

Anticiper l'incertain, se préparer à l'inattendu : les acteurs humanitaires face aux enjeux liés au changement climatique

Guillaume Devars, Julien Fouilland, François Grünewald, Thuy-Binh Nguyen et Julie Mayans • Réseau pour la prévention des risques de catastrophes (REPR)

Le premier article dresse un état des lieux des enjeux auxquels sont et seront confrontés les humanitaires tout en soulevant les ambiguïtés qui persistent. Cadres normatifs insuffisants et non contraignants n'empêchent pas la mise en place d'outils d'anticipation par des acteurs qui, eux-mêmes, génèrent un impact environnemental non négligeable.

Depuis plusieurs années, de nombreux bassins de crises liées aux risques climatiques se sont installés de manière durable dans les agendas internationaux, et de façon très importante dans celui des acteurs humanitaires. Certains de ces bassins de crises sont multirisques¹, affectés également par des conflits armés comme le Sahel et le Moyen-Orient, ou touchés à la fois par des risques climatiques et des dynamiques tectoniques, comme l'Amérique centrale, les Caraïbes et la périphérie de l'Himalaya. Quelles que soient les situations, la prégnance des effets des dérèglements climatiques s'avère de plus en plus centrale (grandes sécheresses, événements violents de type cyclonique ou inondations, montées des eaux, etc.). D'immenses zones densément peuplées, notamment les grandes villes situées dans des deltas, vont ainsi devenir des lieux de catastrophes majeures.

Pour les acteurs humanitaires, mieux se préparer à ces situations est un enjeu majeur au cœur d'une urgence qui n'a d'égale que la vitesse avec laquelle tous ces scénarios catastrophes risquent de devenir réalité. Il s'agira en outre de réduire l'empreinte environnementale des actions mises en œuvre et de mener des initiatives permettant d'avoir une démarche cohérente opérant à la fois sur l'adaptation des populations au changement climatique, mais aussi sur la contribution de ces intervenants aux efforts d'atténuation.

Dans cet article, nous explorerons la manière dont les humanitaires actualisent leurs stratégies d'intervention et leurs pratiques institutionnelles pour prendre la mesure de ces défis et répondre durablement aux crises, même en urgence. L'impact du dérèglement climatique y sera analysé dans un contexte plus large intégrant conflits, migrations, urbanisation et dégradation environnementale.

Le changement climatique : partie émergée de l'iceberg des catastrophes humanitaires

Les aires géographiques dans lesquelles interviennent les humanitaires sont soumises à des dérèglements déjà perceptibles qui devraient se renforcer au cours des décennies à venir, quoique de manière hétérogène. Des cyclones de forte intensité surviennent plus fréquemment

¹ François Grünewald *et al.*, *Cartographie des risques non intentionnels et enjeux de résiliences*, DAS, 2010.

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

en Asie-Pacifique, tandis que de nouvelles trajectoires cycloniques semblent se dessiner². Par ailleurs, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) prévoit un stress aggravé sur les ressources en eau en Afrique de l'Est et des inondations plus fréquentes dans les villes d'Asie, tandis que les épisodes de fortes précipitations en Amérique du Sud sont susceptibles de causer des mouvements de terrain inédits³.

De leur côté, les populations ne sont pas suffisamment préparées à ces changements, ce qui alourdit presque toujours le bilan humain causé par les aléas climatiques. Faute d'une appréhension et d'une internalisation suffisantes de la culture du risque par les communautés, peu de familles vivant au sein de ces sociétés sont en mesure d'anticiper la survenue imminente de chocs (crues torrentielles, cyclones...), de recevoir et de comprendre les alertes météorologiques et de trouver refuge. Ces réactions préventives seraient de toute façon limitées par un manque d'infrastructures de protection suffisamment dimensionnées (abris, digues, voies et stratégies d'évacuations, etc.) pour faire face à ces menaces grandissantes.

À la pauvreté et aux conflits s'ajoute un ensemble de forçages anthropiques susceptibles d'accroître le potentiel destructeur des aléas climatiques : aménagements à risques, intensification de l'urbanisation sur les littoraux, imperméabilisation des sols, déforestation, etc. Enfin, la surreprésentation de certains groupes sociaux parmi les personnes exposées aux catastrophes (notamment les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les femmes, les minorités ethniques, etc.) témoigne du rôle prépondérant de la marginalisation sociale dans la gestion des conséquences des désastres, y compris ceux d'origine climatique.

La plupart des catastrophes dites naturelles, y compris celles d'origine climatique, semblent « caractéristiques d'un système de vulnérabilités plutôt qu'un accident soudain et inattendu⁴ » et présentent d'autres fondements que les aléas hydrométéorologiques. Ainsi, sans minimiser le rôle des dérèglements du climat, les aléas naturels ne devraient pas être *de facto* considérés comme les seuls facteurs explicatifs des crises humanitaires : les fondements des vulnérabilités des populations ne sont pas seulement environnementaux, mais aussi sociaux, économiques et politiques⁵.

Pourtant, de nombreuses catastrophes sont toujours présentées comme les conséquences singulières, uniques et évidentes du changement climatique. À titre d'exemple, les récentes inondations survenues au Mozambique ont donné lieu à un ensemble de réactions médiatiques soulignant le caractère imprévisible du cyclone Idai et des précipitations qui ont perduré dans ce pays au cours des premiers mois de l'année, l'expliquant uniquement par le changement climatique. Or ces analyses parfois hâtives ne devraient pas occulter les faiblesses de la préparation communautaire et institutionnelle aux situations d'urgence, faiblesses qui rendent le littoral mozambicain structurellement vulnérable à n'importe quelle tempête tropicale.

Les pratiques de communication peu nuancées auxquelles on assiste lors de nombreuses crises d'origine climatique retiennent l'attention des observateurs internationaux, ce qui facilite la

² Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *AR 5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects*, www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-PartA_FINAL.pdf

³ *Ibid.*

⁴ Hewitt, "The Social Construction of Disaster", in Randolph C. Kent, "International Humanitarian Crises: two decades before/beyond", *International Affairs*, vol.80, no.5, October 2004, p.851-869.

⁵ Par exemple, la gestion d'ouvrages hydrauliques peut être défectueuse techniquement et insuffisamment concertée, générant des inondations ou, au contraire, réduisant drastiquement les apports en eau. Ainsi, une récente évaluation interne de projet menée en 2017 par Handicap International au Pakistan, dans la province du Sindh, a mis en évidence la priorisation donnée par les services d'irrigation à la riziculture et à certaines populations plutôt qu'à d'autres, générant inondations et sécheresses en aval des ouvrages hydrauliques.

promotion et la conduite de projet de solidarité internationale au bénéfice des populations sinistrées. Toutefois, elles peuvent aussi être révélatrices d'un manque d'analyse et sont susceptibles de conduire, à terme, au développement de stratégies de réponses imparfaites.

Intervenir avant, pendant et après les crises

L'enjeu est d'autant plus important que les crises chroniques résultant de la vulnérabilité structurelle de certaines zones géographiques requièrent des interventions multisectorielles permettant de mieux couvrir l'ensemble des besoins fondamentaux des populations sinistrées. La récurrence de ces catastrophes implique donc également un *contiguum* d'interventions (préparation, urgence, réhabilitation et développement), largement plébiscité par les intervenants de l'aide, qui pourrait permettre aux humanitaires de proposer des mesures concrètes d'adaptation au changement climatique, y compris à court et moyen termes.

Le concept d'association de l'aide d'urgence, de la réhabilitation et du développement (LRRD) émerge dans les années 1990 lorsque les praticiens identifient un décalage entre la fin de l'assistance humanitaire et le démarrage des aides au développement⁶. Depuis, des organisations, des chercheurs et des praticiens ont cherché des solutions pour rapprocher les deux composantes actuelles du nexus que sont l'aide humanitaire et le développement d'actions durables à moyen et long termes⁷. Cependant, malgré une expérience cumulée de presque trente ans, de nombreux défis restent à relever⁸, notamment celui du temps (entamer l'action au bon moment) et celui de l'alerte précoce, qui sont devenus plus complexes avec le changement climatique.

Les bouleversements observés au sein des modèles de prévisions climatiques nécessitent de réviser les standards d'interventions (normes de constructions d'abris, nouvelles zones à risques climatiques, seuils d'alertes, surveillance de nouvelles épidémies...). Devant l'augmentation de la fréquence des événements extrêmes, mais aussi la nécessité de comprendre et d'interpréter l'incertitude liée au dérèglement climatique, il est indispensable de renforcer le *continuum* d'interventions et de combler définitivement la séparation entre projets de développement et réponses à l'urgence. En ce sens, les programmes de ces deux types d'aide doivent être suffisamment flexibles pour réaffecter rapidement des fonds d'un programme de développement vers des actions de première urgence ou bien mener, lorsque cela s'avère possible, des actions durables dès la phase d'urgence.

Dans ce contexte, une approche anticipatoire est de plus en plus adoptée et plusieurs outils ont de fait été déjà testés comme les dispositifs « Anticipation Window » du Start Network⁹, « Alerte et intervention précoces » de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)¹⁰, le *Crisis modifier* (Modificateur de crise) et le *Forecast-based financing* (Financement fondé sur les prévisions) [voir encadré pour ces deux derniers]. Tous peuvent être des outils efficaces pour répondre aux défis du temps et de l'alerte précoce.

⁶ François Grünewald, *Réflexion sur les mécanismes de gestion et de financement des interventions dans les contextes de post-crise*, Groupe URD, Karthala, février 2010.

⁷ Claire Piroette, Bernard Husson et François Grünewald, *Entre urgence et développement, pratiques en question*, Groupe URD, Karthala, 1997.

⁸ Ralf Otto and Lioba Weingärtner, *Linking relief and development: More than old solutions for old problems*, Policy and Operations Evaluation Department (IOB), Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands, 2013, <https://www.government.nl/documents/reports/2013/05/01/iob-study-linking-relief-and-development-more-than-old-solutions-for-old-problems>

⁹ Start Fund Crisis Anticipation Window, <https://startnetwork.org/start-fund/crisis-anticipation-window>

¹⁰ Alerte et intervention précoces, www.fao.org/emergencies/la-fao-en-action/aip/fr

Crisis modifier et *Forecast-based financing*

Utilisé par de nombreux bailleurs, le *Crisis modifier* (Modificateur de crise) est un mécanisme de financement qui autorise plus de souplesse et d'adaptabilité au contexte. S'il est employé efficacement, il permet aux acteurs de réagir rapidement à une crise anticipée ou observée – sorte de parenthèse à leurs actions de développement – pour répondre aux besoins humanitaires les plus urgents et pendant une durée déterminée. Cet outil est accompagné d'un plan de contingence et d'un budget alloué pour répondre à une éventuelle crise. Une fois cette parenthèse refermée, ces acteurs peuvent continuer d'investir dans des projets s'attaquant aux causes profondes de la vulnérabilité des populations pour améliorer leur résilience face aux chocs et aux stress récurrents.

Le *Forecast-based financing* (FbF) est un outil de la Fédération internationale de la Croix-Rouge permettant d'agir rapidement pendant la fenêtre de temps précieuse située entre l'alerte précoce et la catastrophe potentielle. Cet outil vient appuyer des activités telles que la distribution de moustiquaires avant de fortes précipitations (prévention d'une épidémie de malaria), la formation des équipes de bénévoles aux procédures de premiers secours ou le pré-positionnement de dispositifs de secours avant que les routes ne deviennent impraticables*. Son élément clé et novateur vient de l'allocation des ressources financières convenue à l'avance, ce qui permet d'économiser un laps de temps critique, généralement consacré à tenter d'obtenir les moyens financiers nécessaires à la réponse humanitaire. Les rôles et responsabilités de ceux qui participent à la mise en œuvre des actions sont également prédéfinis afin d'assurer l'engagement total des parties prenantes concernées et de contribuer à relever le défi de la coordination, une constante en temps de crise.

* Voir Coughlan de Perez, E. *et al.*, "Forecast-based financing: an approach for catalyzing humanitarian action based on extreme weather and climate forecasts", *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 15(4), 2015, p.895-904, <https://www.nat-hazards-earth-syst-sci.net/15/895/2015/nhess-15-895-2015.pdf>

Ces outils anticipatoires s'avèrent puissants pour relever les défis de la rapidité d'action. Ils peuvent également être mobilisés en période critique juste avant ou après une catastrophe. Il a été en effet démontré que la prise en compte, par ces mécanismes, de l'information climatique et des probabilités de survenue d'aléas naturels intenses permet aux populations d'initier des actions de préparation pour composer avec un large éventail de scénarios et ainsi gérer les risques de désastres.

Mais le changement climatique n'affecte pas seulement les populations et les opérations des acteurs humanitaires. Il implique également des organisations internationales qui doivent s'interroger sur leurs pratiques et enclencher des changements fondamentaux nécessaires à une cohérence globale d'intervention.

Un « do no harm » environnemental

Même s'ils sont parfois d'envergure dans certaines crises, les projets mis en œuvre par les acteurs humanitaires ont en général une ampleur limitée et donc, *a priori*, un impact environnemental moindre que celui d'organismes publics ou privés. Qu'il suffise de penser aux aménagements territoriaux (réseaux d'eau et d'assainissement, transports, etc.) ou à la maîtrise d'ouvrages

d'infrastructures de grande envergure (barrages hydroélectriques, etc.) que ces derniers peuvent déployer.

Pourtant, l'impact environnemental des pratiques des acteurs humanitaires dans les pays d'intervention reste significatif, tant au niveau du fonctionnement (nombreux déplacements en avion, déchets de bureau ou de véhicules, type huile de vidange, etc.) que de la mise en œuvre d'activités (déchets plastiques liés aux distributions de kits, exploitation du bois local pour les constructions, etc.). À Port-au-Prince en 2015 par exemple, les 125 ONG présentes dans la zone métropolitaine produisaient en moyenne quatre-vingts tonnes de déchets par jour (bureaux, programmes, maisons pour expatriés)¹¹.

Les cadres s'appliquant aux organisations humanitaires sont, au demeurant, peu nombreux. L'article 8 du code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations humanitaires (1994) en appelle à la responsabilité des acteurs humanitaires en matière de réduction de l'impact de leurs actions sur l'environnement. Le principe général de « ne pas nuire » (do no harm) implique que toute action humanitaire réduise son impact négatif sur l'environnement. Enfin, la Norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité (CHS, 2015) compte deux engagements (3 et 9) qui font référence à la protection de l'environnement.

On peut également citer les objectifs 17 et 13 des objectifs de développement durable (ODD)¹² visant d'une part à accroître d'ici 2030 la part de l'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique mondial, d'autre part à faire appel à une action collective urgente pour réduire les émissions de gaz à effets de serre. Mais toutes ces dispositions s'avèrent non contraignantes.

De plus, les acteurs humanitaires placent encore trop souvent l'impératif humanitaire au-dessus de la protection de l'environnement, arguant que la priorité est de fournir une aide rapide répondant aux besoins des populations en souffrance¹³. Les politiques institutionnelles tournées vers l'éco-responsabilité s'avèrent peu nombreuses, tandis que les activités susceptibles de générer des externalités préjudiciables pour l'environnement font rarement l'objet d'un suivi régulier et systématique. En ce sens, la contribution des intervenants humanitaires à l'atténuation du changement climatique peut sembler, à ce jour, très limitée.

Malgré tout, des initiatives et de nouvelles pratiques émergent, provenant souvent de groupes de salariés conscients de l'urgence et de la nécessité de changer ces habitudes lorsqu'elles ne sont pas adaptées et pertinentes. Ainsi, des organisations publient leur rapport de responsabilité sociétale d'association (RSA) : elles y décrivent notamment leur démarche de développement durable en rationalisant ou même en éliminant leur consommation de papier, en réduisant leur consommation d'énergie, en développant un cahier des charges d'achats durables, ou encore en changeant leurs pratiques (diminution des déplacements en avion, préférence du train en Europe, investissement dans des systèmes de visioconférence...). Certaines d'entre elles mènent des bilans carbone et compensent régulièrement leurs émissions incompressibles. Tant au niveau des sièges que sur les terrains d'intervention, des *green teams* se constituent pour promouvoir des pratiques éco-responsables pouvant donner lieu à des décisions

¹¹ Samantha Brangeon, *La gestion des déchets des acteurs de l'aide. Étude de cas : Haïti*, Groupe URD/CEFREPADE, février 2015, www.urd.org/wp-content/uploads/2018/09/RapportDechetsHumanitaires_Haiti_Version_Longue_FRdocx.pdf

¹² Les dix-sept ODD ont été adoptés en 2015 par les Nations unies pour répondre aux défis mondiaux auxquels l'humanité est confrontée, notamment ceux liés à la pauvreté, aux inégalités, au climat, à la dégradation de l'environnement, à la prospérité, à la paix et à la justice.

¹³ Samantha Brangeon, *La prise en compte des enjeux environnementaux par les ONG. Étude de cas sur Humanité & Inclusion*, Groupe URD, février 2019, p. 6.

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

organisationnelles. Il en va ainsi de la mise en place d'une *climate smart flight travel policy* (politique de voyage aérien climatiquement responsable) au niveau de CARE International ou encore du calcul annuel des consommations énergétiques et de l'installation de panneaux solaires dans les locaux et maisons d'expatriés de certaines missions d'Humanité et Inclusion.

Ces initiatives sont accompagnées par des bailleurs progressivement plus exigeants (bailleurs britanniques, nord-américains, australiens et nord-européens en tête) et suscitées par les bénéficiaires de projets ou des gouvernements hôtes, de plus en plus attentifs à ces questions. Loin d'être anecdotiques, ces inflexions annoncent sans aucun doute un changement structurel du fonctionnement des acteurs humanitaires en matière de gestion de l'environnement, reflet d'une prise de conscience générale de nos sociétés.

Compte à rebours

Les dernières projections sur le futur de la planète face au changement climatique, à la perte rapide de biodiversité et aux pollutions multiformes (plastiques, nanoparticules, perturbateurs endocriniens...) sont très inquiétantes. Les acteurs humanitaires, au cœur de la gestion des catastrophes, des conflits et des vulnérabilités, ont pris une part active dans la réflexion et la recherche de solutions, sur la base de leur confrontation permanente aux multiples terrains de crises.

Trois grands axes ont émergé : celui de l'amélioration des réponses en termes de temporalité, d'adaptation et d'appropriation par les acteurs locaux, celui de la cohérence entre les pratiques et le discours, enfin celui de la projection vers ces futurs « à haut risque » qui s'accompagneront nécessairement d'urgences environnementales et de risques d'effondrement.

Cette prise de conscience est encore récente et pas nécessairement partagée par tous. Les barrières au changement de vitesse pour une meilleure prise en compte de ces défis sont nombreuses : pas de cadre légal obligatoire, manque de coordination entre urgence et développement, manque de financements ou encore défaut d'expertise environnementale au sein des ONG. Des ponts pourtant se sont créés entre réduction des risques de désastre et adaptation au changement climatique, comme entre urgence et développement. Les échanges de savoir-faire augmentent entre ONG et monde de la science, entre acteurs humanitaires et environnementalistes. Mais le temps presse.

Les cinq auteurs appartiennent au REseau pour la Prévention des Risques de catastrophes, formé d'acteurs de la solidarité internationale dont l'objectif est de développer et de partager les bonnes pratiques, ainsi que de renforcer l'expertise des organisations membres en matière de réduction des risques de catastrophes et d'articulation de cette dernière avec l'adaptation au changement climatique. Fondé en 2012, le réseau REPR réunit actuellement CARE France, la Croix-Rouge française, Solidarités International, Humanité et Inclusion (ex-Handicap International) et le Groupe URD.

<https://www.urd.org/fr/reseau>

Biographies

Guillaume Devas • Il occupe depuis près de vingt ans des postes de coordination et de gestion de projets de développement en Afrique et en Amérique latine au sein d'organisations comme CARE, Médecins du Monde, le Secours Catholique ou les Nations unies. Guillaume est actuellement référent thématique en réduction des risques de catastrophes au sein de CARE France.

Julien Fouilland • Il s'est investi dans la recherche fondamentale avant de rejoindre la Croix-Rouge française, puis Handicap International (HI) – désormais Humanité et Inclusion. Julien est actuellement référent technique en réduction des risques de catastrophes/adaptation aux changements climatiques dans cette dernière. Son rôle consiste notamment à proposer des méthodologies de RRC plus inclusives aux personnes en situation de grande vulnérabilité.

François Grünewald • Il travaille depuis plus de trente-cinq ans dans le secteur de la solidarité internationale et est actuellement directeur général et scientifique du Groupe URD où il anime notamment les travaux sur la gestion des catastrophes et la résilience. Auteur de nombreux articles, François a dirigé plusieurs ouvrages, dont *Entre Urgence et développement*, *Villes en guerre et guerres en ville* et *Bénéficiaires ou partenaires : quels rôles pour les populations dans l'action humanitaire ?*, tous deux aux éditions Karthala (voir www.urd.org).

Thuy-Binh Nguyen • Elle a une dizaine d'années d'expérience en gestion des risques de catastrophes pour la Croix-Rouge et Save the Children en Asie et en Afrique. Thuy-Binh est actuellement la référente technique en réduction des risques de catastrophes/adaptation aux changements climatiques de la Croix-Rouge française.

Julie Mayans • Elle a travaillé pendant les dix dernières années dans le secteur de la sécurité alimentaire en Afrique, en Amérique et en Asie avec les ONG Action contre la Faim, Solidarités International, CARE, Triangle Génération Humanitaire et la Fédération internationale de la Croix-Rouge (FICR). Elle est actuellement référente SAME (sécurité alimentaire et moyens d'existence) et point focal RRC au siège de Solidarités International.

Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires.

Pour citer cet article : Guillaume Devas, Julien Fouilland, François Grünewald, Thuy-Binh Nguyen et Julie Mayans, « Anticiper l'incertain, se préparer à l'inattendu : les acteurs humanitaires face aux enjeux liés au changement climatique », Alternatives Humanitaires, n°11, juillet 2019, p. 10-23,

<http://alternatives-humanitaires.org/fr/2019/07/18/anticiper-lincertain-se-preparer-a-linattendu-les-acteurs-humanitaires-face-aux-enjeux-lies-au-changement-climatique/>

ISBN de l'article (PDF) : 978-2-37704-531-0