

GOUVERNANCE



DIRECTIVES PDNA VOLUME B



TABLE DES MATIÈRES

■ INTRODUCTION	1
■ PROCESSUS D'ÉVALUATION	3
■ DONNÉES DE RÉFÉRENCE ET SITUATION AVANT LA CATASTROPHE	12
■ ÉVALUATION DES EFFETS D'UNE CATASTROPHE	18
■ ESTIMATION DE LA VALEUR DES EFFETS D'UNE CATASTROPHE	26
■ ÉVALUATION DE L'IMPACT D'UNE CATASTROPHE	32
■ LIENS INTERSECTORIELS ET THÈMES TRANSVERSAUX	35
■ STRATÉGIE DE RELÈVEMENT SECTORIELLE	39
■ RÉFÉRENCES CLÉS	53
■ ANNEXES	54

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

BBB	RECONSTRUIRE EN MIEUX (BUILDING BACK BETTER)
CAD	COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT
DALA	ÉVALUATION DES DOMMAGES ET DES PERTES
FTS	FINANCIAL TRACKING SERVICE (SERVICE DE SUIVI FINANCIER)
OBC	ORGANISATION À BASE COMMUNAUTAIRE
ONG	ORGANISATION NON GOUVERNEMENTALE
OSC	ORGANISATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE
PDNA	ÉVALUATION DES BESOINS POST-CATASTROPHE
RRC	RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHE
TIC	TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

INTRODUCTION

Les partenaires des processus d'évaluation des besoins post-catastrophe¹ (PDNA) ne définissent pas tous la gouvernance dans les mêmes termes, mais conviennent néanmoins qu'elle entretient des liens étroits avec l'exercice du pouvoir et les processus décisionnels connexes qui assignent la fourniture des biens et des services publics à divers acteurs étatiques ou non étatiques. Les acteurs étatiques englobent l'administration publique centrale et locale, le corps législatif, les collectivités territoriales (à tous les échelons de l'administration locale), le pouvoir judiciaire et les forces de l'ordre. Les acteurs non étatiques regroupent les organisations non gouvernementales et religieuses, les structures traditionnelles², les groupes à base communautaire et le secteur privé.

Le PDNA considère la gouvernance comme un thème transversal parce que les différents sous-secteurs des groupes sectoriels Social, Productif et Infrastructure évaluent les effets perturbateurs des catastrophes sur leurs processus de gouvernance respectifs. Cependant, la gouvernance englobe également des fonctions gouvernementales de base non sectorielles nécessaires au relèvement et à la reconstruction:

- Direction du processus global de relèvement national
- Gestion de l'aide au relèvement publique et privée
- Rétablissement des fonctions de gouvernance locales
- Maintien de l'État de droit dans les régions sinistrées

¹ Pour le PNUD, la gouvernance repose sur les mécanismes, processus et institutions par le biais desquels les citoyens et les parties prenantes articulent leurs intérêts, aplanissent leurs différences et exercent leurs obligations et leurs droits reconnus par la loi (PNUD, Governance for Sustainable Human Development, document de politique, New York, 1997). La Banque mondiale y voit « les modalités de l'exercice du pouvoir dans la gestion des ressources économiques et sociales en vue du développement d'un pays » (Banque mondiale, Governance, Washington, D.C., 1993). Pour l'Union européenne, il s'agit de « l'aptitude de l'État à servir les citoyens. Elle renvoie aux règles, aux processus et aux comportements qui président à la formulation des intérêts, à la gestion des ressources et à l'exercice du pouvoir dans la société » (http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/com2003_0615en01_en.pdf).

² Dans certains pays, les structures dirigeantes traditionnelles ayant été intégrées à la structure de gouvernance formelle, elles jouent un rôle officiel dans la prise de décision et les processus administratifs. Les équipes d'évaluation devront déterminer le plus tôt possible la nature exacte de la structure existante.

Dans les contextes post-catastrophe, une cinquième fonction de base facultative liée à la gestion de la fonction publique concerne le remplacement et le redéploiement des fonctionnaires ainsi que le versement d'indemnités aux employés blessés ou aux familles du personnel décédé, notamment lorsque les institutions du gouvernement central sont durement touchées, comme en Haïti (2010) et dans la région d'Aceh en Indonésie (2004, autorités provinciales). Cependant, l'impact des catastrophes sur la gestion centrale de la fonction publique étant généralement marginal, il n'est pas inclus ici dans les fonctions de base.

Ce chapitre a pour principal objet de fournir des orientations générales en matière d'évaluation des besoins des fonctions gouvernementales de base et d'élaboration du plan de relèvement correspondant, dans le cadre d'une PDNA. Les orientations relatives aux évaluations de la gouvernance propres à chaque sous-secteur figurent dans les chapitres correspondants. La section 2 présente de manière détaillée le cadre conceptuel contenant la définition des fonctions gouvernementales de base.

Le présent chapitre adopte une approche intégrée du PDNA fondée sur les besoins de relèvement des institutions exerçant les fonctions gouvernementales de base. Il met l'accent sur les mesures à prendre pour que ces institutions puissent prendre en charge tous les aspects du relèvement national en cas de catastrophe.

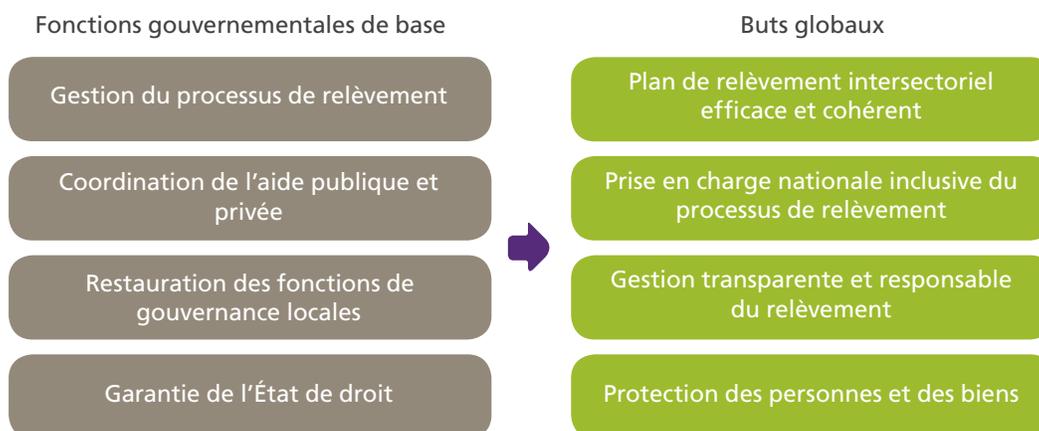
Il décrit les six étapes de la formulation d'une stratégie de relèvement:

- 1) Fournir une vue d'ensemble des secteurs et un état des lieux avant la catastrophe
- 2) Évaluer les effets de la catastrophe
- 3) En présenter les effets sur le plan macro-économique et sur celui du développement humain
- 4) Déterminer les besoins de relèvement, y compris ceux relatifs aux approches Reconstruire en mieux (BBB)
- 5) Formuler une stratégie de relèvement et un plan d'action
- 6) Estimer le coût du relèvement

CADRE ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE

Comme l'illustre la figure 1, les fonctions gouvernementales de base jouent un rôle crucial dans la réalisation des principaux objectifs et y contribuent de manière interdépendante.

Figure 1: Fonctions gouvernementales de base et objectifs globaux post-catastrophe



Ce cadre permet de lier la planification du relèvement à des objectifs de développement à long terme spécifiques au secteur de la gouvernance, notamment la mise en place entre l'État et la société de relations fondées sur la confiance et la réactivité, en profitant de ce que les dispositifs de gouvernance sont plus à même d'être remaniés au lendemain d'une catastrophe.

Le cadre applicable au PDNA du secteur de la gouvernance doit également établir une distinction entre les fonctions gouvernementales de base objets du présent chapitre et les aspects de la gouvernance propres aux sous-secteurs traités dans d'autres chapitres (voir la figure 2, où les premières figurent en bleu et les seconds en orange).

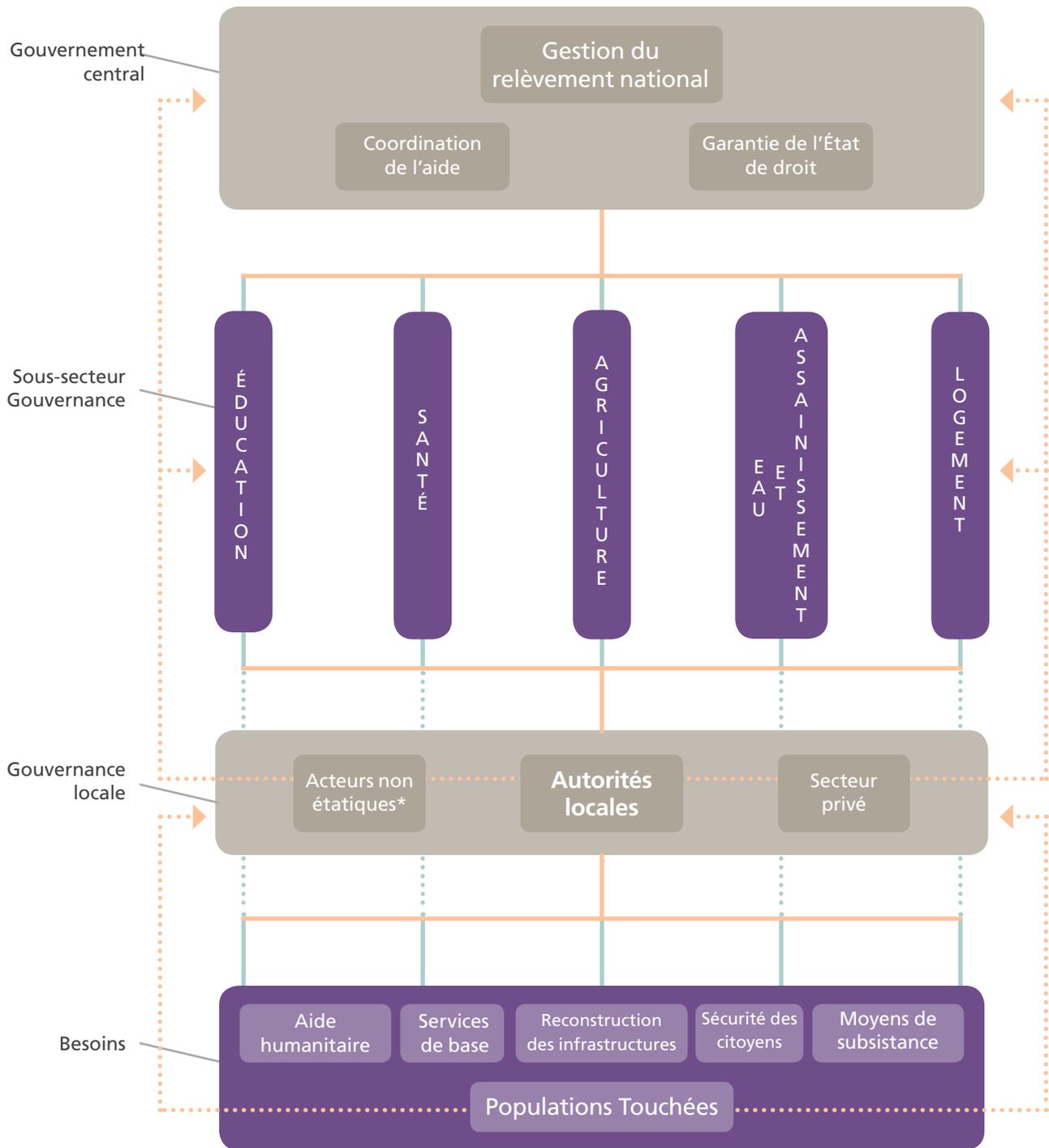
Les fonctions gouvernementales de base évaluées par le PDNA du secteur de la gouvernance jouent un rôle essentiel dans la réussite globale du processus de relèvement de tous les sous-secteurs, pour les raisons suivantes:

- **Gestion du relèvement national:** cette fonction renvoie aux infrastructures et aux capacités institutionnelles du pays requises pour diriger la coordination du PDNA. Son rôle consiste notamment à élaborer une vision du relèvement et un plan stratégique intégré visant à mobiliser et allouer les ressources financières et non financières nécessaires à la mise en œuvre du plan, à assurer la cohérence et l'efficacité de l'intervention des pouvoirs publics, en particulier des acteurs sectoriels, afin que la population ait confiance dans le bien-fondé de leur action et l'intégrité de leur gestion, ainsi qu'à suivre et communiquer les progrès accomplis à intervalle régulier et en toute transparence. Cette fonction globale peut être exercée directement par le gouvernement central (c'est-à-dire le conseil des ministres) ou déléguée à un organe permanent ou ad hoc chargé du relèvement ou bien encore à une combinaison des deux. De nature hautement politique, elle ne peut être confiée à un organisme extérieur.

- Gestion de l'aide: dans de nombreux contextes post-catastrophe où l'aide représente une part très importante du budget du relèvement, les organisations qui la distribuent exercent une influence majeure sur l'orientation des politiques. De ce fait, la gestion de l'aide devient une composante essentielle du programme de relèvement, ce qui n'est pas sans poser problème.
- Maintien de l'État de droit: les catastrophes, qui entraînent souvent le chaos et l'effondrement de l'État de droit, influent directement sur le fonctionnement des institutions chargées d'assurer le respect de la loi et l'ordre public. L'insécurité entrave le relèvement. Les services des secteurs de la sécurité et de la justice jouent également un rôle important dans la protection des groupes fragilisés par la catastrophe, notamment grâce au remplacement des pièces d'identité et des actes de propriété perdus ou détruits.
- Gouvernance locale: la planification et la mise en œuvre de plans de relèvement répondant aux besoins locaux et le renforcement de l'appropriation locale requièrent la présence de collectivités territoriales et de processus de gouvernance locale participatifs fonctionnels à tous les niveaux infranationaux concernés (p. ex., gouvernorat, comté, municipalité). Les collectivités territoriales, notamment, ont un rôle crucial à jouer dans la coordination des interventions préparées et menées par les sous-secteurs dans les communautés. Leur comportement après une catastrophe exerce une influence déterminante sur la confiance du public à l'égard de l'intervention de l'État.



Figure 2: Fonctions gouvernementales de base dans les contextes post-catastrophe



Remarque: les traits en pointillés représentent les processus de prise de décision, de mise en œuvre et de suivi auxquels participent des acteurs étatiques et non étatiques, ainsi que la coordination de leurs interventions respectives aux niveaux central et local. La force de ces processus multipartites (par rapport au contrôle de tous les aspects du relèvement par le pouvoir central) varie selon les contextes. Dans le cas de figure ci-dessus, les collectivités territoriales jouent un rôle important de chef de file et de gestionnaire du relèvement local, ce qui n'est pas systématiquement le cas, cet échelon de gouvernance étant parfois court-circuité par des institutions nationales et des pourvoyeurs d'aide.

Cette figure, donnée à titre d'exemple, ne couvre pas la totalité des activités gouvernementales menées dans d'autres secteurs productifs tels que l'industrie, les hydrocarbures, le commerce, le tourisme et dans des secteurs liés aux infrastructures comme le transport et l'électricité.

À noter: en général, les collectivités territoriales des pays décentralisés sont responsables de tout ou partie de la prestation des services de base (p. ex., éducation primaire ou soins médicaux primaires). De ce fait, la restauration de leurs capacités opérationnelles constituera un volet essentiel du plan de relèvement des sous-secteurs concernés. Néanmoins, pour éviter un double comptage, la prestation des services de base par les collectivités territoriales doit figurer dans les évaluations des sous-secteurs correspondants (p. ex., santé, éducation). Le présent chapitre traite des fonctions de haut niveau (leadership, coordination, administration, communication, représentation politique) des collectivités territoriales. En outre, certains services des collectivités non pris en compte au titre d'un sous-secteur mais néanmoins déterminants pour le relèvement, devront être étudiés dans le cadre de la gouvernance: délivrance ou remplacement des licences professionnelles, des permis de travail et des permis de conduire, gestion des marchés ou des cimetières (si le sous-secteur Infrastructures communautaires n'en tient pas déjà compte), etc. Après l'analyse du contexte initiale menée au début du PDNA, les équipes d'évaluation devront se répartir les fonctions et les services fournis par les collectivités territoriales dans le but d'éviter tout double comptage. Dans le reste du chapitre, les services dispensés par les collectivités territoriales non pris en compte dans l'analyse des sous-secteurs seront dénommés « autres services des collectivités territoriales ».

Le tableau 1 établit une distinction entre les institutions primaires (ou de base) et secondaires exerçant chaque fonction, qui facilitera la hiérarchisation des données à collecter, notamment concernant les infrastructures et les actifs physiques. Il convient d'adapter ce modèle à l'environnement juridique et institutionnel de chaque pays.

Tableau 1. Parties prenantes institutionnelles et fonctions gouvernementales de base

Fonction	Institutions primaires/de base	Institutions secondaires
Gestion du relèvement national	Cabinet du chef de l'exécutif, Organisme national pour la gestion du relèvement, ministère des Finances, ministère de la Planification, armée	Bureau de la statistique Banque centrale Trésor public Parlement national
Gestion de l'aide	Organisme national pour la gestion du relèvement, ministères des Affaires étrangères, de la Planification et des Finances, groupe(s) de coordination des donateurs	Coordination des ONG
Gouvernance locale	Ministère de l'Administration territoriale, gouvernements des provinces, collectivités territoriales	Associations de collectivités territoriales, société civile, secteur privé
Garantie de l'État de droit	Plus haute instance judiciaire, ministère de la Justice, ministère de l'Intérieur, police nationale	Barreau Administration pénitentiaire Organisations de défense des droits fondamentaux Autorités coutumières

Chaque catastrophe naturelle exerce des effets différents sur les fonctions de gouvernance, parce que ses conséquences matérielles sur le gouvernement national et les collectivités territoriales dépendent de sa nature et de son échelle. Certaines perturbent toutes les fonctions de gouvernance centrales (p. ex., séisme de 2010 en Haïti), tandis que d'autres ont des conséquences plus localisées (p. ex., éruption en 2010 du mont Merapi en Indonésie). Les événements du type séismes, tsunamis et ouragans ravagent des zones géographiquement limitées mais

tendent à avoir des impacts négatifs importants sur les institutions de gouvernance locales. D'autres, comme les sécheresses, ont un impact matériel très restreint sur les institutions, mais peuvent épuiser les capacités en matière de prestation de services humains et financiers, en raison de besoins potentiellement énormes en termes d'aide aux victimes (assistance vitale, moyens de subsistance, etc.). Bien que la plupart des catastrophes perturbent tout ou partie des fonctions de gouvernance locales, celles de grande ampleur influent en outre sur la capacité du gouvernement central à régir le processus de relèvement et à gérer la pression politique engendrée par l'événement.

Comme l'évaluation des besoins du secteur de la gouvernance risque de nécessiter l'examen des effets de la catastrophe et de son impact sur un grand nombre d'institutions et de processus, et afin de respecter les délais imposés, l'équipe d'évaluation devra hiérarchiser ses actions sur la base des critères suivants:

- **Lieu de la catastrophe:** une catastrophe qui s'abat sur une capitale et sa région risque de bouleverser davantage les fonctions gouvernementales de base que si elle frappe une ou plusieurs provinces. Dans le premier cas, l'équipe devra étudier en détail son impact sur les institutions du gouvernement central jouant un rôle clé dans l'exercice des fonctions gouvernementales de base, telles que le cabinet du Président, le conseil des ministres, le ministère des Finances (Trésor public compris), la banque centrale, le ministère de la Planification, etc.³. Dans tous les cas, quelles que soient les répercussions de la catastrophe sur les institutions du gouvernement central, il convient d'en évaluer l'impact sur les systèmes de gouvernance locaux des régions sinistrées. En outre, si la catastrophe donne lieu à de vastes mouvements de population, l'équipe d'évaluation devra également étudier les besoins des systèmes de gouvernance des régions d'accueil, même si celles-ci ont été épargnées.
- **Capacités avant la catastrophe:** le manque de capacités des institutions étatiques de base antérieures à la catastrophe s'aggrave en général après. Par exemple, si le cabinet du Premier ministre se trouvait notoirement dans l'incapacité d'appuyer une coordination interministérielle et une formulation des politiques efficaces, cette faiblesse ne pourra qu'empirer après la catastrophe, alors même que la nécessité d'une bonne coordination se fera plus pressante. Il conviendra donc de trouver rapidement le moyen de combler cette lacune. L'état des lieux avant la catastrophe (voir le chapitre 3) facilite l'évaluation des lacunes cruciales en matière de capacités et la hiérarchisation des priorités d'évaluation.
- **Dispositifs de gouvernance locaux avant la catastrophe:** l'architecture du système de gouvernance infranational et son cadre réglementaire déterminent le rôle que joueront les institutions locales pendant la phase de relèvement. Les collectivités territoriales peuvent s'avérer complexes et dotées de différents niveaux administratifs (p. ex., État, province, région, département, comté, municipalité, bourg, village) et se caractériser par une répartition des responsabilités en matière de prestation des services particulièrement complexe. En principe, si le travail de décentralisation est bien avancé, la conception et la mise en œuvre de la réponse à la catastrophe relèveront principalement du niveau local. Cependant, le gouvernement central et/ou celui de la province assumera très probablement la plus lourde charge; l'évaluation devra donc porter en priorité sur eux si les collectivités territoriales sont faibles et pauvres en ressources et/ou si le degré de décentralisation est faible.

³ Dans le pire des cas, comme en Haïti en 2010, certaines de ces institutions auront perdu presque intégralement leur capacité opérationnelle ce qui donnera quasiment un coup d'arrêt aux fonctions gouvernementales de base.

COORDINATION DU PROCESSUS D'ÉVALUATION POUR LE SECTEUR DE LA GOUVERNANCE

La direction de l'évaluation et de l'élaboration du plan de relèvement menées dans le cadre du PDNA du secteur de la gouvernance doit être assurée par une équipe sectorielle, placée sous la houlette du point focal national du processus global d'évaluation.

Cette équipe doit réunir au premier chef des points focaux désignés par chaque institution nationale jugée essentielle à l'exercice des fonctions de base identifiées comme prioritaires pour le PDNA du secteur de la gouvernance (voir 2.1). En général, il s'agit des ministères des Finances, de la Planification, de l'Intérieur, de la Justice, de l'Administration territoriale (ou équivalent), des Affaires étrangères (s'il est chargé de la coordination de l'aide) et du Bureau de la statistique ainsi que d'autres organismes, le cas échéant⁴. Au niveau infranational, les gouvernements des provinces touchées doivent également y être représentés. Le nombre des collectivités territoriales d'échelon inférieur dans ces régions et les difficultés d'accès potentielles risquent d'empêcher leur participation directe. Un représentant de l'association nationale des collectivités territoriales, s'il en existe une, pourra être invité à rejoindre l'équipe d'évaluation en tant que mandataire. Il est également possible d'y convier un nombre restreint de représentants d'organisations de la société civile ou d'institutions universitaires reconnues ainsi que du secteur privé (p. ex., des associations d'entrepreneurs). Quoi qu'il advienne, l'équipe Gouvernance consultera de multiples parties prenantes nationales et locales pendant le déroulement du PDNA. Il n'est donc pas nécessaire d'y faire entrer tous les acteurs possibles.

Après l'envoi de la demande d'évaluation formelle pour le secteur de la gouvernance et la création de l'équipe sectorielle, celle-ci bénéficiera de l'appui du PNUD, de la Banque mondiale et de l'Union européenne, qui déploieront des experts en matière de secteur public et de gouvernance locale ayant une grande expérience des situations post-catastrophe. Pourront être invités à rejoindre l'équipe d'autres partenaires du développement concernés, c.-à-d. des organisations des Nations Unies telles que ONU-Habitat, le Fonds d'équipement des Nations Unies (UNCDF) et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), mais aussi des banques de développement, des donateurs ou des organisations non gouvernementales (ONG). Il conviendra de définir et d'assigner des rôles et des responsabilités clairs aux différentes parties prenantes.

Le Comité permanent interorganisations (CPI), qui coordonne l'action des organisations des Nations Unies en matière d'aide humanitaire, ne compte pas de groupe thématique dédié à la gouvernance. Néanmoins, si la gouvernance est jugée un aspect important du relèvement (c.-à-d. non limité aux secteurs couverts par le CPI), elle pourrait figurer dans un groupe thématique « Lacunes » chargé des besoins non couverts par le Comité. Dans ce cas, l'équipe Gouvernance devra y compter un représentant afin de renforcer l'efficacité de la coordination. Par ailleurs, pour assurer la coordination intersectorielle des questions de gouvernance, il est souhaitable que chaque équipe sectorielle (santé, éducation, etc.) désigne un point focal dédié qui travaillera en étroite liaison avec l'équipe Gouvernance, lui fournira des données si nécessaire et veillera à la cohérence des aspects relatifs à la gouvernance de la stratégie de relèvement de son secteur avec les fonctions gouvernementales de base globales de la stratégie de relèvement élaborée par l'équipe Gouvernance. Il conviendra éventuellement de mettre en place des mécanismes de coordination plus étroits avec les équipes de sous-secteurs comme Logement, terres et établissements humains (questions liées aux droits d'utilisation des terres/à l'État de droit), Infrastructures communautaires ou Réduction des risques de catastrophe (RRC) afin d'éviter la duplication des efforts et de garantir la cohérence de la réponse.

⁴ L'organe de gestion de la fonction publique, par exemple, en cas d'impact majeur sur les fonctionnaires.

Enfin, les membres de l'équipe Gouvernance devront représenter les hommes comme les femmes et au moins l'un(e) d'entre eux devra détenir une expérience spécifique en matière de questions de genre et de gouvernance.

MÉTHODES D'ÉVALUATION

Dans l'idéal, il est souhaitable que la stratégie de collecte des données et les exigences en matière d'information sur le relèvement du secteur de la gouvernance soient considérées comme un processus et intégrées au cycle de la gestion des catastrophes. Par conséquent, les évaluations et les informations requises pour le relèvement devront s'appuyer sur les données collectées avant la catastrophe, qui serviront de données de référence, et sur les évaluations rapides menées juste après la catastrophe. L'ensemble permettra par la suite de suivre la performance du système de gouvernance en matière de relèvement.

La portée et l'ampleur de l'évaluation sont contraintes par la durée limitée fixée à sa réalisation et par le nombre potentiellement élevé d'institutions, de processus et de lieux sur lesquels enquêter, notamment en ce qui concerne la gouvernance locale. Dans la mesure du possible, l'équipe Gouvernance doit se servir des données post-catastrophe à disposition et déterminer les informations supplémentaires à recueillir en priorité pour l'évaluation. Les statistiques gouvernementales sur les dommages subis par les bâtiments de l'administration publique, la présence de la fonction publique dans les régions touchées, les données relatives à la gestion des finances publiques et les statistiques sur la criminalité feront peut-être partie des éléments déjà collectés par le réseau des institutions étatiques et des autorités infranationales. Des acteurs humanitaires pourront aussi avoir recueilli des données de base sur la gouvernance, encore que leur portée soit habituellement très limitée.

Plus souvent qualitatives que quantitatives, les données relatives à la gouvernance ne sont pas basées sur les individus ou les ménages. Elles sont donc davantage sujettes à des inexactitudes et des interprétations subjectives. La complexité notoire de l'analyse quantitative de la performance des systèmes de gouvernance exige un long travail de conception, incompatible avec un PDNA. Par conséquent, plutôt que de se fier uniquement à des modèles statistiques douteux, l'équipe d'évaluation devra organiser de multiples consultations afin de trianguler les informations émanant de différentes sources. Il est impossible d'ignorer la dimension politico-économique de la gouvernance, notamment concernant les fonctions gouvernementales de base. De ce fait, l'équipe Gouvernance devra pouvoir l'analyser à partir des informations collectées.

Les réunions de groupe, les entretiens et les sondages d'opinion, qui peuvent également servir à évaluer les attentes et les craintes de la population ainsi que le degré de tension/risque de violence, font partie des méthodes d'analyse qualitative. L'analyse institutionnelle et contextuelle (ICA) du PNUD⁵ sert à évaluer, sous l'angle politico-économique, la capacité des systèmes de gouvernance à répondre efficacement aux besoins des populations. L'analyse de l'impact social (AIS) de la Banque mondiale⁶ constitue une autre méthode d'identification des impacts sur les relations sociales, les institutions locales et le leadership. La crédibilité des informations collectées dépendra de la rigueur des normes méthodologiques de l'analyse qualitative. Quelle que soit la méthode utilisée, il conviendra d'assurer une égale participation des femmes et des hommes des communautés touchées. Il faudra peut-être prévoir des dispositions spécifiques pour faciliter la participation des femmes, telles que parité au sein de l'équipe d'évaluation, entretiens en tête à tête séparés avec les hommes et les femmes, attention au choix du

⁵ www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/UNDP_Institutional%20and%20Context%20Analysis.pdf

⁶ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPSIA/0,,contentMDK:20467256~menuPK:1108016~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:490130~isCURL:Y~isCURL:Y,00.html>

moment et du lieu de l'évaluation, etc. Dans la mesure du possible, les données sur la gouvernance devront être ventilées par sexe et par âge. Il convient impérativement d'évaluer notamment la participation des femmes et des hommes aux instances de gouvernance locales, régionales et nationales ainsi que la répartition des fonctions de direction entre les deux sexes.

Aucune source unique ne pouvant fournir toutes les informations requises sur les fonctions de gouvernance de base, le PDNA nécessite de consulter de nombreuses parties prenantes (voir l'annexe 1). Ses principales sources d'information sont des acteurs clés tels que les cabinets gouvernementaux et les ministères (cabinet du Président, ministères des Finances, de la Planification, de l'Intérieur, de l'Administration territoriale, etc.), les autorités provinciales et locales ainsi que les partenaires du développement. Des réunions de groupe réunissant des représentants de différentes parties prenantes, dont la société civile et le secteur privé, ainsi que des experts dans les domaines concernés, seront organisées. Elles seront complétées par des enquêtes simples sur la performance des institutions, en particulier des collectivités territoriales. Les sondages permettent d'évaluer le soutien de la population à l'intervention des pouvoirs publics et d'identifier les risques potentiels susceptibles d'éroder la confiance et d'entraîner l'effondrement de l'État de droit, mais sont notoirement difficiles à organiser en période de crise. Quel que soit le type de sondage, le choix des lieux sera déterminé par la méthode de l'échantillonnage raisonné aux phases initiales et de l'échantillonnage représentatif aux phases ultérieures. Le tableau 2 donne une vue d'ensemble des différentes méthodes d'évaluation des fonctions gouvernementales de base.

Tableau 2: Résumé des méthodes d'évaluation applicables à l'évaluation du secteur de la gouvernance

Domaine	Principaux informateurs	Méthodes
Gestion du relèvement national	Cabinet du Président/Premier ministre Parlement national Organisme national pour la gestion du relèvement (le cas échéant) Ministères de la Planification et des Finances Ministère de la Défense (en cas d'intervention de l'armée) Bureau de la statistique Partenaires de l'aide humanitaire et du développement Société civile, secteur privé	Entretiens Données secondaires Atelier
Gestion de l'aide	Cabinet du Président/Premier ministre Organisme national pour la gestion du relèvement (le cas échéant) Ministères de la Planification et des Finances Ministère des Affaires étrangères Partenaires de l'aide humanitaire et du développement	Entretiens Données secondaires Atelier
Gouvernance locale	Organisme national pour la gestion du relèvement (le cas échéant) Ministères de la Planification et des Finances Ministère de l'Administration territoriale Autorités provinciales et locales (y compris l'association des collectivités territoriales) Société civile	Entretiens Données secondaires Atelier Réunions de groupe Enquêtes sur les infrastructures Modèles d'évaluation de la performance Sondages d'opinion
Garantie de l'État de droit	Cabinet du Président/Premier ministre Ministères de l'Intérieur, de la Justice, de la Défense (en cas d'intervention de l'armée) Autorités judiciaires Société civile/groupes de défense des droits fondamentaux Institutions universitaires	Entretiens Données secondaires Atelier Réunions de groupe Enquêtes sur les infrastructures Sondages d'opinion

Il convient de recourir en priorité aux dispositifs nationaux et locaux de collecte d'informations existants parce que cela constitue une occasion unique de les renforcer, si besoin est.

Enfin, le PDNA n'est pas conçue pour évaluer en profondeur les capacités d'un grand nombre d'institutions publiques et de systèmes de gouvernance nationaux. Ce type d'évaluation pourra constituer une priorité ultérieure, notamment au titre de l'approche « reconstruire en mieux », afin d'estimer concrètement la performance du relèvement dans le domaine de la gouvernance.

RÉSULTATS TANGIBLES ESCOMPTÉS

Le premier résultat tangible escompté est un résumé à intégrer au rapport d'évaluation global. En général, les composantes sectorielles ne représentent pas plus de trois à quatre pages.

Le second est un document détaillé de 15-20 pages présentant les résultats de l'évaluation et la stratégie de relèvement. Le gouvernement détermine l'échéance de cette dernière, habituellement fixée à 2 à 5 ans. Ultérieurement, la stratégie et le plan de relèvement du secteur de la gouvernance, plus exhaustifs, pourront servir de base à l'examen et à la révision éventuels des plans de gouvernance locaux des régions sinistrées.

DONNÉES DE RÉFÉRENCE ET SITUATION AVANT LA CATASTROPHE

La connaissance approfondie des dispositifs et des pratiques de gouvernance applicables aux fonctions gouvernementales de base avant la catastrophe permettra d'effectuer une comparaison avec la situation postérieure et de mesurer l'impact de l'événement. La connaissance de l'environnement politique, juridique et institutionnel antérieur à la catastrophe permet d'expliquer certaines répercussions de l'événement, focalise l'attention sur ses conséquences sur différentes composantes du gouvernement et, plus important encore, fournit des indications sur l'appui à dispenser aux fins du relèvement. Elle contribue également à ce que les efforts de relèvement ne sapent pas les structures et les capacités locales ou nationales. Il est notamment crucial de comprendre le cadre juridique et institutionnel en vigueur au moment de la catastrophe pour gérer le processus de relèvement et de reconstruction. Les données de référence peuvent être obtenues directement auprès de fonctionnaires ou d'autres sources secondaires. La définition de la portée de l'évaluation effectuée au début du processus de planification permet de limiter la quantité d'informations requises, de s'en tenir aux fonctions de base définies et de se concentrer sur les sources d'information les plus importantes. L'annexe 2 fournit la liste détaillée des sources possibles de données de référence pour les indicateurs de la gouvernance en général et pour chaque fonction de base en particulier.

ANALYSE DU CONTEXTE

Contrairement à d'autres sous-secteurs, les aspects politiques, juridiques et institutionnels de la gouvernance constituent les déterminants majeurs de l'analyse du contexte, de préférence à la situation socio-économique des ménages, même si celle-ci influe de toute évidence sur les besoins en matière de prestation de services et la qualité des relations entre l'État et les citoyens. L'équipe Gouvernance pourra néanmoins recourir à l'analyse du contexte socio-économique effectuée par les équipes d'autres sous-secteurs.

L'analyse du contexte doit donc porter sur les principaux éléments suivants:

- Cadres juridiques et institutionnels
- Cohésion sociale, sécurité et conflit

Concernant le cadre juridique et institutionnel, l'équipe Gouvernance doit recueillir les éléments relatifs aux fonctions gouvernementales de base ci-dessous. En principe, la plupart de ces informations émanent de sources secondaires ou primaires et leur collecte ne doit pas nécessiter la tenue de processus consultatifs plus larges.

Tableau 3: Contexte juridique et institutionnel

Domaine	Juridique	Institutionnel
Général	<p>Fondement constitutionnel de la séparation des pouvoirs et de la répartition des rôles de l'exécutif, et principes de responsabilité</p> <p>Déclaration des droits fondamentaux (notamment ceux des femmes)</p> <p>Principales réformes du secteur public en cours pouvant influencer directement sur les capacités et les modalités de la réponse aux catastrophes</p> <p>Législation relative à la liberté de la presse et aux libertés des citoyens</p>	<p>Organigramme global du gouvernement</p> <p>Puissance et typologie du secteur des médias et de la société civile</p> <p>Schémas de consommation des médias dans la population (urbaine/rurale)</p>
Gestion du relèvement national	<p>Loi organique instituant l'Organisme national pour la gestion du relèvement (le cas échéant) ou décret de mise en place du mécanisme de relèvement national</p> <p>Autres lois définissant le secteur de la réduction des risques de catastrophe (RRC)</p> <p>Législation relative à la gestion des finances publiques</p>	<p>Présentation générale des institutions participant à la formulation des politiques et à la gestion des finances publiques (planification et budget à l'échelle nationale), des procédures utilisées (notamment concernant la coordination intersectorielle) et du rôle du Parlement</p> <p>Modalités d'intégration de la planification verticale (par secteur) et de la planification horizontale (par domaine)</p>
Gestion de l'aide	<p>Dispositions juridiques relatives à la gestion de l'aide publique (APD) et privée (ONG, entreprises), y compris contrôle des flux financiers et des bénéficiaires de l'aide, coordination de l'aide et prise en compte de l'aide dans le budget national</p>	<p>Structures et mécanismes nationaux et infranationaux existants de gestion de l'aide</p>
Gouvernance locale	<p>Cadre réglementaire définissant la décentralisation administrative, politique et budgétaire, notamment répartition des responsabilités en matière de réponse aux catastrophes, d'infrastructures et de prestation des services</p>	<p>Structure gouvernementale infranationale et présence sur le terrain</p> <p>Présentation générale des capacités opérationnelles des collectivités territoriales (notamment humaines et financières)</p> <p>Présence et influence de la société civile dans les régions sinistrées</p>
Garantie de l'État de droit	<p>Mandats de l'armée et de la police</p> <p>Fondement constitutionnel des relations entre la nation et son armée</p> <p>Lois relatives à la protection des groupes vulnérables contre la violence (notamment les femmes)</p> <p>Lois relatives à la citoyenneté et à la propriété</p> <p>Prévalence du droit coutumier</p>	<p>Structure du pouvoir judiciaire</p> <p>Structure et rôle des différentes forces de sécurité, notamment structure de contrôle et de commandement</p> <p>Existence d'antennes locales de sécurité et justice</p> <p>Gestion de l'état civil/du cadastre et de la propriété</p>

Comprendre le contexte en matière de cohésion sociale, de sécurité et de conflit constitue un volet crucial des PDNA du secteur de la gouvernance. Les tensions ou les conflits existants ou potentiels entre différents groupes de population ou partis politiques, la faiblesse ou l'opacité des instances de gouvernance, la discrimination en fonction du sexe, de l'âge, de l'origine ethnique, de la religion, de la caste, etc., et d'autres facteurs exercent une influence importante sur les besoins et sur le processus de relèvement. L'équipe Gouvernance doit analyser la prévalence de la violence dans la société avant la catastrophe ainsi que celle des conflits entre les citoyens et l'État ou entre différents groupes (ethniques, religieux, politiques, personnes déplacées, etc.). Elle doit identifier les facteurs à l'origine des conflits, notamment ceux liés à un chômage massif, à l'accès à la justice, aux violations

des droits fondamentaux et à la concurrence électorale⁷, ainsi que l'exposition des femmes à la violence et à un risque de menaces plus graves. Si le pays est engagé dans un processus de paix officiel, il est nécessaire d'en analyser les progrès et les obstacles dans la mesure où ils risquent d'influer sur le relèvement.

L'analyse du contexte doit se fonder sur l'économie politique afin de déterminer les moteurs du comportement politique, leur impact sur certaines stratégies et certains programmes et leurs répercussions sur les stratégies et les programmes de relèvement. Au lieu de supposer a priori que « tout le monde veut le relèvement » ou que « tout le monde le veut de la même manière », l'analyse fondée sur l'économie politique reconnaît que le succès des interventions de relèvement et de développement dépend du bon vouloir des principaux acteurs de la société. S'ils se sentent menacés, ils useront de leur pouvoir et de leur influence pour les faire échouer. Cette approche permet donc d'identifier les domaines où le changement est le plus probable et ceux où il est le plus improbable sans évolution préalable d'autres conditions, un savoir utile pour cerner les priorités et faire de bons choix stratégiques. L'économie politique du relèvement repose pour une grande part sur la situation du pouvoir politique et de l'autorité institutionnelle avant la catastrophe. Après une catastrophe, les acteurs internationaux, qui interviennent sur des durées très courtes et dans des délais serrés, doivent dépenser les fonds et obtenir rapidement des résultats visibles. L'expérience montre amplement que, dans le pire des cas, se concentrer sur l'exécution sans recourir à l'analyse pour vérifier les hypothèses relatives au contexte peut nuire aux résultats et/ou aux individus. La connaissance du contexte constitue une composante essentielle de la planification du relèvement, même au tout début de la réponse. L'équipe Gouvernance devra veiller à ce que le contenu de l'évaluation prenne en compte l'intention globale de l'analyse fondée sur l'économie politique. Compte tenu des impératifs en termes de temps et d'exécution, une analyse complète sera impossible à réaliser. En revanche, l'équipe Gouvernance devra inclure certains aspects essentiels de l'analyse dans son processus d'évaluation. Pour ce faire, les ressources méthodologiques du PNUD et de la Banque mondiale⁸ constituent des sources d'inspiration utiles. Très souvent, des analyses fondées sur l'économie politique auront déjà été menées dans le pays ou la région concerné(e). Leurs conclusions, même si ces exercices portent plutôt sur le développement, s'avèrent en principe largement valables et utiles dans le contexte du relèvement.

DESCRIPTION DES INFRASTRUCTURES ET DES BIENS

Le recensement des bâtiments gouvernementaux dans les zones sinistrées permet à l'équipe Gouvernance d'identifier les locaux des institutions exerçant les fonctions gouvernementales de base. Si la catastrophe n'a pas frappé la capitale, il est probable que seuls les bâtiments abritant les antennes infranationales de l'administration centrale et les collectivités territoriales auront été touchés. Les institutions dont il convient de recenser en priorité les infrastructures et les actifs physiques figurent dans le tableau 1. L'équipe Infrastructures recensera très probablement les effets détaillés de la catastrophe sur les structures et les biens des autorités nationales et infranationales. Dans ce cas, elle devra partager ces informations avec l'équipe Gouvernance. En principe, l'équipe Infrastructure estimera également le montant des dégâts. Son estimation sera éventuellement renforcée par l'examen des effets détaillés de la catastrophe sur la prestation des services et l'accès aux services.

⁷ Par exemple, si une catastrophe se produit vers la fin d'un gouvernement élu, les acteurs politiques s'efforceront très probablement d'utiliser la gestion des processus d'assistance vitale et de reconstruction pour gagner des points ou compromettre les chances de leurs adversaires.

⁸ PNUD (www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/oslo_governance_centre/Institutional_and_Context_Analysis_Guidance_Note) ; Banque mondiale (<http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1281627136986/PGPEProblem-drivenGPEanalysis-GoodPracticeFramework12-2009.pdf>)

DESCRIPTION DES FONCTIONS DE GOUVERNANCE, DE LA PRESTATION DES SERVICES ET DE L'ACCÈS AUX SERVICES

Le tableau 4 énumère quelques-unes des principales exigences en matière de données sur les niveaux de performance avant la catastrophe ainsi que certains indicateurs de processus en rapport avec l'exercice des fonctions gouvernementales de base. Il ne s'agit que des indicateurs directement pertinents pour les situations post-catastrophe/de relèvement. Ils ne décrivent pas de manière exhaustive la prestation des services et les problèmes auxquels peuvent se heurter ces fonctions. Pour les deux dernières fonctions (gouvernance locale et garantie de l'État de droit), il convient de privilégier les données portant sur les régions sinistrées et de les comparer aux moyennes ou aux normes nationales.

Tableau 4: Indicateurs antérieurs à la catastrophe

Fonction	Indicateurs relatifs à la prestation des services	Indicateurs relatifs aux processus
Relèvement national	Si une catastrophe a déjà eu lieu par le passé: calendrier de la production des cadres et des plans de relèvement, financement et taux d'exécution, cohérence avec le budget national, accès des collectivités territoriales au processus de planification du relèvement national	Efficacité de la coordination par le gouvernement lors de catastrophes antérieures, cohérence des plans de relèvement sectoriels, fréquence du recours à des mesures exécutives « extraordinaires » pour gérer le relèvement
Gestion de l'aide	Flux annuels de l'aide, pourcentage des projets d'aide consignés dans la base de données nationale, niveau de contribution de l'aide aux produits de développement prioritaires	Existence et type des systèmes de suivi des informations sur l'aide, nombre d'organes de coordination de l'aide dirigés par des acteurs nationaux, périodicité des rapports d'analyse sur l'aide extérieure, pourcentage de l'aide en tant qu'appui budgétaire
Gouvernance locale	Pourcentage du budget de l'État consenti aux collectivités territoriales (dépenses courantes/en capital), taux (%) d'exécution des budgets d'investissement locaux, pourcentage des ressources d'investissement locales autofinancées (impôts, taxes et autres sources), tendances des transferts du gouvernement central, chiffres relatifs à la prestation des autres services dispensés par les collectivités territoriales (non couverts par les sous-secteurs)	Coordination des tâches entre collectivités territoriales et administrations décentralisées, modalités relatives aux relations intergouvernementales, capacités des collectivités territoriales en matière de gestion des informations et de communication
Garantie de l'État de droit	Statistiques relatives à la criminalité, chiffres relatifs à la violence sexuelle et basée sur le genre, nombre de policiers par habitant, population carcérale, pourcentage de citoyens sans papiers d'identité, pourcentage de droits de propriété non documentés, violations des droits fondamentaux signalées, sondages sur l'insécurité, indicateurs d'accès à la justice pour les groupes défavorisés et marginalisés (femmes, minorités, etc.), délai de retour à une vigilance normale après une catastrophe antérieure (le cas échéant)	Utilisation, type et efficacité des mécanismes alternatifs de résolution des litiges Prévalence des milices et des groupes de vigilance citoyenne pour assurer la sécurité au niveau local Accès des groupes marginalisés à l'enregistrement à l'état civil et aux titres de propriété

En général, il convient de reprendre les principales conclusions des évaluations ou des profils de capacité pré-catastrophe relatifs aux institutions publiques de base décrites dans le tableau 1, pour comprendre les problèmes qui empêchent d'améliorer la qualité de l'exercice des fonctions de base.

DESCRIPTION DES PARAMÈTRES DE LA BONNE GOUVERNANCE

La participation (et l'inclusion) et la responsabilité sont les deux qualités principales des processus de gouvernance liés aux fonctions de base ci-dessus qu'il convient d'étudier. Le tableau 5 fournit quelques indications sur les modalités de leur analyse après une catastrophe: il est indispensable de déterminer le degré préalable de participation et de responsabilité dans l'exercice des fonctions de base pour évaluer les risques d'érosion accrue de ces dimensions importantes de la bonne gouvernance en cas de crise. Les processus de relèvement qui laissent peu de place à la participation inclusive demeurent opaques pour les citoyens et constituent une source potentielle d'instabilité.

Tableau 5: Paramètres de la bonne gouvernance

Fonction	Participation inclusive	Responsabilité
Gestion du relèvement national	Niveau et modalités de la participation de la société civile et du secteur privé à l'élaboration des politiques nationales en matière de priorités du développement et de budget Degré de prise en compte des questions de genre dans les outils d'élaboration des politiques	Indicateurs d'intégrité et d'efficacité du gouvernement (Transparency International, Banque mondiale, OCDE – Voir l'annexe 2) Degré de respect des principes du gouvernement ouvert Sondages d'opinion Caractéristiques générales des capacités du gouvernement en matière de communication stratégique
Gestion de l'aide	Respect des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (appropriation, harmonisation, alignement) et ouverture des structures de gestion de l'aide aux acteurs non gouvernementaux	Degré d'accès du public aux chiffres et aux rapports sur l'aide Cadres de responsabilité mutuelle en place avec les groupes de donateurs
Gouvernance locale	Utilisation de processus de planification du développement local axés sur les communautés, participation des organisations de la société civile (OSC) et du secteur privé, représentation des femmes et des jeunes dans les instances décisionnelles locales Rôle et efficacité des processus participatifs dans les activités post-catastrophe antérieures, le cas échéant Accès des femmes et des jeunes à d'autres services publics locaux (non couverts par les sous-secteurs) Sondages sur les collectivités territoriales (ouverture, participation)	Sondages d'opinion (intégrité, corruption) Indices de corruption des collectivités territoriales Utilisation par les collectivités territoriales de la communication stratégique et supports employés Cadres de responsabilité applicables aux dépenses des collectivités territoriales
Maintien de l'État de droit	Politiques relatives à la « police de proximité » et fréquence de son utilisation, planification collective des plans visant à assurer la sécurité des citoyens, participation des communautés à la lutte contre la violence basée sur le genre et d'autres formes de violence sociale, attitudes des citoyens vis-à-vis du maintien de la sécurité lors de situations post-catastrophe antérieures	Réputation de la police et de la justice dans la population en matière d'intégrité, niveaux de confiance Pourcentage des cas de violation des droits fondamentaux donnant lieu à des poursuites judiciaires Capacité des médias locaux à dénoncer les violations des droits fondamentaux

RISQUES ET VULNÉRABILITÉS

Les principaux risques et vulnérabilités liés à l'exercice des fonctions gouvernementales de base dans les contextes post-catastrophe sont les suivants:

- Déterminants politiques susceptibles d'aggraver les désordres civils, de durcir l'opposition au gouvernement et de provoquer des conflits en cas d'effondrement des capacités de l'État à maintenir l'État de droit et/ou en cas de discrimination perçue ou réelle en matière d'accès à l'aide humanitaire et au relèvement gérée par les pouvoirs publics.
- Exclusion accrue de l'accès aux services et à l'aide au relèvement de groupes de population spécifiques déjà marginalisés avant la catastrophe faute de garde-fous suffisants pour appliquer les principes de participation inclusive et de responsabilité à la planification et à la gestion du relèvement, et ce à tous les niveaux.
- Risque accru de mauvaise gestion des ressources publiques et des donateurs par le gouvernement, par des organismes non gouvernementaux ou par des individus en raison des conditions extraordinaires ou affaiblissement des contrôles visant à éviter ce type d'abus; mesures de suivi accélérées des processus financiers publics (pour dispenser l'aide plus rapidement); afflux soudain d'aide extérieure dans des systèmes de gestion de l'aide parfois peu performants; perturbation générale du système de maintien de l'État de droit (en fonction de l'ampleur des dommages).

Comme évoqué à la section 3.1, il convient d'analyser avec soin le contexte sociopolitique et sécuritaire afin d'évaluer la probabilité des risques ci-dessus. Les niveaux de risque du secteur de la gouvernance étant qualitatifs par nature, leur analyse consiste habituellement à identifier les divers facteurs d'instabilité, de violence et de mauvaise gestion des affaires publiques antérieurs et présents. Il est important notamment d'évaluer la légitimité des autorités gouvernementales nationales et locales en place aux yeux de la population, ainsi que l'impact possible de cette légitimité (ou de son absence) sur le processus de relèvement.

ÉVALUATION DES EFFETS D'UNE CATASTROPHE

Les effets des catastrophes sur les fonctions gouvernementales de base sont les suivants:

- Dommages subis par les bâtiments et les biens des institutions publiques nationales et locales ainsi que par ceux de leurs partenaires de mise en œuvre directs appartenant à la société civile ou au secteur privé et intervenant dans l'exercice des fonctions gouvernementales de base. Ces données seront recueillies et estimées par l'équipe Infrastructures, mais pourront être présentées dans la section du rapport consacrée à la gouvernance;
- Variations des flux de revenus, dont:
 - Déclin de la qualité et de la quantité de ces fonctions et de ces services, retards dans leur fourniture.
 - Baisse des revenus et hausse des coûts de l'exercice de ces fonctions.
 - Dépenses inattendues visant à répondre aux besoins supplémentaires en termes de volume et/ou de qualité pesant sur ces fonctions, p. ex., nouveaux volets ou compétences non pris en compte auparavant par manque de capacités ou ignorance (lien direct avec le concept « Reconstruire en mieux »). L'équipe Gouvernance est la mieux placée pour déterminer les variations de ces flux.

Plusieurs facteurs compliquent l'évaluation des effets des catastrophes sur la gouvernance:

- Les effets estimés risquent de résulter davantage de la variation des flux de revenus que des dommages, notamment concernant les fonctions gouvernementales de base. Il n'est en effet pas rare qu'elles soient exercées principalement par le gouvernement central, dont les locaux tendent habituellement à être épargnés.
- Les pertes subies par les fonctions gouvernementales de base sont rarement quantifiables immédiatement, car ces fonctions ne fournissent pas directement les services mais en délèguent la prestation à des institutions sectorielles (sujet abordé dans d'autres chapitres).
- La majorité des pertes peut concerner les capacités institutionnelles, qui ne sont elles-mêmes pas faciles à définir (elles sont sujettes à des considérations politiques, etc.); leur ampleur risque donc d'apparaître au bout d'un certain temps seulement. De ce fait, le processus PDNA ne sera peut-être pas en mesure de toutes les identifier.

L'annexe 3 présente un modèle de tableau d'inventaire des effets qui servira ultérieurement à estimer les valeurs correspondantes et la variation des flux de revenus.

EFFETS SUR LES INFRASTRUCTURES ET LES ACTIFS PHYSIQUES

Les principaux types de biens étudiés pour les fonctions gouvernementales de base sont les suivants:

- Bâtiments: immeubles et locaux de l'administration publique accueillant des institutions aux niveaux central, provincial et local
- Équipement et véhicules
- Actifs liquides: si certains étaient détenus par les institutions concernées dans leurs locaux et non déposés dans une banque, comme cela est courant dans les pays dotés d'un système bancaire peu développé et/ou dans lesquels les collectivités territoriales assurent la gestion financière de base, n'effectuent que de petites transactions en liquide et détiennent un coffre-fort dans leur bureau. Cela pourra valoir également pour les tribunaux et les commissariats de police locaux.

Les administrations en charge de la gouvernance détiennent des documents et des archives au format papier ou électronique essentiels à leur bon fonctionnement. La perte des archives est susceptible, par exemple, de limiter la capacité d'une institution gouvernementale à délivrer des certificats influant sur le bien-être personnel des citoyens ou le revenu des entreprises (pour les activités nécessitant l'octroi d'une licence par les pouvoirs publics). Cependant, les documents et les archives ne possédant pas de valeur marchande, il n'est pas possible de les compter dans les dommages. Leur remplacement est comptabilisé comme une perte.

Les institutions étatiques ne sont pas nécessairement les seules à posséder des actifs physiques pertinents pour le secteur de la gouvernance. Il convient de tenir compte des biens des acteurs non étatiques jouant un rôle important et direct dans l'exercice d'une fonction. En matière de fonctions gouvernementales de base, cette observation concerne principalement l'État de droit (justice et sécurité) dans laquelle des ONG et les autorités traditionnelles risquent de jouer un rôle important, ainsi que les secteurs de la gouvernance locale, lorsque des collectivités territoriales font appel à des ONG ou des partenaires du secteur privé pour mobiliser les communautés et assurer la communication stratégique ou la prestation d'autres services publics (non déjà couverts dans les PDNA des sous-secteurs).

Il faut impérativement coordonner avec soin les équipes PDNA afin d'éviter le double comptage des dommages subis par les bâtiments et les biens de l'administration publique infranationale. Si au niveau central, chaque secteur tend à disposer de locaux dédiés, il n'en va pas toujours de même au niveau infranational. Ainsi, le bâtiment abritant les services administratifs d'un gouvernorat pourra héberger le gouverneur et son cabinet (considérés comme une institution de gouvernement local) mais aussi les départements de l'éducation, de la santé, de l'agriculture, etc., dont les données seront rapportées par les équipes du sous-secteur correspondant. Les dommages pris en compte pour un complexe administratif polyvalent de cette nature doivent être calculés au prorata des différents sous-secteurs concernés ou comptabilisés intégralement dans le poste Gouvernance locale, notamment si le coût total du remplacement et de l'entretien du bâtiment ne sera pris en charge que par la province/le gouvernorat, notamment en cas de décentralisation avancée de la prestation des services.

Tableau 6: Exemples de bâtiments et de biens essentiels pour les fonctions gouvernementales de base

Fonction	Institutions	Types de bâtiments	Types d'équipement	Autres biens
Gestion du relèvement national	Cabinet du chef de l'exécutif, Organisme national pour la gestion du relèvement (le cas échéant), ministères des Finances et de la Planification, armée	Bureaux centraux et antennes provinciales/ locales	Mobilier de bureau Matériel de bureau et informatique Véhicules	
Coordination de l'aide	Organisme national pour la gestion du relèvement, ministère des Affaires étrangères ou de la Planification, ministère des Finances	Bureau de l'institution hébergeant les services de coordination de l'aide	Idem	
Gouvernance locale	Ministère de l'Administration territoriale, gouvernements provinciaux, collectivités territoriales	Bureaux centraux des ministères, bureaux des provinces et du gouverneur, assemblée provinciale, bureaux locaux, mairie et conseil local	Idem + équipement technique requis pour dispenser d'autres services (non couverts par les autres sous-secteurs)	Fonds de réserve (le cas échéant)
Garantie de l'État de droit	Plus haute instance judiciaire, ministères de la Justice et de l'Intérieur, police nationale, tribunaux	Bureaux centraux (ministères, police, hautes cours), branches infranationales de la police, administrations pénitentiaire et judiciaire, commissariats de police, prisons et centres de détention, tribunaux locaux	Idem + armes/munitions (police) + tous les équipements requis pour s'occuper des détenus	Fonds de réserve (pour les bureaux locaux)

EFFETS SUR L'EXERCICE DES FONCTIONS GOUVERNEMENTALES, LES SERVICES ET L'ACCÈS AUX SERVICES

Les dommages subis par les infrastructures et les actifs physiques des institutions exerçant les fonctions gouvernementales de base influent directement sur la performance de ces dernières. Les catastrophes affectent également ces fonctions d'autres manières:

- Changements au niveau du personnel (décès, blessés, déplacements de population, réaffectations) des

institutions responsables de l'exercice de la fonction, non pris en compte dans les dommages. Par conséquent, il conviendra d'effectuer un recensement distinct des effets de la catastrophe sur le personnel des institutions nationales et locales concernées (incluant les déplacements de population, les décès et les handicaps), qui servira à évaluer:

- le coût de l'indemnisation des préjudices causés par l'événement (décès, dommages corporels) à prélever sur le budget de l'État;
- le coût du remplacement du personnel manquant (recrutement de nouveaux employés, nouvelle formation du personnel existant);
- l'effet sur les capacités des institutions à remplir leurs fonctions respectives.

Afin de déterminer le nombre de fonctionnaires manquants ou déplacés ainsi que le nombre et le type d'archives publiques détruites, l'équipe interrogera des fonctionnaires travaillant aux différents échelons du gouvernement et examinera les dossiers administratifs. Elle ventilerá les données par sexe.

- Nécessité d'un niveau de prestation plus élevé et/ou plus complexe qu'habituellement, requérant le recrutement de personnel, l'achat d'équipement supplémentaire, l'utilisation de locaux plus vastes ou l'augmentation du budget de fonctionnement afin de tenir compte d'un niveau d'activité accru ou de l'emploi de prestataires extérieurs, notamment pour la formation du personnel. Dans ce cas, la perte des fonctions est liée au différentiel entre les capacités institutionnelles⁹ et les demandes générées par la catastrophe. En général, les capacités fonctionnelles les plus cruciales pour le relèvement – et les plus susceptibles de subir l'impact de la catastrophe – des institutions exerçant les fonctions de base, sont les suivantes:
 - capacité à évaluer les besoins et à les ventiler par sexe et par âge;
 - capacité à collecter, stocker et gérer les informations;
 - capacité à élaborer des stratégies, des politiques et des plans fondés sur des faits probants;
 - capacité à coordonner des actions multipartites;
 - capacité à communiquer de manière stratégique auprès des citoyens, et ce durablement;
 - capacité à décaisser des fonds au profit de l'aide et du relèvement, au moment opportun et avec intégrité;
 - capacité à rétablir, maintenir ou accroître la collecte de revenus pour renflouer les finances publiques;
 - capacité à réaffecter rapidement les ressources (financières, humaines et techniques) en fonction des priorités d'intervention;
 - capacité à adapter les processus administratifs et de gestion afin d'agir plus rapidement.

⁹ La capacité est définie ici comme l'aptitude des organisations (et non des individus) à mener de manière efficace et performante (en termes de qualité, de rapidité et de coût) des programmes d'action coordonnée visant à atteindre des buts convenus formellement. Une organisation a de la capacité quand elle peut: (i) identifier, planifier, établir des priorités, mettre en œuvre, suivre et tirer les enseignements d'actions spécifiques; (ii) mobiliser, déployer et, si nécessaire, motiver les ressources (biens, personnes, finances et informations) de manière cohérente et permanente, afin de faire progresser les priorités publiques convenues; (iii) amener un système soumis à de multiples contraintes à réaliser collectivement les objectifs convenus.

L'équipe Gouvernance doit également mesurer l'impact des effets sur les fonctions gouvernementales de base sur le relèvement des secteurs et les services fournis par leur intermédiaire, tels que soins médicaux, scolarisation ou matériaux de construction. Par exemple, si la fonction de coordination de l'aide du gouvernement central n'est pas capable d'allouer efficacement l'aide aux principales priorités (thématiques ou géographiques) du secteur de la santé, le relèvement de celui-ci prendra davantage de temps et présentera des lacunes. De ce fait, certaines populations se trouveront peut-être privées d'accès aux services pendant des périodes plus longues que ne le justifient les effets directs de la catastrophe sur ce secteur. Il est possible de procéder à l'évaluation qualitative de ces effets, mais leur valeur chiffrée s'avérera très difficile à déterminer dans la plupart des cas.

Le tableau 7 fournit des exemples d'effets courants des catastrophes sur l'exercice des fonctions gouvernementales de base et sur le relèvement d'autres secteurs. L'équipe Gouvernance devra vérifier que les effets indiqués correspondent à la situation étudiée ainsi que leur ampleur, et collecter des éléments quantitatifs de base pour déterminer le coût de la variation des flux correspondant (voir la section 5).

Tableau 7: Effets courants des catastrophes sur les fonctions gouvernementales de base

Fonction de base	Effets immédiats	Effets secondaires
Gestion du relèvement national	Besoin imprévu de davantage de locaux, de personnel et d'équipement, ainsi que d'une augmentation du budget de fonctionnement. Nécessité éventuelle d'ouvrir ou de rouvrir des bureaux locaux dans les zones sinistrées. Besoin d'un appui politique fort pour assurer la coordination intersectorielle. En fonction de l'ampleur et de la complexité de la catastrophe, l'Organisme national pour la gestion du relèvement ne possédera peut-être pas toutes les compétences requises et aura besoin d'un appui externe. Certains ministères essentiels à l'accomplissement de sa mission (Finances, Planification, Intérieur) seront peut-être dans l'incapacité d'intervenir et auront été endommagés par la catastrophe. L'effet principal pourrait être un retard dans la conception d'une stratégie et d'un plan de relèvement national, essentiels pour obtenir l'appui des donateurs.	Plus la mise en place/l'activation de l'Organisme national pour la gestion du relèvement prendra de temps, plus la probabilité d'un manque de coordination entre les sous-secteurs et entre les institutions nationales/locales responsables de la planification du relèvement sera élevée. Cela pourra également affecter négativement l'acheminement des ressources des donateurs aux régions sinistrées, bien qu'il constitue une priorité globale de la stratégie et du plan. Si cet organe ne possède pas les capacités requises, le plan de relèvement risque d'être de mauvaise qualité, ce qui aura des répercussions sur tous les aspects du relèvement financés par le budget national et les contributions des donateurs. La confiance de la population dans le gouvernement pourra s'en trouver sévèrement érodée.
Gestion de l'aide	Comme ci-dessus, l'afflux soudain d'aide financière suite à une catastrophe est susceptible de dépasser les capacités nationales en matière de gestion de l'aide et de nécessiter du personnel, de l'équipement, de l'espace, des logiciels et une formation supplémentaires. Dans les pays dont la gestion des finances publiques laisse à désirer, des mesures réglementaires supplémentaires pourront s'avérer nécessaires pour renforcer la confiance des donateurs. La mise en place rapide d'une nouvelle structure de gestion de l'aide devra peut-être être envisagée.	La mauvaise gestion de l'aide en diminue la capacité de rendement avec pour conséquence des résultats de relèvement médiocres par dollar d'aide investi (reconstruction, amélioration des moyens de subsistance). Les donateurs préféreront acheminer l'aide en dehors des circuits et des plans du gouvernement, ce qui augmentera le risque de double emploi ou d'« orphelins de l'aide » (c.-à-d. des zones ou des domaines thématiques dont les besoins de relèvement ne sont pas couverts). La confiance de la population dans le processus de relèvement, notamment dans le rôle des organisations d'aide, risque d'en souffrir, ce qui pourrait engendrer des troubles.

Fonction de base	Effets immédiats	Effets secondaires
Gouvernance locale	<p>En raison de dommages directs et/ou de capacités limitées, les collectivités territoriales se trouvent dans l'incapacité d'évaluer rapidement ou avec suffisamment de fiabilité les besoins des communautés sinistrées, de concevoir des plans de relèvement local aptes à coordonner la participation des secteurs, de procéder à la reconstruction ou de communiquer clairement à la population des informations sur les plans de relèvement. Il faut procéder d'urgence à la réparation des infrastructures, à l'acquisition d'équipement, au remplacement ou à l'embauche de personnel, à l'augmentation des budgets de fonctionnement, etc.</p> <p>La capacité à percevoir les revenus locaux étant également touchée, la réduction de la base d'imposition grève les budgets locaux et accroît le recours à l'endettement. La prestation des services relevant directement de la responsabilité des collectivités territoriales diminue.</p>	<p>Interventions sectorielles moins en phase avec les besoins locaux, duplications possibles, lenteur de la mobilisation des communautés, risque de conflit en raison des difficultés de communication entre les communautés et les fournisseurs de l'aide/les institutions centrales, en l'absence de collectivités territoriales efficaces pour jouer le rôle d'intermédiaires</p> <p>Une gestion irresponsable par les collectivités territoriales des fonds destinés au relèvement (publics ou aide) peut perturber l'efficacité du processus de relèvement et troubler la paix sociale, et risque de ramener la prise de décision dans le giron de l'État.</p>
Garantie de l'État de droit	<p>Les dommages subis par les établissements judiciaires, policiers et pénitentiaires risquent d'entraîner une hausse de la criminalité et du désordre et accroissent les risques pour les groupes vulnérables (les femmes notamment). Les forces de police risquent d'être débordées par la crise. Les services judiciaires sont pris d'assaut pour renouveler les documents manquants, trancher les litiges fonciers (plus nombreux après les catastrophes, notamment dans les régions où les droits de propriété sont informels) et protéger les populations à risque (p. ex., veuves, orphelins, personnes déplacées).</p>	<p>L'incapacité à rétablir rapidement l'ordre dans les régions sinistrées entrave la mise en œuvre des projets de relèvement, ralentit le redressement des activités économiques (du fait de son impact sur la mobilité des biens et des personnes et sur les investissements) et rend la situation encore plus difficile pour les populations éprouvées, notamment les femmes et les enfants. Le manque d'efficacité du renouvellement des pièces d'identité risque de restreindre l'accès des individus aux prestations fournies par le gouvernement/l'aide ainsi qu'à leurs héritages et la non-résolution des litiges fonciers décourage l'investissement dans la reconstruction.</p>

Les effets ci-dessus se feront sentir à l'échelle nationale et locale. Au niveau local, une ventilation en fonction des divisions administratives des zones concernées s'impose. Il faudra peut-être également prendre en compte les unités des collectivités territoriales extérieures à la région touchée lorsque l'afflux de réfugiés surcharge les communautés voisines épargnées qui les accueillent (p. ex., Haïti en 2010).

EFFETS SUR LA GOUVERNANCE DES FONCTIONS DE BASE

Participation inclusive: l'équipe Gouvernance doit évaluer l'impact de la catastrophe sur la capacité de toutes les institutions étudiées à remplir leurs tâches avec une participation suffisante et inclusive des bénéficiaires et d'autres secteurs de la société (société civile, secteur privé, autorités traditionnelles, etc.) en fonction de la pertinence de leur participation. En général, la phase post-catastrophe crée des opportunités (et une demande) de participation accrue. L'expérience montre également que la participation garantit une meilleure qualité de la reconstruction, du relèvement et du renforcement de la résilience à long terme. Dans les pays possédant une expérience et une pratique limitées de la prise de décision participative, cette demande de participation post-catastrophe ne peut être satisfaite par les institutions étatiques nationales et locales qu'au prix de sérieux efforts du gouvernement et des donateurs en matière d'élaboration de politiques et de renforcement des capacités. Lorsque les processus participatifs sont déjà bien ancrés politiquement et institutionnellement, il est plus facile de les activer après une catastrophe parce que les mécanismes et les compétences sont mobilisables immé-

diatement. Dans tous les cas, la mise en place et le renforcement de la participation au relèvement pèseront sur le budget global du relèvement, puisque la gestion des processus de prise de décision participatifs requiert davantage de temps des fonctionnaires, de logistique, d'équipements et d'autres dépenses de fonctionnement. Les catastrophes peuvent susciter de l'empathie vis-à-vis des populations très fragiles de la part des institutions et du grand public, mais aussi déclencher des attitudes plus égocentriques, chez les individus comme dans les communautés et les petites régions. L'inclusion des groupes marginalisés et vulnérables (plutôt que de s'en tenir à une vague « participation ») passe par une volonté politique forte aux niveaux national et local, que les fournisseurs de l'aide peuvent contribuer à catalyser. Il est également important d'accroître les investissements dans le renforcement des capacités (p. ex., élaborer des plans de relèvement tenant compte des questions de genre) et dans des programmes de sensibilisation du public aux besoins des populations les plus durement touchées et les plus vulnérables après la catastrophe, ainsi qu'aux raisons pour lesquelles il convient de cibler les bénéficiaires de l'aide, notamment pendant la phase de relèvement.

Responsabilité: les périodes de crise peuvent mettre à rude épreuve les cadres de responsabilité du pays, compte tenu du besoin pressant d'accélérer la prestation des services (ce qui nécessite des raccourcis dans les procédures administratives relatives aux dépenses publiques) et de l'afflux brutal d'aide, alors que l'appareil administratif de l'État (et très certainement celui des collectivités territoriales) est affaibli par la catastrophe. Néanmoins, les attentes en matière de transparence et de responsabilité dans la gestion des fonds publics destinés à la reconstruction et au relèvement sont élevées, tant dans le public que chez les donateurs qui octroient un appui budgétaire ou d'autres formes de soutien financier au relèvement par l'intermédiaire des systèmes nationaux. Comme pour la participation, les pays où préexistent des cadres robustes et qui ont fait preuve de responsabilité seront mieux à même de répondre à la hausse de la demande en dépit de capacités affaiblies. En revanche, dans les pays aux antécédents douteux en matière de gestion des finances publiques, il conviendra de prendre des mesures vigoureuses pour étouffer la corruption, avec pour conséquences un relèvement plus lent des communautés sinistrées et peut-être des désordres sociaux et politiques si la mauvaise gestion des institutions étatiques est dénoncée. Ces mesures pourraient nécessiter de s'adjoindre les services d'auditeurs externes et d'experts en gestion financière, de créer des systèmes administratifs distincts pour la gestion de l'aide au relèvement (p. ex., Haïti en 2010) et de renforcer la communication auprès du public par le biais de campagnes dans les médias, entre autres.

Encadré 1: Finances, planification, perception des revenus, comptabilité et audit

Les catastrophes exercent un impact marqué sur les finances, la planification et la comptabilité du gouvernement parce qu'elles contraignent les ministères de la Planification et des Finances à élaborer et à approuver de nouveaux dispositifs, ainsi qu'à suivre la performance des organisations exécutantes. En outre, elles renforcent la pression sur d'autres fonctions d'appui telles que la comptabilité et l'audit. Il convient également de mesurer l'effet des catastrophes sur la perception des revenus aux niveaux central et local à court et long terme. En effet, ces événements creusent les déficits budgétaires en raison non seulement de la hausse des dépenses (appui au relèvement oblige), mais aussi de la baisse importante des recettes (taxes, impôts, redevances, services) due à la destruction des biens mobiliers et immobiliers, au ralentissement de l'économie et à la progression du chômage. De plus, des réductions d'impôt sont habituellement consenties aux familles sinistrées. Il faut mesurer immédiatement l'effet de la baisse des revenus sur la capacité des grandes institutions à maintenir leurs effectifs et à poursuivre leurs activités. L'exemple ci-dessous illustre l'importance des questions de gestion des finances publiques dans les contextes post-catastrophe.

Promouvoir la transparence des activités de relèvement, Aceh, Indonésie

Le président de l'Agence de réhabilitation et de reconstruction de la région et de la communauté d'Aceh (BRR) a affirmé sans détour son engagement en faveur d'un emploi transparent et responsable de toutes les ressources émanant des pourvoyeurs d'aide et du gouvernement. Joignant le geste à la parole, il a créé une unité de lutte contre la corruption et demandé au PNUD de l'aider à mettre en place la base de données sur le relèvement d'Aceh-Naas (RAND). Bien qu'elle ne soit devenue opérationnelle qu'environ sept mois après la catastrophe, elle s'est avérée très utile au suivi de l'ensemble des programmes et des projets d'aide. Elle tient compte des ressources nationales et de l'aide internationale et s'efforce de faire correspondre les besoins et l'offre. Une base de données géospatiale de toutes les habitations construites (avec photographies et coordonnées géographiques) a également été élaborée, puis élargie à d'autres biens. L'analyse « Héritage du tsunami » de 2009 a constaté que cette mesure – et d'autres – avaient rendu le relèvement plus « étanche ». Ce rapport a également reconnu que la désignation précoce de points focaux des réclamations et l'allocation d'un budget suffisant au traitement des dossiers ont joué un rôle crucial dans le signalement des abus et de la corruption et permis aux communautés sinistrées de comprendre et d'utiliser ces mécanismes. Le système RAND est en cours d'adaptation en vue d'une utilisation nationale, afin d'améliorer l'efficacité de l'aide à long

EFFETS SUR LES RISQUES ET LES VULNÉRABILITÉS

Les scénarios post-catastrophe accroissent les risques préexistants d'incapacité des institutions à fournir des biens et des services publics adaptés aux besoins réels des populations de manière participative, inclusive et responsable. Pendant la phase de relèvement, le risque d'exclusion ou de traitement non équitable de certaines régions et/ou de certains groupes de la société peut également augmenter en cas de marginalisation antérieure due à la déficience des systèmes de gouvernance, notamment dans les fonctions gouvernementales de base. Les catastrophes peuvent aviver la concurrence pour l'assistance vitale et l'aide au relèvement entre régions et groupes et aggraver la situation des économies politiques allant à l'encontre d'un relèvement efficace et équitable pour les plus touchés. Les catastrophes sont également propices à toutes sortes d'activités criminelles et exposent les populations fragiles, et notamment les femmes les jeunes enfants, à des risques accrus. Bien qu'il soit difficile d'évaluer quantitativement l'augmentation des risques due à la mauvaise gestion des fonds publics, à la violence

et aux troubles, à l'exclusion, etc., il est possible de prendre des mesures d'atténuation dont le coût devra figurer dans le plan et le budget de relèvement. (Voir les paragraphes précédents concernant la transparence, la restauration de l'État de droit et de l'ordre public, le renforcement du réseau de protection des groupes vulnérables, etc.).

ESTIMATION DE LA VALEUR DES EFFETS D'UNE CATASTROPHE

La conversion en valeur numérique des effets d'une catastrophe sur les fonctions gouvernementales de base peut s'avérer difficile compte tenu de l'intangibilité de certains d'entre eux sur la gouvernance. Par exemple, comment monétiser le risque accru de mauvaise gestion des fonds publics ? Il est tout aussi difficile d'estimer la valeur des effets secondaires induits sur le relèvement des sous-secteurs (p. ex., santé, éducation, agriculture, etc.) des contraintes post-catastrophe pesant sur l'exercice des fonctions de base. Néanmoins, le recours à la méthodologie d'évaluation des pertes et dommages (DaLA) permet de définir des postes de coût génériques qui aident l'équipe Gouvernance à convertir l'évaluation des effets en valeur monétaire, comme le présentent en détail les sections suivantes. La méthode de calcul des coûts des pertes et dommages est décrite de manière plus approfondie dans des notes d'orientation distinctes (Banque mondiale, 2010).

Concernant la variation des flux financiers, il convient, comme pour les dommages, d'établir une distinction entre secteurs public et privé/société civile pour sélectionner les bénéficiaires de l'effort de relèvement et de reconstruction.

VALEUR ÉCONOMIQUE DE LA DESTRUCTION TOTALE/PARTIELLE DES INFRASTRUCTURES ET DES BIENS

La détermination de cette valeur repose sur l'analyse des dommages détaillée à la section 4.1. La procédure est la suivante:

- a) Déterminer l'ampleur des dommages subis par chaque fonction gouvernementale de base et organiser des visites d'échantillonnage pour obtenir des exemples et des données secondaires.
- b) Effectuer une enquête et rassembler des données approfondies pour les fonctions les plus touchées. Par exemple, si la catastrophe n'a pas frappé la capitale et les locaux du gouvernemental central, l'équipe Gouvernance peut se consacrer entièrement aux antennes locales des ministères, aux collectivités territoriales et au système policier et judiciaire dans les zones sinistrées.
- c) En principe, l'évaluation des dommages s'effectue bâtiment par bâtiment. Elle s'appuie habituellement sur des estimations détaillées de la superficie des infrastructures endommagées (toitures, planchers, murs, etc.) qui indiquent le coût unitaire moyen des réparations au mètre carré. En général, le nombre relativement faible de bureaux de l'administration publique permet de réaliser une enquête exhaustive. Par conséquent, il ne devrait pas s'avérer nécessaire d'extrapoler les données afin d'obtenir des valeurs indirectes (tels que dommages subis par les habitations) comme cela se fait parfois pour les points de prestation de services (écoles, établissements de santé). Concernant l'équipement et les autres biens mobiliers, il est possible de se référer à des inventaires antérieurs (le cas échéant) ou d'obtenir une

approximation basée sur les effectifs de l'administration et le type d'activité. Les données relatives aux actifs liquides seront obtenues auprès du personnel administratif ou issues d'archives financières ayant échappé à la catastrophe. Les documents officiels, les archives et les dossiers perdus ne peuvent faire l'objet que d'une évaluation qualitative.

Tableau 8: Valeur économique des dommages

Type	Poste de coûts	Mode de calcul
Destruction totale des bâtiments	Coût de remplacement	Coût unitaire de la reconstruction intégrale des bâtiments (à leur état antérieur à la catastrophe)
Bâtiment administratif partiellement endommagé	Coût des réparations	Coût unitaire des réparations des locaux administratifs partiellement endommagés, basé soit sur une évaluation détaillée soit sur un pourcentage du coût total de la reconstruction si le nombre de bâtiments est élevé
Équipement, véhicules et fournitures	Coût de remplacement par un équivalent neuf (sauf pour les véhicules si leur réparation est possible et moins onéreuse que leur remplacement)	Coût unitaire du remplacement de l'équipement et du mobilier Coût unitaire de la réparation des véhicules Coût unitaire du remplacement des fournitures de bureau (sur la base du budget de fonctionnement annuel de l'administration concernée)
Actifs liquides	Montant perdu	Consulter les dossiers financiers les plus récents ou interroger le personnel comptable. En cas d'impossibilité, recourir à une moyenne basée sur les données de l'année précédente

VALEUR DES VARIATIONS DES FLUX FINANCIERS DUES À DES CHANGEMENTS DANS L'EXÉCUTION DES FONCTIONS ET DES SERVICES ET DANS L'ACCÈS AUX SERVICES

Les flux financiers du secteur risquent de changer en raison de carences temporaires en termes d'infrastructures, de biens et de personnel, mais aussi du fait de l'apparition de nouvelles demandes ou d'attentes plus fortes en matière d'exercice des fonctions gouvernementales de base, dans l'optique de soutenir les sous-secteurs ainsi que les populations et les territoires touchés. L'estimation de ces variations s'appuie sur les niveaux des coûts opérationnels de l'exercice des fonctions gouvernementales observés après la catastrophe, y compris les autres services gouvernementaux locaux non couverts par les sous-secteurs. On note habituellement une hausse des dépenses par rapport aux dotations budgétaires normalement allouées aux administrations concernées ainsi qu'une baisse des revenus. Le tableau ci-dessous fournit des exemples types de ces variations applicables à chaque fonction de base, en fonction de la nature de la catastrophe et de ses effets escomptés sur chaque fonction.



Tableau 9. Valeur des variations de flux financiers dues à des changements dans l'exercice des fonctions et la prestation des services

Type	Détails	Base de calcul
1. Augmentation des dépenses suivantes:		
Infrastructures	Opérations de déblaiement (gravats, boue et autres matériaux dangereux sur le site des locaux détruits ou endommagés)	Coût unitaire par m ³ de gravats à transporter jusqu'à la rue adjacente où ils seront enlevés. Coût du transport et de l'élimination des gravats inclus dans l'évaluation menée par le secteur Environnement
Locaux	Mise en place de locaux temporaires pour les administrations essentielles très endommagées (dont prisons, commissariats de police, tribunaux) et/ou agrandissement des locaux existants pour faire face à la demande accrue (et donc à l'augmentation des effectifs) Achat de bureaux, d'équipement et de véhicules supplémentaires; amélioration de la connectivité pour répondre à la hausse de la demande	Valeur marchande de la location de bureaux ou de l'achat de baraquements préfabriqués. Coût d'aménagement des nouveaux locaux temporaires. Le cas échéant, il est possible d'utiliser des locaux gouvernementaux vacants pour répondre aux besoins d'espace supplémentaire. Seul le coût de l'aménagement est à prendre en compte. Valeur marchande de l'équipement et des autres biens mobiliers requis
Personnel	Recrutement et initiation (si nécessaire) pour les nouveaux embauchés (CDD ou CDI) afin de remplacer le personnel manquant et/ou de faire face à l'augmentation de la demande Redéploiement de personnel en provenance d'autres administrations Versement d'indemnités au personnel blessé ou prestations d'assurance-vie aux familles du personnel décédé	Coûts de recrutement calculés en heures (minutes) de travail du personnel des ressources humaines ou coût d'un cabinet de recrutement extérieur (le cas échéant) Augmentation des charges salariales due au recrutement d'employés supplémentaires (par rapport à la situation pré-catastrophe) et/ou des salaires (pour tenir compte des conditions de vie difficiles) Coût des frais de séjour payés aux fonctionnaires détachés dans les régions sinistrées Calcul des prestations à verser conformément aux règlements de la fonction publique basé sur le recensement des employés blessés/décédés Coût de la formation d'initiation des nouveaux embauchés
Budgets de fonctionnement	Coûts relatifs à l'énergie, aux fournitures, aux déplacements, au carburant, aux réunions, à la communication et autres coûts de fonctionnement excédant le budget pré-catastrophe du fait des contraintes logistiques engendrées par la catastrophe et/ou de la nécessité d'augmenter le niveau de prestation des services de la fonction (p. ex., besoin accru de coordination de l'aide ou de maintien de la sécurité dans les zones sinistrées)	Hausse des coûts mesurée en comparant les budgets de fonctionnement locaux et nationaux pré- et post-catastrophe, compte tenu de l'impact de l'augmentation des niveaux escomptés de prestation de services et des coûts unitaires des différents postes de dépenses (p. ex., hausse des prix du carburant induite par la catastrophe)
Documents et archives électroniques	Coût de réédition des documents (si des données de sauvegarde existent) basé sur le temps, les services, les fournitures nécessaires	Nombre estimé de journées de travail pour le remplacement/la récupération + autres fournitures requises

Type	Détails	Base de calcul
2. Variation des flux de revenus		
Revenus des autorités territoriales – Redevances	Pertes de revenus pour les collectivités territoriales (et leurs sous-traitants) dues à l'interruption d'autres services publics locaux (non pris en compte au titre des sous-secteurs), tels qu'enregistrement des titres de propriété (bâtimens, foncier) et des entreprises, amendes pour infraction routière, frais de stationnement, frais de délivrance d'autres certificats, coût d'utilisation des équipements sportifs et culturels, etc. Les pertes relatives aux frais de gestion des déchets solides pourront s'appliquer sauf si elles sont déjà prises en compte au titre des infrastructures communautaires.	Sur la base du droit et des pratiques locales, il est possible d'établir la liste des services concernés et de mener une enquête dans les localités touchées pour vérifier où ces services ont cessé, ont diminué ou continuent (mais gratuitement) et évaluer les pertes sur la base des niveaux de perception pré-catastrophe. Les pertes doivent prendre en compte l'éventuelle hausse des redevances liées à d'autres services fournis par les autorités territoriales.
Revenus des autorités territoriales – Taxes et impôts locaux	Coût de l'interruption ou du retard de l'encaissement des taxes et des impôts locaux ou du non-paiement des sommes dues par les contribuables, parce que la catastrophe entrave les capacités de collecte des administrations et/ou parce que les autorités nationales/territoriales ont décrété un allègement fiscal en raison de l'impact de la catastrophe sur le revenu des ménages et des entreprises	Le calcul des estimations peut s'appuyer sur les recettes du dernier exercice avant la catastrophe (avec application d'une hausse basée sur le taux d'augmentation annuel moyen au cours des cinq dernières années).
Revenus des organisations non gouvernementales (ONG) et du secteur privé	Pertes financières des sous-traitants de l'État (ONG, sociétés privées) en raison de la suspension ou de l'arrêt de projets/programmes par les pouvoirs publics dans le domaine de la gouvernance et d'autres secteurs (hors sous-secteurs sociaux/économiques, pris en compte par d'autres équipes). Il pourra s'agir de l'éducation civique, de la sensibilisation, de la mobilisation des communautés, des sports et des loisirs, de la culture, etc.	Paiements à valoir sur les contrats liquidés par l'autorité en charge des marchés publics (directement liés à l'une des fonctions gouvernementales de base)

VALEUR ÉCONOMIQUE DES CHANGEMENTS DANS LES PROCESSUS DE GOUVERNANCE DES FONCTIONS DE BASE

Les effets des catastrophes risquent de fragiliser des paramètres de la bonne gouvernance tels que l'inclusion, la participation, la transparence et la responsabilité. En revanche, les périodes post-catastrophe peuvent aussi donner l'occasion de renforcer leur application à l'élaboration des politiques et à la gestion de l'aide versée au titre du relèvement, tant au niveau central que local. Il est en général impossible d'évaluer les pertes financières liées à la diminution ou à l'augmentation de la participation, de l'inclusion, de la transparence et de la responsabilité, pas plus pendant le PDNA qu'à un autre moment, compte tenu de l'intangibilité de concepts tels que la confiance, la cohésion sociale ou la cohérence institutionnelle (c'est-à-dire la capacité des autorités centrales et territoriales à adopter des politiques de relèvement unifiées)¹⁰.

Le maintien ou la consolidation des composantes de la bonne gouvernance dans la gestion du relèvement, la coordination de l'aide, la gouvernance locale et le maintien de l'État de droit requiert la plupart du temps une

¹⁰ L'évaluation des pertes escomptées du fait de l'emploi corrompu des fonds des pouvoirs publics et des donateurs destinés au relèvement, lui-même découlant de l'affaiblissement des systèmes de responsabilité (après la catastrophe) et/ou d'un environnement plus propice à la corruption (voir 4.3.) est un exercice extrêmement délicat sur les plans politique et technique. En général, ce type de pertes est connu plusieurs mois, si ce n'est plusieurs années, après la distribution de l'aide.

assistance technique, le renforcement des capacités et, éventuellement, des initiatives de responsabilité sociale menées par des groupes de la société civile ou la prestation de services d'audit indépendants. Ces coûts sont considérés comme un besoin de relèvement plutôt qu'une perte, parce qu'un grand nombre de ces activités n'avaient peut-être pas lieu avant la catastrophe et ne sont pas indispensables, stricto sensu, au rétablissement de la fonction gouvernementale concernée. Ainsi, bien que de loin préférable, la participation des communautés à l'élaboration des plans de relèvement ne constitue pas une condition sine qua non de l'allocation des ressources des pouvoirs publics et des donateurs destinées au relèvement.

VALEUR DES CHANGEMENTS LIÉS AUX RISQUES

Les fonctions gouvernementales de base sont exposées à trois risques: (i) la mauvaise gestion des ressources destinées au relèvement; (ii) l'aggravation de l'insécurité et de la violence; (iii) les troubles politiques. En général, seul le deuxième peut être chiffré dans la période suivant immédiatement la catastrophe. Cette valeur pourra comprendre:

- les coûts supplémentaires encourus par les autorités centrales et territoriales pour empêcher l'aggravation du désordre après plusieurs jours de chaos immédiatement après la catastrophe (voir le Chili et Haïti en 2010) et réduire rapidement le niveau de risque. Ils pourront découler du déploiement de policiers/militaires supplémentaires, du positionnement et de l'emploi d'armes et de munitions, de la mise en place de lieux de détention provisoires (à moins que ceux-ci ne figurent déjà dans les pertes de la prestation des services) et des surcoûts engendrés par la comparution rapide des responsables des troubles de l'ordre public devant les tribunaux pendant cette période;
- les coûts des campagnes d'information dans les médias et du porte-à-porte dans les communautés sinistrées (puisque l'accès aux informations diffusées par les médias risque d'être sévèrement limité après une catastrophe) afin de sensibiliser les populations aux mesures de sécurité (p. ex., état d'urgence, couvre-feu, etc.) et de promouvoir des attitudes citoyennes vis-à-vis des biens publics et privés endommagés;
- les coûts des mesures spéciales de protection des groupes vulnérables (femmes, veuves, orphelins, enfants isolés, personnes handicapées) telles que création de lieux d'accueil temporaires, fourniture d'aide sociale, détachement de personnel de sécurité dans les zones à forte concentration, campagnes supplémentaires dénonçant la violence sexuelle et basée sur le genre ainsi que la maltraitance des enfants, meilleur accès à l'aide juridique par l'intermédiaire d'assistants juridiques, etc. (si ces dépenses n'ont pas été prises en compte dans les sous-secteurs Santé, Éducation ou autres). Les coûts supplémentaires du remplacement des pièces d'identité et des titres de propriété, en priorité pour les groupes vulnérables, sont déjà pris en compte dans le poste « coûts de fonctionnement » du tableau 10;
- les pertes encourues par les propriétaires publics et privés de biens pillés après la catastrophe, nécessitant d'enquêter auprès des entreprises, des ménages et des administrations concernés. Attention cependant à ne pas comptabiliser deux fois la perte des biens (une fois en tant que dommage directement lié à la catastrophe et une autre en tant que perte liée au risque).

En général, il est possible d'enrayer rapidement les principaux risques relatifs au respect de la loi et à l'ordre public engendrés par la catastrophe. Cependant, dans les régions où la situation politique et sécuritaire était déjà difficile (p. ex., zones tribales au Pakistan), l'effet déstabilisateur d'une catastrophe majeure pourra perdurer, car la gestion du relèvement par les autorités de l'État risque d'envenimer les troubles politiques préexistants.

ÉVALUATION DE L'IMPACT D'UNE CATASTROPHE

Comme vu à la section 5, les catastrophes peuvent affaiblir considérablement la capacité des institutions de gouvernance à planifier, gérer et suivre le processus de relèvement. Leur impact à long terme sur les fonctions gouvernementales de base dépendra d'un ensemble complexe de paramètres, notamment:

- Le type de catastrophe;
- Les structures et les capacités préexistantes;
- L'économie politique de la gestion du processus de relèvement;
- La part de l'appui aux politiques et à la programmation qui sera consacrée aux fonctions gouvernementales de base;
- Les difficultés supplémentaires susceptibles de surgir après la catastrophe telles que conflit, crise économique ou sociale majeure (p. Ex., Épidémie de grande ampleur) ou bien encore instabilité politique au sein du gouvernement.

La stratégie de relèvement devra reposer sur une analyse d'impact. La gouvernance présente une spécificité par rapport aux autres sous-secteurs en cela que l'impact de la catastrophe pourra prendre davantage de temps à se faire sentir et ne montrera aucun signe avant-coureur contrairement, par exemple, à une détérioration brutale de la situation sanitaire des populations sinistrées. Par conséquent, l'équipe Gouvernance devra élaborer des scénarios d'impact différents lors de la conduite du PDNA et s'appuyer sur les leçons tirées de l'expérience. Le tableau 10 fournit des indications sur l'influence possible du niveau d'intervention sur les différents scénarios d'impact (fondées sur l'hypothèse qu'une catastrophe majeure frappe un pays aux institutions de gouvernance centrales et locales faibles, p. ex. Haïti en 2010) et utilise, à titre de paramètre principal, le niveau d'intervention sous forme de politiques et de programmes.

Tableau 10: Exemples de scénarios d'impact sur les fonctions gouvernementales de base

Fonction de base	Absence d'intervention	Restauration des capacités antérieures uniquement (principalement les infrastructures)	Restauration et développement des capacités
Gestion du relèvement national	Le relèvement est entièrement géré par les secteurs sans stratégie globale. Il en découle d'éventuelles lacunes dans la prise en charge, des duplications et des incohérences, un mauvais emploi des ressources financières et l'absence de communication en direction de la population, avec pour conséquences un relèvement lent et une perte de confiance dans la population et chez les donateurs. Des acteurs externes (donateurs, ONG), aux visions et aux approches hétérogènes, demeurent les principaux acteurs du relèvement.	La planification stratégique autorise une certaine coordination, mais du fait de capacités limitées (personnel et budget insuffisants pour une intervention de l'Organisme national pour la gestion du relèvement au niveau infranational) entravant la mise en place d'un leadership proactif pendant la mise en œuvre, le relèvement souffre d'un effet de cloisonnement, notamment si la gouvernance locale ne bénéficie d'aucun appui. La communication est insuffisante et exerce une influence limitée sur la confiance du public.	La planification, la mise en œuvre et le suivi du relèvement bénéficient d'un leadership national fort, avec une bonne intégration des réponses sectorielles guidées par un plan de développement national et des réformes de la gouvernance à long terme. Les capacités de gestion de crise sont renforcées et des mesures importantes sont prises pour améliorer la résilience nationale face aux catastrophes après la phase majeure du relèvement. Toutes les régions sinistrées ont reçu une aide et les groupes vulnérables ont bénéficié d'un soutien efficace.
Gestion de l'aide	Le dispositif de gestion de l'aide est rapidement débordé par l'afflux d'aide après la catastrophe. L'aide est principalement extra budgétaire et la faible participation du gouvernement aux programmes d'aide entraîne des duplications et des « orphelins ». La prise en compte insuffisante du plan de développement national pendant le relèvement exerce un impact négatif à long terme sur la lutte contre la pauvreté et la réforme du secteur public. Les allégations d'usage pervers de l'aide étrangère abondent.	L'aide officielle fait l'objet d'un suivi mais d'autres sources d'aide (ONG, décentralisées, privées) ne sont pas prises en compte, ce qui restreint l'efficacité de l'aide dans certains endroits. Les systèmes de gestion des informations sur l'aide (AIMS) ne sont pas en mesure de fournir à l'Organisme national pour la gestion du relèvement une analyse en temps réel fiable apte à soutenir son action. Le suivi des programmes financés par l'aide est rudimentaire et incomplet, ce qui rend l'établissement de rapports difficile. Des structures de coordination de l'aide existent mais certaines de leurs composantes ne fonctionnent pas.	L'aide est prise en compte avec précision et exactitude, non seulement au moment de l'engagement des donateurs mais aussi pendant la mise en œuvre. Des comptes rendus réguliers facilitent la communication entre les bénéficiaires, l'État et les donateurs. L'appropriation nationale augmente et une part croissante de l'aide est incluse dans le budget (ou le sera en cas de nouvelle catastrophe). Le gouvernement est également en mesure de décentraliser la gestion de l'aide pour mieux coordonner les flux ne relevant pas de l'aide publique au développement.

Fonction de base	Absence d'intervention	Restauration des capacités antérieures uniquement (principalement les infrastructures)	Restauration et développement des capacités
Gouvernance locale	Les communautés participent peu à la planification et à la gestion de l'aide et, dans la plupart des cas, les plans de relèvement sont conçus au niveau central. Sur le terrain, la coordination entre les secteurs/pourvoyeurs d'aide est faible ou nulle. Certains services sont négligés et la cohésion au sein de la communauté s'effrite. Les revenus locaux demeurent très insuffisants ce qui paralyse davantage les autorités locales et limite leurs capacités d'investissement.	Les autorités territoriales peuvent maintenir une présence visible de l'État pendant la crise et participent à diverses activités de relèvement, mais ne sont pas toutes en mesure de prendre la tête des opérations. Le rôle de chef de file est souvent dévolu à l'Organisme national pour la gestion du relèvement ou aux secteurs. La participation est limitée et non systématique et les femmes/jeunes en sont exclus. La population comprend mal le processus de relèvement. Le redémarrage de la prestation des services par les autorités territoriales demeure dans l'impasse.	Le plan de relèvement prend véritablement en compte les aspirations locales et les objectifs de développement nationaux. Les problèmes de mise en œuvre sont rapidement résolus en raison de la bonne coordination entre les autorités territoriales, les acteurs sectoriels et l'Organisme national pour la gestion du relèvement. Les projets d'aide sont alignés sur les politiques locales (et pas seulement nationales). La confiance de la population dans les autorités territoriales augmente car elle est régulièrement informée des progrès accomplis et en est témoin. Les revenus locaux sont rapidement rétablis et investis.
Maintien de l'État de droit	Le chaos éventuellement engendré par la catastrophe s'installe; la criminalité et les activités illégales se développent dans les régions sinistrées. Les femmes et les enfants ne sont pas en sécurité, les moyens de subsistance et les offres d'éducation diminuent. Les différends mineurs dégénèrent rapidement en conflits et les entreprises hésitent à reprendre leurs activités.	L'ordre est rétabli et la violence ne s'aggrave pas dans les communautés mais l'environnement général demeure difficile pour les femmes et les enfants. Les victimes de violations des droits fondamentaux, notamment de spoliation de leurs biens, ne sont pas adéquatement soutenues. L'accès à la justice n'est pas restauré rapidement et la justice coutumière occupe une place prépondérante.	Non seulement l'ordre est rapidement rétabli dans les rues, mais la sécurité dans les communautés s'améliore par rapport à la situation antérieure grâce à une présence accrue des forces de sécurité et à une cohésion sociale positive après la catastrophe. Les locaux de la police et de la justice sont améliorés. Les autorités et les dirigeants des communautés réagissent avec justesse à la violence sexuelle et basée sur le genre. Les forces de police locales sont mieux préparées à une éventuelle prochaine catastrophe.

L'analyse de l'impact macro-économique sur le secteur de la gouvernance s'intéresse principalement au poids sur les finances publiques des variations des flux économiques et des besoins de relèvement. Ainsi, le budget de l'État aura peut-être à supporter le coût élevé des indemnités versées à un grand nombre de fonctionnaires blessés ou à leur famille en cas de décès, comme à Aceh en 2004. Le manque de recettes locales contraindra par ailleurs l'État, déjà éprouvé économiquement par la catastrophe, à subventionner les autorités territoriales. Pour mesurer l'impact sur les variables macro-économiques, les analyses portent en général sur la performance du produit national brut (PIB), de la balance des paiements et de la fiscalité après la catastrophe.

L'impact sur le développement humain est la différence entre le niveau de développement humain avant et après la catastrophe et imputable directement à l'événement. Il comprend également les déficits cumulés jusqu'à la restauration d'un niveau acceptable de développement humain, ainsi que les pertes en termes de progrès du développement humain totalisées pendant la catastrophe et le relèvement. On entend par impact sur le développement humain les effets de la catastrophe sur la qualité de vie à moyen et long terme mesurée à l'aide de

différents indices (p. ex., indice de développement humain, indice des inégalités de genre et indice de la pauvreté multidimensionnelle). De plus, les huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) peuvent fournir un cadre à l'évaluation macro-économique de l'effet sur le développement humain des dommages provoqués par la catastrophe. Malaisée quel que soit le secteur, la mesure de l'impact à court terme d'une catastrophe sur le développement humain l'est encore plus pour celui de la gouvernance, parce que les effets de la défaillance des systèmes de gouvernance qui en découlent ne se feront sentir qu'à long terme et souvent de manière diffuse et difficilement quantifiable. Cet exercice nécessiterait un minimum de données de référence et d'études, ce qui est inenvisageable dans le cadre d'un PDNA. La seule certitude est que le succès des interventions sectorielles requiert un environnement institutionnel et fiscal favorable et positif, que seules des fonctions gouvernementales de base bien ancrées peuvent assurer. De ce fait, un choc sévère sur tout ou partie de ces fonctions se traduira inévitablement par un ralentissement ou une régression du développement humain.

LIENS INTERSECTORIELS ET THÈMES TRANSVERSAUX

Les liens entre les sous-secteurs et la gouvernance, considérée comme une priorité des fonctions gouvernementales de base dans les contextes post-catastrophe, ont déjà été largement abordés dans le point 2.1 (voir la figure 2) ainsi que dans les sections consacrées aux effets et à l'impact des catastrophes. En résumé :

- La gouvernance est à la fois un thème transversal et un sous-secteur à part entière.
- En qualité de thème transversal, elle est traitée dans les chapitres consacrés aux différents sous-secteurs ainsi que dans le chapitre B du Guide de l'évaluation des besoins post-catastrophe (PDNA). Son rôle principal est l'administration de la prestation des services, depuis le niveau central jusqu'aux exécutants.
- En qualité de sous-secteur, elle englobe les fonctions gouvernementales de base qui créent l'environnement politique, institutionnel et fiscal favorable nécessaire à la mise en œuvre de l'appui au relèvement dans les différents sous-secteurs sociaux et économiques. Elle a pour rôle principal la coordination de la prestation des services par les sous-secteurs à deux niveaux : politiques et financement (rôle du gouvernement central) d'une part et évaluation des besoins, planification et mise en œuvre (rôle des collectivités territoriales et d'autres parties prenantes de la gouvernance locale) d'autre part. Au final, il revient aux fonctions gouvernementales de base, comme aux processus de gouvernance des sous-secteurs, de veiller à ce que toutes les activités de relèvement prennent également en compte les impératifs transversaux de la gouvernance (participation, inclusion et responsabilité).
- Le respect de la loi et le maintien de l'ordre dans les régions sinistrées atténuent rapidement les risques de violence à l'encontre des personnes et des groupes vulnérables et maintiennent l'accès à la justice requis pour régler les litiges liés à la catastrophe (p. ex., problèmes de droits fonciers et de propriété, réparations). Un environnement sûr dans lequel les méfaits à l'encontre des personnes physiques et morales (p. ex., organisations, entreprises, collectivités territoriales) font l'objet d'enquêtes et sont sanctionnés conformément au droit et non à la loi de la foule est propice aux activités de relèvement dans tous les autres sous-secteurs ainsi qu'à la cohésion sociale. Il contribue également à renforcer la confiance des populations sinistrées dans les institutions étatiques.
- Il ne faut pas compter deux fois (au titre des fonctions gouvernementales de base et au titre des sous-secteurs) les dommages subis par les bâtiments publics et la perte des revenus de la prestation des services

encourue par les collectivités territoriales, qui peut s'avérer particulièrement problématique en cas de forte décentralisation des services. C'est pourquoi il est nécessaire de procéder systématiquement à l'analyse préalable du cadre institutionnel de l'État avec les équipes de tous les sous-secteurs afin de définir les aspects des fonctions gouvernementales de base à étudier.

Les thèmes transversaux influant sur le secteur de la gouvernance sont abordés ci-dessous. L'évaluation doit indiquer comment ceux-ci seront gérés dans le cadre du relèvement et déterminer les éventuels arrangements à convenir avec les équipes d'autres secteurs pour s'assurer que la stratégie de relèvement en tienne convenablement compte.

RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHE

Les questions relatives à la réduction des risques de catastrophe devront être intégrées dans l'exercice des fonctions gouvernementales de base, notamment concernant la gouvernance locale.

Tout d'abord, pour que le processus de relèvement « reconstruire en mieux », il est important que les institutions exerçant les fonctions gouvernementales de base comprennent la nécessité et les modalités de l'intégration de la réduction des risques de catastrophe dans le processus de planification et de mise en œuvre du relèvement.

D'autres éléments à prendre en compte au titre de la réduction des risques de catastrophe appliquée à la gouvernance sont suggérés ci-dessous:

- Identification des institutions et des spécialistes techniques nationaux et locaux responsables de la réduction des risques de catastrophe à faire participer au processus de planification du relèvement, afin que celui-ci intègre la réduction des risques de catastrophe et reconstruire en mieux.
- Identification des processus de gouvernance nationaux et locaux qui président à la planification du développement du territoire, du niveau national aux niveaux locaux, et détermination de la meilleure façon d'y intégrer la réduction des risques de catastrophe.
- Identification des besoins en matière d'assistance technique, de ressources humaines, de documents d'orientation et d'autres ressources de renforcement des capacités qui permettront à l'État de mieux intégrer la réduction des risques de catastrophe dans la planification et la mise en œuvre du relèvement de tous les secteurs, ainsi que dans le développement du territoire à long terme.
- Évaluation de la nécessité de mener des études techniques complémentaires dans les zones sinistrées, telles que recensement des dangers et des risques, évaluations de l'impact environnemental et autres approches similaires visant à faciliter la planification de l'aménagement du territoire, dans une optique de durabilité.
- Vérification de l'existence de cadres politiques et juridiques appuyant l'intégration de la réduction des risques de catastrophe dans les processus gouvernementaux de base et les éventuels ajustements pré-requis.
- Évaluation du budget requis pour intégrer la gestion du risque de catastrophe et l'approche « Reconstruire en mieux » et les incorporer aux budgets des autorités nationales et locales.
- Il est essentiel de renforcer les capacités des collectivités territoriales en matière de réduction et de ges-

tion des risques de catastrophe afin qu'elles soient en mesure de diriger le relèvement local et l'approche « Reconstruire en mieux ».

Dans l'optique de cette dernière, l'évaluation doit tenir compte des éléments à mettre en place pour la gouvernance (p. ex., des administrations publiques professionnelles, proactives, modernes et efficaces) et respecter les principes de la bonne gouvernance, à savoir:

- Profiter de la reconstruction ou de la réparation des infrastructures gouvernementales endommagées pour les améliorer
- Améliorer les fonctions du service public et assurer l'efficacité des systèmes de gestion
- Améliorer la prestation des services publics
- Améliorer les dispositifs, les politiques et les procédures institutionnels
- Intégrer systématiquement les questions de genre et mettre en place dans les communautés des mécanismes de gouvernance paritaires

ENVIRONNEMENT

La coordination avec l'équipe Environnement permet d'éviter les doubles comptages lors de l'évaluation des activités de gouvernance en rapport avec ce secteur. Par exemple, les questions environnementales doivent constituer l'un des premiers maillons du processus d'élaboration de la politique de relèvement, ce qui requiert la participation active du ministère de l'Environnement ou d'une instance similaire au mécanisme et au processus de coordination du relèvement national. Les coûts de cette collaboration et des activités de soutien qu'elle implique doivent figurer dans le chapitre consacré à l'évaluation des besoins post-catastrophe du secteur de l'environnement (puisque le ministère de l'Environnement ne fait pas partie des instances participant aux fonctions gouvernementales de base). En revanche, la direction et le contenu de ces activités globales de planification et de coordination des politiques relèvent du sous-secteur Gouvernance. Il en va de même concernant la participation à l'élaboration d'une vision globale du relèvement et à la gestion globale du processus de relèvement de n'importe quel autre sous-secteur. De plus, certains services environnementaux, tels que la gestion des déchets solides et la protection des zones naturelles, peuvent dépendre directement soit de la gouvernance locale (si ces activités constituent une prérogative des collectivités territoriales), soit des infrastructures communautaires et ne doivent pas être pris en compte deux fois.

GENRE

Les systèmes de gouvernance déterminent la relation entre l'État et les citoyens, et les questions de genre influent sur les relations entre les citoyens et l'État. Les mécanismes de gouvernance, qui reflètent la dynamique du pouvoir au sein de la société, déterminent souvent l'aptitude des citoyens à accéder aux services et aux ressources et à demander des comptes à leur gouvernement.

Les règles régissant les relations entre les sexes et la réalité de la vie des femmes empêchent souvent ces dernières de négocier avec l'État, même par l'intermédiaire d'organisations de la société civile. Les pratiques discriminatoires, la violence basée sur le genre ainsi que le travail non rémunéré et informel, constituent quelques-uns des facteurs qui privent les femmes des bénéfices et des effets du processus de relèvement et les empêchent de renforcer leurs capacités et d'exercer leurs droits. Ces obstacles structurels sont souvent aggravés par des

systèmes juridiques indifférents, des politiques publiques inefficaces ainsi qu'une prestation des services et des investissements insuffisants. Les catastrophes peuvent exacerber ces obstacles et en dresser de nouveaux. De ce fait, pour que ces blocages soient pris en compte dans la phase de relèvement, il convient de faire connaître les besoins, les intérêts et les priorités des femmes en matière de prestation de services ainsi que de dispositifs, de politiques et de procédures institutionnels. L'évaluation peut aider à cibler les améliorations à apporter aux fonctions et aux services gouvernementaux de base de manière à réduire les inégalités, à rééquilibrer la programmation et les investissements et à éliminer les préjugés ancrés dans les politiques et les processus publics, qui accentuent l'exclusion des femmes. Il faut également accorder une priorité suffisante à la protection des femmes et des filles contre les risques accrus de violence et de spoliation de leurs biens et de leurs droits de propriété dans la période suivant une catastrophe.

Il est essentiel de promouvoir une meilleure compréhension de l'égalité des sexes au sein des institutions exerçant les fonctions de base, puisque ces entités dirigent l'élaboration des politiques et des plans et garantissent la responsabilité des institutions étatiques. Il convient de lutter contre les préjugés à l'égard des femmes et de mettre en place des mécanismes de responsabilité afin de suivre la qualité et l'impact des investissements publics et de la prestation des services, et de parvenir à un résultat plus équitable pour les femmes. La participation d'organisations de femmes, la tenue de consultations avec les femmes, les filles, les garçons et les hommes lors de l'évaluation et de l'élaboration de la stratégie de relèvement, peuvent aboutir à une prestation des services plus axée sur la demande, mieux ciblée et mieux financée. Il s'agit également d'un élément crucial pour garantir la légitimité et l'efficacité des systèmes de gouvernance (ONU-Femmes, 2012). Il faut aussi mettre l'accent sur la parité dans les programmes de renforcement des capacités destinés au personnel des institutions de gouvernance, qu'elles en soient les fournisseurs ou les bénéficiaires.

GESTION DES CONFLITS

L'équipe Gouvernance doit tenir compte, dans sa conduite de l'évaluation, des conflits internes existants ou potentiels et intégrer des objectifs d'atténuation dans la stratégie de relèvement. Comme pour les autres équipes sectorielles, l'accent doit être mis a minima sur le principe « ne pas nuire », ce qui requiert de gérer les tensions sociales, politiques ou ethniques nationales et locales et de les prendre en compte lors de l'évaluation des besoins et de la planification des stratégies de relèvement. Cependant, dans les contextes potentiellement violents et politiquement fragiles, il est important que chaque évaluation sectorielle se réfère à la section qualitative de l'évaluation de la gouvernance (c.-à-d. l'analyse du processus politique et des risques de tensions socio-politiques suivant une catastrophe) afin de déterminer l'impact possible des processus socio-politiques sur la stratégie de redressement du secteur et vice versa. Comme déjà dit, lorsque le risque de conflit est élevé, l'évaluation des besoins post-catastrophe du secteur de la gouvernance doit évaluer attentivement les capacités en matière de relèvement participatif et identifier les risques d'exclusion, l'exclusion de certains groupes des processus de relèvement ne pouvant qu'exacerber le risque. De même, les mesures de renforcement de la confiance susceptibles d'affermir le contrat social entre les institutions de gouvernance et la population présentent une importance toute particulière, notamment pendant la phase de reconstruction où ces instances affaiblies par l'événement sont difficilement en mesure de répondre aux attentes élevées des citoyens. L'équipe Gouvernance devra indiquer la nature des mesures de renforcement de la confiance et les domaines où elles s'imposent.

STRATÉGIE DE RELÈVEMENT SECTORIELLE

La stratégie de relèvement du secteur de la gouvernance suit les principes directeurs, les objectifs et le processus consultatif de l'évaluation des besoins post-catastrophe globale décrits dans le volume 1. Elle comprendra donc les quatre composantes de base suivantes:

1. Vision et principes directeurs convenus pour le processus de relèvement global du secteur
2. Description des besoins de relèvement du secteur de la gouvernance fondée sur les conclusions de l'évaluation
3. Description du plan de relèvement axé sur les résultats du secteur de la gouvernance
4. Description des dispositions de mise en œuvre

VISION ET PRINCIPES DIRECTEURS

L'élaboration de la vision du relèvement découle d'un processus consultatif (voir ci-après) garantissant le soutien des acteurs clés à la stratégie de relèvement. Ce document guide le processus de relèvement, en définit l'orientation générale et fixe le but global des parties prenantes.

Le but du rétablissement des fonctions gouvernementales de base est de permettre la mise en place d'un processus global de relèvement et de reconstruction, intégré et cohérent, qui puisse apporter des améliorations concrètes, en temps voulu, aux conditions de vie des populations sinistrées, notamment en termes de sécurité. Il respecte les principes fondamentaux d'inclusion et d'intégrité. Le relèvement de l'État (fonctions gouvernementales de base) vise à renforcer l'appropriation et le leadership par celui-ci de la planification et de la mise en œuvre du relèvement dans tous les domaines d'intervention, notamment si des acteurs extérieurs ont été jusque-là à la tête des missions humanitaires. Il a également pour objectif de remédier à l'impact négatif des catastrophes sur les institutions de base des systèmes de gouvernance nationaux et locaux et, ce faisant, d'améliorer la robustesse des infrastructures institutionnelles et la préparation de la coordination, afin de réagir de manière plus efficace et responsable en cas de nouvelle catastrophe. Cependant, il faut également que les efforts d'amélioration de la gouvernance du relèvement consolident le contrat social entre l'État et la société.

La vision du relèvement du secteur de la gouvernance devra être guidée par les objectifs de réforme du secteur public du pays, inscrits dans un (unique) document stratégique et/ou dans le plan de développement national. Si la décentralisation est en cours, elle fournira aussi des paramètres généraux sur lesquels la gouvernance locale devra s'aligner aux fins de relèvement. Enfin, si une réforme des secteurs de la sécurité et/ou de la justice a été entamée, elle permettra de guider la stratégie en matière de rétablissement de l'État de droit dans les régions sinistrées. Le processus de relèvement peut parfois servir à accélérer la mise en œuvre de ces réformes. De fait, l'après-catastrophe offre une occasion inédite, mais limitée et souvent de courte durée, de réformer la gouvernance. En général, la reconstruction génère beaucoup d'enthousiasme et incite les donateurs à se montrer très généreux. De plus, la résistance au changement diminue pendant cette période.

Les contraintes importantes qui pesaient sur la performance des fonctions gouvernementales de base avant la catastrophe doivent être prises en compte et la planification du relèvement doit veiller à les analyser plus en détail, le cas échéant. Cependant, les parties prenantes de l'évaluation doivent réfléchir attentivement avant

d'introduire des réformes institutionnelles et réglementaires ou de viser des améliorations significatives de la responsabilité et de l'efficacité de la gouvernance en peu de temps. Avant toute réforme, il convient de prendre la mesure des réalisations concrètes envisageables dans le contexte d'une stratégie de relèvement post-catastrophe et de bien étudier les économies politiques nationales et locales en vigueur. L'introduction de grandes réformes fonctionne rarement dans ce type de contexte; les gouvernements doivent prendre avec circonspection les incitations de consultants internationaux ou de donateurs influents à introduire de nouvelles politiques ambitieuses, qui s'avéreront peut-être en fait inadaptées ou irréalistes.

Il faut définir les principes directeurs du relèvement du secteur de la gouvernance dont tiendra compte la stratégie de relèvement sectorielle. Ils doivent être convenus par les membres de l'équipe Gouvernance sous la supervision du gouvernement. Quelques exemples de principes directeurs applicables au relèvement du secteur de la gouvernance sont énumérés ci-dessous (voir l'annexe 4 pour en savoir plus):

- L'engagement, l'appropriation et le leadership du gouvernement à tous les niveaux jouent un rôle essentiel dans la réussite du relèvement global; ce processus lui permet de renforcer sa capacité à assumer ce rôle de chef de file.
- La planification du relèvement du secteur de la gouvernance doit commencer très rapidement, compte tenu du rôle décisif de la mise en place de capacités et de systèmes nationaux capables de diriger les interventions de relèvement dès la fin de la phase d'urgence.
- La coordination du relèvement par le pouvoir central doit se doubler d'une responsabilité accrue des institutions de gouvernance locales dans la mise en œuvre des interventions de relèvement et de reconstruction.
- Il convient de promouvoir des dispositifs institutionnels qui facilitent la participation des femmes et des hommes sans distinction d'âge, notamment ceux appartenant aux sous-groupes les plus vulnérables des populations sinistrées, afin de comprendre et de prendre en compte leur expérience de la catastrophe, de même que leurs besoins et leurs priorités en matière de reconstruction et de relèvement.
- Il faut encourager une gestion financière saine, ainsi que la transparence et la responsabilité à tous les échelons de la gouvernance.
- Les fonds doivent être versés aux bénéficiaires les plus déterminés à les utiliser aux fins prévues.
- Il faut inviter la société civile et le secteur privé à nouer des partenariats dans le but de générer des gains de performance et d'efficacité.
- La communication doit servir à sensibiliser les populations à leurs droits pendant les phases de relèvement et de reconstruction.
- Dans les contextes de division politique, il faut répondre aux points de vue divers et sensibles des parties prenantes, notamment du gouvernement.
- Toutes les stratégies concernées (y compris le relèvement) doivent prendre en compte les situations et les risques de conflit afin de promouvoir la cohésion sociale et la stabilité politique.

CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES

L'élaboration de la stratégie de relèvement doit prévoir des consultations similaires à celles de la phase d'évaluation des besoins. La direction du processus de consultation demeure entre les mains de l'équipe sectorielle Gouvernance placée sous la supervision de l'organisme national pour la gestion du relèvement et composée de représentants des institutions clés exerçant les fonctions gouvernementales de base (voir la section 2.4.). L'équipe Gouvernance bénéficie de l'appui d'experts d'organismes des Nations Unies, de la Banque mondiale, de l'Union européenne et d'autres donateurs.

À l'issue de la phase d'évaluation des besoins, un processus de consultation rapide à base d'ateliers permettra d'élaborer la stratégie de relèvement avec toute la célérité requise par l'urgence de la situation:

1. Le processus de consultation relatif à la stratégie de relèvement envisagée commence à l'échelon central et implique de nombreuses institutions de base (ainsi que quelques acteurs de la gouvernance infranationale) et les équipes sous-sectorielles. Les conclusions de l'évaluation des besoins post-catastrophe, les grandes lignes de la stratégie (et ses objectifs clés) et un budget prévisionnel sont présentés. Les principaux donateurs sont habituellement invités, mais il est également possible de les consulter ultérieurement.
2. Une série de consultations est ensuite organisée dans différentes régions sinistrées afin de collaborer plus étroitement avec les collectivités territoriales, la société civile et le secteur privé local.
3. Sur la base des retours d'information des deux premières étapes, l'équipe Gouvernance finalise la stratégie de relèvement, qui sera très probablement intégrée ultérieurement à la stratégie globale regroupant l'ensemble des sous-secteurs et des thèmes transversaux et présentée par le gouvernement aux donateurs et au public.

BESOINS DE RECONSTRUCTION, BESOINS DE RELÈVEMENT ET « RECONSTRUIRE EN MIEUX »

Les besoins de reconstruction et de relèvement sont fonction des conclusions des évaluations et de la stratégie de relèvement globale. Une distinction est établie entre la nécessité de restaurer les fonctions des processus gouvernementaux de base et celle d'en augmenter et d'en améliorer l'exécution afin de dynamiser le processus de relèvement dans tous les secteurs, de renforcer la gestion des risques de catastrophe et de réduire les risques et les vulnérabilités liés à une gestion dévoyée, à la violence et à l'instabilité politique.

Les besoins de reconstruction et de relèvement les plus courants du secteur de la gouvernance sont les suivants:

- Reconstruire et améliorer les locaux et les équipements afin de faire face à la demande accrue de fonctions/services
- Remplacer le personnel manquant et recruter des employés temporaires
- Renforcer les capacités techniques et managériales nécessaires à l'accomplissement des tâches de relèvement cruciales
- Organiser les activités de coordination, de consultation et de sensibilisation

Dans le cas des fonctions gouvernementales de base (mais peut-être pas dans celui des autres sous-secteurs) la restauration de la capacité opérationnelle (locaux, personnel, budget) à des niveaux identiques voire supérieurs, est souvent insuffisante en termes de qualité pour assurer le succès du relèvement, notamment dans les pays dont l'administration publique fonctionnait mal avant la catastrophe et/ou dans ceux confrontés pour la première fois à une catastrophe. La nécessité de renforcer les capacités, dans l'optique de « Reconstruire en mieux », prend alors la première place. En général, dans toutes les catégories de fonctions gouvernementales de base, les capacités suivantes auront peut-être besoin d'un appui sous la forme d'assistance technique et de formation:

- Gestion des informations: collecter davantage de données; gérer des flux d'information plus nombreux; ventiler les analyses (secteurs, zones géographiques, groupes de bénéficiaires, institutions) afin de faciliter l'analyse intersectorielle et spatiale aux niveaux national et local et de soutenir la prise de décision, la planification globale et la coordination
- Planification, notamment la planification intersectorielle intégrée et la planification participative
- Coordination, notamment pour les opérations complexes et les processus multipartites impliquant des acteurs internationaux
- Mise en œuvre et suivi des projets
- Gestion financière responsable, y compris en renforçant les systèmes de suivi financier et les capacités en matière d'audit
- Suivi des progrès accomplis à l'aide d'indicateurs tangibles et de rapports d'avancement (lié à la capacité en gestion des informations)
- Mobilisation des ressources et plaidoyer
- Sensibilisation des populations et marketing social afin de susciter la confiance, de mobiliser les citoyens et d'encourager les attitudes positives vis-à-vis du relèvement (respect de l'État de droit, bénévolat)
- Intégration systématique des questions de genre et respect des engagements en matière de droits fondamentaux
- Prise en compte des conflits
- Sécurité des personnes/citoyens

Le tableau 11 fournit la liste des besoins de reconstruction et de relèvement les plus courants après une catastrophe. En raison de la spécificité des processus et des interventions de la gouvernance, aucune distinction n'est opérée entre les besoins de relèvement des différentes sous-catégories utilisées jusqu'ici pour analyser les dommages et les pertes, à savoir: exercice des fonctions, accès aux fonctions, gouvernance et atténuation des risques. Ces trois catégories ont tendance à se recouper lorsqu'il s'agit de déterminer les besoins de relèvement de la gouvernance, qui impliquent dans la majorité des cas des interventions de renforcement des capacités capables de couvrir ces trois volets.

Tableau 11: Besoins de reconstruction et de relèvement des fonctions gouvernementales de base

Fonction de base	Besoins de reconstruction	Besoins de relèvement
Gestion du relèvement national	Réparation et reconstruction (y compris ameublement et équipement) des locaux des ministères et de l'organisme national pour la gestion du relèvement qui dirigent le processus de relèvement	<p>Mise en place de locaux temporaires (pendant la reconstruction) - Nouveaux locaux si l'organisme national pour la gestion du relèvement est une nouvelle entité (utiliser de préférence un bâtiment existant afin d'aller au plus vite) - Niveaux national/infranational</p> <p>Remplacement du personnel manquant et recrutement d'intérimaires (fonctionnaires d'autres départements, volontaires des Nations Unies, consultants) pour faire face à la forte pression exercée sur les fonctions</p> <p>Renforcement des capacités en matière de planification stratégique et de formulation des politiques de relèvement; intégration systématique des questions de genre; leadership et coordination; communication en direction du public/relations avec les médias; suivi axé sur les résultats et audit financier</p> <p>Mise en place de mécanismes de coordination intersectorielle robustes</p> <p>Organisation de consultations auprès d'acteurs variés (société civile, secteur privé, collectivités territoriales)</p> <p>Création de campagnes d'information sur la stratégie de relèvement et ses résultats, notamment sur les réseaux sociaux</p> <p>Renforcement des capacités des contrôleurs d'État et/ou recours à des cabinets d'audit externes indépendants</p>
Gestion de l'aide	En général, la gestion de l'aide étant hébergée par le service d'un des ministères ou par l'organisme national pour la gestion du relèvement, ses besoins de reconstruction sont couverts dans la première fonction de ce tableau.	<p>Mise en place de locaux temporaires (pendant la reconstruction) et/ou agrandissements et équipement supplémentaire pour faire face à l'augmentation de la demande</p> <p>Remplacement du personnel manquant et déploiement d'intérimaires en renfort</p> <p>Organisation d'une coordination efficace des donateurs et production de supports en vue de la mobilisation des ressources</p> <p>Renforcement des capacités en matière de gestion de l'aide (modalités, suivi et bases de données, efficacité, coordination, relations avec les donateurs et le public, suivi axé sur les résultats et rapports)</p> <p>Développement des TIC et de solutions logicielles</p>
Gouvernance locale	<p>Réparation/reconstruction du siège des autorités provinciales, des districts et municipales; remise en état (y compris véhicules); restauration de la connectivité</p> <p>Remplacement de l'équipement technique requis pour les services des collectivités territoriales non couverts par d'autres sous-secteurs</p>	<p>Mise en place de locaux temporaires (pendant la reconstruction) et/ou agrandissements et équipement supplémentaire pour faire face à l'augmentation de la demande</p> <p>Remplacement du personnel manquant et déploiement d'intérimaires en renfort</p> <p>Appui budgétaire à court terme visant à compenser la perte des revenus locaux (et/ou allègement de la dette ou prêts bonifiés)</p> <p>Renforcement des capacités des collectivités territoriales et des partenaires non étatiques en matière de leadership et de coordination, d'évaluation des besoins et de gestion des données, de planification du relèvement, de processus participatifs, d'intégration systématique des questions de genre, de résolution des conflits, de plaidoyer et de sensibilisation, de gestion financière, de suivi axé sur les résultats</p> <p>Création (ou mise à niveau) de mécanismes participatifs de planification, de mise en œuvre et de suivi</p> <p>Création de campagnes de sensibilisation et d'information sur la mobilisation des communautés, les plans de relèvement et leurs résultats, la réduction des risques de catastrophe et la résilience, notamment sur les réseaux sociaux</p> <p>Mise en œuvre d'initiatives de responsabilité sociale de la société civile visant à suivre l'utilisation de l'aide au niveau local</p>

Fonction de base	Besoins de reconstruction	Besoins de relèvement
Rétablissement de l'État de droit	Réparation/reconstruction des locaux des administrations centrales/locales (ministère de l'Intérieur, police, justice) ainsi que des commissariats de police, tribunaux de district, prisons, bureaux d'état civil, et de l'administration chargée des questions foncières et des droits de propriété Rééquipement des forces de police nationales et municipales en véhicules, armes et munitions	Mise en place de locaux temporaires (pendant la reconstruction) et de locaux supplémentaires dans les endroits sensibles Renforcement de la mobilité des fonctionnaires de l'état civil, des officiers de police et du personnel judiciaire dans les régions rendues isolées par la catastrophe Remplacement du personnel manquant et déploiement d'intérimaires en renfort Renforcement des capacités en matière de police de proximité, de protection des femmes et des enfants (y compris contre le trafic d'êtres humains), de violence sexuelle et basée sur le genre, de résolution des litiges fonciers et liés aux droits de propriété, de droits fondamentaux et de risques (décuplés après une catastrophe) Création de campagnes de sensibilisation, notamment sur les réseaux sociaux, sur les attitudes citoyennes après une catastrophe, le respect de la loi et le maintien de l'ordre, la violence sexuelle et basée sur le genre, la résolution des litiges fonciers et liés aux droits de propriété, etc.

PLAN DE RELÈVEMENT DU SECTEUR DE LA GOUVERNANCE

PRIORITÉS ET CALENDRIER

Il conviendra d'adapter les ambitions à la réalité de chaque pays, à la stratégie de relèvement retenue et aux ressources financières à disposition. Quelques exemples d'objectifs du plan de relèvement du secteur de la gouvernance correspondant aux quatre fonctions gouvernementales de base prioritaires sont présentés ci-dessous:

- a) Efficace et conduite par le pays, la gestion de la reconstruction et du relèvement assure la cohérence des interventions et des investissements dans les différents secteurs, améliore la résilience des communautés et des systèmes et garantit l'emploi responsable des ressources préaffectées du pays et des donateurs.

Les autorités nationales doivent être en mesure d'élaborer un plan stratégique de reconstruction et de relèvement des régions sinistrées sur lequel elles aligneront la planification sectorielle, de mettre en œuvre les programmes et d'en superviser l'exécution par des tiers, de suivre le relèvement et de produire des rapports d'avancement en ayant le souci de la transparence. L'organisme national pour la gestion du relèvement est la pièce maîtresse d'un processus de relèvement robuste pris en charge et dirigé par le pays.

- b) L'aide sous toutes ses formes, notamment l'aide internationale destinée au relèvement, fait l'objet d'une coordination, d'un suivi et de rapports transparents, responsables et présentés dans les délais; elle permet d'atteindre les résultats de relèvement et de développement visés.

Le gouvernement doit créer ou renforcer l'architecture de gestion et de coordination de l'aide afin d'assurer une forte appropriation nationale. En retour, celle-ci contribuera à aligner l'aide au relèvement sur les priorités de développement nationales, favorisera l'harmonisation des stratégies et des modalités des différents donateurs et permettra une utilisation plus performante de l'aide. La gestion de l'aide, qui doit rendre des comptes à la population et aux donateurs, requiert des capacités solides en matière de gestion des informations ainsi que d'excellentes aptitudes en matière de rapports et de communication.

- c) La communauté suit de près et participe à la gestion de la fourniture de l'aide dispensée localement. Cette aide répond directement aux besoins et aux aspirations des populations concernées et les collectivités territoriales en dirigent et en coordonnent la distribution.

Les acteurs locaux doivent évaluer et regrouper les besoins de reconstruction et de relèvement communiqués par les communautés sinistrées; élaborer en conséquence des plans et des initiatives de relèvement avec la participation des communautés; intervenir auprès des ministères sectoriels et de l'organisme national pour la gestion du relèvement afin que les besoins locaux soient entendus; mobiliser des ressources auprès du gouvernement central, des ONG nationales et internationales et des donateurs; coordonner l'assistance extérieure de manière à répondre aux objectifs du plan de relèvement; communiquer efficacement et de manière transparente les efforts de relèvement; promouvoir des attitudes citoyennes positives parmi la population.

- d) Le retour rapide à l'État de droit, à l'ordre et à la sécurité dans les régions sinistrées s'appuie sur le capital social ainsi que sur des mécanismes de prévention de la criminalité et des conflits au sein des communautés. La mise en place d'espaces sûrs permet de rétablir les moyens de subsistance individuels, notamment ceux des groupes particulièrement exposés à la violence et à la maltraitance après la catastrophe.

Les institutions étatiques, et notamment les forces de sécurité, doivent pouvoir restaurer et renforcer rapidement l'ordre public dans les régions frappées par la catastrophe et contenir au maximum les actes de violence à l'encontre des personnes ainsi que le pillage des biens privés et publics. Le gouvernement, les donateurs et la société civile doivent soutenir les mesures sécuritaires axées sur la communauté. Il convient également de rapidement sécuriser à nouveau les lieux publics pour les femmes, les jeunes et les autres groupes vulnérables. Les autorités judiciaires, les collectivités territoriales et la société civile doivent également répondre efficacement aux besoins croissants de remplacement des documents personnels perdus ou détruits, notamment les titres de propriété, et d'arbitrage des multiples litiges liés aux biens fréquents après une catastrophe.

La formulation de la stratégie de relèvement du secteur de la gouvernance se fondera sur un modèle axé sur les résultats détaillant les objectifs convenus et le contenu de chaque intervention. Elle inclura: (i) les besoins prioritaires; (ii) les interventions requises; (iii) les résultats escomptés; (iv) le coût du relèvement; et (v) les résultats visés. Le tableau 13 fournit un exemple de ce processus.

Tableau 12: Exemple de formulation des interventions de relèvement

Besoin prioritaire	Interventions	Résultats visés	Coût	Effets escomptés
Restaurer le fonctionnement de base de cinq collectivités territoriales (guichet + service de planification) dans la province X	<ul style="list-style-type: none"> Ouvrir des locaux temporaires Remplacer le personnel manquant par des consultants locaux Remplacer l'équipement manquant 	Le cabinet du maire et l'équipe de planification disposent d'autant de locaux, de personnel et d'équipement qu'avant la catastrophe.	50 000 USD (réparations/baraquements préfabriqués) 90 000 USD (trois employés par an) 100 000 USD (trois véhicules, matériel informatique et alimentation électrique) Total par autorité territoriale: 240 000 USD	Les collectivités territoriales peuvent commencer à coordonner le processus de relèvement et reprendre la prestation de services de base.
			Total: 1 200 000 USD	

Il convient d'établir l'échéancier des besoins de relèvement du secteur de la gouvernance (court terme, moyen terme, long terme selon le cas), notamment compte tenu de la multiplicité des besoins des secteurs et de l'enveloppe financière limitée. Le chapitre B du présent guide présente des considérations générales relatives à l'établissement des priorités, qui s'appliquent aussi à la gouvernance. Si les zones sinistrées sont en guerre, la prise en compte du conflit et la consolidation de la paix auront également la priorité, notamment concernant le ciblage

géographique. Le tableau 13 fournit un exemple de hiérarchisation des interventions. À noter qu’une distinction est opérée entre les besoins en matière de restauration et ceux relatifs à « Reconstruire en mieux », applicable à un pays victime d’une catastrophe majeure ayant également touché sa capitale (et donc endommagé les institutions du gouvernement central).

Tableau 13: Échéancier des besoins de relèvement du sous-secteur Gouvernance

Fonction	Phase					
	Court terme (0 à 3 mois)		Moyen terme (4 à 18 mois)		Long terme (18 à 36 mois)	
Gestion du relèvement national	<u>Infrastructures</u>	<u>Autres besoins</u>	<u>Infrastructures</u>	<u>Autres besoins</u>	<u>Infrastructures</u>	<u>Autres besoins</u>
	Enlever les gravats Récupérer les archives Installer des bureaux provisoires Remplacer l’équipement essentiel	Publier un décret concernant le mandat de l’organisme national pour la gestion du relèvement Rétablir les effectifs Mettre en place une structure de coordination intersectorielle Mettre en place des capacités de communication Diriger le PDNA Évaluer les capacités Renforcer les capacités en matière de PDNA et de planification	Terminer les réparations et la rénovation des locaux de l’organisme national pour la gestion du relèvement et des ministères qui en ont besoin Terminer le rééquipement Augmenter le nombre ou la superficie des locaux (si nécessaire) Améliorer l’infrastructure TIC	Rétablir les effectifs Communiquer le plan de relèvement au public Recruter du personnel supplémentaire Renforcer les capacités de gestion du relèvement Mener des consultations sur la stratégie de relèvement	Terminer la reconstruction des bâtiments de l’organisme national pour la gestion du relèvement et des ministères (le cas échéant) en intégrant des mesures de réduction des risques de catastrophe	Communiquer les résultats du relèvement au public Renforcer les capacités en matière de gestion des risques de catastrophe et renforcer la résilience nationale à long terme S’appuyer sur l’expérience en matière de réponse aux catastrophes Créer un réseau avec des plateformes internationales de gestion des risques de catastrophe et mettre en place un échange Sud-Sud
Gestion de l’aide	<u>Infrastructures</u>	<u>Autres besoins</u>	<u>Infrastructures</u>	<u>Autres besoins</u>	<u>Infrastructures</u>	<u>Autres besoins</u>
	Enlever les gravats Récupérer les archives Installer des bureaux provisoires Remplacer l’équipement essentiel	Rétablir les effectifs Créer un système de gestion des informations sur l’aide (AIMS) Évaluer les capacités de l’instance de gestion de l’aide Renforcer les capacités en matière d’échange d’informations et de gestion organisationnelle	Terminer les réparations et la rénovation des locaux de l’instance de gestion de l’aide Terminer le rééquipement Augmenter le nombre ou la superficie des locaux (si nécessaire) Mettre à niveau l’infrastructure TIC	Rétablir les effectifs Acquérir et utiliser un logiciel AIMS Coordonner le relèvement avec les secteurs et les collectivités territoriales Organiser des consultations avec des acteurs humanitaires et du développement Recruter du personnel supplémentaire Renforcer les capacités en matière de gestion de l’aide	Terminer la reconstruction des locaux de l’instance de gestion de l’aide (le cas échéant) en intégrant des mesures de réduction des risques de catastrophe	Communiquer au public les résultats relatifs à l’efficacité de l’aide dans les rapports de l’organisme national pour la gestion du relèvement Renforcer les capacités en matière de gestion de l’aide S’appuyer sur l’expérience en matière de réduction des risques de catastrophe Créer un questionnaire de satisfaction à l’intention des utilisateurs des services Créer un réseau avec des plateformes internationales d’efficacité de l’aide et mettre en place un échange Sud-Sud

Fonction	Phase					
	Court terme (0 à 3 mois)		Moyen terme (4 à 18 mois)		Long terme (18 à 36 mois)	
Gouvernance locale	<u>Infrastructures</u> Enlever les gravats Mettre en place des locaux provisoires Remplacer l'équipement essentiel (mobilité, communication, électricité)	<u>Autres besoins</u> Restaurer la communication avec le gouvernement central Rétablir les effectifs Rétablir les transferts budgétaires (en cas d'interruption) Recenser les vulnérabilités Recenser les capacités de la société civile et du secteur privé Évaluer les capacités Renforcer les capacités en matière d'évaluation des besoins et de planification	<u>Infrastructures</u> Terminer la réparation des dommages subis par les bâtiments officiels Remplacer l'équipement des autres services des collectivités territoriales Mettre en place des locaux provisoires supplémentaires (si nécessaire) Améliorer l'infrastructure TIC	<u>Autres besoins</u> Rétablir les effectifs Plaider en faveur de l'inclusion des besoins locaux dans le plan national Mettre en œuvre des mesures budgétaires pour compenser la perte des revenus fiscaux des collectivités territoriales Recruter des intérimaires Coordonner les interventions locales Renforcer le dialogue national/local Renforcer les processus participatifs dans les communautés Renforcer les capacités en matière de gestion du relèvement	<u>Infrastructures</u> Terminer la reconstruction des complexes administratifs des collectivités territoriales en intégrant des mesures de réduction des risques de catastrophe	<u>Autres besoins</u> Restaurer les recettes locales, notamment les taxes et impôts Renforcer les capacités en matière de gestion des risques de catastrophe ainsi que la résilience à long terme des communautés S'appuyer sur l'expérience en matière de réponse aux catastrophes
Rétablissement de l'État de droit et de l'ordre	<u>Infrastructures</u> Enlever les gravats Mettre en place des locaux provisoires Remplacer l'équipement essentiel (électricité, mobilité, communication, armes)	<u>Autres besoins</u> Rétablir les effectifs Évaluer les risques pour les citoyens Déployer des forces de sécurité supplémentaires Renforcer les capacités en matière de maintien de la sécurité dans les régions sinistrées Dispenser une formation sur les droits fondamentaux et la prévention de la violence sexuelle et basée sur le genre	<u>Infrastructures</u> Terminer la réparation des bâtiments de la police et de la justice Remplacer les autres équipements Mettre en place des locaux provisoires supplémentaires (si nécessaire) Améliorer l'infrastructure TIC	<u>Autres besoins</u> Rétablir les effectifs Remplacer les papiers d'identité et les titres de propriété perdus Régler les litiges relatifs aux biens Mener des campagnes de prévention de la violence sexuelle et basée sur le genre/maltraitance des enfants Renforcer les structures assurant la sécurité des citoyens Renforcer les capacités en matière de police de proximité	<u>Infrastructures</u> Terminer la reconstruction des nouveaux locaux de la police/justice en intégrant des mesures de réduction des risques de catastrophe	<u>Autres besoins</u> Remplacer les papiers d'identité et les titres de propriété perdus Mener des campagnes de prévention de la violence sexuelle et basée sur le genre Renforcer les capacités en matière de riposte rapide des forces de sécurité après une catastrophe Soutenir les initiatives d'assistance juridique S'appuyer sur l'expérience en matière de réponse aux catastrophes

Fonction	Phase					
	Court terme (0 à 3 mois)		Moyen terme (4 à 18 mois)		Long terme (18 à 36 mois)	
				Dispenser une formation sur les droits fondamentaux et la violence sexuelle et basée sur le genre aux fonctionnaires de police et de justice Soutenir les initiatives d'assistance juridique		

Remarque: les besoins en rouge s'inscrivent dans la stratégie « Reconstruire en mieux ».

CALCUL DES COÛTS

L'estimation des coûts du relèvement et de la reconstruction englobe les dépenses à engager pour réparer ou remplacer les infrastructures et les biens endommagés des institutions exerçant les fonctions gouvernementales de base. Il convient également de financer le rétablissement des activités (équipement, personnel, logistique), l'assistance technique et la formation requises pour appuyer leurs capacités en matière de gouvernance et de gestion, ainsi que l'appui à la coordination, à la consultation et à la communication. Le budget total doit être réaliste et tenir compte du budget global existant de ces institutions ainsi que de leur capacité d'absorption. Les coûts relatifs à la gouvernance doivent être présentés séparément pour chaque fonction gouvernementale de base.

L'écart entre l'impact économique et le coût de la réponse envisagée doit demeurer raisonnable. Lors des conférences de mobilisation de fonds organisées après une catastrophe, les partenaires du développement annoncent en général le montant de leur contribution sur la base de l'effet total, c.-à-d. de la valeur des dommages et de la variation des flux financiers. Cependant, l'expérience montre que les investissements visent majoritairement la réparation des dommages et que la part du financement à consacrer à l'amélioration de la gouvernance, de l'accès, de la participation et de la responsabilité est habituellement faible. En l'absence de conflit antérieur, les aspects en rapport avec l'État de droit risquent de ne pas être jugés prioritaires. Par conséquent, le calcul du coût des interventions relatives à la gouvernance doit demeurer réaliste. Il est essentiel de leur accorder une priorité suffisante afin de garantir au moins une capacité nationale acceptable en matière de gestion du relèvement, de coordination de l'aide et de gouvernance locale. Dans le même temps, les gouvernements nationaux et les partenaires du PDNA devront avancer des arguments convaincants pour favoriser la prise en compte de la gouvernance, sachant que sans des institutions et un contexte de gouvernance fiables et favorables, l'efficacité des investissements sectoriels et l'appropriation nationale du relèvement risquent d'être compromises.

Le calcul du coût des infrastructures est relativement simple. Son approche, de type ascendant, fait appel à la méthodologie et aux outils de l'évaluation des dommages et des pertes, car le coût de la reconstruction est égal à celui des dommages. En outre, il conviendra éventuellement d'inclure les coûts supplémentaires du renforcement de la résistance des bâtiments administratifs afin d'en assurer l'intégrité structurelle et d'en maintenir le plein fonctionnement en cas de nouvelle catastrophe. Ce surcoût prend souvent la forme d'un pourcentage du coût initial du bâtiment. Les locaux des fonctions gouvernementales de base ne devant pas répondre à des spécifications particulières et coûteuses, contrairement aux hôpitaux, aux écoles ou aux centrales électriques, l'équipe Gouvernance doit pouvoir établir sans trop de difficulté des normes nationales de calcul du coût de la réparation des infrastructures des institutions gouvernementales de base.

En principe, il doit également exister des coûts unitaires standards nationaux pour des bâtiments courants tels que les commissariats de police, les tribunaux et les prisons. En revanche, tous les pays n'appliquent pas les bonnes pratiques de conception visant à respecter les droits fondamentaux des victimes, des suspects et des prisonniers. Dans la mesure du possible, le calcul du coût de la réparation et de la reconstruction des infrastructures du secteur État de droit dans l'optique de « reconstruire en mieux » doit tenir compte des frais occasionnés par un respect plus strict des normes axées sur les droits fondamentaux applicables à ce type d'établissements, en sus de ceux liés à la gestion des risques de catastrophe.

Le calcul du coût des besoins en matière de prestation des services, d'accès aux services, de gouvernance et d'atténuation des risques inclut principalement des dépenses « immatérielles » (ressources humaines, assistance technique, formation, contrats de service et logistique). Le mode de calcul de ces dépenses est très proche de celui du budget des programmes de développement. En principe, les principaux donateurs nationaux sont en mesure de fournir le coût unitaire de ce type d'activités. Concernant les ressources humaines, la rémunération du personnel ne doit être incluse que si elle excède les montants antérieurs à la catastrophe. En général, le personnel intérimaire perçoit un salaire supérieur à celui des fonctionnaires permanents et la plupart des États disposent de grilles de salaires pour les contrats de courte durée. Les contrats des intérimaires ne doivent pas dépasser 12 à 18 mois car l'effectif des fonctionnaires devrait retrouver un niveau normal une fois passé le pic de la charge de travail supplémentaire générée par la planification et la mise en œuvre du relèvement. Pour calculer le coût du personnel temporaire, les donateurs doivent adopter les grilles de salaires de l'État et non les leurs. Les indemnités versées aux employés blessés ou aux familles des fonctionnaires décédés ne relèvent pas du budget du plan de relèvement mais sont comptabilisées dans les pertes. Le coût des activités de renforcement des capacités sera estimé approximativement seulement, car le peu de détails à disposition pendant le PDNA ne permettra pas d'élaborer des plans précis de formation et d'assistance technique, qui seraient plus faciles à chiffrer. Au minimum, l'équipe Gouvernance devra s'efforcer de déterminer le nombre d'employés de chaque fonction à former ainsi que le nombre approximatif de sessions de formation. Elle obtiendra ainsi un nombre total de jours de formation par fonctionnaire auquel elle pourra appliquer un coût moyen réaliste basé sur l'expérience du pays en la matière. Pour tenir compte de la hausse du coût unitaire du transport, de l'hébergement et de la logistique courante après une catastrophe, il conviendra de majorer d'environ 10-20 % le coût d'une journée de formation dans des conditions normales. Il en va de même pour le recours à une assistance technique étrangère: l'équipe Gouvernance devra estimer le nombre de jours d'experts requis pour combler les déficits de capacités les plus marqués des institutions gouvernementales de base.

En principe, le calcul des coûts du PDNA nécessite de séparer le coût de la restauration de celui de « Reconstruire en mieux ». Cette distinction a été opérée dans le tableau 13, mais le processus n'est pas aussi net pour les activités relatives à la gouvernance, car celles-ci relèvent dans leur majorité du renforcement des capacités. L'équipe Gouvernance doit évaluer l'utilité et l'applicabilité de cette distinction lors du calcul des coûts. Si cette distinction n'a pas lieu d'être, il suffit d'isoler le coût des infrastructures de celui des autres besoins. Les deux recommandations suivantes sont utiles pour calculer le coût d'autres aspects que les infrastructures:

- Élaborer un plan de qualité, doté d'activités claires, afin que le calcul des coûts soit pertinent, aligné sur les priorités convenues et assorti d'un calendrier réaliste
- Élaborer des budgets réalistes; s'efforcer d'estimer l'enveloppe financière suite aux annonces de contribution des donateurs; tenir compte des dépenses totales actuelles des institutions de gouvernance concernées et examiner leur capacité d'absorption

DISPOSITIONS DE MISE EN ŒUVRE

La stratégie de relèvement sectorielle doit décrire les dispositions de mise en œuvre et notamment ce qui suit:

PARTENARIATS, COORDINATION ET GESTION

La mise en œuvre des différentes composantes du plan de relèvement du secteur de la gouvernance peut être répartie entre différentes entités publiques telles que l'organisme national pour la gestion du relèvement pour les deux premières fonctions (gestion du relèvement national et coordination de l'aide), le ministère de l'Administration territoriale/du Développement pour la gouvernance locale et le ministère de l'Intérieur pour tous les aspects en rapport avec le respect de la loi et le maintien de l'ordre. Il est cependant vivement recommandé de mettre en place un comité de pilotage global placé sous la direction de l'organisme national pour la gestion du relèvement (ou d'une instance similaire) où soient représentés les responsables de toutes les équipes concernées ainsi que d'autres ministères tels que celui des Finances, de l'Économie, de la Planification ou de la Justice, afin d'adopter une approche du relèvement des fonctions gouvernementales de base qui soit intégrée, cohérente et robuste.

Les partenariats visant à soutenir l'analyse des besoins du secteur de la gouvernance après une catastrophe présentés à la section 2.2 s'appliquent aussi à la mise en œuvre du plan de relèvement sectoriel.

SUIVI ET ÉVALUATION

Le système de suivi doit recourir à des indicateurs spécifiques directement liés au type d'interventions planifié (par exemple, suivre l'avancement des activités de renforcement des capacités ou le rétablissement des effectifs). En outre, afin de mesurer l'impact sur les résultats, il est préférable d'utiliser des indicateurs nationaux de performance de la gouvernance datant d'avant la catastrophe, s'il en existe, plutôt que des indicateurs internationaux tels que l'indice d'efficacité des pouvoirs publics de la Banque mondiale. Dans la mesure du possible, il faut adopter, pour le suivi et l'évaluation, les indicateurs ayant servi à analyser la situation antérieure à la catastrophe. En dernier ressort, le recours à des indices de gouvernance internationaux est envisageable, mais leur maniement est moins aisé et ils ne couvrent généralement pas les difficultés propres aux situations de crise.

Le suivi du relèvement doit également comprendre un retour d'information direct des communautés. Le suivi participatif augmentera la probabilité de réussite du processus de relèvement et de reconstruction. Compte tenu de sa proximité avec la population, l'administration territoriale, et notamment son échelon inférieur, est particulièrement bien placée pour veiller à ce que les bénéficiaires participent utilement au suivi du programme de relèvement. Cela nécessite de concevoir des systèmes de suivi axés sur les communautés et d'effectuer des sondages d'opinion à différents moments de la phase de relèvement afin de recueillir l'avis de la population sur les aspects du relèvement relatifs à la gouvernance (principalement la participation, l'inclusion, l'équité et la responsabilité).

Le suivi et l'évaluation nécessitent du personnel et un budget de fonctionnement. Environ 3 à 5 % du budget de relèvement et de reconstruction du secteur de la gouvernance doivent y être consacrés.

LIENS AVEC L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET L'AIDE HUMANITAIRE

Liens avec l'aide humanitaire: en cas de crise humanitaire, la structure de coordination du Comité permanent interorganisations (CPI) ne prévoit pas de groupe thématique Gouvernance: c'est pourquoi les politiques du CPI recommandent, si nécessaire, de créer des groupes thématiques ad hoc lorsque certaines priorités de relèvement spécifiques ne sont pas couvertes par le dispositif standard. La gouvernance est le type même de domaine susceptible de se prêter à un mécanisme de coordination ad hoc de ce type entre les acteurs de l'aide humanitaire,

à condition que la restauration des capacités des institutions publiques reçoive un appui notable pendant la phase humanitaire. Ce n'est généralement pas le cas, même si un nombre croissant d'organisations humanitaires s'efforce d'encourager l'intervention des collectivités territoriales dans la fourniture de l'aide humanitaire. Si un groupe thématique Gouvernance ou Gouvernance locale est mis en place pendant la phase d'urgence, l'équipe Gouvernance devra le consulter pendant le PDNA et après, lors de la préparation du plan de relèvement.

Liens avec le développement: s'il existe un mécanisme de coordination du développement propre au secteur de la gouvernance nationale, l'équipe Gouvernance et, plus tard, l'organe de coordination de la mise en œuvre doivent y être étroitement associés¹¹. Il conviendra également de solliciter l'aide des partenaires du développement pour conduire le processus PDNA. Si ce type de mécanisme sectoriel n'existe pas encore, le processus PDNA pourra être l'occasion de le créer. Le rapprochement de la mise en œuvre du plan de relèvement et des processus de développement assurera une harmonisation et un alignement optimaux de la stratégie de relèvement sectorielle sur les priorités de réforme de la fonction publique nationale et inversement. Ce mécanisme garantirait également que les stratégies et les plans de travail établis par ces groupes intègrent l'impact des catastrophes sur les régions concernées et tiennent compte de l'impact fiscal de la catastrophe sur la capacité des pouvoirs publics à poursuivre les réformes de la gouvernance en cours.

MÉCANISMES DE MOBILISATION DES RESSOURCES

Pendant la phase de relèvement, il est souvent extrêmement difficile de parvenir à un consensus sur les mécanismes de financement. Leur choix doit se fonder sur le contexte local et viser une performance optimale. Un dialogue entre le gouvernement national et les partenaires internationaux est nécessaire de même que la prise en compte de leurs avantages et de leurs inconvénients respectifs, afin que toutes les parties acceptent le mécanisme élaboré. Les modalités financières dépendent souvent de l'évaluation de la gestion financière effectuée par la Banque mondiale et des préférences du ou des donateurs. Il en résulte fréquemment une combinaison de plusieurs mécanismes de financement, dont parfois des dispositifs de financement commun tels que les fonds d'affectation spéciale multipartites pour le relèvement. Les modalités choisies doivent appuyer le rôle de gouvernance nationale et locale de la gestion financière des principaux partenaires institutionnels. Des dispositifs adéquats de suivi financier des contributions annoncées, des décaissements et des dépenses réelles doivent être mis en place.

RISQUES ET DÉFIS

La mise en œuvre de la stratégie de relèvement sectorielle comporte les risques et les défis suivants:

- Les plans de relèvement du secteur de la gouvernance se limitent à la reconstruction des locaux des collectivités territoriales et négligent l'appui requis en matière de capacités de bonne gouvernance ainsi que le soutien dont ont besoin les fonctions gouvernementales de base au niveau central.
- Des plans d'investissement ambitieux sont parfois préparés sans analyse exhaustive de la capacité d'absorption et des ressources disponibles.
- Les systèmes de gouvernance en partie à l'origine de la crise risquent d'être reconduits ou bien les faiblesses institutionnelles et les déséquilibres sous-jacents qui ont peut-être alourdi l'impact de la catastrophe subsistent (p. ex., entre les régions ou entre les capacités budgétaires et humaines des niveaux central et local).

¹¹ Il est possible d'entretenir des liens de coordination avec plusieurs groupes de soutien aux réformes, p. ex., concernant la gestion des finances publiques, la décentralisation, le secteur de la sécurité ou la justice.

- Lorsque les capacités nationales en matière d'élaboration de politiques sont encore fragiles, les parties prenantes internationales influentes peuvent pousser les pays à adopter certaines stratégies partiales ou à appliquer des solutions standards qui ont fonctionné ailleurs mais risquent d'échouer dans le contexte concerné. Ceci vaut notamment pour la coordination intersectorielle et la coordination entre les donateurs.
- Compte tenu de la durée limitée des PDNA, il n'est pas possible de consulter de manière exhaustive l'ensemble des parties prenantes, alors que, par définition, la complexité des problèmes de gouvernance exige une compréhension et une analyse approfondies ainsi qu'une connaissance antérieure des économies politiques locales (que les bureaux de pays des partenaires du développement pourront apporter à l'équipe d'évaluation).
- Le manque de fiabilité et d'exhaustivité des informations pose toujours un problème majeur dans les pays fragiles et en guerre.
- Les évaluations et la planification du relèvement ont pu être effectuées séparément, sans intégration suffisante dans les mécanismes de coopération pour le développement mis en place à l'appui des réformes de la gouvernance.
- L'appui prodigué à la gouvernance locale n'est pas adapté au niveau de décentralisation ni aux capacités des collectivités territoriales (p. ex., pour planifier et gérer le relèvement, l'organisme national pour la gestion du relèvement leur est préféré alors qu'elles possèdent déjà un très bon niveau d'autonomie et de capacité)¹².
- Le plan de relèvement du secteur de la gouvernance ne peut se limiter aux institutions gouvernementales sous peine d'ignorer le rôle des acteurs non étatiques dans les processus de gouvernance importants, notamment au niveau local, lesquels contribuent à l'amélioration de la participation et de la responsabilité en matière de prise de décision. Il se peut également que les institutions coutumières jouent un rôle non négligeable dans la sécurité, la consolidation de la paix et la justice. Il est nécessaire d'identifier ces acteurs non étatiques et leurs besoins, y compris dans le plan de relèvement, et de plaider afin qu'ils bénéficient d'une assistance. Cette démarche risque cependant d'alourdir la charge de travail des équipes PDNA et d'être considérée par le gouvernement comme une tentative d'accaparement des maigres ressources des donateurs allouées à la gouvernance.

¹² Ce fut le cas au Pakistan suite aux crues de 2011, où le gouvernement central a transféré à des administrateurs non élus la planification et la mise en œuvre du relèvement normalement confiées aux élus locaux. Cette décision a fait l'objet de sévères critiques lors du bilan de la conduite du relèvement.

RÉFÉRENCES CLÉS

Banque mondiale, 2010, « Évaluation des dommages, des pertes et des besoins. Notes d'orientation », vol. 2.

ONU-Femmes, 2012, « Guidance Note: Gender-Responsive Governance: Governance and National Planning »

Gouvernance post-catastrophe

Note d'orientation du PNUD sur la restauration des fonctions de gouvernance locales

(à paraître)

Note d'orientation du PNUD sur la gestion de l'aide dans les situations de catastrophe

(à paraître)

Note d'orientation du PNUD sur la planification et la coordination du relèvement national post-catastrophe

(à paraître)

Évaluations de la gouvernance

Banque mondiale, « Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? »,

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wps4370.pdf>

OCDE, « Donor Approaches to Governance Assessments: 2009 Sourcebook »,

<http://www.oecd.org/dataoecd/25/12/42472200.pdf>

PNUD, « User's Guide on Measuring Fragility »,

http://arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/presscenter/events/2012/November/regional_governance_week/_jcr_content/centerparsys/download_15/file.res/Users'%20Guide%20on%20Measuring%20Fragility.pdf

PNUD, « User's Guide on Measuring Local Governance »,

http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/local_governance/a-users-guide-to-measuring-local-governance-.html

Gouvernance dans les contextes post-catastrophe/post-conflit

Banque mondiale, 2012, « Approach to Public Sector Management 2011-2020: Better results from public sector institutions »,

<http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1348676611027/PSM-Approach.pdf>

Commission européenne, 2003, « Governance and Development », communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen,

PNUD, 2006, « Local Governance in Tsunami Recovery: Lessons Learned and Emerging Principles »,

http://www.recoveryplatform.org/assets/recoverycases_reports/Local_Gov_Tsunami_Recovery_2006.pdf

PNUD, 2012, « Governance for Peace Report, Securing the Social Contract », http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/governance-for-peace_2011-12-15_web.pdf.pdf

PNUD, 2014, « Lessons Learned Review of UN Support to Core Public Administration Functions in the Immediate Aftermath of Conflict », http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/Executive_Summary_Public_Administration/

PDNA déjà réalisés comportant un chapitre consacré à la gouvernance

PDNA du Cambodge:

http://www.recoveryplatform.org/pdna/key_documents/past_pdnas_and_recovery_frameworks

PDNA d'Haïti:

http://www.recoveryplatform.org/pdna/key_documents/past_pdnas_and_recovery_frameworks

Relèvement précoce

Groupe de travail du CPI sur le relèvement précoce (CWGER), 2008, « Guidance Note on Early Recovery », http://www.recoveryplatform.org/assets/tools_guidelines/guidane%20note%20on%20early%20recovery.pdf

PNUD, 2008, « Policy on Early Recovery »,

http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A638DC99C778DD18C12575F3003F55B0-undp_aug2008.pdf

ANNEXES

ANNEXE 1. SÉLECTION DES PARTIES PRENANTES DES PDNA DU SECTEUR DE LA GOUVERNANCE

1) GOUVERNEMENT NATIONAL/CENTRAL

L'équipe Gouvernance doit envisager de consulter les institutions gouvernementales nationales habituellement non couvertes par d'autres sous-secteurs, à savoir:

- Corps exécutif: absolument essentiel à la planification et à la satisfaction des besoins de relèvement, il est la première cible des PDNA du secteur de la gouvernance. Il convient d'en rencontrer les instances suivantes:
 - Organes dirigeants et de coordination: cabinet du Président, cabinet du Premier ministre/secrétariat du cabinet (dont porte-parole)
 - Organes de planification: ministère de la Planification ou Autorité en charge de la planification, institut de la statistique, autres entités intersectorielles chargées de la planification
 - Gestion des finances publiques: ministère des Finances, Trésor public, banque centrale, conseil d'audit

- Gestion de la fonction publique: ministère de l'Administration publique ou Commission de la fonction publique, écoles de formation des fonctionnaires;
- Système des droits fondamentaux: institution nationale en charge des droits fondamentaux, bureau de l'ombudsman, instance gouvernementale responsable des questions de genre/de la condition de la femme
- Organe de gestion électorale, si des élections sont prévues dans les 12 mois suivant la catastrophe
- Institutions en charge du respect de la loi et du maintien de l'ordre: ministère de l'Intérieur, ministère de la Justice, police, armée
- Corps judiciaire:
 - Tribunaux de districts
 - Ministère de la Justice (voir également Corps exécutif ci-dessus)
 - Administration pénitentiaire (notamment prisons de mineurs/femmes)
- Corps législatif: les mesures exceptionnelles accordant des pouvoirs exécutifs spéciaux au Président, au Premier ministre ou à l'organisation nationale en charge du relèvement, l'affectation de ressources publiques au relèvement et la stratégie de relèvement globale, doivent être soumises au Parlement. Les assemblées législatives jouent également un rôle important de supervision des efforts consentis par l'administration publique pour répondre aux besoins des populations sinistrées de manière rapide, efficace et inclusive. Dans certains cas, elles pourront mettre en place des commissions d'enquête afin d'étudier les allégations de négligence ou de faute imputées au gouvernement en matière de prévention et/ou d'intervention. Le renforcement des capacités des assemblées législatives, si elles ont été durement touchées, est considéré comme important pour la mise en confiance de la population, car il augmente la responsabilité et la transparence du processus de relèvement piloté par le gouvernement. Néanmoins, il constitue rarement une priorité au lendemain d'une catastrophe.

2) COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DES RÉGIONS SINISTRÉES

Il convient de consulter et d'impliquer les collectivités territoriales des régions sinistrées non seulement à leur échelon inférieur et le plus directement touché (p. ex., municipalités, villages), mais aussi au niveau des provinces et des gouvernorats, puisque ceux-ci jouent un rôle important de liaison entre les niveaux central et local de la gouvernance.

Les « collectivités territoriales » sont les institutions suivantes:

- Cabinet du maire ou du gouverneur (dirigeant politique)
- Cabinet du chef de l'exécutif (lorsque cette fonction est distincte de celle de maire ou de gouverneur)
- Conseil municipal ou équivalent (membres élus ou nommés par une autre voie) et ses commissions
- Départements techniques et administratifs chargés d'organiser la prestation des services aux citoyens. Ces services peuvent être placés directement sous l'autorité du maire, du gouverneur ou des ministères d'exécution (dans ce cas, on les appelle « services déconcentrés » ou assujettis à une double comptabilité)

- Bureaux locaux d'organisations gouvernementales, notamment l'organe national responsable de la gestion des catastrophes, mais aussi les sociétés de développement régional et les autorités en charge de l'eau, des transports, du logement, de l'environnement, etc.

3) STRUCTURES DE GOUVERNANCE À BASE COMMUNAUTAIRE ET SOCIÉTÉ CIVILE

Dans les pays en développement où l'État est peu présent en dehors des villes, la gestion des affaires locales relève principalement des structures de gouvernance à base communautaire. Il en va de même souvent pour les zones urbaines informelles. Le PDNA doit examiner l'impact de la catastrophe sur ces structures afin qu'elles reçoivent le soutien nécessaire pour évaluer les besoins, mobiliser les populations sinistrées, les informer et les organiser pendant la phase de relèvement. Il convient de vérifier si les femmes, les jeunes et d'autres minorités sont exclus des systèmes de gouvernance à base communautaire et de s'assurer que l'aide apportée ne les isole pas davantage.

Les organisations à base communautaire (OBC) locales et les organisations de la société civile (OSC), qui mènent des actions similaires et dispensent des services sociaux lorsque les institutions étatiques ne le font pas ou peu ou lorsque la prestation des services est (partiellement) confiée à des partenaires non étatiques, jouent elles aussi un rôle notable. Les structures communautaires, les OBC et les OSC locales constituent de précieuses sources d'information pour évaluer l'impact de la catastrophe sur la cohésion et les relations sociales au sein des communautés sinistrées. Elles fournissent aussi des indications très utiles sur la capacité des communautés à organiser elles-mêmes leur relèvement.

Les ONG nationales et locales sont des partenaires de mise en œuvre incontournables des acteurs humanitaires, des agences de développement et des institutions étatiques. Pendant l'évaluation, l'équipe Gouvernance doit au minimum collecter quelques informations sur les capacités de gestion des principales ONG et inclure celles dont l'expérience est pertinente dans le plan d'intervention. Les ONG jouent également un rôle de premier plan dans le plaidoyer et le suivi.

L'équipe Gouvernance doit également consulter les dirigeants des principaux partis politiques (au pouvoir et dans l'opposition) afin de recueillir leur opinion sur le processus de relèvement. Dans certains pays, les grands partis politiques disposent d'une solide infrastructure caritative et sociale qui leur permet d'intervenir très activement pendant la période de relèvement. Les partis politiques jouent également un rôle crucial dans le maintien de la cohésion sociale dans les périodes difficiles et leur attitude peut grandement influencer sur la confiance de la population dans la capacité du gouvernement à répondre à ses besoins. La consultation des partis politiques, notamment ceux liés à des minorités qui risquent de s'estimer victimes de discrimination pendant la phase de relèvement, aide l'équipe Gouvernance à prévenir des tensions et des conflits susceptibles de nuire au relèvement.

4) MÉDIAS

Les médias sont à la croisée de nombreux flux d'informations cruciaux après une catastrophe: (i) ils rendent compte de son impact global sur la population, les infrastructures et l'économie; (ii) ils communiquent les besoins de la population sinistrée aux institutions responsables de la fourniture de l'aide et de la planification du relèvement; (iii) ils suivent la mise en œuvre de l'aide au relèvement et l'avancement des programmes; (iv) ils veillent à ce que les prestataires d'aide rendent des comptes et dénoncent les éventuels cas de négligence ou de méfait; (v) ils informent les citoyens des risques liés aux catastrophes et des mesures aptes à les réduire, diffusent des éléments factuels importants à propos des programmes de relèvement et contribuent ainsi à renforcer la confiance des populations concernées et à gérer leurs attentes.

L'équipe Gouvernance doit réunir des données sur la consommation de médias antérieure à la catastrophe des femmes et des hommes sans distinction d'âge afin de cibler les supports les mieux à même de transmettre efficacement les messages des pouvoirs publics pendant le processus de relèvement. Elle doit également s'intéresser à la présence locale des médias et à leurs capacités. Par exemple, après une catastrophe, la population, notamment les femmes, les enfants et les groupes défavorisés, a besoin de recevoir des informations fiables dans un format accessible pour faire valoir l'ensemble de ses droits. L'indifférence ou la faiblesse des médias peut nuire au principe de protection universelle, notamment au sein des groupes marginalisés.

5) SECTEUR PRIVÉ

Quelle que soit leur taille, les entreprises jouent un rôle majeur dans le relèvement post-catastrophe. Le dynamisme des entrepreneurs locaux est essentiel au relèvement économique. Par ailleurs, le secteur privé, seul ou dans le cadre de partenariats public-privé, intervient souvent de manière non négligeable dans la prestation des services publics (santé, éducation, gestion des déchets solides, transports en commun, etc.). Les grandes sociétés, y compris les entreprises publiques, ont également une responsabilité sociale notable dans le relèvement des régions sinistrées et dans l'assistance auprès des communautés touchées. Elles peuvent faire profiter les collectivités territoriales dont la catastrophe a durement touché les capacités techniques de leur expertise essentielle en matière technique et de gestion (génie civil, par exemple). Le secteur privé participe massivement aux efforts de reconstruction financés par l'État et les donateurs.

6) COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

Les régions sinistrées voient souvent affluer les organisations internationales et les ONG, dont un grand nombre vient compléter les capacités et les fonctions de base des autorités. Le degré d'autonomie de leurs interventions varie, mais leur efficacité dépend pour une grande part de l'appui qu'elles reçoivent des autorités nationales et infranationales. Elles pourront plaider en faveur d'une gestion et d'une utilisation des fonds transparentes et responsables ou parfois faire cavalier seul, ce qui entraîne des duplications et des recoupements. L'équipe d'évaluation doit déterminer si les ONG et les organisations internationales interviennent en collaboration avec les organisations gouvernementales ou seules, et identifier les éventuelles répercussions sur les capacités des institutions locales.

Gouvernance doit également recenser rapidement les interventions et les programmes en rapport avec la gouvernance menés ou soutenus par la communauté internationale, afin de vérifier s'ils répondent aux besoins à court et moyen termes du relèvement de ce secteur. Ces ressources et ces programmes peuvent s'avérer très utiles pour répondre aux besoins immédiats, à condition que les intervenants acceptent de les réviser et les ajuster au préalable. Habituellement, ces informations sont détenues par la structure de gestion de l'aide du gouvernement central et/ou les plateformes de coordination des donateurs.

ANNEXE 2. SOURCES DES DONNÉES DE RÉFÉRENCE

Domaines de gouvernance	Sources d'information potentielles
Niveau national	
Visions du développement Systèmes de planification et de développement Gestion de l'aide étrangère/coordination de l'aide	Ministère de l'Économie et/ou de la Planification (ou équivalent) Cabinet du Premier ministre ou secrétariat du cabinet (ou équivalent) Comités de planification interministériels
Stratégies relatives aux questions de genre	Ministère de la Condition de la femme ou Conseil national des femmes Caucus des femmes (au parlement) Coalitions et réseaux nationaux de femmes de la société civile
Système de gouvernance local	Ministère des Collectivités territoriales ou ministère de l'Administration territoriale École d'administration publique et universités Associations de collectivités territoriales Coalitions et réseaux de la société civile
Finances et budget	Ministère des Finances Trésor public Banque centrale
Normes et systèmes d'audit	Bureau d'audit national (ou équivalent)
Cadre juridique et institutionnel de la gestion des catastrophes	Plateformes ou bureaux nationaux pour la réduction des risques de catastrophes Bureaux nationaux de préparation aux catastrophes Autorité nationale de gestion des catastrophes
Rôle de la communauté internationale	Organisations non gouvernementales internationales chefs de file intervenant dans les régions sinistrées, notamment organisations de défense des femmes Forum de coordination de ces ONG Comité de coordination des donateurs
Garantie de l'État de droit, droits fondamentaux, droits des femmes et des enfants, auto-nomisation	Ministère du Droit, de la Justice, des Droits de l'homme Institution nationale de défense des droits fondamentaux Médias, groupes de défense des droits de l'homme, rapports, etc. ONU-Femmes, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), Fonds des Nations unies pour la population (UNFPA), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), PNUD, etc. Femmes dans la vie politique
Vulnérabilité aux catastrophes ou à la violence/risques de catastrophe ou de violence	Ministère des Affaires sociales Parties prenantes nationales pratiquant l'inclusion et appartenant à de nombreux domaines (universités, société civile, gouvernement, opposition) Observatoires nationaux
Société civile	Ministère de l'Intérieur ou autre en charge des affaires de la société civile Registre national des organisations de la société civile Coalitions et réseaux nationaux d'organisations de la société civile
Rôle du secteur privé dans la gouvernance	Associations nationales d'entrepreneurs, chambres de commerce Ministère de l'Économie Syndicats Universités

Domaines de gouvernance	Sources d'information potentielles
Niveau local	
Plans de développement provinciaux et locaux Plans d'aménagement du territoire Gestion de l'aide étrangère/coordination de l'aide	Ministère de l'Économie et/ou de la Planification (ou équivalent) Ministère des Collectivités territoriales ou ministère de l'Administration territoriale Départements de la planification des provinces/gouvernorats Bureau de la planification des municipalités Cabinet du gouverneur ou du maire Assemblée de la province/du gouvernorat – Assemblée locale
Processus de coordination et de communication	Cabinet du gouverneur, cabinet du maire, associations de développement locales
Prestation des services (non couverts par d'autres secteurs)	Administrations municipales Groupes de vigilance citoyenne/organisations de la société civile, observatoires locaux
Loi et ordre, accès à la justice	Commissaires et commissariats de police Prisons Tribunaux locaux Associations du Barreau, associations de défense des droits de l'homme
Vulnérabilité aux catastrophes ou à la violence/risques de catastrophe ou de violence	Femmes et hommes sans distinction d'âge; sous-groupes de la population sinistrée aux modes de vie controversés (p. ex., activités de subsistance différentes, identités différentes)
Société civile	Groupes locaux de coordination d'organisations de la société civile Femmes et hommes sans distinction d'âge ainsi que sous-groupes de la population sinistrée, organisations locales
Rôle du secteur privé dans la gouvernance locale	Associations d'entrepreneurs locales Institutions de micro-crédit Associations professionnelles Municipalités Organismes ou conseils de développement économique local Chambres de commerce et d'agriculture

Indicateurs de la gouvernance mondiale recommandés

- Indicateurs de gouvernance mondiaux (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>)
- Évaluation des politiques et des institutions des pays (CPIA) (<http://data.worldbank.org/indicator/IQ.CPA.PUBS.XQ>)
- Indicateur de gouvernance durable (http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-8F4259C0-24574219/bst_engl/hs.xsl/prj_52957_53423.htm)
- Afrobaromètre (www.afrobarometer.org)
- Indice de la société civile (www.civicus.org/new/default.asp)
- Enquêtes Latinobarómetro (www.latinobarometro.org)
- Enquêtes Baromètre mondial (www.globalbarometer.org)
- Indice de durabilité des médias (www.irex.org/msi/)
- Indice de perception de la corruption (www.transparency.org)

ANNEXE 3. EXEMPLE DE MODÈLE D'ENREGISTREMENT DES EFFETS SUR LES INFRASTRUCTURES ET LES BIENS

DOMMAGES

Institution	Infrastructures (nbre et %)		Équipement (% seulement)		Véhicules (nbre)		Autres (trésorerie)	
	Partiel	Total	Partiel	Total			Partiel	Total
Gestion du relèvement national								
Organisme national pour la gestion du relèvement (le cas échéant)								
Cabinet du Premier ministre								
Cabinet du Président								
Ministère des Finances								
Ministère de l'Économie								
Ministère de la Planification								
(organe de la Commission de la fonction publique)								
Gestion de l'aide								
Organe de gestion de l'aide								
Gouvernance locale								
Gouvernorat/Province								
Cabinet du chef de l'exécutif (gouverneur) y compris service de la planification								
Propriété foncière et immobilière								
Trésor public et audit								
État civil								
Ordre judiciaire								
Police et sécurité								
Assemblée provinciale								
Autres (non couverts par des secteurs)								
Organisations de la société civile jouant un rôle essentiel dans la gouvernance								
Municipalités/Districts								
Bureau du chef de l'exécutif/maire								
Trésor public et audit								
Assemblée législative								
État civil								
Ordre judiciaire								
Police et sécurité								
Propriété foncière et immobilière								
Autres (non couverts par des secteurs)								
Principaux prestataires de services privés et organisations de la société civile (non couverts par des secteurs)								

PERTES: UNE FICHE PAR INSTITUTION CLÉ CONTRIBUTANT À CHAQUE FONCTION GOUVERNEMENTALE DE BASE

NOM DE L'INSTITUTION: _____

FONCTION: _____

POSTE	Besoin		Détails
	OUI	NON	
Enlèvement des gravats			Nombre de m3 à enlever et distance jusqu'à la décharge
Locaux			
• Locaux temporaires			Nombre, type et superficie
• Espace de bureau supplémentaire			Nombre de m2, niveau d'équipement (total, partiel, nul)
• Équipement supplémentaire			Type, spécifications, nombre d'unités
Personnel			
• Personnel décédé			Nombre, type (administratif, encadrement, technique) et statut contractuel (pour calculer les prestations)
• Personnel blessé			Nombre, type (administratif, encadrement, technique) et statut contractuel (pour calculer les prestations)
• Personnel ayant abandonné son poste			Nombre et type
• Recrutement (remplacement du personnel manquant)			Nombre, type et processus de recrutement (détachement, consultant, fonction publique)
• Recrutement de personnel supplémentaire (par rapport à avant la catastrophe)			Nombre, type et processus de recrutement (détachement, consultant, fonction publique)
• Accueil et intégration			Nombre de participants, durée (jours)
Budgets de fonctionnement			
• Augmentation des besoins en carburant et en énergie			Nombre d'unités supplémentaires/mois ou année de la période de relèvement
• Augmentation des besoins en fournitures de bureau et autres			Nombre d'unités supplémentaires/mois ou année de la période de relèvement
• Augmentation des déplacements et de la logistique (pour des événements, des réunions)			Nombre d'unités supplémentaires/mois ou année de la période de relèvement
• Hausse des coûts de communication			Nombre d'unités supplémentaires/mois ou année de la période de relèvement
Documents et archives			
• Perte des archives papier			Type et pourcentage de l'ensemble des archives perdues Options de remplacement et méthode choisie
• Perte des fichiers électroniques			Type et sauvegarde éventuelle. Dans le cas contraire, options de remplacement
Perte de revenus			
• Redevances			Type de service(s) concerné, estimation des pertes et de la perte par mois ou jour
• Revenus fiscaux			Type d'impôt(s) ou de taxe(s) concerné, estimation des montants perdus à ce jour et perte par mois
• Pertes de sous-traitants (ONG et entreprises)			Nombre, type de contrats, motifs des pertes (suspension, annulation), montants

ANNEXE 4: EXEMPLE DE PRINCIPES DIRECTEURS GARANTISSANT LA BONNE GOUVERNANCE DU RELÈVEMENT

COORDONNER AU NIVEAU CENTRAL, METTRE EN ŒUVRE AU NIVEAU LOCAL

La définition des normes, des politiques et des principes qui appuieront le relèvement et la reconstruction requiert une coordination sans faille au niveau central. En revanche, les collectivités territoriales et les communautés représentées par les organisations non gouvernementales (ONG), les organisations à base communautaire (notamment les associations de femmes), les syndicats et le secteur privé, sont les mieux placés pour diriger la mise en œuvre. De ce fait, la stratégie de relèvement découlant du PDNA doit faciliter la coordination au niveau central et la mise en œuvre au niveau local des activités.

RENFORCER LES CAPACITÉS DES INSTITUTIONS LOCALES AFIN D'OPÉRER UNE TRANSFORMATION

Bien placées pour répondre aux besoins des communautés, les institutions locales manquent néanmoins souvent des capacités techniques, administratives, humaines et financières requises pour la prestation des services. Les catastrophes aggravent cette situation. Les évaluations des besoins post-catastrophe doivent donc non seulement mettre l'accent sur la décentralisation des services, mais aussi guider le renforcement des capacités des institutions locales ainsi que celui des collectivités territoriales à : (i) coordonner la réponse aux catastrophes et les secours; (ii) planifier, coordonner et suivre les activités de relèvement et de reconstruction entreprises par d'autres entités gouvernementales et non gouvernementales au niveau local; (iii) communiquer aux citoyens l'avancement du processus de relèvement et les mobiliser; (iv) intégrer les questions de genre et les droits des femmes dans toutes leurs actions. Il convient en outre de travailler avec les communautés représentées par des ONG, des organisations de la société civile (OSC), des associations de femmes, des syndicats et le secteur privé, et de renforcer leurs capacités à soutenir les efforts de reconstruction.

GESTION FINANCIÈRE, TRANSPARENCE ET RESPONSABILITÉ

Afin que la lenteur bureaucratique ne freine pas la reconstruction, il convient d'insister sur l'urgence de la situation et la nécessité de mener rapidement les projets. En général, le système national de gestion financière préexistant à la catastrophe permet de suivre les annonces de contributions, les engagements, les décaissements et les dépenses réelles ainsi que les résultats escomptés et effectifs. L'applicabilité de ces dispositions institutionnelles à la gestion financière, à la transparence et à la responsabilité est impérative pour assurer la coordination et l'efficacité de l'aide. Cependant, l'expérience internationale montre que ces systèmes ne facilitent pas le décaissement rapide des fonds nécessaires à l'appui du relèvement et de la reconstruction. En dépit de leur importance, la transparence et la responsabilité ne doivent en aucun cas ralentir les activités. De même, la planification, déjà longue en temps normal, doit être accélérée en cas d'urgence due à une catastrophe.

VERSER LES FONDS AUX BÉNÉFICIAIRES QUI LES UTILISERONT AUX FINS PRÉVUES

Afin d'éviter le dérapage des mécanismes de responsabilité, il est possible de transférer la propriété des projets aux communautés sinistrées, désormais à la tête de la mise en œuvre. La transparence des allocations de fonds et l'efficacité des activités de reconstruction relèvent alors directement de la communauté bénéficiaire. Il faut néanmoins mettre en place des mécanismes permettant aux femmes et aux hommes, sans distinction d'âge, ainsi qu'aux sous-groupes de la population, de participer à la prise de décision relative au projet et promouvoir en permanence ce type de pratiques dans la communauté.

UTILISER UN SYSTÈME DE SUPERVISION EFFICACE POUR LE SUIVI

Si le contrôle du processus de reconstruction relève des pouvoirs publics, une instance indépendante représentant les intérêts des parties prenantes doit superviser les activités de relèvement et de reconstruction. Cet arrangement présente notamment un intérêt dans les contextes d'après-conflit marqués par une instabilité politique et la méfiance entre groupes rivaux. Pour renforcer la supervision, il convient également de mettre en place une plateforme nationale d'information fiable enregistrant les activités des donateurs, des ONG internationales et locales, des organisations à base communautaire et des institutions gouvernementales locales. L'instance de supervision veillera à ce que les activités figurant dans la stratégie de relèvement respectent le calendrier prévu. Pour être performant, le système de suivi doit être confié à une équipe dédiée d'analystes responsables de la collecte, de la mise à jour, de l'analyse, du regroupement, de la correction et de la communication des données. L'architecture du système de gestion des informations doit permettre de ventiler les données recueillies par sexe et par âge afin qu'à l'avenir, les structures étatiques soient en mesure de répondre aux besoins particuliers des femmes et des hommes.

UTILISER LA COMMUNICATION POUR SENSIBILISER LA POPULATION À SES DROITS PENDANT LE RELÈVEMENT ET LA RECONSTRUCTION

La communication peut constituer un outil stratégique d'éducation, de mise en garde, d'information et d'autonomisation permettant aux personnes d'agir concrètement pour limiter l'impact de la catastrophe. Les médias jouent un rôle important dans ce processus. Par conséquent, les services de relations publiques/sensibilisation des organisations gouvernementales clés, ainsi que les médias, doivent pouvoir, grâce à des initiatives de renforcement des capacités, créer et entretenir des flux d'information qui contribuent à protéger les droits des individus et des communautés, notamment ceux des groupes marginalisés ou défavorisés tels que les femmes, les enfants et les personnes âgées, entre autres. Les outils de communication informent également la population des besoins des sinistrés ainsi que des contraintes qui pèsent sur les prestataires de services. Ce faisant, ils créent des niveaux d'attente par rapport auxquels il est alors possible d'évaluer la performance des prestataires.

METTRE EN PLACE DES INFRASTRUCTURES TEMPORAIRES

L'administration publique doit immédiatement mettre en place des bureaux temporaires et restaurer rapidement les services essentiels de manière à répondre aux besoins des femmes et des hommes, sans distinction d'âge, et à éliminer les obstacles auxquels ils se heurtent, ou bien réparer rapidement les locaux endommagés afin de pouvoir mener les activités administratives de base et de relèvement précoce.

RENFORCER LES DISPOSITIFS DE GESTION FINANCIÈRE, DE TRANSPARENCE ET DE RESPONSABILITÉ

Il faut évaluer l'appui nécessaire à la création d'un système de suivi financier apte à promouvoir la responsabilité et la transparence (expertise technique, équipement, logiciels, etc.). L'évaluation et le soutien de la capacité de mobilisation des ressources qui permettront de collecter les fonds nécessaires au relèvement du pays pourront comprendre des activités de plaidoyer, l'organisation d'une conférence des donateurs pour l'annonce des contributions, la réalisation de supports de communication, des conférences de presse, etc.

RENFORCER LA COHÉSION DES COMMUNAUTÉS POUR DÉCOURAGER LA VIOLENCE DANS LA PÉRIODE SUIVANT LA CATASTROPHE

Les catastrophes font peser un très lourd fardeau sur les communautés et mettent leur cohésion et leur résilience à rude épreuve. Dans la plupart des cas, des mécanismes de solidarité viendront s'ajouter aux stratégies de sur-

vie individuelles et rapprocheront les familles, quels que soient leur appartenance sociale, leurs revenus et leur identité. Néanmoins, dans les régions sinistrées où existaient déjà des tensions entre différentes communautés, l'allocation de l'aide humanitaire et de l'aide au relèvement risque de susciter des rivalités. Les communautés les plus isolées peuvent avoir le sentiment d'être laissées pour compte si elles ne reçoivent pas ce qu'elles considèrent comme leur juste part de l'aide, même si des problèmes d'accès en sont la cause principale. En bref, le stress engendré par la catastrophe peut raviver d'anciennes tensions ou transformer des situations instables en conflit ouvert. En outre, il arrive parfois que la catastrophe provoque l'effondrement du maintien de l'ordre dans la communauté avec pour corollaires une hausse de la criminalité opportuniste, une gestion dévoyée de l'aide, des trafics et des actes de violence basée sur le genre. Il faut déployer le maximum d'efforts pour soutenir la gouvernance du relèvement, analyser les risques de conflit, prendre des mesures préventives et respecter au moins le principe « ne pas nuire ». Le recours à des processus participatifs, au dialogue et au ciblage précoce des groupes les plus défavorisés, peut aider à désamorcer les tensions avant qu'elles ne dégèrent.



ANNEXE 5. PROCESSUS D'ANALYSE

La stratégie de relèvement relative aux fonctions de gouvernance de base couvre les cinq dimensions standards principales des effets des catastrophes énoncées ci-dessous:

- Dommages subis par les infrastructures et les biens des institutions et des acteurs exerçant les fonctions
- Effets sur l'exercice des fonctions et les prestations
- Effets sur l'évolution de la demande des fonctions
- Perturbation des processus décisionnels de chaque fonction
- Changement des risques et de la vulnérabilité des institutions et des populations touchées

Collectivement, ces éléments serviront à la formulation d'une stratégie de relèvement pour le secteur de la gouvernance et d'un plan d'action chiffré. À noter que l'équipe Infrastructures s'intéressera très probablement aux infrastructures et aux biens de l'administration publique. L'équipe Gouvernance, pour laquelle ces éléments sont également pertinents, doit transmettre ces informations à l'équipe Infrastructures aux fins d'inclusion dans son rapport. L'équipe Gouvernance sera la mieux placée pour collecter des données relatives à la prestation des services dans le cadre de l'analyse des effets de la catastrophe et de l'estimation du coût de la perturbation de ces services. Aucun objectif du Millénaire pour le développement n'était directement lié aux fonctions de gouvernance analysées dans ce chapitre, mais cette situation pourrait changer avec les nouveaux objectifs de développement durable, qui traiteront des aspects relatifs à la paix et à la gouvernance.

STRATÉGIE DE RELÈVEMENT DU SECTEUR DE LA GOUVERNANCE

Afin de formuler la stratégie de relèvement du secteur de la gouvernance conformément au modèle fourni dans le tableau 1 ci-dessous, l'analyse doit examiner l'impact de la catastrophe sur les différentes fonctions gouvernementales de base. Le tableau 2 propose un protocole normalisé et systématique de collecte et d'analyse des données à évaluer.

Tableau 1: Stratégie de relèvement du secteur de la gouvernance

Stratégie de relèvement			
État des lieux avant la catastrophe			
	Effets de la catastrophe	Besoins de relèvement du secteur de la gouvernance	
		Restaurer les conditions pré-catastrophe	Reconstruire en mieux
Infrastructures et biens	Dommages subis par les bâtiments administratifs et d'autres biens d'institutions étatiques et non étatiques (nationales, locales) participant à l'exercice des fonctions de base	Mettre en place des locaux administratifs temporaires, notamment pour les fonctions judiciaires et policières Reconstruire et réparer les infrastructures détruites ou endommagées, remplacer les biens perdus ou détruits	Veiller à ce que toutes les infrastructures puissent faire face aux risques Rationaliser le réseau de l'administration publique (p. ex., complexes administratifs intégrés de préférence à des bâtiments séparés) Améliorer l'infrastructure de communication entre les administrations nationales/locales
Exercice des fonctions	Aptitude restreinte à exercer les fonctions de base conduisant à une perturbation de la prestation des services par les sous-secteurs	Restaurer la capacité à exercer les fonctions de base et, éventuellement, en hausser le niveau, afin de répondre à l'augmentation de la demande et à d'éventuels nouveaux besoins	Comblent les éventuels déficits de capacités et résoudre les problèmes de performance préexistants dans les institutions exerçant les fonctions de base Adapter les effectifs si nécessaire, créer de nouvelles aptitudes et compétences chez les fonctionnaires et ajuster la disponibilité des finances publiques
Accès et demande	Demande accrue pour les fonctions gouvernementales de base – mais accès potentiellement limité dans certaines régions (notamment concernant l'État de droit) Difficultés d'accès des collectivités territoriales à l'aide du gouvernement central	Veiller à ce que les collectivités territoriales touchées bénéficient d'un accès efficace et équitable à l'aide du gouvernement central (réglementaire, technique, financier) Assurer l'accès aux services de protection et de justice, notamment pour les groupes vulnérables préexistants et émergents	Atténuer les déséquilibres (préexistants et nouveaux) dans les relations entre les institutions gouvernementales locales et nationales Réduire les inégalités en matière d'accès à la sécurité et à la justice au sein des communautés touchées
Bonne gouvernance (participation, inclusion et responsabilité)	Capacité réduite de l'État à gérer le relèvement avec une participation suffisante des communautés, à inclure les groupes vulnérables et à garantir une transparence et une responsabilité suffisantes dans l'usage des ressources publiques et de l'aide destinées au relèvement	Renforcer les processus décisionnels consultatifs et participatifs existants aux niveaux national et local, notamment en ce qui concerne la représentation et le rôle de supervision des instances parlementaires Renforcer les cadres de responsabilité existants, notamment le rôle des institutions d'audit Aider la société civile et les médias à cimenter la responsabilité sociale	Soutenir les réformes juridiques et le développement des capacités des institutions gouvernementales de base participant au relèvement (national/local) en matière de planification, de mise en œuvre et de production de rapports sur le relèvement, en faisant preuve d'un sens accru de la participation et des responsabilités
Risques	Effets sur les risques de violence et de conflit préexistants; tensions politiques entre les échelons locaux et nationaux de la gouvernance et au sein du gouvernement central; risque accru de corruption dans la gestion des finances publiques	Contrôler et atténuer l'impact des risques (préexistants et nouveaux) sur la sécurité, la paix et la corruption Prendre des mesures spécifiques pour réduire les risques pesant sur la sécurité des groupes vulnérables	Soutenir la résilience des communautés face à l'insécurité et à la violence dans les contextes de crise Renforcer les cadres de responsabilité et prendre des mesures avisées afin de limiter le risque de corruption en cas de crise tout en conservant une capacité de réponse rapide (en lien avec le point précédent)

Tableau 2: Tableau analytique des aspects de la gouvernance

Fonctions gouvernementales de base	Indicateurs de référence/ Problèmes antérieurs à la crise	Effet de la catastrophe/ Contraintes majeures pour le relèvement	Réponse immédiate	Relèvement à court et moyen termes, notamment « Reconstruire en mieux »	Principaux indicateurs de suivi	Estimation des coûts et des ressources requises
Gestion du relèvement national <ul style="list-style-type: none"> • Désignation du chef de file • Définition d'une vision • Coordination des secteurs • Allocation des ressources • Exécution du plan • Maintien de la responsabilité • Rapports et communication 						
Gestion de l'aide <ul style="list-style-type: none"> • Structures de coordination de l'aide • Modalités de l'aide • Suivi des flux financiers et non financiers de l'aide (dont fonds privés) • Intégrer l'aide à la politique nationale et au cycle budgétaire • Transparence et responsabilité 						
Gouvernance locale <ul style="list-style-type: none"> • Activités des collectivités territoriales • Direction de la planification et de la gestion du relèvement local • Coordination des secteurs et des prestataires de l'aide • Participation et inclusion • Gestion responsable de l'aide allouée au niveau local pour le relèvement • Prestation d'autres services des collectivités territoriales 						
Garantie de l'État de droit <ul style="list-style-type: none"> • Maintien de l'ordre et sécurité des citoyens • Protection des actifs publics • Protection des groupes vulnérables • Mécanismes de résolution des différends • Accès à la justice formelle • Papiers d'identité et titres de propriété 						

Guidée par les intitulés, les exemples et les indicateurs figurant dans le tableau précédent, l'équipe Gouvernance collecte et fournit les informations sur la base des meilleures données disponibles, d'éléments probants et/ou de l'opinion d'experts. L'analyse des effets et des impacts facilitera la définition ultérieure d'une stratégie globale de relèvement du secteur de la gouvernance qui répondra aux besoins identifiés, y compris les domaines prioritaires à « reconstruire en mieux ».

Dans chaque pays, les outils d'évaluation et les indicateurs de la gouvernance présentant un rapport direct avec les fonctions de base traitées dans l'évaluation se multiplient. Ils permettront notamment à l'équipe Gouvernance d'établir des indicateurs de référence. Ceux-ci font l'objet de la section suivante. Cependant, rares sont les autres évaluations standards spécifiques à la gouvernance menées systématiquement après une catastrophe, hormis le service de suivi financier (FTS) du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) qui fournit des données en temps réel sur le financement des projets humanitaires et rend compte des flux provenant entre autres de donateurs non-membres du CAD ou de donateurs privés.