux aléas. Leur rôle s'est donc principalement limité à relayer les alertes et les messages auprès des communautés.
- À tous les niveaux (sous-comtés, district et national), ils se sont heurtés à la lenteur des procédures administratives et à divers retards, notamment dans la livraison des semences à maturation précoce. Sans accès local à ces semences, les conseils sur leur utilisation au moment opportun ont eu une utilité limitée. D'où l'importance d'ancrer les mesures d'anticipation dans un cadre de préparation et d'investissements à long terme dans des systèmes de réduction des risques de catastrophe, qui permettront, entre autres, la mise à disposition rapide d'intrants adaptés lorsque les conditions l'exigent.

2.3 Inondations dans les communes de Dandougou Fakala et de Sio, au Mali (2024)

Les études de cas qui suivent illustrent la forte hétérogénéité des gouvernements locaux. Bien que séparées d'une centaine de kilomètres, les deux communes ont réagi de manière différente, et selon des temporalités distinctes, avant d'être confrontées aux mêmes épisodes d'inondation. Ces études de cas montrent également que, face à l'insécurité, au manque de personnel et aux contraintes budgétaires, les autorités locales ont dû s'appuyer avant tout sur les systèmes et structures informels existants pour organiser leur réponse. En définitive, elles illustrent bien les limites inhérentes aux mesures d'anticipation, aussi rigoureuses soient-elles.

FIGURE 8 CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS AVANT, PENDANT ET APRÈS LES INONDATIONS DANS LES COMMUNES DE DANDOUGOU FAKALA ET DE SIO



Source : les auteurs et autrices

*AL : autorité locale

En septembre 2024, les deux communes étudiées ont été frappées par les pires inondations depuis 1967, provoquées principalement par le débordement des rivières. Un système de surveillance du niveau fluvial situé en amont, au-delà des frontières nationales, était intégré à un dispositif d'alerte précoce aux crues fluviales (voir le figure 8). Ces prévisions offrent une plus grande certitude et une plus grande précision dans l'ampleur prévue des inondations et leur temporalité.

2.3.1 Commune de Dandougou Fakala

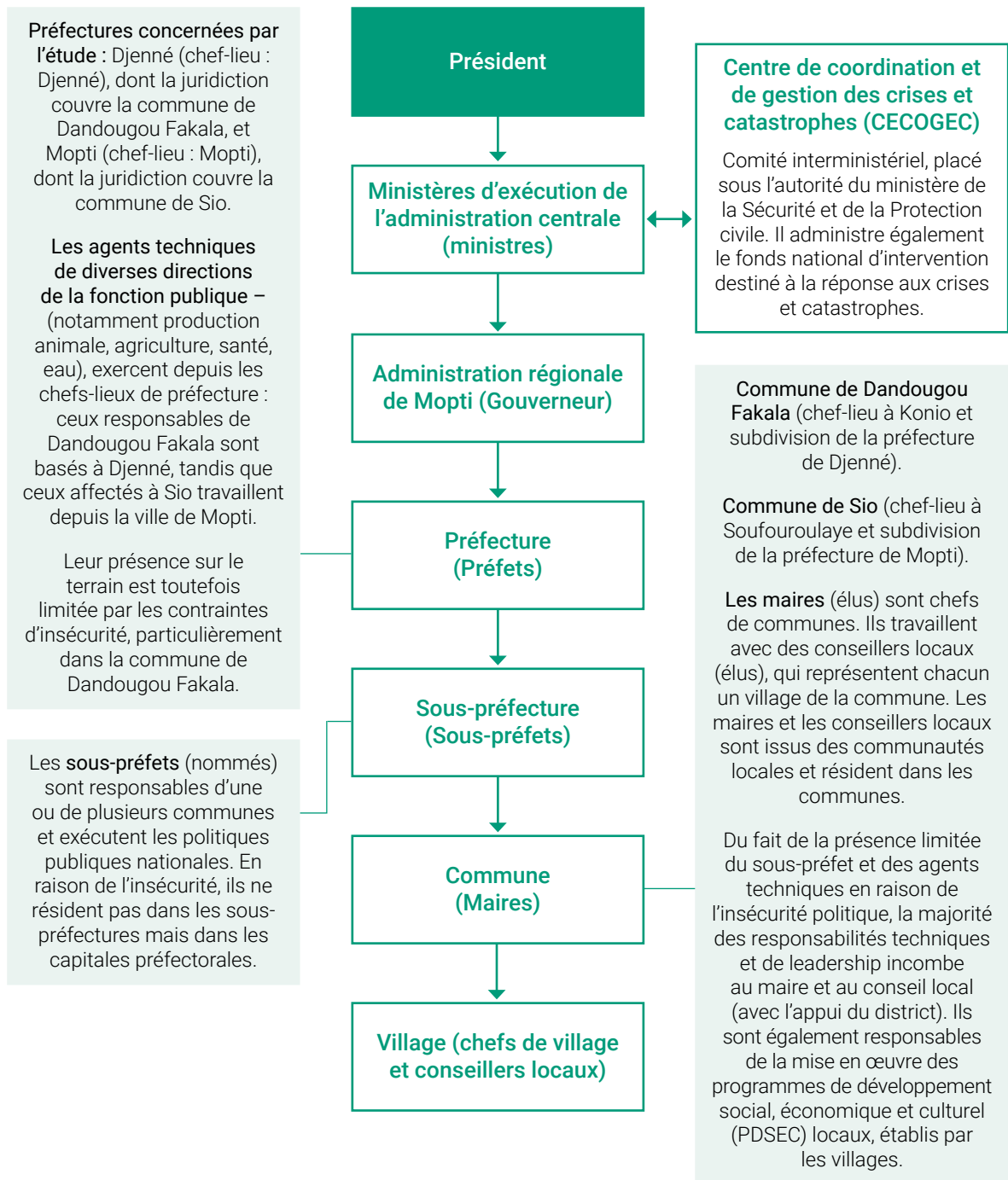
Dès le mois de mai, plusieurs alertes précoces, formelles et informelles, indiquaient une probabilité accrue d'inondations. Parmi les sources officielles figuraient les prévisions météorologiques diffusées quotidiennement à la radio et à la télévision par l'Agence nationale de la météorologie du Mali (Mali-Météo), ainsi que les rapports hebdomadaires de la Direction nationale de l'hydraulique du Mali (DNH), qui assure le suivi des principaux cours d'eau de la région (voir l'encadré 2). Le programme de développement intégré et durable du bassin du Sankarani (PDIDBS) dans la région de Mopti fournissait également des mises à jour régulières sur les niveaux d'eau observés en amont et en aval des principaux barrages de la région. Ces informations ont été recueillies et analysées par le système d'alerte précoce (SAP) du Mali, dont la représentation locale est rattachée au service de planification de la préfecture. Les informations consolidées ont été communiquées aux directions techniques et à des ONG de la préfecture lors des réunions mensuelles d'alerte précoce tenues à Djenné, le principal centre administratif (voir le figure 9 pour la structure simplifiée des échelons administratifs).

ENCADRÉ 2 L'IMPORTANCE DU SUIVI DU NIVEAU DES RIVIÈRES AUX FRONTIÈRES SUD DU MALI

À Mopti, les niveaux de la rivière sont principalement tributaires des apports fluviaux en provenance de la Côte d'Ivoire et de la Guinée, plutôt que des précipitations locales. La DNH en assure le suivi à partir de plusieurs stations de mesure, dont les premières se situent aux frontières nationales. Des niveaux élevés observés en amont constituent un indicateur précoce de crues à Mopti, généralement dans un délai de deux à quatre semaines. La surveillance hydrologique débute en juillet, peu après le commencement de la saison des pluies, lorsque le niveau des rivières maliennes commence à réagir aux précipitations enregistrées dans les pays en amont. Dans la commune de Dandougou Fakala, les principaux fleuves sont le Bani, un affluent majeur, et le Niger, dans lequel il se jette à proximité de Mopti.

Plusieurs signes traditionnels annonçaient la probabilité de fortes pluies et/ou de niveaux fluviaux élevés. Les oiseaux nichaient sur des branches plus hautes que d'habitude, les fourmis déplaçaient leurs nids vers des terrains plus élevés, et une migration inhabituelle des calaos se produisait. Les agents communaux ont relayé ces alertes informelles aux agents techniques de Djenné, qui les ont recoupées avec les données officielles. En retour, ces derniers leur ont retransmis les prévisions officielles. Malgré la dispersion géographique des autorités locales liée à l'insécurité, les liens étroits qu'elles ont établis leur ont permis de se tenir régulièrement au courant des prévisions hydrométéorologiques.

FIGURE 9 STRUCTURE SIMPLIFIÉE DES ÉCHELONS ADMINISTRATIFS ET DU PERSONNEL DES AUTORITÉS LOCALES, MALI



Source : les auteurs et autrices

À la mi-juillet, les premières mesures concrètes ont été prises. Le préfet de Djenné a convoqué une réunion d'urgence au chef-lieu de la préfecture, qui a rassemblé les chefs de service technique, les maires, les membres des conseils locaux et des représentants de la Chambre d'agriculture¹⁵ (CA) de chaque commune, ainsi que plusieurs ONG locales. La présence des représentants communaux était obligatoire, mais faute de budget public pour couvrir leurs frais de déplacement, ils ont dû payer de leur poche leurs coûts de transport.

Lors de la réunion, le préfet a demandé à chaque participant de diffuser des alertes et des conseils dans l'ensemble des villages et de procéder à la réparation des digues existantes. Il a instauré des réunions de suivi hebdomadaires¹⁶ à Djenné pour suivre les progrès réalisés et demander des comptes aux autorités locales et aux ONG.

En raison de l'absence à Dandougou Fakala du sous-préfet et des agents techniques due à la situation d'insécurité, la responsabilité de la mise en œuvre des directives préfectorales est revenue au maire et à ses conseillers locaux. Ces derniers ont convoqué les chefs des dix villages afin de relayer les alertes d'inondation et de conseiller les populations sur les mesures à prendre, à savoir éviter les zones riveraines, dégager les canaux d'évacuation d'eau et entretenir les digues locales.

Ces chefs de village ont ensuite mobilisé les griots, ou crieurs publics, pour diffuser ces messages à l'ensemble de la population. L'ensemble du processus de communication a pris une semaine. Les griots sont les gardiens ancestraux de la tradition orale. Ils sont également sollicités pour communiquer des informations importantes aux populations locales, ce qu'ils font par des récits et de la musique. Ils le font sur une base volontaire, pour laquelle ils sont souvent rémunérés par des dons et des actes de bienveillance. Le préfet a envoyé dans la commune une délégation escortée par l'armée, chargée d'insister sur la gravité de la situation.

La radio locale a également joué un rôle central dans la diffusion des alertes et conseils, bien que les agents techniques de la préfecture aient dû financer leurs propres déplacements, faute de fonds alloués. Au niveau communal, le maire disposait d'une certaine latitude pour puiser dans le budget du programme de développement social, économique et culturel (PDSEC) et financer, dans des circonstances exceptionnelles, la diffusion radiophonique de messages d'alertes¹⁷. Cette décision devait toutefois être approuvée collectivement par les dix conseillers locaux, chacun représentant l'un des villages de la commune.

Le maire et la direction de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (EAH) ont mobilisé des associations locales de jeunes pour participer à la réparation des digues et à d'autres travaux publics, et pour aider les griots à diffuser les messages d'alerte¹⁸. Les services techniques de la préfecture ont, de leur côté, réaffecté de petites sommes issues de leurs budgets de

15 Les agents des autorités locales reçoivent le soutien des membres de l'Assemblée permanente des chambres d'Agriculture du Mali (APCAM), une organisation de la société civile active dans l'ensemble du Mali. Au niveau communal, cette structure, appelée Chambre d'agriculture (CA), regroupe des bénévoles issus de divers secteurs de subsistance (éleveurs nomades, pêcheurs, agriculteurs) qui défendent les intérêts locaux. Elle travaille étroitement avec les autorités communales et préfectorales, tout en fournissant un soutien direct aux communautés villageoises.

16 Si les réunions d'alerte précoce sont généralement mensuelles, en cas d'urgence, le préfet instaure des réunions hebdomadaires.

17 Les fonds destinés à la mise en œuvre du PDSEC proviennent des impôts locaux et de l'administration centrale.

18 La direction des eaux entretenait un partenariat avec des associations locales de jeunes qui, historiquement, assuraient chaque année les travaux de réparation et d'entretien des digues ainsi que d'autres infrastructures de protection. Restées inactives depuis plusieurs années, celles-ci ont été remobilisées à l'occasion des inondations. Les jeunes travaillent sur une base de bénévolat, mais la direction leur donne la priorité lors de possibilités ultérieures de projets communautaires rémunérés ou d'activités de type argent contre travail.

fonctionnement (dont la reconduction annuelle n'est pas toujours garantie) afin de soutenir les actions de préparation aux inondations. Ici encore, bien que ces budgets ne soient pas explicitement conçus pour financer des mesures d'anticipation, la préfecture dispose d'une certaine latitude pour en adapter l'usage.

Des fonds communs ont été rassemblés au niveau de la préfecture, puis répartis entre les communes, pour l'achat de matériaux destinés à l'entretien et à la réparation des digues. À partir de juillet, les autorités locales ont sollicité l'appui d'ONG, de particuliers et d'autres partenaires. Plusieurs ONG internationales ont répondu en fournissant des outils, des sacs de sable et du matériel, et financé l'initiative d'argent contre travail.

En août, la plupart des habitants étaient au courant de l'arrivée des inondations. Beaucoup d'entre eux ont pris des mesures préventives : les pêcheurs se sont préparés à une saison exceptionnelle, les agriculteurs ont semé des variétés de riz résistantes à l'eau ou déplacé leurs cultures vers des terrains plus élevés, et les gardiens de troupeaux ont anticipé leur migration vers le Burkina Faso. Une partie de la population a participé aux travaux de renforcement des digues, sans que cela soit généralisé.

La confiance est apparue comme un facteur déterminant. Certains villageois ont refusé de contribuer tant qu'aucune compensation n'était prévue, persuadés que les autorités locales disposaient de ressources qu'elles détournaient à d'autres usages. À l'inverse, dans un autre village, les habitants ont pris eux-mêmes l'initiative de construire des digues en argile, ce qui a permis de limiter l'impact des crues. Leur mobilisation s'expliquait par la relation de confiance établie avec la direction des eaux, qui avait récemment amélioré les infrastructures hydrauliques et soutenu activement le comité local de gestion.

Lorsque la rivière s'est mise à déborder, les efforts et les ressources ont été mis en commun pour pomper l'eau des zones inondées. Les conseils locaux et la direction du génie rural ont fourni des pompes motorisées, tandis que le carburant a été financé conjointement par les conseils locaux, les communautés et les ONG, et que les jeunes ont fourni la main-d'œuvre nécessaire.

Malgré les efforts déployés, l'ampleur des inondations a dépassé la portée des mesures préventives et celles-ci ont eu des effets dévastateurs. Des vies ont été perdues, des maisons détruites, des champs inondés et du bétail emporté. Néanmoins, selon certains informateurs, la dévastation a été atténuée dans une poignée de villages, où la participation active des associations de jeunes a suscité un sentiment de fierté collective au sein des communautés sur leur capacité à agir.

La direction EAH a depuis soumis une proposition à une ONG internationale de renforcement des digues et des routes le long de la rivière, et obtenu ainsi un financement de 10 000 dollars américains. Les chefs de village ont proposé la création de fonds communautaires gérés par les villages, alimentés par des contributions locales, proposition actuellement à l'étude pour en définir le cadre juridique. S'ils en obtiennent l'autorisation, ils envisagent de solliciter des contributions complémentaires des ONG sous forme de cofinancement.

De leur côté, les autorités locales souhaitent plaider auprès du CECOGEC en faveur d'une décentralisation des fonds de gestion de crise, afin d'en permettre la mobilisation anticipée au niveau local. Les agents communaux, quant à eux, entendent faire pression collectivement pour que l'administration centrale rétablisse la dotation annuelle dédiée à l'entretien des barrages et infrastructures hydrauliques, suspendue depuis les soulèvements nationaux de 2012. Cette revendication traduit une prise de conscience croissante : une politique de réduction des risques de catastrophe bien dotée et structurée peut s'avérer plus efficace que des mesures d'anticipation.

2.3.2 Commune de Sio

Comme à Dandougou Fakala, des alertes formelles et informelles ont aidé les autorités locales à anticiper l'arrivée des inondations. À partir de mai, les réunions d'alerte précoce ont relayé les prévisions de l'ANMM, et au début du mois d'août, les pluviomètres de village enregistraient de fortes précipitations quotidiennes¹⁹. Néanmoins, à Sio, les habitants n'étaient pas convaincus qu'il fallait s'attendre à des inondations. Malgré des signes informels annonciateurs de fortes précipitations, ceux-ci ont été interprétés comme des indications d'une bonne saison plutôt que d'inondations imminentes.

Les autorités locales n'ont commencé à agir qu'à la fin du mois d'août, lorsque les agents ont constaté des brèches dans les digues autour de leurs champs. Ils ont publié leurs photos sur un groupe WhatsApp de jeunes leaders²⁰, et les chefs de village se sont mis à diffuser des alertes d'inondation lors des réunions de village et ont mobilisé les griots.

Les travaux de réparation des digues n'ont débuté qu'après l'apparition des premières brèches. Les villages ont alors uni leurs efforts : des sacs de sable ont été fournis collectivement, et les jeunes ont travaillé sans relâche, jour et nuit, pendant plus d'une semaine, à la consolidation des digues. Les villageois ont aidé à transporter du sable et du gravier à l'aide de leurs propres charrettes et, plus tard, de bateaux. Les résidents ont également mis à disposition des pompes et du carburant qui leur appartenaient personnellement pour drainer l'eau.

Depuis 2016 et l'apparition de la situation d'insécurité, la municipalité n'était plus en mesure de collecter les impôts dans les communes, et puisque les autres caisses étaient vides, les particuliers ont dû couvrir toutes les dépenses. Ceci a limité le rôle des communes dans le partage des alertes, des conseils et de la coordination. À la fin du mois d'août et en septembre, les autorités locales ont sollicité l'appui d'ONG et d'autres organisations partenaires, mais l'aide d'urgence n'est arrivée qu'en octobre et novembre.

Les inondations à Sio ont été dévastatrices. D'après les personnes interrogées, 90 % des terres cultivées de la commune ont été submergées. Les petits ruminants, dont les propriétaires sont principalement des femmes, ont été emportés par les eaux, tandis que le bétail déplacé vers des zones plus élevées a souffert de maladies, de malnutrition et de vols.

Il semblerait que les habitants aient tiré des enseignements de cette expérience. Les personnes interrogées ont fait état d'une prise de conscience collective : les communautés doivent compter d'abord sur leurs propres moyens avant d'attendre une aide extérieure. Dans cet esprit, après les inondations, les villages ont entrepris de renforcer les digues et de réhabiliter les infrastructures endommagées.

2.3.3 Quels enseignements tirer de ces études de cas ?

- Les deux communes ont adopté des approches distinctes face au risque. L'une a mis en œuvre des mesures d'anticipation fondées sur les alertes précoces, tandis que l'autre n'a réagi qu'après l'apparition des premières brèches dans les digues.

¹⁹ Des pluviomètres de village sont installés dans tous les villages et ont relevé 266 mm de précipitations le 2 août 2025, et 104 mm, 102 mm et 90 mm les jours suivants.

²⁰ Ce groupe, créé par une ONG, avait pour mission de servir de relais bénévole entre le conseil local et les communautés pour la diffusion d'informations liées aux activités de l'organisation. Le conseil de village utilise également ce canal pour communiquer d'autres messages d'intérêt local.

- Cette différence illustre combien la confiance constitue un levier essentiel pour favoriser une action rapide et une collaboration efficace. Dans les villages où les autorités locales avaient su établir une relation de confiance, les communautés se sont fiées à leurs recommandations. À l'inverse, là où la confiance faisait défaut, le manque de coopération s'est avéré être un frein majeur à une mobilisation rapide.
- Dès lors, l'action des autorités locales s'est limitée à la diffusion d'alertes et de conseils, et à la mobilisation de réseaux informels pour entretenir ou réparer les digues. Les systèmes nationaux d'alerte précoce ont toutefois joué un rôle déterminant.
- Les autorités préfectorales et communales ont puisé dans les budgets existants pour appuyer les efforts de communication et le renforcement des digues. Elles s'en sont également remises à des contributions volontaires.
- Elles ont également sollicité l'appui des ONG, même si seule la commune de Dandougou Fakala a pu en bénéficier à temps.
- Malgré ces efforts, même les meilleures mesures d'anticipation ont leurs limites. L'ampleur des inondations a pris de court les deux communes, d'où la limite intrinsèque de ces mesures qui, par nature, sont des activités relativement simples, capables d'être mises en œuvre rapidement. Elles ne sauraient pallier l'absence d'un investissement soutenu dans la réduction des risques de catastrophe à plus long terme.

2.3.4 Quels ont été les principaux obstacles mis en évidence ?

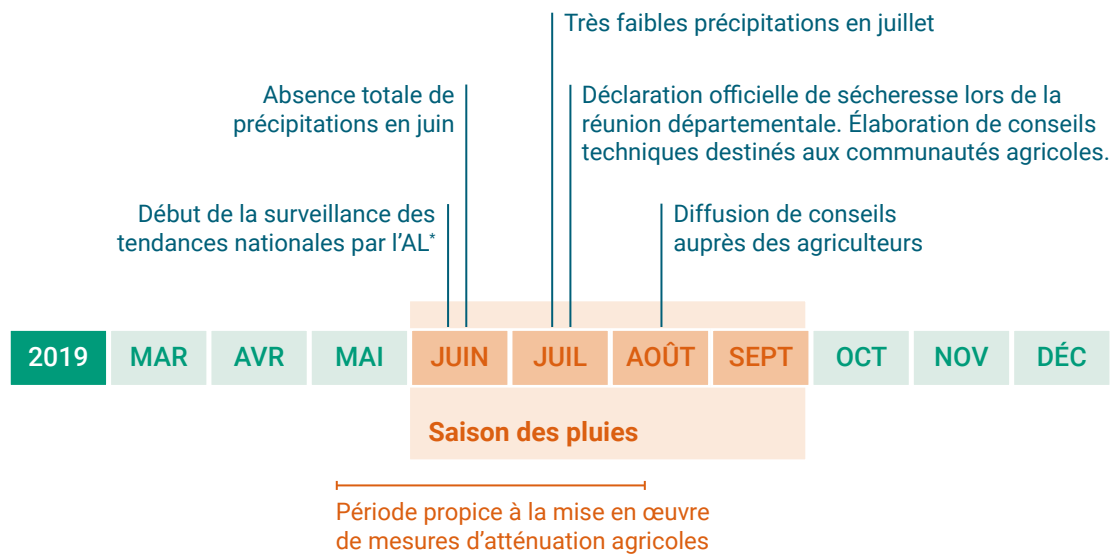
- L'absence de fonds dédiés à la prévention des crises.
- Le manque de confiance dans certaines communautés, comme évoqué plus haut.
- La mauvaise interprétation des alertes précoces dans l'une des communes, où les prévisions de fortes pluies ont été mal comprises et ont conduit à l'absence de mesures d'anticipation.

2.4 Sécheresse dans les communes de Dandougou Fakala et Sio, Mali (2019 et 2021)

Les études de cas suivantes montrent qu'un même phénomène météorologique de sécheresse se manifeste selon des temporalités de crise très différentes en fonction des individus. Les différentes directions techniques ont analysé ces temporalités à partir des réalités propres à chaque secteur d'activité, conduisant à des mesures d'anticipation fondées sur des facteurs déclenchants distincts. Cette section explore successivement les dynamiques temporelles de la sécheresse telles qu'elles ont été vécues par les agriculteurs, les éleveurs nomades et les pêcheurs, avant d'en proposer une analyse comparative et d'étudier les implications des divergences observées.

2.4.1 Secteur agricole, commune de Sio : sécheresse, 2019

FIGURE 10 CHRONOLOGIE DES MESURES D'ANTICIPATION POUR LE SECTEUR AGRICOLE DANS LA COMMUNE DE SIO



Source : les auteurs et autrices

*AL : autorité locale

La saison des pluies commence généralement à la mi-juin ou début juillet et se termine à la fin septembre ou en octobre. En juin, la direction de l'agriculture a commencé à surveiller les prévisions de l'ANMM et les tendances des précipitations à la radio et à la télévision. Les relevés des pluviomètres locaux²¹ ont indiqué l'absence totale de précipitations en juin et de très faibles précipitations pendant la majeure partie de juillet (voir figure 10).

Habituellement, les semis se font début juillet, mais dès la fin du mois, la perspective d'une année de sécheresse faisait l'unanimité. Au début du mois d'août, des alertes de sécheresse et des conseils techniques ont été diffusés, fondés non sur des prévisions saisonnières, mais sur des observations concrètes de déficit pluviométrique. Ce moment est considéré comme la dernière fenêtre d'action où les agriculteurs peuvent encore mettre en œuvre des mesures efficaces. La radio locale a accordé un temps d'antenne gratuit pour relayer ces messages, également diffusés par les chefs de village et les griots.

Les conseils prodigués portaient sur plusieurs axes : une amélioration des techniques de conservation des eaux et des sols, l'utilisation de semences à maturation précoce et résistantes à la sécheresse, l'adoption d'engrais organiques, et la mise en œuvre de cultures intercalaires. Bien qu'il s'agisse de messages de vulgarisation agricole habituels, leur diffusion a pris une importance accrue dans le contexte d'alerte de sécheresse.

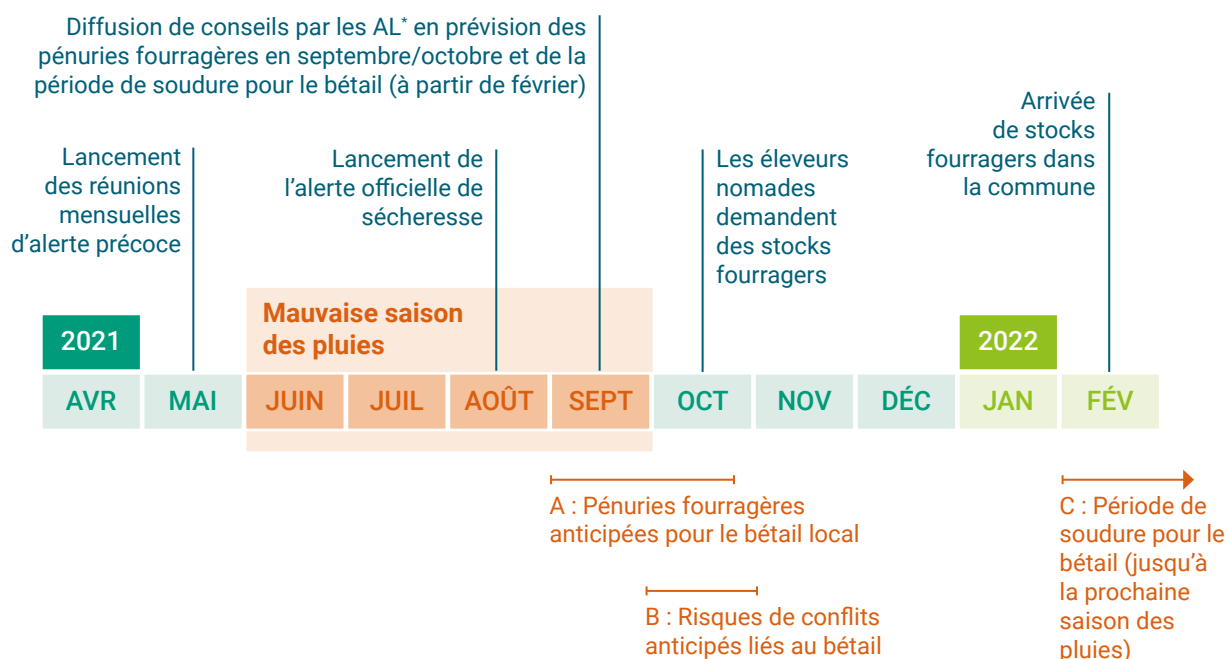
La direction a toutefois reconnu que ses conseils n'ont pas été largement adoptés. Parmi les obstacles recensés figuraient le coût élevé et la rareté des semences adaptées, ainsi que les délais nécessaires pour appliquer des pratiques comme la fabrication de compost. Les agents de la direction ont indiqué qu'ils étaient tenus de diffuser toutes les orientations disponibles, mais qu'ils ne pouvaient promouvoir que les solutions validées par les autorités agricoles

21 Tous les villages sont équipés de pluviomètres qui relèvent les précipitations quotidiennes.

nationales²² (un constat similaire a été formulé en Ouganda, où les personnes interrogées ont noté que ces conseils n'offraient que peu ou pas d'avantages en cas de sécheresse). Les informateurs de Sio ont fait remarquer que les agriculteurs locaux ajustent déjà leurs pratiques en période de pluies irrégulières, en plantant des variétés traditionnelles à maturation précoce et en employant leurs propres techniques de collecte des eaux de pluie.

2.4.2 Secteur de la production animale, commune de Sio : sécheresse, 2021

FIGURE 11 CHRONOLOGIE DES MESURES D'ANTICIPATION POUR LES ÉLEVEURS NOMADES DANS LA COMMUNE DE SIO



Source : les auteurs et autrices

*AL : autorité locale

La sécheresse anticipée de 2021 s'est manifestée par trois périodes successives, chacune posant des défis spécifiques pour le secteur de l'élevage. La première, observée entre septembre et octobre, correspondait à une pénurie de pâturages locaux, particulièrement problématique pour les vaches laitières et les bovins âgés qui ne migrent pas (ligne A du figure 11). La deuxième concernait le retour anticipé des troupeaux migrants en octobre, survenant plus tôt que d'habitude et au moment des récoltes, ce qui allait accroître les risques de dommages aux cultures et de tensions entre éleveurs et agriculteurs (ligne B du figure 11). Enfin, la troisième phase annonçait une saison maigre prolongée pour le bétail, à partir de janvier-février de l'année suivante (ligne C du figure 11, voir encadré 3). Lorsque les personnes interrogées ont parlé de se préparer à une sécheresse attendue, ils faisaient référence à ces trois volets, dont la période allait se prolonger jusqu'à la prochaine saison des pluies.

22 Ces conseils techniques demeurent pour la plupart inchangés depuis plusieurs dizaines d'années.

ENCADRÉ 3 L'IMPORTANCE DU BOURGOU

Les troupeaux agropastoraux de la région de Mopti dépendent principalement du bourgou (pied-de-coq du Niger, *Echinocloa stagnina*) pour assurer leur survie au retour de transhumance. Cette graminée, qui pousse dans les plaines inondables, constitue une ressource fourragère essentielle pour le bétail pendant la saison sèche, d'avril jusqu'au début des pluies suivantes, lorsque les autres pâturages se raréfient. Les rendements du bourgou sont eux-mêmes vulnérables à la sécheresse, ce qui entraîne des pénuries de fourrage entre janvier/février et la saison des pluies suivante.

Des prévisions de faibles pluies et de sécheresse probable ont été communiquées aux communes dès le début de la saison des pluies, lors des réunions mensuelles d'alerte précoce. Parallèlement, les éleveurs nomades et les commerçants ont observé leurs propres signes annonciateurs informels, tels que la faiblesse de croissance des espèces fourragères et des migrations d'oiseaux inhabituelles. Ce n'est toutefois qu'en août que le responsable de la production animale a reçu un courrier officiel de la Direction nationale des productions et des industries animales (DNPIA) annonçant un risque de sécheresse. Lors de la réunion d'alerte précoce de septembre, la direction des productions animales a adopté un premier train de mesures, essentiellement sous forme de conseils. Bien qu'intervenant au cœur de la sécheresse météorologique, ces mesures relevaient encore de l'anticipation, car elles visaient à atténuer des impacts attendus plus tard, au moment de la sécheresse agricole touchant l'élevage.

Les conseils, destinés à anticiper les pénuries fourragères, ont porté sur les axes suivants : déstockage, pour financer l'achat d'aliments, plantation d'herbe à éléphant à croissance rapide (une espèce récemment introduite) partout où cela était possible, stockage des résidus de culture pour l'alimentation du bétail durant la saison sèche, et production d'ensilage traité à l'urée et à la mélasse. Il s'agissait de conseils classiques, mais qui ont été mis en avant en septembre du fait de la sécheresse. Une personne interrogée a toutefois souligné que la direction ne disposait « d'aucun budget de fonctionnement, et encore moins de ressources, pour soutenir des mesures préventives en faveur des éleveurs de bétail face aux chocs et aux crises, si bien que notre rôle se limite à un appui purement consultatif ».

De leur côté, les gardiens de troupeaux ont jugé la préparation d'ensilage trop chronophage et le déstockage peu souhaitable. En revanche, la recommandation portant sur l'herbe à éléphant a été bien reçue, du fait de sa facilité de mise en culture et des bons rendements déjà observés (voir l'encadré 4).

ENCADRÉ 4 L'HERBE À ÉLÉPHANT

L'herbe à éléphant nécessite peu d'eau, se propage rapidement et repousse vite après la coupe. Une seule bouture peut produire du fourrage en un mois, et l'achat de quelques boutures (150 CFA l'unité) permet de renforcer les stocks fourragers d'un ménage pour son bétail pendant la saison des pluies et jusqu'à la suivante. Selon les personnes interrogées, cette graminée a été introduite au Mali il y a cinq ans. Elle est disponible auprès de la direction des productions animales de Mopti et, une fois implantée dans un village, ses boutures se transmettent facilement entre éleveurs.

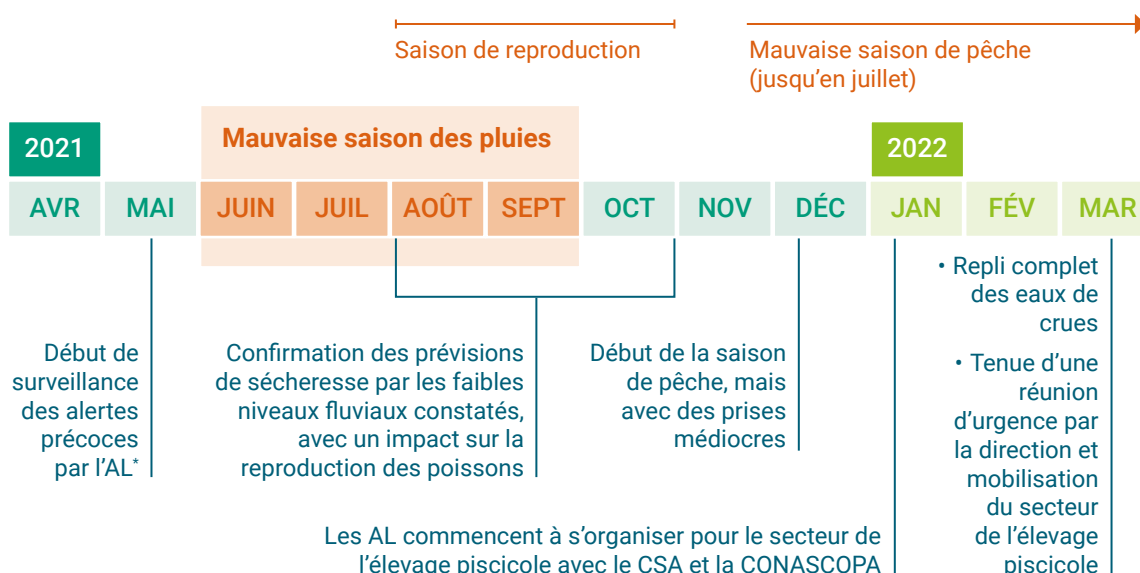
En octobre, les éleveurs nomades et leurs associations ont adressé à l'autorité locale une demande de compléments fourragers en prévision des pénuries attendues en 2022. Cette demande a été transmise aux autorités régionales et centrales, et le ministère de l'Élevage et de la Pêche a répondu par la mise à disposition d'aliments subventionnés pour le bétail. Bien que ces stocks n'aient atteint la préfecture qu'en janvier, puis les villages de la commune en février, ils sont arrivés à temps pour la saison maigre du bétail.

Afin de ménager les demandes concurrentes des éleveurs nomades et des agriculteurs, l'administration régionale de Mopti organise chaque année la conférence sur les bourgoutières²³. Celle-ci fixe la date la plus précoce de retour des troupeaux transhumants après les pluies. La conférence est un mécanisme séculaire, utile pour prévenir les conflits pendant les années sèches prévues. En période de sécheresse, les calendriers doivent être respectés de manière stricte. Il est interdit aux gardiens de troupeaux de bovins de revenir avant novembre, c'est-à-dire après les récoltes d'octobre. Dans les années de sécheresse prévue, le gouverneur avance la date de la conférence afin de donner un préavis suffisant. Tous les éleveurs nomades suivent la date de la rencontre et les décisions prises, même si celles-ci ne sont pas toujours respectées, ce qui déclenche des conflits. D'où l'importance d'insister, à maintes reprises, sur le rôle de ce mécanisme avant que la sécheresse ne se fasse sentir.

À la suite de l'épisode de sécheresse, les autorités locales accordent désormais une priorité accrue aux mesures de réduction des risques de catastrophe et intensifient la promotion de l'herbe à éléphant comme mesure de préparation aux sécheresses futures.

2.4.3 Secteur de la pêche, commune de Dandougou Fakala : sécheresse, 2021

FIGURE 12 CHRONOLOGIE DES MESURES D'ANTICIPATION DANS LE SECTEUR DE LA PÊCHE DANS LA COMMUNE DE DANDOUGOU FAKALA



Source : les auteurs et autrices

*AL : autorité locale

²³ Autrefois, cette réunion annuelle était convoquée par les autorités traditionnelles et présidée par des chefs peuls, les jooros. Depuis l'indépendance, le gouverneur régional assume le rôle d'autorité traditionnelle.

Les poissons se reproduisent d'août à octobre, lorsque les rivières et les fleuves sont à leur plus haut niveau. La saison de pêche, elle, s'étend de décembre à juillet de l'année suivante, avec un pic de prises entre décembre et mars. Ainsi, lorsque les pêcheurs évoquaient la sécheresse attendue, ils se référaient à une mauvaise saison de pêche de janvier à juillet, consécutive à une mauvaise saison de reproduction liée au faible débit des cours d'eau entre août et octobre (voir figure 12).

Les agents techniques de la direction des pêches ont suivi, dès le début de la saison des pluies en juin, les prévisions de l'ANMM, en particulier les rapports de la DNH sur les niveaux des rivières et des fleuves en amont (voir la section 2.3 ci-dessus). Les faibles niveaux fluviaux constatés à partir d'août sont venus confirmer ces prévisions. Pour y remédier, le conseil communal de la pêche a intensifié la promotion de la pisciculture, appuyée par des sessions de formation organisées tout au long de l'année (voir encadré 5). Les participants à ces formations ont été invités à relayer leurs acquis dans leurs villages.

ENCADRÉ 5 ÉVOLUTION DES PRATIQUES DE PÊCHE, EN FAVEUR D'UNE ATTENTION RENFORCÉE ACCORDÉE À L'ÉLEVAGE PISCICOLE

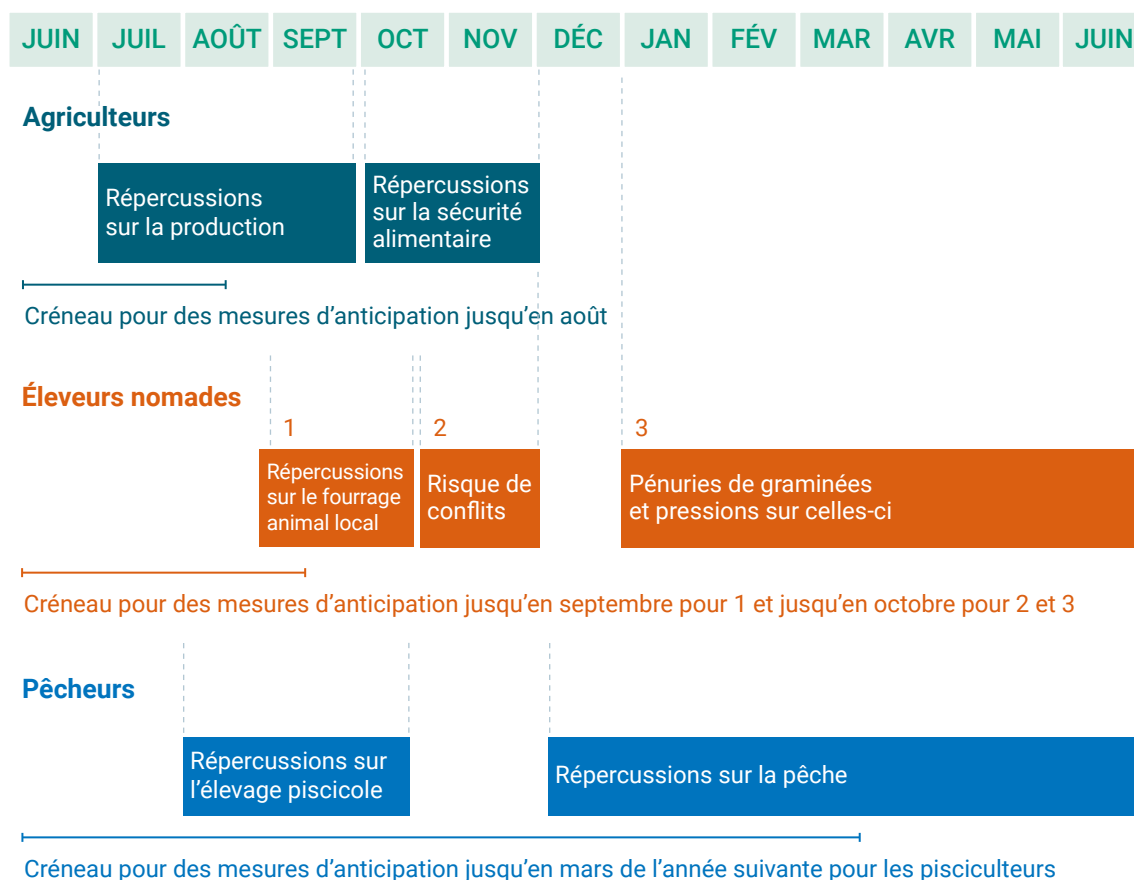
La direction de la pêche considère désormais la pisciculture comme l'avenir du secteur dans la région de Mopti. En effet, le déclin de la pêche traditionnelle s'explique en partie par le changement climatique, qui accroît la variabilité des niveaux fluviaux, et en partie par la pression accrue sur les stocks, liée à la forte augmentation du nombre de pêcheurs. Même les membres de communautés pastorales se tournent désormais vers la pêche. Ces nouveaux venus sont fréquemment tenus pour responsables de l'effritement des systèmes traditionnels de gestion des rivières, en raison du non-respect des règles établies, notamment par l'usage de filets interdits. La validité de ces accusations dépassait toutefois le cadre de la présente étude.

En janvier 2021, la direction a commencé à garantir un approvisionnement suffisant en alevins et en aliments pour poissons au niveau local, et à mettre en place des subventions pour l'achat d'alevins par l'intermédiaire d'institutions de l'administration centrale avec lesquelles elle entretient de longue date des partenariats²⁴. Parallèlement, elle a sollicité l'appui d'ONG pour accompagner les nouveaux pisciculteurs. Les activités de pisciculture à proprement parler peuvent généralement démarrer vers le mois de mars, lorsque le retrait des eaux de crue permet de pratiquer l'élevage dans les zones plus profondes des principaux chenaux. Les mois les plus chauds, de mars à juin, correspondent alors à la période de croissance la plus rapide pour les poissons.

Une réunion d'urgence supplémentaire a été tenue au début du mois de mars afin de rappeler l'importance de respecter les zones traditionnelles d'interdiction de pêche, dans la perspective d'une mauvaise campagne halieutique et de l'afflux anticipé d'un grand nombre de pêcheurs. Parallèlement, l'accent a été mis sur la nécessité de lancer rapidement des activités de pisciculture, de manière à garantir des prises d'ici juin ou juillet.

²⁴ Le Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) et la Confédération nationale des sociétés coopératives des pisciculteurs et aquaculteurs (CONASCOPA).

FIGURE 13 TEMPORALITÉS DIFFÉRENCIÉES DES MOYENS DE SUBSISTANCE EN PÉRIODE DE SÉCHERESSE POUR L'AGRICULTURE, L'ÉLEVAGE ET LA PÊCHE



Source : les auteurs et autrices

2.4.4 Quels enseignements tirer de ces études de cas ?

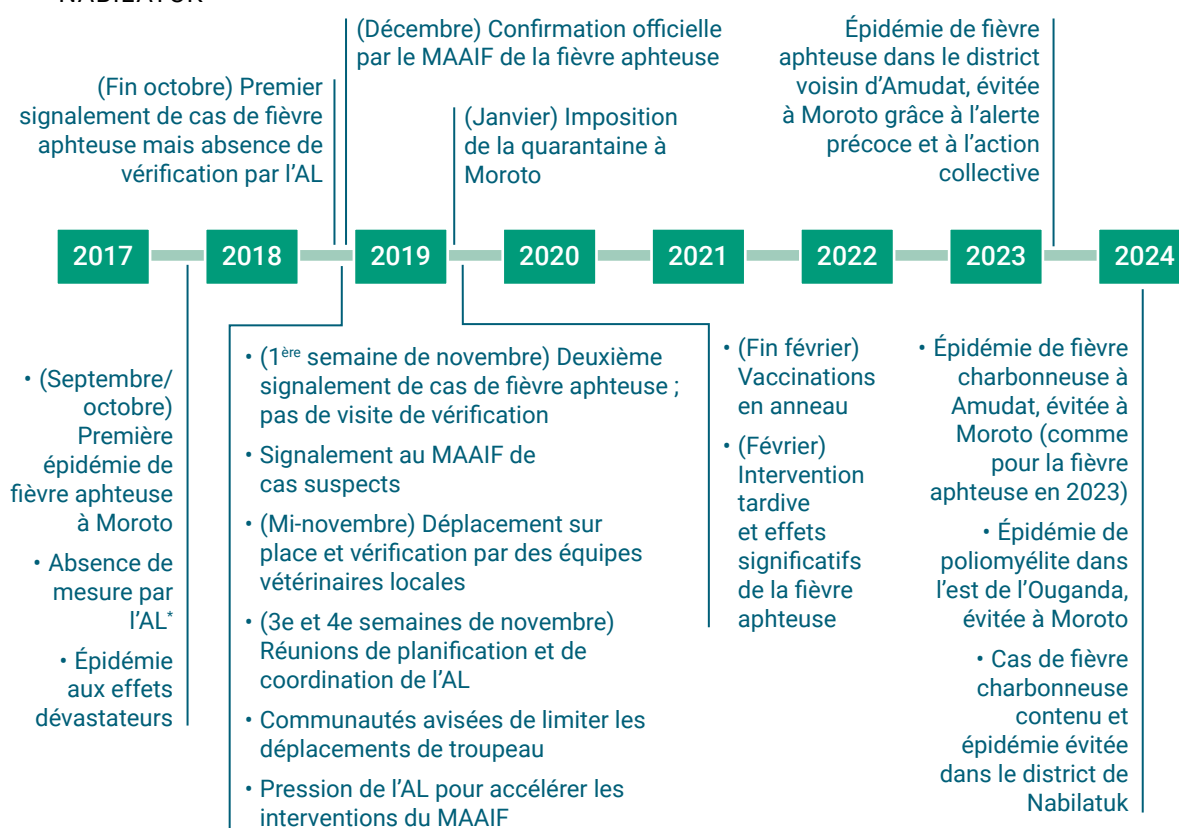
- Les mesures d'anticipation se sont appuyées sur des principes de programmation de la résilience ou de réduction des risques de catastrophe. Ainsi, la culture d'herbe à éléphant et l'élevage piscicole ont constitué deux mesures d'anticipation à action rapide, car déjà connues et dotées d'une infrastructure et d'un savoir-faire bien établis. Leur mobilisation à ce titre a renforcé leur place comme priorités de réduction des risques de catastrophe à plus long terme.
- La rapidité de mise en œuvre de ces mesures reposait sur des relations de confiance de longue date, qui ont facilité l'octroi de subventions, le prépositionnement d'alevins et d'aliments pour poissons, la tenue de la conférence sur les bourgoutières et l'adoption rapide de l'herbe à éléphant par les villageois.
- Les créneaux propices à des mesures d'anticipation varient énormément selon les moyens de subsistance et le secteur (voir figure 13). L'attention portée aux alertes précoces, ainsi qu'à leur temporalité, a différé d'une direction technique à l'autre.
- Les possibilités d'aide aux agriculteurs étaient limitées, en raison du court laps de temps entre la déclaration officielle de sécheresse et leur capacité effective à prendre des mesures d'anticipation.

- Pour la même raison, peu de soutien prospectif n'a pu être offert pour le bétail contraint à rester dans la région. En revanche, les mesures de prévention ou d'atténuation des conflits entre les éleveurs nomades et les agriculteurs et du manque de pâturages lors de la prochaine saison ont bénéficié d'échéances plus longues.
- En définitive, ce sont les mesures d'anticipation en faveur de la pêche qui ont bénéficié des délais d'anticipation les plus longs. Cela dit, aucun dispositif d'aide spécifique n'a été mis en place, hormis la recommandation de développer la pisciculture.
- Enfin, les mesures d'anticipation ne sont pas uniquement techniques : elles peuvent aussi être sociales et politiques, par exemple lorsqu'il s'agit de fixer des calendriers de migration des troupeaux, à condition bien sûr qu'une institution légitime soit déjà en place.

2.5 Maladies humaines et du bétail dans les districts de Moroto et de Nabilatuk, Ouganda

La première étude de cas à Moroto porte sur les autorités locales et les enseignements tirés de leur expérience. Sur une période de huit ans, marquée par une série de problèmes de santé du bétail, on a observé une nette montée en puissance des mesures mises en place : d'abord l'inaction, puis des réactions précipitées pour tenter d'éviter une crise, avant d'aboutir à la mise en œuvre effective de mesures d'anticipation qui permettent de prévenir les épidémies dans le district (voir figure 14). Ces études de cas ont en commun la mobilisation conjointe de l'appui de l'administration centrale et de la communauté, qui a permis aux gouvernements locaux de mettre en place les mesures d'anticipation nécessaires, ainsi que la place déterminante de l'initiative personnelle.

FIGURE 14 TEMPORALITÉ DES ÉPIDÉMIES DANS LES DISTRICTS DE MOROTO ET DE NABILATUK



Source : les auteurs et autrices

*AL : autorité locale

2.5.1 Fièvre aphteuse (2017, 2018, 2023) et fièvre charbonneuse (2024) à Moroto

Première épidémie

En octobre 2017, Moroto a connu sa première épidémie majeure de fièvre aphteuse dans l'histoire récente. Pris au dépourvu, les agents des autorités locales ont été débordés, et l'épidémie a eu des effets dévastateurs.

Seconde épidémie

À la fin du mois d'octobre 2018, alors qu'il se trouvait à l'étranger, le vétérinaire de district a reçu une alerte informelle d'une ONG lui signalant un cas présumé de fièvre aphteuse. Or, faute de fonds facilement disponibles pour acheter du carburant, les vétérinaires locaux n'ont pas pu se déplacer sur place pour le vérifier. Au cours de la première semaine de novembre, un agent communautaire de santé animale (ACSA) a signalé un autre cas suspect. Une fois de plus, en raison du manque de transport, les agents des autorités locales n'ont pas pu aller le vérifier.

Une épidémie de fièvre aphteuse doit être officiellement déclarée par le commissaire à la santé animale, sur confirmation du MAAIF. Le ministère n'a dépêché une équipe de vérification qu'en décembre, soit deux mois après le premier signalement.

Avant cette confirmation officielle, le chef de l'administration (le plus haut fonctionnaire du district) a convoqué les agents techniques, le conseiller de district (conseil local 5) et des ONG et leur a demandé de conseiller aux communautés de limiter au maximum les déplacements de troupeaux. Cette mobilisation a eu lieu fin novembre et s'est prolongée jusqu'à mi-décembre. Un appui policier a été sollicité pour faire respecter ces restrictions, mais la réactivité des forces de l'ordre est restée limitée en raison du statut non officiel de la maladie.

Le conseil local 5 a contacté par téléphone le commissaire à la santé animale à Entebbe dès novembre pour dénoncer la lenteur du MAAIF, suivi d'une visite sur place (Entebbe est à une journée de route de Moroto). Le MAAIF a fini par envoyer une équipe pour confirmer l'épidémie en décembre, et le commissaire à la santé animale a imposé à la mi-janvier une quarantaine officielle à l'ensemble du district. Une fois officielle, la quarantaine a été strictement appliquée. Les marchés ont été fermés, ce qui a eu un impact majeur sur les moyens de subsistance.

À la fin du mois de février, des vaccinations en anneau ont été effectuées. L'épidémie n'a été maîtrisée qu'en août et la fièvre aphteuse a de nouveau eu un impact dévastateur dans le district.

Troisième épidémie

En 2023, le vétérinaire de district a reçu une alerte informelle d'une épidémie de fièvre aphteuse dans un district voisin, via un groupe WhatsApp dédié aux vétérinaires de district, créé après la précédente épidémie de fièvre aphteuse. Il a convoqué les ACSA et des dirigeants politiques des zones limitrophes du district. Les participants ont mobilisé leurs réseaux pour alerter les communautés et conseiller aux éleveurs nomades de limiter les déplacements de bétail et de vacciner leurs troupeaux. Ayant tiré les leçons des expériences dévastatrices des épidémies précédentes, les éleveurs ont largement suivi ces recommandations.

Les vaccins étaient maintenant abondants à Moroto²⁵, et une campagne de vaccination en anneau a été lancée avec le soutien financier d'ONG partenaires. L'épidémie a ainsi pu être contenue. En 2024, une épidémie de fièvre charbonneuse a été évitée à Moroto par le même mécanisme. Le service vétérinaire a profité des vaccinations contre la fièvre charbonneuse pour administrer des vaccinations de routine contre la fièvre aphteuse.

2.5.2 Poliomyélite à Moroto, 2024

Fin mai 2024, à l'issue d'une surveillance de routine, le ministère de la Santé a confirmé la présence de poliomyélite dans l'est de l'Ouganda. En juin, une épidémie a été officiellement déclarée et l'administration centrale a demandé aux autorités locales de diffuser les alertes et de lancer une campagne de vaccination.

Le bureau de santé de district a amorcé cette campagne dès juin, avec le soutien de partenaires internationaux et d'un réseau d'agents de santé communautaires bénévoles au niveau villageois. Les informations ont été relayées par les aînés de villages, les chefs culturels et religieux, la radio locale, les marchés, les églises, les écoles, et à l'occasion d'autres rassemblements opportuns. L'épidémie a ainsi été évitée.

2.5.3 Fièvre charbonneuse à Nabilatuk, 2024

En mai, un membre de la communauté a signalé un cas présumé de fièvre charbonneuse à un ACSA, qui a immédiatement alerté le vétérinaire de district. Ce dernier a informé les forces de police, qui se sont rendues sur place pour restreindre les déplacements de bétail. La région, marquée par de graves antécédents de fièvre charbonneuse, a largement respecté ces consignes.

À la suite d'une réunion d'urgence au niveau du district, les ACSA ont été chargés de signaler les autres cas et de sensibiliser les habitants aux risques de fièvre charbonneuse et à l'importance d'un signalement précoce dans toute la zone. Ce message a également été relayé lors des réunions des aînés de la communauté et dans les églises. Les agents ont effectué leurs visites tôt le matin, pendant les heures de traite, pour alerter les femmes sur les dangers de collecter ou de consommer du lait d'animaux visiblement malades. Ils ont également fait passer le message lors des réunions d'épargne collective des femmes.

La fièvre charbonneuse a été contenue avec succès. Les personnes interrogées ont mis en avant le rôle déterminant des ACSA bénévoles du district.

2.5.4 Quels enseignements tirer de ces études de cas ?

- Les mesures préventives contre les crises n'ont pu être mises en œuvre que parce qu'un cadre de préparation et de réduction des risques de catastrophe à plus long terme était déjà en place. Ainsi, les vétérinaires de district disposaient déjà d'un canal de communication informel, des réseaux d'ACSA et de bénévoles dans le domaine de la santé étaient opérationnels et, en 2019, le pays disposait de stocks adéquats de vaccins contre la fièvre aphteuse.

25 Ces vaccins n'avaient pas été disponibles lors de la précédente épidémie en 2018. Le vétérinaire de district a dû se rendre à Entebbe pour collecter des vaccins, ce qui représente une journée entière sur la route, et ce à ses propres frais. Depuis fin 2019, la fièvre aphteuse avait été désignée comme priorité nationale, avec un approvisionnement prioritaire en vaccins.

- Les relations et l'apprentissage à long terme ont également joué un rôle déterminant, notamment parmi les ACSA et les bénévoles dans le domaine de la santé. Les autorités locales et les communautés ont tiré des leçons des expériences passées douloureuses, apprenant notamment à collaborer efficacement.
- Le soutien opportun de l'administration centrale s'est révélé essentiel. L'absence de ce soutien a entraîné des retards d'intervention et une incapacité des autorités locales à agir, faute de ressources. À l'inverse, sa présence (comme les stocks nationaux de vaccins contre la fièvre aphteuse en 2023 ou le système robuste de lutte antipoliomyélitique) a permis aux autorités locales de mobiliser des réponses rapides.
- Les premiers signalements provenaient souvent de sources informelles, notamment des bénévoles communautaires.

2.6 Incendies saisonniers dans les districts de Moroto et de Nabilatuk, Ouganda

Dans ces deux districts, les incendies saisonniers constituent une catastrophe récurrente année après année. Chaque année, des maisons sont détruites et des cultures perdues, tant et si bien que les pratiques agricoles ont évolué. Beaucoup d'agriculteurs renoncent à une seconde saison de culture face au risque d'incendie. Malgré une sensibilisation aiguë, les agents des gouvernements locaux se sentent impuissants face à l'absence de solutions viables.

Les facteurs déclenchants sont pourtant bien connus : vents secs, saisons de soudure favorisant la chasse aux rats sauvages et la production de charbon de bois, incendies intentionnels liés à des conflits pastoraux. Pour autant, aucune mesure d'anticipation évidente n'émerge, ni du côté des autorités locales ni de celui des communautés. Tous s'accordent sur une chose : le caractère inéluctable des incendies. Les autorités locales manquent cruellement de ressources, tandis que les pratiques communautaires relèvent de stratégies de survie impossibles à interdire.

Sans alternatives locales et sans soutien de l'administration centrale, les gouvernements locaux restent dans une posture familière : conscients et mobilisés, mais démunis.

3. CONCLUSIONS : CE QUE NOUS DISENT CES ÉTUDES DE CAS

La présente étude ne porte aucun jugement sur la qualité des efforts d'anticipation des autorités locales. Elle s'abstient d'évaluer l'efficacité, la pertinence ou l'impact des mesures décrites. L'objectif a été de comprendre comment les autorités locales perçoivent les signaux d'alerte précoces et tentent d'y répondre. Pour ce faire, elle a documenté le rôle que les autorités locales peuvent jouer, et jouent, en amont des chocs et des crises. Or ce rôle s'avère significatif. Il peut offrir un levier précieux pour mobiliser des réseaux de partenaires engagés localement autour de mesures d'anticipation.

3.1 Les autorités locales peuvent avoir une démarche prospective sans pour autant la qualifier d'« action anticipatoire »

Les quatre autorités locales étudiées ont pris des mesures d'anticipation fondées sur des informations d'alerte, et ce même lorsque l'insécurité rendait le travail difficile (voir le tableau 1). Toutes ont estimé qu'il s'agissait là d'un volet ordinaire de leurs fonctions. De nombreuses personnes interrogées ont été surprises qu'un terme spécifique existe pour décrire cette démarche : « action anticipatoire ». Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que la plupart de ces mesures n'avaient pas été documentées.

Contrairement aux organisations internationales, les autorités locales n'ont pas fait la distinction entre mesures de renforcement de la résilience et de réduction des risques de catastrophe et mesures d'anticipation (Gingerich et Cohen, 2015). Concrètement, elles ont accéléré leurs activités existantes de réduction des risques de catastrophe ou de résilience en tant que mesures d'anticipation, puis ont investi dans ces mêmes activités au titre de la préparation à des mesures d'anticipation futures.

De même, certaines des mesures prospectives prises par les autorités locales pourraient ne pas être spontanément qualifiées de mesures d'anticipation par le secteur international de l'action anticipatoire.

Citons ainsi comme exemples les vaccinations pour lutter contre les épidémies ou la tenue d'une conférence pour fixer les dates de déplacement des troupeaux.

Dans l'ensemble des études de cas, la principale mesure d'anticipation des autorités locales a consisté à diffuser des alertes et des conseils connexes. Ce choix tenait en partie au manque de ressources pour mettre en œuvre d'autres types d'intervention.

Ce déficit a toutefois eu trois effets bénéfiques : il a obligé les autorités locales à miser sur la capacité d'action propre des habitants ; il a favorisé l'action collective et la collaboration, puisque toute réponse concrète reposait sur la coopération entre autorités, communautés et réseaux de bénévoles ; et il a poussé les autorités à faire preuve de créativité et à élaborer des solutions en temps réel. Pour cela, l'engagement et la créativité de chaque agent des autorités

locales ont été fortement sollicités. Cette créativité constitue, de fait, une manière de travailler indispensable pour des autorités disposant de moyens limités, qui ne peuvent s'appuyer sur une programmation régulière pour mettre leurs plans en œuvre.

TABEAU 1 ÉVENTAIL DE TYPES DE MESURES D'ANTICIPATION PRISES PAR LES AUTORITÉS LOCALES AU MALI ET EN OUGANDA

Action	Exemple
Envoi d'alertes et de conseils aux communautés	Tous les cas
Action collective coordonnée par les communautés	Tous les cas
Réaffectation d'agents chargés de se concentrer sur la crise émergente	Criquets
Intensification de la surveillance et du suivi	Criquets, tous les cas sanitaires, inondations
Changement de priorité, en faveur de la maintenance et de la réparation de l'infrastructure	Inondations
Prépositionnement de stocks	Sécheresse, inondations (Mali)
Formation en amont pour des interventions plus rapides	Criquets
Fourniture d'intrants pour soutenir les activités de subsistance	Sécheresse, inondations
Mobilisation d'ONG et de fonds (par exemple pour des travaux publics préventifs)	Tous les cas
Mobilisation de réseaux formels et informels pour diffuser et collecter des informations et mettre en œuvre des mesures d'anticipation	Tous les cas
Établissement de règles pour prévenir les conflits entre éleveurs et agriculteurs	Sécheresse (Mali)
Vaccinations	Poliomyélite, fièvre aphteuse, fièvre charbonneuse
Définition et application de mesures préventives de santé publique (y compris la santé du bétail)	Fièvre aphteuse, fièvre charbonneuse

Source : les auteurs et autrices

Si dans le domaine humanitaire, l'action anticipatoire prend généralement la forme de projets distincts bénéficiant d'un financement spécifique, les autorités locales ne disposent généralement pas d'un tel financement pour leurs mesures d'anticipation. Leur pouvoir discrétionnaire est très limité quant à la manière dont elles peuvent utiliser leurs budgets et orienter leurs ressources (celles du Mali étant légèrement mieux dotées à cet égard). Malgré une marge de manœuvre restreinte, leur travail prospectif s'intègre mieux dans le reste de leurs activités. Les activités du tableau 1 couvrent les six typologies de mesures d'anticipation de l'encadré 6.

Les autorités locales ont également fait preuve de collaboration entre leurs directions, par exemple en partageant des ressources comme les transports, la diffusion d'informations et la remise en état des routes en amont des inondations (en Ouganda).

ENCADRÉ 6 TYPOLOGIE DES MESURES D'ANTICIPATION : SIX ATTITUDES PROSPECTIVES

1. Projets d'aide ponctuels, assortis d'un financement spécifique
2. Renforcement de la surveillance
3. Investissements dans la préparation en amont
4. Vérification de la bonne mise en œuvre des interventions prévues
5. Réaffectation de ressources d'interventions initialement planifiées vers des mesures d'atténuation d'une crise anticipée
6. Diffusion d'informations auprès des populations susceptibles d'être touchées

Source : d'après Levine et al. (2020)

3.2 Ancrer l'action anticipatoire dans les fondements existants

3.2.1 Systèmes et structures existants

Dans toutes les études de cas, on a pu constater le rôle central que jouent les systèmes et les institutions déjà en place. Qu'il s'agisse des organes de coordination des autorités locales (comme les CDGRC en Ouganda ou le système d'alerte précoce au Mali), des réseaux de bénévoles dans le domaine de la santé et d'ACSA, ou des organisations de jeunes et de femmes, ces acteurs sont devenus des partenaires fiables des communautés et des autorités locales depuis de nombreuses années. Ils assurent un rôle essentiel de relais : dispense d'informations aux autorités locales, diffusion de l'information aux communautés, et mise en œuvre d'activités.

3.2.2 Investissements dans les programmes de résilience et de réduction des risques de catastrophe

La plupart des mesures d'anticipation n'ont pu être mises en œuvre que parce qu'elles ont pu s'appuyer sur les fondements des programmes existants de réduction des risques de catastrophe ou de résilience. Parfois, des ressources initialement destinées à la réduction des risques de catastrophe ont été réaffectées vers des mesures d'anticipation, comme prioriser l'entretien des routes pour prévenir les inondations ou accélérer la distribution de boutures d'herbe à éléphant. Dans d'autres cas, les mesures d'anticipation d'urgence n'auraient pas été possibles sans solliciter les réseaux d'ACSA et de bénévoles dans le domaine de la santé qui avaient été créés pour des mesures de résilience, sans toutefois les qualifier explicitement de tels.

Ces investissements dans la réduction des risques de catastrophe et la résilience ont certes fourni les capacités techniques, les institutions et les réseaux, mais surtout la confiance indispensable à une action collective rapide. Or de telles relations de confiance se forgent sur la durée. Les autorités locales en étaient bien conscientes. Les quatre étudiées ont su relever les défis en prenant des mesures d'anticipation, que ce soit sous forme d'investissements dans des mesures de réduction des risques de catastrophe ou de la création de réseaux (à des fins de surveillance, par exemple) à titre de préparation à des mesures d'anticipation futures.

Force est de constater que le mandat et les méthodes de travail des acteurs humanitaires s'avèrent moins adaptés à la construction de ces relations à long terme et de ces fondations. Le secteur international a tendance à percevoir l'action anticipatoire comme étant axée sur des projets d'urgence spécifiques, en amont d'une crise. Si rien n'empêche d'incorporer de tels projets dans les réseaux locaux, ou de les ancrer dans les fondations nécessaires, cela ne se fait pas systématiquement. De même, les partenaires internationaux qui travaillent sur la résilience ou la réduction des risques de catastrophe pourraient concevoir leur action de manière à permettre des mesures d'anticipation futures (par eux-mêmes, les autorités locales ou d'autres), mais là encore, une telle démarche est loin d'être systématique. Les autorités locales se sont révélées moins cloisonnées à cet égard que les organisations internationales.

3.2.3 Apprentissage et confiance

L'utilité de structures existantes au service d'une action anticipatoire rapide et ponctuelle a également pu être constatée dans le rôle joué par l'apprentissage, tant au niveau institutionnel que communautaire, plus particulièrement dans les trois études de cas relatives à la fièvre aphteuse. Cet apprentissage inscrit dans la durée est en effet essentiel pour assurer l'évolution et la réussite des systèmes d'anticipation. Il a d'autant plus de chance d'être efficace lorsque les mêmes agents des autorités locales restent en poste au même endroit pendant plusieurs années et sont eux-mêmes originaires de la région (Gingerich et Cohen, 2015).

Pour qu'elle soit efficace, l'action anticipatoire doit reposer sur la confiance. Les études de cas montrent que celle-ci s'est construite par des échanges constants, des expériences partagées et des preuves répétées de fiabilité. La confiance est nécessaire dans la collecte d'informations sur les alertes précoces, dans les conseils prodigués, et surtout de la part des agents qui offrent des conseils et organisent le soutien. On a pu ainsi constater que, dans les cas où la confiance dans les autorités locales faisait défaut, des failles sont apparues dans la collaboration et l'action en temps opportun a été entravée.

3.3 L'importance des systèmes formels et informels

Dans les deux pays, les autorités locales, suffisamment ancrées dans leurs communautés, avaient une connaissance fine des réseaux informels existants pour maximiser la diffusion des alertes, collecter des informations en temps réel et mobiliser les populations en amont des crises. Pour relayer les informations et les conseils, elles ont eu recours à une grande variété de canaux locaux, comme les griots traditionnels au Mali et les groupes d'épargne des femmes en Ouganda.

Dans plusieurs études de cas, alors que les messages officiels ont mis plus de temps à être diffusés, les premières alertes sont remontées de relations personnelles ou de canaux informels, notamment d'habitants ruraux, comme les ACSA qui entretenaient des liens informels avec les autorités locales.

Le rôle crucial des réseaux informels de bénévoles en lien avec les autorités locales a été évoqué plus haut (à la section 3.2, à la rubrique « Systèmes et structures existants »). Des réseaux, comme les associations de jeunes, les aînés traditionnels et les bénévoles dans le domaine de la santé, forment un maillage essentiel de la société civile. Les agents des autorités locales avaient passé de nombreuses années à nouer des relations avec ces réseaux, qui ont assumé un rôle particulièrement important pour compenser le manque de ressources des autorités locales pour intervenir dans les zones rurales (voir l'encadré 7). Tout cela confirme, une fois de plus, l'importance d'acteurs locaux bien établis pour mettre en œuvre des mesures d'anticipation.

ENCADRÉ 7 EXPLOITER LE POSSIBLE ADJACENT POUR FAVORISER L'ACTION ANTICIPATOIRE

L'étude de Kauffman (1996) décrit les « moyens de proximité » comme l'ensemble des interventions immédiatement réalisables, en fonction des réalités locales présentes sur le terrain. Dans toutes les études de cas, grâce à leurs liens étroits avec les communautés, les autorités locales connaissaient les structures optimales à mobiliser, celles qui leur offraient à elles-mêmes ainsi qu'aux communautés des « moyens de proximité ». Plutôt que de se mettre en quête d'innovations majeures ou d'introduire de nouveaux mécanismes, elles ont exploité les ressources existantes, autrement dit les structures et les réseaux informels. Ces structures de proximité, et donc proches des communautés, ont favorisé leur adhésion aux alertes, aux conseils et aux interventions proposés par les autorités. La double identité de nombreux agents des autorités locales, à la fois membres de la communauté et représentants publics, leur conférait une crédibilité et un accès privilégiés, difficiles à recréer en situation d'urgence.

3.4 Le soutien indispensable de l'administration centrale et des communautés

Les études de cas au Mali et en Ouganda montrent que les mesures d'anticipation portées par les gouvernements locaux ont été plus efficaces lorsqu'ils ont bénéficié d'un soutien simultané et robuste de l'administration centrale et des communautés.

Ainsi, en Ouganda, une action nationale forte, axée sur la priorisation, la coordination et la mobilisation de ressources, a permis d'éviter une épidémie de poliomyélite à Moroto et de contenir des invasions acridiennes dans les deux districts. De même, une participation forte et une confiance solide de la part des communautés ont favorisé des interventions rapides contre les inondations au Mali et en Ouganda, ainsi que les épidémies de fièvre aphteuse et de fièvre charbonneuse en Ouganda.

À l'inverse, un soutien faible ou absent des échelons supérieurs ou inférieurs a limité l'action anticipatoire des autorités locales. Ainsi, l'absence d'adhésion communautaire (refus de volontariat pour réparer les digues ou non-respect des contrôles de bétail) a conduit à l'échec des mesures d'anticipation. Les retards d'intervention de la part des autorités centrales ont parfois retardé, voire bloqué, l'application des couvre-feux pour le bétail. En Ouganda, en raison de l'absence persistante d'un cadre juridique approuvé pour la gestion des risques de catastrophe, l'administration centrale n'affecte aucun fonds à l'appui de l'action des CDGRC ou de la mise en œuvre des plans d'urgence existants des districts (Aklilu et al., 2021). De même, faute d'une participation et d'un soutien institutionnels et communautaires plus larges et plus systématiques, les autorités locales restent démunies face aux incendies saisonniers.

3.5 Les limites de l'action anticipatoire

Au Mali, l'ampleur des inondations de 2024 a réduit à néant tous les efforts d'anticipation qui avaient été déployés. Des catastrophes de cette envergure nécessitent des investissements massifs en infrastructures de protection et en préparation à long terme, bien au-delà des capacités des mesures d'anticipation dans les jours ou semaines précédant une crise. Ces limites soulignent bien la nécessité d'investissements soutenus dans les efforts de réduction des risques de catastrophe, qui ne sauraient être remplacés par des mesures d'anticipation ponctuelles.

L'action anticipatoire, par essence, ne se substitue pas à une préparation et une gestion des risques à long terme. Elle ne constitue qu'un maillon d'une longue chaîne de mesures à prendre, qui commence par une préparation à long terme (Wilkinson et al., 2020 ; UNDRR, 2024).

Bien que cette étude cible des exemples réussis, des initiatives infructueuses ont aussi été relevées. Ainsi, les messages de vulgarisation agricole lancés en amont de la sécheresse et les conseils prodigués aux éleveurs de déstocker ont été largement ignorés car inadaptés, tant en années normales que dans des situations de crise. L'anticipation ne suffit pas : les mesures doivent être pertinentes et utiles pour être efficaces.

3.6 L'importance fondamentale du contexte

3.6.1 Des contextes opérationnels variés

Des différences locales, même entre autorités locales voisines, ont modifié les modalités de mise en œuvre et la forme des mesures d'anticipation. Cela s'est particulièrement vérifié pour les inondations au Mali. Dans la commune mieux connectée, les ONG sont intervenues tardivement et en contournant les autorités locales. En revanche, dans la commune plus rurale et plus isolée, la mobilisation des groupes de parties prenantes a été plus solidaire. L'autorité locale a travaillé en étroite collaboration avec les associations locales et a bénéficié du soutien des ONG, peut-être parce qu'en raison des difficultés du contexte opérationnel, il était difficile de travailler autrement. Des différences ont également été constatées d'un district à l'autre dans la lutte contre les invasions acridiennes en Ouganda, sans pour autant que l'on puisse expliquer clairement les écarts survenus dans l'envoi des alertes et la rapidité des interventions.

Comme on l'a vu plus haut, l'action anticipatoire portée par les autorités locales puise sa force dans l'existence d'un lien étroit avec les populations touchées, dont les circonstances, les attitudes et le degré de confiance envers autrui varient grandement. Cela explique les ajustements qu'il faut parfois apporter aux mesures à prendre d'une communauté à l'autre. Un constat s'impose : les systèmes de soutien à l'action anticipatoire s'avèrent plus efficaces lorsqu'ils sont pilotés par le contexte local, et non imposés de l'extérieur.

3.6.2 Temporalité et facteurs déclenchants propres à chaque collectivité territoriale et à chaque secteur de subsistance

Un même choc a induit une temporalité de gestion de crise spécifique à chaque groupe de moyens de subsistance et à chaque collectivité territoriale. Chaque mesure d'anticipation s'est accompagnée de son propre calendrier et de son propre créneau d'interventions. Un facteur déclenchant centralisé unique, menant à une approche anticipatoire uniforme définie au niveau national, présente des limites évidentes. Les autorités locales ont pu prendre des décisions décentralisées, en s'appuyant sur leur connaissance fine des populations et de leurs systèmes de subsistance. Le cas de la sécheresse au Mali illustre parfaitement cette capacité d'adaptation : elles ont ajusté leur calendrier de soutien aux différentes temporalités des activités de subsistance sur leur territoire.

3.7 Contraintes des autorités locales

Le manque de ressources ressort comme un constat récurrent tout au long de ce rapport. Les quatre autorités locales ont souffert de déficits sévères en matière de financement, d'équipement, de transport et de personnel. De surcroît, toutes étaient dépourvues de fonds discrétionnaires pour des mesures d'anticipation ou un accès rapide à des fonds d'urgence.

Les autorités centrales ont parfois tardé à répondre aux gouvernements locaux (comme pour les invasions acridiennes ou la fièvre aphteuse en Ouganda), ce qui a retardé les interventions des autorités locales dépendantes d'un soutien national (par exemple, pulvérisation antiacridienne) ou d'une autorisation officielle (par exemple, déclarations d'urgence sanitaire). Les échelons supérieurs de l'administration locale ont également parfois tardé à répondre à leurs échelons inférieurs (par exemple, dans le cas des criquets pèlerins). Les ONG et d'autres partenaires ont parfois tardé à répondre aux demandes d'assistance (comme dans le cas des inondations à Sio, au Mali).

Dans certains cas, la créativité des autorités locales a été entravée par l'imposition de mesures techniques standardisées (comme l'offre de conseils de vulgarisation identiques ou des politiques sectorielles types, comme l'élevage piscicole). Le champ des possibilités d'accompagnement s'en trouve d'autant plus restreint.

Parfois, les autorités locales ont mis à profit leur ancrage profond dans la communauté et dressé une analyse fine des modes de vie et de travail de leurs habitants. À d'autres moments, la prédominance d'une approche technique et standardisée (Hermans et al., 2022 ; Schneider, 2024) a influencé les mentalités des agents des autorités locales et suscité des tensions entre leurs sphères formelle et informelle.

3.8 Le rôle potentiel des autorités locales dans l'action anticipatoire

Les autorités locales font face à de multiples contraintes, et rien dans ce rapport ne suggère que leur action sera toujours fluide. Elles possèdent toutefois des atouts uniques, directement pertinents pour une action anticipatoire efficace et opportune.

Les autorités locales sont particulièrement bien placées pour apporter leur concours à des mesures d'anticipation. Voici un résumé des constats de l'étude :

- Les autorités locales ont servi de relais essentiel entre les autorités nationales et les communautés locales.
- Elles ont apporté une compréhension ancrée dans les réalités de terrain qui, forcément, échappe aux acteurs nationaux.
- Elles ont la capacité et le mandat d'exercer une autonomie décisionnelle.
- Elles disposent d'une capacité unique de mettre à profit les systèmes et les structures locaux existants.
- Les agents des autorités locales, souvent issus des communautés qu'ils servent, jouissent d'une double identité : représentants de l'État et membres de la communauté. Cette position leur assure une crédibilité et un accès privilégiés, ce qui leur permet de servir de relais d'information entre les communautés, l'administration publique et les partenaires de soutien.
- Les autorités locales constituent une structure permanente implantée sur la durée, ce qui leur permet d'adopter une perspective stratégique à long terme.
- Elles sont en mesure de combiner de front des initiatives d'action anticipatoire, de prestation de services et de réduction des risques de catastrophe, et ce précisément parce qu'elles se dispensent de jargon technique distinct pour chacune.

4. RECOMMANDATIONS

1. Tous les acteurs intéressés par la promotion de l'action anticipatoire sont invités à observer les initiatives concrètes des autorités locales sur le terrain et à comprendre leurs atouts spécifiques. Il est fort probable que celles-ci entreprennent d'ores et déjà des mesures d'anticipation, même si elles passent inaperçues, n'étant pas qualifiées telles quelles ou ne correspondant pas à une définition type de l'action anticipatoire. Il est impossible de généraliser sur le degré prospectif de leur approche future ou sur la nature de leurs capacités, dans la mesure où celles-ci peuvent varier énormément, même au sein d'un pays.
2. Le soutien à leurs démarches prospectives doit éviter d'imposer des cadres ou des définitions rigides de l'action anticipatoire. Mieux vaut analyser leurs pratiques existantes et repérer les leviers à renforcer, en adoptant leur jargon et leurs cadres habituels.
3. Pour qu'elle soit efficace, l'action anticipatoire doit reposer sur des fondements solides, à savoir les systèmes et structures existants. Ceux-ci nécessitent des investissements pour être renforcés. En effet, le soutien à des mesures d'anticipation ne peut pas se faire isolément de ces fondements : eux aussi ont besoin d'être soutenus. Tout investissement dans le soutien aux initiatives des autorités locales qui donnent la priorité à la réduction des risques de catastrophe, à la résilience et à la préparation dans une perspective à long terme est également un investissement dans la création d'opportunités d'action anticipatoire future.
4. Le partenariat doit l'emporter sur la prescription. Il est préférable de créer conjointement des approches d'action anticipatoire avec les autorités locales, plutôt que de leur imposer des solutions toutes faites. Une telle approche permet de cerner et d'exploiter les forces et les complémentarités respectives, et de mettre à profit les priorités et l'apprentissage ancrés sur le terrain. Elle valorise également les connaissances, l'expérience, les capacités et les méthodes de travail existantes des autorités locales. Celles-ci peuvent diverger des approches ordinaires et formelles. Au cours de ce processus, un équilibre délicat s'impose : préserver de la marge de manœuvre pour l'autonomie, la créativité et l'innovation locales, tout en maintenant des normes minimales.
5. Il est essentiel de bien comprendre le caractère hybride des méthodes de travail des autorités locales, qui mêlent le formel à l'informel dans leur mode de fonctionnement, qu'il s'agisse de rechercher des informations d'alerte précoce, de les diffuser et de lever des obstacles bureaucratiques. Celui-ci ne correspond peut-être pas à des méthodes de travail standardisées, mais il ouvre des possibilités considérables dans des sociétés où tant d'aspects dépendent de normes et de systèmes informels. Négliger les savoirs et les systèmes informels risque de se faire au détriment de mesures d'anticipation plus rapides et plus efficaces.
6. Des systèmes nationaux qui prescrivent à l'échelle du pays un seul et même ensemble de facteurs déclenchants, assortis d'une programmation normalisée, sont incapables de favoriser des mesures d'anticipation adaptées au contexte local. Les autorités locales doivent opérer dans un cadre décentralisé, dont les facteurs déclenchants et les temporalités sont adaptés aux réalités du terrain. Tout appui à cette approche décentralisée et contextualisée de l'action anticipatoire maximisera la contribution potentielle unique que les autorités locales peuvent lui apporter.

RÉFÉRENCES

- Aklilu, Y., Okori, E. and Arasio, R.L. (2021) *Drought risk management in Karamoja: a review of functionality and capacity*. Kampala: Karamoja Resilience Support Unit, Tufts University (https://karamojaresilience.org/wp-content/uploads/2021/09/TUFTS_2143_KRSU_Drought_Capacity_V2_online.pdf).
- Chaves-Gonzalez J., Milano, L., Omtzigt D.J., et al. (2022) 'Anticipatory action: lessons for the future' *Front. Clim.* 4: 932336 (<https://doi.org/10.3389/fclim.2022.932336>).
- Gingerich, T.R. and Cohen, M.J. (2015) *Turning the humanitarian system on its head: saving lives and livelihoods by strengthening local capacity and shifting leadership to local actors*. Oxfam America.
- GIZ – German Agency for International Cooperation (2024) 'Map of Karamoja region, Uganda, highlighting the study districts – Moroto and Nabilatuk'. Carte sur mesure.
- Hermans, T.D.G., Šakić Trogrlić, R., van den Homberg, M.J.C., et al. (2022) 'Exploring the integration of local and scientific knowledge in early warning systems for disaster risk reduction: a review' *Natural Hazards* 114(2): 1125–1152.
- IGAD – Autorité intergouvernementale pour le développement (2024) *Regional roadmap for anticipatory action*. Autorité intergouvernementale pour le développement (www.icpac.net/publications/igad-regional-roadmap-for-anticipatory-action).
- Jameel Observatory (2024) *Anticipatory Action and Resilience Conference* (<https://jameelobservatory.org/anticipatory-action-and-resilience-conference-report-final-july-2024/>).
- Kauffman, S.A. (1996) *Investigations: the nature of autonomous agents and the worlds they mutually create*. Document de travail du SFI. Santa Fe Institute (SFI).
- Levine, S., Wilkinson, E., Weingärtner, L., et al. (2020) *Anticipatory action for livelihood protection: a collective endeavour*. ODI (<https://odi.org/en/publications/anticipatory-action-for-livelihood-protection-a-collective-endeavour/>).
- OCHA – Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (2021) Carte de référence de la région de Mopti (www.unocha.org/publications/map/mali/mali-carte-de-reference-de-la-region-de-mopti-02-mars-2021) (obtenue le 29 mai 2025).
- Schneider, S. (2024) "'The locals will know": the role of local actors and local knowledge in trigger development for anticipatory action' *IFHV Working Paper* 14(2).
- UNDRR – Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe (2010) *Local governments and disaster risk reduction: good practices and lessons learned – a contribution to the 'Making Cities Resilient' campaign*. Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe. Genève : Nations Unies.
- UNDRR (2015) *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe. Genève : Nations Unies.
- UNDRR (2024) *Briefing note: Anticipatory action: An innovative tool at the intersection of disaster risk reduction and humanitarian response*. Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe. Genève : Nations Unies.
- Wilkinson, E., Pforr, T. and Weingärtner, L. (2020) *Integrating 'anticipatory action' in disaster risk management*. Document d'information d'ODI.
- Wilson, A. (2015) 'A guide to phenomenological research' *Nursing Standard* 29(34): 38–43.

X @SPARC_Ideas

sparc-knowledge.org

Couverture : Une pêcheuse, Mali
© Oumar Diop/ PNUD

Financé par



Ces ressources ont été financées par une aide du gouvernement du Royaume Uni ; cependant, les avis exprimés ne reflètent pas nécessairement la politique officielle du Royaume Uni.