



Série d'orientation sur le relèvement post-catastrophe

Note de processus pour l'élaboration de cadres de relèvement post-catastrophe

Préparé par :

Priscilla Phelps (Auteur principal, Banque mondiale), Tahir Akbar (Banque mondiale), Jeannette Fernandez (PNUD), Jared Mercadante (Banque mondiale), Mary Alice Mortlock (Banque mondiale), Moses Mung'oni (Banque mondiale) et Krishna Vatsa (PNUD).

Documents de référence

Facilité mondiale pour la prévention des risques de catastrophe et le relèvement. 2015. *Élaboration de cadres de relèvement post-catastrophe*. Washington, DC : Banque mondiale. <https://www.GFDRR.org/sites/GFDRR/Files/publication/DRF-guide.pdf>.

Gouvernement du Népal, Autorité nationale de la reconstruction. 2016. *Nepal Earthquake 2015: Post-Disaster Recovery Framework*. Katmandou : Gouvernement du Népal. <http://NRA.gov.NP/uploads/brochure/5EM7J61bj160705112241.pdf> Consulté le 17 janvier 2017.

Gouvernement de la République du Malawi. 2015. *National Disaster Recovery Framework: Building Back a Disaster-Impacted Malawi Better and Safer*. Lilongwe : Gouvernement du Malawi. <https://gfdrr.org/sites/default/files/publication/Malawi%20National%20Disaster%20Recovery%20Framework%20Report%202015.pdf>.

PNUD, Union européenne, et Banque mondiale. 2013. *Post-Disaster Needs Assessments Guidelines*. Volumes A and B. New York, NY : Nations Unies. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/pdna.html>.

Banque mondiale. Site Internet « Social Accountability E-Guide: A Step-by-Step Approach to Integrating Social Accountability into Projects ». Washington, DC : Banque mondiale. <https://saeguide.worldbank.org/>.

Introduction

Un cadre de relèvement post-catastrophe (DRF - Disaster Recovery Framework) est un outil utilisé pour présenter de manière systématique les aspects stratégiques, institutionnels, financiers et opérationnels d'un programme de relèvement post-catastrophe.

Un DRF sert à des fins stratégiques et opérationnelles dans la gestion d'un programme de relèvement post-catastrophe. Il présente la vision de relèvement tout en décrivant également les résultats attendus du programme de relèvement et l'approche qui sera adoptée pour le mettre en œuvre.

Cette Note de processus explique le processus de préparation d'un DRF. Elle est destinée à soutenir les

hauts fonctionnaires, les partenaires, les populations touchées et les autres parties prenantes qui se chargeront de la planification et de la préparation du DRF. Elle aidera les gouvernements à prendre des décisions clés et à préparer les contributions nécessaires au DRF. Elle établit aussi une feuille de route pour la marche à suivre, qui commence par une série de consultations avec les parties prenantes pour se conclure par l'approbation et la diffusion du DRF.

Le champ d'action du processus du DRF dépend certes de la nature et de l'ampleur de la catastrophe, il reste néanmoins que tous les DRF abordent des thèmes communs.

Principaux thèmes d'un cadre de relèvement post-catastrophe

Vision, principes et politiques du relèvement	Une vision nationale qui oriente les efforts de relèvement, étayée par des principes et des politiques qui alignent le relèvement sur les objectifs stratégiques de développement du pays.
Cadre institutionnel	Les modalités juridiques, réglementaires et organisationnelles pour le relèvement, y compris les lois et les procédures normales et spéciales.
Cadre du financement du relèvement et de responsabilisation	Le budget et le plan de relèvement pour la mobilisation, le déboursement et la communication sur les dépenses et les résultats du relèvement.
	Le système pour assurer la surveillance et la communication sur le relèvement et veiller à la transparence.
Approche de la mise en œuvre	Les modalités pour la gestion, la coordination et l'établissement de normes pour la mise en œuvre du relèvement.

Préparation en vue de l'élaboration du cadre de relèvement

L'élaboration d'un DRF relève d'une démarche de collaboration dirigée par l'État, étayée par les communautés touchées et par les partenaires. La préparation du DRF n'a pas seulement pour fonction de fournir des orientations sur le processus de relèvement, elle aide aussi l'État à établir un esprit de collaboration et les mécanismes de coordination nécessaires avec les parties prenantes.

Avant de lancer le processus de DRF, il est utile de préparer les termes de référence qui décrivent le champ d'action du processus du DRF, les rôles des différentes parties et le calendrier global à suivre.

Organiser l'équipe de l'État

L'organisme chef de file, l'équipe de base et les équipes sectorielles constituent les principales entités qui gèrent la préparation du DRF.

Organisme chef de file

- L'entité la mieux placée pour superviser la préparation du DRF est l'organisme public qui sera chargé de diriger la mise en œuvre du relèvement.
- Si un organisme chef de file chargé du relèvement n'a toujours pas été officiellement créé ou désigné, l'administration publique doit désigner une autre entité appropriée ou un groupe de hauts responsables pour guider le processus du DRF.
- Cette entité ou ce groupe [dénommé « organisme chef de file » dans la présente Note] supervise le processus du DRF, assure la coordination au sein de l'État et avec les partenaires et gère l'approbation formelle du DRF une fois achevé.

Équipe de base

- L'équipe de base fournit un soutien au quotidien à l'organisme chef de file, guide les équipes sectorielles et produit le document DRF.
- Les membres de l'équipe de base peuvent être issus de l'administration publique et d'organismes partenaires. L'équipe doit comprendre des membres ayant de l'expérience dans les domaines du relèvement post-catastrophe et de la planification du relèvement, ainsi qu'une expertise technique pertinente.
- Les membres doivent aussi avoir connaissance de la communauté du développement tant au sein de l'État que sur le plan international, et ils doivent afficher une familiarité avec la zone sinistrée.
- Des membres issus des ministères des collectivités locales, des finances et du plan peuvent apporter un concours particulièrement précieux.

Équipes sectorielles

- Les équipes sectorielles dirigent leur processus respectif de consultation, elles préparent les plans et priorités de leur secteur qu'elles présentent à l'équipe de base, elles élaborent les stratégies de mise en œuvre sectorielle et aident à établir les priorités pour le programme de relèvement global.
- Les équipes sectorielles sont généralement dirigées par les ministères avec l'appui de partenaires du développement, et les experts qui ont réalisé l'évaluation des dommages et des besoins post-catastrophe peuvent en faire partie.

¹ Pour un exemple de termes de référence pour l'élaboration d'un DRF, voir le Recovery Hub de la GFDRR à <https://www.gfdr.org/recovery-hub>.



Un ingénieur du PNUD dirige des ouvriers de démolition locaux à Sindhupalchowk, au Népal. Crédit photo : Laxmi Prasad

Les secteurs et les thèmes du DRF sont normalement les mêmes que ceux de l'évaluation des dommages et des besoins (les secteurs du social, de la production et des infrastructures, et des thèmes transversaux tels que la prévention des risques de catastrophes et l'environnement). L'administration publique décide de la configuration du secteur et de la composition de l'équipe en fonction de considérations techniques et des ressources humaines disponibles.

Identifier les partenaires clés et demander leur assistance

L'administration publique doit identifier les principaux organismes publics et partenaires du développement, tant sur le plan national qu'international, et leur demander leur collaboration à l'élaboration du DRF. Les partenaires peuvent apporter un appui précieux aux équipes sectorielles (surtout dans les secteurs où ils interviennent déjà), mobiliser des experts du secteur et fournir des informations sur les bonnes pratiques de relèvement à observer dans le secteur. Les partenaires peuvent également apporter leur soutien à l'équipe de base.

Traiter de la logistique, définir le champ d'action et le calendrier du DRF

L'équipe de base doit disposer d'un espace de travail dédié doté de bonnes connexions informatiques, et d'un lieu pour tenir des réunions avec les partenaires et les équipes sectorielles. Un soutien doit aussi être apporté à l'équipe de base pour la prise en charge de la gestion des informations et de la production de documents. La proximité des partenaires et des organismes publics constitue un facteur important dans le choix de l'emplacement.

L'une des premières tâches de l'équipe de base est d'aider l'administration publique à déterminer les travaux à réaliser et à arrêter le calendrier pour le processus de DRF. Il s'agit pour cela de mobiliser des équipes sectorielles. L'équipe de base peut aussi se mettre à rassembler des données et à arrêter une stratégie de gestion des informations pour le processus de DRF. L'élaboration d'une stratégie de communication est une autre priorité de l'équipe de base. Pour cela, il convient de faire appel à des spécialistes en communication du secteur public ou privé pour concevoir et mettre en œuvre cette

Élaboration du cadre de relèvement

Le programme de relèvement répond à tous les besoins essentiels de la population touchée. La réussite de son exécution nécessite d'y consacrer des capacités de mise en œuvre adéquates et des ressources suffisantes. Or il est possible que, surtout au début du relèvement, capacités et ressources soient les unes comme les autres limitées. Pour l'établissement du DRF, il est donc important d'établir les priorités et de leur affecter les ressources disponibles.

Définir la vision, les principes et les politiques pour le relèvement

Une vision du relèvement sert tant à des fins pratiques que stimulantes. Dès lors qu'une vision de la communauté relevée vers laquelle tendre est présentée aux personnes impliquées dans les efforts de relèvement, celles-ci se sentent motivées et soudées en vue d'accomplir des objectifs communs.

Pour élaborer la vision et les principes de relèvement, le gouvernement et les parties prenantes peuvent organiser un atelier avec l'aide de l'équipe de base en vue d'aborder les questions suivantes :

- En vous projetant dans l'avenir (10-20 ans), quel bilan souhaitez-vous pouvoir dresser de notre expérience du relèvement ?
- Dans quelles sources de fierté et d'identité est-il possible de puiser dans ce pays (région, ville) pour motiver une démarche de relèvement résilient ?
- Quels sont les objectifs de développement stratégique qui devraient orienter le processus de relèvement ?

Les principes sont des règles ou des convictions qui influent sur la manière dont le processus de relèvement est mis en œuvre. On invoque souvent les principes de « reconstruire en mieux » ou de « relèvement à caractère participatif ». Lors de l'élaboration du DRF, il convient de traduire ces principes généraux en des politiques et des activités spécifiques.

Les politiques sont les cadres et les normes qui seront appliqués pour réaliser les objectifs de relèvement et préserver les intérêts de la communauté. Dans certains cas, les politiques de relèvement peuvent être des politiques nationales ou sectorielles existantes. Dans d'autres, le relèvement peut nécessiter des politiques nouvelles.

L'État peut formuler sa vision du relèvement et proposer des principes et des politiques alors même que l'évaluation des besoins est en train d'avoir lieu. Ces éléments seront validés au cours du processus de planification.

Il n'est pas rare qu'aux lendemains immédiats d'une catastrophe, des leaders déclarent des objectifs ou politiques de relèvement spécifiques. Si ces objectifs sont réalisables, il convient de les incorporer dans la vision et les principes.

« L'agglomération de Christchurch se relève et se transforme en une localité dont on peut être fier. Une localité attrayante et dynamique où vivre, travailler, investir et à visiter. » – Vision du relèvement du programme de relèvement suite au séisme de 2011 dans l'agglomération de Christchurch

Visions de relèvement suite à des catastrophes récentes

Inondations au Malawi de 2015

Le Gouvernement du Malawi a préparé un DRF en juin 2015 à la suite des fortes inondations qui ont touché 1,1 million de personnes et 17 districts sur 28. Le processus du DRF a commencé après le lancement du PDNA. L'équipe de base était un groupe de travail multipartite interministériel. La vision du relèvement était énoncée comme suit : « Renforcer la résilience individuelle et communautaire aux aléas naturels tout en favorisant la reconstruction équitable, inclusive et à caractère participatif qui reconstruit en mieux. »³

Tremblement de terre au Népal de 2015

Après la dévastation causée par un tremblement de terre au Népal en avril 2015, le PDNA a estimé les coûts de relèvement à 669 milliards de roupies népalaises, soit plus de 6 milliards de dollars. L'autorité nationale du relèvement du Népal a élaboré un DRF avec le soutien de partenaires internationaux et nationaux. L'ampleur de la catastrophe a nécessité de modifier la politique et d'établir de nouvelles structures pour assurer la gestion et le financement du relèvement. La vision du relèvement était énoncée comme suit : « L'établissement de zones d'habitat résilientes et d'une société prospère ».⁴

Analyser le contexte et recueillir les contributions clés

La qualité de l'analyse des données et du contexte contribue à garantir la solidité technique du DRF. Mettre à disposition ces données à mesure qu'elles sont recueillies permet de gagner du temps et de garantir la cohérence entre le DRF et l'évaluation des besoins ainsi qu'entre les différents secteurs. La stratégie de gestion des informations du DRF devrait prévoir l'établissement d'une plateforme de données gérée par une équipe attitrée.

Évaluation des dommages et des besoins et autres données

Les données et les constats issus de l'évaluation des besoins post-catastrophe (PDNA) ou d'un autre processus complet d'évaluation des dommages et des besoins constituent les éléments fondamentaux à l'élaboration d'un DRF. Ces données seront étayées et peaufinées à mesure que le processus du DRF se déroulera.

Les autres informations utiles pour la préparation du DRF sont répertoriées ci-dessous.

- Les caractéristiques sociales et économiques de la région sinistrée, telles que la population, la composition des familles et les sources de revenus
- Les données spécifiques au secteur concernant les infrastructures publiques existantes, les capacités d'exécution et l'organisation du secteur
- Des informations sur les moyens de subsistance et l'économie locale
- Des cartes des aléas, des cartes des impacts de la catastrophe et d'autres données géospatiales
- Des cartes d'utilisation des terres et des plans de développement de la région sinistrée
- Les structures de propriété foncière, la culture du logement et les pratiques de construction de logements
- Des données financières sur le plan national et sectoriel et des précisions sur les systèmes de gestion financière

³ Kita, Stern. Bureau du Vice Président, Malawi. Cadre national de relèvement post-catastrophe : Malawi. Présentation au Forum international du relèvement. Kobe, Japon. 26 janvier 2016. Disponible sur : http://www.recoveryplatform.org/assets/meetings_trainings/irf2016/Presentations/13.%20Mr.%20Kita_NDRF_MALAWI_260116.pdf.

⁴ Autorité nationale du relèvement, Gouvernement du Népal. Tremblement de terre au Népal de 2015 : Cadre de relèvement post-catastrophe. Avril 2016. Disponible sur : <http://nra.gov.np/uploads/brochure/5EM7J61bj160705112241.pdf> Consulté le 17 janvier 2017.

Analyse du cadre juridique et réglementaire

Le cadre juridique pour le relèvement regroupe à la fois les modalités législatives et réglementaires utilisées en temps normal et celles approuvées spécifiquement pour le relèvement. Une analyse du cadre juridique peut d'une part déterminer de quelle manière les modalités législatives et réglementaires existantes s'appliqueront aux activités de relèvement, et d'autre part relever les modifications à apporter afin de faire face aux circonstances particulières du relèvement.

L'analyse juridique devrait porter sur des thèmes tels que la gestion des risques de catastrophe, la gestion des finances publiques, la planification urbaine et le zonage, l'utilisation des terres et le régime foncier, la protection sociale, et les secteurs touchés par la catastrophe. Il est fréquent de devoir procéder à des modifications réglementaires dans des domaines tels que : (a) l'approbation du budget, (b) la passation des marchés, (c) la préparation du projet et l'étude environnementale, (d) la prévention des risques de catastrophes, (e) l'acquisition foncière et (f) l'approbation de l'utilisation des terres. Il est possible qu'il faille ratifier une nouvelle loi prévoyant l'établissement de l'organisme chef de file du relèvement.

Le gouvernement peut approuver une loi d'ensemble portant sur le relèvement, destinée à servir de fondement aux règlements et décrets ultérieurs. Il peut sinon ratifier des lois de manière ponctuelle en fonction des besoins ou (dès lors que le cadre juridique le permet) procéder aux changements nécessaires au moyen d'ordonnances et de décrets.

Évaluation des capacités des organismes

Il est indispensable de bien comprendre les capacités de l'organisme à porter à exécution les activités de relèvement afin de mettre en place les modalités institutionnelles nécessaires à l'exécution du programme de relèvement. Une évaluation des capacités est réalisée après avoir convenu des capacités nécessaires pour exécuter des activités quotidiennes à un rythme accéléré ou à plus grande échelle ou des activités propres au relèvement. Ainsi, lorsqu'il s'agit de faciliter des projets d'investissement locaux, les capacités clés à envisager sont la planification, la mobilisation de la communauté, la gestion des finances publiques et la gestion des projets d'immobilisations.

L'évaluation des capacités n'est généralement pas le résultat d'une seule étude mais plutôt de la réunion des contributions présentées à l'organisme chef de file issues d'une multitude de sources. Dans la mesure où la mise en œuvre peut nécessiter la collaboration de plusieurs organismes, l'évaluation doit envisager les capacités tant au niveau centralisé qu'au niveau local (les administrations locales et d'autres acteurs locaux) et se concentrer non seulement sur l'État, mais aussi sur les organisations de la société civile, les organisations non gouvernementales (ONG), les prestataires d'assistance technique et le secteur privé. Par exemple, si les administrations locales ne disposent pas des moyens nécessaires pour gérer les transferts monétaires, il est possible que des ONG locales soient en mesure de venir en aide pour remplir cette mission sur le plan local. Les équipes sectorielles doivent évaluer leurs capacités dans leur secteur respectif.

L'évaluation des capacités évalue : (a) les capacités techniques et administratives des organisations, (b) l'adéquation de leurs systèmes administratifs et (c) les capacités des organismes à gérer des tâches de relèvement tout en s'acquittant de leurs fonctions normales. Elle doit aussi envisager : (d) l'impact que la catastrophe a eu sur les organismes, (e) l'ampleur et la répartition géographique de la catastrophe et (f) le contexte politique.

L'évaluation des capacités permet d'identifier les organismes les mieux placés pour gérer des missions critiques et de définir l'étendue de leurs travaux et de leurs besoins de renforcement des capacités. Elle peut recommander aussi les domaines où la coordination interorganisationnelle sera nécessaire et les modalités pour l'organiser.

La portée de l'évaluation des capacités peut aller jusqu'à concerner l'organisme chef de file du relèvement. Si aucun organisme chef de file n'a été désigné ou créé, l'évaluation peut étayer la prise de décision à cet égard. Si l'organisme chef de file a été désigné, l'évaluation peut contribuer à en définir les fonctions et à identifier ses besoins de renforcement organisationnel.

Définir les modalités institutionnelles

Pour mener à bien l'élaboration du DRF, il est essentiel de se mettre d'accord sur l'affectation des missions de relèvement et sur d'autres modalités institutionnelles. Il est nécessaire que la répartition des rôles et des responsabilités soit convenue entre l'organisme chef de file et les ministères, les organismes publics centraux et locaux, la population touchée et les partenaires.

La structure organisationnelle existante de l'administration publique, et notamment le degré de décentralisation budgétaire et fonctionnelle d'une part, et l'évaluation des capacités d'autre part, constituent les points de départ à ces décisions. Toutes les modalités institutionnelles doivent être conformes à la législation. L'analyse du cadre juridique doit identifier les éventuelles préoccupations d'ordre juridique que présentent les modalités institutionnelles proposées.

Les modalités institutionnelles proposées par l'administration publique sont revues et précisées au cours du processus de consultation. Les modalités institutionnelles définitives doivent refléter les retours reçus et être ouvertes à des examens futurs en fonction des résultats du relèvement.

Élaborer une stratégie financière et un cadre de responsabilisation

Dans le domaine du relèvement, quatre grandes responsabilités en matière de finances incombent à l'État : (a) estimer le coût du relèvement, (b) identifier et mobiliser les ressources financières pour le relèvement, (c) élaborer et approuver les budgets de relèvement et (d) établir les dispositifs administratifs pour le décaissement des fonds, et pour le suivi et les rapports des dépenses et des résultats. La section financière du DRF doit faire le point sur chacune de ces rubriques.

Identifier les coûts et les sources de financement

L'évaluation des dommages et des besoins post-catastrophe permet d'établir des estimations des besoins de financement ; celles-ci sont susceptibles d'être mises à jour pendant le processus de DRF en fonction des recommandations émises par les équipes sectorielles.

Le ministère des Finances se charge normalement de préparer les estimations des ressources financières disponibles pour le relèvement. La mise en œuvre du programme de relèvement peut se dérouler sur plusieurs années, d'où la nécessité que les estimations couvrent toute la période envisagée. Les fonds publics peuvent se présenter sous forme de budgets reprogrammés, d'excédents, de réserves, de dons et d'emprunts. Les estimations peuvent également comporter des financements « hors budget » (envois de fonds, projets d'organisations non gouvernementales, dons et financements privés).

Les stratégies de financement varient selon le secteur et l'échelon administratif. Certains secteurs dépendent exclusivement de fonds publics, tandis que d'autres peuvent obtenir d'autres sources de financement. Par exemple, les envois de fonds et les emprunts bancaires sont des sources utilisées pour la reconstruction de logements mais pas pour les infrastructures. Certains fonds peuvent être affectés à des finalités, des régions ou des secteurs spécifiques. Il revient aux équipes sectorielles d'identifier les sources de financement pour leur secteur et de prévoir leurs besoins de financement pour chaque année. Les besoins sectoriels peuvent certes être estimés en fonction de projets spécifiques, mais il vaut mieux les regrouper en programmes pour établir les priorités et les présenter dans le DRF.

Identifier les déficits et préparer le budget de relèvement

L'identification des déficits de financement pour des périodes données, des secteurs spécifiques et l'intégralité du programme de relèvement se fait en comparant les priorités d'investissement aux fonds disponibles sur une période spécifique. Le ministère des Finances doit identifier et mobiliser les fonds nécessaires pour combler ces déficits jusqu'à ce que tous les besoins soient satisfaits.

L'organisme chef de file se charge d'élaborer le budget de relèvement une fois que les priorités intersectorielles ont été déterminées (voir plus bas). Une fois passé en revue avec les secteurs et finalisé, le budget de relèvement est approuvé.

Les budgets de relèvement requièrent de la flexibilité sans pour autant renoncer aux bonnes pratiques de gestion des finances publiques. Des hausses des coûts

peuvent se produire sous l'effet de l'inflation et les organismes ont souvent tendance à surestimer leur capacité d'exécution, d'où la nécessité de prévoir une certaine flexibilité en matière de réaffectation des fonds à mesure que le programme de relèvement se déroule. Le DRF doit expliquer les modalités qui seront observées pour les révisions budgétaires.

Le DRF doit décrire le flux des fonds de relèvement, autrement dit les modalités employées pour distribuer les fonds de relèvement et pour gérer la passation des marchés, particulièrement dans les secteurs prioritaires. Si nécessaire, les systèmes financiers doivent être renforcés pour gérer ces transactions et préserver la transparence.

Élaborer un cadre de responsabilisation

Le public a tendance à s'attendre à un niveau élevé de transparence dans l'utilisation des fonds de relèvement. Pour cette raison, les programmes de relèvement nécessitent un cadre de responsabilisation, dont les éléments sont visés au tableau suivant.

Le DRF doit expliquer la conception du cadre de responsabilisation et ses modalités de passage à la phase opérationnelle.

Préparer les consultations

Un processus de consultations se tenant aux niveaux national, sectoriel et local contribue à la programmation du relèvement et permet l'examen et la validation des décisions du gouvernement.

Avant de lancer le processus de consultation, l'organisme chef de file doit mobiliser les équipes sectorielles. Les équipes sectorielles se chargent alors de procéder aux consultations et d'en rédiger les conclusions pour le DRF.

Dès lors que les travaux à réaliser et le calendrier du DRF sont établis, l'organisme chef de file se réunit avec les ministères chargés d'encadrer les équipes sectorielles et des membres des équipes sectorielles dans les buts suivants :

- Expliquer les travaux à réaliser et le calendrier de préparation du DRF des équipes sectorielles
- Conseiller les équipes sur la mobilisation de partenaires et la tenue de consultations avec les parties prenantes⁵
- Fournir des consignes sur la préparation des contributions sectorielles au DRF et sur l'accès aux données et aux formulaires pour la présentation des informations

Éléments constitutifs du cadre de responsabilisation

Élément	Recommandation
Suivi des dépenses et des résultats	Les systèmes de gestion des finances publiques (GFP) remplissent cette fonction mais bien souvent le problème se situe au niveau de la rapidité d'exécution. Étayer les systèmes existants d'autres outils de suivi, si nécessaire. Exiger des partenaires qu'ils participent aux actions de suivi.
Rendre compte des progrès accomplis	Les rapports doivent être distribués non seulement au sein de l'administration, mais aussi auprès de la population touchée et du grand public. Faire part de l'avancement des travaux dans la stratégie de communication. Les systèmes GFP produisent des informations pertinentes mais dans des formats qui ne conviennent pas pour un usage public, d'où la nécessité d'envisager si d'autres systèmes s'imposent.
Prévention de la corruption	Mettre en place des modalités de sonnette d'alarme, des systèmes d'audit financier et des mécanismes de surveillance communautaire.
Règlement des griefs	Exiger la présence d'un mécanisme de règlement des griefs dans tous les projets d'assistance aux ménages. Prévoir des normes de règlement des griefs pour les organismes d'exécution.

⁵ Une analyse des parties prenantes peut identifier celles directement ou indirectement touchées par le programme de relèvement qui méritent d'être consultées. Voir le site de la Banque mondiale « Social Accountability E-Guide: A Step-by-Step Approach to Integrating Social Accountability into Projects », <https://saeguide.worldbank.org/>.

- Discuter des critères à retenir pour établir les priorités sectorielles

Les critères retenus pour l'établissement des priorités reflètent les facteurs géographiques, économiques et sociaux du secteur, tels que la nature de l'impact de la catastrophe et le statut des groupes vulnérables. Il est possible que ces critères ne soient pas identiques dans tous les secteurs.

Le cadre juridique et institutionnel du pays influe directement sur le rôle des administrations locales dans la préparation du DRF et le processus de consultation. Lorsque l'exécution des investissements publics est fortement centralisée, les administrations locales peuvent organiser des consultations locales mais elles ont un rôle limité à jouer dans la planification ou la mise en œuvre du relèvement. Dans des États plus décentralisés, où les administrations locales portent à exécution une part significative des projets du secteur, un rôle plus important leur revient pour gérer à la fois les consultations et la planification du relèvement. À cet égard, le gouvernement peut inviter des équipes représentant les administrations locales à participer au processus de DRF aux côtés des équipes sectorielles. Dans un cas comme dans l'autre, le budget du DRF doit faire le rapprochement entre les priorités locales et celles du secteur.

Planifier et tenir les réunions de consultation

Le lancement du processus de consultation nécessite des activités de sensibilisation. Une bonne coordination contribue à réduire le doublement inutile des efforts et veille à contacter toutes les parties prenantes clés. L'organisme chef de file et les équipes sectorielles sont aidés en cela par ceux chargés de la mise en œuvre de la stratégie de communication.

Les activités de sensibilisation commencent par l'annonce de la consultation. Des diffusions à la radio, dans la presse écrite, les médias sociaux et par messages SMS permettent d'atteindre efficacement un large éventail de parties prenantes. Il est possible aussi que les secteurs soient déjà dotés de canaux de communication qu'ils peuvent utiliser aux fins du DRF. Les actions de sensibilisation doivent être conçues de sorte à atteindre un large éventail de personnes concernées, y compris de groupes

marginalisés. Il se peut aussi que les équipes aient besoin d'aide pour planifier et organiser des réunions de consultation et pour consolider le retour d'informations.

Lors des réunions de consultation, les responsables peuvent utiliser des présentations et des documents imprimés pour expliquer le processus du DRF. Les participants travaillent ensemble pour définir ou valider les éléments suivants :

- La vision et les principes du relèvement
- Les objectifs stratégiques du relèvement et leur rapport avec les objectifs de développement à long terme
- Les questions spécifiques au secteur en matière de politique et de planification
- Les objectifs et besoins de relèvement spécifiques à la localité
- Les priorités du programme et du projet tant pour les investissements matériels que pour les interventions sociales

Les équipes utilisent le retour d'informations issu des consultations pour préparer les contributions du secteur et obtenues au plan local apportées au DRF.

Réunir les contributions des secteurs et préparer l'établissement des priorités intersectorielles

D'après les conseils fournis aux équipes sectorielles et en fonction des résultats du processus de consultation, les équipes sectorielles préparent leurs contributions au DRF, y compris :

- La validation des besoins
- Les programmes à financer, ainsi que les priorités, les estimations de coûts et le planning des dépenses
- Les évaluations de capacités des secteurs et les stratégies de mise en œuvre
- Des informations sur les financements sectoriels disponibles
- Le retour d'informations sur les critères d'établissement des priorités

La présentation des contributions peut avoir lieu de manière échelonnée. Les équipes d'encadrement et de support veillent à ce que les documents préparés soient de bonne qualité et présentés dans les temps.

Établir les priorités intersectorielles. L'établissement des priorités intersectorielles est un processus qui permet au gouvernement de prendre des décisions cruciales sur les modalités et les finalités d'affectation des ressources disponibles pendant la première phase du relèvement (18-24 mois).

L'établissement des priorités intersectorielles doit trouver le juste équilibre entre les priorités sectorielles et les priorités locales et celles de la nation. Le processus tient compte de la version finale de l'énoncé de vision du DRE, des principes et des politiques et reprend les critères d'établissement des priorités examinés avec les équipes sectorielles.

L'organisme chef de file peut faire appel à un groupe de représentants du gouvernement dans le processus d'établissement des priorités ou préparer une proposition qu'il soumet à l'examen du gouvernement. Dans un cas comme dans l'autre, le soutien au processus fourni par l'équipe de base est essentiel.

L'établissement des priorités doit de préférence avoir lieu au niveau programmatique, non pas à celui de projets spécifiques. L'affectation des ressources à des projets spécifiques se produit à un stade ultérieur, lors d'activités de planification sectorielle plus détaillées.

Encadré : Critères utilisés pour prioriser les interventions dans un exemple de cadres de relèvement post-catastrophe

Tremblement de terre au Népal de 2015 - PDRF⁶

Des programmes ou projets qui :

- Produisent des résultats prioritaires à court terme (3 à 12 mois)
- Sont considérés comme prioritaires par les groupes de parties prenantes
- Sont considérés comme prioritaires par le gouvernement
- Ont des impacts sociaux positifs importants
- Ont des impacts économiques positifs importants
- Ont des impacts préférentiels sur un groupe défavorisé ou contribuent au relèvement équitable
- Profitent à une localité défavorisée
- Sont sensibles au facteur temps
- Atténuent des facteurs de risque essentiels
- Facilitent d'autres aspects du relèvement

Inondations au Malawi de 2015 - DRF⁷

Des interventions qui :

- Sont susceptibles d'avoir un impact humanitaire direct et de grande envergure
- Étayent la préparation et les interventions pour la saison des pluies de 2015-2016
- Procurent des « gains rapides »
- Se produisent dans les zones les plus touchées par la catastrophe
- Sont favorables aux pauvres, favorables aux vulnérables et adoptent une démarche sensible à la dimension du genre
- Sont susceptibles de produire des moyens de subsistance durables
- Trouvent le juste équilibre entre le relèvement du secteur public et celui du secteur privé
- Trouvent le juste équilibre entre la reconstruction des infrastructures matérielles et les aspects moins visibles du relèvement (par exemple, la gouvernance et le renforcement des capacités)
- Mettent l'accent sur la restauration et la reconstruction d'infrastructures et de services essentiels

⁶ Autorité nationale du relèvement, 2016, Gouvernement du Népal, *Tremblement de terre au Népal de 2015 : Cadre de relèvement post-catastrophe*, <http://nra.gov.np/uploads/brochure/5EM7J61bqj160705112241.pdf>.

⁷ Gouvernement de la République du Malawi, 2015, *National Disaster Recovery Framework: Building Back a Disaster-Impacted Malawi Better and Safer*. <https://gfdrr.org/sites/default/files/publication/Malawi%20National%20Disaster%20Recovery%20Framework%20Report%202015.pdf>.

Dès lors que les ressources sont affectées aux priorités, l'État peut présenter un programme de relèvement consolidé pour les 18 à 24 premiers mois et des indications sur le financement des phases ultérieures. Cette programmation de relèvement doit être diffusée aux équipes sectorielles et locales et au grand public, sur une plateforme de communication qui permet des retours.

Planifier la mise en œuvre

La stratégie de mise en œuvre contribue au respect des engagements pris dans le DRF. L'absence d'un mécanisme de mise en œuvre adéquat risque de faire dérailler le relèvement et de gaspiller des ressources.

La stratégie de mise en œuvre intègre le cadre institutionnel, le budget de relèvement et les stratégies de mise en œuvre spécifiques à chaque secteur. En s'appuyant sur les contributions des équipes sectorielles et locales, l'organisme chef de file met sur pied une stratégie de mise en œuvre globale qui veille à la cohérence des stratégies de mise en œuvre sectorielles et locales. Dans la mesure où la stratégie de mise en œuvre intègre et impacte d'autres éléments du DRF, y compris les coûts et les calendriers, plusieurs versions successives peuvent être nécessaires avant d'arrêter l'approche de mise en œuvre définitive.

La section de mise en œuvre du DRF doit expliquer les points suivants :

- La répartition des responsabilités entre les organismes
- Les systèmes de passation des marchés et financiers à utiliser
- Les mécanismes de coordination et les canaux de communication à utiliser
- Les restrictions logistiques et de capacités relevées et les mesures prises pour les atténuer
- Les rôles des organismes partenaires clés

La stratégie de mise en œuvre n'est pas un plan de relèvement : il s'agit plutôt d'une vue d'ensemble de la démarche de mise en œuvre. En s'appuyant sur les contributions préparées pour le DRF, les ministères et les administrations locales doivent établir des plans de relèvement sectoriels et locaux avec l'appui des équipes sectorielles et des partenaires. Ces plans peuvent montrer la manière dont les fonds affectés aux programmes de relèvement de chaque secteur seront distribués à des projets spécifiques. Les plans peuvent être rendus publics, ainsi que le DRF, et servir de fondement aux rapports sur les résultats sectoriels et locaux.

À l'instar de tous les éléments du DRF, la stratégie de mise en œuvre doit pouvoir être revue à mesure que le programme avance. Pour accélérer le début de la mise en œuvre, les procédures opérationnelles normalisées, les travaux à réaliser et les protocoles d'accord peuvent être rédigés et approuvés alors même que le DRF est en cours de préparation.

Préparer le suivi

Le suivi de près de l'avancement du relèvement veille à ce que les activités de relèvement soient en phase avec les priorités nationales, sectorielles et locales à cet égard ; il permet aussi au gouvernement de relever et de résoudre les problèmes à mesure qu'ils se présentent. Le plan de suivi est la garantie que la population touchée et le grand public seront tenus avisés de l'avancement du relèvement, engagement que l'organisme chef de file devrait prendre dans le DRF.

L'organisme chef de file devra désigner une équipe dédiée pendant toute la période de mise en œuvre en vue de gérer le système de suivi et de rapport. Le système de suivi se compose des outils, des calendriers et des protocoles pour le recueil de données, des outils pour l'analyse des données, et des formats et protocoles pour établir des rapports.

Examen final du DRF

Une fois que l'établissement des priorités intersectorielles est terminé et examiné par l'organisme chef de file, l'équipe de base et le gouvernement, l'avant-projet du DRF peut être rédigé et distribué aux équipes et aux parties prenantes. Après quoi il est vivement conseillé d'organiser une deuxième série de consultations afin de valider la version définitive du DRF. Des réactions peuvent être recueillies lors des réunions et des ateliers, ainsi que dans les médias traditionnels et sociaux.

Comme avec la première série de consultations, il est essentiel de solliciter la participation d'un large éventail de parties prenantes, y compris

celles impliquées et celles non impliquées dans la préparation du DRF et pour procéder aux consultations au niveau local. Cette deuxième série de consultations contribue à accroître les connaissances du DRF par les parties prenantes et leur appropriation du processus, et elle donne de la crédibilité au processus d'élaboration du DRF.

À l'issue des consultations, l'équipe de base peut réviser l'avant-projet du DRF pour tenir compte des réactions reçues, avant d'en préparer la version définitive en vue de la publier sur Internet et sous forme imprimée. Si les plans sectoriels et locaux sont terminés, eux aussi peuvent être préparés en vue d'être publiés.

Diffuser le DRF

Le processus de diffusion informe les organismes publics, les partenaires, les parties prenantes ainsi que les médias de l'achèvement du DRF et les familiarise avec son contenu. La stratégie de communication doit prévoir la diffusion du document final.

Avant le lancement du DRF, le gouvernement peut émettre un briefing de communication qui comprend :

- Les messages clés concernant le DRF
- Les rôles et responsabilités du gouvernement, de la population touchée et des partenaires
- La présentation dans ses grandes lignes de la stratégie de mise en œuvre
- Les priorités du programme de relèvement et leur échelonnement
- Les plans pour le suivi du programme de relèvement et l'établissement des rapports sur les résultats

Le gouvernement peut aussi organiser des présentations directes auprès de divers publics sur ces sujets et solliciter la participation des médias. Des séances de formation de la presse au relèvement et des séances d'information régulières peuvent se révéler très utiles. Grâce à ce type d'activités, les médias fournissent des informations plus exactes sur l'avancement du relèvement tout en améliorant la qualité, la quantité et le ton de la couverture médiatique concernant le programme de relèvement.

Toutes circonstances autres que celles prévues lors de l'élaboration du DRF nécessiteront de corriger la trajectoire du programme de relèvement. Le DRF doit décrire les procédures d'examen périodiques du programme et de modifications et mises à jour du DRF, que le plan de suivi doit incorporer. Ces mises à jour d'activités peuvent éventuellement nécessiter de répéter le processus de consultation et de produire des versions révisées du DRF.

Annexe : Projet de table des matières pour le cadre de relèvement post-catastrophe

MESSAGE DU CHEF DE L'ÉTAT

AVANT-PROPOS

SIGLES

INTRODUCTION

I. Vision et objectifs stratégiques du relèvement

- A. Vision du relèvement
- B. Objectifs stratégiques du relèvement

II. Cadre stratégique pour le relèvement et la reconstruction

- A. Préparation de la politique de relèvement et de reconstruction
- B. Éléments clés de la politique de relèvement et de reconstruction
- C. Approches de mise en œuvre de la politique

III. Cadre institutionnel pour le relèvement et la reconstruction

- A. Mandat de l'organisme chef de file de la reconstruction
- B. Rôles et responsabilités de l'organisme chef de file de la reconstruction
- C. Structure et fonctions de l'organisme chef de file de la reconstruction
- D. Calendrier pour le relèvement et la reconstruction
- E. Renforcement des capacités de l'organisme chef de file de la reconstruction

IV. Modalités de mise en œuvre pour le relèvement et la reconstruction

- A. Modalités de mise en œuvre au sein des ministères
- B. Modalités de mise en œuvre locales
- C. Participation des organisations non gouvernementales
- D. Participation de la société civile
- E. Renforcement des capacités de mise en œuvre locales
- F. Stratégie de communication et de diffusion
- G. Égalité des genres et inclusion sociale en situation de relèvement
- H. Suivi, responsabilisation et transparence

V. Financement et gestion financière du relèvement et de la reconstruction

- A. Financement des besoins et des priorités
- B. Financement disponible pour le relèvement et la reconstruction
- C. Organigramme des approbations et flux des paiements par type de projet
- D. Suivi de l'aide internationale
- E. Gestion des finances publiques
- F. Renforcement des capacités de gestion financière

VI. Prochaines étapes vers la mise en œuvre du cadre de relèvement post-catastrophe

Annexe 1: Résumé de la loi nationale sur la reconstruction

Annexe 2: Matrice: Priorisation du projet par secteur

Résumé

La Note de processus pour l'élaboration de cadres de relèvement post-catastrophe fait partie de la Série d'orientation sur le relèvement post-catastrophe de la GFDRR. Cette note s'appuie sur le guide de la GFDRR intitulé **Guide to Developing Disaster Recovery Frameworks**. Elle donne des conseils aux hauts fonctionnaires qui sont confrontés au défi de mobiliser des efforts de relèvement aux lendemains d'une catastrophe majeure. Elle explique les décisions clés liées à la politique, à la planification, au financement et à la mise en œuvre du relèvement qui contribuent à un processus de relèvement efficace et productif. La Note de processus reflète la vaste expérience de la Banque mondiale à aider les pays à planifier et à porter à exécution des programmes de relèvement post-catastrophe.

Pour en savoir plus sur la mise en œuvre de programmes de relèvement, voir le site Recovery Hub de la GFDRR :

<https://www.gfdr.org/recovery-hub>



La Facilité mondiale pour la prévention des risques de catastrophes et le relèvement (GFDRR) est un partenariat mondial qui aide les pays en développement à mieux comprendre leurs vulnérabilités aux aléas naturels et à les réduire, et à s'adapter au changement climatique. Travaillant avec plus de 400 partenaires locaux, nationaux, régionaux et internationaux, la GFDRR accorde des financements au moyen de subventions, de l'assistance technique, des formations et des activités de partage des connaissances, afin d'intégrer dans les politiques et les stratégies la gestion des risques de catastrophes et climatiques. Gérée par la Banque mondiale, la GFDRR reçoit l'appui de 34 pays et de neuf organisations internationales.