

# Gestion du cycle des projets

## Note d'orientation 5

*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 les outils d'intégration des risques de catastrophes dans le cycle des projets dans leur ensemble, en particulier lors des phases de planification. Elle explique l'approche du cycle des projets, offre une orientation sur l'intégration des risques et recense certains outils connexes. Elle s'adresse surtout aux spécialistes de la conception et de la gestion de projets au sein des organisations de développement, mais peut être également utile au personnel de gouvernements et d'organisations privées. Les outils utilisés pour certains aspects de la planification des projets et des programmes sont abordés dans d'autres notes d'orientation.*

## 1. Introduction

La multiplication et l'aggravation rapides des catastrophes majeures depuis quelques dizaines d'années constitue une menace reconnue pour le développement durable et la réduction de la pauvreté. Les donateurs et les organisations consacrent des milliards de dollars par an aux secours et au relèvement, mais leurs projets de développement peuvent très bien être compromis par des catastrophes naturelles. Cependant, nombre d'organisations de développement ont été lentes à considérer la réduction des risques de catastrophes comme un objectif-clé ou à prendre des dispositions pour protéger leurs projets contre les catastrophes. Pourtant, il n'est pas nécessairement onéreux d'intégrer la gestion des risques dans les projets de développement. On peut avoir recours à de nombreux outils standard de planification des projets pour le faire avec peu ou pas de modifications.

Les organisations de développement devraient envisager systématiquement la gestion des risques de catastrophes en vue de caractériser, d'évaluer et de réduire des risques de toutes sortes associés à des aléas naturels susceptibles d'influer sur l'exécution des projets et sur les bénéficiaires de ceux-ci. Elles devraient la faire dans le cadre de leur action de développement dans des régions exposées à de tels aléas et non en complément de cette action ou au coup par coup.

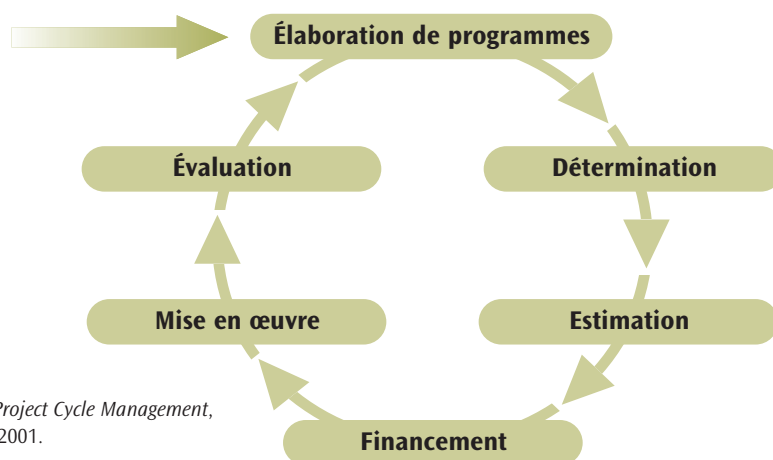
## 2. Le cycle des projets

Un projet est « une série d'activités visant à établir des objectifs clairement définis à atteindre dans un délai déterminé et dans le cadre d'un budget donné<sup>1</sup> ». En fait, cette simple définition s'applique à des types de projets extrêmement divers de par leur envergure, leurs objectifs, leur orientation et les méthodes employées. Il existe toutefois de nombreuses similitudes fondamentales entre ceux-ci.

Le *cycle des projets* est un moyen de considérer les principaux éléments que les projets ont en commun et la façon dont ils s'articulent entre eux. La définition précise de ce cycle et de ses étapes varie selon les organisations. La figure 1 ci-après en présente les éléments de base.

<sup>1</sup> Commission européenne (2004).

Figure 1 Le cycle des projets



Source : CE, *Manual: Project Cycle Management*, EuropeAid, Bruxelles, 2001.

- **Élaboration de programmes.** Instauration de directives et de principes généraux pour la coopération, la mise en adéquation d'éléments sectoriels et thématiques et la présentation de grandes idées pour les projets et les programmes.
- **Détermination.** Dans le cadre d'un programme, les problèmes, les besoins et les intérêts d'éventuels intervenants sont analysés et les idées concernant les projets et d'autres interventions sont recensées et triées. Le résultat est une décision sur la question de savoir si les options formulées sont à étudier de façon plus détaillée.
- **Estimation (ou préparation).** Tous les aspects importants de l'idée retenue sont étudiés compte tenu de l'avis des parties intéressées, de la pertinence de cette idée par rapport aux problèmes, de sa faisabilité et d'autres questions. Des cadres de gestion logiques ou axés sur les résultats et des programmes d'action et de mise en œuvre sont élaborés et les éléments nécessaires sont déterminés. Le résultat est une décision de lancer ou non le projet. Dans le cycle des projets de certaines organisations, cette étape est appelée *préparation* ou *formulation*, le terme *estimation* étant réservé à une analyse de tout le travail de planification effectué à ce jour et à la décision résultante d'aller ou non de l'avant.
- **Financement.** Les parties concernées prennent la décision de financer ou non le projet en se fondant sur l'estimation de celui-ci. Dans certains cycles, cette étape, qu'on appelle *négociation* ou *approbation*, fait intervenir l'agence d'exécution et d'autres acteurs. (On notera que le financement n'est pas toujours une étape distincte et que des décisions financières peuvent être prises à divers stades du cycle – par exemple à la fin de la détermination ou de l'estimation – selon les procédures adoptées.)
- **Mise en œuvre.** Les ressources approuvées servent à réaliser les activités prévues et à atteindre les objectifs fixés. Les progrès sont évalués par des contrôles qui permettent une adaptation à l'évolution de la situation. À la fin de la période de mise en œuvre, il convient de décider si l'on abandonne le projet ou si on le poursuit.
- **Évaluation.** On évalue les résultats et les incidences du projet pour déterminer s'il a été pertinent, si ses objectifs ont été atteints, s'il a été efficace, s'il est viable et quelles en sont les retombées, ce qui amène à la décision de le poursuivre, de le modifier ou de l'abandonner. Les conclusions relatives au projet sont prises en compte lors de la planification et de la mise en œuvre de projets semblables.

La plupart des organisations adoptent une démarche de « gestion du cycle des projets », suite d'actions visant la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de projets, qui mène elle-même à de nouveaux projets. Cette démarche a pour but d'améliorer la gestion des projets (et des programmes) en veillant à ce que l'ensemble des problèmes et des conditions soient pris en compte lors des étapes de la conception et de la mise en œuvre. Dans la pratique, la gestion du cycle des projets consiste en un ensemble de principes, de techniques et de tâches de conception et de gestion qui favorisent une prise de décisions éclairée.

Les projets ne sont pas élaborés isolément. Une approche nationale ou sectorielle permet d'établir le cadre dans lequel ils sont conçus. Au sein des gouvernements, chez les donateurs internationaux et dans de nombreuses ONG, cette approche peut se traduire par une stratégie nationale qui fixe des priorités claires et fermes concernant les domaines et les types d'interventions, les partenariats et d'autres questions opérationnelles (**voir la note d'orientation 3**). Dans certains cas, les projets doivent être conformes à un ensemble d'autres politiques ou stratégies transsectorielles (concernant par exemple l'équilibre des sexes, la protection de l'environnement ou la participation) adoptées par l'organisation dont ils émanent.

Pour certains donateurs ou prêteurs bi et multilatéraux, l'assistance aux programmes par pays est désormais la principale voie de l'aide au développement. Cette assistance porte sur le développement en général plutôt que sur des activités précises dans le cadre de projets. Elle inclut une aide budgétaire et une aide au financement de la balance des paiements (**voir la note d'orientation 14**).

## Intégration de la gestion des risques de catastrophes dans le cycle des projets

La gestion des risques de catastrophes devrait être intégrée à toutes les étapes du cycle des projets. Les étapes de la planification initiale (élaboration de programmes, détermination, estimation – voir la figure 1) sont des points d'accès essentiels à partir desquels les questions concernant les risques de catastrophes peuvent être intégrées dans les projets. Cependant, il ne faut pas omettre ces risques lors des autres étapes – financement, mise en œuvre et évaluation – et des activités qui ont lieu pendant celles-ci. Les diverses étapes du cycle des projets ne sont pas distinctes mais font partie d'un processus de planification, d'action et de réflexion qui, dans l'idéal, devrait permettre d'appliquer les enseignements tirés d'un projet aux projets suivants.

Dans les principes directeurs s'appliquant à la gestion du cycle des projets, on suppose explicitement qu'il va y avoir une étape d'estimation (ou de préparation) au cours de laquelle toutes les questions pertinentes seront examinées. Les principaux points susceptibles d'être couverts sont énoncés dans le tableau 1. En général, les résultats de l'estimation se présentent sous la forme de descriptifs de projets ou de propositions de financement qui sont soumis à l'approbation des cadres supérieurs ou des conseils.

De nombreux outils pouvant être utiles pour présenter la gestion des risques de catastrophes – évaluation économique, évaluation environnementale, analyse de vulnérabilité, analyse sociale des moyens de subsistance, étude d'impact social – sont susceptibles d'être largement utilisés lors de l'étape de l'estimation. Les informations sur les catastrophes sont également importantes ici. Dans les cadres de gestion logiques et axés sur les résultats, couramment employés lors de la conception de projets, on aborde expressément mais souvent de façon inadéquate certains types de risques. Le tableau 1 présente des points d'accès possibles pour utiliser ces outils.

**Tableau 1 Principaux éléments de l'estimation (ou de la préparation) d'un projet**

<b>Domaine d'estimation (ou de préparation)</b>	<b>Principales questions ou caractéristiques</b>	<b>Outils de planification et points d'accès pour intégrer la réduction des risques de catastrophes</b>
<b>Analyse de la situation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Contexte des politiques et des programmes : objectifs des politiques et des stratégies de l'organisation qui planifie le projet, des autorités nationales et locales et des donateurs et autres organisations internationales qui travaillent dans le pays ou le secteur concerné</li> <li>■ Examen des dispositions adoptées, en cours d'adoption et prévues par l'organisation et d'autres intervenants ; enseignements tirés ; complémentarité et liens avec le projet proposé</li> <li>■ Analyse par les parties intéressées : opinion de tous ceux qui pourraient être affectés de manière positive ou négative par le projet et façon dont ils pourraient être touchés</li> <li>■ Évaluation de la capacité institutionnelle des organisations chargées de la mise en œuvre du projet</li> <li>■ Analyse des problèmes : détermination de l'état et des aspects négatifs de la situation actuelle et établissement de rapports de cause à effet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Collecte et analyse de données sur les aléas naturels influant sur le projet (<b>note d'orientation 2</b>)</li> <li>■ Analyse des problèmes (<b>note d'orientation 6</b>)</li> <li>■ Analyse préliminaire par les parties intéressées (<b>note d'orientation 6</b>)</li> <li>■ Contrôle environnemental initial (<b>note d'orientation 7</b>)</li> <li>■ Examen du fondement économique de l'intervention proposée (<b>note d'orientation 8</b>)</li> <li>■ Délimitation (sur le plan national) de la portée de l'évaluation et de l'analyse de vulnérabilité et de capacités (<b>note d'orientation 9</b>)</li> <li>■ Énoncé des principales questions relatives aux moyens de subsistance à évaluer (<b>note d'orientation 10</b>)</li> <li>■ Délimitation de la portée des principaux impacts sociaux (<b>note d'orientation 11</b>)</li> <li>■ Évaluation des normes de construction, de la législation relative à l'occupation des sols, du code du bâtiment et de la capacité de mise en œuvre et de construction (<b>note d'orientation 12</b>)</li> </ul>

**Domaine d'estimation (ou de préparation)**

**Principales questions ou caractéristiques**

**Outils de planification et points d'accès pour intégrer la réduction des risques de catastrophes**

**Description du projet et dispositions pour sa mise en œuvre**

- Analyse de la finalité et des objectifs du projet, recensement des solutions possibles aux problèmes
- Choix de stratégies : analyse et description des stratégies à utiliser pour atteindre les objectifs (et des démarches rejetées)
- Groupes cibles : coordonnées et caractéristiques
- Composantes du projet, activités et plan de mise en œuvre
- Apports et coûts
- Produits finals, résultats et conséquences attendus
- Indicateurs de performances ; mécanismes de suivi et d'évaluation
- Structures de coordination et de gestion ; procédures organisationnelles
- Gestion financière proposée et plan de financement
- Mesures d'accompagnement adoptées par le gouvernement et les partenaires du projet

- Analyse des objectifs et analyse globale des autres solutions possibles (**note d'orientation 6**)
- Compréhension des groupes cibles grâce à une analyse approfondie de vulnérabilité et de capacités, à une analyse de moyens de subsistance viables et à une évaluation des impacts sociaux (**notes d'orientation 9, 10 et 11**)
- Fixation d'objectifs pour la sécurité de tout ouvrage en cas de catastrophe et mesures connexes pour que la conception et la construction de bâtiments sélectionnés répondent à ces objectifs (**note d'orientation 12**)
- Élaboration d'un plan de gestion du milieu et d'un programme de contrôle (**note d'orientation 7**)
- Établissement d'un programme de participation du public et engagement d'intervenants (**notes d'orientation 9, 10 et 11**)
- Définition d'objectifs et d'indicateurs pour le suivi et l'évaluation (**note d'orientation 6**)
- Élaboration d'un plan de gestion des risques et adoption de mesures pour le suivi des risques (**note d'orientation 6**)

**Faisabilité et viabilité**

- Viabilité économique et financière : analyse coût-avantages ou de rentabilité ; taux de rentabilité
- Incidences environnementales du projet ; plans de gestion de l'environnement
- Faisabilité technique ; adoption de normes pertinentes ; emploi de techniques appropriées
- Aspects socioculturels : reconnaissance des normes et des attitudes locales ; consultation des intéressés ; participation des bénéficiaires et prise en charge par ceux-ci ; équilibre des sexes ; ciblage du soutien aux groupes vulnérables
- Gouvernance : soutien stratégique ; capacité des institutions et de l'administration d'obtenir des résultats pour le projet et de les consolider
- Risques : principales actions en dehors du contrôle direct des administrateurs du projet qui risquent d'avoir des incidences négatives sur le projet, maintenant ou à l'avenir ; effets du projet pouvant nuire à la résistance des collectivités ; gestion des risques et mesures d'atténuation

- Étude détaillée des principales caractéristiques des aléas naturels dans la zone du projet et de leurs incidences possibles sur le projet et les collectivités (**note d'orientation 2**)
- Évaluation et analyse environnementales des autres solutions envisageables (**note d'orientation 7**)
- Évaluation et analyse économiques des autres solutions envisageables (**note d'orientation 8**)
- Analyse approfondie de vulnérabilité et de capacités (**note d'orientation 9**)
- Évaluation et analyse détaillées de moyens de subsistance viables avec collecte de données sur le terrain ; ateliers multi-intervenants d'analyse et de conception (**note d'orientation 10**)
- Analyse exhaustive d'impact social (**note d'orientation 11**)
- Analyse détaillée du choix du site du projet, des plans de construction et de la capacité de mise en œuvre (**note d'orientation 12**)
- Analyse des risques et des hypothèses (**notes d'orientation 6, 7, 8 et 12**)

Adapté d'après Commission européenne (2004) ; Banque mondiale, *Guidelines for Completing the Project Appraisal Document*, Washington, DC, 2002. Disponible à l'adresse <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/37492/GuidelinesforCompletingProject.pdf>.

Dans la plupart des cas, les directives opérationnelles des organisations sont manifestement globales : on suppose que tous les aspects pertinents d'un projet y sont abordés. Dans la pratique, toutefois, l'importance des divers outils d'évaluation dans le cadre de l'estimation varie considérablement en fonction :

- du caractère et de l'envergure du projet,

- des ressources de l'organisation, qui risquent de limiter la gamme des questions pouvant être abordées et l'exhaustivité de leur étude,
- des objectifs déterminants de l'organisation (une organisation de développement qui se consacre essentiellement à la réduction de la pauvreté analysera par exemple un projet de ce point de vue),
- du type de projet (en général, par exemple, un développement de l'infrastructure à grande échelle exige une vaste analyse d'impact environnemental et social).

Il peut y avoir d'importantes fluctuations de la qualité de la préparation et de l'estimation selon les organisations et même à l'intérieur d'une organisation donnée ; il ne faut pas prendre pour acquis que le personnel va suivre systématiquement les directives de son organisation. Il faudra sans doute un effort soutenu pour institutionnaliser complètement la réduction des risques de catastrophes – processus couramment appelé *intégration*. L'intégration institutionnelle est mal comprise et il existe peu d'indications à ce propos, mais on a récemment élaboré des outils pour soutenir et évaluer le processus (voir l'encadré 1). Il est essentiel de lier l'intégration de la réduction des risques au niveau des projets et des programmes à son intégration au niveau institutionnel, car il s'agit d'un même processus d'amélioration de la capacité de prendre en charge les risques de catastrophes.

### Encadré 1

#### Mesure de l'intégration organisationnelle de la réduction des risques de catastrophes

On a mis au point récemment deux outils permettant d'évaluer la mesure dans laquelle la gestion des risques de catastrophes est intégrée dans les organisations de développement et d'obtenir un engagement plus ferme à cet égard.

- Selon la technique d'évaluation de Tearfund, appelée *Mainstreaming Disaster Risk Reduction* (intégration de la réduction des risques de catastrophes), on prend six grands secteurs d'intégration (politique, stratégie, planification géographique, gestion du cycle des projets, relations extérieures et capacité institutionnelle) et l'on fixe un niveau de réalisation des objectifs de chacun, avec des indicateurs.
- Le modèle d'ensemble détaillé de Christine Wamsler, *Operational Framework for Integrating Risk Reduction* (cadre opérationnel d'intégration de la réduction des risques de catastrophes), porte sur les questions opérationnelles et institutionnelles, avec des indicateurs et des instructions de mise en œuvre. Bien qu'il soit conçu essentiellement pour les organisations qui s'occupent d'établissements humains, il peut être facilement adapté à l'usage d'une plus vaste gamme d'organisations de développement.

Sources : La Trobe et Davis (2005) ; Wamsler (2006).

La planification de projets exige des négociations et des accords avec divers intervenants susceptibles de participer au financement, à l'approbation et à la mise en œuvre de ces projets ou d'en bénéficier (donateurs, établissements de crédit, gouvernements, partenaires et sous-traitants pour la mise en œuvre, bénéficiaires). Les négociations avec les autorités nationales, par exemple, contribuent éminemment à déterminer la forme et la composition des projets financés par des subventions et des prêts bi et multilatéraux. Les parties à ces négociations ne doivent pas perdre de vue l'aspect transsectoriel des risques, susceptible d'être omis vu la concurrence et la pression exercées par d'autres éléments et groupes d'intérêt.

## 3. Nouveaux outils d'intégration de la réduction des risques de catastrophes

Il existe un besoin avéré d'intégration des questions relatives à la réduction des risques de catastrophes dans les étapes de planification de la gestion du cycle des projets dans son ensemble en complément des mesures d'adaptation d'outils spécifiques adoptées dans le cadre de ce cycle. Des travaux novateurs ont été réalisés récemment à ce propos, notamment en Amérique latine.

Deux démarches de base sont employées.

- *Questionnaire* : il s'agit de poser une série de questions se rapportant à la réduction des risques, auxquelles il convient de répondre lors de la rédaction de documents sur la planification d'un projet.

- **Points d'accès** : on met ici l'accent sur le processus de planification en veillant à ce que les questions pertinentes soient abordées lors des diverses étapes du cycle de gestion d'un projet.

Il ne faut pas exagérer la différence entre les deux démarches, qui dépend dans une certaine mesure du poids accordé à chacune. Ces démarches ne s'excluent pas mutuellement. Une démarche axée sur les processus impliquera sans doute qu'on établisse un questionnaire et il est peu probable qu'on en réalise un pour chaque document relatif à un projet ou pour chaque étape du cycle du projet indépendamment du processus de planification dans son ensemble. Chacune des démarches peut être aussi simple ou complexe que les mécanismes de conception des programmes ou des projets auxquels elle s'applique.

La Banque interaméricaine de développement (BID) a conçu un tel questionnaire à l'appui de l'analyse et de l'évaluation des aléas naturels et des risques associés dans ses programmes de prêt (voir l'encadré 2). L'Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) a adopté une démarche fondée sur les points d'accès pour ses directives interorganisations relatives à la gestion des risques (voir l'encadré 3 et le tableau 2). Certains gouvernements et organisations de développement en milieu rural mettent actuellement au point d'autres modèles, mais ils ne sont pas disponibles à ce jour.

## Encadré 2

### Le questionnaire sur la gestion des risques de la Banque interaméricaine de développement

Ce questionnaire, qu'on commence à utiliser, comprend une série de questions portant sur une vaste gamme de sujets qui sont posées lors de l'élaboration d'un projet. Il comporte trois sections : contexte, cadre de référence et questions précises.

- **Contexte (définition et évaluation des aléas naturels)**

La question initiale sert à établir si la zone et le secteur du projet sont touchés par des aléas naturels. Il faut pour cela que l'équipe chargée du projet recense les aléas, la population menacée, les zones géographiques et les secteurs économiques exposés, les formes les plus visibles de vulnérabilité ainsi que la fréquence, l'intensité et les conséquences de catastrophes antérieures. Si une menace est repérée, l'équipe passe à la deuxième série de questions.

- **Cadre de référence (cadre politique et institutionnel)**

Il s'agit de 4 questions servant à évaluer le bien-fondé de la politique gouvernementale, les institutions et les stratégies relatives à la vulnérabilité, essentiellement dans le secteur visé par le projet. L'équipe évalue aussi la pertinence des informations disponibles pour prendre des décisions.

- **Questions précises**

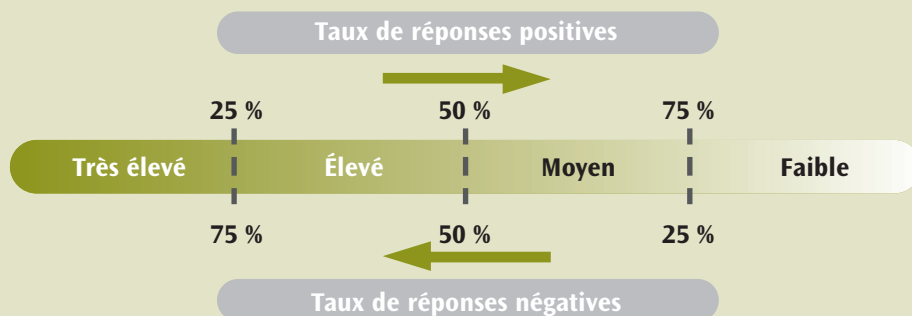
Cette section comprend 19 questions réparties en 3 rubriques :

- le projet (analyse des mesures structurelles et non structurelles) ;
- son exécution (questions sur le cadre institutionnel, les mécanismes de coordination et de planification, les incitations et le contrôle) ;
- sa faisabilité (technique, institutionnelle, socio-économique et financière).

Le questionnaire se présente de façon relativement simple, avec des questions qualitatives comportant 3 réponses possibles (oui/non/partiellement) et de la place pour les observations. La Banque reconnaît qu'il n'est pas toujours facile de répondre à toutes les questions figurant dans un questionnaire lorsqu'on établit des documents pour la planification de projets, car certaines données ne sont parfois pas disponibles. Dans certains cas, on peut obtenir les informations nécessaires ultérieurement en utilisant d'autres outils de planification (évaluations d'impact environnemental ou social, par exemple). Quoi qu'il en soit, l'important, c'est que toutes les questions soient posées.

L'interprétation des résultats est simple, elle aussi. Une fois le questionnaire rempli, on calcule le taux de réponses négatives par rapport au nombre total de réponses, à l'exclusion de la première question. Si ce taux est inférieur à 25 %, les risques pour les collectivités locales au vu des objectifs du projet sont considérés comme faibles, ce qui indique que la conception du projet est correcte pour ce qui est de la gestion de ces risques (bien que certains aspects du projet puissent être à améliorer). Un taux de 25 à 75 % de réponses négatives indique des anomalies dans la conception du projet, auxquelles il convient de remédier pour que le projet soit suffisamment solide. Si ce taux est supérieur à 75 %, les incidences d'aléas naturels risquent de mettre en danger le projet et les populations, d'où la nécessité de renforcer les mesures préventives lors de la conception du projet.





La Banque a conscience du fait que les planificateurs de projets et leurs partenaires ont un emploi du temps très chargé. C'est pourquoi elle précise que son questionnaire a pour objet non pas d'ajouter des directives ou des critères obligatoires à la conception des projets, mais de sensibiliser les équipes opérationnelles aux risques de catastrophes et de leur offrir un ensemble d'outils pour les aider à intégrer ces risques dans le cycle des projets. Cependant, l'emploi de questionnaires est essentiel pour le processus de conception des projets.

Source : Keipi, Mora Castro et Bastidas (2005).

De petites organisations de type ONG se servent souvent de directives ou de questionnaires plus simples pour concevoir leurs projets de développement ou évaluer les demandes de soutien de leurs partenaires. En général, elles font appel à des listes des principaux critères ou des sujets à aborder. Il peut s'agir de longues listes de ces sujets, souvent décrits en termes généraux (par ex. « les projets devraient être consacrés aux personnes très pauvres dans les régions où les besoins des populations sont les plus grands »), bien que l'importance de la recherche et de l'analyse nécessaires pour formuler des réponses puisse varier selon les organisations. Dans de tels cas, il est relativement facile d'insérer d'autres questions sur la réduction des risques rédigées en termes simples. Par exemple :

- Il faudrait, dans les projets, envisager la probabilité de catastrophes, et notamment de conflits, et, le cas échéant, concevoir les projets et préparer les collectivités en vue d'interventions dans de tels cas.
- La prévention des catastrophes et/ou la préparation à celles-ci font-elles partie du travail actuel des partenaires ?
- Le projet envisagé va-t-il réduire la vulnérabilité des populations aux aléas naturels et d'origine humaine ? De quelle manière ?

### Encadré 3

#### Principes directeurs de la RUTA pour intégrer la gestion des risques dans les projets de développement rural

La RUTA (Unidad Regional de Asistencia Técnica) a conçu des principes directeurs à l'intention des planificateurs et des administrateurs de projets sur le terrain à diverses échelles d'intervention<sup>2</sup>. La RUTA est un organisme soutenu par des gouvernements et des organisations internationales, mandaté pour offrir une assistance technique au développement rural durable aux ministères de l'agriculture d'Amérique centrale.

Les principes directeurs de la RUTA ont pour objet de focaliser l'attention sur la réduction des risques dans l'ensemble du cycle des projets. On commence par définir des points d'accès à la gestion des risques de catastrophes lors des étapes de la définition et de la formulation des projets et par souligner les principaux points à aborder. Les principes directeurs établissent un cadre pour ce faire (voir le tableau 2). Il existe d'autre part des indications quant aux mesures propres à garantir que la gestion des risques sera prise en considération à d'autres étapes du cycle. Celles-ci se présentent sous la forme de questions, d'organigrammes et d'arbres de décision.

Ces outils génériques ne représentent qu'une faible partie des principes directeurs, qui comprennent aussi des conseils sur l'analyse de la capacité et de la vulnérabilité des collectivités, l'évaluation des points forts et des points faibles des acteurs institutionnels, la détermination des risques liés aux aléas naturels et l'estimation de la vulnérabilité de divers secteurs. En ce qui concerne précisément le développement rural, ces principes s'accompagnent d'une série de questions assez générales permettant de recenser un ensemble de menaces qui

<sup>2</sup> Les principes directeurs ont été publiés en espagnol en 2001. On ne les trouve que dans cette langue sur Internet, à l'adresse <http://www.ruta.org>.

pèsent sur l'agriculture, l'environnement, la croissance économique, les ressources humaines, l'infrastructure et l'éducation. Dans plusieurs cas, ils sont assortis de conseils sur les types de données à recueillir pour répondre aux questions. Ils donnent aussi des indications pour que les points pertinents soient inclus dans les attributions des consultants engagés pour la conception ou l'évaluation des projets.

Source : Kiesel (2001).

**Tableau 2 Principes directeurs de la RUTA pour la gestion des risques dans les projets de développement rural : points d'accès au cycle des projets**

Étape	Point d'accès	Mesures
<b>Détermination</b>	Études préparatoires	<p>Inclure des questions telles que les suivantes dans les attributions des consultants qui procèdent à des études préparatoires et à des études préliminaires de faisabilité :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Existe-t-il des aléas naturels susceptibles d'engendrer des catastrophes dont il faille tenir compte dans ce projet ? Lesquels et pourquoi ?</li> <li>■ Le projet est-il susceptible d'accroître les risques ?</li> <li>■ Quels risques pourraient avoir des répercussions directes sur le projet ?</li> <li>■ Dans quelle mesure le projet pourrait-il contribuer à la prévention des catastrophes ?</li> <li>■ Arranger des consultations avec les organisations concernées</li> <li>■ Faire de la gestion et de la réduction des risques un élément précis des grandes questions et des principes directeurs à prendre en compte par les donateurs</li> </ul>
	Ateliers participatifs de planification	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Recueillir les informations voulues (études, données, etc.)</li> <li>■ Veiller à ce que des organisations et des particuliers connaissant la gestion des risques fassent partie des protagonistes à consulter</li> <li>■ Veiller à ce que l'analyse des problèmes porte notamment sur des questions relatives à la gestion de la réduction des risques et à ce que ces problèmes soient définis</li> <li>■ Voir si les interventions ont directement pour objet la gestion de la réduction des risques (activités et hypothèses)</li> <li>■ Étudier les politiques socioculturelles et institutionnelles, la capacité de gestion et la viabilité économique et financière par rapport aux critères de pérennité</li> <li>■ Créer et actualiser des indicateurs</li> </ul>
	Avant-projets	<p>Veiller à ce que les questions concernant la gestion et la réduction des risques qui relèvent des grandes rubriques suivantes soient abordées lors de la rédaction de la proposition de financement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Définition des problèmes</li> <li>■ Documentation disponible</li> <li>■ Activités</li> <li>■ Hypothèses</li> <li>■ Risques</li> <li>■ Facteurs de viabilité</li> </ul>
<b>Formulation</b>	Cadre de référence des études de faisabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Inclure la gestion des risques de catastrophes dans les attributions des consultants qui procèdent à l'étude de faisabilité</li> <li>■ Faire référence à des études, à des rapports et aux données pertinentes et consulter les organisations concernées</li> </ul>
	Analyse de la proposition de financement	<p>Envisager la gestion de la réduction des risques lors de l'analyse de la proposition de financement. Analyser en particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ tous les problèmes liés à la gestion des risques,</li> <li>■ les interventions où l'on tient compte de cette proposition dans les activités réalisées et les hypothèses posées.</li> <li>■ Voir si, par rapport à la gestion des risques, on a omis de vérifier des conditions essentielles susceptibles de menacer dès le départ un projet ou certaines des activités relevant de celui-ci.</li> <li>■ Vérifier si l'on a pleinement tenu compte de la gestion des risques par rapport à la viabilité de l'intervention.</li> </ul>

Source : Kiesel (2001), p. 26 (traduction non officielle).



## 4. Principaux facteurs de succès

Il faut avoir à l'esprit les points suivants lors de l'application d'outils de n'importe quel type à l'intégration de la réduction des risques de catastrophes dans la gestion du cycle des projets.

- Il est essentiel que les questions-clés soient couvertes : il ne faut omettre ni les grandes étapes de la planification des projets et les éléments de ceux-ci ni les aspects importants des risques et des facteurs de risques.
- Toutes les organisations qui utilisent ces outils doivent déterminer l'ampleur de la recherche nécessaire pour circonscrire les points pertinents ou répondre à des questions en vue de prendre des décisions efficaces et d'intégrer la réduction des risques de catastrophes dans le cycle des projets. Cette recherche dépendra vraisemblablement de la capacité des organisations et de leur façon de travailler (c.-à-d. de la rigueur nécessaire pour la conception et l'évaluation des projets) tout en étant compatible avec cette façon de travailler.
- Les organisations peuvent adapter leurs méthodes et leurs outils de planification ou mettre en place de nouveaux outils créés sur mesure (par ex. ceux de la BID ou de la RUTA) selon l'efficacité perçue de chaque solution. Cependant, la technique choisie doit correspondre au système de gestion du cycle des projets et à la démarche des organisations. On évitera les cas où les outils et les questionnaires employés pour évaluer divers points ne sont pas liés entre eux ou intégrés au processus global de gestion des projets.
- Les organisations doivent indiquer clairement à leur personnel si les outils sont d'un emploi facultatif ou obligatoire, quel est leur objet et dans quels cas on les utilise. Certains peuvent être conçus pour des étapes précises de la conception d'un projet et d'autres pour certains types de documents relatifs au projet.
- Lorsque les directives de planification d'un projet portent sur un grand nombre de questions de développement, il ne suffit pas toujours d'ajouter un thème – la réduction des risques de catastrophes – à cette liste pour élever le profil du sujet au sein de l'organisation.
- Les organisations de développement doivent se rendre compte que leurs employés risquent d'être peu enclins à utiliser d'autres questionnaires et directives, surtout si le processus d'évaluation du projet est déjà long et coûteux ou qu'ils soient débordés. Ils risquent de ne pas s'intéresser vraiment à cette nouvelle question ou à d'autres. C'est pourquoi il peut s'avérer nécessaire de les sensibiliser aux avantages de l'adoption d'une nouvelle démarche en matière de gestion des risques de catastrophes.
- Il convient de former le personnel à l'emploi des outils de planification, qu'ils soient nouveaux ou adaptés. Les organisations peuvent devoir investir dans la transmission et le partage d'enseignements concernant l'adoption de démarches appropriées.
- La formation peut ne pas suffire à elle seule à garantir un emploi efficace des outils. Une gestion et un appui technique (conseillers techniques, service d'assistance, par exemple) peuvent s'avérer nécessaires.
- Quelle que soit la technique employée pour intégrer la gestion des risques de catastrophes dans le cycle de gestion des projets, il faut veiller à ce qu'elle permette d'estimer ces risques et à ce que la conception et la mise en œuvre des projets soient adaptées en conséquence. Cela va dépendre dans une grande mesure de la qualité globale des systèmes de planification, de contrôle et d'évaluation de l'organisation.

### Encadré 4

#### 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 résistance<sup>3</sup>.

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.

## Bibliographie

Banque mondiale, page « Cycle des projets » du site Internet de la Banque :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20120731~menuPK:41390~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html>.

Chang, H., A.M. Fell, M. Laird et J. Seif, *A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members*, OCDE, Paris, 1999. Disponible à l'adresse

[http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en\\_2649\\_34603\\_2094866\\_119835\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34603_2094866_119835_1_1_1,00.html).

Commission européenne, *Aid Delivery Methods, Volume 1: Project Cycle Management Guidelines*, EuropeAid, Bruxelles, 2004.

Disponible à l'adresse [http://europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/documents/pcm\\_manual\\_2004\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/documents/pcm_manual_2004_en.pdf).

Gosling, L., *Toolkits: A practical guide to planning, monitoring, evaluation and impact assessment*, Save the Children, Londres, 2003.

Keipi, K., S. Mora Castro et P. Bastidas, *Gestión de riesgo de amenazas naturales en proyectos de desarrollo: Lista de preguntas to verificación ("checklist")*, BID, Washington, DC, 2005. Disponible à l'adresse

<http://www.iadb.org/sds/doc/env%2dchecklist%2denv144e.pdf>.

Kiesel, C., *Guía para la gestión del riesgo en proyectos de desarrollo rural*, RUTA/CEPRENAC, San José, Costa Rica, 2001.

La Trobe, S. et I. Davis, *Mainstreaming disaster risk reduction: a tool for development organisations*, Tearfund, Teddington,

Royaume-Uni, 2005. Disponible à l'adresse <http://www.unisdr.org/HFdialogue/download/tp2-Tearfund-Mainstreaming-drr.pdf>.

Twigg, J., *Disaster Risk Reduction: mitigation and preparedness in development and emergency programming*, Humanitarian Practice Network, Good Practice Review n° 9, Londres, 2004. Disponible à l'adresse

<http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/CRA/HPN2004.pdf>.

Wamsler, C., *Operational Framework for Integrating Risk Reduction for Aid Organisations Working in Human Settlement*

*Development*, Benfield Hazard Research Centre, Londres, et Université de Lund, Lund, Suède, 2006. Disponible à l'adresse

<http://www.eird.org/encuentro/pdf/eng/doc16361/doc16361.htm>.

<sup>3</sup> 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.

La présente note d'orientation a été rédigée par John Twigg. L'auteur tient à remercier, pour leurs conseils et leur aide inestimable, Alex Bush (HelpAge International), Nick Hall (Plan UK), Kari Keipi (Banque interaméricaine de développement), Carmen Morales (RUTA), Michelle Phillips (DFID), Carmen Solana (Université de Portsmouth) ainsi que les membres du groupe consultatif chargé du projet et le secrétariat du consortium ProVention. 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 aléas naturels. 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 axes 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](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 ProVention**  
Case postale 372, CH-1211 Genève 19, Suisse  
Courriel : [provention@ifrc.org](mailto:provention@ifrc.org)  
Site Internet : [www.proventionconsortium.org](http://www.proventionconsortium.org)