

Aide budgétaire

Note d'orientation 14

Les Outils d'intégration de la réduction des risques de catastrophes sont une série de 14 notes d'orientation destinées aux organisations de développement pour leur permettre d'adapter leurs outils de programmation et d'évaluation prospective et rétrospective de projets afin d'intégrer la réduction des risques dans les activités de développement des pays exposés aux aléas naturels. Cette série de notes s'adresse également aux responsables de l'adaptation aux changements climatiques.

La présente note d'orientation porte sur l'aide budgétaire. Elle indique comment faire en sorte que les risques de catastrophes et les possibilités de réduire la vulnérabilité aux aléas naturels soient systématiquement pris en compte lors de l'établissement de programmes d'aide budgétaire. Elle s'adresse au personnel des organisations de développement chargé de la conception, de la mise en place et de l'évaluation de cette aide.

1. Introduction

L'expression *aide budgétaire* désigne une aide extérieure accordée directement aux gouvernements bénéficiaires en passant par leurs propres processus et mécanismes d'affectation, de gestion financière, d'acquisition et de comptabilité. L'aide budgétaire n'est liée à aucune activité précise dans le cadre de projets mais peut s'accompagner d'une assistance technique et d'un renforcement des capacités. Faisant appel à toute une gamme d'instruments, elle exige différentes formes de conditionnalité et de dialogue de politique générale et divers niveaux d'affectation de crédits. Pendant les années 1980 et 1990, l'aide budgétaire, qui relevait essentiellement d'établissements financiers internationaux, se traduisait par un financement des ajustements structurels, les objectifs fondamentaux étant de réduire les déséquilibres externes et internes et de promouvoir la croissance économique. Ce type d'aide budgétaire dépendait d'ajustements et de réformes économiques spécifiques en rapport avec des facteurs tels que la déréglementation, la privatisation, l'inflation et le déficit du secteur public. Depuis la fin des années 1990, un nouveau type d'aide budgétaire est apparu à l'appui de politiques et de programmes établis par les gouvernements. Cette aide, adaptée strictement à des dispositions gouvernementales telles que les stratégies de réduction de la pauvreté, est axée en particulier sur l'élaboration de processus sous-jacents dont la gestion macroéconomique et budgétaire et un exercice correct du pouvoir. Une aide budgétaire est accordée depuis longtemps – en fait depuis le plan Marshall, qui date d'après la Deuxième Guerre mondiale – sous la forme de programmes d'assistance sans conditions tels que l'aide au financement de la balance des paiements et les programmes d'aide alimentaire, pour combler des lacunes passagères du financement extérieur ou des ressources budgétaires intérieures¹.

Une aide budgétaire est accordée par des établissements financiers internationaux et des organisations bilatérales qui œuvrent parfois de concert pour financer un programme donné d'aide budgétaire relevant par exemple d'une stratégie de réduction de la pauvreté. Cette aide peut être attribuée à des organes sous-nationaux, au niveau des provinces ou des États, ou à des autorités nationales. Elle peut se présenter sous la forme d'une aide générale, pour le financement global d'un budget, ou d'une aide sectorielle, pour le financement d'un ou de plusieurs secteurs donnés, avec les conditionnalités propres à ces secteurs.

On abandonne actuellement l'assistance aux projets en faveur d'une aide budgétaire générale ou sectorielle dans le cadre d'un vaste effort pour augmenter l'efficacité de l'aide accordée. L'aide budgétaire est susceptible d'améliorer la prise en charge par les gouvernements des processus budgétaires et politiques, d'intensifier le dialogue de politique générale, d'améliorer l'harmonisation de l'action des donateurs et de garantir une meilleure adaptation de l'assistance

¹ Voir DFID (2004a) et Département du développement international, *Joint Evaluation of General Budget Support: Inception Report*, Université de Birmingham, Birmingham, Royaume-Uni, 2005. Disponible à l'adresse <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/evd2-inception-report.pdf>.

extérieure aux objectifs, aux stratégies et aux systèmes nationaux. À moyen terme, le passage à l'aide budgétaire devrait aussi réduire les frais de transaction et accroître la prévisibilité des flux de ressources².

Le développement de l'aide budgétaire offre des possibilités considérables d'aider les gouvernements à accroître leur résistance aux aléas naturels, du fait surtout de l'importance croissante accordée à l'appui aux processus sous-jacents, à un exercice correct du pouvoir et à l'adaptation des programmes d'aide budgétaire aux conditions qui règnent dans chaque pays. En particulier :

- La mise au point de processus plus efficaces de planification et de gestion macroéconomiques et budgétaires à moyen terme, inhérente à l'amélioration de la gestion des risques de catastrophes, permet de garantir que les besoins en matière de réduction de ces risques ne seront pas éclipsés par des préoccupations plus immédiates mais peut-être moins importantes au bout du compte.
- La fixation de priorités pour les dépenses, facteur d'une bonne gestion budgétaire, peut jouer un rôle majeur en protégeant les grands programmes de développement d'une éventuelle réaffectation de ressources à la suite d'une catastrophe.
- Les mesures visant à garantir la validité des budgets d'entretien renouvelables peuvent contribuer à accroître la résistance d'ouvrages aux aléas naturels en garantissant leur maintien en bon état.
- L'aide budgétaire implique une amélioration de la prévisibilité des flux de ressources, facteur important pour la prise de décisions efficaces dès après une catastrophe, bien que dans la pratique, à ce jour, les engagements et les fluctuations du financement des budgets se produisent à court terme et soient imprévisibles.
- Une aide budgétaire constante suppose un suivi minutieux des résultats du pays bénéficiaire, ce qui permet de déceler rapidement toute difficulté survenant à la suite d'une catastrophe et facilite la mise en place de formes appropriées d'une aide extérieure pour maintenir les politiques et les dispositions prioritaires concernant le développement et subvenir aux besoins humanitaires et en matière de reconstruction.

De même, l'augmentation de l'aide budgétaire incite les organisations de développement à poursuivre assidûment leurs objectifs en matière de réduction des risques de catastrophes. En particulier :

- Bien que l'aide budgétaire offre des possibilités d'intensifier le dialogue de politique générale, des objectifs tels que la réduction des risques de catastrophes risquent de se dissoudre parmi d'autres priorités lors du passage de l'assistance aux projets à une telle aide, surtout si l'engagement politique à atténuer ces risques est faible et que les réalisations en la matière ne soient pas prises en compte dans le suivi et l'évaluation des programmes.
- Les efforts pour respecter et soutenir la prise en charge par les pays risquent de réduire les possibilités d'un dialogue de politique générale à propos de questions difficiles telles que la réduction des risques de catastrophes et l'adoption de nouvelles approches et de nouvelles façons de penser.
- De même, les objectifs en matière de réduction des risques de catastrophes risquent d'être perdus de vue si l'on cherche à harmoniser les priorités des donateurs et à limiter la « microgestion » par ceux-ci des politiques et des programmes gouvernementaux.
- L'aide budgétaire réduit les possibilités de contacts directs avec les groupes vulnérables et rend plus difficile la réduction des risques de catastrophes de façon sensible et appropriée.

Toutefois, ces difficultés ne sont pas particulières à la réduction des risques de catastrophes. Des organisations de développement mettent actuellement au point diverses façons de les résoudre, comme on va le voir ci-après de façon détaillée. Dans les cas les plus problématiques, une aide budgétaire par secteur ou des formes plus traditionnelles d'assistance conviendront sans doute mieux qu'une aide budgétaire générale. Il peut être par exemple plus facile d'intégrer la réduction des risques de catastrophes dans une aide budgétaire sectorielle si la nécessité de faire face à ces risques est manifeste (infrastructure routière, par ex.). Une aide budgétaire sectorielle à l'appui de politiques et de programmes précis de gestion de ces risques pourrait aussi convenir. Ce sont presque toujours d'autres moyens d'assistance qui permettent le mieux de tenir compte de certains aspects de la réduction de tels risques, comme le renforcement des codes et des pratiques du bâtiment, indépendamment de la situation du pays considéré. La coopération technique permet parfois d'améliorer la capacité des gouvernements de contrôler, d'analyser et de prendre en charge certains types et certains degrés de risques et d'accroître la participation de groupes vulnérables marginalisés à ce processus.

L'analyse des risques de catastrophes et l'incitation à gérer correctement ces risques peuvent être indispensables au succès de l'aide budgétaire. Les catastrophes sont susceptibles de saper l'application, les résultats, l'efficacité et la viabilité à long terme des politiques et des programmes faisant l'objet d'une aide budgétaire (voir l'encadré 1 et la première étape de la section 2). Le caractère particulier des politiques et des programmes financés risque, quant à lui,

² Voir DFID (2004a).

de contribuer à des variations des formes et des degrés de la vulnérabilité aux aléas naturels au microniveau, au méso-niveau et au macroniveau. Il convient d'évaluer la probabilité d'occurrence et les incidences de telles variations.

Encadré 1

Fragilisation des résultats de l'aide budgétaire : les chocs dus aux catastrophes font des ravages

Au Honduras, un projet de réforme du secteur public financé par la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Banque mondiale, qui visait à moderniser le secteur public et à éliminer des déséquilibres structurels contribuant à un déséquilibre budgétaire récurrent, a connu des difficultés à cause de l'ouragan Mitch, en 1998. Vu les fortes pressions budgétaires qu'a créé l'ouragan, la deuxième tranche de l'aide budgétaire prévue par la BID a été débloquée malgré les progrès insuffisants des aspects du projet liés aux questions institutionnelles et à l'administration du secteur public. Cependant, la vente envisagée de l'entreprise publique de télécommunications, dont la valeur était évaluée à l'origine à 440 millions de dollars américains, n'a pas eu lieu parce que, du fait notamment des pertes subies à cause de l'ouragan, lorsque l'entreprise a été mise en vente en 2001, l'offre la plus élevée n'a atteint que 80 millions de dollars. On avait prévu auparavant que cette vente permettrait une réduction de 50 % de la dette de l'entreprise et une réduction de 12,5 millions de dollars du service annuel de la dette.

Source : BID, *Country Program Evaluation (CPE): Honduras*, RE - 263, Bureau d'évaluation et de surveillance, Washington, DC, 2002.

La situation actuelle

En général, c'est aux pays dépendant fortement d'une assistance et disposant d'une gestion macroéconomique et d'une politique sectorielle relativement bonnes et d'une gestion correcte de leur budget que l'aide budgétaire convient le mieux³. Cependant, on tient rarement compte de la capacité de gérer et d'atténuer les risques de catastrophes lors d'évaluations visant à déterminer si la qualité de la gestion macroéconomique et budgétaire et des politiques connexes est suffisante pour que des programmes d'aide budgétaire soient pris en charge. De même, à quelques exceptions près (voir l'encadré 2), on n'envisage que rarement les incidences positives ou négatives de la vulnérabilité aux aléas naturels des politiques et des programmes devant bénéficier d'une aide budgétaire et les actions menées pour tirer un maximum d'avantages de la gestion des risques de catastrophes. Dans les pays exposés aux aléas naturels, cette négligence peut être grave. Il faut tenir expressément compte de ces risques dans les programmes d'appui budgétaire lorsqu'on en fixe les conditions et qu'on détermine l'assistance technique nécessaire, ainsi que lors de leur mise en œuvre et de leur évaluation.

Encadré 2

Avantages possibles de l'aide budgétaire dans la lutte contre les risques de catastrophes

On tient rarement compte des risques de catastrophes lors de l'établissement de programmes d'aide budgétaire sauf en passant lorsqu'on envisage des facteurs qui affectent sensiblement les résultats économiques récents. Il existe cependant quelques exceptions. Le document sur la politique de crédit de la Banque mondiale concernant un prêt de politique de développement (DPL) destiné au Mexique, approuvé en 2006 à l'appui de réformes du secteur financier, indique par exemple que l'opération pourrait favoriser des dispositions visant à réduire l'effet déstabilisant des catastrophes. La Banque et d'autres donateurs avaient déjà accordé au gouvernement mexicain une assistance technique pour l'emploi d'instruments financiers visant à réduire les incidences budgétaires des catastrophes. Cette assistance comprenait des études techniques sur l'émission d'obligations qui permettraient au gouvernement de disposer de liquidités en cas de catastrophe et qui, de façon générale, accroîtraient sa capacité de répartir les risques financiers et de se couvrir contre ceux-ci. Comme cela a été noté dans le document, les réformes financées par le prêt devaient faciliter le fonctionnement des marchés financiers et, à terme, une augmentation des liquidités, créant ainsi des conditions favorables à l'émission d'obligations.

Source : Banque mondiale, *International Bank for Reconstruction and Development Program Document on a Proposed First Programmatic Finance and Growth Development Policy Loan in the Amount of US\$501.26 million to the United Mexican States*, rapport n° 34552-MX, Washington, DC, 2006.

³ Département du développement international (2006).

Pratiques recommandées

Quatre grandes mesures sont à prendre lors de la conception de programmes d'aide budgétaire pour que les risques de catastrophes soient correctement évalués et pris en compte.

- Il faut procéder suffisamment tôt à une évaluation de la vulnérabilité aux aléas naturels des pays à risque. Dans l'idéal, cela devrait déjà avoir été fait dans le cadre de la politique ou du programme national ou sectoriel financé.
- Les organisations de développement devraient inciter expressément les gouvernements à remédier à toute anomalie de leur politique et de leur stratégie de gestion des risques de catastrophes qui pourrait compromettre la mise en œuvre, la réalisation, l'efficacité ou la viabilité à long terme des politiques et des programmes financés. En dernière analyse, la qualité des aspects de ces politiques et de ces programmes concernant la gestion de tels risques dépend de la mesure dans laquelle le principe de la réduction de ces risques y est intégré et du ralliement des gouvernements et de la société civile.
- Les organisations de développement devraient envisager une assistance technique d'accompagnement pour renforcer la gestion des risques de catastrophes si des faiblesses des pratiques existantes risquent de compromettre le succès des politiques et des programmes financés.
- Des mesures explicites doivent être adoptées afin qu'une aide budgétaire prévue ne soit pas différée ou annulée en cas de catastrophe.

2. Grandes étapes de l'intégration des considérations relatives aux risques de catastrophes dans les programmes d'aide budgétaire

L'envergure et l'importance de l'aide budgétaire peuvent varier considérablement selon les organisations de développement et les pays bénéficiaires. Toutefois, toutes les organisations de développement suivent en gros un processus semblable pour élaborer et mettre en œuvre leurs programmes d'aide budgétaire. Les mesures nécessaires pour que les risques de catastrophes soient correctement et systématiquement analysés et pris en compte à chacune des étapes de ce processus sont présentées ci-après et résumées à la figure 1. Il est à noter que, dans la pratique, il arrive que certaines de ces étapes se chevauchent au lieu de se suivre. Les troisième et quatrième étapes en particulier peuvent être mises en œuvre en même temps que la deuxième.

Première étape : analyse de base

Il faut tenir compte des considérations relatives aux catastrophes lors du travail d'analyse visant à évaluer la capacité d'exploiter efficacement les ressources affectées à l'aide budgétaire et de la recherche d'anomalies.

Dans les pays exposés aux aléas naturels, la première étape consiste manifestement à établir les types d'aléas, leur gravité, leur étendue géographique et leur probabilité d'occurrence ainsi que les formes et les degrés des risques qu'ils entraînent. Dans l'idéal, une évaluation globale de ces risques aura déjà été réalisée lors de l'élaboration de la stratégie par pays par l'organisation de développement (**voir la note d'orientation 4**).

Il faut porter une attention particulière aux politiques et aux programmes nationaux ou sectoriels faisant l'objet de l'aide budgétaire proposée et à la mesure dans laquelle les principes et les mesures de gestion des risques de catastrophes y sont intégrés (**voir aussi la note d'orientation 3** en ce qui concerne les stratégies de réduction de la pauvreté). Comme nous l'avons déjà noté, dans un souci d'efficacité, le principe de la réduction de ces risques doit être étroitement associé aux politiques et aux programmes gouvernementaux financés, et non aux accords d'aide budgétaire, et lié aux allocations budgétaires appropriées. Les avantages pour le développement pourraient ne pas être durables si les risques de catastrophes ne sont pas correctement pris en compte.

Dans les pays exposés aux aléas naturels, il faut aussi envisager les considérations relatives aux catastrophes lors de toutes les autres analyses de base. Nous présentons ci-après une liste indicative des évaluations à consulter ou à réaliser, qui devraient permettre l'examen et la prise en charge de ces considérations et, dans l'idéal, être fondées sur le travail d'analyse déjà effectué pour établir des programmes par pays (**voir la note d'orientation 4**).

- *Incidences sur la pauvreté et la société.* Il faut envisager les répercussions possibles des politiques et des programmes financés sur les groupes dont on connaît la vulnérabilité aux aléas naturels lors de l'étude de leurs incidences sur la pauvreté et la société. Dans une telle analyse, il convient de tenir compte des groupes vulnérables,

Figure 1 Intégration des considérations relatives aux risques de catastrophes dans les programmes d'aide budgétaire



pauvres ou non, du fait que les catastrophes risquent de faire basculer de nouveaux sujets dans la pauvreté. **(Voir aussi les notes d'orientation 3, 9 et 11).**

- *Politiques macroéconomiques, cadres et gestion.* Une grande partie de l'aide budgétaire correspond directement aux politiques et aux objectifs macroéconomiques. Lors de l'évaluation de cette aide, il faut analyser les effets macroéconomiques possibles des grandes catastrophes, les stratégies gouvernementales en matière de gestion des risques de catastrophes d'un point de vue macroéconomique en général et les répercussions sur la vulnérabilité des politiques et des stratégies économiques financées. Les grandes catastrophes peuvent avoir et ont souvent de graves conséquences économiques à court terme. Elles peuvent aussi avoir des incidences négatives à long terme, particulièrement si elles se produisent fréquemment. Toutefois, des risques macroéconomiques élevés et une instabilité macroéconomique due aux catastrophes ne sont pas inévitables, même dans les pays les plus exposés aux aléas naturels. La vulnérabilité, déterminée par un ensemble d'éléments dynamiques complexes liés à des facteurs tels que la structure économique, le niveau de développement, la situation économique, l'environnement politique et tous les types d'aléas qui se produisent (voir l'encadré 3), peut être réduite⁴. Dans les pays fortement exposés aux aléas naturels, les politiques et les programmes macroéconomiques peuvent ainsi devoir être ajustés pour établir un équilibre entre les risques de catastrophes et les objectifs socio-économiques. Les prévisions économiques devraient être élargies aux scénarios concernant les grandes catastrophes dans ces pays (voir l'encadré 4). **(Voir aussi les notes d'orientation 3 et 8).**

Encadré 3

Dynamique de la vulnérabilité au Bangladesh

La sensibilité de l'économie de ce pays aux grandes inondations provoquées par la mousson a diminué sensiblement au cours des 30 dernières années, grâce en partie à la mutation structurelle du secteur agricole, avec un développement rapide de la culture du riz irrigué pendant la saison sèche, beaucoup moins risquée, et en partie à une intégration interne des marchés et à une hausse des importations particulières de denrées alimentaires lors des années marquées par des catastrophes. Sur le plan hydrologique, les inondations de 1998 avaient une période de retour de 50 ans. Cependant, la production de céréales vivrières a augmenté de 5,6 % en volume d'une année sur l'autre, ce qui est nettement supérieur aux prévisions de 2,4 % établies par le gouvernement avant les inondations. Selon les évaluations initiales effectuées à la suite des inondations, on avait prévu une baisse de 10 à 11 % de la production annuelle, mais en sous-évaluant la capacité du pays d'accroître sa production pendant la saison sèche en cas de besoin, qui avait nettement augmenté.

Parmi les autres facteurs qui ont accru la résistance du Bangladesh aux aléas naturels, on compte le développement du crédit et du microcrédit institutionnalisé et une augmentation des fonds envoyés par des migrants vivant à l'intérieur du pays ou à l'étranger. Les envois de fonds depuis l'étranger ont progressé à la suite de catastrophes, avec, par exemple, une hausse de 18 % après les inondations de 1998, ce qui a donné naissance à un nouveau type de mécanisme d'adaptation. L'évolution de la composition des activités productives a été un autre facteur : l'industrie du vêtement tournée vers l'exportation, qui s'est développée progressivement, est à ce jour relativement à l'abri des inondations. On a observé une relative stabilité financière ces dernières années par rapport à l'hyperinflation qui a régné vers le milieu des années 1970, marquées par la famine. Cependant, les inondations de 2000 et de 2004, moins extrêmes sur le plan hydrologique, ont montré qu'une vulnérabilité massive liée à la pauvreté existe toujours et qu'elle exige des mesures plus ciblées de régularisation de la consommation et de protection des moyens de subsistance.

Source : Overseas Development Institute, *Aftershocks: Natural Disaster Risk and Economic Development Policy*; ODI Briefing Paper, Londres, 2005. Disponible à l'adresse http://www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_disasters_nov05.pdf.

⁴ Pour un exposé plus détaillé, voir C. Benson et E.J. Clay, *Understanding the Economic and Financial Impacts of Natural Disasters*, série n° 4 sur la gestion des risques de catastrophes, Banque mondiale, Washington, DC, 2004. Disponible à l'adresse http://www-wds.worldbank.org/servert/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000012009_20040420135752.

Encadré 4

Modélisation des répercussions des catastrophes sur la croissance à long terme

L'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués (IIASA), en collaboration avec la Banque mondiale, a mis au point un outil de planification permettant d'intégrer les pertes résultant de catastrophes naturelles, évaluées de façon probabiliste, dans des modèles de prévision macroéconomique et d'en quantifier les répercussions. Pour l'essentiel, cet outil est fondé sur un modèle simple calculant les incidences des moins-values dues à des catastrophes sur le taux de croissance économique nationale. Pour illustrer les applications possibles du modèle et les résultats qu'il peut produire, on l'a appliqué à trois études de cas – Argentine, Honduras et Nicaragua – en posant diverses hypothèses quant à la source et à la pertinence du financement des secours et du relèvement à la suite de catastrophes. On l'a aussi utilisé ailleurs pour des prévisions macroéconomiques.

Source : P.K. Freeman, L.A. Martin, R. Mechler et K. Warner avec P. Hausmann, *Catastrophes and Development: Integrating Natural Catastrophes into Development Planning*, série 4 de documents de travail sur la gestion des risques de catastrophes, Banque mondiale, Washington, DC, 2002. Disponible à l'adresse http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/cat_dev.pdf.

- *Gestion des dépenses publiques.* Dans le cas de l'aide budgétaire générale, on devrait établir si les considérations relatives aux catastrophes sont bien prises en compte lors de l'affectation de ressources publiques en déterminant si les sommes consacrées à la réduction des risques de catastrophes sont suffisantes et si la planification des dispositions financières en cas de catastrophe est correcte (**voir la note d'orientation 4**, encadré 6 pour un exposé plus complet). Lors de l'évaluation de l'aide budgétaire générale et sectorielle, il faudrait analyser formellement les répercussions possibles d'une catastrophe majeure sur les politiques et les programmes financés en déterminant la probabilité d'une réduction du financement en raison d'une réaffectation des ressources budgétaires réservées aux opérations de secours et de reconstruction. Lors de cette analyse, il faudrait déterminer plus précisément si les activités de gestion des risques de catastrophes prévues dans les politiques et les programmes financés ont bien été inscrites au budget.
- *Systèmes d'approvisionnement et de responsabilité comptable.* Il faudrait étudier les répercussions d'éventuelles catastrophes sur la capacité de respecter les procédures d'approvisionnement et les modalités de présentation de l'information financière.
- *Dispositions institutionnelles et législatives.* L'analyse devrait porter sur la capacité institutionnelle de gérer les risques de catastrophes, la législation et les connaissances en la matière dans la mesure où ces éléments se rapportent à l'objet de l'aide budgétaire proposée. Elle devrait permettre de déterminer si les dispositions existantes sont suffisantes pour que les objectifs de cette aide ne soient pas compromis en cas de catastrophe et s'il est possible d'exploiter les possibilités d'accroître la résistance aux aléas naturels. Toute anomalie doit être repérée. Il faudrait porter une attention particulière aux codes du bâtiment et à l'aménagement de l'espace afin que tout ouvrage prévu soit construit selon des normes acceptables (**voir la note d'orientation 12**). Il convient aussi d'établir la capacité institutionnelle et législative de mettre en œuvre les politiques et les programmes de réduction des risques de catastrophes faisant l'objet de l'aide budgétaire, tant sur le plan national que local, le cas échéant.
- *Exercice du pouvoir.* Outre les aspects de l'exercice du pouvoir évoqués ci-dessus, il faut envisager quelques autres facteurs de catastrophes lors de l'évaluation de la qualité de cet exercice, de l'analyse de ses incidences sur l'efficacité de l'aide budgétaire proposée et de la recherche d'anomalies. Il faut déterminer en particulier quel est le niveau d'engagement à long terme à réduire les risques de catastrophes. Une capacité démontrée à faire appliquer les règlements de zonage et les codes et les normes du bâtiment et à garantir la qualité des constructions est importante, la corruption dans le secteur du bâtiment, particulièrement répandue dans certains pays⁵, provoquant des dégâts et des décès lors de catastrophes. Des régimes fonciers et des régimes d'enregistrement des titres fonciers solides sont également importants du fait que de faibles garanties immobilières dissuadent les gens d'investir dans la réduction des risques et de prendre des assurances.
- *Gestion du milieu et des ressources naturelles.* Lors de l'analyse, il faudrait vérifier si les politiques, les normes et les procédures d'évaluation gouvernementales s'appliquant aux politiques et aux programmes à financer tiennent bien compte des aléas naturels, de la vulnérabilité à ceux-ci et des moyens mis en œuvre pour accroître la résistance à ceux-ci et s'il existe des données correctes sur les aléas en vue d'évaluations. La politique environnementale des organisations de développement exige souvent explicitement de celles-ci qu'elles évaluent les conséquences écologiques importantes des politiques et des programmes faisant l'objet de l'aide budgétaire proposée et des mesures gouvernementales associées visant à en réduire les effets négatifs et à en renforcer les effets positifs. Cette analyse

⁵ Voir Transparency International, *Global Corruption Report: Special Focus on Corruption in Construction and Post-Conflict Reconstruction*, Pluto Press, Londres, 2005. Disponible à l'adresse http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_gcr_2005.

devrait inclure une étude des incidences des dispositions environnementales sur la vulnérabilité aux aléas naturels, des répercussions d'éventuels aléas sur les politiques et les programmes et des mesures d'atténuation nécessaires (**voir aussi la note d'orientation 7**, encadré 4, sur les évaluations environnementales stratégiques, et encadré 3, sur les analyses environnementales par pays).

Les conclusions relatives aux catastrophes de ces analyses contribuent à étayer les accords d'aide budgétaire conclus et le dialogue de politique générale associé. Elles peuvent aussi indiquer la nécessité d'une aide complémentaire axée sur les projets ou d'une assistance technique pour accroître la capacité et les possibilités de gestion des risques de catastrophes, par exemple en renforçant les institutions concernées et la législation, en améliorant les prévisions climatiques et les dispositifs d'alerte, en assurant une formation ou en prenant des mesures structurelles d'atténuation.

Deuxième étape : définition des conditionnalités ou des indicateurs de résultats

Il faut tenir compte des incidences éventuelles des catastrophes et des possibilités d'améliorer la résistance aux aléas naturels et notamment des indicateurs de réalisations et de résultats et des mesures politiques et institutionnelles pour déterminer les conditions d'une aide budgétaire.

Les conditionnalités peuvent se traduire par des mesures à prendre avant le déblocage initial de crédits et par des mécanismes déterminant le versement de nouvelles tranches de financement ou de nouvelles mesures d'aide budgétaire. Ces conditionnalités sont de plus en plus fondées sur un sous-ensemble de dispositions, d'objectifs et de résultats déterminés par les gouvernements bénéficiaires eux-mêmes dans les politiques et les programmes financés. Dans d'autres cas, le versement de nouvelles tranches d'aide budgétaire dépend d'une évaluation plus générale du progrès global des stratégies essentielles concernant par exemple la réduction de la pauvreté.

À ce jour, les facteurs de catastrophes comptent peu, sinon pas du tout, dans les conditionnalités d'aide budgétaire, ce qui indique l'attention relativement limitée qui leur est accordée dans les politiques et les stratégies d'ensemble des gouvernements. Il convient toutefois d'envisager les incidences possibles d'une catastrophe sur la réalisation d'autres conditionnalités choisies tant pour souligner l'importance qu'il y a à autoriser un certain assouplissement de celles-ci à la suite d'une catastrophe que pour favoriser le dialogue sur les moyens de renforcer la résistance aux aléas naturels (voir l'encadré 5). Dans les pays fortement exposés aux aléas, il peut être bon de faire tourner des scénarios de catastrophes et d'envisager les incidences possibles d'une catastrophe sur les politiques et les programmes d'ensemble financés et sur les mécanismes qui déclenchent l'aide budgétaire. Il peut même être souhaitable dans un premier temps d'abaisser le seuil des mécanismes déclencheurs si des catastrophes majeures se produisent fréquemment. De façon plus générale, dans les pays exposés aux aléas naturels, un ensemble de conditionnalités souples permettant de compenser le manque de progrès dans certains domaines par les résultats obtenus dans d'autres peut convenir.

Les résultats de l'analyse de base effectuée à la première étape, associés à cet examen des conditionnalités, pourraient aussi conduire à des ajustements des politiques et des programmes faisant l'objet de l'aide budgétaire et à la mise en place de mécanismes déclencheurs en tant que conditionnalités supplémentaires. Par exemple, l'élaboration d'une stratégie globale de gestion financière des risques de catastrophes peut être exigée dans le cadre de mesures de renforcement d'une vaste gestion financière et macroéconomique publique. L'attribution d'une aide budgétaire en faveur d'une stratégie de réduction de la pauvreté peut dépendre de la modification du code du bâtiment afin d'exiger une augmentation de la résistance aux aléas naturels des ouvrages faisant l'objet d'investissements. Au niveau sectoriel, par exemple, on pourrait exiger l'amélioration de la capacité d'établir et de diffuser des prévisions climatiques comme condition de l'attribution d'une aide budgétaire à l'amélioration des résultats agricoles.

Encadré 5

Les catastrophes, menace pour la réalisation des conditionnalités

Une catastrophe majeure peut avoir de vastes incidences susceptibles de compromettre la réalisation de certaines conditionnalités d'attribution d'une aide budgétaire. Voici quelques exemples.

Résultats macroéconomiques

- Les objectifs globaux et sectoriels en matière de croissance du produit intérieur brut peuvent ne pas être atteints.
- L'inflation peut être supérieure aux prévisions.

Réduction de la pauvreté

- Une réduction prévue du pourcentage de la population se situant au-dessous du seuil de pauvreté peut ne pas se produire (**voir la note d'orientation 3**).

Gestion des finances publiques

- Des ressources budgétaires peuvent être réaffectées au financement d'opérations de secours et de relèvement, ce qui implique :
 - qu'une réduction prévue de l'écart entre dépenses planifiées et dépenses réelles peut ne pas avoir lieu, soit globalement soit par secteur,
 - que les conditions minimales d'affectation de ressources à certains programmes ou secteurs (santé, éducation, etc.) peuvent ne pas être remplies,
 - que des mesures données peuvent ne pas recevoir un financement suffisant.
- Une réduction prévue du déficit budgétaire ou un allègement prévu des conditions d'emprunt sur le plan national peut ne pas se produire si des ressources supplémentaires sont nécessaires pour financer des opérations de secours et de relèvement.
- Une réduction prévue du déficit d'entreprises nationalisées peut ne pas avoir lieu en raison de dégâts et de problèmes d'exploitation dus à une catastrophe (voir l'encadré 2).
- Les objectifs en matière de recettes fiscales peuvent ne pas être atteints en raison d'une baisse de productivité et/ou de la suspension temporaire de certaines formes d'imposition pour favoriser la relance.
- Une réforme de la gestion financière et une réforme fiscale peuvent être retardées du fait que les priorités sont ailleurs.

Développement du secteur privé

- Une augmentation prévue du taux des investissements directs à l'intérieur du pays et à l'étranger peut ne pas se produire si une catastrophe endommage gravement l'infrastructure et nuit à la conjoncture en matière d'investissements.

Développement du secteur financier

- Le développement du microfinancement peut être contrarié si les établissements de microfinancement ont de vastes portefeuilles de clients très vulnérables posant des problèmes de liquidités en cas de catastrophe.

Éducation

- Une réduction prévue du nombre d'élèves par classe peut ne pas avoir lieu si les ressources budgétaires sont réaffectées et si des bâtiments scolaires sont détruits.
- Une augmentation prévue du nombre d'enfants d'âge scolaire allant à l'école peut être provisoirement retardée si les enfants sont retirés des écoles pour aider leurs familles.

Développement agricole et rural

- Des améliorations prévues d'infrastructures telles que les routes peuvent ne pas se réaliser en raison des dégâts provoqués par une catastrophe.

Troisième étape : coordination avec d'autres organisations de développement

Il convient de voir si et comment d'autres organisations de développement ont intégré les considérations relatives aux catastrophes dans leurs programmes d'aide budgétaire, de partager et de coordonner les analyses concernant ce point et d'harmoniser les indicateurs de résultats voulus et les conditions de suivi et de déclaration associées en veillant à ce que les indicateurs choisis tiennent dûment compte des risques de catastrophes et, le cas échéant, en convenant d'indicateurs précis pour la gestion de ces risques. Les donateurs doivent concilier de façon réaliste et appropriée leurs objectifs en matière de réduction des risques et leurs indicateurs de résultats pour que leur action soit fructueuse.

Quatrième étape : détermination et évaluation des risques

Dans les pays exposés aux aléas naturels, il convient de procéder à une analyse des risques de catastrophes et des incidences d'éventuelles catastrophes sur d'autres formes de risques en tirant parti du travail déjà réalisé à la première étape. Il faut veiller à ce que les mesures d'atténuation voulues soient incluses dans les politiques et les programmes auxquels est destinée l'aide budgétaire (ou qui sont couverts par d'autres mesures) et définir des indicateurs permettant de surveiller les risques élevés.

Les risques fiduciaires, qui préoccupent particulièrement les organisations de développement, sont susceptibles de s'aggraver si la planification financière en cas de catastrophe est inadéquate, d'où une réaffectation des ressources destinées à l'aide budgétaire. D'un autre côté, ces ressources peuvent être moins avantageuses qu'on eût pu le croire si on les emploie comme prévu mais que les sommes affectées aux politiques et aux programmes financés soient réduites à la suite d'une catastrophe. La menace d'une catastrophe peut aussi aggraver d'autres types de risques – sur le plan de l'exploitation, du développement, de la gestion macroéconomique et de l'exercice du pouvoir – et compromettre les réalisations à tous les niveaux du cadre d'évaluation des résultats (voir ci-après), empêchant les apports d'aboutir aux activités voulues, les activités aux réalisations, les réalisations aux résultats et les résultats aux conséquences (**voir aussi la note d'orientation 6**, encadré 3).

Cinquième étape : mise en place d'un cadre pour évaluer les résultats

Il faut inclure dans le cadre d'évaluation des résultats l'ensemble des réalisations et des résultats explicitement prévus ainsi que les indicateurs de suivi et d'évaluation, les données de base et les prescriptions en matière de collecte de données, et faire directement appel à ce cadre pour établir la stratégie par pays des organisations de développement (**voir la note d'orientation 4**) ou, en cas de différence manifeste, les politiques et les programmes faisant l'objet d'une aide budgétaire. Comme nous l'avons vu à la deuxième étape, dans les pays fortement exposés aux aléas naturels, les conditionnalités et les indicateurs de résultats doivent être définis de façon réaliste pour refléter les risques de catastrophes. Il faut aussi établir des indicateurs pour suivre les autres risques de catastrophes déterminés à la quatrième étape ainsi que les indicateurs nécessaires pour mesurer les incidences des politiques et des programmes financés sur les groupes vulnérables aux aléas naturels (voir la première étape).

Sixième étape : mise en œuvre

Les organisations de développement, en collaboration avec les gouvernements, doivent déterminer les répercussions des politiques et des programmes financés sur la vulnérabilité aux aléas naturels, les résultats donnés par tout élément de réduction des risques de catastrophes (et notamment le fait de savoir si les dépenses engagées sont réalisées) et les incidences de toute catastrophe. Tout ajustement qu'il convient d'apporter aux politiques et aux programmes proprement dits ou aux indicateurs de résultats associés est à encourager.

Le fait que les nouveaux outils d'aide budgétaire sont axés sur les résultats favorise l'adaptation des programmes bénéficiant de cette aide et des indicateurs de résultats associés lorsque la situation change, contrairement à ce qui était le cas dans les années 1980 et 1990, où les programmes de prêts d'aide à l'ajustement étaient relativement difficiles à modifier. Cela est particulièrement avantageux dans le cas d'une catastrophe, qui risque d'entraîner de grands bouleversements à court terme en ruinant l'infrastructure, en perturbant le fonctionnement normal d'un pays et en nécessitant des décisions politiques parfois difficiles. Par exemple, un gouvernement peut décider d'accroître globalement les crédits destinés au financement du relèvement et de refinancer les microcrédits plutôt que de limiter la croissance monétaire pour endiguer la poussée inflationniste due à la pénurie de vivres et au boom de la construction qui suivent une catastrophe, ne réussissant pas ainsi à atteindre les objectifs fixés en matière d'inflation. Il peut aussi décider de s'en tenir à son enveloppe budgétaire pour respecter les conditionnalités de l'aide budgétaire alors qu'une politique budgétaire expansionniste serait en fait plus appropriée pendant un temps⁶.

⁶ Pour un exposé plus détaillé, voir C. Benson et E.J. Clay, *Understanding the Economic and Financial Impacts of Natural Disasters*, série n° 4 sur la gestion des risques liés aux catastrophes, Banque mondiale, Washington, DC, 2004. Disponible à l'adresse http://www-wds.worldbank.org/serlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000012009_20040420135752.

À la suite d'une catastrophe, il convient d'éviter si possible une réduction de l'aide budgétaire, son annulation pure et simple ou même l'ajournement des déboursements, qui ne fera qu'aggraver les difficultés financières et perturber les actions de développement prioritaires. Il faut voir cependant qu'un gouvernement peut se trouver confronté à des problèmes d'absorption particuliers traduisant les effets combinés d'une capacité réduite et d'une augmentation notable des flux financiers d'origine étrangère. L'accroissement de l'aide budgétaire en cas de sinistre doit être soigneusement planifié pour que les déboursements aient lieu en temps voulu et que les pratiques et les possibilités de la gestion des risques de catastrophes soient renforcées (voir l'encadré 6).

Encadré 6

Comment réagir aux catastrophes grâce à l'aide budgétaire

L'attribution d'une aide budgétaire à la suite d'une catastrophe permet de débloquer rapidement des fonds pour rétablir la balance des paiements et réduire le déficit extérieur. Depuis 1962, par exemple, le Fonds monétaire international (FMI) fournit une aide d'urgence à la suite de catastrophes pour résoudre les problèmes de financement du déficit extérieur dus à un déclin des recettes d'exportation et/ou à une augmentation des importations. Entre 1995 et 2005, il a accordé 11 prêts d'une valeur nominale totale de 980 millions de dollars américains⁷.

Selon une évaluation récente de la Banque mondiale, les prêts mis en place par la Banque pour rétablir la balance des paiements des pays touchés par des catastrophes ont été accordés beaucoup plus lentement que prévu. La Banque a débloqué 15 de ces prêts pour que les pays en question disposent rapidement de ressources leur permettant de stabiliser leur situation macroéconomique et d'assurer leur relèvement. D'après l'évaluation, « malgré l'importance accordée à un déblocage rapide de fonds, il a fallu en moyenne 7 mois (214 jours) pour que le financement de la balance des paiements soit effectif et 2,4 ans (860 jours) pour qu'il s'achève. Ainsi, l'objectif institutionnel d'en faire un moyen efficace de verser rapidement des fonds aux pays touchés n'a pas été atteint⁸ ».

Il apparaît qu'une aide budgétaire est souvent accordée à la suite d'un sinistre sans obligation de renforcer la gestion des risques de catastrophes, ce qui est regrettable. Toutefois, la Banque mondiale met actuellement au point un prêt conditionnel pour le relèvement et la gestion à la suite d'une catastrophe, prêt spécialisé accordé rapidement dans le cadre de la politique de développement, dont les gouvernements pourraient bénéficier après un sinistre. Contrairement aux actions d'aide budgétaire lancées par le passé à la suite de catastrophes, ce type de prêt serait assorti de conditions quant au développement de la capacité de gérer les risques et pourrait être accompagné d'une assistance technique. Selon le troisième volet de la Facilité mondiale pour la réduction des catastrophes et la reconstruction (GFDRR), la Banque a aussi l'intention d'accorder une aide budgétaire en cas de catastrophe à des pays à faible revenu dans le cadre de crédits stand-by destinés au financement du relèvement. Les pays bénéficiaires devront répondre à certaines conditions concernant la gestion des risques *ex ante*. La Banque mondiale et le secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes de l'ONU ont lancé la Facilité en septembre 2006 (**voir la note d'orientation 1**).

Une aide budgétaire en cas de sinistre négociée à l'avance pourrait constituer également une nouvelle solution permettant de débloquer rapidement des fonds et d'offrir des incitations pour améliorer la gestion des risques de catastrophes. Par exemple, un projet de gestion de tels risques au Vietnam, approuvé en 2005 par la Banque mondiale, comprend un mécanisme de déblocage rapide de fonds pour financer la remise en état d'une petite infrastructure publique, remédier à une insuffisance chronique de financement de ressources publiques et renforcer la gestion budgétaire des catastrophes. Lors de la deuxième étape du projet (2009-2012), si le gouvernement vietnamien en fait la demande, d'autres fonds pourront être affectés à la reconstruction à la suite de catastrophes selon les modalités gouvernementales de versement au titre du budget de l'État pour imprévus en vigueur pour l'aide budgétaire.

⁷ FMI, *IMF Emergency Assistance: Supporting Recovery from Natural Disasters and Armed Conflicts – Factsheet*, Washington, DC, 2005. Disponible à l'adresse <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/conflict.htm>.

⁸ Banque mondiale, *Hazards of Nature, Risks to Development – An IEG Evaluation of World Bank: Assistance for Natural Disasters*, p. 32, Groupe indépendant d'évaluation, Washington, DC., 2006. Disponible à l'adresse <http://www.worldbank.org/ieg/naturaldisasters/report.htmlAn>.

Septième étape : évaluation

Avec le recul, il faudrait déterminer :

- si les risques de catastrophes et les incidences des politiques et des programmes financés sur la vulnérabilité aux aléas naturels ont été correctement analysés et pris en compte,
- les avantages et les réalisations découlant de toute conditionnalité relative à la réduction des risques de catastrophes,
- dans quelle mesure des catastrophes qui se sont produites lors de la période d'attribution d'une aide budgétaire ont influé sur son utilisation, ses résultats et son efficacité ainsi que sur l'exécution de processus sous-jacents, y compris les actions de suivi des gouvernements et la gestion budgétaire et macroéconomique,
- si la viabilité des réalisations risque d'être compromise par des catastrophes à venir,
- les incidences des politiques et des programmes financés sur la vulnérabilité aux aléas naturels.

Étape récurrente : consultation permanente avec les intervenants

Il faut susciter un dialogue sur les questions se rapportant aux catastrophes pour déterminer les modalités et les caractéristiques précises de l'aide budgétaire lors des étapes de la mise en œuvre et de l'évaluation. Dans le cadre d'un nouveau type d'aide budgétaire, on met de plus en plus l'accent sur un dialogue de politique générale avec les gouvernements qui permet de lancer des débats sur la gestion des risques de catastrophes et, au besoin, d'inciter à des pratiques correctes lors de l'application des politiques et des programmes qui font l'objet d'une aide budgétaire. Au cours de ces débats, il faudrait déterminer si les conditionnalités sont réalisables, si les objectifs des politiques et des programmes financés peuvent être atteints en cas de catastrophe et si l'on peut accroître la résistance aux aléas naturels et la viabilité des réalisations au moyen des politiques et des programmes proprement dits ou grâce à d'autres dispositions. Ces débats devraient s'inspirer des consultations sur les catastrophes organisées lors de l'élaboration des stratégies par pays des organisations de développement (**voir la note d'orientation 4**) et des consultations lancées par les gouvernements pour la préparation de leurs stratégies de réduction de la pauvreté (**voir la note d'orientation 3**). Il faudrait, dans le processus consultatif, donner la parole aux pauvres et aux groupes marginalisés, qui sont souvent parmi les plus vulnérables aux aléas naturels, ainsi qu'à d'autres intervenants concernés.

3. Principaux facteurs de succès

- *Les organisations de développement doivent accepter une plus grande responsabilité des pertes imputables aux catastrophes.* Les responsabilités des organisations de développement sont d'autant plus confuses que l'assistance extérieure prend de plus en plus la forme d'une aide budgétaire et qu'il devient impossible d'établir un lien entre les bâtiments et les infrastructures et les donateurs. Cependant, ces organisations doivent veiller à ce que leurs ressources soient exploitées de la façon la plus efficace possible, ce qui leur donne la responsabilité de vérifier si les pratiques et les codes du bâtiment des pays bénéficiaires et, de manière plus générale, les pratiques en matière de gestion des risques de catastrophes, y compris les dispositions en vue de planifier les risques financiers, sont corrects.
- *Dans les pays exposés aux aléas naturels, les gouvernements et la société civile doivent donner la priorité à la réduction des risques de catastrophes.* Comme l'attribution d'une aide budgétaire est de plus en plus liée au développement national et sectoriel et aux stratégies de réduction de la pauvreté, il importe que les gouvernements et la société civile donnent la priorité à la réduction des risques, enjeu essentiel du développement dans les pays exposés aux aléas, et mettent en place des politiques, des possibilités et des dispositions législatives et institutionnelles. Les organisations de développement doivent envisager des mécanismes pour inciter les gouvernements à suivre cette voie, soutenir des mesures visant à approfondir la connaissance et la compréhension des questions relatives aux aléas naturels et prôner les avantages de la réduction des risques de catastrophes, notamment en collaborant avec des défenseurs convaincus de la société civile.
- *Il faut définir des objectifs reconnus sur le plan international en matière de réduction des risques de catastrophes.* On observe une tendance croissante à une plus grande cohérence des grands buts du développement, comme dans les objectifs du Millénaire pour le développement, ce qui donne aux donateurs et aux gouvernements une orientation commune. La fixation de buts semblables en matière de réduction des risques de catastrophes ou l'intégration explicite des considérations concernant cette réduction dans les objectifs du Millénaire contribuerait éminemment à faire considérer davantage les risques de catastrophes (**voir la note d'orientation 3**) et à établir les responsabilités des gouvernements et des organisations de développement. De tels buts pourraient être intégrés dans la gestion axée sur les résultats et dans les cadres d'évaluation des résultats des gouvernements et des organisations de développement.

- *Les accords sur le principe de pratiques exemplaires en matière d'aide budgétaire doivent inclure des objectifs pour la réduction des risques de catastrophes.* Les initiatives internationales visant à harmoniser et à coordonner la façon dont les donateurs envisagent l'aide budgétaire et les pratiques exemplaires associées – comme le font par exemple le Comité d'aide au développement de l'OCDE, le Partenariat stratégique pour l'Afrique et le programme PEFA (dépenses publiques et responsabilités financières) – devraient inclure le principe de pratiques exemplaires pour l'évaluation des risques de catastrophes et des mesures connexes pour accroître la résistance aux aléas naturels.
- *Des projets complémentaires et une assistance technique peuvent s'avérer nécessaires pour prendre en charge plus directement la réduction des risques de catastrophes.* Il pourrait être approprié d'envisager un soutien à des projets complémentaires et une assistance technique pour accroître la capacité et les possibilités de gestion des risques de catastrophes, par exemple en appuyant la mise en place d'institutions, d'une législation ou de dispositions de transfert de risques financiers, en assurant une formation, en prenant des mesures structurelles d'atténuation ou en rénovant des ouvrages existants. Le recours à d'autres types d'instruments est particulièrement important dans les pays peu engagés à réduire les risques de catastrophes et dans ceux où le pouvoir est décentralisé mais peu efficace et où l'engagement national à réduire ces risques peut ne pas se traduire par des actes à l'échelon local.

Encadré 7

Terminologie relative aux catastrophes et aux aléas naturels

Il est généralement admis, chez les spécialistes de la gestion des catastrophes, que la terminologie relative à ce domaine est utilisée de manière incohérente dans l'ensemble du secteur du fait de l'implication d'intervenants et de chercheurs appartenant à de multiples disciplines. Pour les besoins de cette série de notes d'orientation, il faut comprendre les termes-clés comme suit.

Un *aléa naturel* est un phénomène géophysique, atmosphérique ou hydrologique (tremblement de terre, glissement de terrain, tsunami, tempête de sable, onde de tempête, inondation, sécheresse, etc.) susceptible de provoquer des dommages ou des pertes.

La *vulnérabilité* est le risque d'être victime de dommages ou de pertes ; elle est liée à la capacité de prévoir un aléa naturel, d'y faire face, d'y résister et de se remettre de ses conséquences. La vulnérabilité, tout comme son antonyme, la *résistance*, sont déterminées par des facteurs physiques, environnementaux, sociaux, économiques, politiques, culturels et institutionnels.

Une *catastrophe* est l'occurrence d'un phénomène extrême qui affecte les populations vulnérables et occasionne d'importants dégâts, des perturbations et éventuellement des pertes en vies humaines et des lésions. À la suite d'une catastrophe, les populations touchées sont incapables de vivre normalement sans une aide extérieure.

Les *risques de catastrophes* dépendent des caractéristiques et de la fréquence des aléas qui touchent un lieu donné, de la nature des éléments exposés et de leur degré intrinsèque de vulnérabilité ou de résistance⁹.

L'*atténuation* désigne toute activité structurelle (matérielle) ou non structurelle (par ex. l'aménagement foncier ou la sensibilisation du public) menée en vue de réduire les conséquences négatives des aléas naturels.

La *préparation* désigne les activités entreprises et les mesures adoptées avant l'occurrence d'un aléa pour prévoir celui-ci et alerter les populations, évacuer les personnes et leurs biens s'il représente une menace et assurer une intervention efficace (par ex. en constituant des réserves alimentaires).

Les *secours*, le *relèvement* et la *reconstruction* sont des mesures adoptées à la suite d'une catastrophe respectivement pour sauver des vies et répondre aux besoins humanitaires immédiats, pour reprendre les activités normales et pour remettre en état les infrastructures matérielles et les services.

Un *changement climatique* désigne une variation significative sur le plan statistique de la mesure de l'état moyen ou de la variabilité du climat d'un lieu ou d'une région sur une longue période, due directement ou indirectement aux incidences des activités de l'homme sur la composition de l'atmosphère terrestre ou à la variabilité naturelle du climat.

⁹ Dans cette série de notes d'orientation, l'expression « risques de catastrophes » est utilisée à la place de l'expression plus appropriée « risques découlant d'aléas » parce que l'expression « risques de catastrophes » est celle que préfèrent les spécialistes de la réduction de ces risques.

Bibliographie

Banque mondiale, *Good Practice Note for Development Policy Lending: Results in Development Policy Lending*, Washington, DC, 2005.

BID *et al.*, *The Economics of Disaster Mitigation in the Caribbean Quantifying the Benefits and Costs of Mitigating Natural Hazard Losses*, Banque interaméricaine de développement, Fonds monétaire international, Organisation des États américains et Banque mondiale, Washington, DC, 2005.

Département du développement international, *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report – A Joint Evaluation of General Budget Support, 1994-2004*, Université de Birmingham, Birmingham, Royaume-Uni, 2006. Disponible à l'adresse <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/gbs-synthesis-report.pdf>.

DFID *et al.*, *Partnerships for poverty reduction: Rethinking conditionality – A UK policy paper*, secrétariat d'État britannique à la coopération, ministère britannique des Affaires étrangères et ministère britannique des Finances, Londres, 2005. Disponible à l'adresse <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/conditionality.pdf>.

DFID, *Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment: Thematic Studies – Volume III*, rapport d'évaluation Ev 669, Londres, 2006. Disponible à l'adresse <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/ev669-volumeiii.pdf>.

DFID, *Managing Fiduciary Risk when Providing Poverty Reduction Budget Support – How to Note*, Londres, 2004b. Disponible à l'adresse <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/organisation/pfma/pfma-fiduciary-briefing.pdf>.

DFID, *Poverty Reduction Budget Support – A DFID Policy Paper*, Londres, 2004a. Disponible à l'adresse <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/prbspaper.pdf>.

Lavergne, R. et A. Anneli, *Guide d'introduction aux approches-programmes à l'ACDI*, Agence canadienne de développement international, Division de l'analyse et de la recherche, Direction générale des politiques, Québec, 2003. Disponible à l'adresse http://www.sti.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap315f.pdf.

Payne, L. et S. Neville, *Aid Instruments, Social Exclusion and Gender: Background Paper for DFID's Internal Guidance on Aid Instruments*, Social Development Direct, 2006. Disponible à l'adresse <http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-instruments-gender.pdf>.

La présente note d'orientation a été rédigée par Charlotte Benson. L'auteur tient à remercier, pour leurs conseils et aide inestimable, Sheila Ahmed (DFID) ainsi que les membres du groupe consultatif chargé du projet et le Secrétariat du consortium ProVenton. L'Agence canadienne de développement international (ACDI), le secrétariat d'État britannique à la Coopération (DFID), le ministère royal norvégien des Affaires étrangères et l'Agence suédoise de coopération au développement international (ASDI) ont soutenu financièrement la réalisation de cet ouvrage. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue des réviseurs ou des organismes ayant financé cet ouvrage.

Les *Outils d'intégration de la réduction des risques de catastrophes* sont une série de 14 notes d'orientation destinées aux organisations de développement pour leur permettre d'adapter leurs outils de programmation et d'évaluation prospective et rétrospective de projets afin d'intégrer la réduction des risques dans les activités de développement des pays exposés aux catastrophes. Cet ouvrage comprend les rubriques suivantes : 1) Introduction, 2) Collecte et exploitation de données sur les aléas naturels, 3) Stratégies de réduction de la pauvreté, 4) Établissement de programmes par pays, 5) Gestion du cycle des projets, 6) Cadres logiques et axés sur les résultats, 7) Évaluation environnementale des projets, 8) Analyse économique des projets, 9) Analyse de vulnérabilité et de capacités, 10) Démarches axées sur des moyens de subsistance viables, 11) Évaluation d'impact social, 12) Conception d'ouvrages, normes de construction et sélection de sites, 13) Évaluation des activités de réduction des risques de catastrophes, et 14) Aide budgétaire. La série complète des notes d'orientation est disponible à l'adresse http://www.proventionconsortium.org/mainstreaming_tools. Un document d'orientation de base de Charlotte Benson et John Twigg, intitulé *Measuring Mitigation: Methodologies for assessing natural hazard risks and the net benefits of mitigation*, est disponible à l'adresse <http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/OCHA-6BCM64?OpenDocument>



Secrétariat du consortium ProVenton
Case postale 372, CH-1211 Genève 19, Suisse
Courriel : provention@ifrc.org
Site Internet : www.proventionconsortium.org