



WORKING
PAPER N° 4

PRÉPARATION AUX CATASTROPHES DANS LES PAYS TOUCHÉS PAR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : L'EXEMPLE DES INONDATIONS À N'DJAMENA (TCHAD)

DÉCEMBRE 2025

PRISCA NANDOUMABE COORDINATRICE DU CENTRE DE RECHERCHE DE DROIT TCHADIEN BUCOFORE DEPUIS 2019, PRISCA NANDOUMABE EST JURISTE, CHERCHEUSE ET ANALYSTE GENRE.

DR. CÉCILE PETITDEMANGE DOCTEURE EN SCIENCE POLITIQUE ET EN ANTHROPOLOGIE, CÉCILE PETITDEMANGE TRAVAILLE AU TCHAD DEPUIS 2015.



SOMMAIRE

Acronymes et abréviations p.4

1. INTRODUCTION P.5	Contexte général	5
	Objectifs de l'étude	9
	Méthodologie	9
2. DE LA GESTION DE LA CATASTROPHE À LA GESTION DU RISQUE : VERS UN LENT CHANGEMENT DE PARADIGME P.11	Vers une structuration du cadre de réponse	11
	Le rôle des acteurs institutionnels : entre dépendance au sentier et volonté réformatrice	14
	Le rôle structurant mais limité des partenaires techniques et financiers	17
3. LA GESTION DES RISQUES D'INONDATION : UN DÉFI POLITIQUE AUTANT QUE TECHNIQUE P.19	Les défis institutionnels dans la coordination et le partage de l'information sur les risques	19
	Les limites du ciblage et efforts de centralisation via le Registre social unifié	20
	Les dynamiques politiques autour des projets de lutte contre les inondations	20

4. PARTICIPATION CITOYENNE ET RE-CONFIGURATION DE LA GOUVERNANCE DU RISQUE

P.23

Culture du risque : obstacles sociaux et comportementaux	23
Associations locales, un rôle clé dans les dynamiques de prévention et de gestion	24
Le rôle des associations comme lanceurs d'alerte	26
La digue de protection du 9 ^{ème} arrondissement comme forme de gouvernance hybride du risque	26
Quelle approche communautaire ? Entre autonomisation locale, formalisation et risque de récupération	28

5. SÉCURITÉ HUMAINE ET RISQUES MULTIPLES : DES VULNÉRABILITÉS CUMULÉES DANS LA GESTION DES INONDATIONS

P.29

Les infrastructures comme sources de conflits de voisinage	30
Des vulnérabilités faiblement prises en charge	31

CONCLUSION

32

RECOMMANDATIONS

33

BIBLIOGRAPHIE

34

AVIS DE NON-RESPONSABILITÉ :

Ce document de travail a été produit pour examen par le réseau REcAP. Il a été préparé par une équipe de recherche indépendante dans le cadre du document de travail intitulé « Création d'un partenariat de collaboration entre plusieurs parties prenantes pour la prévention des conflits et de l'extrémisme violent au Sahel ». Les auteurs sont seuls responsables du contenu de ce rapport et les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement celles du réseau REcAP.

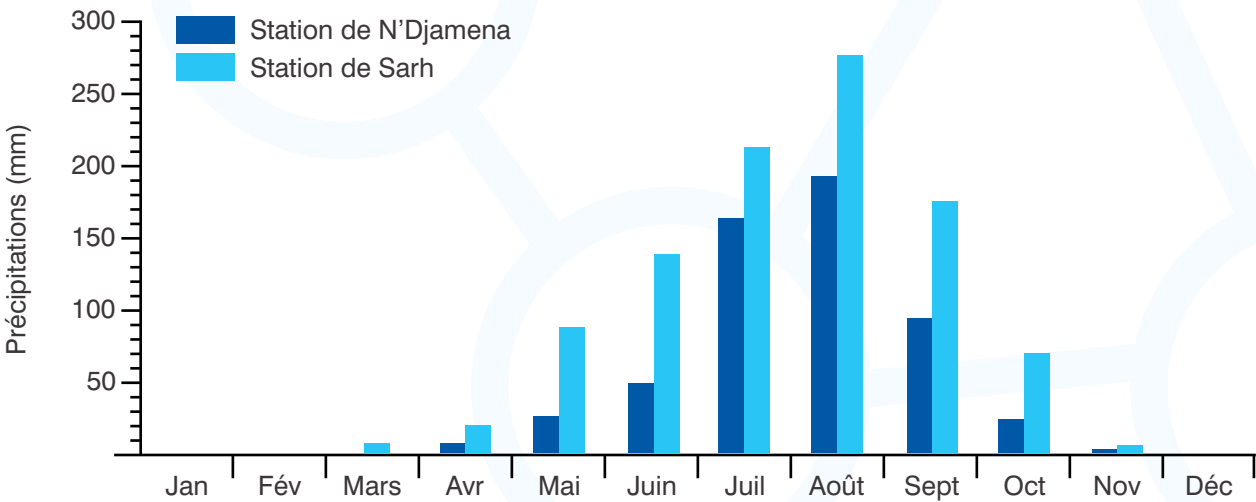
ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ANAM	Agence nationale de la météorologie
CDA	Comité départemental d'action
CERF	Fonds central d'intervention d'urgence des Nations unies
CNARR	Comité national d'accueil et de réinsertion des réfugiés et rapatriés
CONASI	Commission nationale d'assistance aux sinistrés des inondations
CPA	Comité provincial d'action
DGPC	Direction générale de la protection civile
DPC	Direction de la protection civile
DRE	Direction des ressources en eaux
EIC	Équipes d'interventions communautaires
EWS	Early Warning Services
GATI	Gouvernance et approche territoriale intégrée
MATHU	Ministère de l'Administration du territoire, de la Gouvernance locale et de l'Aménagement du territoire
ONASA	Office national de sécurité alimentaire
PAC	Plans d'action communautaire
PACIN	Projet d'appui à la crise d'inondation
PILIER	Projet Intégré pour la Lutte contre les Inondations et la Résilience Urbaine
PLIM	Projet de lutte contre les inondations
RSU	Registre social unifié
SGRI	Service de gestion des risques d'inondation
SISAAP	Système d'information sur la sécurité alimentaire et d'alerte précoce

D'abord, le réseau hydrologique du Chari-Logone exerce une influence déterminante sur les inondations. Ce bassin est caractérisé par un régime hydrologique marqué par une crue annuelle, qui commence dès les premières pluies de mai-juin, s'intensifie en juillet et atteint un pic en octobre, avant de décroître progressivement à partir de fin octobre jusqu'en mai (Nour Abdallah, 2019). Lors de cette crue, le fleuve Chari déborde et envahit les plaines inondables comme la dépression de Massenya et le Yaéré (voir carte ci-dessus). Il est important de noter que les crues peuvent survenir sans précipitations locales à N'Djamena, car les pluies dans le sud du bassin (régions de Sarh et Manda) mettent deux à trois semaines pour atteindre la capitale. Cette dynamique explique pourquoi des inondations peuvent survenir même par temps sec dans la région. Le débit maximal observé dans la plaine de N'Djamena a atteint 5 160 m³/s (Gouataine Seingue, 2023), et la crue centennale de 1961, la plus forte depuis 1933, a été mesurée à 9,10 mètres. Des crues significatives ont également été observées plus récemment, avec un pic de 8,14 m en 2022 et 8,18 m en 2024.

Par ailleurs, les caractéristiques pluviométriques de la région ont fortement évolué au fil des décennies. Après une période humide dans les années 1950-1960, une sécheresse sévère a marqué les années 1970-1980. Depuis les années 1990, une variabilité accrue des précipitations est observée, avec une tendance à des hauteurs plus élevées et à des épisodes plus intenses (Alhassane et al., 2014). À N'Djamena, les précipitations annuelles varient fortement, entre 226 mm en 1984 et 711 mm en 2006, avec une moyenne de 544 mm. À Sarh, à l'extrême sud-est du pays, on observe des extrêmes allant de 641 mm à 1 276 mm, avec une moyenne de 972 mm.

GRAPHIQUE 1 : MOYENNE MENSUELLE DES PRÉCIPITATIONS À N'DJAMENA ET SARH DE 1984 À 2014



Source : M. Nour Abdallah, 2019.

Les pluies peuvent aussi être très violentes : par exemple, le 2 août 2022, il est tombé 160 mm en une seule journée à N'Djamena, soit l'équivalent d'une année de précipitations. Cependant, les capacités de prédiction météorologique de ces événements extrêmes restent limitées : le faible maillage territorial et la qualité insuffisante des données des stations météorologiques rendent difficile la modélisation et la prévention efficace des risques (Plan national d'adaptation au changement climatique, République du Tchad, 2022).

Un autre facteur aggravant est la morphologie de la ville de N'Djamena. Elle est située sur une plaine alluviale très plate, avec une pente orientée vers le nord, et non vers le fleuve Chari, ce qui entrave l'écoulement naturel des eaux (Beller, 1990 ; Dobingar, 2001, provoquant une stagnation prolongée des eaux dans certains quartiers lors des crues. De plus, dans les rares zones légèrement vallonnées comme celles observées dans le 7^e arrondissement, les parties basses, où se forment des mares, fragilisent les habitations construites à proximité de ces zones humides (Mahamat Nour et al., 2021).

Enfin, le type de sol accentue la gravité des inondations. Les sols de N'Djamena, à dominante argilo-limoneuse, gonflent au contact de l'eau, deviennent imperméables, empêchent l'infiltration et favorisent le ruissellement. De plus, cette caractéristique affaiblit les fondations des bâtiments, les rendant plus vulnérables aux effondrements pendant les périodes humides.

**IL EST TOMBÉ
160 MM EN UNE
SEULE JOURNÉE À
N'DJAMENA, SOIT
L'ÉQUIVALENT
D'UNE ANNÉE DE
PRÉCIPITATIONS**

FACTEURS DÉMOGRAPHIQUES ET URBAINS DES INONDATIONS À N'DJAMENA

La vulnérabilité de la ville de N'Djamena face aux inondations s'explique autant par des facteurs physiques que par des dynamiques démographiques et urbaines. Historiquement, N'Djamena a été construite dans une zone naturellement marécageuse, au confluent de fleuves Chari et Logone, ce qui la rend particulièrement exposée aux inondations. Cette configuration géographique s'est combinée à une croissance urbaine rapide et non maîtrisée. D'une superficie de seulement 570 hectares en 1950, la ville s'est rapidement étendue pour atteindre 4 515 hectares en 1984, puis 7 120 hectares en 1999, avant d'atteindre près de 40 000 hectares en 2016 (Kem Allathe, Tob-Ro et al., 2021). Cette expansion s'est accompagnée d'un taux de croissance démographique élevé, d'environ 5 % par an selon le Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH, 2009). La population est ainsi passée de 1 207 596 habitants en 2013 à environ 1 699 208 habitants en 2020, représentant près de 45 % de la population urbaine nationale et 10 % de la population totale du pays (Hemchi et al., 2021). Cette croissance démographique rapide exerce une forte pression sur le territoire urbain, avec un développement souvent anarchique. Selon la Banque mondiale (2023), plus de 60 % des quartiers de N'Djamena sont précaires, implantés dans des zones inondables, sans infrastructures adéquates de drainage. En effet, plus de 90 % de la surface de la ville est exposée à un risque d'inondation, accentué par l'absence d'infrastructures de base telles que des systèmes d'assainissement, des voiries adaptées ou des digues stables (Banque mondiale, 2023).

Malgré un plan d'urbanisme élaboré en 1996 visant à orienter le développement de la ville vers les zones non inondables (côté ouest), la croissance urbaine s'est principalement étendue en direction des zones inondables, en contradiction avec les recommandations initiales (Dobingar, 2001). Cette extension rapide s'est réalisée sans aménagements préalables garantissant la sécurité, l'assainissement et la salubrité des nouveaux quartiers. Un exemple significatif est le 9^e arrondissement, dont la population a triplé entre 2009 et 2022, passant de 74 000 à près de 230 000 habitants. Situé entre les fleuves Chari et Logone, ce quartier est pourtant à haut risque d'inondation. Par ailleurs, les zones habitées situés en amont du Chari et du Logone ne bénéficient pas encore de protections similaires, laissant une grande partie de la ville exposée aux inondations pluviales (Kem Allathe et al., 2023).

CARTE 2 : INTERFACE FLEUVE-VILLE

LE CHARI, SON BASSIN VERSANT ET SES AFFLUENTS



Source : Reproduction à partir de la carte Open Street Map 2022 et de la carte du bassin versant du Chari sur Wikimedia (2010)

LE CHARI DANS LA VILLE DE N'DJAMENA



Source : A partir de la carte Open Street Map 2022

ZONE D'ETUDE



Source : A partir d'image satellitaire, juin 2022, Google Earth Pro

 En haut à droite : Zone d'étude

ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES INONDATIONS

ON PASSE D'UNE LOGIQUE DE RÉPONSE AUX CATASTROPHES, À UNE APPROCHE PLUS INTÉGRÉE DE GESTION ANTICIPÉE DES RISQUES

Depuis les inondations majeures de 2022, un tournant progressif est observé dans l'approche institutionnelle de la gestion des inondations à N'Djamena. On passe d'une logique de réponse aux catastrophes, à une approche plus intégrée de gestion anticipée des risques. Le cadre réglementaire du Tchad en matière de gestion des catastrophes naturelles est relativement étoffé. Plusieurs documents de planification ont été adoptés ces dernières années, tels que :

- le *Plan d'action national de renforcement des capacités pour la réduction des risques de catastrophes* (2015–2020) ;
- le *Plan d'actions pour la mise en œuvre du cadre national pour les services climatiques* (2016–2020) ;
- la *Stratégie nationale pour la gestion des risques de catastrophes* (2020) ;
- le *Plan national d'adaptation* (2022) ;
- le *Plan de contingence multisectoriel* (2017, révisé en 2022).

Toutefois, l'écart persistant entre les intentions stratégiques et leur mise en œuvre sur le terrain constitue une limite majeure. La difficulté n'est pas tant l'élaboration de textes que leur application effective. La plupart de ces documents peinent à être traduits en actions concrètes, faute de moyens techniques, humains et financiers, et en raison d'un manque de coordination intersectorielle et de capacités locales très limitées. Les inondations de 2022 ont cependant entraîné une prise de conscience, poussant le gouvernement à engager des discussions importantes sur le cadre d'action, notamment :

- la révision annuelle du plan de contingence spécifique aux inondations ;
- l'élaboration d'une stratégie nationale de protection contre les inondations ;
- l'élaboration d'un avant-projet d'une loi nationale sur la protection civile ;
- l'actualisation du plan d'organisation des secours du Tchad (Plan OR-SEC)

Par ailleurs, certains dispositifs émergent, comme la création en 2022 d'une Direction générale de la protection civile, la mise en discussion d'un centre national de gestion de crise, la constitution progressive d'un corps de sapeurs-pompiers, ou encore la formation de points focaux de protection au niveau décentralisé. Mais là encore, les capacités opérationnelles de ces structures restent très limitées, tant du point de vue des ressources matérielles que des compétences humaines mobilisables.

La communauté internationale joue un rôle important dans le renforcement de ces capacités, à travers plusieurs projets structurants :

- les projets Gouvernance et approche territoriale intégrée (GATI) et PLIME I (Projet de lutte contre les Inondations à Moundou) financés par l'Agence française de développement ;
- les projets *Chad Hydromet and Early Warning Services (EWS) et Integrated Water Resources Management for Climate Change Resilience in the Lake Chad Basin*³ menés par l'Organisation météorologique mondiale ;
- le Projet Intégré pour la Lutte contre les Inondations et la Résilience Urbaine PILIER mené par la Banque mondiale.

Cependant, ces efforts extérieurs, bien qu'indispensables, ne peuvent à eux seuls pallier l'absence de mécanismes nationaux pleinement opérationnels, ni résoudre les problèmes de coordination multisectorielle ou de pilotage local. Dans ce contexte, le cas tchadien constitue un laboratoire pertinent pour observer la construction d'une politique publique de gestion des risques, notamment dans un environnement marqué par une fragilité institutionnelle et une vulnérabilité socio-économique importantes.

³ Projet régional financé par Adaptation Fund

OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

L'objectif principal de cette étude est d'identifier et de décrire les approches, pratiques et perceptions associées aux programmes de préparation et de gestion des catastrophes dans la ville de N'Djamena.

Plus précisément, elle vise à :

1. Identifier et évaluer la conception et la mise en œuvre des différents types de politiques publiques d'anticipation et de gestion des risques ;
2. Cartographier les acteurs et les réseaux parties prenantes en matière de préparation et de gestion des inondations afin de circonscrire une action publique élargie ;
3. Évaluer les mécanismes de prévention et de réponse d'urgence aux besoins et contextes locaux existants, et leur caractère inclusif.

MÉTHODOLOGIE

L'étude repose sur une approche qualitative combinant :

- quinze entretiens semi-directifs menés auprès d'acteurs institutionnels, associatifs et communautaires ;
- une revue approfondie des cadres réglementaires et législatifs ;
- la mobilisation de la littérature académique sur les politiques publiques et la gestion des risques, tant dans les pays du Nord que dans ceux du Sud.

La focale centrée sur la ville de N'Djamena, bien que pertinente, présente certaines limites méthodologiques. Les dispositifs institutionnels et communautaires observés dans la capitale ne sont pas nécessairement représentatifs de ceux déployés dans les autres régions du pays. On constate un écart significatif entre les réponses mises en œuvre à N'Djamena et celles appliquées dans le reste du territoire, reflétant les inégalités structurelles en matière de gouvernance, d'accès aux services publics et de capacités d'intervention en cas de crise. Ces inégalités sont étroitement liées aux disparités spatiales et infrastructurelles qui caractérisent le pays. La faible densité de population, passant de 0,1 habitant/km² dans le nord désertique à plus de 50 habitants/km² dans le sud, entraîne une répartition inégale des ressources et des capacités institutionnelles (INSEED). Par ailleurs, le déficit en infrastructures de base (réseaux routiers, alimentation en eau potable, électricité, équipements sanitaires et éducatifs) dans les régions éloignées accentue la vulnérabilité des populations et limite l'efficacité des interventions gouvernementales et humanitaires. Ces lacunes infrastructurelles freinent aussi la coordination et la rapidité de la réponse aux crises. Ainsi, les dispositifs de gouvernance, souvent concentrés dans la capitale N'Djamena, ne parviennent pas toujours à atteindre efficacement les provinces, creusant un fossé entre la capitale, mieux équipée et organisée, et les territoires périphériques.

Ce choix reste justifié dans la mesure où N'Djamena constitue le centre décisionnel du pays : c'est depuis la capitale que sont élaborées, impulsées et diffusées les grandes orientations stratégiques en matière de prévention et de gestion des inondations. Elle représente donc un point d'entrée pertinent pour étudier les dynamiques institutionnelles, les arbitrages politiques et les interactions entre acteurs nationaux et internationaux dans la mise en œuvre des politiques de gestion du risque. Enfin, l'une des limites de cette étude réside dans le nombre restreint d'entretiens réalisés⁴. Ce choix s'explique, d'une part, par le temps imparti à l'étude et d'autre part, par l'expertise des membres de BUCOFORÉ sur le sujet : leurs connaissances, ainsi que les travaux antérieurs déjà effectués, ont été mobilisés dans le cadre de cette recherche.

**LES DISPOSITIFS
INSTITUTIONNELS ET
COMMUNAUTAIRES
OBSERVÉS DANS LA
CAPITALE NE SONT
PAS NÉCESSAIRE-
MENT REPRÉSENTA-
TIFS DE CEUX DÉ-
PLOYÉS DANS LES
AUTRES RÉGIONS
DU PAYS**

⁴ Le nombre de 15 entretiens a cependant été validé par le commanditaire lors du rapport de démarrage.

LES INONDATIONS DE 2022 : UNE CRISE EXCEPTIONNELLE ET PEU ANTICIPEE

« Entre août et décembre 2022, des inondations exceptionnelles, pluviales, puis fluviales, ont frappé la capitale, détruisant plusieurs digues de protection, et contraignant de nombreux habitants à se réfugier dans des familles d'accueil ou, à défaut, dans des sites de sinistrés. En dépit de l'alerte transmise par les services météorologiques aux autorités compétentes, l'État et ses partenaires sont intervenus très tardivement. La mairie centrale a bien tenté d'évacuer l'eau pluviale tout en prévenant la montée du fleuve par la fermeture de vannes, mais globalement très peu de mesures de prévention ont été prises. » (Groupe URD, 2022)

Ainsi c'est seulement suite à la rupture de la digue protégeant les quartiers sud de la ville dans la nuit du 18 octobre 2022 que le chef de l'État a déclaré l'état d'urgence. Le 23, sur demande de ce dernier, le génie militaire tchadien est déployé pour secourir les sinistrés au niveau du 9e arrondissement et aménager les sites d'accueil, avec l'appui de la force militaire française Barkhane. L'État a ensuite coordonné la réponse humanitaire, sous le leadership du ministère du Genre et de la Solidarité nationale (Groupe URD, 2022). Fin décembre 2022, correspondant à la période de décrue, seuls 41 % des fonds requis pour le Plan conjoint de réponse aux inondations étaient été reçus ou engagés sur une demande initiale de 69,8 millions de dollars (OCHA, 2022).

“ EN DÉPIT DE
L'ALERTE TRANS-
MISE PAR LES
SERVICES MÉTÉO-
ROLOGIQUES AUX
AUTORITÉS COM-
PÉTENTES, L'ÉTAT
ET SES PARTE-
NAIRES SONT IN-
TERVENUS TRÈS
TARDIVEMENT ”

ZONES DE N'DJAMENA TOUCHÉES PAR LES INONDATIONS DE 2022 (EN ROUGE)



18 SEPTEMBRE 2021



30 OCTOBRE 2022

Source : Google Earth Satellite et Centre satellitaire des Nations Unies (UNOSAT).

AVANT 2022, LA PROTECTION CIVILE ÉTAIT TRÈS PEU PRISE EN COMPTE DANS LES PRIORITÉS NATIONALES. BIEN QUE LES PARTENAIRES INTERNATIONAUX AIENT MANIFESTÉ UN CERTAIN INTÉRÊT, CELUI-CI NE REPOSAIT PAS SUR DES ENJEUX RÉELLEMENT PARTAGÉS AVEC LES AUTORITÉS LOCALES, DAVANTAGE TOURNÉES VERS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET LA STABILISATION POLITIQUE.

Longtemps tolérés, les impacts des inondations n'ont commencé à être perçus comme un problème public qu'à la suite des événements de 2022. Depuis, on observe une lente transition entre une gestion de la catastrophe, qui survient après la catastrophe, pour gérer les urgences et faciliter la récupération, à une gestion préventive des risques, qui vise à réduire les impacts avant qu'ils ne surviennent (UNISDR, 2009). Un responsable municipal témoigne :

« En 2022, le seul problème, c'est qu'on n'était pas préparé. On n'a jamais imaginé qu'on atteindrait une telle situation. Mais les gens ont beaucoup appris. En 2024, sincèrement, c'était mieux. »

Ce processus d'apprentissage collectif illustre ce que les sociologues appellent la construction sociale des catastrophes⁵ (Walter, 2008 ; Giry, 2023). Pour qu'une catastrophe suscite une réponse politique, elle doit être constituée comme un problème public, à travers des controverses et des discussions qui en permettent l'objectivation et l'inscription à l'agenda des décideurs politiques. Dans le cas tchadien, les inondations de 2022 ont marqué un tournant. Jusque-là toléré ou ignoré, le risque d'inondation a fait l'objet de diverses mobilisations associatives, scientifiques et développementistes, qui ont contribué à en faire un enjeu de sécurité nationale au niveau politique. Si on peut constater le passage progressif d'une gestion des catastrophes à une politique de gestion préventive des risques, se traduisant notamment par une meilleure structuration institutionnelle, des contraintes majeures persistent cependant. Elles sont liées plus particulièrement au partage de l'information, à la coordination et à la réponse financière.

VERS UNE STRUCTURATION DU CADRE DE RÉPONSE

La gestion des risques au Tchad s'inscrit dans une trajectoire historique marquée par une faible prise en compte des catastrophes climatiques, reléguées au second plan face aux priorités de sécurisation du pouvoir politique et à la lutte pour l'accès aux ressources économiques essentielles. À cela s'ajoute, dans un contexte étatique faiblement institutionnalisé, une mise en œuvre souvent limitée des politiques publiques et fortement perméables aux orientations internationales. Les prémices du cadre réglementaire tchadien en matière de gestion des risques émanent ainsi moins d'une volonté endogène que de l'importation de normes et références internationales, sans réelle intégration dans les pratiques administratives nationales.



À la suite du tsunami dévastateur de 2004 dans l'océan Indien, 168 États, dont le Tchad, se sont réunis à Kobe (Japon), sous l'égide de l'ONU, pour adopter le Cadre d'action de Hy go (2005-2015) visant à réduire les risques de catastrophes. En réponse, le Tchad a élaboré un Plan d'action national pour le renforcement des capacités en réduction des risques de catastrophes (2015-2025), ainsi qu'un Plan d'organisation des secours (OR-SEC) en 2014. Ces documents n'ont toutefois jamais été réellement opérationnalisés. De même, à la suite des recommandations du Cadre d'action de Sendai (2015-2030), l'État tchadien a adopté, en 2020, une Stratégie nationale et un Plan d'action pour la gestion des risques de catastrophes, dont la mise en œuvre technique et opérationnelle devait être assurée par la Direction de la protection civile (DPC). Cette direction, créée par le décret n°384/PR/PM/MAT/2002 du 17 septembre 2002, d'abord placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur puis sous celle du ministère de l'Administration territoriale, est restée largement inefficace, faute de ressources et de reconnaissance institutionnelle, compromettant ainsi la mise en œuvre de la Stratégie nationale de gestion des risques de catastrophes (GRC). Pour mener ses missions, elle s'appuyait sur deux structures clés : la Commission nationale d'assistance aux sinistrés des inondations (CONASI), aujourd'hui disparue, et le Comité national d'accueil et de réinsertion des réfugiés et rapatriés (CNARR), rattaché depuis 2024 au ministère de l'Action sociale et des Affaires humanitaires. Cependant,

⁵ « Le risque est envisagé après une phase d'objectivation sociale et d'évaluation (...) En cela, il devient non seulement envisagé, probable et calculable par la manière dont certains groupes sociaux antagonistes vont se positionner face à sa possible venue. Le risque résulte alors d'un rapport entre pratiques sociales ou économiques, d'une part, et représentations, de l'autre ». Jean-Marie Seca. « Catastrophes, risques et représentations sociales : réflexions sur les puits de causalité ». *Psichologia Social*, 2012, XXIX (1), 93-105.

le mode de gouvernance de la réduction des risques de catastrophes souffrait d'un manque de coordination : aucune structure n'incarnerait véritablement cette politique. La DPC, censée jouer ce rôle, était peu visible, mal dotée, et ignorée par les autres acteurs. Comme l'écrivait M. Koulayo en 2014 dans son mémoire de fin d'études : « bref, on peut regretter qu'il n'existe aucune lisibilité dans la politique du gouvernement tchadien dans sa gestion des catastrophes. » Jusqu'en 2022, la protection civile est donc restée marginalisée dans les priorités publiques. Les plans comme l'ORSEC ou la stratégie nationale de GRC étaient peu connus des acteurs locaux et leur mise en œuvre demeurait sous financée. Comme le souligne un acteur de la protection civile :

« Avant 2022, la protection civile, on ne la prenait pas au sérieux. Les partenaires venaient nous voir, mais sans qu'il y ait un véritable enjeu derrière. L'ORSEC, au Tchad, personne ne connaissait. C'était juste un document rangé dans un tiroir pour répondre aux exigences internationales. »

Les inondations de 2022 semblent constituer un tournant, amorçant une dynamique d'anticipation accrue de la part des autorités gouvernementales. Depuis 2024, la mise en place du Comité national de prévention et de gestion des inondations, présidé par le ministre du Budget et du Plan, marque une rupture notable. Ce comité bénéficie de l'appui significatif du Projet intégré pour la lutte contre les inondations et la résilience urbaine à N'Djamena (PILIER), financé par la Banque mondiale. Cette structure interministérielle et multi-acteurs, regroupant également les Partenaires techniques et financiers (PTF), est subdivisée en sous-commissions techniques (communication, affaires humanitaires, logistique, etc.). Bien qu'existant sous d'autres dénominations lors des crises précédentes, l'apport majeur du comité de 2024 réside dans la régularité de son suivi et son engagement dans la coordination opérationnelle. La tenue de la première réunion dès mai 2025 – alors que, traditionnellement, ces réunions ne se tenaient qu'au début de la saison des pluies – ainsi que la prise en compte des recommandations issues de l'expérience de 2024, témoignent d'un réel effort d'apprentissage institutionnel. Des réunions régulières et des comptes rendus sont désormais réalisés, permettant au gouvernement une vision claire des actions à mener (voir annexe). Plusieurs ateliers de réflexion et de capitalisation ont également été organisés sous l'égide du comité.

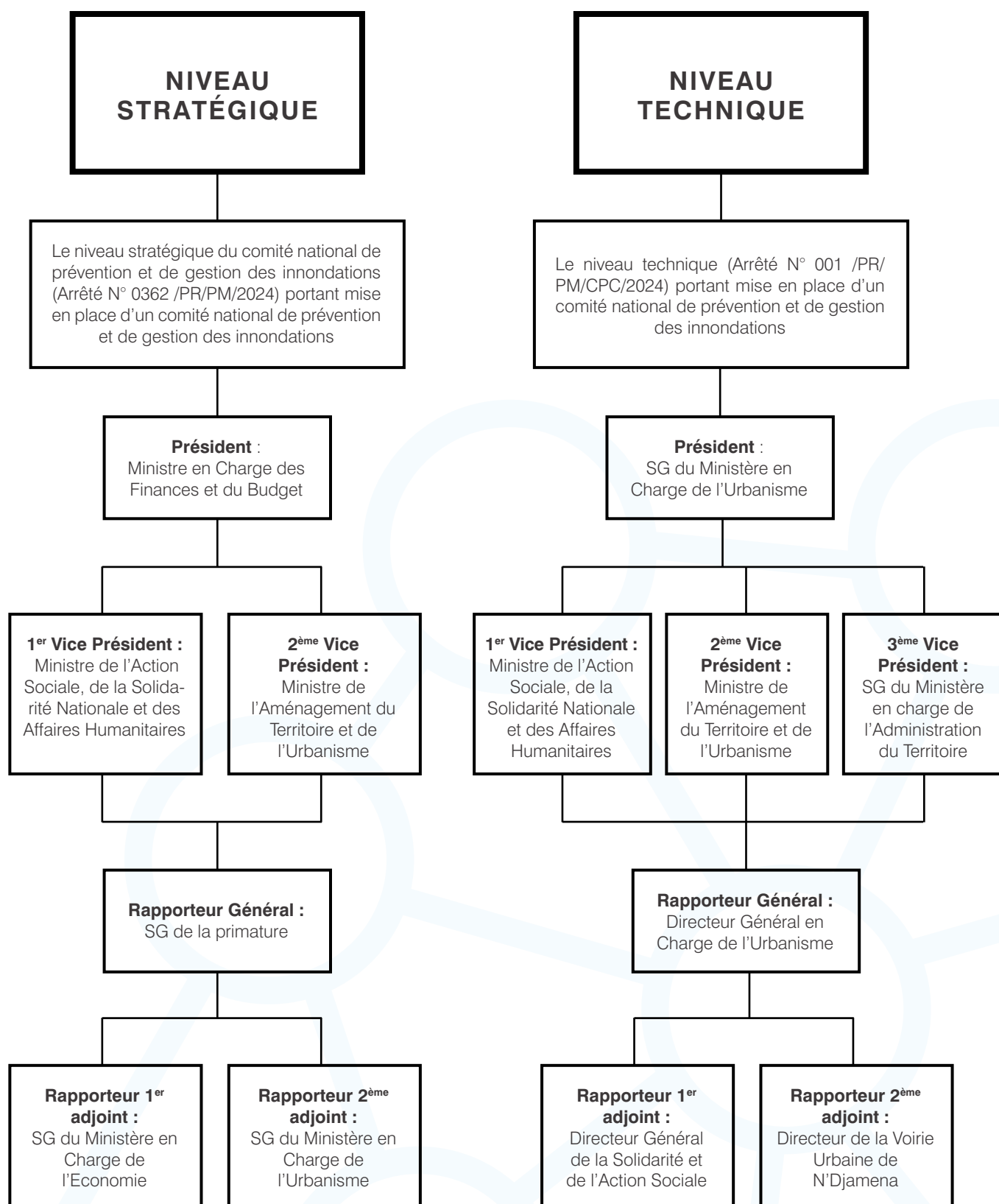
En juillet 2025, le Plan de contingence et la stratégie de réponse à la crise des inondations ont été validés, venant affiner et compléter le Plan national de contingence multirisque élaboré en 2017 et révisé en 2022. Ce document actualisé formalise une répartition plus claire des responsabilités entre les institutions étatiques et les partenaires humanitaires. Par exemple, dans le cadre de la gestion des sites inondés, la mairie centrale de N'Djamena travaille en collaboration avec le ministère de l'Administration du territoire, de la Gouvernance locale et de l'Aménagement du territoire (MATHU) pour l'identification et l'aménagement des sites d'accueil, avec l'appui technique du génie civil. La coordination inter-agence est assurée par l'Équipe humanitaire pays (EHP), qui regroupe l'ensemble des acteurs humanitaires sous la coordination de l'OCHA (Bureau de la coordination des affaires humanitaires) et la supervision du Comité national de prévention et de gestion des inondations. Contrairement aux années précédentes, le plan 2025 insiste sur la nécessité d'un suivi régulier, consolidé et en temps réel. Ainsi, il est explicitement demandé « à l'EHP, aux partenaires humanitaires, aux clusters sectoriels, ainsi qu'à tous les autres acteurs impliqués, de transmettre systématiquement à la Direction générale de la protection civile (DGPC) toutes les données pertinentes relatives à l'évolution de la situation sur le terrain ; aux besoins identifiés ; aux actions de réponse engagées ; et à toute autre information utile à la gestion de crise » (Plan nationale de contingence inondations, 2025). Cette disposition témoigne de la montée en puissance progressive de la DGPC, appelée à jouer un rôle central dans l'architecture de gouvernance du risque, non plus seulement comme acteur technique, mais comme point nodal du dispositif de coordination nationale. Parallèlement, un effort de clarification a été fourni dans la coordination entre les niveaux décentralisé et central, notamment par la mise en place de comités provinciaux de prévention et de gestion des inondations présidés par les gouverneurs de chaque province. Outre la centralisation des données de terrain, ces comités ont pour objectif de coordonner l'ensemble des actions humanitaires sectorielles, établir un plan de contingence provinciale en matière d'inondations, et assister les sinistrés. A moyen terme, l'objectif est de former des points focaux de protection au niveau de chaque Comité Provinciaux d'action⁶, permettant ainsi un meilleur pilotage et une transmission des informations plus fluide entre provinces et DGPC.

Cette évolution du paysage institutionnelle traduit donc un effort réel de structuration de coordination et de capitalisation des expériences acquises à la suite des inondations de 2022 et 2024. La prise de conscience mondiale du lien entre risque climatique et réduction des catastrophes a également joué, permettant de mobiliser l'agenda budgétaire des partenaires internationaux. Les inondations de 2022 constituent donc en soit une fenêtre d'opportunité (Kingdon, 1984), sous l'influence à la fois des orientations normatives de la sphère internationale, des enjeux politiques locaux (fin de la transition politique marquée par des élections présidentielles, législatives, et municipales) et de la mobilisation de divers entrepreneurs de cause (voir infra). En trois ans l'on peut ainsi observer le passage d'une réponse ponctuelle et réactive, au « coup par coup », à une dynamique structurée basée sur l'apprentissage.

“ AVANT 2022, LA PROTECTION CIVILE, ON NE LA PRENAIT PAS AU SÉRIEUX ”

⁶ Le Comité provincial d'action (CPA) est composé des services déconcentrés de l'État, les autorités décentralisées, les OSC et autorités coutumières. Créé en 2017 par arrêté ministériel, cet organe était à la base chargé du suivi de la sécurité alimentaire et a évolué vers l'appui au développement local. L'arrêté confère au CPA des attributions, parmi lesquelles le suivi régulier des interventions des projets au niveau de la province, la vérification de l'adéquation des projets en termes d'objectifs, leur réorientation si nécessaire. Les CPA sont sous la présidence du Gouverneur. Il existe aussi les Comités départementaux d'action (CDA) et les Comités locaux d'action (CLA).

FIGURE 2 : MODÈLE DE COORDINATION POUR LA GESTION DES INONDATIONS ÉTABLI PAR L'ARRÊTÉ N° 0362/PR/PM/2024 DU 5 AOÛT 2024, PORTANT MISE EN PLACE D'UN COMITÉ NATIONAL DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES INONDATIONS



Source : plan de contingence inondations 2025

LE RÔLE DES ACTEURS INSTITUTIONNELS : ENTRE DÉPENDANCE AU SENTIER ET VOLONTÉ RÉFORMATRICE

Malgré cette volonté politique, l'efficacité des mécanismes de coordination demeure fragile. La culture administrative tchadienne, marquée par de fortes logiques segmentaires et compétitives, ainsi que le caractère novateur de la prise en charge publique des risques et catastrophes constituent d'importants freins. L'examen des forces et faiblesses des structures chargées de la mise en œuvre permet de mettre en lumière l'intrication entre dynamiques réformatrices et contraintes institutionnelles.

L'Agence nationale de la météorologie (ANAM) joue un rôle pivot dans la prévision saisonnière et la transmission des alertes hydrométéorologiques. Elle produit régulièrement des bulletins transmis à la Direction générale de la protection civile (DGPC) et aux services techniques, en partenariat avec la Direction des ressources en eaux (DRE) et l'Université de N'Djamena. Les principaux produits et services météorologiques et climatologiques élaborés et diffusés par l'ANAM, tels que recensés dans le PNA (2022), sont :

- des bulletins agro-météorologiques décennaires et des prévisions saisonnières (cumul des pluies pour juillet, août et septembre), à des fins de suivi des campagnes agro-pastorales ;
- une assistance agro-météorologique aux producteurs, comprenant des avis et conseils décennaires ainsi que des calendriers opérationnels pour les dates de semis ;
- une veille météorologique pour le grand public, via des bulletins météorologiques journaliers et des études climatologiques importantes.

Cependant, malgré cette production régulière, la qualité des données reste limitée : les collectes sont souvent intermittentes ou incomplètes, et certaines stations sont obsolètes, générant des séries discontinues et à la fiabilité incertaine (NAP, 2022). En outre, même lorsque les données existent, leur prise en compte politique demeure faible. Selon un acteur du ministère des Affaires humanitaires : « L'ANAM transmet les données, mais leur diffusion reste fragmentée, et leur portée politique limitée. » Par exemple, bien que les prévisions météorologiques pour la saison des pluies de 2024 aient été disponibles dès avril, leur communication publique par voie de presse n'a eu lieu que le 30 mai. Ce décalage constitue néanmoins une avancée significative par rapport à 2022, où, l'alerte officielle n'avait été lancée qu'en août alors que les données prévisionnelles étaient disponibles dès mai, (Petitdemange & Hubert, 2024). Autre progrès notable observé lors de la saison des inondations de 2025 : les bulletins météorologiques journaliers de l'ANAM sont désormais relayés sur les groupes WhatsApp de collectifs associatifs, marquant une diffusion plus inclusive susceptible de toucher davantage les populations à risque.

FIGURE 3 : EXEMPLE DE BULLETIN MÉTÉOROLOGIQUE RELAYÉ SUR LE GROUPE WHATSAPP D'UN COLLECTIF D'ASSOCIATIONS DU 9^E ARRONDISSEMENT COMPTANT 565 MEMBRES.



La Direction des ressources en eau (DRE) est chargée du suivi hydrométrique des fleuves Chari et Logone. Appuyée par l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et par l'Université de N'Djamena, en particulier le Laboratoire Hydro-Géosciences et Réservoirs, la DRE a mis en place un centre de prévision chargé de coordonner la remontée des données issues des stations pluviométriques du pays, en partenariat avec l'ANAM, et d'assurer la modélisation hydrologique à des fins de prévision. En collaboration avec l'Université de N'Djamena, la DRE produit régulièrement des bulletins hydrologiques, transmis aux membres du Comité technique de prévention et de gestion des inondations. Toutefois, ces données et alertes ne sont pas systématiquement prises en compte dans les prises de décisions, ce qui limite leur impact opérationnel. En 2023, une scientifique du Laboratoire Hydro-Géosciences déplorait : « Pour cette année l'ANAM a produit un bulletin de prévision, la DRE a diffusé le bulletin d'AGRHYMET. On se disait qu'entre la DRE et nous, la fac, on allait faire une petite conférence pour leur dire voilà ce qui va se passer et on voit comment relayer ça au niveau de la presse. Des bulletins ont été émis mais on ne sait pas comment ils sont relayés. »

Par ailleurs, comme pour l'ANAM, plusieurs stations de mesure restent non fonctionnelles, rendant difficile un suivi précis et en temps réel de l'évolution des crues. À moyen terme, les données collectées seront destinées à alimenter un centre national de gestion des catastrophes, encore en phase de planification, dont la gestion pourrait être confiée à la mairie centrale ou à la Direction de la protection civile – une décision qui n'a pas encore été tranchée.

**CHACUN AGIT DE
SON CÔTÉ, CE QUI
COMPLIQUE LA
COORDINATION.
NOUS AVONS
ALERTÉ LES PLUS
HAUTES AUTORITÉS
À CE SUJET.**

La Direction générale de la protection civile (DGPC), créée en 2023 (auparavant simple direction) est rattachée au ministère de l'Administration du territoire. Investie d'un mandat étendu⁷, elle peine à s'imposer dans le paysage institutionnel. Sa jeune existence, conjuguée au manque de formation de ses agents, en limite les capacités d'action : « On diffuse les données de l'ANAM, mais on ne comprend même pas ce qu'elles veulent dire », confie une responsable. Le plan stratégique de la DGPC, élaboré grâce à un financement de l'Organisation météorologique mondiale, prévoit notamment la création d'un centre de gestion de crises, d'un mécanisme national de collecte de données et d'un corps national de sapeurs-pompiers. Cependant, son mandat intersectoriel rend la mise en œuvre complexe. En effet, étant transversal, il nécessite la coordination de l'ensemble des acteurs ministériels, ce qui n'est pas chose aisée alors que la culture administrative tchadienne est marquée par la fragmentation. Le directeur de la DGPC constate : « Le leadership en matière de protection civile est défini dans la loi et devrait être assuré par la DGPC. Mais chacun agit de son côté, ce qui complique la coordination. Nous avons alerté les plus hautes autorités à ce sujet. » Comment mentionné plus haut, la prise en compte de la DGPC dans les documents de réponse stratégique aux inondations de 2025 constitue cependant une avancée. Au niveau décentralisé, la DGPC s'appuie sur les comités provinciaux d'action et les comités départementaux d'action, chargés de collecter les données, puis de les transmettre aux comités provinciaux de prévention et de gestion des inondations. Les membres des CPA et CDA étant peu formés, il est envisagé à terme de désigner au sein de ces structures des points focaux dédiés spécifiquement à la protection civile de protection.

Le corps des sapeurs-pompiers illustre les tensions institutionnelles qui traversent la gouvernance de la protection civile. Historiquement rattaché à la mairie, il oscille aujourd'hui entre deux pôles : la municipalité, via la Direction de la police municipale, et la DGPC, relevant du ministère de l'Administration du territoire. Comme le souligne le commandant des sapeurs-pompiers de la capitale :

« Vous savez que nous, à la mairie, on est sous tutelle de la direction de la police municipale et de la protection civile. Parce qu'il y avait deux directions. Il y avait une direction de la protection civile au niveau du ministère de l'Administration du territoire, et une autre, qui dépend de la ville de N'Djamena et qui est logée au niveau de la mairie. Nous, on dépend de celle de la mairie. C'est maintenant que la direction générale de la protection civile, au ministère, cherche à nous récupérer. »

Mobilisés lors des inondations précédentes, sauvetage des personnes et des biens, ravitaillement en eau potable des sites sinistrés, les capacités d'action des sapeurs-pompiers restent fortement contraintes par plusieurs facteurs :

- un recrutement informel, sans critères standardisés ni concours nationaux, ce qui pose des problèmes de qualification ;
- une formation insuffisante et irrégulière, les agents étant souvent formés sur le tas, sans programme structuré ni dispositif de mise à jour des compétences ;
- l'absence d'un centre d'appel opérationnel unique pour le traitement des urgences, ce qui allonge les délais d'intervention et complexifie la coordination ;
- un effectif notoirement insuffisant : à peine 180 sapeurs-pompiers pour toute la capitale, alors que les besoins dépassent largement cette capacité ;
- une présence quasi inexistante dans les autres provinces et chefs-lieux du pays, concentrant ainsi tous les moyens dans la seule ville de N'Djamena ;
- l'absence d'un budget de fonctionnement propre, le corps des sapeurs-pompiers étant rattaché au budget global de la mairie de N'Djamena qui leur fournit environ quatre millions de FCFA par mois (hors carburant).

⁷ La DGPC a pour mission de « veiller à la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les risques d'accidents, des sinistres, et des catastrophes de toute nature en temps de paix comme en temps de crise ou en temps de guerre ». Voir décret 0508 du 31 mars 2023.

FACE À CES
CONSTATS, LA
DGPC A AMORCÉ
UN PROJET DE
DÉCRET PORTANT
SUR LA STRUC-
TURATION D'UN
CORPS PROFES-
SIONNEL NATIO-
NAL, TRADUISANT
UNE RECONNAIS-
SANCE PROGRES-
SIVE DU RÔLE
STRATÉGIQUE DES
SAPEURS-POM-
PIERS ET DE LA
PROTECTION CI-
VILE.

Quelques sessions ponctuelles de renforcement sont dispensées, notamment par la Croix-Rouge tchadienne, mais en l'absence d'un plan national de formation continue, ces actions restent parcellaires. Face à ces constats, la DGPC a amorcé un projet de décret portant sur la structuration d'un corps professionnel national, traduisant une reconnaissance progressive du rôle stratégique des sapeurs-pompiers et de la protection civile.

La mairie de N'Djamena : l'élection d'un nouvel exécutif municipal en 2025 a marqué un tournant dans la gouvernance locale des risques. Ce changement politique s'est rapidement traduit, dès mars 2025, par l'adoption d'un plan d'action spécial inondations, structuré autour d'une feuille de route stratégique et soutenu par un budget prévisionnel ambitieux de 8 milliards de FCFA. L'approche adoptée par les nouvelles autorités municipales se veut globale, combinant des actions d'urgence, des mesures structurelles de prévention et une implication renforcée des communautés locales. Comme l'explique le directeur de l'assainissement :

« Le nouvel exécutif a élaboré une feuille de route [...]. La question de la prévention des inondations est devenue une priorité, vu les dégâts de 2022 et 2024 [...]. Cela a déjà commencé, notamment par le curage des caniveaux, qui est le premier maillon de la prévention. »

Grâce à l'appui du projet PILIER, la mairie a renforcé ses capacités techniques et opérationnelles, notamment par l'acquisition d'équipements lourds, l'organisation de campagnes de curage systématique des caniveaux avant la saison des pluies et l'élaboration de documents stratégiques (Plan urbain de référence, Plan directeur d'urbanisme, Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme). Cette stratégie proactive contraste fortement avec les réponses d'urgence, souvent improvisées de 2022, faute de moyens et d'actions anticipatoires. La mairie s'était retrouvée « au pied du mur », contrainte de gérer dans l'urgence l'effondrement de la principale digue en terre de protection du 9^e arrondissement. À l'époque, les sacs de remblai et autres matériels, en nombre insuffisant, avaient été distribués de manière non coordonnée. Un agent municipal se souvient :

« C'est vrai, ce qu'elle a fait à l'échelle de la demande, ce n'était pas beaucoup. Il y avait tellement de demandes. Chacun appelait pour demander ceci ou cela. La mairie a voulu prioriser. Les gens défilaient pour demander du matériel, mais à un moment, il fallait stopper parce qu'on ne pouvait plus répondre à leurs attentes. On ne va pas dire que c'est faux si les gens disent que ce n'était pas assez. »

En réponse à cette expérience, dans les zones à risque identifiées grâce à un travail de cartographie préalable, le repositionnement de stocks de matériel (brouettes, pelles, remblais, sacs) géré par les services techniques de la mairie de N'Djamena constitue aujourd'hui une avancée majeure en matière de gestion anticipative.

Les communes d'arrondissement et les services techniques municipaux jouent également un rôle clé. Les premières sont chargées de délivrer les stocks repositionnés, mais également de collaborer avec les associations de leurs arrondissements pour les activités de prévention et de sensibilisation. Intégrées à la stratégie de gestion des risques, elles doivent distribuer le matériel aux associations et recevoir leurs demandes. Les ONG passent généralement par elles pour identifier les associations à appuyer. Les services techniques assurent la gestion des différents dispositifs d'assainissement et de drainage de la ville. Chaque année, ils doivent fermer les batardeaux au niveau des 27 exutoires situés le long du fleuve. Il est également de leur ressort de mettre en œuvre le plan de gestion des déchets solides, pour le moment inexistant.

LE RÔLE STRUCTURANT MAIS LIMITÉ DES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

Dans un contexte marqué par de faibles connaissances en gestion de risques, les partenaires techniques et financiers (PTF) jouent un rôle central dans l'émergence et la structuration de ces politiques publiques. Leur intervention ne se limite pas à l'appui logistique ou financier : ils agissent comme vecteurs de normes internationales (Finnemore, Sikkink, 1998), en transférant non seulement des outils, mais aussi des cadres d'analyse, des procédures et des manières d'agir.

Le soutien technique d'OCHA au Comité national de prévention et de gestion des inondations constitue un exemple emblématique de ce processus. Ce partenariat a permis d'impulser une harmonisation des pratiques, en favorisant l'élaboration de documents de référence, à l'instar des plans de contingence, le partage d'un langage technique commun et la création, bien que fragiles, de procédures de coordination multisectorielles, comme l'atelier de capitalisation multi-acteurs tenu en 2024. Ce transfert de compétences ne se limite pas aux documents produits : il s'étend à la transformation des pratiques professionnelles des acteurs locaux. L'objectif, à moyen terme, est que des structures nationales comme la DGPC soient en mesure de produire de manière autonome leurs propres cartographies des zones affectées, ou que le ministère de l'Action sociale développe ses propres protocoles de ciblage et de distribution de l'aide humanitaire. Une actrice du projet PILIER, financé par la Banque mondiale, résume ainsi la logique de formation adoptée auprès des acteurs ministériels de la planification urbaine :

« On identifie des personnes clés dans les institutions. Elles sont accompagnées par un formateur tout au long de l'année, avec des ateliers pratiques. C'est vraiment du faire-faire. L'objectif, c'est que ces cadres soient ensuite capables de mettre à jour, de manière autonome, des documents de référence en aménagement, urbanisme ou autre. »

L'OBJECTIF, À MOYEN TERME, EST QUE DES STRUCTURES NATIONALES COMME LA DGPC SOIENT EN MESURE DE PRODUIRE DE MANIÈRE AUTONOME LEURS PROPRES CARTOGRAPHIES DES ZONES AFFECTÉES

MALHEUREUSEMENT, LE PLAN NATIONAL D'INTERVENTION 2024, ESTIMÉ À 129 MILLIONS DE DOLLARS, N'A ÉTÉ FINANÇÉ QU'À HAUTEUR DE 20,4 MILLIONS AU 1^{ER} OCTOBRE, SOIT UN DÉFICIT DE 84 %

Dans cette logique, des activités comme la visite de la DGPC à Madagascar ont aussi un effet d'apprentissage horizontal, s'inscrivant dans une logique de policy learning, où les acteurs nationaux tirent des leçons des expériences d'autres pays pour améliorer leurs propres politiques (Rose, 1993).

Cependant, le transfert d'expertise seule ne suffit pas s'il ne s'accompagne pas d'une revalorisation du savoir scientifique dans la prise de décision publique (voir chapitre 2) et d'un engagement politique et budgétaire clair de l'État. Or, les financements humanitaires demeurent largement en deçà des besoins réels, tandis que les actions menées sur fonds propres de l'État restent limitées. Le Plan national d'intervention 2024, estimé à 129 millions de dollars, n'a été financé qu'à hauteur de 20,4 millions au 1^{er} octobre, soit un déficit de 84 % (OCHA, 2024).

Le CERF (Fonds central d'intervention d'urgence des Nations unies) a fourni un soutien total de 13 millions de dollars, répartis comme suit :

- 8 millions alloués en septembre 2024 pour soutenir les provinces du Lac, du Mayo-Kebbi Est et du Mandoul, dans le cadre de la réponse d'urgence (CERF, 2024) ;
- 5 millions débloqués dans le cadre du Cadre d'action anticipée, activé le 28 septembre 2024, sur la base de prévisions dépassant les seuils de déclenchement préétablis.

Ce dispositif d'action anticipée a permis de cibler plus de 200 000 personnes à risque, via des transferts monétaires, la distribution de kits d'hygiène et de santé reproductive, ou encore la fourniture de matériel agricole (Nations unies, 2024). À N'Djamena, plus de 86 000 personnes ont bénéficié d'une aide en amont des crues, bien que l'absence de registre social national ait freiné sa mise en œuvre (OCHA, 2024). Sur le plan national, des mesures d'urgence sur fonds publics ont été adoptées sur instruction présidentielle, dont :

- la distribution gratuite de 16 713 tonnes de riz par l'Office national de sécurité alimentaire (ONASA) ;
- un soutien financier aux mairies de N'Djamena (83 millions de FCFA) et aux dix arrondissements (près de 150 millions de FCFA) ;
- des aides aux provinces (Tibesti : 103 millions ; Mbaibokoum et Guéra : 30 millions chacun) (Comité national, 2025).

Ces efforts, bien que louables, demeurent insuffisants face à l'ampleur et l'enclavement du territorial national ainsi qu' à la dégradation des infrastructures. En effet, l'accès physique à l'aide constitue une contrainte majeure. L'effondrement de ponts et la dégradation des routes ont restreint l'accès humanitaire à certaines zones, comme dans la province du Ouaddaï, où la distribution alimentaire a été suspendue pendant tout le mois de septembre 2024 dans les camps de Dougui, Alacha et Arkoum, accessibles uniquement en pirogue (Wilson Center, 2024). Le rétrécissement de l'enveloppe humanitaire globale ne fait qu'aggraver cette vulnérabilité. En 2025, le budget humanitaire des Nations unies pour le Tchad, à la suite des mesures du gouvernement américain, est passé de 1,4 milliard à 836 millions de dollars, soit une baisse de 43 %, limitant l'assistance à 2,8 millions de personnes, contre 7 millions prévues initialement (RFI, 2025). Enfin, le Fonds de solidarité national, géré par le ministère de l'Action sociale, repose encore très largement sur les contributions des bailleurs internationaux. Le Plan de contingence 2025, estimé à 80 millions de dollars, dépasse largement les capacités budgétaires actuelles de l'État. Ce déséquilibre révèle la fragilité des mécanismes de financement des risques et souligne l'urgence de développer des sources de financement pérennes, internes et régionales, pour garantir une résilience durable.

Le cas tchadien illustre une transformation progressive mais encore inachevée du mode de gestion des inondations. Historiquement marquée par une approche improvisée centrée sur la réponse d'urgence, la gouvernance tchadienne amorce désormais un tournant vers une gestion plus anticipatrice, structurelle et axée sur la réduction des risques. Sous l'effet catalyseur de la catastrophe de 2022, les inondations se sont imposées à l'agenda politique national, non plus seulement comme une urgence humanitaire, mais aussi comme un enjeu transversal de sécurité. Ce changement s'est matérialisé par plusieurs avancées institutionnelles et stratégiques : la création de nouvelles structures (institutionnalisation de la DPC en direction générale, comité national et comités provinciaux de lutte contre les inondations, création future d'un corps des sapeurs-pompiers) ; une coordination renforcée entre acteurs publics, à travers notamment les mécanismes de concertation du comité national et la reconnaissance croissante du rôle de la DGPC, et la future mise en place de points focaux au niveau décentralisé ; et l'élaboration à court et moyen termes, de divers plans et cadres législatifs (révision annuelle du plan de contingence spécifique aux inondations ; élaboration d'une stratégie nationale de protection contre les inondations ; avant-projet d'une loi nationale sur la protection civile ; actualisation du Plan ORSEC), élaborés avec l'appui des partenaires techniques et financiers.

Cependant, de nombreuses limites entravent encore la mise en œuvre effective de cette gouvernance du risque. La majorité des agences impliquées dans l'alerte précoce restent confrontées à des insuffisances structurelles : forte dépendance aux financements extérieurs, déficit en équipements, ressources humaines limitées et capacités techniques inégales. Autrement dit, l'essor d'une culture du risque au Tchad reste fragile. Ces éléments, que nous avons déjà identifiés comme des freins majeurs, appellent désormais un examen plus complexe des dynamiques sous-jacentes, que nous développerons dans les sections suivantes.

CE DÉSÉQUILIBRE RÉVÈLE LA FRAGILITÉ DES MÉCANISMES DE FINANCEMENT DES RISQUES ET SOULIGNE L'URGENCE DE DÉVELOPPER DES SOURCES DE FINANCEMENT PÉRENNES, INTERNES ET RÉGIONALES, POUR GARANTIR UNE RÉSILIENCE DURABLE

LA GESTION DES RISQUES D'INONDATION : UN DÉFI POLITIQUE AUTANT QUE TECHNIQUE

LOIN D'ÊTRE DE SIMPLES RÉPONSES TECHNIQUES AUX CATASTROPHES CLIMATIQUES, LES POLITIQUES DE GESTION DES RISQUES D'INONDATION AU TCHAD S'INSCRIVENT DANS DES CONFIGURATIONS DE POUVOIR COMPLEXES, OÙ SE CROISENT INTÉRÊTS POLITIQUES, RIVALITÉS INSTITUTIONNELLES ET ENJEUX DE LÉGITIMATION. SOUS COUVERT DE NEUTRALITÉ TECHNOCRATIQUE, LES DISPOSITIFS MIS EN ŒUVRE SE FONT L'ÉCHO DE LOGIQUES DE RÉAPPROPRIATION POLITIQUE, TOUT EN REFLÉTANT LES FAIBLESSES, NOTAMMENT EN TERMES DE COMPÉTENCES TECHNIQUES ET ORGANISATIONNELLES, DE LA GOUVERNANCE TCHADIENNE.

LES DÉFIS INSTITUTIONNELS DANS LA COORDINATION ET LE PARTAGE DE L'INFORMATION SUR LES RISQUES

Malgré l'implication croissante d'acteurs locaux et internationaux dans la gestion des risques d'inondation à N'Djamena, les capacités opérationnelles restent limitées par une faible coordination et des ressources humaines et techniques limitées. Cette configuration renvoie à ce que Pelling et Wisner (2009) qualifient de « gouvernance fragmentée des risques » : la multiplication des dispositifs ne suffit pas lorsque les structures locales manquent d'autonomie et de moyens stables. Les chevauchements de compétences sont nombreux, les mandats des différentes institutions restent ambigus, et la coordination, bien que revendiquée, demeure inachevée. Comme le résume un coopérant détaché auprès de la Direction de la protection civile : « *La première étape, c'est de faire en sorte que tout le monde adhère à la coordination nationale.* » Cette montée en puissance nécessite du temps, de la supervision ainsi qu'un accompagnement politique et technique étroit.



Par ailleurs, les difficultés d'opérationnalisation du système de coordination freinent l'efficacité du système de collecte et de partage des données. Lors des inondations de 2024, un dispositif de remontée d'informations depuis les provinces, via les gouverneurs, avait été mis en place, mais la validation finale restait du ressort des ministres au niveau central, entraînant des retards notables dans la réponse humanitaire. Le directeur des affaires humanitaires indique : « *Cette année, nous voulons informatiser le système et mandater seulement quelques structures pour traiter et valider les données, sans devoir attendre systématiquement l'aval des ministres.* » Ce décalage impacte à la fois les actions d'urgence et de prévention, notamment la diffusion d'alertes précoces. La plateforme de partage de données entre l'ANAM et la DGPC n'assure pas non plus une diffusion efficace auprès du grand public, bien que quelques avancées soient notées pour 2025 (voir supra). La communication officielle reste centralisée au ministère des Transports, entraînant en 2025 un retard de deux mois entre l'identification des risques et l'annonce publique des alertes (voir supra). « *Les informations sont dans les bureaux seulement et si on l'a, on ne la consomme pas, on la laisse passer* » explique un acteur ministériel. Aucune structure nationale ne centralise aujourd'hui les données sur les risques (inondation, sécheresse, vulnérabilités, expositions, etc.), ni ne les transforme en aides à la décision intégrées. En dehors du Système d'information sur la sécurité alimentaire et d'alerte précoce (SISAAP), aucun système d'alerte multisectoriel n'est fonctionnel. Les évaluations sectorielles sont généralement quantitatives, peu spatialisées et rarement intégrées dans des outils de systèmes d'information géographique (SIG). Les faibles compétences techniques pour analyser ces données constituent des freins, ce que constate un chercheur du laboratoire Hydrogéosciences :

« *On produit des modèles qu'on envoie au Comité technique national. Après, on ne sait pas ce que ça devient. Les informations restent entre techniciens. Elles ne remontent pas aux décideurs. Les cartes de risque que nous avons élaborées avec nos partenaires ne sont pas intégrées. C'est encore nouveau, peu de responsables savent les lire. Il faut multiplier les rencontres.* »

Ce témoignage met en lumière l'absence de valorisation politique des données scientifiques et les faibles compétences pour traiter et interpréter l'information technique. Résultat : les outils d'aide à la décision restent sous-utilisés dans les processus décisionnels. Malgré les lacunes institutionnelles, les communautés locales développent leurs propres mécanismes de résilience, souvent basés sur des savoirs endogènes. À Mani et N'Djamena-Fara, par exemple, les habi-

tants ont mis en place des systèmes d'alerte précoce communautaires, basés sur l'observation de phénomènes naturels et la mémoire collective des crues. Ces mécanismes, bien qu'informels, permettent une anticipation à l'échelle locale (Ground truth solution, 2024).

Au final, la coordination de la prévention du risque d'inondation souffre de faiblesses techniques et politiques. Le manque de circulation de l'information, l'absence d'un système d'alerte centralisé et multisectoriel, ainsi que la négligence des données météorologiques, contribuent à une gouvernance du risque encore très perfectible.

LES LIMITES DU CIBLAGE ET EFFORTS DE CENTRALISATION VIA LE REGISTRE SOCIAL UNIFIÉ

Afin d'améliorer le ciblage des bénéficiaires et ainsi renforcer la coordination entre acteurs de l'aide, l'État tchadien souhaite redynamiser le Registre social unifié (RSU), créé en 2019 et actuellement géré par l'Institut national de la statistique et des études économiques et démographiques (INSEED) avec l'appui de l'Union européenne et de la Banque mondiale. Conçu comme une base de données exhaustive sur les personnes pauvres et vulnérables permettant une mise en œuvre rapide des programmes de filets sociaux, le RSU ne sert pas encore, à ce jour, de base commune de ciblage à l'ensemble des acteurs de l'aide. Enregistrant actuellement 500 000 ménages, le gouvernement souhaite élargir le RSU à l'ensemble des provinces et en faire une base de données numérique fiable, partagée par les parties prenantes, comme recommandé par le rapport de capitalisation post-inondation 2024. L'extension du RSU à l'échelle nationale et sa diffusion auprès des partenaires devraient permettre une harmonisation des interventions, améliorer la transparence et renforcer les capacités de pilotage public, comme le souligne un agent du ministère des Affaires humanitaires : « *Plus aucune ONG ne pourra travailler dans son coin. Cela évite les doublons et renforce notre pilotage.* »

LES DYNAMIQUES POLITIQUES AUTOUR DES PROJETS DE LUTTE CONTRE LES INONDATIONS

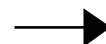
Bien qu'ancrés dans des objectifs techniques et opérationnels, les projets de gestion des risques et catastrophes peuvent aussi répondre à des logiques de légitimation institutionnelle et de visibilité politique, en particulier lorsqu'ils comportent une forte composante infrastructurelle. Ces projets s'inscrivent ainsi dans des dynamiques de gouvernance où s'entrelacent enjeux techniques et considérations politiques.

Lancé en 2022, le Projet intégré pour la lutte contre les inondations et la résilience urbaine (PILIER), constitue un exemple emblématique de partenariat dans le domaine de la gouvernance climatique urbaine au Tchad. Financé par la Banque mondiale à hauteur de 150 millions de dollars sur une période de six ans (2023–2029), PILIER vise à doter N'Djamena d'une capacité renforcée d'adaptation aux risques d'inondation et aux effets croissants du changement climatique. Il se déploie selon quatre axes structurants articulant réponses immédiates et investissements de long terme:

- protection contre les inondations et infrastructures de drainage,
- planification et services d'intervention pour la résilience aux inondations,
- gestion et suivi des projets,
- intervention d'urgence pour les contingences.

Le choix d'héberger le projet au ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Habitat (MATHU) a permis une centralisation stratégique, facilitant l'accès aux ressources et la coordination ministérielle. Bien que le projet soit supposé mobiliser l'ensemble des parties prenantes, sa gestion est décrite par nos interlocuteurs comme très verticalisée et technocratique. La mise à l'écart de certaines autorités locales dans les processus de planification et d'exécution illustre les limites d'un fonctionnement cloisonné, comme le déplore un acteur du ministère de l'Administration territoriale :

CONÇU COMME UNE BASE DE DONNÉES EXHAUSTIVE SUR LES PERSONNES PAUVRES ET VULNÉRABLES PERMETTANT UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE DES PROGRAMMES DE FILETS SOCIAUX, LE RSU NE SERT PAS ENCORE, À CE JOUR, DE BASE COMMUNE DE CIBLAGE À L'ENSEMBLE DES ACTEURS DE L'AIDE



« Pour moi le problème de PILIER, c'est que les autorités administratives ne sont pas impliquées. Ce sont seulement quelques hauts fonctionnaires. Or ce n'est pas la propriété d'un seul ministère ! C'est multisectoriel, mais seulement sur le papier. Il y a un problème de compréhension et d'appropriation. Il faut que l'autorité locale exige des infos, qu'elle soit au courant. La mairie apprend au même titre que les riverains qu'il y a curage des caniveaux. Ce n'est pas possible ! ».

Si le partage d'informations semble, d'après nos enquêteurs, perfectible, – comme le montre l'exemple du curage des caniveaux, que les équipes techniques de la mairie auraient appris a posteriori – le pouvoir central accordé au MATHU pose également problème car vidant de leur substance les dynamiques participatives et bottom up d'autres actions. Un acteur humanitaire œuvrant au sein d'un autre projet de prévention des inondations explique :

« La Banque mondiale décide de financer le gouvernement. Le gouvernement va créer Pilier. Et Pilier, c'est une main du gouvernement. Quand Pilier va aller voir Madame le maire, Pilier ne va pas comme nous. Nous, on va mains bredouilles. Pilier, il va avec des propositions, «Madame le maire, nous allons construire ça, ça. Nous allons vous prendre telle personne qui va venir travailler. Vous allez suivre telle chose» et elle (la maire) se retrouve dedans ! »

Ne disposant ni des mêmes moyens, ni de la même légitimité, les propositions d'autres acteurs, aux ressources et pouvoir moindres, peuvent alors être invisibilisées. On peut supposer que le projet porté par cet acteur, axé sur la formation et la sensibilisation, ne répondait pas aux intérêts court-termistes de l'ancienne maire de N'Djamena. En effet, les réalisations de protection et d'aménagement visibles, telles que les digues, permettent de capitaliser politiquement sur des résultats concrets à court terme, positionnant l'État central et la mairie de N'Djamena en « bons gestionnaires » de la crise. Les articles de presse mettant en scène les visites du ministre du MATHU sur les chantiers en cours, illustrent ce processus de légitimation, contribuant ainsi à redorer une image institutionnelle ternie par les graves insuffisances révélées lors des inondations de 2022.

PHOTO 1 : PHOTO D'ILLUSTRATION DE L'ARTICLE « DIGUE DU 9^E ARRONDISSEMENT DE N'DJAMENA : LE MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE INSTRUIT DE FINIR LES TRAVAUX », TCHADINFOS 3 JUILLET 2025

LES RÉALISATIONS DE PROTECTION ET D'AMÉNAGEMENT VISIBLES, TELLES QUE LES DIGUES, PERMETTENT DE CAPITALISER POLITIQUEMENT SUR DES RÉSULTATS CONCRETS À COURT TERME



**LES RÉALISATIONS
MENÉES DANS LE
CADRE DE CE PROJET
REPOSENT ENTIÈRE-
MENT SUR LE FINAN-
CEMENT EXTÉRIEUR
DE LA BANQUE MON-
DIALE, POSANT LA
QUESTION DE LEUR
PÉRENNITÉ SUR LE
LONG TERME**

Bien que nécessaire, il convient cependant de nuancer la success story du volet infrastructurel. En effet, les réalisations menées dans le cadre de ce projet reposent entièrement sur le financement extérieur de la Banque mondiale, posant la question de leur pérennité sur le long terme. Dans cette optique, PILIER explore actuellement des modèles économiques mixtes, intégrant par exemple les acteurs privés dans la gestion des déchets solides (collecte, tri, valorisation), et souhaite passer graduellement la main aux services techniques sur le curage des caniveaux et l'entretien des infrastructures de drainage.

Le Projet d'appui à la crise d'inondation (PACIN) souligne l'échec du principe de co-construction locale du fait d'un décalage entre conception technique et réalité politique. Financé par l'Agence française de développement (AFD) à hauteur de 984 millions de FCFA, et mis en œuvre par la Croix-Rouge française, en partenariat avec la Croix-Rouge tchadienne, PACIN visait à renforcer la résilience urbaine de N'Djamena à travers, d'une part, la formation d'équipes d'interventions communautaires (EIC), et d'autre part, la création d'un service de gestion des risques d'inondation (SGRI) intégré à la mairie⁸. Pensée comme une structure technique autonome, cette initiative avait pour ambition de dépolitiser la réponse aux catastrophes en contournant les circuits hiérarchiques classiques et en dotant la mairie d'un outil opérationnel directement mobilisable. Un acteur du projet résume cette vision :

« Quand on veut appuyer les inondations à la mairie, on ne passe plus par Monsieur le Maire. On passe par le service de gestion des inondations. C'était là l'idée dans la conception du projet. Les services n'existaient pas. C'est comme chez moi, on a un service de gestion de volcans, autonome, qui intervient directement. »

Si cette conception s'inscrit dans les principes modernes de la gouvernance des risques – notamment axée sur la mobilisation de services techniques autonomes capables d'une réaction rapide, informée et dépolitisée – elle s'est heurtée, dans sa mise en œuvre, à la politisation de l'administration et aux enjeux de compétition entre ses acteurs. Les conflits internes à la mairie ont conduit à une paralysie institutionnelle, empêchant la création officielle du service, alors même que le projet approche de sa conclusion.

Par ailleurs, les objectifs de renforcement du tissu communautaire proposés par le projet ont été largement révisés sous la pression de la nouvelle équipe exécutive – élue en février 2025 – qui impose désormais la création d'un comité de bénévoles regroupant environ 1 000 personnes réparties dans les dix arrondissements. La création de ce comité, bien qu'affichée comme inclusive⁹, s'apparente davantage à une politisation opportuniste de la gestion des risques, où l'enjeu électoral prime sur la construction durable de capacités locales.

L'arrêté municipal qui formalise ce comité de bénévoles lui confère un champ d'intervention élargi à toutes sortes de catastrophes – naturelles, sanitaires –, remplaçant en partie la fonction des sapeurs-pompiers, des services de protection civile et des associations locales. Un acteur local souligne : « Les bénévoles, c'est un comité à part entière au sein de la mairie. Ce n'est ni le service de la protection civile ni les EIC. C'est une troisième structure. »

La coexistence de ces différentes structures et acteurs engendre des chevauchements de rôles et de mandats, qui brouille la lisibilité du système de gestion des risques, déjà peu intelligible. Autrement dit, la nouvelle organisation, pensée pour renforcer les dispositifs de protection civile, tend paradoxalement à remplacer des services existants, voire à les affaiblir. À cela s'ajoute un déséquilibre dans la répartition des ressources : un budget important est consacré à la communication, au détriment des formations techniques pourtant cruciales à la professionnalisation des bénévoles. Un formateur du projet PACIN témoigne : « Moi, je suis formateur GRC. Je ne fais pas ça. [...] La formation GRC, c'est un cycle. Mitigation, préparation, réponse, relèvement. Trois jours minimum. Deux jours, peut-être. Mais pas un jour. »

**“ QUAND ON VEUT
APPUYER LES
INONDATIONS À
LA MAIRIE, ON NE
PASSE PLUS PAR
MONSIEUR LE
MAIRE. ON PASSE
PAR LE SERVICE
DE GESTION DES
INONDATIONS.
C'ÉTAIT LÀ L'IDÉE
DANS LA CONCEPTION
DU PROJET ”**

⁸ Une troisième composante infrastructurelle était initialement prise en charge, mais a été reversée au projet PILIER. ⁹ La création de ce comité émane en partie de recommandations formulées lors de consultations citoyennes qui se sont tenues durant trois jours en avril 2025 à N'Djamena, réunissant environ 500 participants.

Enfin, rien ou presque n'a été pensé en termes de durabilité – comment susciter l'adhésion des bénévoles sur le long terme – et de dimensionnement de ce comité, notamment en termes de ratio bénévoles/densité de population des arrondissements. Dès lors, l'ambition initiale de co-construction locale d'un système communautaire de prévention des risques, basé sur des compétences et des besoins ancrés dans les réalités territoriales, est progressivement diluée dans un processus de normalisation politique du projet. Plutôt que de favoriser l'émergence d'une stratégie locale, PACIN se voit réduit à financer un dispositif déjà préconstruit par l'équipe municipale et ses partenaires consultants, excluant de fait les dynamiques bottom-up et micro locales.

L'analyse des mécanismes de gouvernance des risques d'inondation au Tchad met en lumière une tension constante entre technicisation des politiques publiques et usages politiques. La fragmentation institutionnelle, les logiques de contrôle centralisé et les luttes d'influence autour de l'aide illustrent la difficulté à construire un système de gestion des risques réellement inclusif, coordonné et pérenne. Dynamiques somme toutes classiques de l'aide internationale, les projets de lutte contre les inondations sont reconfigurés par des rapports locaux de pouvoir, compromettant leur durabilité et leur impact. Ainsi, si le projet PILIER témoigne d'un engagement fort en faveur d'une planification à long terme, appuyée par des investissements conséquents en infrastructures, la forte centralisation de son pilotage souligne la nécessité de renforcer le processus d'inclusion et de coordination multisectorielle, de favoriser une meilleure appropriation locale et de renforcer sa complémentarité avec les autres initiatives. De son côté, PACIN montre une ambition de structuration communautaire de la réponse aux inondations, mais a rencontré des défis liés à la coordination institutionnelle et à l'intégration dans les dispositifs existants.

L'ANALYSE DES MÉCANISMES DE GOUVERNANCE DES RISQUES D'INONDATION AU TCHAD MET EN LUMIÈRE UNE TENSION CONSTANTE ENTRE TECHNICISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET USAGES POLITIQUES

4

PARTICIPATION CITOYENNE ET RECONFIGURATION DE LA GOUVERNANCE DU RISQUE

La montée en puissance d'associations citoyennes et de collectifs dans la gestion des risques d'inondation à N'Djamena illustre un processus de responsabilisation locale. Cette dynamique témoigne d'une transformation profonde de la gouvernance des risques vers une approche plus horizontale, reposant sur la participation de l'ensemble des acteurs et la mobilisation des notions de résilience, d'adaptation et de réduction de la vulnérabilité (Boehnsku & Leitch, 2014 ; Daluzeau, Gralpeois & Oger, 2013). Dans cette logique, l'action de l'État est parfois perçue comme insuffisante, et les individus ainsi que les territoires sont incités à se préparer eux-mêmes à l'éventualité de telles crises. Toutefois, au Tchad, comme dans d'autres pays du Sud, cette gestion participative et communautaire peut être interprétée comme une forme de décharge de l'État. Issue d'une nouvelle forme de gouvernabilité néolibérale, la promotion de la résilience reflète un transfert progressif des responsabilités de prévention vers les échelons locaux et individuels, mettant l'accent sur la responsabilité personnelle et déchargeant ainsi l'État de cette mission (Quenault, 2013).

On verra ainsi, dans cette partie, que si la responsabilisation locale se traduit par l'émergence d'initiatives communautaires dynamiques, celles-ci ne peuvent répondre à tous les enjeux en raison de capacités financières, logistiques et cognitives limitées. Pour autant, ces initiatives constituent un levier majeur dans la réponse d'urgence et permettent, *a minima*, de pallier certaines lacunes du dispositif institutionnel.

CULTURE DU RISQUE : OBSTACLES SOCIAUX ET COMPORTEMENTAUX

À N'Djamena, la perception du risque d'inondation reste marginale dans les préoccupations quotidiennes des habitants. Les enjeux sociaux urgents – emploi, santé, logement – relèguent les catastrophes naturelles à un second plan. Ce phénomène, bien documenté par Thouret (1994), explique en partie les dégâts souvent maximaux au moment de la survenue d'un aléa majeur : l'absence d'anticipation se conjugue à une forte exposition. La « culture du risque », entendue comme l'ensemble des savoirs, attitudes et comportements d'une société face au danger (Beck, 1992), demeure largement embryonnaire. Les dispositifs d'alerte sont souvent ignorés, mal utilisés, voire détournés. Un sapeur-pompier, confronté à cette situation au quotidien, témoigne ainsi :

« On nous appelle le plus souvent avec ces lignes-là pour nous déranger, soi-disant : "je veux les unités, du crédit d'appel". Ils ne comprennent pas l'importance de ces numéros. Parfois, c'est une femme qui appelle pour dire "je vous ai vu à la télé, vous me plaisez beaucoup". Mais on ne peut rien faire. On continue à sensibiliser les gens. »

CE MAUVAIS USAGE DES CANAUX D'ALERTE TRADUIT UN MANQUE PROFOND DE SENSIBILISATION. LORS DES ÉVACUATIONS, DE NOMBREUSES FAMILLES REFUSENT DE QUITTER LEUR DOMICILE, NON PAS PAR IGNORANCE DU DANGER, MAIS PAR CRAINTE DES VOLS

Ce mauvais usage des canaux d'alerte traduit un manque profond de sensibilisation. Lors des évacuations, de nombreuses familles refusent de quitter leur domicile, non pas par ignorance du danger, mais par crainte des vols. Le même pompier l'exprime ainsi :

« Vous savez, dans la mentalité de nos pays africains, même pour tirer quelqu'un du danger, il faut forcer un peu. Vous, vous pensez à sauver des vies, mais lui, il pense aux voleurs. Il se dit que les voleurs vont venir pendant qu'il est parti. Le père de famille emmène tout le monde, et lui reste. »

Ces comportements traduisent une hiérarchisation subjective des risques, où l'insécurité ordinaire (vols, précarité économique) l'emporte sur l'aléa exceptionnel. À cette logique s'ajoute l'absence de solutions publiques de relogement temporaire réellement viables, en dépit de l'existence de quelques sites d'accueil souvent perçus comme précaires, surpeuplés et mal équipés (voir chapitre 4). Face à ces contraintes, et en l'absence de réseaux familiaux pouvant fournir un hébergement, le maintien dans le logement exposé apparaît souvent comme le seul choix possible. Enfin, ces comportements sont renforcés par des dynamiques d'ancrage territorial, mêlant attachement identitaire aux lieux (« je suis né ici »), sentiment d'appartenance communautaire, ou encore incapacité financière à envisager une relocalisation, même temporaire. Dans ce contexte, les zones inondables ne sont ni perçues ni vécues comme des espaces de danger, mais comme des territoires de vie, difficilement substituables malgré leur vulnérabilité. Dès lors, comment construire une sensibilisation efficace si le territoire exposé n'est pas socialement reconnu comme tel ? Une experte internationale détachée au MATHU revient sur l'échec des campagnes de prévention, soulignant l'absence de mémoire collective des inondations :

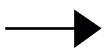
« Il n'y a aucune mémoire de la crue. On a installé un repère de crue à côté du lycée de Digangali pour marquer celle de 2020. Celle de 2022, elle, n'a pas été marquée. Après 2020, on avait mené une caravane de sensibilisation avec Wenakclub, distribué des flyers dans tout le 9e arrondissement pour expliquer quoi faire et ne pas faire pendant les inondations... Mais en 2021, il n'y a rien eu. Alors les gens n'ont pas anticipé. Ça a fait flop. »

Cette logique de l'oubli – ou de l'effacement – est aggravée par le vandalisme de certains instruments de prévention : plusieurs pluviomètres installés sur le fleuve ont été dérobés, pour être certainement revendus, preuve d'une méconnaissance de leur utilité.

ASSOCIATIONS LOCALES, UN RÔLE CLÉ DANS LES DYNAMIQUES DE PRÉVENTION ET DE GESTION

Dans le contexte tchadien, les associations locales et leurs réseaux de volontaires apparaissent comme des acteurs centraux dans les dynamiques de prévention et de gestion des risques. Mises en lumière lors des inondations de 2022, ces associations, plus ou moins formalisées, remplissent un ensemble de fonctions essentielles : elles assurent une veille communautaire, renforcent les infrastructures légères (digues, caniveaux, bassins), mobilisent les habitants et assurent le relais entre populations et dispositifs d'aide formels. Jouant le rôle de « dispositifs d'alerte sociale » (Wisner et al. 2004), ces associations et structures informelles ont développé des mécanismes d'auto-organisation face aux carences de l'aide publique. En 2022, la mobilisation spontanée des « brigades de jeunes »¹⁰, chargées de colmater et veiller sur les digues avant que celles-ci ne lâchent, a permis de pallier les insuffisances de l'État et de mener un véritable combat durant deux mois contre les eaux du fleuve. Les actions d'un collectif du 9^e arrondissement, lors des inondations de 2024, témoignent du rôle d'amortisseur des dynamiques communautaires face à la crise. L'un de ses membres témoigne :

LES ASSOCIATIONS LOCALES ET LEURS RÉSEAUX DE VOLONTAIRES APPARAISSENT COMME DES ACTEURS CENTRAUX DANS LES DYNAMIQUES DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES RISQUES



¹⁰ La catégorisation des habitants impliqués dans ces brigades est assez large et flexible, la dénomination « jeune » regroupant tout acteur masculin physiquement valide, c'est-à-dire en mesure d'effectuer des travaux de renforcement et de résister aux privations de sommeil et au froid (Petitdemange & Hubert, 2024).

« Nous avons mis en place un mécanisme de prévention et de gestion collective des inondations. Son fonctionnement est simple : on mobilise des jeunes volontaires issus des zones à risque, qui jouent le rôle d'éveilleurs de conscience en relayant les informations officielles d'alerte dans leur quartier. Nous avons aussi formé des pools de volontaires postés le long des zones exposées. Ils signalent les risques et interviennent selon les moyens disponibles. Après les crues, ils sensibilisent sur les risques de contamination de l'eau potable. »

Ce même collectif a également organisé, sans appui institutionnel, l'évacuation puis le relogement temporaire et le retour de plusieurs familles sinistrées dans une zone non ciblée par les ONG internationales, car éloignée des grands axes routiers et difficile d'accès :

« Lors des inondations de 2024, nos volontaires ont demandé aux chefs de carré de libérer un espace non inondé. Ils ont aidé les sinistrés à s'installer avec des abris de fortune fabriqués à partir de branches. C'était une zone enclavée, inaccessible pour l'aide de l'État ou des ONG [internationales]. On a construit trois pirogues pour aider les femmes âgées à traverser. C'était devenu une île. Nos volontaires sont devenus les piroguiers. Une fois l'eau retirée, ils ont fait du porte-à-porte pour débayer les gravats : des travaux d'intérêt général. »

PHOTO 2 : PIROGUE CONSTRUITE PAR L'ASSOCIATION ATPAD POUR FACILITER L'ÉVACUATION DES SINISTRÉS



Source : Association ATPAD

Cette capacité à intervenir rapidement et efficacement confirme le rôle indispensable des acteurs communautaires en amont, pendant et après les catastrophes. Comme le résume un autre acteur associatif : « En matière de gestion des risques de catastrophe, la réponse est toujours d'abord locale. L'État arrive toujours après. » Néanmoins, cette dynamique se heurte à une réalité : lorsque la catastrophe frappe de plein fouet, les capacités communautaires sont elles-mêmes affaiblies. Une intervenante associative résume ainsi cette tension :

« Les activités communautaires, c'est surtout en prévention, mitigation et préparation. Là, on peut sensibiliser, parler d'hygiène, de traitement de l'eau, etc. Mais une fois que la catastrophe est là, même ceux qui animent ces actions sont eux-mêmes affectés. Tout s'arrête. Les activités communautaires meurent avec la catastrophe. »

Face au risque d'aggravation des inondations, le rôle du tissu communautaire est essentiel, démontrant ainsi la plus grande réactivité des échelles locales et micro-locales, par rapport aux initiatives impulsées sur le plan national, face à une même menace.

ON PASSE D'UNE LOGIQUE DE RÉPONSE AUX CATASTROPHES, À UNE APPROCHE PLUS INTÉGRÉE DE GESTION ANTICIPÉE DES RISQUES

LE RÔLE DES ASSOCIATIONS COMME LANCEURS D'ALERTE

Au-delà de leur fonction de relais communautaires, les associations locales se positionnent également comme de véritables entrepreneurs de cause (Snow et Benford, 1988) et lanceurs d'alerte, notamment grâce à l'usage des plateformes numériques. Les groupes WhatsApp mis en place par les collectifs associatifs permettent une circulation rapide et en temps réel de l'information, et un suivi quotidien de la situation sur le terrain. Grâce aux vidéos envoyées quotidiennement, les riverains et acteurs associatifs avaient la capacité de se coordonner et d'interpeller les autorités politiques ainsi que les acteurs privés. Ainsi, grâce aux directs effectués en 2024 par les informateurs de l'association ATPAD montrant la montée des eaux, l'entreprise ANDA, en charge de la construction de la digue principale de Walia a lancé, dans l'urgence, les travaux de construction d'un second ouvrage de protection. Autre exemple, en 2023, l'abbé Madou, curé de la paroisse de Walia Goré, a pu, grâce à ses connexions avec la classe politique et au soutien d'amis journalistes, mobiliser des personnalités qui ont à leur tour effectué un travail de lobbying auprès du gouvernement, permettant à la paroisse de recevoir rapidement des vivres de la part du ministère de la Femme (Groupe URD, 2022).

La frontière entre engagement associatif et militantisme étant particulièrement poreuse, certains acteurs deviennent de véritables figures d'influence. L'exemple du militant Ahmat Haroun Larry est emblématique. Très actif sur Facebook, il a fortement critiqué l'inaction de la mairie centrale lors des crues de 2022. Ses vidéos, devenues virales, ont suscité des réactions immédiates au sein de la municipalité, forçant une prise de parole officielle. Cependant, ce rôle de contre-pouvoir n'est pas sans risques. Les lanceurs d'alerte paient parfois un prix élevé pour leur engagement. Suite à ses accusations, Ahmat Haroun Larry a été emprisonné¹¹. En 2024, c'est un géographe local qui a été arrêté, accusé de propager de « fausses alertes ». Ce climat répressif montre les limites de l'action citoyenne dans un contexte où la liberté d'expression reste fragile. Un acteur associatif résume ainsi cette ambivalence : « *On ne peut pas prendre le risque d'être des lanceurs d'alerte au risque d'aller en prison.* »

Ainsi, dans un contexte où la communication officielle est perçue comme peu crédible, les réseaux sociaux, dans le cas précis de la prévention et de la lutte contre les inondations, deviennent non seulement des vecteurs d'information, mais aussi des instruments de régulation sociale, voire de justice environnementale. Ils rendent visibles les dysfonctionnements, expriment les colères populaires et contribuent, parfois, à faire pression pour des réponses plus rapides.

LA DIGUE DE PROTECTION DU 9^{EME} ARRONDISSEMENT COMME FORME DE GOUVERNANCE HYBRIDE DU RISQUE

L'attention portée à la digue de Walia illustre les mécanismes d'une gouvernance hybride, caractérisée par une construction moins planifiée qu'improvisée, dans un contexte de crise. Cette forme d'organisation plurielle, où coexistent et coopèrent – souvent par nécessité – l'État, la société civile et les acteurs privés, permet d'éclairer la manière dont se bâtit, dans l'urgence, une action publique de prévention des risques là où les dispositifs institutionnels sont fragiles ou défectueux.

Les inondations de 2022 ont constitué un moment catalyseur, favorisant la mobilisation d'entrepreneurs de cause en grande partie issus de la société civile locale. Des collectifs comme la Jeunesse active du 9e arrondissement, le Comité de défense des intérêts de Walia, ou encore des leaders communautaires tels que l'abbé Madou, ont cherché à inscrire la construction de la digue de protection à l'agenda public tout en dénonçant l'inaction étatique. Face à ces pressions, relayées

¹¹ Tchad One, « Le Tchad a les moyens d'apporter des solutions immédiates aux inondations. Cependant, ceux qui détiennent le pouvoir semblent délibérément ne pas trouver de solutions, ce qui laisse penser que les inondations sont utilisées comme un châtimeur contre les Tchadiens », interview de Ahmat Haroun Larry, 25 juin 2023.

notamment sur les réseaux sociaux (voir supra), l'État initie en mai 2023 un projet de réhabilitation des digues sur 30 km, financé à hauteur de 22 milliards FCFA en grande partie par le projet PILIER. Toutefois, les retards d'exécution, les interruptions de chantier et les soupçons de détournements de fonds ont nourri la critique de la société civile, relayée par les médias. En août 2024, alors que la saison des pluies fait craindre une nouvelle crue, le quotidien Ndjiam Post notait :

« Les travaux de la digue rénovée de Walia-Toukra semblent loin de l'achèvement. Ils sont à l'arrêt pour "manque de financement". L'érosion gagne du terrain, les ferrailles sont abandonnées. La rupture de ce barrage semble probable si rien n'est fait. »

PHOTO 3 : LA DIGUE DE PROTECTION DU 9EME ARRONDISSEMENT, CONSTRUITE SUITE AUX INONDATIONS DE 2022



Source : Auteur

Le Comité de suivi des infrastructures du 9^e arrondissement (COSPI), composé de plusieurs associations locales, d'acteurs religieux et de leaders communautaires, a joué un rôle clé dans le dispositif d'alerte. En 2024, ce groupe a documenté le chantier en cours, a organisé des points de presse et est intervenu dans des émissions de radio pour mobiliser l'opinion et interpeller les décideurs quant à la fragilité de la digue. Malgré ces risques, la digue a tenu bon, et l'État a largement médiatisé son « succès » infrastructurel, occultant d'une part l'apport financier essentiel du projet PILIER et d'autre part la force de l'aide informelle et tacite. En effet, derrière ce récit officiel, d'autres dynamiques se déploient, qui sont moins le fait d'une coordination planifiée que la rencontre d'intérêts circonstanciels. L'appui de l'entreprise ANDA, titulaire du marché de construction de la digue principale de Walia, illustre cette logique : son implication ne relève pas uniquement d'une démarche d'entraide, mais aussi de la nécessité de démontrer la fiabilité et la solidité de ses ouvrages. Ayant construit une seconde digue de protection en toute urgence sous la pression des associations locales, elle a également été sollicitée par ces dernières pour renforcer les berges, colmater les brèches ou ériger de petites diguettes.

« On appelle le DG de l'entreprise, on lui met la pression pour qu'il amène des bennes de sable. Il promet, mais ne donne pas toujours. » (acteur associatif). « Je fais venir une tractopelle, parfois avec nos propres sous car c'est hors projet, et on s'attelle au travail. » (directeur technique d'ANDA)

EN 2024, CE GROUPE A DOCUMENTÉ LE CHANTIER EN COURS, A ORGANISÉ DES POINTS DE PRESSE ET EST INTERVENU DANS DES ÉMISSIONS DE RADIO POUR MOBILISER L'OPINION ET INTERPELLER LES DÉCIDEURS QUANT À LA FRAGILITÉ DE LA DIGUE

PHOTO 4 : INTERVENTION DE COLMATAGE DE L'ENTREPRISE ANDA SUITE À L'ALERTE DE RIVERAINS RELAYÉE PAR UNE ASSOCIATION LOCALE



Source : Auteur

Ce type de coopération improvisée illustre parfaitement le caractère relationnel et transactionnel de la gouvernance hybride à l'œuvre : elle repose sur une logique de coproduction essentiellement informelle, négociée au cas par cas, sans cadre contractuel défini ni pilotage stratégique cohérent. Dans ce contexte, se mêlent des enjeux de réputation et de protection, où l'urgence de garantir la solidité de l'ouvrage construit – pour l'entreprise comme pour les autorités – rencontre la nécessité vitale, pour les populations locales, de prévenir tout risque de débordement. Ce mode d'action révèle à la fois la résilience des acteurs de terrain et les limites structurelles de l'État. Cela met en lumière un jeu d'acteurs complexe, où les frontières entre responsabilité publique et engagement citoyen deviennent de plus en plus floues.

QUELLE APPROCHE COMMUNAUTAIRE ? ENTRE AUTONOMISATION LOCALE, FORMALISATION ET RISQUE DE RÉCUPÉRATION

Les récents projets de lutte contre les inondations font la part belle à l'approche communautaire. Comme le souligne un bailleur de fonds : « on veut travailler au niveau communautaire, même si c'est juste pour faire des petites choses. » Pour autant, il est essentiel de s'interroger sur cette expression consacrée et d'identifier les possibles écarts produits par la rencontre entre logiques institutionnelles et auto-organisation citoyenne. Dans la littérature scientifique, l'approche communautaire considère que les compétences habituelles de l'État peuvent être mieux prises en charge par des formes d'auto-organisation citoyenne (Ostrom et al., 1973 ; Ostrom, 2010a ; Ostrom, 2012b). Il s'agit de redonner de l'initiative et de la responsabilité aux citoyens de base, en soutenant à cet effet diverses formes d'organisations volontaires, de contrôles communautaires, d'économie sociale et solidaire et de collectifs militants, plus efficaces que la bureaucratie et les institutions

L'UNE DES PRINCIPALES LACUNES CONCERNE LE PROBLÈME DE COORDINATION. UN CERTAIN NOMBRE D'ACTIVITÉS SONT ENTREPRISES, MAIS BON NOMBRE D'ENTRE ELLES NE SONT PAS COORDONNÉES, CE QUI CONDUIT À UNE DUPLICATION ET À UNE RÉPÉTITION DES PROGRAMMES ET DES PROJETS

trop hiérarchisées (Alix et al., 2018)¹². Dans le contexte tchadien, cette approche apparaît pertinente pour lutter à la fois contre le centralisme de l'État et la défaillance des services publics fournis. Toutefois, dans la pratique, cette dynamique communautaire tend à être encadrée, structurée, voire standardisée, souvent à des fins de traçabilité, de redevabilité et de conformité aux exigences des bailleurs. Le projet PILIER, par exemple, s'appuie sur des Plans d'action communautaire (PAC), mis en œuvre uniquement via des organisations de la société civile formellement constituées et enregistrées. Une responsable de projet le dit clairement :

« On ne travaille pas avec les chefs de carré, ce sont des autorités locales. Nous visons les ONG déjà structurées, car on est obligé d'avoir une base formelle pour documenter nos actions. »

Cette exigence de formalisation, si elle vise à garantir la lisibilité et la redevabilité des interventions, pose deux problèmes majeurs à savoir l'exclusion des dynamiques informelles, souvent centrales dans la vie communautaire (collectifs non enregistrés, leaders de quartier, réseaux religieux) et la bureaucratization progressive des associations, qui deviennent des relais techniques des bailleurs, alignés sur leurs normes de fonctionnement (termes de référence, grilles de suivi, règles comptables, etc.). Un responsable associatif du 9^e arrondissement, ayant mené une activité dans le cadre du projet PILIER, témoigne des écarts entre besoins sur le terrain et logique projet :

« Une ONG internationale est venue pour faire de la sensibilisation aux risques hydriques. Nous, on voulait parler d'autre chose, comme préparer une valise d'urgence ou protéger les affaires. Mais elle a dit non, ce n'est pas comme ça. »

**LE PROJET PILIER,
PAR EXEMPLE, S'AP-
PUIE SUR DES PLANS
D'ACTION COMMUNAU-
TAIRE (PAC), MIS EN
ŒUVRE UNIQUEMENT
VIA DES ORGANISA-
TIONS DE LA SOCIÉTÉ
CIVILE FORMELLE-
MENT CONSTITUÉES
ET ENREGISTRÉES**

La formalisation peut également accroître les risques d'institutionnaliser des dynamiques peu représentatives, ou instrumentalisées par des acteurs politiques. Certaines initiatives, comme celle de la Croix-Rouge, tentent de déjouer ces biais par une approche plus participative : « Ce n'est pas nous qui créons les EIC (équipes d'intervention communautaire). Ce sont les communautés qui les proposent, après discussion. On évite que le chef choisisse juste des gens de sa famille ou de son ethnie. » note le chargé de programme. Mais dans bien des cas, la désignation des structures communautaires devient un enjeu de pouvoir. Dans le 9^e arrondissement, certaines associations sélectionnées pour mettre en œuvre des activités de sensibilisation sont inconnues des habitants : « On en entend parler, mais on ne l'a jamais vue », témoigne un résident à propos d'une association présentée comme opérateur local. Dans un contexte marqué par la politisation des fonctions associatives, bien souvent tremplins permettant d'accéder à des postes politiques, déléguer le choix des associations de mise en œuvre aux autorités politiques et non à la communauté peut avoir pour conséquence de renforcer les tensions entre acteurs associatifs d'une part et entre acteurs associatifs et État d'autre part. En d'autres termes, le choix des opérateurs associatifs peut être perçu comme un moyen de cooptation politique, renforçant les suspicions entre « vrais » et « fausses » associations selon leur degré de proximité avec le politique (Groupe URD, 2022). Enfin, certaines initiatives politiques, telles que la mise sur pied du comité des bénévoles de la mairie centrale, peuvent saper le travail de proximité effectué et vider de leur substance les initiatives de renforcement local.

L'étude des dynamiques communautaires face aux inondations à N'Djamena met en lumière un double mouvement : d'un côté, une montée en puissance des acteurs locaux dans la gestion concrète du risque et de l'autre, une délégation implicite de responsabilité par un État souvent défaillant. Les collectifs citoyens et les associations de quartier jouent un rôle crucial de relais, d'alerte et d'organisation dans les phases d'urgence comme dans la prévention. Leur action, bien que souvent improvisée et sous-dotée, vient combler les vides laissés par les institutions, révélant la force d'une résilience ancrée dans les territoires. Cependant, ces dynamiques peuvent être fragilisées par l'approche communautaire telle que mise en œuvre par les projets. Leur conception tend à exclure les dynamiques informelles, pourtant centrales dans les réponses de proximité, et peut également favoriser la captation des initiatives autonomes par des acteurs politiquement connectés, les vidant de leur substance initiale.

¹² Il convient cependant de noter que d'autres analyses autour de l'approche communautaire s'avèrent également pertinentes autour des questions de gestion des risques, en particulier dans les pratiques de l'aide humanitaire et du développement. Depuis les années 2000, et surtout avec le [Cadre de Sendai](#) (2015–2030), l'approche communautaire est devenue un standard international en matière de réduction des risques de catastrophes, s'inscrivant davantage dans une logique participative et inclusive. Elle repose, dans ce cadre, sur la reconnaissance des savoirs locaux, l'autonomisation des acteurs communautaires et une co-construction des réponses en fonction des réalités sociales et territoriales. Voir notamment les publications de l'agence onusienne spécialisée sur la réduction des risques de catastrophes (United Nations Office for Disaster Risk Reduction-UNDRR), « [Words into Action](#) », celles de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC) sur l'engagement communautaire et la redevabilité.

SÉCURITÉ HUMAINE ET RISQUES MULTIPLES : DES VULNÉRABILITÉS CUMULÉES DANS LA GESTION DES INONDATIONS

DANS LES QUARTIERS TOUCHÉS PAR LES INONDATIONS, LA QUESTION DE LA SÉCURITÉ HUMAINE – ENTENDUE ICI COMME UN CADRE ENGLOBANT À LA FOIS LA SÉCURITÉ PHYSIQUE, LA SANTÉ, LA STABILITÉ SOCIALE ET LA DIGNITÉ – CONSTITUE UN ENJEU MAJEUR, TROP SOUVENT RELÉGUÉ AU SECOND PLAN DERRIÈRE LES SEULES RÉPONSES INFRASTRUCTURELLES. AU-DELÀ DES RISQUES HYDROLOGIQUES IMMÉDIATS (NOYADES, DESTRUCTIONS MATÉRIELLES, ISOLEMENT DE CERTAINS FOYERS), LES INONDATIONS GÉNÈRENT UNE SÉRIE DE RISQUES SECONDAIRES, D'ORDRE SÉCURITAIRE, SOCIAL ET SANITAIRE, QUI COMPLIQUENT LA GESTION DES CATASTROPHES ET ACCROISSENT LA VULNÉRABILITÉ DES HABITANTS.

LES INFRASTRUCTURES COMME SOURCES DE CONFLITS DE VOISINAGE

Dans plusieurs quartiers comme le 9^e arrondissement de N'Djamena, les infrastructures de prévention des inondations deviennent des sources de tensions entre habitants, soulignant des divergences profondes dans la perception de l'intérêt général. Les dynamiques de prévention se heurtent aux conflits de voisinage, notamment lorsqu'il s'agit de tracer des canaux de drainage. Personne ne souhaite que ces ouvrages passent devant chez elle, par peur de voir les fondations de sa maison affaiblies ou sa parcelle endommagée. « Quand les eaux commencent à déborder, les voisins ne s'entendent pas. Chacun veut sauver sa maison, mais personne ne veut du canal chez lui. » résume un habitant. Ces situations, rencontrées à plusieurs reprises, illustrent les limites de l'action collective dans des contextes où la perception de l'intérêt commun est contingente aux intérêts individuels. L'entraide fonctionne tant que les enjeux sont partagés et s'effrite dès lors qu'un groupe ou un individu se sent lésé. La digue elle-même, censée protéger les populations, devient parfois un facteur de division. Cet habitant du 9^e arrondissement explique :

« La digue a séparé et divisé les gens. On a protégé ceux de Gardolé, et ceux de l'autre côté ont subi. C'est un problème d'information, les gens n'ont pas compris l'intérêt de la digue. »

Ce déficit de compréhension, combiné à l'absence de prise en compte des besoins spécifiques des populations riveraines, alimente parfois des actes de dégradation, comme l'ouverture volontaire de brèches dans la digue. Ces actes sont souvent qualifiés de vandalisme dans le discours public, mais relèvent en réalité de logiques opportunistes ou de survie. En 2024, le ministre du MATHU a ainsi dénoncé publiquement des actes de sabotage, fragilisant la digue. Or, en réalité « les vandaleurs c'était des riziculteurs qui ont cassé la digue pour faire passer l'eau. Ce n'était pas un acte de destruction gratuite, mais une tentative de sauver leurs cultures. » note un acteur associatif. Ces comportements révèlent l'insuffisante intégration des logiques locales dans la planification des ouvrages, ainsi qu'un déficit de concertation en amont.

Face à ces tensions, certaines initiatives comme le projet PILIER tentent d'intégrer des dispositifs d'atténuation des tensions liées aux infrastructures : ouvrages de franchissement pour restaurer l'accès aux habitations, mécanismes de remontées de plaintes¹³. L'objectif est de co-construire les infrastructures avec les populations, tout en posant les bases d'un dialogue entre voisins. Dans de nombreux cas, les chefs de carré ou de quartier servent de premiers interlocuteurs, mais dès que les désaccords deviennent trop sensibles, la gestion des conflits est souvent transférée à la police municipale, qui intervient alors de manière coercitive pour imposer une solution.

LES DYNAMIQUES
DE PRÉVENTION
SE HEURTENT AUX
CONFLITS DE VOI-
SINAGE, NOTAM-
MENT LORSQU'IL
S'AGIT DE TRACER
DES CANAUX DE
DRAINAGE

¹³ En l'état actuel de nos recherches, nous n'avons aucune information sur les types de plainte documentées et l'efficacité du mécanisme.

DES VULNÉRABILITÉS FAIBLEMENT PRISES EN CHARGE

Les déplacements massifs provoqués par les inondations exposent les sinistrés à une autre forme de vulnérabilité : l'insécurité dans les sites d'accueil, souvent improvisés, surpeuplés, et peu encadrés. Ces lieux, censés offrir une réponse humanitaire d'urgence, deviennent parfois des espaces de violence et de précarité sociale. Le site de Toukra, installé en 2022 dans le 9^e arrondissement de N'Djamena, illustre clairement cette dérive. Mis sur pied par les acteurs humanitaires avec l'appui du génie militaire tchadien, puis géré bénévolement par une association locale sans compétence dans la gestion d'urgence, le site s'est rapidement transformé en un espace d'extrême promiscuité et de marginalisation, rendant les populations d'autant plus vulnérables. « *Il y a eu énormément de violences autour du camp. Des motos ont été volées, des femmes agressées. L'alcool et la drogue circulaient. On a même dû faire intervenir la police pour rétablir l'ordre.* » rapporte un acteur associatif. Les conditions d'hébergement y étaient particulièrement critiques. Des familles entières, jusqu'à dix personnes parfois, partageaient une seule tente. Ce confinement extrême, combiné à l'absence de surveillance permanente, a facilité des abus graves, dont des formes d'exploitation sexuelle. « *Des gens quittaient la ville pour venir chercher des jeunes filles dans le camp. C'était devenu un lieu de prostitution informelle. On retrouvait des capotes partout par terre* », confie un ancien déplacé. La fermeture prolongée des établissements scolaires, durant trois à quatre mois en raison de la décrue débutant en décembre, a profondément bouleversé le quotidien des familles touchées par les inondations. Pourtant, cet impact sur la scolarisation a été peu considéré par l'ensemble des acteurs, alors que l'accès à l'éducation y compris en contexte de crise incombe à l'État. En effet, peu de dispositifs spécifiques, qu'ils soient étatiques ou humanitaires, ont été mis en place pour assurer la continuité pédagogique. Seules certaines associations locales se sont mobilisées, en organisant des cours grâce à l'intervention de bénévoles. Par ailleurs, plusieurs sites d'hébergement créés de manière spontanée par les réfugiés dans des bâtiments scolaires ont causé d'importantes dégradations des infrastructures et du matériel.

“ IL Y A EU ÉNORMÉMENT DE VIOLENCES AUTOUR DU CAMP. DES MOTOS ONT ÉTÉ VOLÉES, DES FEMMES AGRESSÉES. L'ALCOOL ET LA DROGUE CIRCULAIENT. ON A MÊME DÛ FAIRE INTERVENIR LA POLICE POUR RÉTABLIR L'ORDRE ”

.....

La sécurité humaine dépasse ainsi la seule question de l'abri ou de l'évacuation rapide. Dans certaines zones du pays – notamment au nord et à l'est – les inondations mettent en danger des populations déjà vulnérables. À l'est du pays, les crues affectent fortement les populations soudanaises réfugiées installées dans les provinces du Wadi Fira, du Sila et du Ouaddaï. Ces populations, vivant souvent dans des campements précaires ou des abris de fortune, sont confrontées à une double vulnérabilité : d'une part, la fragilité des infrastructures rend difficile toute protection contre les pluies ; d'autre part, les ouadis (lits de rivières temporaires) deviennent infranchissables, isolant des zones entières pendant plusieurs jours. En août 2024, plusieurs axes reliant les camps de réfugiés de Farchana et Adré ont été coupés, interrompant l'acheminement de l'aide alimentaire pendant près d'une semaine (rapport OCHA, 2024). Cette situation est d'autant plus critique que le pays fait face à une réduction significative des financements internationaux. Le retrait de certains soutiens logistiques accentue les difficultés. Comme l'explique la coordinatrice d'OCHA : « *Avant, on pouvait utiliser l'hélicoptère d'ECHO pour assurer la distribution des vivres dans les sites coupés par l'eau. Cette année, ils nous ont dit non.* »

Les inondations exceptionnelles qui ont touché certaines zones du Borkou et du Tibesti ont également entraîné la dispersion de mines non localisées. Ces engins explosifs, vestiges de conflits passés, peuvent être emportés par les eaux et déplacés sur plusieurs kilomètres, compromettant gravement la sécurité post-crue. En 2024, une mine antipersonnel déplacée par les eaux a explosé à proximité de Bardai, blessant deux bergers, selon des témoignages recueillis par le CICR.

EN DÉFINITIVE, BIEN QUE LA GESTION DES RISQUES AU TCHAD RESTE LARGEMENT TRIBUTAIRE DU SOUTIEN DES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS, ON OBSERVE L'ÉMERGENCE PROGRESSIVE D'UNE CULTURE DU RISQUE, À LA FOIS MUNICIPALE, À L'ÉCHELLE DE N'DJAMENA, ET NATIONALE. CETTE ÉVOLUTION TRADUIT UNE LENTE TRANSITION D'UNE LOGIQUE LONGTEMPS MARQUÉE PAR LA RÉACTIVITÉ ET L'IMPROVISATION, CENTRÉE SUR L'URGENCE, VERS UNE APPROCHE PLUS PROACTIVE FONDÉE SUR LA PRÉVENTION, LA RÉSILIENCE COMMUNAUTAIRE ET L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE.

SI L'ÉTAT A AMORCÉ DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES, IL DEMEURE FORTEMENT DÉPENDANT DES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS POUR LEUR MISE EN ŒUVRE

Cette transformation reste cependant fragile et inégalement ancrée. Si l'État a amorcé des réformes institutionnelles, il demeure fortement dépendant des partenaires techniques et financiers pour leur mise en œuvre. En parallèle, les acteurs communautaires – notamment les associations locales – jouent un rôle crucial dans l'alerte, la mobilisation et la première réponse, notamment grâce aux réseaux sociaux. Cette co-présence d'acteurs étatiques et non étatiques dessine une gouvernance hybride moins guidée par une logique planifiée et coconstruite, qu'à des intérêts circonstanciels et contingents, et caractérisée par un déséquilibre des ressources humaines et matérielles.

Si les réponses des acteurs du développement en matière de prévention peuvent être instrumentalisées à des fins de légitimation politique, elles n'en demeurent pas moins indispensables dans un contexte de fortes faiblesses financières et matérielles de l'État. Cependant, le recours généralisé à l'« approche communautaire », devenue un mot fourre-tout, risque d'accentuer la défiance entre les populations, l'État et les ONG. Le ciblage des associations et des bénéficiaires de l'aide selon une logique micro-territoriale fine s'impose alors comme une condition essentielle à la légitimité et à l'efficacité de l'aide.

Enfin, les limites du système humanitaire – réponse sous-financée, lenteur des dispositifs, réduction des budgets à venir – soulignent la forte dépendance à l'aide internationale du pays. En l'absence d'un renforcement durable des capacités nationales et d'un engagement budgétaire clair de l'État, les mécanismes de réponse demeurent fragiles et incapables de garantir une action pérenne.

En conclusion, le paysage de la gouvernance des risques à N'Djamena est en pleine mutation, marqué par une lente transformation à la fois des mentalités et des instruments d'intervention. Le défi consiste désormais à rendre ces efforts pérennes, à les étendre au-delà de la capitale, et à en garantir l'appropriation réelle par l'ensemble des acteurs, étatiques comme non étatiques.

RECOMMANDATIONS

1. AUX ACTEURS INSTITUTIONNELS ET PTF : RENFORCER LA GOUVERNANCE INSTITUTIONNELLE, CLARIFIER LES MANDATS

- Clarifier les compétences entre les structures impliquées (DGPC, mairie, CNARR, ANAM, DRE, etc.) pour éviter les chevauchements, par l'adoption d'un cadre de coordination législatif actualisé.
- Accélérer l'actualisation du Plan ORSEC, en intégrant les scénarios issus des inondations de 2022 et 2024.
- Effectuer un plaidoyer pour accélérer l'élaboration et l'adoption du décret instituant le corps national des sapeurs-pompiers.
- Renforcer le cadre législatif par l'adoption d'une loi sur la prévention et la gestion des risques et catastrophes.
- Renforcer le rôle stratégique de la DGPC comme structure pivot

2. AUX ACTEURS INSTITUTIONNELS, PTF ET ASSOCIATIONS : AMÉLIORER LES DISPOSITIFS DE SYSTÈME D'ALERTE PRÉCOCE

- Renforcer les capacités de vulgarisation des données scientifiques (cartes de risques, bulletins de l'ANAM) en privilégiant des canaux accessibles (radios locales, relais communautaires, réseaux sociaux).
- Former les agents techniques institutionnels à l'interprétation des données climatiques, afin de les intégrer aux processus de décision.
- Mener un plaidoyer pour accélérer la création du Centre national de gestion de crise.
- Développer une communication publique transparente sur les projets et les moyens mobilisés pour la prévention des inondations.

3. AUX PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS : GARANTIR LA CONTINUITÉ DES DISPOSITIFS À LA CLÔTURE DES PROJETS

- Développer des modèles de gestion publique-privée pérennes pour des services tels que la gestion des déchets, l'entretien des infrastructures hydrauliques et les travaux de curage.
- Assurer la formation des points focaux de protection au niveau décentralisé, ainsi que celle des Comités provinciaux d'action aux mesures du plan de contingence inondations et aux concepts de GCR.

4. AUX PTF, ET STRUCTURES ASSOCIATIVES : SOUTENIR ET VALORISER LES INITIATIVES COMMUNAUTAIRES INFORMELLES

- Mettre en place des mécanismes de financement direct en faveur des initiatives communautaires, avec des critères simplifiés adaptés à la réalité locale.
- Favoriser une approche flexible, capable d'intégrer les dynamiques informelles et les initiatives spontanées, au lieu d'imposer une formalisation systématique.
- Mettre l'accent sur l'autonomisation réelle des communautés, en laissant une marge d'autonomie dans la définition des priorités et des méthodes.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES ET ARTICLES ACADÉMIQUES

- Alhassane, A. et al. (2013) « Évolution des risques agroclimatiques associés aux tendances récentes du régime pluviométrique en Afrique de l'Ouest soudano-sahélienne ». *Sécheresse*, 24(2), 282-293
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London, Sage Publications.
- Beller, C. (1990). Étude du projet de drainage des eaux pluviales de la ville de N'Djamena. Rapport préliminaire. N'Djamena.
- Boehnsku, T. & Leitch, A. (2014). Risk Governance and Resilience in Climate Adaptation. *Journal of Risk Research*, 17(4), 403–417.
- Cornwall, A., (2008). Unpacking “Participation”: Models, Meanings and Practices. *Community Development Journal*, 43 (3), 269–283. Oxford University Press.
- Daluzeau, J., et al. (2013). « La résilience face à la normativité et la solidarité des territoires » *EchoGéo* n°24
- Dobingar, A. « Gestion spatiale et construction urbaine. L'assainissement, un révélateur de gestion urbaine à N'Djamena au Tchad », Thèse de doctorat, Géographie, sous la direction de J-L. Piernay, Strasbourg, Université Louis-Pasteur, 2001.
- Finnemore, M. & Sikkink, K. (1998). “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization*, 52(4), 887–917.
- Gouataine Seingue, R., (2023). « Changements climatiques et inondations de la ville de N'Djamena (Tchad) », *Pensées genres. Penser autrement*, Vol 3, n°2, p. 38–53. Université Félix Houphouët Boigny, Côte d'Ivoire.
- Kem-Allahte, J., et al. (2021). « Dynamique urbaine et aménagement de la voirie à N'Djamena, Tchad », *Annales de l'Université de Moundou, Série A - AFLASH* 8 (2).
- Kingdon, John W., (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, Little, Brown.
- Koulayo, M., (2014). « La mise en œuvre au Tchad des obligations découlant des accords de Hyogo : bilan et perspectives ». Mémoire de master, École nationale d'administration, Université Paris 1.
- Mahamat, H. et al., (2021). « Analyse du processus d'extension de la ville de N'Djamena au Tchad (1900–2018) ». *Geo Eco Trop*, 45 (3), 507-516.
- Mahamat Nour, A., « Fonctionnement hydrologique, chimique et isotopique du principal affluent du lac Tchad : le système Chari-Logone », Thèse de doctorat, Géosciences de l'environnement, sous la direction de Vallet Coulomb, C. & Deschamps, P., Aix-en-Provence, École doctorale des Sciences de l'environnement, 2019.
- Mahamat Nour, A. et al., (2021). “Evaluation of the Factors Contributing to the Flooding of the City of N'Djamena, Case of the 7th District: GIS and Remote Sensing Approach” *International Journal of Current Research*, 13 (12), 19 811–19 816.
- Ostrom, E. (2010), “Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change”, *Global Environmental Change*, 20(4), p. 550-557.
- Ostrom, E. (2012), “Nested Externalities and Polycentric Institutions: Must We Wait for Global Solutions to Climate Change?” *Econ Theory* 49, 353–369.
- Pelling, M. (2003). *The Vulnerability of Cities: Natural Disasters and Social Resilience* London: Earthscan.
- Quenault, B. 2013. « La résilience, nouvelle norme de l'action publique face aux risques ? » *Revue internationale de politique comparée* 20 (2), p. 31–45.
- Rose, N. (1993). “Government, authority and expertise in advanced liberalism” *Economy and Society* 22 (3), 283–299.
- Snow, D. & Benford, R. (1988). “Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization” *International Social Movement Research* 1, 197–217.
- Stoker, G. (1998). “Governance as Theory: Five Propositions” *International Social Science Journal* 50 (155), 17–28.
- Thouret, J-C. (1994.) « Les risques dits naturels : état de la question ». *Annales de Géographie* 103 (579), 295–318.
- Walter, F. (2008). *Catastrophes. Une histoire culturelle (XVIe–XXIe siècle)*. Paris : Seuil.
- Wisner, B. et al., (2004). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. 2nd ed. London: Routledge.

ARTICLES DE PRESSE ET RAPPORTS

- CERF. (2024). Allocation: Chad 2024 (CERF-TCD-24-RR-1416).
- Groupe URD, Petitdemange, C., & Hubert, A. (2022). Le projet « Entr'aide & crises ». In Groupe URD.
- OCHA (2022). Tchad : Situation des inondations à N'Djamena – Rapport de situation N° 08 (13 décembre 2022).
- OCHA (2024a). Cadre de l'action anticipatoire – Inondations au Tchad (version finale du 26 septembre 2024).
- OCHA (2024b). Le CERF accorde 15 millions de dollars au Tchad pour les urgences sous-financées.
- OCHA (2024c). Tchad – Situation des inondations : Rapport de situation N°03 (1er octobre 2024).
- Radio France Internationale (mars 2025). « Tchad: le bureau humanitaire de l'ONU annonce des coupes drastiques après un effondrement des financements ».
- UNISDR (2009). UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction. Geneva: United Nations.
- Wilson Center. (2024). “Catastrophic Flooding and Its Impact on Displaced People in Chad.” December 5.

DOCUMENTS INSTITUTIONNELS ET RAPPORTS

- Banque mondiale. (2023, juillet). Tchad : Des réformes politiques ciblées peuvent renforcer la résilience face au changement climatique et aux inondations. Banque mondiale.
- Comité national de gestion et de prévention des inondations. (2025, mars). Rapport final. République du Tchad.
- Gouvernement du Tchad. (2025, juillet). Plan de contingence et stratégie de réponse à la crise inondation 2025.
- Ground Truth Solutions. (2024, novembre). « Mieux vaut prévenir que guérir » : Action anticipatoire redevable et centrée sur les personnes au Tchad.
- Ministère de la Prospective économique et des Partenariats internationaux. (2023, février). Projet intégré pour la lutte contre les inondations et la résilience urbaine à N'Djamena (PILIER) – Plan de mobilisation des parties prenantes (PMPP) (Version finale). République du Tchad.
- Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). (2023, mars). Tchad : Inondations 2022 – Rapport d'impact DIEM. FAO.
- Petitdemange, C., & Hubert, A. (2025, mars). « On ne peut pas rester les bras croisés » : pratiques ambivalentes de l'(entr)aide lors des inondations de 2022 à N'Djamena. Groupe URD, collection « L'entraide en temps de crise », étude de cas Tchad.
- Primature de la République du Tchad. (2025, mars). Réunion du Comité national de prévention et de gestion des inondations – Compte-rendu officiel. N'Djamena.
- République du Tchad. (2024). Arrêté n°0362/PR/PM/2024 du 5 août 2024 instituant le Comité national de prévention et de gestion des inondations.
- République du Tchad et PNUD. (2022). Premier plan national d'adaptation au changement climatique de la République du Tchad.

À PROPOS DES AUTEURS

Prisca NANDOUMABE

Coordinatrice du centre de recherche de droit tchadien BUCOFORÉ depuis 2019, Prisca NANDOUMABE est juriste, chercheuse et analyste genre. Ses recherches portent principalement sur l'impact différenciés des conflits et faits sociaux sur les différentes catégories de la population. Elle a son actif une trentaine d'études qualitatives et quantitatives réalisées au Tchad et dans d'autres régions de l'Afrique. En sa qualité de coordinatrice de BUCOFORÉ, Prisca est membre du réseau Recap (Recherche et action pour la paix) depuis 2023.

Dr. Cécile PETITDEMANGE

Docteure en science politique et en anthropologie, Cécile Petitdemange travaille au Tchad depuis 2015. Ses travaux académiques ont notamment porté sur la politisation du religieux, la judiciarisation des violences sexuelles, ou l'histoire des mobilisations féminines au Tchad. Elle est chercheuse associée à Bucofore depuis 2023 et a participé à de nombreuses études de consultance.

MENTIONS LÉGALES

Réseau de recherche et action pour la paix (Réseau REcAP)

Trinity Avenue, O Mile 7 Road, Achimota-Accra
P. O. Box CT4434, Cantonments, Accra-Ghana
Link Rd, Dhaka

Tel: +233 302 411 638

Mail: recapsecretariat@wanep.org

www.recapnetwork.org

Mise en page : Studio Ctrl A

© photo : Adobestock «Editorial use only»

"autorisations, droits et autorisations supplémentaires peuvent être requis pour une utilisation commerciale"

Cette publication a été produite avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité du Réseau de recherche et action pour la paix et ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne. © - 2024 - Réseau de recherche et action pour la paix (Réseau REcAP). Tous droits réservés. Licence octroyée à l'Union européenne sous conditions.



Financé par l'Union européenne

RÉSEAU REcAP

Le réseau REcAP est une plateforme interactive de coopération régionale qui rassemble des organisations et des experts en matière de consolidation de la paix et de prévention des conflits et de l'extrémisme violent en Afrique de l'Ouest et dans le bassin du lac Tchad.

Mis en œuvre par le Réseau Ouest-Africain pour l'Édification de la Paix (WANEP), le Conseil danois pour les réfugiés (DRC) et l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI), le réseau REcAP a été conçu pour répondre aux limites en matière de capacités et de collaboration entre les experts, les décideurs politiques et les praticiens, et pour améliorer l'impact, les progrès et la durabilité de la recherche, des politiques et des pratiques en matière de consolidation de la paix.

www.recapnetwork.org

