

INTOSAI



L'audit en matière de réduction des risques de catastrophe

INTOSAI PROFESSIONAL STANDARDS COMMITTEE

PSC-SECRETARIAT

RIGSREVISIONEN • STORE KONGENSGADE 45 • 1264 COPENHAGEN K • DENMARK
TEL.:+45 3392 8400 • FAX:+45 3311 0415 • E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

INTOSAI



INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

Table des matières

Avant-propos (*document distinct*)

Partie 1 – Catastrophes, gestion des catastrophes et réduction des risques de catastrophe

1.	Contexte	5
2.	Objectif, portée et structure	6
3.	Terminologie	9
4.	Cadre de gouvernance pour la gestion de la réduction des risques de catastrophe	12
5.	Outils pour auditer la réduction des risques de catastrophe	13

Partie 2 – L’audit en matière de réduction des risques de catastrophe

6.	Questions auxquelles sont confrontées les ISC	16
7.	Partage d’expériences concernant les audits en matière de réduction des risques de catastrophe	19
8.	Types d’audit	20
9.	Évaluation de l’environnement d’audit	21
10.	Planification et réalisation des audits	24

Partie 3 – Fondement d’un programme d’audit

A.	<i>Détermination des caractéristiques de la catastrophe</i>	31
B.	<i>Définition et compréhension de la stratégie et des plans d’action nationaux</i>	33
C.	<i>Connaissance du cadre et de l’organisation des autorités impliquées</i>	35
D.	<i>Évaluation du caractère approprié de la coordination</i>	37
E.	<i>Évaluation des outils de gestion des catastrophes et des systèmes d’alerte rapide</i>	38
F.	<i>Évaluation des exercices de réaction aux situations d’urgence, ainsi que de la formation/la sensibilisation du public</i>	40
G.	<i>Évaluation de la gestion des fonds et des subventions «catastrophes»</i>	42
H.	<i>Évaluation du caractère approprié des mesures qui visent à rendre les zones urbaines plus résilientes et à réduire les risques urbains</i>	44

Annexes (*documents distinct*)

1.	Lien entre aléas naturels et aléas d’origine humaine
2.	Importance de la gouvernance
3.	Plans de gestion des catastrophes
4.	Systèmes d’information géographique (SIG)
5.	Organisation et structure des autorités impliquées dans la réduction des risques de catastrophe
6.	Objectifs d’audit – Exemples concernant la réduction des risques de catastrophe
7.	Questions et critères pour l’audit parallèle sur la réduction des risques de catastrophe réalisé par le groupe de travail (WG AADA)
8.	Critères d’audit – Exemples tirés d’audits sur la réduction des risques de catastrophe
9.	Constatations/conclusions et recommandations d’audit – Exemples tirés d’audits sur la réduction des risques de catastrophe

- 10. Audit de la performance sur la préparation aux catastrophes en Inde**
- 11. Acronymes et sigles**
- 12. Glossaire**
- 13. Bibliographie**

Partie 1 – Catastrophes, gestion des catastrophes et réduction des risques de catastrophe

1. Contexte

- 1.1** Le nombre de catastrophes naturelles que l'on enregistre dans le monde a nettement augmenté au cours des 30 dernières années. Tous les ans, des catastrophes liées à des événements météorologiques, hydrologiques et climatiques font un nombre important de victimes et font reculer de plusieurs années le développement économique et social. Entre 1980 et 2005, on a compté dans le monde près de 7 500 catastrophes naturelles ayant fait plus de 2 millions de victimes et entraîné des pertes économiques estimées à plus de 1,2 milliard de dollars des États-Unis. Les phénomènes liés au climat, à la météorologie ou à l'eau, comme les sécheresses, les inondations, les tempêtes de vent, les cyclones tropicaux, les marées de tempête, les températures extrêmes, les glissements de terrain et les incendies, ou bien les épidémies et les invasions d'insectes directement liées à des événements météorologiques et hydrologiques, sont à l'origine de 90 % des catastrophes naturelles, d'environ 73 % des victimes et de 75 % des pertes économiques¹.
- 1.2** **Investir dans la réduction des risques de catastrophes** permet de sauver des vies et d'atténuer les souffrances. Cette utilisation des ressources peut s'avérer considérablement plus efficace et efficace que **le paiement de l'addition lors de l'intervention après une catastrophe**. En 2010, le Pakistan a été touché par les pires inondations de son histoire. Ce pays a dépensé 3 milliards de dollars des États-Unis pour les secours et le redressement, et les dégâts qu'il a subis se sont élevés à plus de 10 milliards de dollars des États-Unis. Le président de l'agence nationale de gestion des catastrophes au Pakistan a déclaré: «si nous avions dépensé ne fût-ce que 40 millions de dollars des États-Unis pour assurer l'entretien de nos infrastructures de protection contre les inondations, le montant de ces pertes aurait été divisé par dix. Nous aurions pu sauver beaucoup de vies et de biens, et éviter de faire subir à la population un tel traumatisme»². De nombreuses études ont montré que la réduction des risques de catastrophe a un rapport coût/efficacité très avantageux: un dollar investi en la matière peut permettre d'économiser de deux à dix dollars sur les coûts encourus pour l'intervention et le redressement consécutifs à la catastrophe³.
- 1.3** Ces évolutions ont donné lieu à des changements dans les politiques internationales relatives aux catastrophes au cours de la dernière décennie. En règle générale, l'aide fournie en cas de catastrophe était presque entièrement consacrée aux activités de reconstruction et aux secours postérieurs à la catastrophe. Ces dernières années, la communauté internationale s'est orientée vers de nouveaux objectifs politiques, qui visent à réduire les risques et à se préparer à des catastrophes éventuelles. Les conférences de Yokohama (en 1994) et de Kobe (en 2005), ainsi

¹ Voir le lien ci-après (<https://itunews.itu.int/Fr/2208-Catastrophes-naturelles-et-surveillance-climatique.note.aspx>).

² Voir le lien ci-après (<http://www.trust.org/alertnet/news/interview-pakistan-flood-rebuilding-to-take-at-least-3-5-years/>).

³ Voir le lien ci-après (<http://www.ifrc.org/Global/global-alliance-reduction.pdf>), ainsi que Rogers, D., et Tsirkunov, V., *The costs and benefits of early warning systems*, SIPC et Banque mondiale, 2010 (http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Rogers_&_Tsirkunov_2011.pdf).

que le cadre d'action de Hyogo (CAH) ont permis la définition de nouveaux objectifs et critères visant à réduire les risques de catastrophe⁴. Ces objectifs et ces critères font l'objet d'un suivi par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) des Nations unies, qui a mis en place la Plate-forme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe et proposé la création de plates-formes nationales qui réunissent non seulement les organismes officiels concernés, mais également des organisations non gouvernementales (ONG) et des universités. Bon nombre de pouvoirs publics ont élaboré leur politique de réduction des risques de catastrophe parallèlement à ces objectifs internationaux. Le but est de rendre le monde moins vulnérable aux catastrophes.

1.4 La liste ci-après présente plusieurs facteurs de risque qui contribuent à la survenance de catastrophes dont l'ampleur met en cause la capacité des pouvoirs publics et de la communauté internationale à gérer les situations d'urgence:

- l'augmentation de la population,
- l'urbanisation intensive,
- la variabilité et les changements du climat,
- la dépendance à l'égard des infrastructures essentielles,
- le déplacement accru des personnes et des biens dans le monde,

La réaction a consisté en l'élaboration de politiques qui nécessitent de nouvelles approches, méthodes et expertises, notamment en ce qui concerne des activités telles que:

- la détermination des risques à différents niveaux,
- la réalisation de projections des conséquences probables,
- l'élaboration de méthodes pour éviter, réduire et partager les risques, ainsi que pour s'y préparer.

L'ISSAI 5510 reprend l'ensemble de ces activités sous le concept global de **réduction des risques de catastrophe**.

2. Objectif, portée et structure

2.1 La gestion des catastrophes par les pouvoirs publics a évolué, afin de tenir compte des questions liées à la réduction des risques de catastrophe. L'approche pour l'audit des catastrophes a elle aussi été modifiée en conséquence. L'ISSAI 5510 vise à faciliter l'audit, par les ISC, des mesures prises par les pouvoirs publics pour réduire les risques de catastrophe. Dans certains pays, les pouvoirs publics n'ont pas encore reconnu qu'il est important de définir des politiques et des plans de réduction des risques de catastrophe. L'ISSAI 5510 permet d'aider les ISC à formuler des recommandations à cet égard. Pour les pays où des politiques de réduction des risques de catastrophe et de réduction des risques sont en place, l'ISSAI 5510 fournit des conseils sur la façon de les auditer, en se fondant sur les échanges d'expériences entre ISC. L'ISSAI 5510 peut être utilisée aussi bien par les ISC que par les pouvoirs publics et les

⁴ Voir le lien ci-après (<http://www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm>).

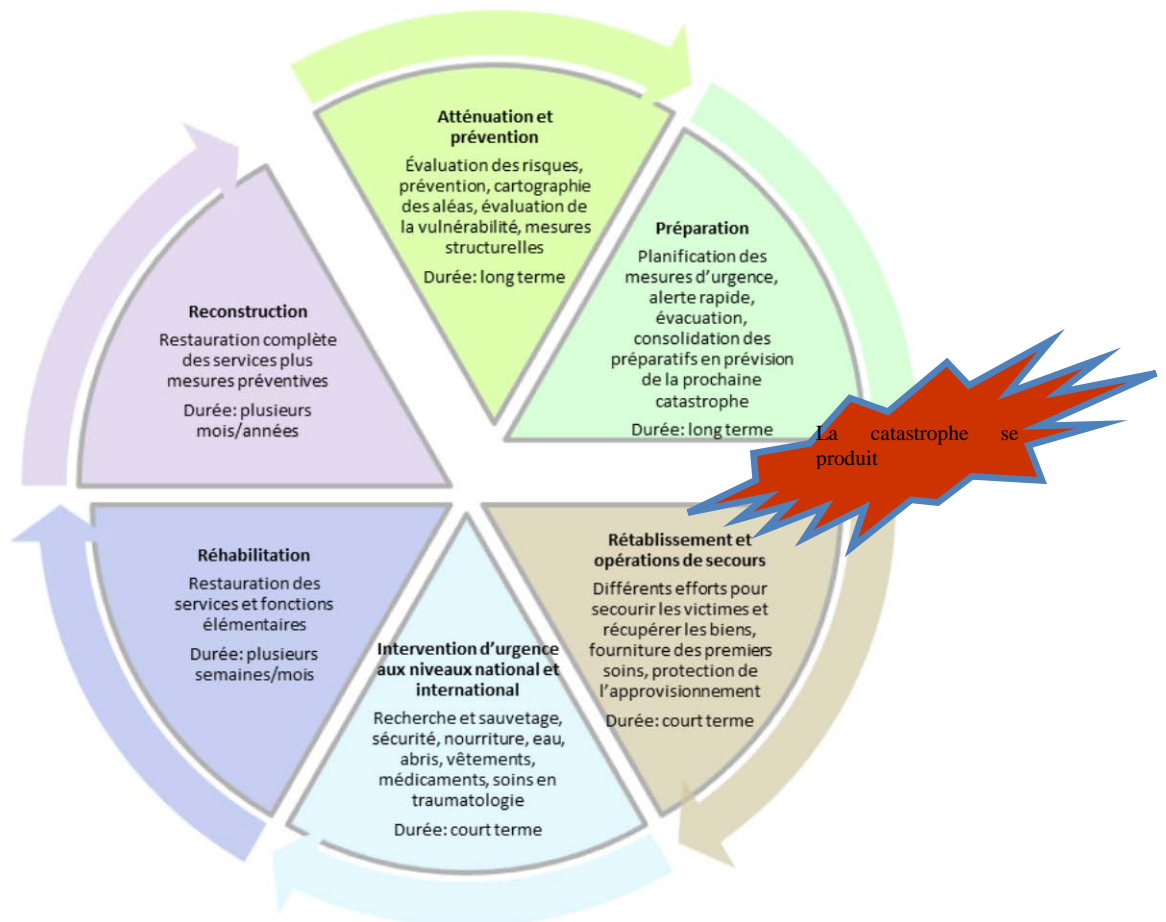
communautés qui souhaitent améliorer les mécanismes, les procédures et les institutions, afin de réduire le risque d'exposer les populations et les biens aux conséquences des catastrophes.

- 2.2** L'ISSAI 5510 fournit des conseils sur les recommandations susceptibles d'être formulées par les ISC concernant la bonne utilisation des fonds publics et l'intérêt d'investir dans des mesures antérieures à la catastrophe. En effet, cela pourrait permettre de réduire considérablement le coût des activités postérieures à celle-ci. Quand elles planifient un audit, outre le coût de la catastrophe pour les deniers publics, les ISC peuvent examiner des questions comme les responsabilités des pouvoirs publics en matière de sécurité physique de la population, etc.
- 2.3** Pour évaluer le caractère approprié et la qualité des mesures de réduction des risques de catastrophe, les ISC doivent parfois recourir à des types et à des sources d'informations jamais utilisés précédemment, par exemple les informations géospatiales, les informations sur la probabilité d'événements et celles fournies par les agences spécialisées, les universités, les organismes internationaux et des sources en ligne. Dans ce domaine, il se peut qu'une formation s'avère nécessaire et que les ISC soient amenées à échanger des informations utiles.
- 2.4** L'ISSAI 5510 fournit des orientations et des bonnes pratiques pour l'audit en matière de réduction des risques de catastrophe. Les mesures de soutien à cette réduction sont mises en œuvre au cours de la période antérieure à l'événement. La longueur de cette période dépend de l'approche politique adoptée par les pouvoirs publics pour la préparation aux catastrophes, ainsi que de la fréquence estimée et réelle de la survenance de ces dernières. La figure 1 met en évidence, dans le cycle de gestion des catastrophes, la phase antérieure à celles-ci. Idéalement, des mesures de réduction des risques de catastrophe devraient toujours être en place. Elles devraient ensuite être corrigées et améliorées dès que possible après la réception de nouvelles informations ou la survenance d'une catastrophe.

Figure 1 – Cycle de gestion des catastrophes, avec mise en évidence des activités de la phase antérieure à la catastrophe

Activités postérieures à la catastrophe

Activités antérieures à la catastrophe



Source: Figure élaborée par l'ISC de l'Indonésie pour le WG AADA⁵ (groupe de travail sur l'obligation de rendre compte et le contrôle des aides en cas de catastrophes).

2.5 La série 5500 des ISSAI sur les aides en cas de catastrophes est centrée sur les catastrophes naturelles, bien que la plupart des orientations et des bonnes pratiques mentionnées puissent s'appliquer également à celles d'origine humaine. L'ISSAI 5510 ne couvre pas l'audit des aides fournies pour les interventions et les secours d'urgence, la réhabilitation et la reconstruction en cas de catastrophes (à savoir pour la phase postérieure à celles-ci). Pour des orientations et bonnes pratiques dans ces domaines, veuillez vous référer à l'ISSAI 5520 et à l'ISSAI 5530⁶. Ces dernières années, la réduction des risques de catastrophe par les pouvoirs publics est devenue une question majeure. Dans ce contexte, l'ISSAI 5510 renvoie les auditeurs des ISC à d'autres organisations et documents concernés, afin de les orienter au cas où ils souhaiteraient

⁵ Working Group on Accountability for and the Audit of Disaster-related Aid

⁶ Voir le lien ci-après (<http://www.issai.org/composite-326.htm>).

en savoir plus. Les ISSAI de la série 5500 ne sont pas obligatoires pour les ISC et ne doivent pas être utilisées comme des orientations d'audit autonomes. L'ISSAI 5510 doit être utilisée pour compléter les ISSAI de niveaux 3 et 4, publiées par l'INTOSAI et disponibles sur le site Web de la Commission des normes professionnelles⁷.

2.6 L'ISSAI 5510 est structurée comme suit:

la partie 1 définit les catastrophes, la gestion des catastrophes et la réduction des risques de catastrophe. Elle vise à examiner le contexte politique et opérationnel de l'audit relatif à la réduction des risques de catastrophe;

la partie 2 examine les questions auxquelles sont confrontées les ISC lors de la planification ou de la réalisation d'un audit en matière de réduction des risques de catastrophe. Elle présente des exemples tirés des expériences acquises par les ISC lors de ce type d'audit, recueillis au cours d'enquêtes auprès d'ISC et d'un audit parallèle réalisé par des ISC;

la partie 3 propose un programme d'audit pour aider les ISC à contrôler la réduction des risques de catastrophe⁸.

L'ISSAI 5510 fournit une aide aux ISC dans les domaines suivants:

- l'acquisition d'une compréhension et d'une documentation concernant les activités de réduction des risques de catastrophe, l'organisation des autorités concernées et le cadre législatif qui les régit;
- la réalisation d'une évaluation préliminaire des forces et des faiblesses de l'environnement d'audit général;
- la fourniture d'informations pour évaluer les risques et concevoir les audits;
- la mise en place d'un processus d'audit efficace et solide;
- la constitution d'une base commune pour réaliser des audits associant plusieurs ISC.

3. Terminologie

3.1 L'ISSAI 5510 utilise la définition de **catastrophe** fournie par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) des Nations unies:

«Rupture grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société impliquant d'importants impacts et pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementales que la communauté ou la société affectée ne peut surmonter avec ses seules ressources.»⁹

⁷ Voir le lien ci-après (www.issai.org).

⁸ Ce programme a été élaboré grâce à l'utilisation des résultats de l'enquête. Il a été testé et renforcé par la réalisation d'un audit parallèle/coordonné. Voir le rapport final du WG AADA de l'INTOSAI.

⁹ SIPC, «UNISDR Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe (2009)», Genève, Suisse, mai 2009 (http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyFrench.pdf).

Une définition commune pour coordonner l'approche de l'audit relatif à la préparation aux catastrophes est indispensable. Les ISC peuvent se référer à la brochure sur la terminologie élaborée par la SIPC des Nations unies en coopération avec des parties prenantes¹⁰.

- 3.2** Les catastrophes peuvent être provoquées par des **aléas naturels** comme les tremblements de terre, les tsunamis, les inondations ou les éruptions volcaniques, ou résulter d'**aléas d'origine humaine**, à savoir d'activités humaines, comme la construction sur une plaine inondable ou le recours à des normes de construction inappropriées dans des zones sismiques. Nombre d'événements naturels se muent en catastrophes parce qu'aucune précaution n'avait été prise en temps opportun ou en raison d'autres formes de mauvaise gestion. Divers types d'aléas entraînent différents risques. S'agissant, par exemple, de certaines catastrophes, comme les famines ou les attaques terroristes, le risque que les contrôles soient faibles peut constituer une préoccupation essentielle. Pour d'autres catastrophes, comme les tremblements de terre et les tsunamis, le risque qui résulte de la mauvaise coordination par les gestionnaires de l'aide liée à la catastrophe peut être encore plus élevé. L'annexe 1 examine le lien entre les aléas naturels et ceux d'origine humaine.
- 3.3** Le domaine de la **gestion des catastrophes** couvre une large gamme de notions¹¹. D'après la définition de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), la gestion des catastrophes est:

«l'organisation et la gestion des ressources et des responsabilités pour traiter tous les aspects humanitaires de l'urgence, notamment la préparation, la réaction et le redressement, afin de réduire l'impact des catastrophes»¹².

Alors que la FICR subdivise le **cycle de gestion des catastrophes** en trois phases (avant, pendant et après un événement), l'Agence fédérale de gestion des urgences (*Federal Emergency Management Agency – FEMA*) en distingue quatre: atténuation, préparation, réaction, et redressement¹³, tout comme l'Union européenne: prévention, préparation, réaction et remise en état¹⁴. La reconstruction et la réhabilitation sont généralement considérées comme des éléments de la phase de redressement. En d'autres termes, alors que deux phases du cycle de gestion des catastrophes (la réaction et le redressement) font l'objet d'un consensus, la terminologie varie en ce qui concerne la phase précédant la catastrophe. Pour des raisons d'ordre pratique, les auditeurs peuvent considérer que la **phase antérieure à la catastrophe** comporte la **prévention, l'atténuation (y compris l'alerte rapide) et la préparation**. La réduction des risques de catastrophe couvre essentiellement la phase antérieure à celle-ci.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Voir le lien ci-après (<http://www.vanderbilt.edu/vector/research/emmgtpases.pdf>).

¹² Voir le lien ci-après (<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disaster-management/>).

¹³ Voir le lien ci-après (<https://training.fema.gov/EMIWeb/edu/breakingcycle.asp>).

¹⁴ Une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine, COM(2009) 82 final (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0082:FIN:FR:PDF>).

3.4 Dans la Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations unies, la **réduction des risques de catastrophe** est définie comme suit:

«Concept et pratique de la réduction des risques de catastrophe grâce à des efforts pour analyser et gérer leurs causes, notamment par une réduction de l'exposition aux risques, qui permet de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, la gestion rationnelle des terres et de l'environnement et l'amélioration de la préparation aux événements indésirables¹⁵».

La réduction des risques de catastrophe comporte des mesures qui visent à préparer les communautés à des catastrophes éventuelles et à améliorer la réaction des différentes parties impliquées dans ce type d'événement. Les activités de réduction des risques de catastrophe visent à en réduire l'incidence, en assurant que les parties prenantes ne soient pas prises au dépourvu par la catastrophe et que l'assistance soit fournie de façon coordonnée¹⁶. Les phases constitutives de la réduction des risques de catastrophe sont définies de la façon ci-après par la SIPC.

Évaluation des risques – «Méthodologie pour déterminer la nature et l'étendue des risques à travers une analyse des risques potentiels et l'évaluation des conditions existantes de la vulnérabilité qui, associées, pourraient affecter les populations, [les] établissements, [les] services, [les moyens de] subsistance» et l'environnement.

Prévention – «Ensemble d'activités permettant d'éviter complètement l'impact négatif des aléas et des catastrophes qui leur sont associées». Cela englobe les mesures qui visent à assurer une protection permanente contre les catastrophes, comme les barrages ou les digues, qui éliminent les risques d'inondation, les règlements sur l'utilisation des terres qui ne permettent pas un établissement dans les zones à risque élevé, les études d'ingénierie sismique qui assurent la survie et la fonction d'un bâtiment essentiel en cas de tremblement de terre.

Mesure d'atténuation – «La réduction ou la limitation de l'impact négatif des aléas et des catastrophes». Les mesures d'atténuation englobent des techniques d'ingénierie et de constructions résistantes aux aléas, ainsi que l'amélioration des politiques environnementales et la sensibilisation du public.

3.5 La réduction des risques de catastrophe concerne également l'état de préparation.

L'état de préparation sur le plan stratégique comporte, entre autres, les éléments suivants:

- la préparation aux catastrophes moyennant l'élaboration de plans et d'interventions qui permettent de diminuer et d'atténuer les risques de catastrophe, de réduire la pauvreté et d'œuvrer à une utilisation durable des ressources naturelles;
- la mise en place de systèmes qui permettent de repérer et d'analyser le risque d'aléas, la variabilité du climat et la vulnérabilité aux catastrophes;
- la sensibilisation à la nécessité de réduire les risques de catastrophe;

¹⁵ Voir le lien ci-après (http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyFrench.pdf).

¹⁶ Document de la Commission européenne sur la stratégie européenne pour la réduction des risques de catastrophes, 15.4.2008, et document de la coopération au développement autrichienne intitulé «*International humanitarian aid policy document*», Vienne, mars 2009, p. 9.

- la transmission aux gestionnaires de catastrophes d'orientations sur la réduction des risques de catastrophe;
- l'adaptation au cadre institutionnel, légal et politique, afin que les décideurs et les praticiens soient en mesure de prendre des mesures appropriées pour que la population dans son ensemble puisse réduire son exposition et sa vulnérabilité aux catastrophes, et réagir efficacement en cas de catastrophe.

L'état de préparation sur le plan opérationnel est centré, entre autres, sur les éléments suivants:

- les mécanismes appropriés d'alerte rapide en place;
- la transmission adéquate au public d'informations sur les risques et les mesures à prendre;
- la disponibilité immédiate de fonds pour soutenir les opérations de secours;
- la révision et la mise à jour régulières des plans d'urgence aux niveaux local et central, afin de les adapter aux changements de la situation environnementale et de la société;
- l'obligation d'identifier les groupes et les zones les plus vulnérables dans le plan d'urgence, ainsi que d'y inclure des mesures appropriées;
- les mécanismes de coordination qui associent l'ensemble des parties prenantes concernées;
- la possibilité de transmettre les informations en temps voulu;
- l'engagement ferme des communautés locales, qui doivent être bien informées moyennant l'organisation de formations et d'exercices.

3.6 Lors de leur audit sur la réduction des risques de catastrophe, les ISC peuvent couvrir l'ensemble des activités des pouvoirs publics destinées à **préparer** les communautés, le secteur économique et l'environnement à des catastrophes éventuelles, à **atténuer** l'incidence de celles-ci lorsqu'elles surviennent, ainsi qu'à **réduire la vulnérabilité** et/ou l'exposition aux aléas naturels.

4. Cadre de gouvernance pour la gestion de la réduction des risques de catastrophe

4.1 La gestion des catastrophes relève en premier ressort de la responsabilité des pouvoirs publics. Le cadre de gouvernance doit être bien défini aux niveaux central, régional et local. Il doit couvrir l'obligation de rendre compte des résultats, la répartition des responsabilités, les chaînes de commandement, les mécanismes de retour d'informations et les flux d'informations entre les différents acteurs. Les ISC doivent savoir qu'il faut disposer d'un cadre de gouvernance solide et efficace sur le plan opérationnel, pour être en mesure de réduire les risques de catastrophe. À cet égard, les pouvoirs publics doivent se doter de programmes ambitieux en matière de réduction des risques de catastrophe et avoir le soutien du parlement. Le contrôle et l'audit externes par les ISC sont des éléments importants du cadre de gouvernance.

4.2 Les pouvoirs publics sont responsables des activités liées aux catastrophes, comme les systèmes d'alerte rapide, les plans d'évacuation, la réalisation d'une intervention, la fourniture de secours, ainsi que la conception et la communication de l'évaluation relative à la situation postérieure à la catastrophe. Dans ce contexte, les pouvoirs publics doivent déterminer les risques, les évaluer et les suivre de façon adéquate et mettre en place un modèle de gouvernance pour toutes les parties concernées: les institutions gouvernementales, les organismes régionaux et locaux et la société civile, y compris les bénévoles, le secteur privé et la communauté scientifique. Compte tenu du nombre et de la variété des entités appelées à jouer un rôle dans la gestion des

catastrophes, la conception d'une structure de gouvernance efficiente et efficace peut représenter un défi considérable. L'annexe 2 présente un exemple de structure de gouvernance.

- 4.3** Les ISC peuvent évaluer la priorité accordée par les pouvoirs publics à la réduction des risques de catastrophe. Lorsque cette priorité est insuffisante ou inappropriée, les ISC peuvent envisager de formuler des recommandations à l'intention des pouvoirs publics et de faire rapport au parlement. La surveillance exercée par le parlement sur la procédure budgétaire lui fournit l'occasion de lancer une réflexion et d'exercer un suivi concernant l'engagement des pouvoirs publics en matière de réduction des risques de catastrophe. Le parlement peut également contribuer à sensibiliser le public aux risques et à l'incidence potentielle des catastrophes, ainsi qu'à introduire les questions liées à la réduction des risques dans le débat public. Les ISC peuvent envisager d'inclure dans leurs rapports à l'intention du parlement des informations qui renforcent la fonction de surveillance et sensibilisent les parlementaires aux exigences en matière de préparation adéquate aux catastrophes. Il peut s'avérer utile pour les auditeurs d'étayer leur argument au moyen d'un calcul des coûts que représenteraient les pertes en cas de catastrophe ou le risque d'exposition à celle-ci. Ce type d'argument attirera probablement davantage l'attention des ministres des finances, qui peuvent souvent adopter des décisions d'affectation budgétaire susceptibles de donner lieu à des mesures permettant de réduire les risques de catastrophes.
- 4.4** Les ISC peuvent indiquer aux gouvernements nationaux que la réduction des risques de catastrophe comporte l'anticipation de ce type de situations grâce à l'élaboration, au niveau national, de cadres réglementaires qui permettent de minimiser les obstacles d'ordre bureaucratique à l'acheminement des aides en cas de catastrophe et de faciliter la coordination et l'obligation de rendre compte¹⁷. Les «Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe», adoptées par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ont été établies pour aider les gouvernements à se préparer à faire face à ce type de problèmes et à les éviter¹⁸.

5. Outils pour auditer la réduction des risques de catastrophe

- 5.1** Lorsqu'ils se préparent à une catastrophe éventuelle, les gouvernements doivent gérer et coordonner les entités et les actions concernées. Le cadre légal et réglementaire, les plans catastrophe, l'évaluation des risques et les systèmes d'information appropriés constituent les principaux éléments de cette gestion. Les ISC peuvent les obtenir et les évaluer, et s'en servir comme outils pour contrôler si les gouvernements ont réduit les risques de catastrophe.
- 5.2** Le **cadre légal et réglementaire** national doit constituer une base pour la bonne gouvernance et l'obligation de rendre compte. Il faut également tenir compte des niveaux de responsabilité: à titre d'exemple, les autorités locales dans les zones à risque élevé doivent également disposer de plans catastrophe et être tenues de rendre compte à cet égard auprès des autorités nationales, des auditeurs et de la population locale. Lors des catastrophes, le manque de clarté en ce qui concerne les rôles et les responsabilités des acteurs constitue un risque majeur pour la gestion de

¹⁷ Voir également l'INTOSAI GOV 9250 sur les travaux préparatoires relatifs à l'obligation de rendre compte concernant les aides fournies en cas de catastrophes (<http://www.issai.org/composite-327.htm>).

¹⁸ Voir le lien ci-après (<http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-FR-LR.pdf>).

la situation. Les auditeurs doivent tenir compte du caractère approprié du cadre de gouvernance et de la mesure dans laquelle les rôles et les responsabilités sont définis lors de la détermination de l'étendue et des objectifs d'un audit. Le cas échéant, les auditeurs peuvent envisager de recommander des améliorations à apporter à la législation et aux règlements.

Exemples de lois sur la gestion des catastrophes

Canada – La loi sur la gestion des urgences d'août 2007 régit la responsabilité, qui incombe au ministère de la sécurité publique, dans la direction des opérations au niveau national en matière de gestion des urgences et de préservation des infrastructures essentielles. Cette loi définit également la coopération entre les ministères fédéraux.

Sri Lanka – La loi sur la gestion des catastrophes de mai 2005 régit la mise en place, les responsabilités et les fonctions du conseil national pour la gestion des catastrophes et du centre de gestion des catastrophes, ainsi que l'élaboration des plans de gestion des catastrophes.

Le cadre légal et réglementaire en matière de gestion des catastrophes doit prévoir:

- la mise en place d'une politique nationale de gestion des catastrophes;
- l'élaboration de plans et de programmes nationaux dans le cadre de cette politique;
- la création d'un cadre général des responsabilités et des rôles des institutions concernées par la gestion des catastrophes, ainsi que des modalités de la coordination entre ces institutions;
- un cadre facilitant les opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement en cas de catastrophe¹⁹.

5.3 Les plans catastrophe nationaux présentent les stratégies de gestion des catastrophes et fournissent une base pour définir les priorités et assurer la coordination des activités de gestion des catastrophes à tous les niveaux, après une analyse des risques potentiels. Dans certains pays, le plan catastrophe national prend la forme d'un cadre général pour la gestion des catastrophes et est complété par des sous-plans plus détaillés appelés plans de mise en œuvre, plans spécifiques, plans opérationnels ou plans d'urgence. Dans d'autres pays, les plans catastrophe nationaux comportent eux-mêmes des détails de nature opérationnelle. Les risques transfrontaliers au niveau régional doivent également figurer dans des plans catastrophe régionaux. Les plans catastrophe nationaux constituent des documents essentiels pour les audits relatifs à la réduction des risques de catastrophe. Il faut examiner et évaluer s'ils sont alignés sur les plans régionaux. Un partenariat entre les ISC et d'autres auditeurs est envisageable en la matière. L'examen de plans similaires au niveau international, ainsi que la comparaison par

¹⁹ La FICR fournit des orientations à ce sujet (voir <http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-FR-LR.pdf>).

rapport à ces derniers fournissent de bonnes références et peuvent faciliter les travaux des ISC²⁰. Voir annexe 3 pour de plus amples détails sur les plans catastrophe.

- 5.4 L'évaluation des risques de catastrophe** doit permettre une allocation optimale des ressources entre les différentes phases de gestion des catastrophes. Grâce à la détermination et à l'estimation de la probabilité et des conséquences d'événements potentiellement catastrophiques, l'évaluation des risques fournit aux pouvoirs publics une base pour fixer les priorités d'investissement dans le cadre de la préparation aux catastrophes. Les ministres des finances du G20 ont reconnu l'importance et la priorité à accorder à la gestion des risques de catastrophe, à l'évaluation de ces risques et au financement correspondant. C'est pourquoi ils ont invité l'OCDE à mettre en place, sur une base volontaire, un cadre visant à aider les pays exposés aux risques de catastrophe²¹. Ce cadre peut fournir aux auditeurs des orientations utiles sur la façon d'évaluer les risques de catastrophe ou d'encourager une telle évaluation. Il comporte également des informations précieuses sur le financement des risques et sur les modalités de transfert de risque, qui sont, pour les pouvoirs publics, des composantes importantes des stratégies de réduction des risques de catastrophe.
- 5.5** Les pouvoirs publics recourent à des **systèmes d'information géographique (SIG)** comme source d'informations. Ces SIG sont susceptibles d'être utilisés pour intégrer, stocker, analyser, gérer et présenter des données liées à des lieux. La technologie SIG peut servir à déterminer où des phénomènes naturels dangereux pourraient se produire. Ces informations peuvent étayer des évaluations des risques et fournir des données sur les ressources naturelles, la population et les infrastructures. Elles peuvent s'avérer utiles pour concevoir des activités de développement moins vulnérables et/ou des stratégies d'atténuation qui permettent de ramener la vulnérabilité à des niveaux acceptables²². La cartographie des aléas et des sources potentielles de catastrophe au moyen du SIG fournit des données essentielles pour les plans de réduction des risques de catastrophe, car elle permet aux pouvoirs publics de relier des données en fonction de la dimension géographique. Grâce à l'établissement de ces liens, les auditeurs peuvent découvrir et générer des informations susceptibles de déboucher sur des actions ou des politiques²³. Les ISC doivent évaluer l'utilisation du SIG par les pouvoirs publics et peuvent recourir à ce même outil pour contrôler si les risques de catastrophe ont été réduits.
- 5.6** L'annexe 4 fournit d'autres exemples sur l'utilisation du SIG. Voir l'ISSAI 5540 pour de plus amples informations sur le SIG et l'usage que les auditeurs peuvent en faire lorsqu'ils contrôlent si les risques de catastrophe ont été réduits²⁴.

²⁰ Veuillez vous référer à la version 2.0 de novembre 2010 du «*Comprehensive Preparedness Guide*», établi par l'Agence fédérale de gestion des urgences des États-Unis d'Amérique et intitulé «*Developing and Maintaining Emergency Operations Plans*».

²¹ Voir le lien ci-après (<http://www.oecd.org/finance/insurance/G20disasterriskmanagement.pdf>).

²² Voir le document ci-après du 6 mai 2010 (<http://www.oas.org/DSD/publications/Unit/oea66e/begin.htm#Contents>).

²³ Voir Al-Shorbaji, N., «*Use and potential of geographic information systems for health mapping in the Eastern Mediterranean Region*», p. 3.

²⁴ Voir le lien ci-après (<http://www.issai.org/composite-326.htm>).

Partie 2 – L’audit en matière de réduction des risques de catastrophe

La partie 2 de l’ISSAI 5510 examine les questions auxquelles sont confrontées les ISC lorsqu’elles planifient ou réalisent un audit en matière de réduction des risques de catastrophe. Elle comporte des exemples tirés des expériences des ISC en la matière, relevés au cours de différentes enquêtes auprès de plusieurs ISC et d’un audit parallèle réalisé par des ISC.

6. Questions auxquelles sont confrontées les ISC

- 6.1** Dans les pays qui n’ont adopté et mis en œuvre que récemment **des politiques en matière de réduction des risques de catastrophe**, les ISC sont en mesure d’évaluer le caractère approprié de ces politiques, y compris leur conformité au Cadre de Hyogo²⁵, et de formuler des recommandations d’améliorations. Dans les pays où de telles politiques n’existent pas encore, les ISC peuvent attirer l’attention sur leur absence. Si de telles politiques sont bien établies, les ISC peuvent en auditer la mise en œuvre et examiner si les fonds alloués ont été utilisés de façon efficiente et efficace aux fins prévues. Dans certains cas, les ISC peuvent constater que la réduction des risques de catastrophe est une question dont la priorité n’est pas élevée pour le gouvernement et le parlement. Les ISC devront alors probablement les amener à prendre conscience de l’importance des politiques en la matière ou de l’amélioration à apporter à une politique existante. Ce serait le cas notamment lorsqu’un pays connaît une crise financière, accompagnée d’une période d’austérité économique. Les auditeurs doivent en l’occurrence parfois étayer leurs recommandations en présentant le calcul des pertes potentielles encourues en cas de catastrophe.
- 6.2** Contrôler si les risques de catastrophe ont été réduits et s’assurer de l’incidence des recommandations constructives et utiles constituent des défis qui montrent l’importance d’une bonne **communication entre les ISC et leur parlement**, les pouvoirs publics, les médias et le public en général. Pour parvenir à réduire les risques de catastrophe, il faut associer l’ensemble de la société et comprendre l’importance de la résilience des nations et des communautés. À cet égard, il est fondamental que les rapports des ISC soient clairs afin de maximiser leur incidence. Les ISC peuvent estimer devoir donner un large écho aux recommandations de leurs rapports d’audit en utilisant d’autres canaux, comme les organisations de la société civile et les universités, ainsi qu’en se montrant disponibles pour des discussions avec les parties prenantes.
- 6.3** Dans les situations postérieures aux catastrophes, le risque de fraude et de corruption est accru, en raison des volumes importants d’aide acheminés promptement vers les régions sinistrées afin d’assurer une distribution rapide aux victimes de la catastrophe ou de financer des grands projets de réhabilitation et de reconstruction destinés à réparer les dégâts causés aux infrastructures. Les ISC peuvent insister auprès des pouvoirs publics afin qu’ils se préparent à

²⁵ Cadre d’action de Hyogo pour 2005-2015: pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, que l’Assemblée générale des Nations unies a fait sien dans la résolution GA/RES/60/195 (<http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>).

faire face à ces risques en proposant l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la fraude et la corruption. À cet effet, les ISC peuvent évaluer le caractère approprié des contrôles déjà en place et, au besoin, recommander de les améliorer. S'il y a lieu, les ISC peuvent recommander la mise en place de contrôles supplémentaires spécialement conçus pour éviter et détecter les risques mis au jour et pour y faire face conformément au cadre légal et réglementaire. À titre d'exemple, pour que des biens et des services soient fournis sans tarder à la population sinistrée, il faut que les contrôles des procédures de passation de marchés soient bien définis et qu'ils aient été testés au préalable²⁶. Dans le cadre de leur audit en matière de réduction des risques de catastrophe, les ISC peuvent ensuite contrôler la conception, la mise en œuvre et l'efficacité opérationnelle des contrôles.

- 6.4** Le **mandat** de l'ISC est un élément majeur pour déterminer la nature et l'étendue des audits relatifs à la réduction des risques de catastrophe. Les mandats peuvent autoriser et encourager des audits de grande envergure qui couvrent la plupart voire l'ensemble des activités et des organisations impliquées dans la réduction des risques de catastrophe. Dans d'autres cas, ce mandat peut constituer un obstacle pour mener à bien ce type d'audit.
- 6.5** L'une des questions fondamentales pour les ISC est l'**accès** satisfaisant à l'**information** sur le degré de préparation des pouvoirs publics et de la société à une catastrophe, ainsi que sur l'utilisation de fonds correspondante. S'agissant de l'information, les divers organismes chargés de la mise en œuvre ont des exigences et des dispositifs différents. Souvent, les organismes de contrôle ne disposent d'aucun accès à des informations fiables et exhaustives concernant tous les domaines liés à la réduction des risques de catastrophe. Il convient d'ajouter que bon nombre d'ISC audient les aides en cas de catastrophe, mais que toutes ne contrôlent pas la réduction des risques liés à ce type d'événements²⁷. Les ISC peuvent envisager de formuler des commentaires sur les restrictions d'accès aux informations²⁸.
- 6.6** Pour bon nombre d'ISC, la réduction des risques de catastrophe est un nouveau domaine. C'est pourquoi leurs auditeurs devront peut-être se familiariser avec les nouvelles technologies (TI, SIG, GPS, télédétection, etc.). Les ISC devront probablement investir dans des **formations** supplémentaires **pour leurs auditeurs** afin de les aider à utiliser les nouveaux systèmes et sources de données pour évaluer la prévision des catastrophes, les évaluations des risques, la planification urbaine, etc. et suivre l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans catastrophe nationaux. L'acquisition d'une expertise professionnelle supplémentaire pourrait également s'avérer nécessaire, par exemple si les ISC décident d'élargir l'étendue des audits pour y inclure l'examen de la planification prévisionnelle et de la planification à long terme.
- 6.7** L'incidence de bon nombre de catastrophes ne se limite pas à un seul pays. Étant donné que les catastrophes peuvent toucher plusieurs pays en même temps, la **coopération internationale entre ISC** s'avère importante pour les audits en matière de réduction des risques de catastrophe. Les ISC peuvent coopérer pour réaliser des audits exhaustifs et utiles, renforcer la confiance en

²⁶ Voir le site Web de la Cour des comptes européenne (<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/15580738.PDF>).

²⁷ Veuillez vous référer au rapport final du WG AADA de l'INTOSAI, pour toute information concernant les enquêtes réalisées par l'ISC de Turquie sur l'accès aux informations relatives aux dépenses consacrées aux aides en cas de catastrophes.

²⁸ Veuillez vous référer au paragraphe 10 de l'ISSAI 1, qui dispose que les mandats des ISC doivent leur garantir un accès à toutes les informations concernant l'audit, y compris aux rapports d'audit interne et externe.

leurs travaux, contribuer à sensibiliser le public et à améliorer les activités et les programmes, augmenter l'intérêt politique pour l'obligation de rendre compte, faire respecter des critères communs et partager les connaissances dans leur propre pays et dans le monde. Le «*Guide for cooperative audit programmes between SAIs*» de l'INTOSAI²⁹ peut servir de cadre et l'ISSAI 5140, «Méthodes de coopération entre les ISC dans le contrôle des accords écologiques»³⁰, peut être utilisée comme modèle. Dans ce contexte, il existe trois formes de coopération entre deux ISC ou plus: audit parallèle, audit coordonné ou audit conjoint.

Audit parallèle – Plusieurs ISC décident de réaliser des audits similaires. La méthodologie et l'approche d'audit sont communes. Deux organismes de contrôle autonomes ou plus réalisent l'audit plus ou moins simultanément. Cependant, chaque organisme a une équipe d'audit distincte, qui ne fait en règle générale rapport qu'à sa propre hiérarchie ou au pouvoir législatif et uniquement en ce qui concerne les sujets qui relèvent de son mandat.

Audit coordonné – Un audit coordonné est soit un audit conjoint qui donne lieu à des rapports d'audit distincts adressés par chaque ISC à sa propre hiérarchie ou au pouvoir législatif, soit un audit parallèle qui aboutit à un rapport d'audit unique venant s'ajouter aux rapports nationaux distincts.

Audit conjoint – Les principales décisions sont prises en commun. L'audit est réalisé par une seule équipe d'audit composée d'auditeurs provenant de deux organismes de contrôle autonomes ou plus. En règle générale, ceux-ci établissent un seul rapport d'audit commun, qu'ils présentent à leur hiérarchie respective ou au pouvoir législatif³¹.

6.8 Ces dernières années, plusieurs ISC ont elles-mêmes connu de graves perturbations à la suite d'une catastrophe. En l'occurrence, une ISC doit parfois non seulement retrouver sa capacité à fonctionner rapidement et facilement, mais également aider de façon appropriée son gouvernement à faire face à la situation d'urgence³². Compte tenu des incidences potentielles des catastrophes, une ISC se doit de programmer à l'avance et de mettre en place des dispositifs qui l'aideront à se rétablir et à recommencer ses activités dès que cela sera possible dans la pratique. C'est pourquoi les ISC, notamment celles situées dans des zones sujettes aux catastrophes, doivent établir leur propre plan de continuité de l'activité. La Commission de renforcement des capacités de l'INTOSAI a élaboré un guide à ce sujet à l'intention des ISC³³.

²⁹ INTOSAI, Commission de renforcement des capacités, Sous-commission 2, *Guide For Cooperative Audit Programs*. Voir également INTOSAI, *Méthodes de coopération entre les ISC dans le contrôle des accords écologiques*, 1998; INTOSAI, *Cooperation Between Supreme Audit Institutions – Tips and Examples for Cooperative Audits*, 2007, Introduction.

³⁰ ISSAI 5140 – Méthodes de coopération entre les ISC dans le contrôle des accords écologiques.

³¹ **Source:** INTOSAI, Commission de renforcement des capacités, Sous-commission 2, *Guide For Cooperative Audit Programs*.

³² Voir le compte rendu de l'ISC de Nouvelle-Zélande sur les audits en période difficile («*Audits in challenging times*») à la suite des tremblements de terre de Canterbury en 2010 et en 2011. Voir le lien ci-après (<http://www.auditnz.govt.nz/who-we-are/scott-tobin-feature>).

³³ Voir le lien ci-après (<http://cbc.courdescomptes.ma/index.php>). La Commission de renforcement des capacités a élaboré et publié ce guide en collaboration avec l'Association des institutions supérieures de contrôle des finances publiques du Pacifique et avec l'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques des Caraïbes.

7. Partage d'expériences concernant les audits en matière de réduction des risques de catastrophe

7.1 Le groupe de travail créé par l'INTOSAI a réalisé deux enquêtes et un audit parallèle/coordonné afin d'examiner plusieurs questions importantes pour les ISC concernant les audits en matière de réduction des risques de catastrophe³⁴. Parmi les points essentiels qui se sont dégagés à l'issue de cette collaboration, certains sont présentés ci-après.

Les audits en matière de réduction des risques de catastrophe doivent aboutir à la présentation aux pouvoirs publics et au parlement de recommandations indiquant si les mesures prises en la matière sont appropriées.

7.2 Si les politiques de réduction des risques de catastrophe sont nouvelles pour les pouvoirs publics ou si les ISC constatent l'absence de sensibilisation à la nécessité de prendre des mesures en la matière, elles peuvent définir des objectifs d'audit et formuler des recommandations afin de susciter l'intérêt et la compréhension du parlement concernant ces questions. Si l'amélioration de l'état de préparation aux catastrophes requiert une coopération internationale, les ISC peuvent recommander au parlement d'adopter des lois appropriées ou de conclure des accords internationaux pour faciliter celle-ci.

La coopération entre ISC doit être mise en place conformément aux lignes directrices et aux normes de l'INTOSAI.

7.3 Les activités de réduction des risques de catastrophe dans un pays peuvent être financées par un autre pays. Il est alors encore plus important que les ISC des pays donateurs et bénéficiaires coopèrent afin que leurs audits couvrent tous les aspects de la réduction des risques de catastrophe. La collaboration entre ISC de différents pays est également importante lorsque l'audit porte sur des traités bilatéraux ou multilatéraux concernant la réduction des risques de catastrophe et/ou l'encouragement à la coopération relative aux aléas dont les dimensions sont transfrontalières, par exemple lors de la mise en place de systèmes d'alerte rapide. La coopération et la coordination aux niveaux interne et international sont fondamentales si les ISC doivent contribuer à l'amélioration des activités ou au renforcement de l'obligation de rendre compte dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe. Cette coopération peut aller d'un simple échange d'informations à une coopération plus étroite sous la forme d'audits coordonnés ou conjoints qui permettent l'échange et le partage d'expériences d'audit et de résultats entre ISC. Ce dernier cas de figure requiert une compréhension commune de la méthodologie d'audit et des critères d'audit pertinents à appliquer. À cet effet, un accord (par exemple, un mémorandum d'accord ou un protocole) peut être conclu afin de définir la portée, l'étendue et la forme de la coopération souhaitée entre les ISC concernées.

³⁴ L'ISC de Turquie était chef de file pour l'audit parallèle, auquel ont également participé les ISC d'Azerbaïdjan, du Chili, d'Inde, d'Indonésie, du Pakistan, des Pays-Bas, des Philippines, de Roumanie et d'Ukraine. Pour de plus amples informations à ce sujet, voir le rapport final du WG AADA.

Les audits conjoints entre les ISC de pays signataires d'accords internationaux dans des zones exposées au risque de catastrophe peuvent contribuer à la bonne gouvernance et à l'obligation de rendre compte dans ce domaine.

7.4 Lorsque les activités de réduction des risques de catastrophe sont financées par le budget national, elles font l'objet d'audits par l'ISC du pays en cause. Le financement des gouvernements donateurs est contrôlé par l'ISC de leur pays. La conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux peut s'avérer nécessaire pour mettre en place la coopération entre les ISC chargées de contrôler les différents gouvernements. Dans bon nombre de cas, les ISC ont des objectifs similaires et appliquent les mêmes normes d'audit. Cela leur permet d'envisager la possibilité de se fier aux travaux d'autres auditeurs, afin de diminuer la charge globale que représentent les travaux d'audit (voir l'ISSAI 1610 sur l'«Utilisation des travaux des auditeurs internes» et l'ISSAI 1620 sur l'«Utilisation des travaux d'un expert désigné par l'auditeur»). Les ISC peuvent également envisager de réaliser des audits conjoints ou parallèles qui leur permettent de mettre en commun des ressources, de partager des outils, de tirer des enseignements à partir des expériences des autres et éventuellement de résoudre des problèmes concernant le caractère approprié du mandat de chaque ISC.

Les ISC doivent dynamiser leurs relations avec les autres organes de contrôle concernés.

7.5 Bon nombre d'organes peuvent être chargés de contrôler différents aspects ou phases de la gestion des catastrophes. Parmi les autres organes de contrôle figurent les auditeurs internes ou externes du secteur public ou du secteur privé, ceux du gouvernement de l'État central, de l'état fédéré, des autorités régionales ou locales, ou encore les auditeurs d'agences spécifiques. Les ISC doivent clairement déterminer qui contrôle quoi et spécifier la relation qu'elles entretiennent avec ces auditeurs. Il faut encourager la mise en place d'une coopération constructive à tous les niveaux entre les ISC et les autres auditeurs.

8. Types d'audit

Les enquêtes et l'audit parallèle ont consisté en un examen des différentes approches d'audit suivies par les ISC participantes. Les paragraphes 8.1 à 8.3 présentent ces travaux.

8.1 Lorsqu'elles effectuent des audits en matière de réduction des risques de catastrophe, les ISC peuvent réaliser des audits financiers, des audits de la performance ou des audits de conformité relatifs à l'aide en cas de catastrophe. Dans tous les cas, les audits doivent être couverts par le mandat conféré à l'ISC et être réalisés conformément à la législation nationale et autre en vigueur, ainsi qu'aux normes d'audit applicables. Il convient de faire référence aux normes respectées (normes internationales d'audit (ISA), ISSAI, note de l'INTOSAI sur l'utilisation et/ou autres normes d'audit nationales et pertinentes). Il faut également indiquer si ces normes ont été intégralement ou partiellement respectées. La norme ISSAI 1000 fournit des orientations à ce sujet³⁵.

³⁵ Paragraphe 28 de l'ISSAI 1000.

8.2 Un audit concernant la réduction des risques de catastrophe peut comporter des aspects qui relèvent des audits financiers, des audits de la performance et des audits de conformité. Or les objectifs de ces différents types d'audit ne sont pas identiques et doivent être énoncés clairement et séparément. L'audit financier est centré sur les rapports et les comptes; l'audit de conformité traite du respect de la législation, de la politique ou des conditions convenues; tandis que l'audit de la performance examine essentiellement la manière dont les activités ont été réalisées afin de formuler des recommandations visant à promouvoir la performance. Chaque type d'audit doit être réalisé conformément aux normes applicables, notamment:

les lignes directrices pour l'audit financier	ISSAI 1000 à 1810,
les lignes directrices relatives à la vérification de résultats (ou audit de la performance)	ISSAI 3000 à 3100,
les lignes directrices pour l'audit de conformité	ISSAI 4000 à 4200.

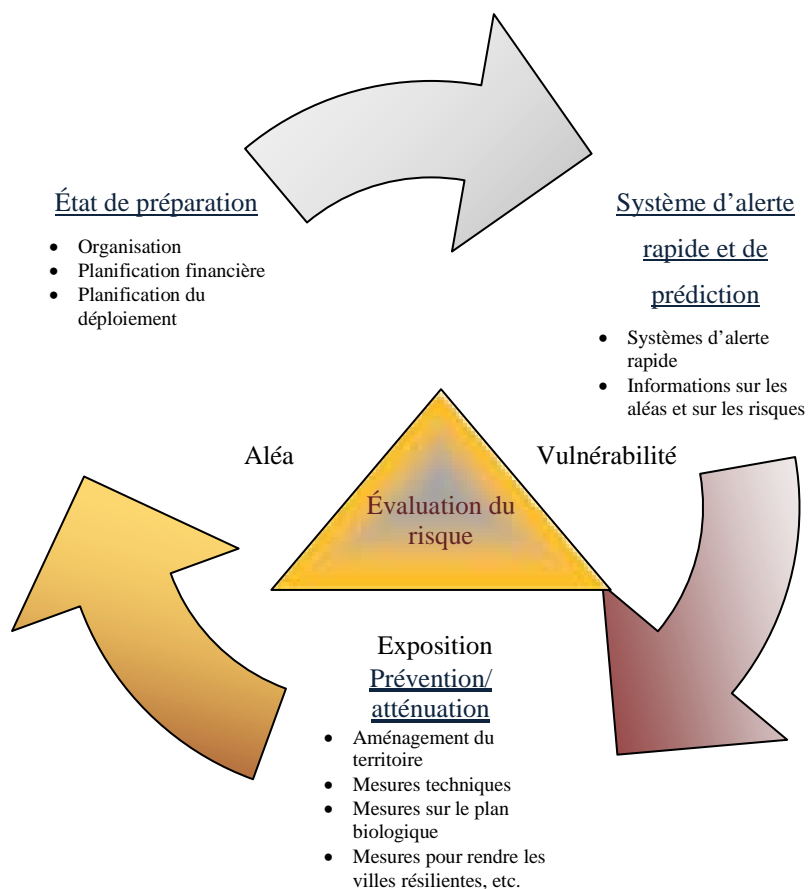
8.3 L'audit financier concernant les montants dépensés pour la réduction des risques de catastrophe s'inscrit souvent dans le cadre d'audits financiers annuels relatifs aux ministères/institutions publiques, même s'il faut reconnaître que certaines ISC réalisent des audits financiers distincts sur les fonds nationaux consacrés à la réduction des risques de catastrophe ou utilisés par l'État en tant que donateurs au profit de projets d'aide étrangers. Bon nombre d'ISC ont toutefois conclu qu'il faut réaliser des audits de la performance pour examiner certains aspects particuliers des activités liées à la gestion de la réduction des risques de catastrophe. Ce type d'audit permet de répondre au mieux aux besoins des parties prenantes. En fonction de l'étendue et des objectifs, le recours à un audit de la performance peut permettre aux ISC d'avoir une bonne vue d'ensemble de la réduction des risques de catastrophe, y compris en ce qui concerne des activités et des organisations qui normalement ne sont pas couvertes par le mandat de l'ISC. Les audits financiers seuls peuvent s'avérer moins pertinents pour les gestionnaires de la catastrophe en raison du financement relativement faible consacré à la réduction des risques de catastrophe, du caractère pluriannuel des activités correspondantes, ainsi que du fait qu'elles peuvent être réalisées par différents organes. Dans ce contexte, les ISC peuvent envisager d'effectuer des audits de la conformité aux exigences prévues par les accords internationaux conclus dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe, qui sont très importants et peuvent permettre à l'ISC de détecter si la mise en œuvre de ces accords est insatisfaisante voire inexistante.

9. Évaluation de l'environnement d'audit

Les ISC participant à l'enquête et à l'audit parallèle ont souligné l'importance de l'évaluation des risques lorsqu'il s'agit de contrôler la réduction des risques de catastrophe.

9.1 Avant de définir l'approche et l'étendue de l'audit, les auditeurs doivent effectuer une évaluation des risques de l'environnement d'audit. Ils doivent d'abord évaluer le caractère approprié et la qualité de l'évaluation des risques effectuée par l'organisme public responsable de l'élaboration des plans catastrophe. Ils doivent donc apprécier les mesures de prévention et d'atténuation, entre autres la pertinence des systèmes d'alerte rapide et de prédiction des catastrophes. La figure 2 montre les différentes actions relatives à la réduction des risques de catastrophe. Ces dernières ne suivent pas un ordre chronologique ou ne constituent pas des phases qui s'excluent mutuellement.

Figure 2 – Actions relatives à la réduction des risques de catastrophe



Source: Figure élaborée par l'ISC de Turquie pour le WG AADA.

9.2 Les programmes d'audit pourraient mentionner le type d'informations nécessaires et les sources de celles-ci. En voici quelques exemples dans les points ci-après.

- S'agissant de l'évaluation des risques liés aux catastrophes, il convient de chercher les informations ci-après.
 - ✓ Quelles sont les zones les plus vulnérables à des aléas spécifiques?
 - ✓ Quel est le degré de vulnérabilité des habitants de cette zone? Quel est le degré de vulnérabilité des infrastructures essentielles dans cette zone?
 - ✓ Quelle est la probabilité de survenance d'un tremblement de terre dont l'épicentre est situé à X et la force est Y? Quelle est la probabilité qu'un volcan entrera en éruption avec une certaine force? Quelle est la probabilité qu'un cyclone de force Z frappera un endroit donné?

- Pour évaluer les risques liés à la gestion/mise en œuvre opérationnelle de la gestion de la catastrophe, il convient de chercher les informations ci-après.
 - ✓ Qui doit être responsable de quoi?
 - ✓ Qui doit coopérer avec qui?
 - ✓ Quelles informations sont nécessaires pour la planification et la coordination? etc.

L'appréciation de la qualité de l'évaluation des risques est une tâche complexe. Il s'agit de répondre aux questions ci-après. «Quand cette évaluation est-elle de bonne qualité ou de suffisamment bonne qualité?» «Qu'est-ce qui est suffisant?» Les ISC peuvent souvent mettre à profit les expériences partagées avec leurs homologues pour trouver les réponses à certaines de ces questions en se référant à des exemples tirés d'audits précédents. Les ISC peuvent aussi envisager d'utiliser les travaux d'experts externes (voir à ce sujet l'ISSAI 1620). Le cadre méthodologique du G20/de l'OCDE pour l'évaluation des risques de catastrophe et le financement lié à ces risques³⁶ peut constituer un guide utile pour les auditeurs sur la façon d'évaluer les risques de catastrophe ou d'en encourager l'évaluation.

9.3 Lorsqu'ils évaluent l'environnement d'audit, les auditeurs peuvent envisager de chercher des informations sur les éléments suivants:

- la structure organisationnelle et les principales actions qui permettent d'assurer que les systèmes, les procédures et les ressources répondent aux exigences en matière de réduction des risques de catastrophe. Il s'agit entre autres de l'état de préparation des communautés en vue de remédier elles-mêmes à la situation en cas de catastrophe, ce qui inclut la formation, la sensibilisation, l'élaboration de plans catastrophe, les plans d'évacuation, le prépositionnement de stocks, les mécanismes d'alerte rapide et le renforcement des connaissances au niveau local. Les auditeurs doivent aussi déterminer les dispositions prises en ce qui concerne la préparation sur le plan financier, le but étant de minimiser l'incidence macroéconomique ou budgétaire d'une catastrophe (dispositions budgétaires, financement pour imprévus, accords de *stand-by*, assurance risque);
- les mesures préventives à prendre avant la survenance d'une catastrophe afin d'en réduire ou d'en éliminer l'incidence sur la société et l'environnement le cas échéant. Ces mesures comportent entre autres la réduction de la vulnérabilité physique des infrastructures existantes ou des sites vulnérables susceptibles de mettre directement en danger la population, par exemple la rénovation de bâtiments et le renforcement des principales infrastructures;
- la définition d'actions de prévention conçues pour assurer une protection permanente contre une catastrophe, y compris l'ingénierie, les mesures de protection physique, les mesures législatives pour le contrôle de l'utilisation des terres et les codes de construction. Ces actions permettent de réduire la vulnérabilité physique et/ou l'exposition aux risques qui résultent d'infrastructures inappropriées.

³⁶ Voir le lien ci-après (www.oecd.org/finance/insurance/G20disasterriskmanagement.pdf).

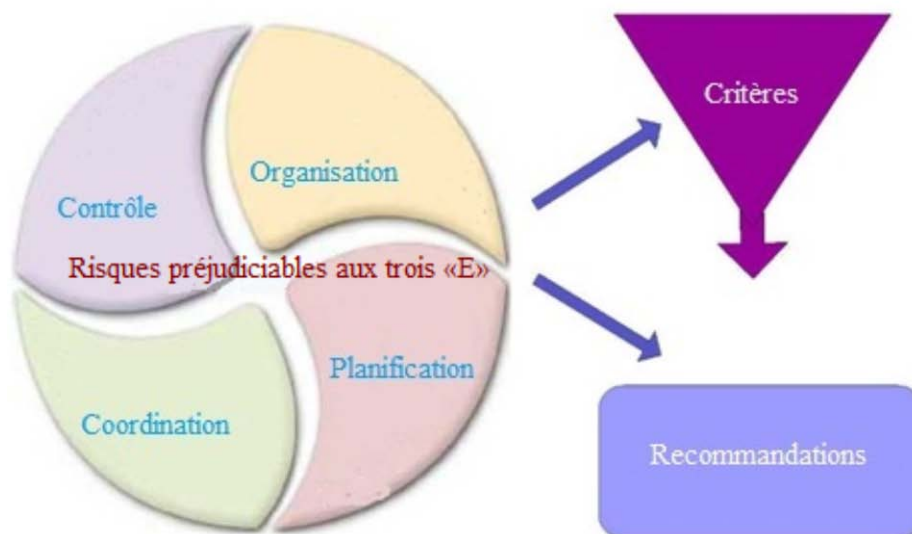
10. Planification et réalisation des audits

Les paragraphes 10.1 à 10.10 portent sur des questions examinées par les ISC qui ont participé à l'enquête et à l'audit parallèle. Elles concernent la planification et la réalisation d'audits concernant la réduction des risques de catastrophe.

10.1 Les participants à l'enquête et à l'audit parallèle ont souligné l'avantage qu'offre l'audit de la performance lorsqu'il s'agit de contrôler la réduction des risques de catastrophe, car l'approche utilisée lors de ce type d'audit leur a permis de définir une étendue et des objectifs plus larges. L'ISSAI 3000 fournit des orientations pour **planifier** les audits de la performance (ou «vérification des résultats» dans l'ISSAI) de façon économique, efficiente et efficace. Une planification minutieuse permet de réduire les risques que des problèmes surviennent par la suite au cours de l'audit. Avant de commencer l'audit, il importe d'en définir les objectifs et la portée, ainsi que la méthodologie qui permet de réaliser ces objectifs³⁷.

10.2 Après avoir obtenu suffisamment d'informations et de connaissances d'ordre général sur l'environnement d'audit, l'auditeur doit préciser dans les grandes lignes les **risques** susceptibles de porter atteinte à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacé (les trois «E»). L'existence de ces risques dépend du type de catastrophe, de son risque de survenance et de l'incidence qu'elle est susceptible d'avoir. Lorsque ces informations sont documentées, il est possible de relier les risques qui menacent les trois «E» à la mauvaise qualité de l'organisation, de la planification, du suivi, du contrôle, de la coordination et à l'absence d'un système solide d'information de gestion des catastrophes. L'évaluation des risques permet aux auditeurs de repérer les faiblesses du contrôle et les domaines à haut risque lorsqu'ils examinent les mesures et les activités de réduction des risques de catastrophe. La figure 3 montre le lien étroit entre les risques préjudiciables aux trois «E» (bonne gestion financière) et les critères, les constatations, les conclusions et les recommandations d'audit. C'est pourquoi les auditeurs doivent déterminer dès le début les risques préjudiciables aux trois «E», afin de concevoir des audits de la performance utiles relatifs à la réduction des risques de catastrophe. Les critères d'audit montrent «la situation telle qu'elle devrait être». Dès que les risques qui menacent les trois E ont été repérés, les auditeurs peuvent déterminer le domaine pour lequel les critères doivent être fixés et formuler ensuite des recommandations pour traiter les aspects à améliorer.

³⁷ Troisième partie, paragraphe 3.3, de l'ISSAI 3000 (<http://www.issai.org/composite-325.htm>).



Source: Figure élaborée par l'ISC de Turquie pour le WG AADA.

10.3 Lorsque l'auditeur a recensé les risques, il peut définir une **approche d'audit** appropriée en conséquence. Les différentes ISC utilisent diverses approches pour auditer l'état de préparation aux catastrophes. À titre d'exemple, la Turquie a eu recours à une approche d'audit fondée sur les risques lorsqu'elle a réalisé un audit de la performance sur la réduction des risques de catastrophe intitulé «Dans quelle mesure Istanbul est-elle bien préparée aux tremblements de terre?»³⁸. Au cours de leurs enquêtes, les auditeurs ont notamment essayé de repérer les problèmes et les insuffisances de la mise en œuvre. Cette approche d'audit leur a permis de déterminer les activités et les domaines les plus exposés aux risques. Voir annexe 5 pour de plus amples informations sur cet audit. Lors de l'audit parallèle sur la réduction des risques de catastrophe réalisé dans le cadre du WG AADA de l'INTOSAI, une approche d'audit mixte a été utilisée et l'audit a été conduit dans une perspective normative (*top-down*) et participative (*bottom-up*) (voir point 10.4)³⁹. Lors d'un autre audit que nous pouvons citer en exemple, la Corée a centré son audit de conformité relatif à la réduction des risques de catastrophe (2006). Dans le cadre de cet audit, les auditeurs ont évalué l'efficacité et l'efficience opérationnelle d'un «système national de soutien à la gestion des catastrophes» (NDMSS) mis en place récemment, y compris en vérifiant de façon indépendante la fiabilité des informations et en examinant la gestion des stocks de matériels et de biens pour les secours⁴⁰. Dans un cas de figure similaire lors de l'audit financier de 2008 aux Philippines, les auditeurs ont eu recours à une approche fondée sur les systèmes. Leurs objectifs étaient de déterminer si l'état des dépenses, l'état du patrimoine et la situation de trésorerie étaient présentés de façon fidèle,

³⁸ Voir le lien ci-après (http://www.sayistay.gov.tr/english_tca/Performance/IstanbulEarthquake.pdf).

³⁹ Paragraphe 1.8 de l'ISSAI 3000, p. 33 ([http://www.issai.org/media\(382,1033\)/ISSAI_3000F.pdf](http://www.issai.org/media(382,1033)/ISSAI_3000F.pdf)).

⁴⁰ Voir enquête du WG AADA (<http://www.bai.go.kr/>).

d'examiner l'état d'avancement des projets sur le plan du respect des délais, ainsi que la conformité avec les documents relatifs aux projets et d'évaluer l'efficacité des systèmes de contrôle interne des projets⁴¹.

10.4 L'ISSAI 3000⁴² indique que la vérification de résultats (audit de la performance) s'appuie, en principe, sur une **perspective générale d'appropriation**, c'est-à-dire une perspective normative (*top-down*). Elle met surtout l'accent sur les exigences, les intentions, les objectifs et les attentes du législatif et de l'exécutif au niveau central. L'ISSAI souligne également la possibilité d'ajouter une «**perspective axée sur le client**». Dans cette perspective, les ISC peuvent se concentrer sur les problèmes particulièrement préoccupants pour les personnes et la communauté. Le 21^e Symposium ONU/INTOSAI⁴³ a soutenu l'idée que les ISC doivent interpréter et réexaminer la mission d'audit dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe sous l'angle du renforcement de l'obligation de rendre compte au public. L'audit de la performance en matière de réduction des risques de catastrophe peut aider les ISC à cibler les intérêts du public et à aborder les questions dans une perspective participative (*bottom-up*).

10.5 Les objectifs d'audit sont définis en fonction du type d'audit à réaliser. Dans le cas des audits financiers, les objectifs d'audit sont généralement fixés par la législation et les ISC réalisent leur audit au cours d'une période donnée. Les audits financiers comportent un examen des comptes et des opérations sous-jacentes, y compris des dépenses en cas de catastrophe. Ils visent à vérifier la légalité et la régularité des recettes et des dépenses. L'objectif d'un audit financier peut par exemple consister en l'examen de la gestion des crédits affectés à la protection contre les inondations. Dans le cas d'un audit de la performance, les auditeurs fixent les objectifs en fonction des questions à examiner. Lorsqu'elles définissent des objectifs de performance en matière de réduction des risques de catastrophe, les ISC devraient examiner leurs propres rôles et responsabilités, ainsi que l'incidence escomptée de l'audit dans ce domaine. En prenant comme point départ les plans de développement nationaux, elles doivent définir les objectifs et la portée de l'audit en tenant compte de la complexité de l'environnement et des problèmes qui concernent la réduction des risques de catastrophe. L'annexe 6 présente des exemples d'objectifs d'audit pour les audits de la performance⁴⁴.

10.6 La méthodologie d'audit est l'ensemble des techniques mises au point pour collecter et analyser des données. Lors de l'évaluation des risques, les auditeurs formulent les questions d'audit. Pour y répondre, les ISC ont besoin de données. Elles doivent donc décider lesquelles sont nécessaires à cet effet, définir la meilleure méthodologie pour les recueillir et déterminer à partir de quelles sources disponibles ces données seront extraites. Les normes d'audit de l'INTOSAI disposent que, pour étayer le jugement et les conclusions qu'il doit formuler à propos des activités contrôlées, l'auditeur doit pouvoir obtenir des preuves suffisantes,

⁴¹ Voir enquête du WG AADA.

⁴² Paragraphe 1.8 de l'ISSAI 3000.

⁴³ Voir le lien ci-après

(http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/symposia/2011/F_21_UN_INT_SympReport.pdf).

⁴⁴ Exemples tirés de l'enquête réalisée par le WG AADA. Pour de plus amples informations, voir le rapport final du WG AADA.

pertinentes et d'un coût d'obtention raisonnable⁴⁵.

10.7 Les éléments probants sont nécessaires pour étayer l'opinion de l'auditeur et le rapport d'audit. Les éléments probants sont cumulatifs par nature et sont principalement recueillis au moyen des procédures d'audit réalisées au cours du contrôle⁴⁶. Lors des audits financiers, les éléments probants sont fondés sur les opérations, les états financiers, les rapports sur la mise en œuvre des projets, la vérification physique, l'évaluation technique indépendante, la conformité aux procédures d'appel d'offres/de passation de marchés, etc. L'auditeur centre ses travaux sur les procédures suivantes:

- examens des contrôles et des procédures internes,
- examens des documents (versement et réception de dons) et des enregistrements dans les comptes,
- tests des documents comptables,
- examen des bénéficiaires par sondage.

10.8 Lors des audits de la performance, les éléments probants recueillis doivent être persuasifs et être obtenus moyennant la collecte et l'analyse de données, d'informations et de connaissances à partir de sources appropriées. Parmi les **méthodes utilisées pour collecter et analyser les données lors d'audits de la performance** figurent⁴⁷:

- l'examen de dossiers – Les auditeurs doivent recueillir et analyser les orientations, les protocoles, la législation, les documents de planification en cas de catastrophe et les rapports postérieurs aux événements, lorsque ces informations sont pertinentes à tous les niveaux de pouvoir, notamment celui des organes responsables de la gestion des catastrophes. S'agissant, par exemple, de l'audit réalisé par la Turquie concernant l'état de préparation au tremblement de terre, les auditeurs ont contrôlé sur place la planification de la construction de nouveaux bâtiments, les rapports sur les conditions du sol et les documents relatifs aux activités de renforcement menées par la Municipalité métropolitaine d'Istanbul et par des Municipalités de district;
- la visite sur place – Les auditeurs peuvent effectuer des visites, afin d'observer et d'évaluer les travaux des institutions concernées faisant partie du champ de l'audit et d'interroger les principales personnes impliquées au niveau local. Cette méthode est la plus efficace pour que les auditeurs puissent observer le déroulement des inspections des installations de stockage et des infrastructures de transport;
- l'entretien – Les auditeurs peuvent envisager d'interroger les personnes chargées de jouer un rôle clé dans la minimisation des risques en cas de catastrophe. Il peut s'agir du personnel autorisé des institutions chargées de gérer les catastrophes, de chefs et des

⁴⁵ Paragraphe 3.5.1 de l'ISSAI 3000.

⁴⁶ Paragraphe A1 de l'ISA 500.

⁴⁷ Exemples tirés des enquêtes et de l'audit parallèle menés par l'ISC de Turquie lors des travaux préparatoires à l'élaboration de l'ISSAI 5510. Pour de plus amples détails, voir le rapport final du WG AADA.

agents des groupes chargés des services et des professionnels concernés par les plans catastrophe. Les groupes chargés des services fournissent des services au public, comme les transports, les communications, les sauvetages, l'évacuation des débris, les premiers secours et les services liés aux soins de santé. L'entretien est un outil important pour évaluer la coordination et la collaboration entre les niveaux de pouvoir, ainsi que la contribution apportée par les différentes parties concernées. Les entretiens avec des scientifiques, des ONG et d'autres organes, comme la Croix-Rouge/le Croissant-Rouge, les planificateurs aux niveaux régional et municipal, les gouvernements locaux ou municipaux, etc., qui ont contribué à minimiser les risques de catastrophe, peuvent également aider les auditeurs à formuler des critères d'audit et à aboutir à des résultats;

- l'analyse préalable et postérieure aux événements – Pour évaluer si les actions de réduction des risques de catastrophe ont été appropriées et couronnées de succès, les auditeurs peuvent visiter les lieux où est survenue la grande catastrophe la plus récente et examiner les résultats des actions mises en œuvre pour en réduire les risques. L'ISC de Turquie a évalué de cette façon le caractère approprié des plans catastrophe dans la région de Van qui avait été frappée par un tremblement de terre en 2011. L'ISC a estimé, en conclusion, que ces plans n'ont pas permis d'assurer la bonne organisation et coordination des actions d'urgence;
- les enquêtes/le questionnaire – Les auditeurs peuvent avoir recours aux enquêtes pour évaluer les actions qui visent à assurer la préparation et l'entraînement de la communauté. Le but est de recueillir des données similaires auprès d'un grand nombre d'institutions différentes, comme des ministères, des municipalités, des corps de sapeurs-pompiers et des provinces. Les enquêtes peuvent également aider les auditeurs à évaluer la sensibilisation du public à la réduction des risques de catastrophe, ainsi qu'à préciser les attentes de ce dernier en matière de projets de transformation urbaine;
- l'examen de la littérature – L'examen des articles, des études, des autres rapports d'audit et des évaluations concernant la réduction des risques de catastrophe facilitera:
 - ✓ la compréhension de l'environnement de contrôle global en matière de réduction des risques de catastrophe,
 - ✓ la détermination des différents besoins et des approches en ce qui concerne la réduction des risques de catastrophe,
 - ✓ la définition de critères d'audit,
 - ✓ l'établissement de recommandations;
- l'évaluation du caractère approprié des outils de gestion – Pour réaliser des actions liées à la réduction des risques de catastrophe, il faut disposer d'outils de gestion appropriés, comme les plans catastrophe, les systèmes d'information géographique (SIG), la télédétection, le positionnement global par satellite (GPS), les systèmes d'information sur les catastrophes et d'autres logiciels pertinents. Il convient dès lors d'analyser les plans catastrophe et d'évaluer si ces systèmes sont appropriés. Lors de l'évaluation de ces derniers, il convient d'accorder une attention particulière à la qualité des informations sur

lesquelles ils reposent. Les informations doivent être exactes, cohérentes, exhaustives, accessibles, pertinentes, faciles à comprendre et obtenues rapidement à un coût raisonnable. Voir l'ISSAI 5540⁴⁸;

- les évaluations des risques, y compris les cartes des aléas, les bases de données sur les pertes en cas de catastrophe, les évaluations de la vulnérabilité et le calcul de l'exposition aux catastrophes – Les mesures de réduction des risques de catastrophe sont mises en œuvre en fonction des évaluations des risques et des cas de figure qui se présentent. C'est pourquoi les analyses de risque doivent être évaluées dans le cadre des audits de la performance;
- l'observation et les études de cas peuvent être utilisées pour évaluer les expériences pratiques, les formations et les enseignements organisés par des professionnels impliqués dans les actions de réduction des risques de catastrophe;
- l'échantillonnage – L'auditeur doit utiliser des méthodes d'échantillonnage, étant donné qu'il peut rarement tester l'ensemble des éléments qui constituent le domaine de la réduction des risques de catastrophe. Le SIG et/ou d'autres outils similaires aident l'auditeur à sélectionner les échantillons;
- l'obtention de données fiables, exactes et actualisées – Les données et les informations sont obtenues auprès de bon nombre d'organisations différentes. Les auditeurs doivent, avec minutie, recueillir les éléments probants, puis les soumettre à des contrôles croisés et à des analyses, ainsi qu'établir leur propre base de données, qui comporte des informations fiables, exactes et obtenues en temps opportun. Ils peuvent utiliser le système d'information géographique (SIG) pour compléter cette base de données⁴⁹.

10.9 Les critères d'audit permettent aux auditeurs d'orienter l'évaluation et les aident à déterminer si les actions et les programmes répondent ou non aux attentes. Dans le cas des audits financiers, les critères sont établis dans les lois sur la gestion financière et la législation instituant l'organe de contrôle. S'agissant des audits de la performance, les critères d'audit sont généralement formulés par l'auditeur. Lors d'un audit de la performance, les notions générales d'économie, d'efficience et d'efficacité doivent donc être interprétées en fonction de l'objet audité. Parmi les autres sources pour les critères d'audit figurent les objectifs et les buts du plan catastrophe national, les enseignements tirés de catastrophes précédentes, d'autres pays et les contributions d'experts externes. C'est pourquoi les critères varieront d'un audit à l'autre. Pour parvenir à auditer toutes les phases de la gestion des catastrophes, il faut avant tout connaître les attentes spécifiques liées à l'activité ou aux activités. Les critères sont essentiellement constitués de ces attentes. Voir l'annexe 8 pour des exemples de critères concernant les audits de la performance et les audits financiers.

10.10 L'auditeur formule **des conclusions et des recommandations d'audit** sur la base de son analyse des causes et des effets des constatations d'audit. Ce faisant, les auditeurs doivent garder à l'esprit le lien avec les risques préjudiciables aux trois «E» et proposer des solutions

⁴⁸ Paragraphe 2.2 de l'ISSAI 5540.

⁴⁹ Ibid.

raisonnables dans les domaines où des faiblesses et des risques ont été décelés. Les recommandations doivent être formulées de façon à permettre aux pouvoirs publics de les comprendre et d'agir rapidement en conséquence. Voir l'annexe 9 de la ligne directrice pour des exemples de recommandations d'audit.

Partie 3 – Fondement d’un programme d’audit

L’audit en matière de réduction des risques de catastrophe doit être fondé sur un programme d’audit solide centré sur la compréhension de l’environnement opérationnel dans lequel s’inscrit cette réduction. Cet environnement inclut la structure organisationnelle et les ressources de toutes les autorités concernées. Le but est de concevoir un audit solide et d’élaborer un rapport d’audit fiable dont l’incidence est élevée. Le programme d’audit qui suit est fondé sur un examen des rapports d’audit des ISC, des plans de gestion des catastrophes de différents pays et des résultats de deux enquêtes et d’un audit parallèle sur la réduction des risques de catastrophe réalisés pendant l’élaboration de l’ISSAI 5510⁵⁰. Ce programme d’audit doit être adapté et étendu afin de tenir compte des conditions rencontrées dans le pays contrôlé, des tâches spécifiques programmées par l’ISC concernée, ainsi que des caractéristiques spécifiques à la catastrophe. Les ISC doivent utiliser les questions et les critères pertinents et appropriés pour leur audit en matière de réduction des risques de catastrophe.

Les sept premières sections du programme d’audit concernent les mesures de prévention et d’atténuation des risques de catastrophe, qu’il vaut mieux examiner aux niveaux national et international. La dernière section porte sur les actions qui visent à rendre les villes résilientes et à réduire les risques urbains, qu’il serait préférable d’examiner au niveau local/municipal.

- A. Détermination des caractéristiques de la catastrophe
- B. Définition et compréhension de la stratégie et des plans d’action nationaux
- C. Connaissance du cadre et de l’organisation des autorités impliquées
- D. Évaluation du caractère approprié de la coordination
- E. Évaluation des outils de gestion des catastrophes et des systèmes d’alerte rapide
- F. Évaluation des exercices de réaction aux situations d’urgence, ainsi que de la formation/sensibilisation du public
- G. Évaluation de la gestion des fonds et des subventions «catastrophes»
- H. Évaluation du caractère approprié des mesures qui visent à rendre les zones urbaines plus résilientes et à réduire les risques urbains

A. Détermination des caractéristiques de la catastrophe

A.1 La première étape d’un audit en matière de réduction des risques de catastrophe doit consister à déterminer les types de catastrophe et la probabilité de leur survenance. Les approches adoptées par les pouvoirs publics et les mesures politiques prises pour se préparer aux catastrophes dépendent de ce calcul. L’étendue de l’audit dépendra de l’approche adoptée par les pouvoirs publics pour se préparer à des catastrophes

⁵⁰ Voir rapport final pour de plus amples détails.

éventuelles. Il s'agit de facteurs qui doivent être pris en considération lors de la conception et de la réalisation d'un audit relatif aux actions de préparation. Voir annexe 1 de l'ISSAI 5520 pour de plus amples détails sur les caractéristiques des différents types de catastrophe⁵¹.

A.2 L'auditeur doit examiner les questions ci-après.

- Quels types de catastrophe affectent chaque pays?
 - Quelle est la probabilité de survenance de chaque type de catastrophe?
 - Les pouvoirs publics (l'organisme spécifique) effectue(nt)-t-il(s) des évaluations des risques en tenant compte, entre autres, des aspects suivants:
 - ✓ les aléas naturels, les aléas d'origine humaine et les aléas indirects;
 - ✓ les vulnérabilités spécifiques;
 - ✓ les situations géographiques spécifiques;
 - ✓ les capacités de gestion des catastrophes?
 - Existe-t-il des cartes et/ou des analyses (actualisées) des aléas?
 - Dans quelle mesure les communautés, les structures, les services et les zones géographiques sont-ils susceptibles de subir des dommages ou des interruptions en raison de l'incidence d'un aléa spécifique, compte tenu de leur nature, de leur construction et de la proximité d'un terrain dangereux ou de la zone sujette aux catastrophes (vulnérabilités physiques et socioéconomiques)?
 - Quelles sont les combinaisons possibles de plusieurs types de catastrophe?
 - En moyenne, quelle pourrait être l'étendue maximale probable des pertes ou des dégâts sur une base annuelle?
 - Quelle est l'approche adoptée par les pouvoirs publics pour se préparer à ces catastrophes?
 - Quelles grandes catastrophes ont eu lieu récemment? Quelle a été la réaction des pouvoirs publics? Quels enseignements ont été tirés?
 - Quelle a été la pire catastrophe survenue dans le pays et quel a été le montant des dégâts?
 -
- (Veuillez ajouter vos propres questions)

⁵¹ Annexe 1 de l'ISSAI 5520.

B. Définition et compréhension de la stratégie et des plans d'action nationaux

B.1 Le plan catastrophe national (ou tout document équivalent) est l'un des outils les plus importants dont dispose l'auditeur pour évaluer la réduction des risques de catastrophe. Le plan catastrophe national, établi par l'autorité responsable de la gestion des catastrophes, tout comme les plans départementaux et ceux spécifiques à un événement donné, permettront d'orienter la réaction des pouvoirs publics le cas échéant. Ce plan doit décrire les processus et les mécanismes destinés à faciliter une réaction intégrée des pouvoirs publics en cas de catastrophe. Il doit porter sur les menaces spécifiques, sur la réaction à des urgences de dimension internationale, ainsi que sur le système national de réaction en cas d'urgences qui définit une réaction harmonisée aux niveaux fédéral et provincial/local en cas de catastrophe. S'il existe un plan catastrophe national de bonne qualité, l'auditeur est en mesure de préciser et d'examiner toutes les actions relatives à la réduction des risques de catastrophe prise dans son ensemble.

B.2 La comparaison entre le plan catastrophe national et ceux d'autres pays exposés à des catastrophes similaires aidera l'auditeur à évaluer si la réduction des risques de catastrophe est appropriée. De plus, les plans catastrophe nationaux constitueront une source valable pour définir les critères d'audit car ils permettent de déterminer les mesures à prendre et les attentes. Pour comprendre l'approche des pouvoirs publics en matière de réduction des risques de catastrophe, l'auditeur doit également examiner la cohérence entre les plans catastrophe régionaux et nationaux. Dans bon nombre de catastrophes, l'ignorance de l'étendue et de la nature des secours internationaux, mentionnés dans les plans catastrophe et fournis par les ONG, constitue un facteur de complication supplémentaire.

B.3 Pour comprendre l'approche adoptée par les pouvoirs publics afin de réduire les risques de catastrophe, l'auditeur doit examiner minutieusement le plan catastrophe national et en évaluer les objectifs et les buts en répondant aux questions ci-après.

- Existe-t-il un cadre légal pour la gestion des catastrophes, y compris la réduction des risques de catastrophe/des risques?
- L'État a-t-il conclu des traités ou des accords bilatéraux ou multilatéraux sur la réduction des risques de catastrophe et/ou qui encouragent la coopération en cas de menaces posées par des événements dangereux?
- Un plan catastrophe national a-t-il été élaboré ou existe-t-il des outils de substitution à un plan catastrophe national?
- Les plans catastrophe/outils de substitution permettent-ils de remplir les obligations du traité/de l'accord international?
- Les plans catastrophe/outils de substitution sont-ils actualisés régulièrement?
- Existe-t-il des procédures pour revoir systématiquement les plans/outils de substitution afin d'en améliorer la rapidité, l'exhaustivité, la cohérence par rapport aux lignes directrices existantes et l'utilité sur le plan global?
- Quelles sont les entités chargées de revoir ces plans? S'agit-il de tiers indépendants dont l'avis est objectif?

- Quels sont les événements/situations considéré(e)s comme des catastrophes dans le plan catastrophe national ou les outils de substitution?
- Les plans catastrophe nationaux/outils de remplacement ont-ils été conçus sur la base d'analyses comme la cartographie des risques de catastrophe, les évaluations des risques, etc.?
- Quelles ont été les informations utilisées pour établir les plans? Quelle est la qualité de ces informations? Des experts ont-ils été impliqués?
- Dans quelle mesure les plans catastrophe priment-ils une autre législation (par exemple, les limitations de la propriété ou des droits de propriété en cas d'urgence)?
- Ces plans/outils de remplacement fournissent-ils une bonne base pour prendre des mesures rapides, claires et structurées, y compris en indiquant quand et par qui ces mesures seront prises en cas d'urgence ou de catastrophe?
- Dans les plans catastrophe/outils de remplacement, comment les rôles et les responsabilités sont-ils définis et attribués à chaque unité responsable?
- Des ONG/organismes publics (Croix-Rouge et Croissant-Rouge, organisations internationales) sont-ils impliqués dans la conception du plan catastrophe national?
- Existe-t-il un plan d'urgence relatif aux mécanismes de collaboration externe en cas de catastrophe?
- ✓ Prévoit-il des structures formelles?
- ✓ Prévoit-il une collaboration aux niveaux international, national, régional et local?
- Quel organe est responsable de la coordination de la planification en cas de catastrophe?
- Quelles sont les principales activités en matière de réduction des risques de catastrophe mentionnées dans les plans/outils de substitution? Couvrent-ils toutes les actions requises?
- Les efforts en matière de planification de la réduction des risques de catastrophe sont-ils cohérents et adéquats (plans de préparation généraux et plans spécifiques aux aléas)?
- Existe-t-il des options réalistes pour contrer les menaces, diminuer les vulnérabilités ou atténuer les conséquences?
- Les plans catastrophe encouragent-ils la réalisation d'exercices réguliers de réduction des risques de catastrophe, y compris des exercices d'évacuation, afin d'assurer une réaction rapide et efficace, adaptée aux besoins locaux, et un accès aux fournitures de produits alimentaires et non alimentaires essentiels dans le cadre des secours?
- Ces plans prévoient-ils de revoir et de modifier les règlements d'occupation des sols, les codes de construction et les règles existants (y compris les mécanismes d'application des règles, etc.), ainsi que de sensibiliser les experts en construction le cas échéant?
- Comment le respect des mesures comme les codes de construction est-il assuré? La surveillance fait-elle partie des mesures utilisées?
- Des politiques et des mesures préventives de maintenance sont-elles adoptées en ce qui concerne la sécurité des hôpitaux et des principales institutions publiques en cas de tremblement de terre?

- Les infrastructures essentielles sont-elles déterminées à l'échelon national dans le cadre des plans catastrophe/outils de substitution?
- Des mesures spécifiques sont-elles conçues ou prises pour protéger les infrastructures essentielles?
- Les buts, les objectifs et les stratégies présentés dans le plan catastrophe ont-ils été intégrés dans la procédure budgétaire annuelle (opérations d'urgence et processus de demande de subvention)?
- Le plan catastrophe national est-il doté d'une enveloppe budgétaire suffisante par le gouvernement pour pouvoir être mis en œuvre?
- Le plan catastrophe national est-il bien communiqué à tous les pouvoirs publics?
- Le public est-il autorisé à accéder aux plans? Dans l'affirmative, quelles méthodes sont-elles utilisées pour en assurer la diffusion?
- Le public est-il informé des mesures qu'il peut prendre pour se préparer à une éventuelle catastrophe, ainsi que de celles qu'il doit prendre si celle-ci survient?
- Quelles sortes de plans d'action et de plans de substitution sont-ils élaborés?
- Les sous-plans (plans d'action, etc.) sont-ils élaborés conformément au plan national/aux outils de substitution?
- Tous les pouvoirs publics, par exemple aux niveaux des régions, des provinces, des villes et des municipalités, sont-ils tenus d'établir leur propre plan catastrophe fondé sur celui établi au niveau national?
- La cohérence et l'harmonisation entre les plans catastrophe adoptés dans les différentes régions et le plan catastrophe national sont-elles assurées?
- Des plans et des politiques de réduction des risques de catastrophe sont-ils élaborés ou revus à tous les niveaux et périodiquement mis à jour, l'accent étant mis en particulier sur les zones et les groupes les plus vulnérables?
-
.....(Veuillez ajouter vos propres questions)

C. Connaissance du cadre et de l'organisation des autorités impliquées

C.1 Il convient d'identifier les nombreuses institutions et agences impliquées dans la réduction des risques de catastrophe. Pour ce faire, l'auditeur doit avoir une connaissance exhaustive du cadre légal et de la structure organisationnelle de toutes les entités impliquées. L'auditeur doit déterminer leurs rôles, leurs responsabilités et la coopération entre celles-ci, afin de savoir où et comment recueillir des données, qui est responsable de quelles mesures, etc. En outre, il est utile de répondre à des questions comme: «Existe-t-il un cadre légal approprié? Les activités sont-elles bien coordonnées? Quelle est la structure de gouvernance?» (Voir annexe 3 pour un exemple.) L'auditeur qui effectue les contrôles en matière de réduction des risques de catastrophe doit également examiner comment les différents organes impliqués en la matière peuvent assurer la coordination et la réalisation de mesures concertées.

C.2 L'auditeur doit examiner les questions ci-après.

- Quelles sont les lois/directives nationales/locales en vigueur et les initiatives prises en la matière?
- Quel organe est responsable en premier ressort de la réduction des risques de catastrophe?
- Quels sont les organes concernés par la réduction des risques de catastrophe à chaque niveau (évaluer la structure organisationnelle dans son ensemble, par exemple en établissant un organigramme de l'organisation)?
- Les responsabilités sont-elles clairement établies pour tous les intervenants et à tous les niveaux de pouvoir: «qui, quand, quoi»?
- Quelles sont les responsabilités des entités privées, des ONG?
- Les structures et les systèmes organisationnels sont-ils bien définis et conçus pour faciliter le succès des actions de réduction des risques de catastrophe?
- Les fonctions pertinentes de ces organes sont-elles clairement et suffisamment énoncées?
- L'autorité et les responsabilités sont-elles clairement attribuées?
- Un contrôle interne fiable et efficace est-il en place pour les actions de réduction des risques de catastrophe?
- Existe-t-il un système de communication qui fournit efficacement et en temps opportun des informations à tous les niveaux de pouvoir en ce qui concerne la réduction des risques de catastrophe? Le cas échéant, ce système a-t-il été testé?
- Le principal organe responsable dispose-t-il de ressources humaines suffisantes et compétentes?
- Existe-t-il des profils professionnels? Les effectifs sont-ils appropriés pour coordonner et réaliser les actions de réduction des risques de catastrophe?
- Existe-t-il des plans spécifiques pour assurer que les pouvoirs publics soient en mesure de continuer d'exercer leurs fonctions même en cas de catastrophe?
- Le principal organe responsable dispose-t-il d'une vue d'ensemble complète et détaillée des ressources allouées aux actions de réduction des risques de catastrophe?
- Existe-t-il une équipe d'intervention rapide en cas de catastrophe?
- Dans quels domaines du processus de réduction des risques de catastrophe les organisations non gouvernementales et autres interviennent-elles?
- Le principal organe responsable peut-il fournir les installations et le soutien nécessaires aux activités des organes non gouvernementaux?
- Un mécanisme de suivi a-t-il été établi en ce qui concerne les fonds extrabudgétaires et les activités des organes non gouvernementaux?

- Quels enseignements ont-ils été tirés des expériences de catastrophes précédentes en ce qui concerne la place et l'autorité réservées aux organisations concernées? Ces enseignements ont-ils bien été mis à profit dans les domaines comme la réorganisation et le renforcement des autorités?
-
..... (Veuillez ajouter vos propres questions)

D. Évaluation du caractère approprié de la coordination

D.1 Des événements récents, comme l'ouragan Katrina aux États-Unis d'Amérique en 2011, le grand tremblement de terre et le tsunami de l'Est du Japon en 2011, ainsi que les tremblements de terre au Pakistan et en Haïti en 2010 ont montré que la gestion de catastrophes à grande échelle est une question qui concerne non seulement les pouvoirs publics, mais aussi d'autres parties prenantes, y compris les entreprises et les personnes exposées aux risques de catastrophe. Les auditeurs doivent évaluer la coordination entre toutes les parties prenantes, y compris les organes intergouvernementaux, les organismes régionaux, les organes et institutions nationaux, ainsi que les ONG aux niveaux national et international.

D.2 Les principaux outils qui permettent d'évaluer la coordination sont la législation nationale en matière de catastrophe, le plan catastrophe national, ainsi que les plans spécifiques à une situation donnée et les plans départementaux. En outre, l'auditeur doit accorder une attention particulière aux activités de la principale autorité responsable de la coordination et examiner son système de gestion et sa structure de gouvernance.

D.3 Pour apprécier si la coordination avec les organes aux niveaux régional, national et international est appropriée, l'auditeur doit examiner les questions ci-après.

- Un mécanisme de coordination a-t-il été établi pour être mis en œuvre en cas de catastrophe?
- Tous les participants concernés ont-ils été identifiés et inclus dans le mécanisme de coordination (niveau national/régional/local et point de contact principal pour les organismes extérieurs)?
- Le niveau de coordination escompté entre les agences concernées a-t-il été atteint lors de catastrophes récentes (éventuelles) ou lorsque des tests ont été réalisés?
- Existe-t-il un mécanisme de suivi pour fournir des informations destinées à assurer la coopération avec différents organes aux niveaux régional, national et international, le cas échéant?
- La coordination en place encourage-t-elle la collaboration pour éviter les doubles emplois et les chevauchements d'activités dans le domaine, afin d'utiliser les ressources de la façon la plus efficiente et de sensibiliser à la question des risques de catastrophe?
- Les différentes formes de coopération en ce qui concerne les actions de réduction des risques de catastrophe, comme l'assistance technique, la consultance, l'apport d'équipements et de fournitures, etc. sont-elles spécifiées en tenant compte de la nature, du rôle et des travaux des différents intervenants dans ce domaine?

- Quels sont les différents moyens de communication disponibles, comme les téléphones, les radios et l'Internet? Existe-t-il plusieurs options en cas de catastrophe?
-
..... (Veuillez ajouter vos propres questions)

E. Évaluation des outils de gestion des catastrophes et des systèmes d'alerte rapide

E.1 Les actions de réduction des risques de catastrophe font largement appel aux technologies liées à la géoscience. Le système d'information géographique (SIG) peut être utilisé lors de tous les types de catastrophe pour recueillir différentes sortes de données. La structure du SIG varie d'un pays à l'autre, en fonction des risques de catastrophe présents. À titre d'exemple, pour comprendre toutes les implications à court et à long termes en cas d'inondations et assurer une planification en conséquence, il faut effectuer une analyse des données combinées concernant «la météorologie, la topographie, les caractéristiques du sol, la végétation, l'hydrologie, l'habitat, les infrastructures, les transports, la population, les ressources socioéconomiques et matérielles»⁵². Le recours au SIG permet de traiter facilement ces éléments, qui sont variables dans le domaine de la gestion des catastrophes et peuvent être utilisés pour l'analyse des risques et la planification⁵³.

E.2 Pour évaluer si les outils de gestion utilisés sont appropriés pour atteindre les objectifs de réduction des risques de catastrophe, l'auditeur doit examiner les questions ci-après.

- Le pays dispose-t-il de mécanismes d'alerte rapide pour prédire les calamités susceptibles de le frapper pendant une certaine période?
- Des évaluations des risques d'aléas, de la vulnérabilité et des risques de catastrophe sont-elles effectuées régulièrement aux niveaux national et infranational?
- Les évaluations des risques et de la vulnérabilité sont-elles dûment documentées en vue d'un audit et à titre de référence?
- Quelles sont les données utilisées pour ces évaluations? Quelles sont les données nécessaires? Quelles sont les mesures relatives à la qualité mises en place pour assurer celle des informations/données utilisées? Des informations sont-elles et peuvent-elles être échangées entre entités concernées?
- Un éventail de mesures de réduction des risques de catastrophe fait-il régulièrement l'objet d'analyses coûts-avantages? La réalisation de ces analyses est-elle obligatoire lors de la planification d'investissements publics?
- Un système de suivi est-il en place pour déterminer l'étendue des pertes ou des dégâts occasionnés par une catastrophe?
- Existe-t-il un système actualisé d'information de gestion des catastrophes?

⁵² Rego, A. J., «*National Disaster Management Information Systems & Networks: An Asian Overview*», p. 1.

⁵³ Voir l'ISSAI 5540 pour des orientations sur l'utilisation du SIG.

- Le système existant d'information de gestion des catastrophes est-il adéquat pour analyser les risques, planifier les efforts de réduction des risques et/ou atténuer l'incidence des catastrophes?
- Le système d'information de gestion contient-il suffisamment de données sur les aléas et sur les risques pour permettre de déterminer, au niveau local, les personnes qui y sont exposées et celles qui sont vulnérables?
- L'autorité principale a-t-elle mis en place des instruments efficaces et appropriés pour orienter les autorités locales lorsqu'elles évaluent les risques dans leur propre zone conformément à la stratégie et aux politiques nationales?
- Un système d'information géographique approprié est-il utilisé? Dans quel but?
- La principale agence responsable réexamine-t-elle régulièrement l'efficacité et l'efficacité de ses outils et de ses mesures de gestion des catastrophes? Quand cette évaluation est-elle effectuée?
- Les résultats de cette évaluation sont-ils utilisés pour prendre des décisions et améliorer les futures initiatives en matière de gestion des catastrophes?
- Les questions ci-après aideront l'auditeur (ainsi que les planificateurs) à évaluer les besoins et l'utilisation d'un SIG en matière de réduction des risques de catastrophe⁵⁴.
 - ✓ Quelles décisions faut-il prendre en matière de planification?
 - ✓ Quelles décisions impliquent-elles l'utilisation d'informations cartographiées et d'informations appropriées pour une visualisation cartographique?
 - ✓ Quelles informations ne peuvent être gérées de façon efficiente par des techniques manuelles?
 - ✓ Quelles activités de gestion d'information peuvent-elles bénéficier de l'appui du SIG proposé?
 - ✓ Quels types de décisions peuvent-ils être étayés au moyen d'un SIG?
 - ✓ Le SIG est-il approprié pour l'analyse? Le SIG permettra-t-il d'élaborer les cartes nécessaires?
 - ✓ Dans quelle mesure un SIG contribuera-t-il à atteindre les objectifs souhaités?
- Les questions ci-après peuvent aider l'auditeur à évaluer la pertinence du SIG.
 - ✓ Le SIG offre-t-il des possibilités compatibles avec les besoins des nouveaux utilisateurs?
 - ✓ Les connaissances techniques en interne peuvent-elles servir aux nouveaux utilisateurs?
 - ✓ Quels sont les mécanismes institutionnels qui permettraient une utilisation appropriée de ce SIG?

⁵⁴ *Primer on Natural Hazard Management in Integrated Regional Development Planning*, «Geographical Information Systems in Natural Hazard Management», voir le lien ci-après (<http://www.oas.org/DSD/publications/Unit/oea66e/begin.htm#Contents>).

- Les questions ci-après peuvent aider l'auditeur à évaluer la durabilité du SIG.
 - ✓ Qui seront les utilisateurs des informations générées par le SIG?
 - ✓ Quels sont les besoins d'informations, de temps et de formation pour obtenir les résultats souhaités? Peuvent-ils être satisfaits?
 - ✓ Le budget est-il suffisant, de même que la disponibilité du personnel?
 - ✓ Quelles agences participent à des projets similaires?
 - ✓ Dans quelle mesure un SIG aide-t-il à susciter l'intérêt d'autres agences et à faciliter la coopération?
- Des cartes des aléas sont-elles établies pour tenir compte des plans environnementaux existants, de l'aménagement du territoire et des programmes de développement en matière de construction, etc.?
- Existe-t-il des outils spéciaux destinés à atténuer les risques et les incidences de la catastrophe?
- Des accords de *stand-by* ont-ils été conclus pour l'achat, la réception, le stockage et la distribution des secours en cas de catastrophe?
-
- (Veuillez ajouter vos propres questions)

F. Évaluation des exercices de réaction aux situations d'urgence, ainsi que de la formation/sensibilisation du public

- F.1** Les catastrophes de grande ampleur survenues ces dernières années ont favorisé une amélioration de la compréhension et des relations entre les acteurs nationaux et internationaux dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe. Elles ont aussi contribué à accroître le degré de participation et de sensibilisation, deux éléments importants lorsqu'il s'agit de changer la politique.
- F.2** Cependant, rien n'indique clairement qu'une sensibilisation accrue du public donne lieu à une action des pouvoirs publics et renforce l'obligation de rendre compte. En règle générale, la sensibilisation ne s'inscrit pas dans le cadre d'une stratégie nationale, mais résulte plutôt de projets individuels. Les fonds mobilisés aux niveaux national et international notamment pour les exercices, la formation et la préparation des communautés sont en grande partie utilisés par des organismes comme les ONG. C'est pourquoi la possibilité de doubles emplois est particulièrement élevée dans ce domaine. Pour fournir une assurance à l'ensemble des parties prenantes, l'auditeur doit examiner minutieusement toutes les actions de formation et les campagnes de sensibilisation. Il convient également d'évaluer si les formations ont permis aux organisations et aux personnes d'acquérir les connaissances et les aptitudes nécessaires pour apporter une réponse efficace et se redresser rapidement lors des différents types de catastrophe. Dans ces domaines, les ISC doivent veiller particulièrement à encourager l'obligation de rendre compte au public.
- F.3** La communication au public et aux parties prenantes d'informations claires et objectives immédiatement après la catastrophe revêt une importance fondamentale. C'est pourquoi il convient de définir et de mettre en place, lors des campagnes de

sensibilisation, un mécanisme efficace de transmission des informations. Ces dernières doivent être compréhensibles et claires, ne laisser aucune possibilité de mauvaise interprétation ou de spéculation et faire l'objet d'une communication bidirectionnelle. Ce sujet est important et susceptible d'être examiné lors d'un audit en matière de réduction des risques de catastrophe.

F.4 L'auditeur doit essayer de répondre aux questions ci-après lorsqu'il évalue la planification et la mise en œuvre des exercices de réaction aux situations d'urgence, la formation et l'état de préparation de la communauté.

- Les pouvoirs publics encouragent-ils la sensibilisation du public, la formation, ainsi qu'une participation accrue de la communauté dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe?
- Afin de sensibiliser le public, existe-t-il des plans de formation à la réduction des risques de catastrophe à l'intention du public et/ou des campagnes d'éducation publique? Le cas échéant, sont-ils mis en œuvre comme prévu?
- Des cours et des formations sur la réduction des risques de catastrophe sont-ils programmés et organisés dans les écoles et dans les communautés locales?
- Des exigences en matière de formation et des plans de formation efficaces ont-ils été établis et sont-ils actualisés le cas échéant?
- Des programmes transmettent-ils aux organisations et aux personnes les connaissances et les aptitudes nécessaires pour réagir efficacement et se redresser rapidement à la suite de différents types de catastrophes?
- Au niveau local, des solutions plus pratiques comme des zones/voies d'évacuation et des abris éventuels ont-elles été prises en considération, communiquées et présentées lors des exercices relatifs aux catastrophes?
- La responsabilité de la conception et de la réalisation d'exercices et de formation sur les urgences a-t-elle été clairement définie et attribuée à une agence, un ministère ou une personne approprié(e)?
- Des exercices et des simulations sur place sont-ils organisés à tous les niveaux de pouvoir?
- Les formations/exercices en cas d'urgence aux niveaux national et local, y compris au niveau de la ville, ont-ils été mis en œuvre et/ou supervisés par un organe/une agence autorisé(e)?
- Les doubles emplois ou les chevauchements dans les fonctions et les activités de formation ont-ils pu être évités?
- Existe-t-il un programme spécifique de formations/d'exercices relatifs aux urgences à l'intention des personnes particulièrement vulnérables (les patients dans les hôpitaux, les écoliers et les étudiants dans les établissements scolaires, les employés des secteurs public/privé qui travaillent dans des bâtiments élevés/vétustes, les personnes qui vivent dans des zones de faible élévation ou dans des zones proches des berges des rivières)?
- Les différents services locaux (corps de sapeurs-pompiers, police et hôpitaux), les organisations s'appuyant sur la communauté, la Croix-Rouge/le Croissant-Rouge, les

médias et les entreprises locales sont-ils impliqués dans la formation/les exercices relatifs aux urgences?

- Le gouvernement s'est-il engagé dans le renforcement des capacités en envoyant des fonctionnaires dans d'autres pays plus développés, afin de connaître les exercices les plus efficaces relatifs aux situations d'urgence en cas de catastrophe?
- Un mécanisme de communication est-il établi et mis en place au sein de la communauté?
-
- (Veuillez ajouter vos propres questions)

G. Évaluation de la gestion des fonds et des subventions «catastrophes»

- G.1** Les coûts sociaux et économiques des catastrophes varient fortement et sont difficiles à estimer globalement. Les catastrophes les plus onéreuses sur les plans strictement financier et économique sont les inondations, les tremblements de terre et les tempêtes. Les précautions prises avant les catastrophes diminueront les dévastations et l'incidence économique. La plupart des pays moins développés, dont la diversité économique est limitée et les infrastructures de piètre qualité, ont besoin d'aides extérieures pour se préparer aux catastrophes. En revanche, les pouvoirs publics, les communautés et les personnes des pays développés disposent de davantage de capacités pour y faire face. Toutefois, les catastrophes auront un effet négatif sur toutes les économies et sociétés, qu'il s'agisse de pays développés ou en voie de développement. Les fonds provenant de sources nationales ou extérieures consacrés à la réduction des risques de catastrophe doivent donc être utilisés de façon économique, efficiente et efficace.
- G.2** C'est pourquoi les politiques internationales de gestion des catastrophes doivent mettre davantage l'accent sur la réduction des risques correspondants. Les procédures financières établies conformément aux politiques précédentes, qui consacraient un grand nombre de ressources aux activités de secours et de reconstruction postérieures à la catastrophe, doivent être redéfinies en fonction de ces changements de politique. Les procédures de passation de marchés et les flux financiers doivent être bien établis, testés à l'avance et également être conçus de façon suffisamment flexible pour pouvoir être adaptés à des événements inattendus après la catastrophe. Il faut définir à l'avance les spécifications relatives aux services et aux biens susceptibles d'être fournis en cas d'urgence, afin d'éviter qu'ils soient de piètre qualité, ce qui a été fréquemment observé à l'issue de catastrophes. Les auditeurs doivent notamment vérifier si les procédures financières ont été redéfinies parallèlement aux nouvelles politiques.
- G.3** Pour contribuer à améliorer l'économie, l'efficacité et l'efficacité dans ce domaine, l'auditeur doit examiner minutieusement les coûts de l'ensemble des projets/investissements. Dans ce cadre, il doit vérifier:
- s'il convient d'établir un plan catastrophe national et des sous-plans, qui tiennent compte d'estimations de coûts réalistes;
 - si les projets à mettre en œuvre dans le cadre des plans doivent être établis grâce au recours à des moyens comme les analyses coûts-avantages.
- G.4** Les actions visant la réduction des risques de catastrophe, notamment celles qui concernent le renforcement et la reconstruction/les transformations urbaines, peuvent

durer plusieurs années. Il faut évaluer la durabilité des projets/investissements dans ce domaine. Pour ce faire, les éléments suivants doivent être examinés:

- il convient de planifier les ressources et d'élaborer des modèles pour les futurs financements;
 - compte tenu des coûts élevés des investissements comme les SIG et leur maintenance, il convient de trouver de nouvelles sources de financement.
- G.5** Pour éviter les investissements inutiles dans ce domaine et utiliser les ressources de façon efficiente, il convient de mettre en place un mécanisme qui permette de suivre la mise en œuvre physique et financière des mesures, des projets et des investissements. Cela devrait aider les décideurs à effectuer des rectifications en temps opportun.
- G.6** Afin d'évaluer le caractère approprié et la gestion des fonds consacrés à la réduction des risques de catastrophe, l'auditeur doit répondre aux questions ci-après.
- Le gouvernement central et/ou l'autorité responsable de la réduction des risques de catastrophe dispose(nt)-t-il(elle)(s) d'une vue d'ensemble exhaustive des fonds reçus et/ou alloués à ce domaine par l'ensemble des organes concernés?
 - De quelles sources proviennent les fonds consacrés à la réduction des risques de catastrophe (institutions publiques, personnes/communauté, organisations/organismes privés, gouvernements étrangers, organisations non gouvernementales (ONG) étrangères ou locales, institutions/donateurs internationales(aux), institutions financières internationales, etc.)?
 - Qui utilise les fonds provenant de ces sources?
 - Dans le pays, existe-t-il des lois ou des procédures spécifiques qui régissent l'attribution et l'utilisation des crédits pour le plan catastrophe national? Le cas échéant, sont-elles respectées?
 - Comment les politiques de réduction des risques de catastrophe mises en place par les gouvernements locaux et central affectent-elles l'attribution des crédits et la sélection des projets bénéficiaires?
 - Le gouvernement central alloue-t-il des crédits budgétaires spécifiques aux gouvernements/autorités locales et aux agences chargé(e)s de la mise en œuvre «en première ligne»?
 - Le processus en place pour la réception, la gestion, l'utilisation et l'enregistrement des crédits liés aux catastrophes a-t-il été clairement établi pour chacune des différentes sources de crédits, par exemple lorsqu'ils sont versés par les pouvoirs publics ou qu'il s'agit de dons d'origine nationale ou étrangère?
 - Des rapports périodiques sont-ils établis sur l'attribution des crédits en cas de catastrophe et sur leur utilisation par les agences bénéficiaires?
 - Une agence est-elle chargée d'établir un rapport annuel consolidé qui reprend l'ensemble des crédits alloués à toutes les agences bénéficiaires et utilisés par celles-ci?
 - Les dons provenant de sources privées, consacrés à la réduction des risques de catastrophe sont-ils dûment enregistrés, comptabilisés et utilisés aux fins pour lesquelles ils ont été versés?

- Des procédures administratives efficaces ont-elles été conçues pour demander et utiliser des subventions? (Bien qu'en principe les procédures administratives pour la demande et l'utilisation des fonds publics assurent le respect des délais, elles peuvent s'avérer insuffisantes dans le cas d'actions urgentes de réduction des risques de catastrophe. C'est pourquoi il faut que des dispositifs administratifs spécifiques soient en place pour permettre une flexibilité maximale.)
- Les soldes restants des subventions sont-ils remboursés au donateur, utilisés à d'autres fins ou transférés au trésor public?
- Les exigences des donateurs en matière d'information sont-elles respectées et les rapports sont-ils présentés à temps?
- Les projets/programmes de réduction des risques de catastrophe sont-ils terminés à temps et sans dépassement budgétaire?
- Quel est le degré de flexibilité en ce qui concerne l'utilisation pour des urgences/la préparation à des événements catastrophiques imminents de crédits affectés initialement à d'autres objectifs dans les budgets locaux et nationaux?
- Les pouvoirs publics utilisent-ils des analyses coûts-avantages et d'autres analyses similaires pour trouver d'autres solutions?
- S'agissant des mesures d'atténuation des catastrophes, quels investissements pourraient s'avérer utiles?
- Existe-t-il une réserve stratégique de secours en nature en cas de catastrophe?
- (Veuillez ajouter vos propres questions)

H. Évaluation du caractère approprié des mesures qui visent à rendre les zones urbaines plus résilientes et à réduire les risques urbains

H.1 La population mondiale se concentre essentiellement dans des villes ou des centres urbains. Certaines villes, dont la population a rapidement augmenté, n'étaient pas bien construites à l'origine. C'est pourquoi la dégradation de l'environnement urbain, l'augmentation des établissements informels, ainsi que le manque d'infrastructures et de services sont générateurs de risques significatifs de catastrophe. De plus en plus de personnes s'installent dans des zones sujettes aux catastrophes. Dans celles-ci, les mesures et les enjeux principaux consistent donc en la construction de bâtiments capables de résister à la force de secousses sismiques, aux inondations ou aux cendres d'un volcan, etc., ainsi qu'en la planification urbaine rigoureuse pour des villes bien construites.

H.2 Dans les zones urbaines, l'auditeur doit examiner les principaux risques, afin d'être en mesure d'évaluer les actions entreprises au niveau local pour réduire les risques de catastrophe et d'effectuer l'échantillonnage de façon rigoureuse. Les facteurs de risque ci-après sont les plus significatifs.

- Populations urbaines en augmentation et densités croissantes. Une densité élevée de la population constitue un facteur de risque significatif lorsque la qualité de l'habitat, des infrastructures et des services est mauvaise.

- Une gouvernance urbaine faible. Dans les cas de mauvaise gouvernance urbaine, les autorités locales se révèlent incapables de fournir des infrastructures, des services ou des terrains sûrs destinés à l'habitat. Un gouvernement local fragile, disposant de ressources faibles et manquant de moyens d'investissement et de compétences, non engagé dans une planification stratégique et participative de l'urbanisation et n'offrant aucun espace en faveur des citoyens à faibles revenus, ne s'attachera pas à relever les défis posés par la résilience et accroîtra la vulnérabilité d'une grande partie de la population urbaine.
- Absence de planification du développement urbain. Dans bon nombre de villes dont la croissance est rapide, une grande partie de l'expansion urbaine se fait en dehors des codes de construction légaux et officiels, des réglementations concernant les plans d'aménagement du territoire et les transactions sur les terrains. Les instruments de planification existants ne sont souvent pas réalistes. En l'occurrence, l'auditeur doit examiner les exigences relatives à l'urbanisation durable. Celle-ci requiert qu'un ensemble de mesures soit en place pour gérer les programmes de risques et d'urgence. Elle requiert également la stricte application de la réglementation concernant la planification urbaine et les codes de construction, sur la base de normes réalistes et avec une attention particulière aux besoins des plus vulnérables.
- Manque de terrains disponibles pour les citoyens à faibles revenus. La plupart des habitants pauvres des villes sont plus exposés aux aléas du fait de mauvaises conditions de vie dans des quartiers présentant une densité élevée d'habitants, de la faible capacité des immeubles à supporter des forces sismiques, de chaussées étroites limitant l'accès en cas d'urgence, de possibilités limitées en fourniture en eau et d'installations électriques compliquées dans lesquelles des incendies peuvent facilement se déclencher. Ces connaissances concernant les capacités et le profil des citoyens à faibles revenus sont fondamentales pour une évaluation des impacts socioéconomiques de la transformation urbaine et la conception d'autres modèles financiers.
- Constructions inadéquates. Les codes et la réglementation concernant la construction ont établi des normes de sécurité de base, ainsi que des normes en matière de résilience aux aléas naturels dans un grand nombre de pays. Les pratiques de construction et le respect des réglementations sont essentiels car la réduction des coûts, l'absence de primes ou des primes faussées, ainsi que la corruption sont les raisons principales pour lesquelles même des immeubles bien conçus peuvent s'effondrer. Des établissements informels et des constructions illégales ou bâties sans système de protection abritent la plupart des citoyens dans bon nombre de pays. Les conditions sont-elles réunies pour investir comme il se doit dans des structures sûres ou des améliorations de protection?
- L'amélioration des infrastructures essentielles et des bâtiments publics constituerait une condition minimum pour une urbanisation durable et résiliente. Des écoles et des hôpitaux sûrs fourniraient les abris et les services nécessaires. L'évacuation des eaux pluviales préviendrait les inondations et les glissements de terrain - et à bas prix.

- Concentration de biens matériels. Les biens matériels ont tendance à se concentrer dans les grandes villes. Les catastrophes qui les touchent peuvent avoir des effets dévastateurs sur l'économie locale et nationale⁵⁵.

H.3 Les auditeurs doivent concevoir et réaliser des audits qui tiennent compte de ces facteurs de risque. Dans ce contexte, ils doivent accorder une attention particulière à l'évaluation de la planification urbaine et de sa mise en œuvre. Les décisions et les activités doivent reposer sur une planification urbaine rigoureuse afin de rendre les zones urbaines résilientes.

H.4 Pour évaluer le caractère adéquat des mesures prises pour rendre les zones urbaines/villes plus résilientes, l'auditeur doit examiner les questions ci-après.

Questions d'ordre général

- Quels sont les principaux risques de catastrophe dans les zones urbaines couvertes par l'audit?
- Quelles activités sont planifiées et réalisées par les autorités locales pour rendre les villes plus sûres en cas de risques de catastrophe?
- Une autorité locale compétente est-elle chargée de l'urbanisation durable, avec la participation de toutes les parties intéressées? Doit-elle en rendre compte?

Planification urbaine/plans de développement des constructions et leur mise en œuvre

- Des plans urbains/plans de développement des constructions ont-ils été établis moyennant le recours à une approche orientée sur les catastrophes?
- Des plans de développement des constructions ont-ils été établis sur la base de rapports d'étude géologique?
- Les plans de développement des constructions ont-ils été revus après l'établissement des rapports d'étude géologique?
- Des plans urbains ont-ils été établis en tenant compte de la participation de groupes de citoyens et de la société civile?

Activités de renforcement et de reconstruction/transformation urbaine

- La résistance aux catastrophes des bâtiments existants et des infrastructures communes a-t-elle été examinée dans l'ensemble des zones urbaines exposées aux catastrophes, conformément à l'objectif de réduction des risques de catastrophe?
- Des critères sont-ils définis pour les décisions en matière de renforcement et de reconstruction?
- Des mesures sont-elles prises en ce qui concerne les bâtiments construits précédemment dans des zones déclarées inhabitables, que ceux-ci aient ou non fait l'objet d'un permis de bâtir?

⁵⁵ SIPC, *Ma ville se prépare, Gouvernements locaux et réduction des risques de catastrophe*.

- Des priorités et des stratégies/programmes/plans à long et à court termes sont-elles(ils) défini(e)s pour rendre les zones urbaines résistantes aux catastrophes?
- Des améliorations ont-elles été apportées aux programmes/projets, afin de rendre les bâtiments existants résistants aux catastrophes, de les renforcer le cas échéant ou de réaliser des travaux de transformation urbaine?
- La sécurité des bâtiments publics, comme les écoles et les établissements sanitaires, est-elle évaluée et ces bâtiments sont-ils mis à niveau le cas échéant?
- Le cadre légal est-il approprié pour les mesures relatives au renforcement et à la reconstruction, ainsi que pour les projets de transformation urbaine?
- Des études et des investissements ont-ils été réalisés concernant les infrastructures essentielles qui réduisent les risques, comme les réseaux d'égouts pour éviter les inondations?
- Les ressources nécessaires ont-elles été engagées? Un plan financier a-t-il été établi conformément à la stratégie/au programme/aux plans d'action?
- Quelle est la nature de ces ressources financières (proviennent-elles du gouvernement national/local ou d'autres sources)? L'ISC a-t-elle un mandat pour auditer l'ensemble des ressources?
- Le gouvernement national et/ou les autorités locales affectent-ils un budget à la réduction des risques de catastrophe afin d'attribuer des subventions aux propriétaires de maisons, aux familles à faibles revenus, aux communautés, aux entreprises et au secteur public pour qu'ils procèdent à des investissements afin de réduire les risques de catastrophes?
- Des modèles financiers pour la transformation urbaine ont-ils été conçus en tenant compte des citoyens à faibles revenus? D'autres options ont-elles été évaluées?
-
.....(Veuillez ajouter vos propres questions)