

Cadres logiques et axés sur les résultats

Note d'orientation 6

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, qui porte sur les cadres logiques et axés sur les résultats, donne des indications concernant l'examen systématique des questions relatives aux catastrophes lors de l'application de ces outils à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de tout projet dans des zones exposées aux aléas naturels, et notamment à la réduction des risques de catastrophes et à d'autres actions de développement. Cette note préconise l'analyse de tels risques dans le cadre de projets, des mesures appropriées d'atténuation et l'examen des incidences possibles des projets sur la vulnérabilité aux aléas naturels. Elle s'adresse aux équipes de préparation des projets des organisations de développement et aux responsables de leur mise en œuvre.

1. Introduction

L'analyse des cadres logiques est un outil courant de conception et de gestion de projets. Élaborée à l'origine à des fins de planification militaire, elle a été appliquée aux projets de développement par l'USAID (Agence américaine pour le développement international) en 1969 et elle est maintenant largement employée par de nombreuses ONG et organisations bi et multilatérales de développement. L'analyse des cadres logiques offre une approche logique structurée de la détermination des priorités, de la conception et du budget des projets et de leurs objectifs en matière de performances. Elle constitue un outil de gestion itératif pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des projets. Elle commence par l'analyse des problèmes, suivie de la fixation des objectifs, avant de passer à la définition des activités lancées dans le cadre d'un projet, des indicateurs de performances de celui-ci et des hypothèses et des risques susceptibles d'influer sur sa réussite.

La gestion axée sur les résultats est un outil apparenté de conception plus récent que certaines organisations de développement ont lancé dans les années 1990¹. Cette gestion concerne les performances, l'obtention et la viabilité des produits finals, les résultats et les incidences plutôt que la gestion des activités issues des projets. Elle commence par l'objectif stratégique d'un projet pour passer ensuite à la détermination des résultats intermédiaires, donc aux activités, aux processus et aux ressources nécessaires pour atteindre cet objectif. Comme l'analyse des cadres logiques, elle est fondée sur une logique interne concernant les rapports de cause à effet entre apports, activités et résultats. Elle inclut l'élaboration d'un cadre axé sur les résultats qui, à la base, comprend le tableau simplifié d'un cadre logique indiquant des objectifs et des résultats intermédiaires par rapport auxquels les progrès du projet sont suivis lors de sa mise en œuvre et tout ajustement nécessaire de la conception du projet et des activités qui en résultent est effectué en conséquence. Ce cadre est lié notamment à une analyse de risque des facteurs susceptibles de nuire au succès du projet. On peut faire appel à la gestion axée sur les résultats pour concevoir, lancer et évaluer des projets, des programmes et des stratégies.

¹ Le *Managing for Development Results* (MfDR) est un outil également apparenté, élaboré encore plus récemment et toujours en cours d'évolution. Selon le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD/OCDE, 2006) : « Bien que la gestion axée sur les résultats soit presque synonyme de MfDR selon l'acception actuelle, certaines approches de cette gestion ne portent que sur la responsabilité. La MfDR va plus loin et intègre de nouvelles idées sur la collaboration, le partenariat, la prise en charge par les pays, l'harmonisation et l'alignement. Elle offre un niveau de gestion plus élevé, car il est demandé à tous les intervenants de s'attacher constamment aux résultats par pays et non à des résultats à court terme. »

L'analyse des cadres logiques et la gestion axée sur les résultats sont des outils naturels qui permettent de considérer les risques de catastrophes auxquels sont confrontés les projets de développement du fait que l'analyse des risques et des hypothèses fait partie intégrante de chaque outil. Ces outils incluent une analyse des autres possibilités, ce qui facilite l'étude des moyens d'aborder les risques et de renforcer la résistance aux aléas naturels et la viabilité des projets dans le contexte de la réduction de ces risques et de projets de développement plus généraux. Le fait que la gestion axée sur les résultats privilégie les performances permet en particulier de modifier les objectifs des projets et les activités qui en résultent pour tenir compte des incidences de toute catastrophe susceptible de se produire lors de l'exécution d'un projet. Les cadres logiques sont des éléments dynamiques qui donnent un contexte pour analyser ces incidences. Enfin, ces deux outils sont participatifs : ils offrent une structure qui permet d'étudier et d'intégrer dans la conception les intérêts et les préoccupations des diverses parties intéressées, notamment en matière de risques de catastrophes.

La situation actuelle

Il apparaît dans la pratique que la valeur des cadres logiques et de la gestion axée sur les résultats pour aborder et analyser les risques de catastrophes dans le contexte de projets de développement de portée générale est largement inexploitée. Ces outils servent non pas à effectuer une analyse approfondie sur une période de plusieurs mois ou même de plusieurs années, mais à cocher des cases à la dernière minute pour satisfaire des exigences bureaucratiques lors de la préparation de la documentation finale d'un projet à soumettre à l'approbation des conseils des organisations de développement ou des bailleurs de fonds. Ainsi, des possibilités d'adapter assez tôt la conception d'un projet pour atténuer ou gérer les incidences éventuelles de catastrophes ou d'autres risques se perdent dans une grande mesure et l'analyse et le traitement des risques sont souvent superficiels. Dans les projets ruraux, par exemple, il n'est pas rare de poser l'hypothèse de conditions climatiques favorables à tous les niveaux de la matrice d'un cadre logique, mais sans que des mesures soient prises explicitement pour garantir que le succès du projet ne sera pas menacé par des extrêmes climatiques. Les risques de catastrophes peuvent même être passés délibérément sous silence s'il n'y a pas moyen d'en tenir compte tardivement lors de l'élaboration d'un projet ou si cela risque de nuire à l'obtention d'un financement.

Pratiques recommandées

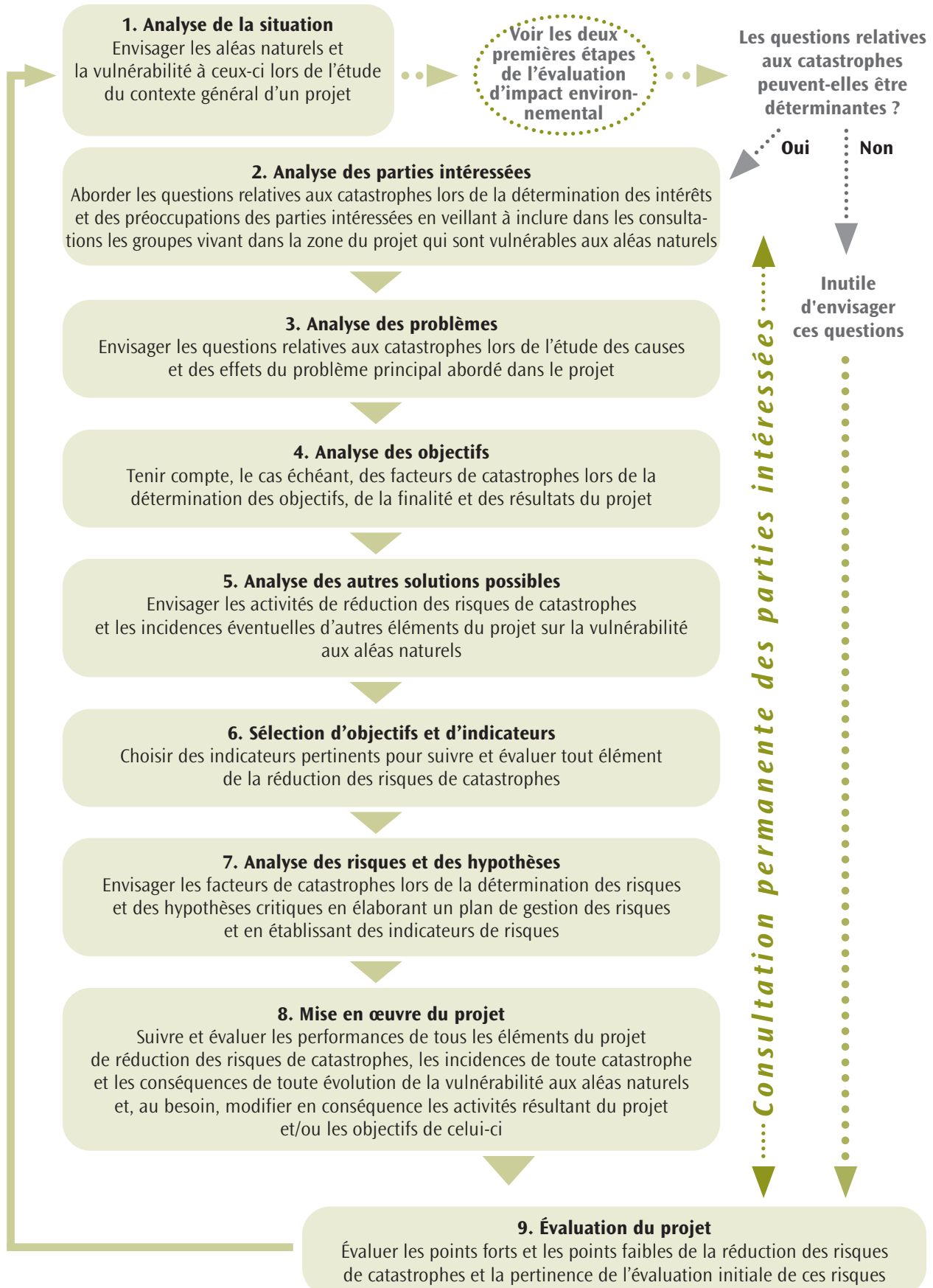
Trois pratiques sont nécessaires pour utiliser l'analyse des cadres logiques et la gestion axée sur les résultats de façon à ce que les questions relatives aux catastrophes soient correctement évaluées et traitées dans les pays exposés aux aléas naturels.

- La mise en œuvre de ces outils doit commencer très tôt lors de la préparation d'un projet afin qu'ils aient un maximum de chances de permettre la définition, l'analyse et le traitement des questions relatives aux catastrophes.
- Ces questions doivent être envisagées à toutes les étapes de l'analyse et pas seulement lors de l'évaluation des risques et des hypothèses.
- Les matrices des cadres logiques et les cadres axés sur les résultats doivent être soigneusement revus en cas de catastrophe pour déterminer s'il convient d'ajuster les objectifs des projets et les activités qui en résultent afin que les résultats prévus restent réalistes et durables.

2. Grandes étapes de l'intégration des questions concernant les risques de catastrophes dans des cadres logiques et axés sur les résultats

Les mesures nécessaires pour que les risques de catastrophes et les possibilités de réduire et de gérer la vulnérabilité à celles-ci soient adéquatement et systématiquement pris en compte à chaque étape de l'application des cadres logiques et de la gestion axée sur les résultats sont présentées ci-après. Il existe de légères variations dans le contenu et l'ordre des étapes selon les organisations de développement, et notamment entre celles qui font appel à l'analyse des cadres logiques et celles qui utilisent la gestion axée sur les résultats. Cependant, les étapes génériques de base, décrites ci-après et résumées à la figure 1, sont semblables pour l'essentiel. Les principales différences entre les deux outils sont mentionnées.

Figure 1 Intégration des questions concernant les risques de catastrophes dans l'analyse des cadres logiques et la gestion axée sur les résultats



Cette note d'orientation, qui se veut complémentaire des ouvrages existants sur l'analyse des cadres logiques et la gestion axée sur les résultats, porte en particulier sur le moment et la façon de prendre en considération les questions relatives aux risques de catastrophes et ne prétend pas présenter de façon exhaustive tous les aspects de ces outils.

Les questionnaires sur la gestion des risques de catastrophes sont utiles pour guider l'analyse des cadres logiques et la gestion axée sur les résultats. La Banque interaméricaine de développement (BID) a conçu un tel questionnaire pour lequel elle a rédigé une grande série de questions à poser lors de la préparation d'un projet (**voir la note d'orientation 5**, encadré 2).

Première étape : analyse de la situation

Envisager les aléas naturels et la vulnérabilité à ceux-ci lors de l'étude de base initiale du contexte général et des influences de tous les projets dans les pays exposés (**voir les notes d'orientation 2 et 7** ainsi que les deux premières étapes du présent processus). Si des questions relatives aux catastrophes sont susceptibles d'avoir un rapport direct avec le succès et les résultats d'un projet de développement, il faut en tenir compte à toutes les étapes de l'analyse des cadres logiques ou de la gestion axée sur les résultats. Si l'on considère qu'elles n'ont qu'un rapport indirect, il faut les reprendre à la septième étape (analyse des risques et des hypothèses). Si l'on ne relève aucune question importante relative aux catastrophes, il n'y a pas besoin d'en tenir compte avant la neuvième étape (évaluation du projet).

Toutes les étapes indiquées ci-après ont trait à la préparation, à la gestion et à l'évaluation des projets de réduction des risques de catastrophes.

Deuxième étape : analyse des parties intéressées

Aborder les questions relatives aux catastrophes en début d'analyse afin de déterminer les intérêts et les préoccupations des parties intéressées et de fixer des objectifs réalistes de réduction des risques de catastrophes pour le projet et d'autres projets de développement de régions exposées aux aléas naturels. Réunir les connaissances et les compétences techniques nécessaires.

Il est particulièrement important de donner la parole aux collectivités locales pour qu'elles expliquent les incidences des questions relatives aux catastrophes sur leur vie, leur milieu de travail, leur perception des risques, leurs réactions comportementales et leurs priorités en matière de renforcement de leur résistance ainsi que les conséquences des interventions proposées du point de vue de la vulnérabilité (par ex. les répercussions d'un projet concernant la pêche locale sur les risques résultant des ondes de tempête que courent les pêcheurs). Les groupes vulnérables situés dans la zone du projet doivent être inclus dans ce processus même s'ils n'ont pas été recensés parmi les principaux bénéficiaires du projet.

Une détermination précise des bénéficiaires d'un projet de développement selon leur vulnérabilité aux aléas naturels peut en fait faciliter la délimitation de l'envergure du projet, même s'il est de portée générale. On peut par exemple classer les bénéficiaires comme étant fortement exposés aux aléas naturels en même temps, mettons, que pauvres et souffrant d'insécurité alimentaire, ce qui implique qu'il faudrait peut-être inclure expressément les risques de catastrophes dans l'objectif global d'un projet visant la réduction de la pauvreté.

Il faudrait consulter de nouveau les intéressés lors d'étapes ultérieures de l'application de l'analyse des cadres logiques et de la gestion axée sur les résultats. Ces consultations devraient reposer sur l'analyse initiale pour que les intérêts et les préoccupations des parties intéressées, notamment en matière de catastrophes naturelles, soient intégrés dans la conception du projet et pris en compte dans ses objectifs, dans les activités qui en résultent et dans tout ajustement effectué lors de la mise en œuvre de celui-ci.

Troisième étape : analyse des problèmes (ou de la situation ou encore des causes et des effets)

Lors de l'analyse des cadres logiques, envisager les questions relatives aux catastrophes pour circonscrire le problème principal qu'on cherche à résoudre dans le projet en étudiant les causes et les effets et en déterminant les personnes touchées.

Il faut tenir compte du rôle de catastrophes passées et des risques actuels de catastrophes et notamment de leurs incidences sur les comportements (par ex. par la sélection de cultures commerciales) lors de l'analyse des causes sous-jacentes du problème. Il convient aussi d'étudier toute incidence de ce problème sur la vulnérabilité aux aléas naturels (par ex. les répercussions de la dégradation de l'environnement sur cette vulnérabilité). Dans le cas des projets de réduction des risques de catastrophes, la vulnérabilité aux aléas naturels est en soi le problème principal à analyser.

Quatrième étape : analyse des objectifs

Tenir compte des facteurs de catastrophes lors de la détermination des objectifs stratégiques ou des incidences d'un projet, des objectifs, de la finalité et des résultats de la mise en œuvre de celui-ci ainsi que de ses objectifs intermédiaires ou de ses produits finals. Dans le cas d'une analyse des cadres logiques, on fixe ces objectifs en traduisant les effets déterminés lors de l'analyse des problèmes (troisième étape) par des affirmations ou des objectifs (par ex. une augmentation du rendement des cultures les années de faible pluviosité), en établissant, à partir des causes, les rapports entre les moyens mis en œuvre et les buts à atteindre (c.-à-d. comment passer des causes profondes d'un problème à la réalisation d'objectifs) et, au besoin, en équilibrant les objectifs. Dans le cas de la gestion axée sur les résultats, on commence par fixer des objectifs stratégiques pour passer ensuite aux rapports de cause à effet afin de déterminer les objectifs de bas niveau puis les activités résultant du projet.

Les objectifs stratégiques des projets sont de plus en plus alignés sur les objectifs des programmes par pays (liés eux-mêmes aux stratégies de réduction de la pauvreté et aux objectifs du Millénaire pour le développement). Vu le grand nombre de problèmes auxquels sont confrontés de nombreux pays en voie de développement, la réduction des risques de catastrophes est rarement un objectif stratégique sauf dans les petits pays qui se relèvent de catastrophes récentes et dans le cadre des programmes d'ONG spécialisées axés par exemple sur la sécurité alimentaire et la sécurité des moyens de subsistance (**voir la note d'orientation 4**). Cependant, dans les pays exposés aux aléas naturels, la réduction des risques pourrait contribuer directement à la réalisation d'autres objectifs stratégiques tels qu'une croissance économique soutenue, l'amélioration des conditions de vie, la protection des groupes vulnérables, l'augmentation du revenu des petits exploitants ou la mise en place d'un mécanisme administré pour garantir que les ressources naturelles soient protégées, productives et durables. On peut ainsi décider qu'un projet de réduction des risques de catastrophes aura pour but d'atteindre ces autres objectifs stratégiques. Un tel projet aura un objectif précis de développement lié aux catastrophes (voir l'encadré 1).

Dans d'autres projets de développement, on peut choisir la réduction des risques de catastrophes en tant qu'objectif intermédiaire contribuant directement à l'objectif du projet en matière de développement. Dans les pays exposés aux aléas naturels, l'inclusion d'éléments de réduction des risques peut être particulièrement importante pour assurer la pérennité des avantages et des résultats du projet. Par exemple, un projet d'amélioration des conditions de logement pourrait inclure des objectifs intermédiaires de renforcement des codes du bâtiment et de la réglementation relative à l'occupation des sols pour accroître la résistance aux catastrophes. Par ailleurs, on pourrait inclure des éléments de réduction des risques en tant qu'hypothèses-clés concernant les activités à entreprendre par des organisations partenaires ou, si ces éléments sont importants mais qu'ils soient irréalistes ou sortent du cadre direct du projet, les reformuler en tant que risques pour le projet (voir la septième étape). Les objectifs intermédiaires ou les produits finals de la réduction des risques de catastrophes doivent être définis avec précision, vérifiables (voir la sixième étape) et atteignables dans la limite des ressources disponibles pour le projet.

Cinquième étape : analyse des autres solutions possibles

Inclure les activités de réduction des risques de catastrophes dans la détermination et l'évaluation d'éléments éventuels d'un projet afin d'atteindre les objectifs intermédiaires ou d'élaborer les produits finals de celui-ci et de choisir une stratégie optimale pour celui-ci. Les liens causaux entre les activités résultant du projet et les objectifs intermédiaires ou les produits finals de celui-ci doivent être clairs.

Il faut envisager les incidences positives et négatives d'autres éléments du projet sur la vulnérabilité aux aléas naturels (par ex. leur impact sur l'environnement – **voir la note d'orientation 7**) et les répercussions d'éventuels aléas sur le succès et la viabilité de tels éléments, puis procéder à tout ajustement nécessaire (par ex. en concevant des ouvrages résistants aux aléas (**voir la note d'orientation 12**)). Dans les pays exposés aux aléas naturels, cela a de l'importance même si le projet ne prévoit expressément aucun élément de réduction des risques de catastrophes ou que les questions relatives aux catastrophes ne soient pas considérées comme une cause ou un effet du problème abordé. (**Voir aussi la note d'orientation 8** sur l'analyse des autres solutions envisageables pour les projets et **les notes d'orientation 7, 8, 11 et 12** sur l'évaluation des projets du point de vue économique, écologique, social et technique).

Il convient d'envisager les incidences d'un projet sur la vulnérabilité des non-bénéficiaires aux aléas naturels lors de l'analyse des autres solutions possibles, que ces incidences soient voulues (par ex. dans le cas du détournement délibéré d'eaux de crue) ou non (par ex. si la construction d'ouvrages fait obstruction à l'évacuation des eaux – **voir la note d'orientation 7**, encadré 1).

Sixième étape : sélection d'objectifs et d'indicateurs

Choisir des indicateurs pertinents pour suivre et évaluer les résultats et le succès d'un projet, affecter des indicateurs à chaque objectif et objectif intermédiaire du projet et indiquer les valeurs de base et les valeurs cibles. Les indicateurs devraient désigner le degré de succès nécessaire pour atteindre les résultats attendus au niveau suivant de la matrice du cadre logique ou du cadre axé sur les résultats. Ils doivent être précis, concrets, mesurables quantitativement, qualitativement, dans le temps et dans l'espace, faciles et économiques à produire, appropriés et informatifs pour la prise de décisions et fiables. Les objectifs associés doivent être réalistes. Des indicateurs ne sont pas nécessaires pour les objectifs stratégiques, qui ne relèvent pas des projets et qui ne sont donc pas vérifiés dans le contexte de ceux-ci.

La mesure des résultats de certaines dispositions de réduction des risques de catastrophes² présente des problèmes du fait que si une catastrophe ne se produit pas pendant l'exécution du projet, les avantages et les répercussions des activités de réduction des risques peuvent ne pas être mesurables directement. De tels problèmes se posent en particulier si ces dispositions ont pour objet d'accroître la résistance à des phénomènes géophysiques tels que séismes, éruptions volcaniques ou tsunamis. Dans ce cas, il faut disposer d'indicateurs avancés ou précurseurs qui donnent au moins des signes de progrès vers la réalisation des objectifs du projet (par ex. : nombre d'écoles construites selon les normes parasismiques). Des indicateurs avancés ou précurseurs sont également nécessaires si tous les avantages d'un projet ne doivent apparaître qu'après son achèvement (par ex. : mesure des progrès d'un programme de plantation de mangroves ayant pour objet d'assurer une protection contre les ondes de tempête en fonction du taux de croissance et de survie des palétuviers).

Encadré 1

Projet de la Banque asiatique de développement concernant la gestion des crues dans la province du Hunan, en Chine : détermination des incidences, des résultats et des produits finals du projet et indicateurs associés

Incidences	Croissance socio-économique durable globale des zones exposées aux inondations de la province du Hunan Indicateurs <ul style="list-style-type: none">■ Création de nouvelles entreprises industrielles et commerciales dans la zone du projet par rapport à l'année de référence 2006■ Augmentation prévue d'au moins 20 % de la valeur des terrains à vocation commerciale et industrielle en 2012 par rapport à 2005 dans la zone du projet■ Réduction du taux de pauvreté urbaine dans la zone du projet par rapport à un taux de 6,7 % en 2003
Résultats	Amélioration de la protection contre les inondations des zones inondables stratégiques et prioritaires situées dans la partie amont des quatre grands bassins fluviaux de la province du Hunan Indicateurs <ul style="list-style-type: none">■ Réduction annuelle du coût des dégâts dus aux inondations et des opérations de secours en cas de catastrophe dans les villes participantes grâce à l'amélioration des normes relatives aux ouvrages de protection contre les inondations et de la préparation aux situations d'urgence■ Diminution des pertes économiques directement imputables aux inondations et à l'engorgement des sols par rapport aux pertes moyennes actuelles
Produits finals	1 Mécanismes non structurels de gestion des crues : systèmes opérationnels d'annonce et de gestion des crues dans 35 municipalités et comtés rattachés au réseau provincial d'annonce et de gestion des crues Indicateurs <ul style="list-style-type: none">■ Augmentation du délai d'annonce des crues dans la zone du projet (le délai actuel allant de quelques heures à une journée)■ Augmentation du pourcentage de données exactes concernant la prévision et l'annonce des crues 2 Protection structurelle contre les inondations, réinstallation et gestion de l'environnement : réalisation d'ouvrages de protection contre les inondations sur des sites prioritaires dans le cadre du plan de défense contre les inondations des bassins fluviaux du Hunan et du onzième plan quinquennal de la province, conformément à la réglementation de la République populaire de Chine et à la politique de protection de la Banque asiatique de développement

² Ces dispositions, censées accroître la résistance à un type donné d'aléa naturel d'une importance définie, peuvent offrir une protection faible ou nulle contre des catastrophes plus graves et même, dans certains cas, entraîner une augmentation des pertes (voir la note d'orientation 8).

Produits finals

Indicateurs

- Amélioration à l'échelon des comtés du niveau de protection des villes contre les inondations, qui est passé d'un phénomène ayant une période de retour de moins de 5 ans à un phénomène ayant une période de retour de 20 ans à la fin du projet
- Amélioration à l'échelon municipal du niveau de protection des villes contre les inondations, qui est passé à un phénomène ayant une période de retour de 50 ou 100 ans à la fin du projet
- Degré de satisfaction des 20 133 personnes relogées, dont le revenu et les moyens de subsistance sont repassés au niveau d'avant la réinstallation
- Pourcentage des objectifs du plan de gestion de l'environnement atteints

3 Administration du projet et renforcement des capacités : amélioration des systèmes opérationnels d'administration et de suivi du projet

Indicateurs

- Communication en temps voulu d'informations instructives par les bureaux locaux d'administration du projet, indiquant une mise en œuvre précise et ponctuelle de celui-ci conformément aux assurances données
- Opérationnalisation du système analytique intérieur d'administration et de suivi du projet et notamment du système de gestion des résultats de celui-ci

4 Planification sectorielle de la gestion des crues : sélection d'évaluations et d'une planification sectorielles à l'appui de l'élaboration de plans intégrés de gestion des crues (subvention financée par le biais du service consultatif d'assistance technique)

Indicateurs

- Évaluation de la nécessité de créer un système d'annonce de crues à l'échelle du bassin ; estimation des assurances contre les inondations avec l'aide du service consultatif d'assistance technique ; d'ici 2008, sélection par les autorités provinciales des prochaines activités à inclure dans le futur plan de gestion des crues

Source : Banque asiatique de développement, *Proposed Loan and Technical Assistance Grant People's Republic of China: Human Flood Management Sector Project – Report and Recommendation of the President to the Board of Directors*, projet n° 37641, Manille, 2006.

On peut également procéder à des mesures en faisant appel à des indicateurs de remplacement ou à des indicateurs secondaires. Dans le cas, par exemple, d'un projet visant à accroître la résistance à la sécheresse des ménages pauvres, les fluctuations des ventes de bétail ou des inscriptions dans les écoles seront plus faciles et plus économiques à déterminer que les variations du revenu des ménages.

Il faut songer sérieusement aux incidences des résultats donnés par les indicateurs et choisir des indicateurs appropriés donnant collectivement toutes les informations voulues. Il convient aussi de voir ce qui se passe si l'on se fie à des indicateurs donnés. Par exemple, une augmentation du prix des terrains dans une plaine d'inondation peut aider à déterminer les avantages d'un projet de défense contre les inondations. Toutefois, une telle augmentation peut aussi signifier que les ménages pauvres seront obligés de déménager dans des zones peu productrices, donc qu'un autre indicateur permettant de déterminer les mouvements de populations vers et depuis la zone du projet par catégorie de revenu ou par profession pourrait également s'avérer nécessaire.

S'il est parfois difficile de définir un indicateur approprié de réduction des risques de catastrophes, c'est peut-être que l'objectif ou les produits finals ont été délimités trop vaguement ou trop généreusement et qu'ils sont à préciser. Il peut s'avérer nécessaire d'établir soigneusement l'ampleur de la catastrophe elle-même pour pouvoir définir les indicateurs voulus, par exemple la protection contre une inondation ayant une période de retour de 25 ans et non contre les inondations en général.

Les encadrés 1 et 2 donnent des exemples d'indicateurs de performances. On trouvera dans **la note d'orientation 13** de plus amples renseignements sur le choix d'indicateurs et sur les méthodes et les techniques de collecte de données associées (y compris, le cas échéant, pour la production de données de référence). La **note d'orientation 9** offre des informations utiles sur les méthodes et les techniques de collecte de données, tandis que la **note d'orientation 4** (encadré 2) présente divers indices mis au point pour mesurer les risques à l'échelon national et sous-national, notamment à des fins de suivi et d'évaluation.

Encadré 2

Objectifs des projets et indicateurs de performances associés

Organisation panaméricaine de la santé : projet de préparation aux situations d'urgence et de secours en cas de catastrophe dans les Amériques

Objectif du projet : réduire les incidences des catastrophes sur les populations des Amériques en améliorant la capacité du secteur de la santé de se préparer à tous les types d'urgences, d'y réagir et de réduire les risques de catastrophes

Indicateurs de performances associés :

- Rôle central du ministère de la Santé pour la coordination et la mise en œuvre d'un programme national de réduction des risques
- Engagement des pays (ONG, gouvernements et secteur privé) à réduire la vulnérabilité du secteur de la santé en prenant des mesures instituant une « culture » de la réduction des risques
- Nombre de ministères de la santé ayant investi leurs ressources ou d'autres ressources nationales dans la gestion des catastrophes et la réduction des risques associés

ActionAid : projet de réduction des risques de catastrophes dans les écoles de 7 pays

Objectif du projet : sécuriser les écoles dans les zones exposées aux aléas naturels en en faisant des plates-formes de la réduction des risques de catastrophes et en institutionnalisant l'application du Cadre d'action de Hyogo aux systèmes éducatifs

Indicateurs de performances associés :

- Renforcement de la préparation aux catastrophes en vue d'interventions efficaces à tous les niveaux
- Réduction sensible des pertes matérielles et humaines en cas de catastrophe
- Intégration de la préparation aux catastrophes et de la réduction des risques associés dans les programmes scolaires
- Rôle de coordination des écoles pour la réduction des risques et participation de celles-ci à des programmes d'éducation collective et de sensibilisation
- Réduction des facteurs sous-jacents de risque

Practical Action : intégration de démarches axées sur les moyens de subsistance dans un projet de gestion des catastrophes au Bangladesh, au Pérou, au Zimbabwe et dans d'autres pays (à déterminer)

Objectif du projet : augmentation de la réceptivité et de l'efficacité des plans nationaux et locaux de développement et de gestion des catastrophes afin de réduire, dans les communautés pauvres, les risques de catastrophes qui menacent leurs moyens de subsistance

Indicateurs de performances associés :

- Intégration par les établissements de soutien de portée locale et nationale des plans de réduction des risques dans leurs pratiques de développement dans les pays visés par le projet
- Réduction de la baisse de revenus imputable aux catastrophes des communautés pauvres des pays visés par le projet
- Représentation des communautés pauvres et des organisations locales dans les structures de prise de décisions et de planification en matière de gestion des catastrophes

Septième étape : analyse des risques et des hypothèses

Envisager les facteurs de catastrophes lors de l'analyse de toutes les hypothèses critiques dont dépendent la réalisation et la viabilité des objectifs d'ensemble et des divers éléments, évaluer et classer par ordre les risques connexes, élaborer un plan de gestion des risques et établir des indicateurs de risques³. Toutes les parties intéressées doivent participer à cette analyse.

La logique interne de l'analyse des cadres logiques et de la gestion axée sur les résultats est particulièrement intéressante pour étudier les incidences des risques de catastrophes dans la mesure où elle facilite une analyse détaillée des rapports causaux (c.-à-d. les hypothèses à vérifier pour que les apports donnent lieu à des activités, les activités à des produits finals et ainsi de suite).

³ Dans l'analyse des cadres logiques, les hypothèses critiques, notées dans la colonne de droite de la matrice du cadre, servent à en vérifier la logique verticale. Dans la gestion axée sur les résultats, on crée une matrice distincte des risques critiques.

Les hypothèses critiques peuvent avoir trait à des risques recensés à la première étape, mais considérés comme n'ayant qu'un rapport indirect avec le projet, aux objectifs en matière de réduction des risques envisagés mais non adoptés à la quatrième étape ou au lancement d'activités de réduction des risques de catastrophes prévues par des organisations partenaires. Lorsque les hypothèses posées au titre d'un projet impliquent des mesures à prendre par autrui, celles-ci doivent être soigneusement harmonisées.

Les hypothèses relatives aux aléas naturels doivent être énoncées de façon aussi précise que possible ; elles doivent indiquer les ordres de grandeur et, le cas échéant, les zones concernées (par ex. : « pendant l'exécution du projet, d'avril à octobre, la hauteur des précipitations est tous les ans supérieure à 25 cm dans la province considérée » plutôt que « pas de sécheresse ») du fait que des phénomènes mineurs peuvent représenter un faible risque pour le projet et que plus les hypothèses sont précises, plus elles sont faciles à vérifier.

Il convient ensuite d'évaluer le risque que représentent les hypothèses non vérifiées en termes de probabilités et d'incidences. Il faut envisager les conséquences directes des catastrophes et leurs conséquences indirectes pour d'autres hypothèses essentielles (voir l'encadré 3).

Encadré 3

Risques que représentent les catastrophes pour les projets de développement

Une catastrophe naturelle peut représenter un risque pour un projet de développement à n'importe quel niveau d'une matrice de cadre logique ou d'un cadre axé sur les résultats. Elle est susceptible d'empêcher :

- les apports de donner lieu à des activités (par ex. si la catastrophe affaiblit la capacité administrative d'un gouvernement à gérer le projet),
- les activités d'aboutir à des produits finals ou à des objectifs intermédiaires (par ex. en détruisant l'infrastructure bâtie ou les cultures produites au titre du projet, en empêchant les volontaires devant suivre une formation d'assister aux cours en raison du temps qu'ils doivent consacrer à la catastrophe ou en perturbant les activités de renforcement des systèmes de gestion du fait des opérations de secours et de reconstruction),
- les produits finals de conduire à la réalisation des objectifs ou des résultats du projet en matière de développement (par ex. en détruisant l'infrastructure nécessaire au transport et à la mise sur le marché des produits finals du projet, ce qui exclut l'augmentation prévue du revenu rural, entraînant le retrait d'enfants des écoles afin qu'ils augmentent le revenu des familles, ce qui limite les réalisations d'un projet éducatif visant l'accroissement du taux d'alphabétisation, ou en retirant aux ménages les moyens de bénéficier des soins de santé prévus par un projet donné),
- la réalisation des objectifs du projet en matière de développement de contribuer à la réalisation de son objectif stratégique (par ex. si les décès dus à une catastrophe ruinent la réalisation d'un projet sanitaire censé conduire à la réduction du taux de mortalité ou de morbidité).

Les apports à un projet risquent d'être compromis par une catastrophe, par exemple si les crédits prévus pour le projet sont réaffectés à des opérations de secours et de reconstruction ou que le prix de certains de ces apports (matériaux de construction, par ex.) augmente sensiblement à la suite de la catastrophe. Les conditions de réalisation d'un projet n'apparaissent pas dans le cadre logique ou axé sur les résultats, mais il faut en tenir compte lors de la conception, du lancement et de l'évaluation de projets dans des zones exposées aux aléas naturels.

De même, les hypothèses relatives aux activités que peuvent entreprendre des organisations partenaires sont susceptibles d'être affectées par les conséquences directes ou indirectes d'une catastrophe, par exemple en cas de réaffectation de ressources financières ou autres.

Une fois que les niveaux de risque ont été déterminés, il faut choisir des options appropriées pour la gestion de ces risques, ce qui dépend notamment des ressources disponibles pour le projet, de la gravité des risques et de la capacité perçue des intervenants à gérer une catastrophe (voir l'encadré 4). Les risques peuvent être :

- acceptés (ce qui est bien si ces risques ou ceux qui restent après l'adoption d'autres mesures sont faibles et peu susceptibles de menacer la réalisation des objectifs du projet),
- évités (par ex. si l'on ne poursuit pas une activité ou un élément d'un projet ou même si l'on repense entièrement le projet du fait que ces risques sont trop élevés et que les mesures permettant d'y faire face sont trop coûteuses et

difficiles à mettre en œuvre (conditions essentielles susceptibles de menacer dès le départ le projet ou certaines des activités liées à celui-ci)),

- atténués si l'on modifie la conception du projet (par ex. en faisant appel à une conception autre des ouvrages ou à une variété différente de culture), qu'on y ajoute de nouvelles caractéristiques (par ex. un système d'irrigation) ou même qu'on lance un autre projet de réduction de ces risques,
- déplacés (par ex. si l'on assure le projet contre ces risques).

Les objectifs d'un projet peuvent aussi devoir être revus (par ex. en fixant un objectif moins élevé pour le rendement des cultures). Il faut alors établir des indicateurs de performances pour les risques restants, en particulier s'ils sont élevés, et les risques doivent être suivis de près lors de la mise en œuvre du projet.

Encadré 4

Gestion des risques : un exemple bangladais

S'il existe des risques élevés de catastrophes, cela ne signifie pas nécessairement qu'un projet doit être abandonné, comme le montre une analyse des risques lancée par le secrétariat d'État britannique à la coopération (DFID) au titre du Chars Livelihoods Programme au Bangladesh. Cette analyse a permis de repérer 7 risques, le premier étant que « l'altération de l'environnement et les catastrophes naturelles sont susceptibles de nuire aux progrès d'un programme⁴ ». Toutefois, selon l'analyse :

« ... Bien que la probabilité que ce risque se réalise soit élevée, ses incidences possibles [sur le Chars Livelihoods Programme du DFID] sont considérées comme faibles du fait que lors d'inondations précédentes, le gouvernement, les ONG et les partenaires pour le développement ont mobilisé leurs ressources de façon relativement efficace pour faire face à la crise immédiate. Il est probable que les organisations chargées de la gestion des catastrophes sont elles-mêmes partenaires du programme, ce qui réduit encore la probabilité que les activités lancées au titre de celui-ci soient sérieusement perturbées.

« En outre, un élément important du programme concerne l'amélioration de la préparation aux catastrophes et de la gestion de celles-ci [...]. Cet élément doit être mis en œuvre dès le début du programme et contribuer à améliorer l'efficacité des opérations de gestion des catastrophes si besoin est.

« Malgré le confort que procurent ces facteurs, il n'en reste pas moins que si des inondations catastrophiques devaient se produire au cours des trois premières années du programme, cela constituerait un sérieux revers pour les activités résultant de celui-ci, qui exigerait de revoir l'ensemble de son calendrier. »

Source : DFID, *Chars Livelihoods Programme – Annex 9: Risk Analysis*, Londres, 2002. Disponible à l'adresse <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/chars-livelihoods-prog.pdf>.

Huitième étape : mise en œuvre du projet

Suivre les performances de tous les éléments du projet de réduction des risques de catastrophes lors de sa mise en œuvre au moyen des indicateurs de performances et de risques choisis et en ajuster selon les besoins les apports, les activités et les objectifs.

À la suite d'une catastrophe, tous les projets en cours dans la zone touchée sont à évaluer scrupuleusement et les hypothèses et objectifs associés à revoir selon les besoins pour tenir compte de toute incidence directe ou indirecte de la catastrophe sur le projet considéré et de toute mutation perçue ou observée de la forme et du caractère de sa vulnérabilité à des catastrophes à venir. Il convient aussi de suivre de près les grandes variations de la vulnérabilité aux aléas naturels pendant l'exécution du projet (dues par exemple au déboisement) et d'apporter à celui-ci les ajustements voulus pour que ses résultats soient durables, en particulier dans les zones exposées aux aléas naturels. Les incidences non voulues du projet sur la vulnérabilité aux catastrophes sont également à surveiller étroitement. Les démarches participatives, qui impliquent les parties intéressées dans le processus de suivi, peuvent être particulièrement intéressantes pour déterminer toute évolution de la vulnérabilité et pour apporter les corrections nécessaires.

⁴ *Catastrophes naturelles* est l'expression employée par le DFID. Les 6 autres risques concernent la gestion de l'environnement, la capacité de toucher les pauvres, une entente sur les rôles et les partenariats, la recherche de partenaires adéquats, la résistance aux élites et la réceptivité des décideurs.

Neuvième étape : évaluation du projet

Avec le recul, faire appel au cadre logique ou au cadre axé sur les résultats pour déterminer :

- si les risques de catastrophes et les hypothèses les concernant ont été évalués avec précision lors de la conception du projet,
- si l'on a tenu compte de ces risques de façon correcte et économique dans le projet,
- quels sont les avantages et les résultats de tous les éléments de la réduction des risques,
- si les indicateurs de performances et de risques choisis ont été pertinents et informatifs,
- dans quelle mesure les incidences directes et indirectes de catastrophes qui se sont produites pendant l'exécution du projet se sont répercutées sur les résultats et les réalisations de celui-ci,
- si ces incidences ont été traitées correctement dans le cadre du projet,
- si la viabilité des réalisations du projet risque d'être menacée par de futurs aléas naturels.

Les enseignements tirés de l'évaluation sont à intégrer dans les projets à venir.

3. Principaux facteurs de succès

- *Compréhension de la vulnérabilité et des possibilités de réduction des risques de catastrophes.* Dans certaines régions, on continue de considérer les catastrophes comme des phénomènes surnaturels. Il faut s'efforcer de faire comprendre et de faire savoir que ce ne sont pas, en fait, des phénomènes imprévisibles et inévitables relevant uniquement des spécialistes des urgences. Si l'on en tient compte au tout début de la conception d'un projet, il existe de vastes possibilités de gérer les risques de catastrophes et d'accroître la résistance aux sinistres. Une meilleure compréhension de la vulnérabilité est particulièrement importante du fait que les actions de développement risquent elles-mêmes de créer de nouvelles formes de vulnérabilité ou d'en aggraver d'existantes, ce qui a parfois des conséquences tragiques.
- *Réévaluation des risques.* L'étude des risques de catastrophes lancée lors de l'analyse des cadres logiques et de la gestion axée sur les résultats suppose en général une évaluation qualitative rapide pour classer les risques comme faibles, moyens ou élevés. Dans certains cas, toutefois, une nouvelle étude peut s'avérer nécessaire, éventuellement à l'aide d'outils particuliers d'évaluation économique (**voir la note d'orientation 8**), environnementale (**voir la note d'orientation 7**) ou technique (**voir la note d'orientation 12**). Il convient aussi d'analyser les répercussions des risques de catastrophes sur des risques de niveau plus élevé, comme les risques pour la réputation d'une organisation de développement.
- *Analyse des risques à faible probabilité et à fort impact.* Il y a de grandes chances pour qu'un phénomène climatique soit considéré comme un facteur de risque éventuel, vu sa période de retour courte, donc la forte probabilité qu'il se produise pendant l'exécution d'un projet. La sécheresse en particulier est susceptible d'être considérée comme un facteur de risque pour un projet dépendant de la pluviosité à mettre en œuvre dans une zone prédisposée à la sécheresse. D'un autre côté, on peut écarter les risques liés à des séismes ou à des éruptions volcaniques, qui ont des périodes de retour beaucoup plus longues. Il convient toutefois de veiller à ce que ces risques soient correctement envisagés du point de vue de la sécurité, compte tenu du droit des populations à la sécurité et à la protection (**voir la note d'orientation 12**).
- *Priorités des organisations de développement.* L'accent mis sur les cadres logiques et axés sur les résultats traduit les politiques et les priorités des organisations de développement. En l'absence de directives précises sur la prise en compte des questions relatives aux catastrophes, les organisations risquent de n'y porter qu'une attention limitée, même dans des zones exposées aux aléas naturels.
- *Ajustement de la portée et des objectifs des projets.* Il faudrait exploiter pleinement la souplesse des cadres logiques et de la gestion axée sur les résultats en considérant les cadres comme des documents dynamiques, en les revoyant constamment et, au besoin, en les modifiant lorsque les caractéristiques du projet évoluent.
- *Indicateurs de performances.* Il faut travailler davantage à la conception d'indicateurs permettant de suivre et de mesurer les résultats des activités de réduction des risques de catastrophes (**voir la note d'orientation 13**).

Encadré 5

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 résistance⁵.

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

ACDI, *RBM Handbook on Developing Results Chains: The Basics of RBM as Applied to 100 Project Examples*, Division de la gestion axée sur les résultats, Ottawa, 2000. Disponible à l'adresse [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Performancereview6/\\$File/Full_report.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Performancereview6/$File/Full_report.pdf).

ACDI, *Results-Based Management in CIDA: An Introductory Guide to the Concepts and Principles*, Ottawa, 1999. Disponible à l'adresse <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/EMA-218132656-PPK>.

ASDI, *The Logical Framework Approach: A Summary of the Theory Behind the Method*, Stockholm, 2004. Disponible à l'adresse http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA1489en_web.pdf&a=2379.

AusAID, *The Logical Framework Approach*, AusGuideline 3.3, 2005. Disponible à l'adresse <http://www.ausaid.gov.au/ausguide/pdf/ausguideline3.3.pdf>.

⁵ 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.

BA&D, *Guidelines for Preparing a Design and Monitoring Framework*, Manille, 2006. Disponible à l'adresse <http://www.adb.org/Documents/Guidelines/guidelines-preparing-dmf/guidelines-preparing-dmf.pdf>.

CAD/OCDE, *Managing for Development Results – Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices*, Comité d'aide au développement, Paris, 2006. Disponible à l'adresse <http://www.mfdr.org/sourcebook/MfDRSourcebook-Feb-16-2006.pdf>.

DFID, « Logical Frameworks », dans *Tools for Development*, Département du développement international, Londres, 2002. Disponible à l'adresse <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/toolsfordevelopment.pdf>.

PNUD, *Knowing the What and the How – RBM in UNDP: Technical Note*, New York, sans date. Disponible à l'adresse <http://www.undp.org/eo/documents/methodology/rbm/RBM-technical-note.doc>.

USAID, *Performance Monitoring and Evaluation TIPS: Building a Results Framework*, n° 13, Washington, DC, 2000. Disponible à l'adresse http://pdf.dec.org/pdf_docs/pnaca947.pdf.

La présente note d'orientation a été rédigée par Charlotte Benson. L'auteur tient à remercier, pour leurs conseils et aide inestimable, Andrea Iffland (Banque asiatique de développement), Sergio Mora et Edith Paredes (Banque interaméricaine de développement) ainsi que les membres du groupe consultatif chargé du projet et le secrétariat du consortium ProVentio. 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 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 ProVentio
Case postale 372, CH-1211 Genève 19, Suisse
Courriel : provention@ifrc.org
Site Internet : www.proventionconsortium.org