



وزارة الشؤون
المحلية والبيئة



United Nations Trust Fund
for Human Security



UNDRR
UN Office for Disaster Risk Reduction



Protection civile
et aide humanitaire
de l'Union européenne



Commune
Ain Drahem



بلدية قابس

Programme d'appui au renforcement des capacités locales pour la réduction des risques de catastrophes

Rapport final

Documentation et de valorisation des résultats du programme

Décembre 2021

Table des matières

I-	Contexte	3
II-	Le programme	5
III-	Les résultats	6
	Aperçu sur les résultats et retour sur les processus de mise en œuvre	7
	Evaluation et cartographie des risques des communes de Ain Drahem et Tataouine	7
	Les stratégies et les plans d'actions pour la réduction de risques de catastrophes	8
	Les plans de sauvegarde communautaires	9
	Système d'alerte précoce au niveau communal	9
	Mise en place de salles de réduction des risques au niveau communaux	11
	Les opérations blanches pour tester et renforcer la coordination entre les intervenants	12
IV-	Résultats transversaux, bonnes pratiques et leçons apprises	
	Stratégie de communication sur la RRC	12
	Etude sur les liens entre la décentralisation et la réduction de risques de catastrophes et Guide pratique de sensibilisation à la RRC à l'usage des communes en Tunisie	13
	Programme d'assistance technique et de renforcement des capacités	14
	Intégration du genre et le Leave No One Behind	15
	Renforcement de la gouvernance locale pour l'intégration de la réduction des risques dans les processus de planification et de développement	16
	Stratégie nationale de réduction des risques de catastrophe	17

I- Contexte

Dans le contexte de post révolution, la Tunisie a continué ses efforts pour réussir sa transition démocratique et soutenir son relèvement socio- économique encore plus fragilisé depuis 2020, par la crise de la pandémie de la COVID 19. Des efforts sont consentis pour renforcer la résilience du pays face aux chocs et crises, y compris celles relatives aux pandémies et aux catastrophes liées aux changements climatiques, et le pays est amené à faire des choix majeurs en matière de planification du développement et d'aménagement du territoire notamment en y intégrant le risque climatique et la réduction de risque de catastrophe ; ces choix nécessitent d'être pensés sur le long terme. Consciente de ces défis, la Tunisie avait développé son intérêt pour la question de réduction des risques de catastrophes avec l'appui du PNUD à travers plusieurs initiatives dont : (i) la préparation des rapports nationaux de progrès de la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyōgo, (ii) l'élaboration en 2014 d'une étude majeure sur l'évaluation du cadre législatif et réglementaire de la RRC et (iii) la mise en œuvre en 2015 d'un projet pilote pour soutenir la réduction des risques au niveau local qui inclut la commune de Ain Drahem, première ville Tunisienne à avoir rejoint la campagne mondiale « ma ville se prépare », et ce dans le cadre de la mise en œuvre du Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) qui a été adopté par les États membres lors de la 3e Conférence mondiale des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe.

Le PNUD a intégré la dimension de la RRC d'abord dans sa stratégie d'intervention pour la Tunisie sur la période 2015-2019 et a réitéré son engagement à soutenir les efforts nationaux en matière de RRC en inscrivant cette priorité nationale dans le cadre de la coopération du système des nations unies avec le gouvernement tunisien (UNSDCF) et de son programme d'appui au pays (CPD) à travers l'effet 4 du UNSDCF « En 2025, l'ensemble des acteurs engagés assurent une gestion équitable, transparente et durable des ressources naturelles, des écosystèmes et territoires, en améliorent la résilience/adaptation ainsi que celle des populations, notamment les plus vulnérables, face aux crises et aux risques climatiques » et les produits 4.3 et 4.4 du CPD : « 4.3 Les acteurs concernés disposent des capacités et des outils pour élaborer et financer des politiques publiques intégrées sensibles et résilientes au changement climatique et aux chocs, y compris la COVID-19 contribuant à une croissance économique verte » et « 4.4: Les acteurs publics, privés et de la société civile disposent de capacités et d'outils permettant de réduire et de gérer les risques de crises ».



Cet appui s'est traduit notamment à travers un partenariat avec le ministère des affaires locales et de l'environnement pour la mise en œuvre d'un programme global pour le « renforcement des capacités nationales et locales pour la réduction des risques de catastrophes », qui vise à renforcer la résilience face aux impacts des changements climatiques et aux risques des catastrophes. Plus précisément, le programme entend appuyer les parties prenantes à la mise en œuvre d'un cadre cohérent, articulé et aligné avec les cadres et accords internationaux pour la réduction des risques de catastrophes. Le programme est destiné à soutenir une réforme des cadres normatifs et institutionnels qui régissent la réduction des risques de catastrophes, à mettre en place une plateforme multisectorielle pour la gestion des connaissances qui lui sont relatives, à promouvoir une culture de la prévention des risques parmi la population ainsi qu'à doter les collectivités locales notamment des zones d'intervention pilotes (Ain Drahem, Boussalem, Gabes, Kasserine, Mateur, Nabeul, Siliana et Tataouine) d'outils de planification et d'aide à la décision pour le renforcement de leur résilience face aux risques de catastrophes. Le programme de « Renforcement des capacités nationales et locales pour la réduction des risques de catastrophes » a été mis en œuvre entre 2017 et 2021 à travers deux initiatives :

- « Amélioration de la résilience communautaire et la sécurité des communautés locales vulnérables dans les zones urbaines en matière de réduction des risques de catastrophes, pour les villes de Boussalem, Gabes, Kasserine, mateur et Siliana » ; 2016-2020
- « Appui au renforcement des capacités locales pour la réduction des risques de catastrophes dans les communes de Ain Drahem et Tataouine » qui vise à doter les deux municipalités d'outils de planification et d'aide à la décision en lien avec la réduction des risques de catastrophes ; 2017-2021



II- Le programme

Le programme en chiffres :



Durée de mise en œuvre : 2016 - 2021



Budget : 1 399 284,46 US\$:

- ECHO : 895 856,66
- UNDP : 363 593,78
- UNTFHS : 895 856,66

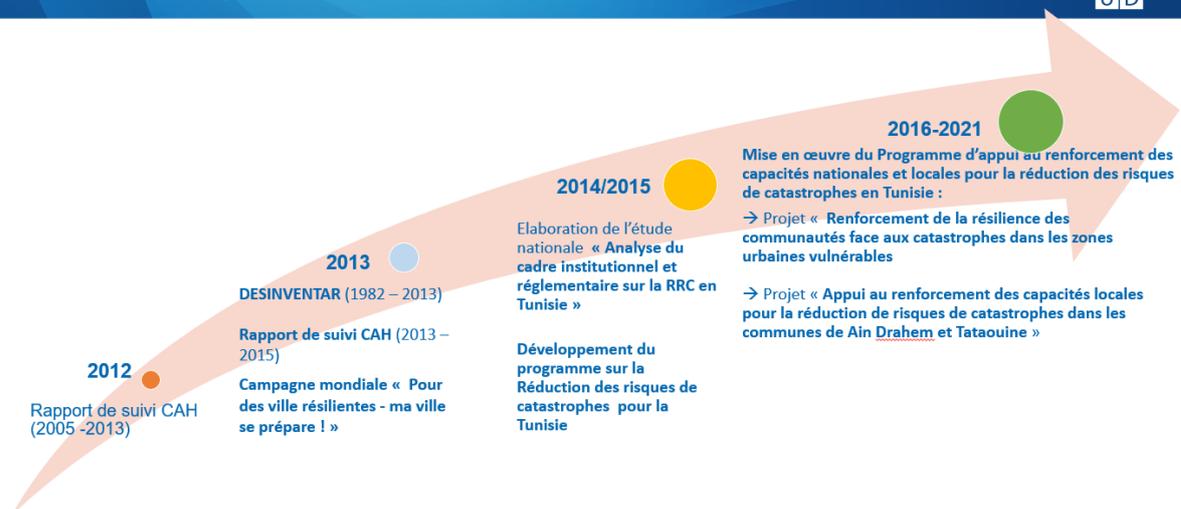
Zones d'intervention :



Partenaires :



Background :



Axes d'intervention :

1. Renforcement du cadre institutionnel et réglementaire et des mécanismes de coordination nationaux et locaux pour faire face aux risques et aux chocs

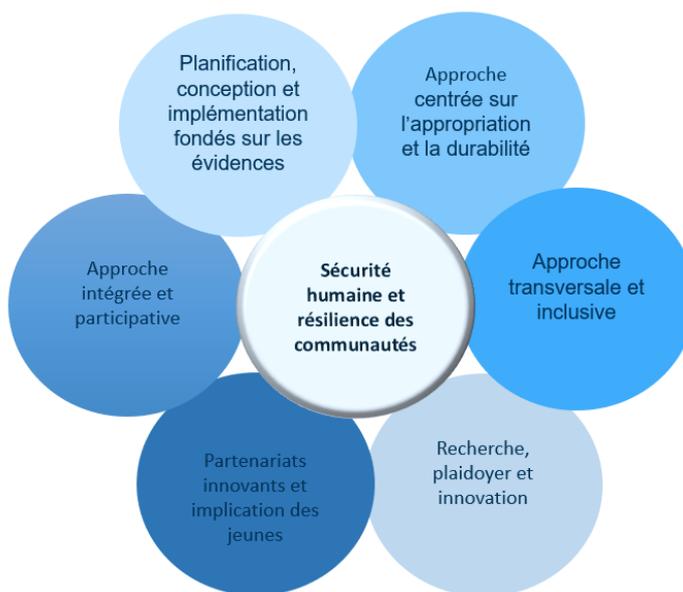
2. Renforcement des capacités nationales et locales pour l'intégration de la gestion de risques de catastrophes et des crises dans la planification locale et au développement

Renforcement de la résilience des populations face aux chocs

3. Renforcement des capacités nationales et locales pour la préparation, la réponse et le relèvement

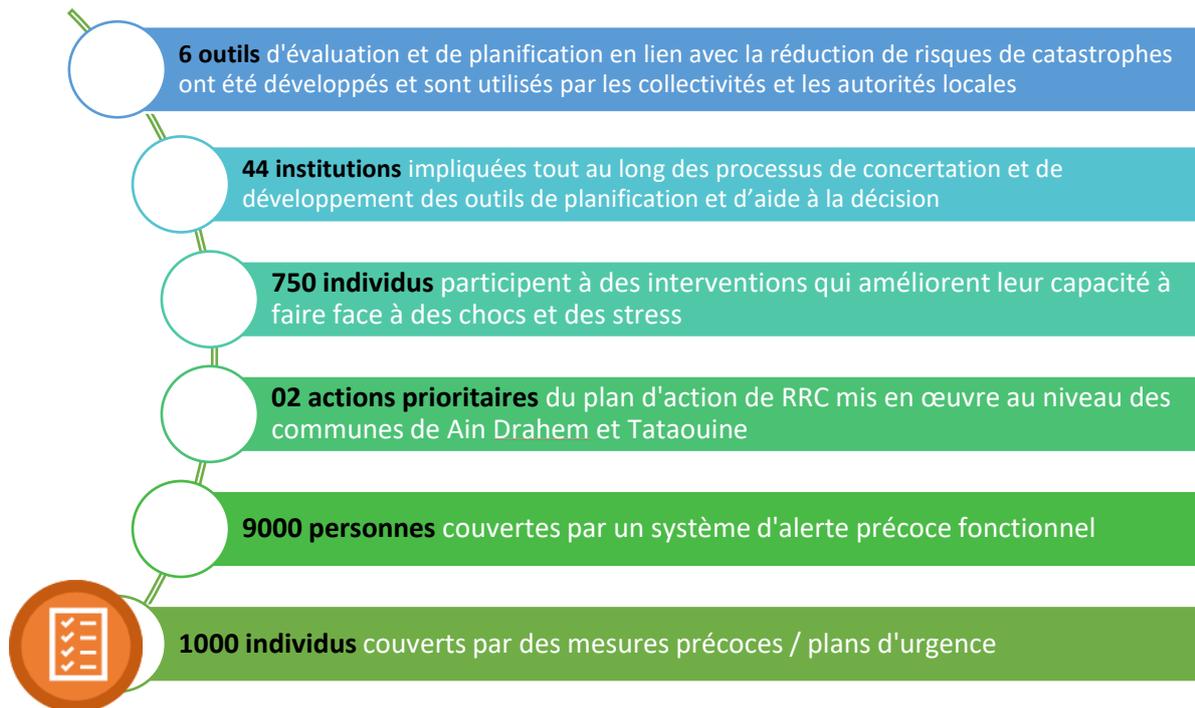
4. l'ancrage de la culture du risque et la consolidation de la cohésion sociale

Fondements du programme et interventions majeures :



III- Les résultats

Aperçu sur les résultats et retour sur les processus de mise en œuvre :



1- Evaluation et cartographie des risques des communes de Ain Drahem et Tataouine

Comprendre l'interaction entre les risques, l'exposition et la vulnérabilité pour prévenir efficacement les catastrophes a été le point de départ du projet, et ce, après la mise en place de comités locaux RRC au niveau des municipalités de Ain Drahem et Tataouine. Une évaluation approfondie de la vulnérabilité, des capacités et des ressources liées à la réduction des risques de catastrophes a été conduite pour chacune des communes afin de déterminer la nature et l'étendue des risques, analyser les dangers et évaluer les conditions de vulnérabilité existantes qui ensemble, pourraient potentiellement nuire aux populations, particulièrement aux plus vulnérables, aux biens et aux services, aux moyens de subsistance et à l'environnement dont ils dépendent. L'évaluation a porté également sur une revue du dispositif institutionnel des communes en matière de RRC et de leurs capacités de résilience face aux risques en termes de ressources humaines, matérielles et financières. Cette évaluation a ainsi non seulement porté sur l'ampleur et la probabilité des pertes potentielles, mais a permis surtout de comprendre les causes et les impacts de ces pertes sur les communes et leurs habitants. En effet, les évaluations conduites ont permis (i) d'établir une caractérisation des communes avec un inventaire des particularités des sites (géomorphologiques, topographiques, géologiques, biologiques, écologiques, paysagères, culturelles et socioéconomiques ...) (ii) d'analyser la situation des connaissances, attitudes, et pratiques (CAP) des acteurs locaux et des populations en relation avec la question de la RRC, (iii) d'établir la cartographie des aléas, des vulnérabilités et des risques et de déterminer la probabilité d'événements dangereux pouvant toucher les communes et (iv) de mettre en place une base de données géographiques intégrant toutes les données collectées traduites en format SIG et basée sur des analyses spatiales multicritères pour l'évaluation et le classement des enjeux, des aléas, de la vulnérabilité et des risques. Ce SIG a abouti au développement de cartes dynamiques et intelligentes visant à appuyer les responsables dans les processus décisionnels notamment pour l'engagement des projets de protection et d'aménagements du territoire ou pour intervenir aux moments des crises lors des catastrophes naturelles ou anthropiques. L'ensemble de ce processus, qui rappelons-le a été fondé sur une approche participative et inclusive à travers notamment les évaluations de vulnérabilités et capacités (EVC) menées dans 06 quartiers

vulnérables des deux communes, a permis d'apporter les informations et les connaissances nécessaires aux décideurs locaux pour élaborer leurs stratégies locales de réduction des risques de catastrophe assorties de plans d'actions budgétisés et mesurables.

Intégration de la RRC dans le plan budgétaire de la commune de Ain Drahem



Depuis 2019 et grâce à l'intervention du projet, la commune de Ain Drahem a intégré une rubrique en lien avec la RRC dans son budget communal avec un pourcentage dédié à la RRC, à hauteur de 1% de son budget. La commune s'est engagée à renouveler cette provision chaque année, lors de l'établissement de son plan budgétaire. Cet effort, non négligeable, contribue à l'ancrage de la culture du risque et démontre l'engagement de la collectivité à intégrer les risques dans ses processus de planification et dans une approche fondée sur la prévention des risques.

Plan d'Aménagement Urbain de Tataouine intègre les enjeux liés à la RRC

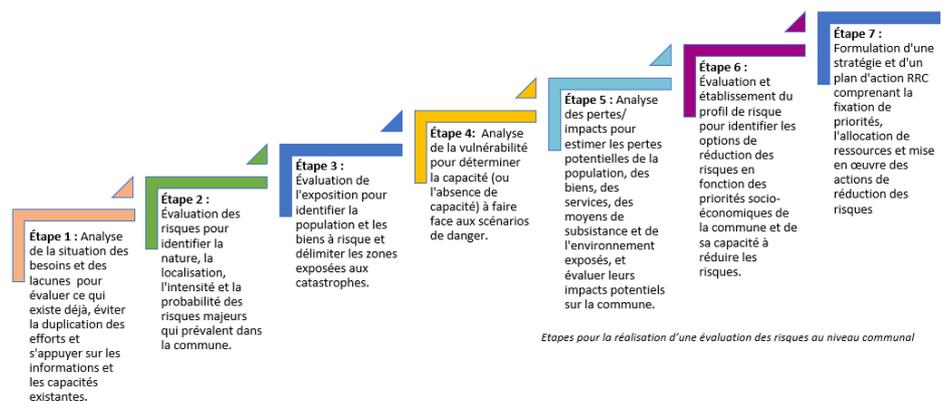


Le Plan d'Aménagement Urbain de Tataouine est actuellement en révision pour intégrer les enjeux liés à la RRC. Pour la première fois, le PAU de Tataouine intégrera le risque de catastrophe pour une action efficiente et durable et la mairie envisage également d'inclure quelques initiatives de RRC dans les plans annuels de développement à l'instar de celles de construction de petits ouvrages et de murs de protection.



2. Les stratégies et les plans d'actions pour la réduction de risques de catastrophes

Le Cadre de Sendai pour la Réduction des Risques de Catastrophe 2015-2030 reconnaît pour la première fois le rôle crucial des autorités locales dans la réduction des risques de catastrophe. En



alignement aux recommandations du cadre, et sur la base des résultats des évaluations approfondies des vulnérabilités, des capacités et des ressources liées à la réduction des risques de catastrophes menées dans les communes de Ain Drahem et Tataouine, les acteurs locaux des deux communes, se sont attelés à développer leurs stratégies locales de RRC et les plans d'actions pour leur mise en œuvre. Fondées sur un large processus de concertation qui a inclus les autorités locales, les administrations déconcentrées de l'état et les représentants de la société civiles et les populations locales, les deux communes ont développé leurs stratégies et plans d'actions en s'accordant sur le principe de construire une vision commune pour leurs villes - y compris les principes directeurs et les priorités - afin de façonner les processus de leur propre développement local et amorcé un changement transformationnel. Ainsi, 7 axes stratégiques à l'horizon 2030 ont été identifiés pour la commune de Ain Drahem et 4 axes pour la commune de Tataouine, sur la base desquelles deux plans d'actions (assorti de fiches d'actions

budgetisées) sur le court, moyen et long terme ont été élaboré par les acteurs locaux dans chacune des deux communes.

Axes stratégiques de la stratégie locale de réduction des risques de la commune de Ain Drahem

- Axe 1 : Développement du cadre institutionnel et juridique
- Axe 2 : Appui au développement économique et social
- Axe 3 : Lutte contre le glissement de terrain
- Axe 4 : Lutte contre le ruissellement et l'inondation
- Axe 5 : Lutte contre le froid et la neige
- Axe 6 : Lutte contre les incendies de forêt
- Axe 7 : Lutte contre la pollution

Axes stratégiques de la stratégie locale de réduction des risques de la commune de Tataouine

- Axe 1 : Renforcement des processus d'évaluation des risques de catastrophe
- Axe 2 : Renforcement de la gouvernance des risques de catastrophe
- Axe 3 : Renforcement de l'investissement dans la réduction des risques de catastrophe
- Axe 4 : Renforcement de la préparation et le relèvement



3. Les plans de sauvegarde communautaires

Afin de mieux prévoir, organiser et structurer l'action communale en cas de crise, les communes de Ain Drahem et Tataouine ont élaboré leurs plans de sauvegarde communal, qui ont été adoptés par les conseils municipaux élus des deux communes. Ces plans, qui ont pour vocation d'organiser et de faciliter la réponse municipale en cas de catastrophes, ont été mis à jour en 2020 suite à la pandémie liée à la COVID. Désormais, les communes peuvent s'appuyer sur 7 fiches de missions et des fiches d'aide à la décision dont une dédiée aux risques d'épidémies et de pandémies.



4. Système d'alerte précoce au niveau communal

L'évaluation et la surveillance des risques de catastrophe forment la base d'une prévention et d'une atténuation des risques efficaces, ciblées et durables. Dans ce sens, les systèmes d'alerte précoce (SAP) constituent des outils de prévention par excellence visant à réduire l'impact des risques en fournissant des informations pertinentes et opportunes de manière systématique et intégrée. La mise en place d'un système d'alerte précoce au niveau communal multirisques et orienté sur les risques de feux de forêt, comme ce fut le cas à Ain Drahem, a été une initiative totalement inédite en Tunisie. Identifié comme l'une des actions prioritaires du plan d'action RRC de la commune, le processus de mise en place du SAP accessible via le lien <http://sap-aindraham.ddns.net:5010/sap>, a été conduit selon une approche intégrée et participative où le transfert de connaissances a été l'un des fils conducteurs du processus pour



permettre aux acteurs locaux d'exploiter pleinement ce dispositif de mesure hydrométéorologique et pluviométrique qui permet in fine de migrer d'un système d'annonce des extrêmes climatiques vers un véritable dispositif de prévision et d'alerte précoce qui soutienne les plans de développement. De même, il permet d'anticiper sur les risques d'événements climatiques extrêmes liés aux glissements de terrain, aux inondations, à la neige et aux incendies de feux de forêts auxquels fait face la municipalité d'Ain Drahem. Ainsi, à travers le renforcement du réseau de surveillance météorologique de l'Institut national de météorologie, grâce à l'acquisition et la mise en service de 02 démonstrateurs météorologiques à Ain Drahem et à Boussalem permettant de mettre à la disposition des acteurs locaux les observations météorologiques en temps réel et alimentant ainsi en donnée le SAP, le système mis en place permet désormais à la commune de :

- Doter les autorités locales et régionales (y compris les présidents des commissions régionales/locales) de tableaux de bord fondés sur des informations probantes leur permettant d'anticiper sur les décisions et actions avant même la survenue de la catastrophe comme l'évacuation des zones à risque ;
- Prévenir à temps la population de l'imminence de phénomènes dangereux grâce à l'installation de dispositifs de transmission et d'information sur les alertes comme les afficheurs et les stations sonores placés dans des sites à haute visibilité dans la commune ;
- Anticiper sur les impacts et les dégâts pour préparer et coordonner la riposte ou la réponse en cas de crise grâce à des données fiables recueillis en temps réel (informations spatiales et données recueillies in situ, grave au système d'information géographique), et d'avoir recours aux nouvelles technologies informatiques pour améliorer les outils de mesure et de collecte, l'analyse et la diffusion des données
- Une meilleure gestion des moyens et des opérations engagées par les différents intervenants et de l'état de l'infrastructure de desserte de la commune.

Par ailleurs, l'un des défis de la mise en place de ce système a été son montage juridique et institutionnel afin d'en assurer le fonctionnement, la maintenance et la durabilité. Bien que la loi n°91-39 relative à la lutte contre les calamités, à leur prévention et à l'organisation des secours fixe les modalités d'élaboration et d'application du plan national et des plans régionaux en cas de crise, cette loi reste limitée au niveau des mesures préventives (notamment pour la mise en place et la gestion des systèmes d'alerte précoce qui nécessitent une coordination et une identification claire des rôles des multiples d'intervenants utilisant ce système) et demeure marquée par une forte centralisation du pouvoir décisionnel, une dispersion des actions entreprises entre une multitude d'intervenants nationaux et régionaux et par une faible coordination des composantes de gestion des risques de catastrophes en faveur du développement durable. Rappelons aussi que la loi régissant la RRC et son décret d'application n° 93-942 du 26 avril 1993 (tel que modifié par décret n° 2004 -2723 du 21 décembre 2004) ne prévoient qu'une commission nationale de lutte contre les calamités siégeant à Tunis et présidée par le ministre de l'Intérieur et des commissions régionales, au niveau de chaque gouvernorat, présidée par le Gouverneur. Or, pour mieux prévenir et répondre à une situation de crise, les municipalités se doivent de jouer leur rôle majeur de prestataire de services de première ligne auprès des populations notamment pour prévenir, répondre et gérer les situations de crise. Ainsi et pour répondre à ces défis en tenant en compte aussi de la voie ouverte par le processus de décentralisation suite à l'entrée en vigueur du code des collectivités locale en mai 2018, et dans un contexte fortement impacté par la pandémie de la COVID-19, les autorités tunisiennes ont procédé à la mise en place de moyens de lutte inédites en se basant sur le droit existant. Pour la première fois

depuis l'instauration de la loi de 1991, le gouvernement tunisien a autorisé la création de sous-commissions locales de lutte contre les catastrophes à l'échelle de la délégation en vertu de la circulaire du ministre de l'Intérieur numéro O7 en date du 11 mai 2020. Cette circulaire a ainsi invité les délégués à créer chacun dans le cadre de sa délégation une sous-commission RRC, où la délégation est l'autorité de tutelle et qui a pour attributions (i) la mise à jour et l'actualisation des données relatives aux ressources humaines et matérielles nécessaire à la prévention, à la lutte contre les catastrophes et à l'organisation des secours; (ii) l'établissement des plans techniques d'intervention ; (iii) la mise en application des plans en coordination avec la Commission régionale ; et (iv) la prévention des catastrophes et la participation à l'organisation des secours. Ainsi, en vertu de cette circulaire et grâce aussi au fort plaidoyer mené par le projet auprès des décideurs locaux, régionaux et nationaux concernés pour accélérer l'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif légal, le gouverneur de Jendouba a pris la décision en date du 15 mai 2020, de créer une sous-commission locale de prévention et de lutte contre les catastrophes et l'organisation des secours couvrant la délégation de Ain Drahem. Cette décision a permis non seulement l'établissement de ladite sous-commission, mais a surtout permis d'offrir un cadre légal de concertation sur les dispositions de gestion du système d'alerte précoce mis en place à Ain Drahem. Ce dernier sera géré par la commune de Ain Drahem moyennant la signature d'un protocole cadre entre la municipalité et le gouvernorat à côté d'un ensemble d'autres protocoles avec les différents intervenants (notamment l'INM) ayant pour objectif de faciliter l'implantation ; la gestion et le bon fonctionnement du SAP. L'ensemble des textes de protocoles ont été développés et mis à la disposition des autorités aussi bien locales que régionales, grâce à l'appui du projet.



5. Mise en place de salles de réduction des risques au niveau communaux

« Les gouvernements nationaux et fédéraux continuent de jouer un rôle essentiel pour ce qui est de favoriser, de guider et de coordonner l'action, mais il est nécessaire de donner aux autorités et aux collectivités locales les moyens de réduire les risques de catastrophe, y compris en leur accordant des ressources, en prenant des mesures d'incitation et en les laissant prendre des décisions ». Dans cette optique, la mise en place d'espace de coordination ou de gestion des crises, à l'instar des salles de réduction des risques mises en place dans les communes de Ain Drahem et Tataouine, ont constitué une autre mesure fondamentale pour assurer une gouvernance optimale des catastrophes, y compris pour un meilleur relèvement. Ainsi, et grâce à l'accompagnement apporté aux deux communes, deux salles de gestion des risques entièrement équipées, ont été mises en place et sont aujourd'hui pleinement fonctionnelles.

Ces salles qui sont basées à la direction locale de l'office national de la protection civile pour Ain Drahem,



Salle de gestion des risques de Ain Drahem



Salle de gestion des risques de Tataouine

et au siège du gouvernorat pour Tataouine, permettent désormais de dépasser les clivages sectoriels, de faciliter la gestion des crises, de mieux organiser la réponse en renforçant la coordination entre les autorités locales elles-mêmes et avec les autorités régionales et nationales. Ces deux salles servent non seulement d'espace de coordination des crises dans les municipalités respectives, mais offrent surtout et à plus long terme un cadre pour la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action local de réduction des risques tels que planifiée et identifiée par les acteurs locaux eux-mêmes et l'intégration de cette composante dans les plans de développement locaux. A Ain Drahem, la salle de gestion des risques loge aussi le SAP et sert en plus, comme espace de suivi et de mise en œuvre de ce système d'alerte. Ses équipements et ses installations permettent aux différents membres du comité local des crises de pouvoir bénéficier d'un outil indispensable à la RRC ce qui permet d'une part le renforcement des capacités locales en RRC et l'augmentation, d'autre part, du niveau de résilience des communautés.



6. Les opérations blanches pour tester et renforcer la coordination entre les intervenants

Investir dans des systèmes de prévision et d'alerte rapide multirisques et multisectoriels axés sur la population, élaborés dans le cadre de processus participatifs et répondant aux besoins des utilisateurs a été l'un des objectifs du projet en alignement à la quatrième priorité du cadre de Sendai. Le dispositif de réduction des risques des catastrophes mis en place dans les communes de Ain Drahem et Tataouine a répondu à cet impératif et a été testé à travers la mise en place de deux opérations blanches visant à évaluer la performance de ces dispositifs pour chacune des communes. Dans ce cadre, les acteurs en charge de coordonner des interventions de secours en cas de crise ont pris part à deux exercices d'opérations blanches pour tester le niveau de fonctionnalité du système d'alerte précoce liés aux feux de forêts dans la municipalité d'Ain Drahem et aux inondations dans la municipalité de Tataouine. Les acteurs ont bénéficié d'un accompagnement spécifique pour appréhender les principes des exercices de simulation, comprendre les différentes étapes nécessaires à la mise en œuvre (planification, organisation et suivi), définir le rôle de chaque acteur dans la conduite de l'exercice (leadership, facilitation, évaluation/observation, logistique, media, communautés, etc.) et ce dans une optique de renforcement des capacités opérationnelles de préparation et réponse aux situations d'urgences.

Résultats transversaux, bonnes pratiques et leçons apprises



Stratégie de communication sur la RRC

L'action de la Priorité 1 du cadre de Sendai invite à promouvoir les stratégies nationales axées sur le renforcement de l'éducation et la sensibilisation à la réduction des risques de catastrophe, y compris les informations et les connaissances en matière de risques, en organisant des campagnes, en faisant appel aux médias sociaux et en mobilisant les collectivités, tout en tenant compte des particularités et des besoins des publics visés. La stratégie locale de communication à l'horizon 2023 élaborée par la commune de Ain Drahem a répondu à cet appel à travers le double objectif (i) d'amélioration de la résilience des citoyen-es d'Ain Drahem à travers la communication sur l'offre de services municipaux répondant à leur besoins particulièrement dans une situation de crise (ii) de



renforcement du positionnement de la municipalité d'Ain Drahem dans l'écosystème des acteurs lié à la réduction des risques des catastrophes naturelles au niveau local et régional. Avec cette stratégie assortie d'un plan d'action incluant des fiches d'action budgétisées, la commune peut s'appuyer sur ce nouvel outil afin de piloter efficacement ses activités de communication avec la perspective de se positionner comme une source fiable et incontournable d'information autour de la réduction des risques de catastrophes et renforcer ainsi la culture du risque parmi la population. Par ailleurs et en lien avec la pandémie de la COVID, cette stratégie a été rapidement mise à profit pour répondre à cette crise : un plan de communication Covid19 a été élaboré spécifiquement au contexte épidémiologique de la commune, afin de mieux communiquer sur les gestes barrières pour la limitation de la propagation du virus et doter la population des informations et des dispositions prises dans le cadre de la riposte à cette pandémie.



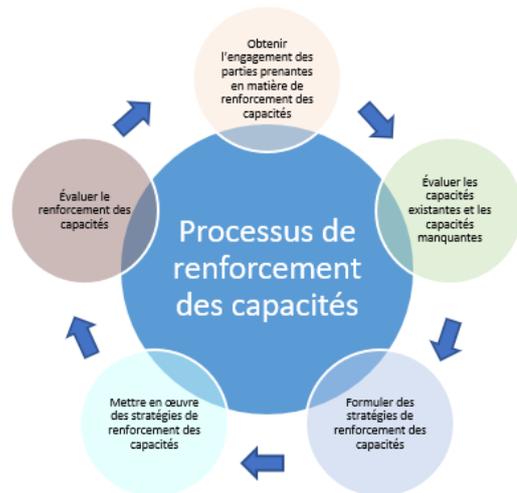
Etude sur les liens entre la décentralisation et la réduction de risques de catastrophes et Guide pratique de sensibilisation à la RRC à l'usage des communes en Tunisie

Si le code des collectivités locale promulgué en avril 2018, ouvre la voie à une démocratie participative et pose les premières balises institutionnelles de la cohérence entre les différentes échelles territoriales en matière de planification et de développement, ce code ne traite pas explicitement de la question du risque, ni celle des catastrophes. De ce fait, même si le code offre de nouvelles prérogatives aux municipalités, ces dernières n'ont jusqu'ici pas de responsabilité établie dans l'intervention et la réduction des risques de catastrophes ; cette responsabilité relève toujours de par la loi du pouvoir central, des autorités régionales déconcentrées (gouverneur, délégué), et des commissions nationales et régionales désignées ; Or, « *pour réduire les risques de catastrophe, il faut que les responsabilités soient partagées entre le gouvernement central, les autorités, secteurs et intervenants compétents au niveau national et les structures décentralisées, compte tenu de la situation du pays et de son système de gouvernance* ». C'est dans ce cadre et afin d'étudier les barrières à une réduction de risque « décentralisée » que le projet a mené une analyse sur les liens entre la décentralisation et la gouvernance de la RRC au niveau local. Cette étude a permis de confirmer les limites du cadre institutionnel et réglementaire en matière de RRC (y compris le CCL), mais surtout de confirmer l'idée que la question de la réduction des risques de catastrophes, reste tributaire de la capacité de gouvernance des collectivités locales d'une manière générale (y compris moyens humains et financier), et va au-delà de la seule question de la gestion du risque, et ce aussi, dans la mesure où la RRC est à la croisée des chemins des différentes politiques de développement local puisqu'elle est indissociable des problématiques d'aménagement urbain, de gestion foncière, de gestion raisonnée des sols, d'un développement harmonieux et respectueux de l'environnement. L'enjeu pour les communes est donc d'arriver à intégrer les risques liés aux catastrophes et au changement climatique dans leur planification locale pour se mettre sur la voie d'un développement résilient. Dans ce cadre, et suite à cette étude, une note d'orientation faisant état de huit recommandations au niveau central pour faciliter et renforcer la gouvernance en matière de RRC et 10 pistes d'action pour améliorer l'appropriation et l'intégration de la RRC par les communes, a été développée avec les communes. De même, et afin d'offrir aux acteurs un outil didactique pour faciliter l'intégration de la RRC dans les processus de planification, un guide a été aussi produit à l'issue de ce processus ; Il s'adresse particulièrement à l'ensemble des élus et techniciens municipaux, de même qu'aux associations locales, professionnels du développement et collectifs d'usagers de services pour leur permettre de prendre en compte systématiquement les problématiques de la RRC dans toutes les sphères du développement concernées.



Programme d'assistance technique et de renforcement des capacités

Favoriser l'acquisition des connaissances et le renforcement des capacités pour accroître l'engagement et l'appropriation de ceux qui interviennent dans la réduction des risques de catastrophe à tous les niveaux est l'une des actions prioritaires identifiées par le cadre de Sendai. Le programme d'assistance technique et de renforcement de capacités développé et mis en œuvre dans le cadre du projet d'appui aux communes de Ain Drahem et Tataouine rentre dans ce cadre et a été mené parallèlement et sans discontinuité tout au long de la mise en œuvre du projet. En effet, et partant du principe que le simple transfert de connaissance ou de savoir, ne garantit pas à lui seul la mobilisation et l'engagement des acteurs autour d'un objectif commun, ni la durabilité de l'action, le programme a été pensé et articulé autour du principe de « transformation » et selon les étapes reflétées ci-contre. Ainsi, le démarrage de ce programme a d'abord été initié par la création de comités locaux de RRC au niveau de chaque municipalité et ce, comme préalable pour garantir l'appropriation locale de l'initiative et la participation active des acteurs tout au long des processus de concertation pour le développement des outils d'aide à la planification et à la décision (Evaluation des vulnérabilités et des risques, élaboration des stratégies locales, mise en place du SAP etc.). Les travaux de ces groupes appuyés par l'expertise de la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge (FICR) en matière de mobilisation communautaire, a permis, dans une première mesure, d'évaluer sur la base des 4 priorités du cadre de Sendai, les capacités existantes des communes en matière de RRC et d'identifier les besoins en renforcement des capacités. Ceci a conduit, dans une seconde mesure, à l'établissement et à la mise en œuvre du plan de renforcement de capacité qui a permis à ces communes d'être dotées non seulement de connaissances théoriques en matière de RRC, mais surtout d'outils pratiques et concrets pour mieux intégrer cet axe dans leurs processus de planification et de développement et qui ont été utilisés dans la mise en œuvre du projet et pour en atteindre les résultats prévus. C'est dans ce cadre, que les représentant-es de plus d'une quarantaine d'institutions au niveau des deux communes ont bénéficié du programme d'assistance technique et de renforcement de capacités sur dix thématiques en lien avec la RRC (Le suivi et l'évaluation des projets communaux, L'Intégration de la Réduction des Risques de Catastrophes dans la planification des projets communaux, L'alerte et l'action précoce, La planification des projets par la gestion axée sur les résultats, Les techniques de la mobilisation sociale, Les outils de l'évaluation des vulnérabilités et des capacités (EVC) pour la réduction des risques de catastrophes, La planification Urbaine et locale en intégrant les mesures relatives à la Réduction des Risques de Catastrophes, La Réduction des Risques de Catastrophes : Analyse des aspect préventifs et ceux d'interventions , La planification stratégique en intégrant des mesures relatives à la Réduction des Risques de Catastrophes, Formation des formateurs sur la méthodologie d'évaluation post catastrophe et élaboration des plans de relèvement) et disposent désormais des compétences nécessaires pour contribuer à la promotion de la gouvernance locale de la RRC sur la base d'une gestion intégrée des risques.



Zoom sur l'approche des Evaluations des Vulnérabilités et Capacités

L'Évaluation des Vulnérabilités et des Capacités (EVC) est l'un des outils d'évaluation adopté par la FICR en vue d'appréhender la nature des risques auxquels une communauté est exposée, d'en comprendre l'origine et les impacts potentiels et permettre aux acteurs concernés d'identifier les mesures d'atténuation. Fondée sur une approche participative et inclusive, le processus d'EVC consiste à collecter, analyser et systématiser les informations de façon structurée et significative, afin



de diagnostiquer les risques auxquels la communauté doit faire face, les capacités existantes, et les actions à entreprendre pour réduire sa vulnérabilité et augmenter ses capacités de résilience. Dans le cadre du projet d'appui aux communes de Ain Drahem et Tataouine, cette approche a été utilisée pour diagnostiquer et fournir une compréhension détaillée et holistique du contexte des deux communes, des risques et des facteurs sous-jacents, des acteurs impliqués, des problèmes rencontrés par les populations directement ou indirectement affectées par le risque ainsi que les stratégies mises en place pour réduire ce risque. Ainsi, et en se basant sur la méthodologie de l'apprentissage par l'action, 32 participants de la commune de Ain Drahem et 20 participants de Tataouine ont pris part d'abord à deux ateliers de formation sur la méthodologie et les principes de l'Évaluation des Vulnérabilités et des Capacités, lors desquels onze outils appliqués dans les recherches sociales participatives ont été présentés et testés sur le terrain par les participants dans le cadre des EVC réalisées dans une deuxième phase, dans 6 quartiers vulnérables (identifiés comme zones pilotes) des deux communes.



Intégration du genre et le Leave No One Behind

Plusieurs études ont confirmé que les hommes et les femmes ne sont pas égaux devant une situation de crise. Le niveau de vulnérabilité des hommes et des femmes aux risques de catastrophe varie selon le type de catastrophe et l'accès de chacun aux ressources qui permettent de renforcer sa résilience et son relèvement. L'intégration du genre et de la « people centered approach » ont été l'un des fils conducteurs de la mise en œuvre



du projet d'appui aux communes de Ain Drahem et Tataouine. En effet, l'évaluation de la vulnérabilité menée à Tataouine a montré que les femmes, surtout les femmes âgées, veuves, divorcées et/ou mères célibataires sont les plus touchés lors de la survenue d'un événement extrême. Celles-ci se trouvent souvent dans une situation de dépendance vis-à-vis leurs maris et/ou de leurs familles, donnant lieu à un accès plus limité à l'éducation, au marché du travail et donc à l'autonomie financière, et les exposant ainsi à un risque de pauvreté plus important qui diminue encore plus leurs capacités de résilience. A Ain Drahem et de par leurs activités quotidiennes dans l'agriculture familiale d'autosubsistance pratiquées dans des conditions climatiques rudes et sur des sols menacés en permanence par l'érosion, les femmes de la commune, sont des témoins directs des risques qui menacent leur environnement et font partie des

catégories les plus vulnérables et les plus exposées aux risques de catastrophes. Malgré cet état de fait, l'implication des femmes aux efforts locaux pour la réduction des risques de catastrophes et leur rôle de leadership dans le renforcement de la résilience de la communauté sont souvent restés négligés et leur participation dans les processus décisionnels est restée très souvent limitée. Le projet a accordé une attention particulière à l'intégration du genre dans la mise en œuvre des actions prévues. Le travail effectué dans les deux communes en termes d'analyse et d'évaluation des vulnérabilités et des risques a permis d'abord de prendre en considération les besoins des populations vulnérables durant toutes les étapes du processus, afin que leurs voix et leurs besoins soient pris en considération et a contribué significativement à sensibiliser les acteurs locaux sur l'importance de l'intégration du genre dans les processus de planification et de faire participer les communautés vulnérables (y compris les jeunes, les personnes en situation d'handicap, etc.) dans les processus décisionnel ; à titre d'exemple, les stratégies locales RRC développées par les communes tiennent compte de cet aspect et inclus des actions visant à renforcer la participation égalitaire ; il en est de même pour le système d'alerte précoce qui inclus un outil de notification par SMS au profit des personnes en situation d'handicap et/ou habitant des zones isolées et difficiles d'accès.



Renforcement de la gouvernance locale pour l'intégration de la réduction des risques dans les processus de planification et de développement

Le renforcement de la gouvernance, particulièrement au niveau local est indispensable pour doter les communes des capacités à agir. De la gouvernance dépend la volonté et l'aptitude des différents acteurs nationaux, régionaux et municipaux à prévenir et à coordonner leurs actions en vue de réduire le risque de catastrophe dans un contexte où les vulnérabilités sont d'ordre multiples et croissantes (vulnérabilité climatique, pauvreté, impact de la crise de la COVID-19, etc.) et impacte aussi bien la vie des populations que leurs biens et moyens de subsistance. Le projet d'appui au renforcement des capacités locales pour la réduction des risques de catastrophes dans les communes de Ain Drahem et Tataouine est porteur de plusieurs enseignements dans ce sens. En effet, le projet s'est voulu innovant de par les approches et les méthodes appliquées pour sa mise en œuvre. Le projet a rompu avec les approches « descendantes » dans le sens où il a été pensé et implémenté avec et grâce à l'implication active des parties prenantes au niveau communal, y compris les populations locales et comme ce fut le cas pour l'évaluation des vulnérabilités et des capacités ou encore le développement des stratégies locales de réduction des risques. Le projet a permis de mettre en place des outils pour recenser et évaluer systématiquement les risques et leurs impacts, notamment sur les décisions d'investissement public et privé. Ceci a pu être réalisé grâce à :

- Une approche territoriale adaptée au contexte local visant à réduire les risques climatiques et les risques de catastrophe, de renforcer la coordination institutionnelle et de réduire les facteurs de vulnérabilité à l'échelle locale ;
- Une approche participative, à travers l'implication active des parties prenantes au niveau local, régional et national dans la définition du projet et des actions d'amélioration de la gouvernance locale en matière de RRC ;
- Une approche de développement inclusif, consistant en l'identification par les populations locales des problématiques des risques de catastrophes auxquelles elles font face et des mesures d'atténuation ;
- Une approche fondée sur le transfert des connaissances et le renforcement des capacités pour une meilleure appropriation, engagement et durabilité.

Le projet s'est également fortement investi dans le renforcement du plaidoyer et du leadership sur les questions liées à la RRC et a pu initier au sein des communautés locales une réflexion profonde autour de leur rôle en tant qu'agent clé du développement local. Ayant pris conscience, à travers les divers processus menés, que l'impact des événements extrêmes dépendait en grande partie des choix de développement opérés en amont, les acteurs ont saisi les opportunités des espaces de dialogue, d'échange et de partage de connaissances créé dans le cadre du projet pour envisager la question de la réduction des risques en tant que moyen d'adaptation aux changements climatiques, mais surtout comme levier d'un développement plus résilient, respectueux des droits de l'homme et fondé sur les principes de la sécurité humaine. L'intégration de la réduction des risques dans les processus de planification, n'est plus une notion « abstraite » grâce au processus de renforcement des capacités mis en œuvre ; les acteurs des deux communes sont désormais dans la capacité d'apporter des examens critiques sur leurs choix de développement, non seulement dans la perspective de réduire les risques existants mais surtout dans la perspective de minimiser la création de nouveaux risques de catastrophe.



Stratégie nationale de réduction des risques de catastrophe

La gouvernance des risques des catastrophes s'est posée avec une acuité certaine en Tunisie et ailleurs dans le monde avec la pandémie de la COVID-19 qui a ébranlé une économie nationale fragilisée et a exacerbé des tensions politiques et sociales latentes. La crise liée au COVID-19 est venue amplifier des problématiques déjà posées par les changements climatiques. L'ensemble de ces phénomènes ont mis à mal le développement durable de la Tunisie et ont souligné davantage la nécessité de se doter d'une vision claire du développement intégrant les risques de catastrophes et d'acteurs et institutions disposant des capacités nécessaires pour répondre à des situations de chocs et de crises afin de renforcer la résilience socio-économique des populations et des écosystèmes. Dans ce cadre, l'élaboration de la Stratégie Nationale de Réduction des Risques de Catastrophe de la Tunisie à l'horizon 2030 et de son plan d'action, entreprise par le ministère de l'environnement avec l'appui du PNUD depuis aout 2020 s'est présentée comme une réponse à la nécessité de se doter d'une vision qui ne se limiterait pas à adresser les risques d'origines naturelles ou anthropiques dans leurs diversités, mais qui s'inscrirait dans un cadre global et cohérent de gouvernance appelant des outils de veille, de réponse, de suivi et d'évaluation et de relèvement post-catastrophes. M'élaboration de la SNRRC est une application de l'une des recommandations majeures de la résolution 2006/63 du Conseil Économique et Social des Nations Unies et des résolutions 56/195, 58/214 et 58/215 de l'Assemblée Générale des Nations Unies. La stratégie adresse également le cinquième objectif du Cadre de Sendai pour la RRC 2015-2030 relatif à la nécessité de « Augmenter substantiellement le nombre de pays ayant une stratégie nationale de RRC ainsi que des programmes locaux de réduction des risques de catastrophe ». La stratégie nationale RRC assortie de son plan d'action, a été élaborée sur la base des priorités nationales en la matière, des politiques publiques concernées et du contexte national actuel en termes de la planification sectorielle tout en tenant compte du processus de décentralisation et



développement des capacités de collectivités locales. D'un autre côté, la SNRRC a été basée sur les orientations internationales (agenda 2030, cadre de Sendai, accord de Paris, etc..) auxquelles la Tunisie adhère, ainsi que sur la base des bonnes pratiques existantes dans des autres pays et régions. Le processus d'élaboration de la stratégie a été conduit sur la base de consultations permanentes avec les acteurs nationaux, régionaux et locaux pour le développement de ses objectifs, axes et plan d'actions. Tout ce processus, couronné par le développement de la SNRRC, a permis d'ériger la problématique centrée sur la RRC en priorité nationale, multisectorielle et pluridisciplinaire intégrant la diversité d'acteurs concernés (État et autorités déconcentrées, acteurs décentralisés, partenaires techniques et financiers, recherche-développement, secteur privé, organisations de la société civile). La mise en œuvre de la stratégie nationale pour la réduction des risques de catastrophes restera conditionnée par l'engagement rapide de réformes normatives et institutionnelles afin de créer un environnement propice à la gestion des risques de catastrophes et pour accélérer les investissements publics et privés dans des projets d'adaptation et d'atténuation prenant en considération les risques. La mise en œuvre de la stratégie nécessitera une planification intégrée, cohérente et rigoureuse, d'un cadre normatif et institutionnel adéquat et agile, de capacités techniques et technologiques affirmées et bien évidemment de mécanismes de financement conséquents.