

Intégrer les sciences dans les interventions humanitaires : le cas des actions anticipatoires

Camille Balcou • Diplômée de Sciences-Po Bordeaux
et de l'Institut d'études du développement

L'anticipation des risques naturels, imputables notamment au changement climatique, est l'objet d'une importante montée en charge depuis quelques années. L'autrice nous explique ici les formes que peuvent prendre ces « actions anticipatoires », l'adhésion et la frilosité qu'elles suscitent. Surtout, elle en appelle à une forme d'alliance entre sciences « dures » et sciences sociales dans leur conception, leur mise en place et leur mise en œuvre.

Pendant longtemps, l'action humanitaire a principalement consisté en une réponse, plus ou moins rapide, apportée à l'issue d'un désastre. Mais des critiques ont émergé considérant que l'aide arrivait souvent trop tard¹. Et, de fait, l'action humanitaire d'urgence a longtemps été basée sur des indicateurs mesurant l'impact et les pertes. Or de plus en plus de personnes sont, chaque année, affectées par des catastrophes : d'une part à cause d'une augmentation des aléas naturels due à un inexorable changement climatique² ; et d'autre part du fait d'une exposition et d'une vulnérabilité croissantes, causées notamment par une urbanisation souvent mal contrôlée.

Les acteurs humanitaires affirment dès lors, et de plus en plus, vouloir s'appuyer sur des données scientifiques (*evidence-based action*), et ce dans le but d'accroître leur efficacité et leur pertinence, mais aussi d'asseoir leur légitimité³. La science permet alors, le plus souvent, d'apporter une aide à la décision technique pour les interventions. Récemment, le discours s'est progressivement renouvelé pour intégrer les risques de long terme avec l'urgence climatique et les catastrophes. Si l'usage de ces données scientifiques est désormais répandu dans l'ensemble du secteur humanitaire, nous nous concentrerons ici sur les sciences – essentiellement naturelles – utilisées pour prévoir et donc tenter d'agir avant une catastrophe naturelle.

Qu'est-ce que l'action anticipatoire ?

L'action anticipatoire est un concept récent, formalisé depuis une vingtaine d'années et mis en œuvre par des projets pilotes depuis une petite décennie. Décliné en activité, il affiche l'ambition de ne plus attendre que la crise soit déjà là pour agir. La multiplicité des nomenclatures (actions anticipatoires, précoces...) et des projets pilotes illustre l'ampleur que cette activité a prise au sein du monde de l'aide.

¹ Oxfam, *Un retard dangereux : Le coût d'une réponse tardive à des alertes précoces lors de la sécheresse de 2011 dans la Corne de l'Afrique*, document d'information conjoint avec Save the Children, 2013, https://www.oxfamfrance.org/wp-content/uploads/2014/04/file_attachments_corne-de-l-afrique-un-retard-dangereux_oxfam-save-the-children.pdf

² Depuis les années 1990, le nombre de catastrophes liées au climat a en effet doublé. Voir Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Fonds international de développement agricole, Organisation mondiale de la Santé, Programme alimentaire mondial, Fonds des Nations unies pour l'enfance, *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2018. Renforcer la résilience face aux changements climatiques pour la sécurité alimentaire et la nutrition*, FAO, 2018.

³ Lena Weingärtner, Tobias Pforr and Emily Wilkinson, *The Evidence Base on Anticipatory Action*, London, Overseas Development Institute and World Food Programme, 2020.

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

L'action anticipatoire repose sur l'usage des informations offertes par la science, notamment du fait du perfectionnement des sciences météorologique et climatique. Les alertes précoces peuvent se baser soit sur des prédictions, soit sur des systèmes de surveillance mis en place pour anticiper les aléas. Les systèmes d'alerte précoce (SAP, ou *Early Warning Systems* en anglais), développés à partir des années 1980, permettent de connaître, de prévenir et, en théorie, de se préparer aux différents aléas⁴. Cependant, ils restaient jusque récemment inefficaces, voire inexistant⁵, et peu mobilisés par les acteurs humanitaires.

Les alertes précoces permettent de créer une fenêtre d'action au cours de laquelle plusieurs types d'actions (« précoces » ou « anticipatoires ») peuvent être adoptées. Mettre en place des actions anticipatoires impose donc d'identifier le ou les aléas à suivre, les sources de données, les indicateurs et les différents scénarios possibles selon les impacts des précédents désastres et les données liées à la vulnérabilité. Ces informations sont souvent élaborées grâce à des partenariats avec des chercheurs et universités nationales. Sur cette base, des déclencheurs et actions précoces à mener sont prédéterminés. Par exemple, des transferts monétaires ont été offerts à plus d'un millier de ménages au Bangladesh à la suite d'une prévision d'inondation en 2017 pour leur permettre de se préparer⁶. De même, en 2018, des kits de soins et des nutriments vétérinaires ont été fournis aux éleveurs de Mongolie avant que ne survienne le *dzud*, un hiver particulièrement rigoureux⁷.

Enfin, un des éléments clés des actions anticipatoires est l'allocation de ressources financières convenue à l'avance pour ces activités prédéfinies. Ces fonds humanitaires sont accordés automatiquement quand le palier est atteint, ce qui permet de prendre des mesures rapides et efficaces avant des désastres. Ces fonds peuvent être dédiés à ces activités – comme le *Hunger Safety Net Programme* kenyan qui cible les ménages vulnérables et en situation d'insécurité alimentaire – ou provenir d'un fonds spécifique, comme le *Early Action Fund* mobilisé par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization of the United Nations, communément FAO en anglais) dans le cadre de la réponse au *dzud* mongol.

Incertitudes dans la mise en œuvre et obstacles financiers : les défis des actions anticipatoires

Ces très récentes actions anticipatoires sont considérées, à en croire les différents rapports publiés par des organisations internationales et non gouvernementales, comme efficaces et efficientes⁸. En cela, elles sont donc porteuses d'espoirs nouveaux. Pour les inondations au Bangladesh en 2017, par exemple, l'aide basée sur les prévisions a atteint les ménages jusqu'à sept jours avant la catastrophe⁹. Les actions de transferts monétaires inconditionnels ont ainsi permis un accès à la nourriture, sans augmenter les dettes des ménages, et tout en réduisant le stress post-inondation.

La mise en place de ces activités basées sur des prévisions scientifiques pose cependant un certain nombre de difficultés. Il en va ainsi de la qualité des données – leur fiabilité variant fortement selon les contextes nationaux – ou de la dimension nécessairement arbitraire des indicateurs à prendre en compte et des paliers d'alerte à définir (voir encadré).

⁴ Joy C.-Y. Muller, "Adapting to climate change and addressing drought – learning from the Red Cross Red Crescent experiences in the Horn of Africa", *Weather and Climate Extremes*, vol. 3, 2014, p.31-36.

⁵ David Didier, Pascal Bernatchez et Dany Dumont, « Systèmes d'alerte précoce pour les aléas naturels et environnementaux : virage ou mirage technologique ? », *Revue des sciences de l'eau*, vol. 30, n° 2, 2017, p. 115-146.

⁶ Clemens Gros et al., "Household-level effects of providing forecast-based cash in anticipation of extreme weather events: Quasi-experimental evidence from humanitarian interventions in the 2017 floods in Bangladesh", *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 41, 2019.

⁷ Food and Agriculture Organization, *Mongolia. Impact of Early Warning Early Action. Protecting the livelihoods of herders from a dzud winter*, 2018.

⁸ Voir par exemple Cabot Venton Courtenay, et al., *The Economics of Early Response and Disaster Resilience: Lessons from Kenya and Ethiopia*, DFID, 2013 ; ou Clemens Gros et al., "Household-level...", art. cit.

⁹ Clemens Gros et al., "Household-level...", art. cit.

Obstacles potentiels aux actions anticipatoires

Un bon résumé des potentiels échecs et obstacles aux actions anticipatoires se trouve sur le site du *Forecast-based Financing* lancé par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de la Croix-Rouge allemande*. Sont recensés par exemple :

- le risque d'agir en vain sur la base d'une fausse alerte, ou au contraire de ne pas prévoir la catastrophe ;
- le risque que les actions prises aient été mal définies et se révèlent inutiles ou insuffisantes ;
- le risque que le projet ne cible pas les zones les plus affectées ou les personnes les plus vulnérables et marginalisées ;
- les possibles conflits d'intérêts, une mauvaise définition des réelles priorités...

Lorsque ces risques se réalisent, les actions anticipatoires peuvent au contraire augmenter les inégalités, voire nuire à certains groupes, et créer un mécontentement et une méfiance envers le projet et ceux qui le mettent en place.

* IFRC and German Red Cross, *What can go wrong with a Forecast-based Financing project?* Available on the Forecast-based Financing website: <https://www.forecast-based-financing.org>

Cependant, l'un des principaux obstacles reste que, malgré des prévisions de plus en plus fiables, le secteur humanitaire et les bailleurs¹⁰ les prennent encore trop peu en compte. Or, en l'état actuel du système humanitaire, il reste difficile pour les organismes d'aide de mettre en place des actions préventives à la suite d'une simple prévision : les mécanismes de financement sont essentiellement disponibles pendant et après un événement extrême. Un cercle vicieux semble alors se mettre en place. Mais avec la multiplication des catastrophes liées aux climats, attendre que les fonds se débloquent après une crise est éthiquement problématique : une réorientation des stratégies de financement des bailleurs semble donc nécessaire.

Un des arguments avancés pour justifier cette frilosité est le risque de créer une « fausse alerte » si l'on déclenche des interventions sans que la catastrophe, finalement, survienne. De fait, le décollage encore poussif des activités d'actions précoces basées sur les prévisions et le manque de financement peuvent être attribués à l'inconfort des bailleurs à investir dans une situation qui se produira probablement, mais n'est pas certaine, et aux lourdes conséquences (financières) qu'impliquerait « d'agir en vain¹¹ ». L'action anticipatoire est différente des appels conventionnels de l'aide humanitaire, puisque l'appel au bailleur n'est pas lié à la couverture médiatique d'une catastrophe en cours, mais à l'étendue des dommages potentiels. Cela rend incontestablement la levée de fonds plus compliquée tant il est plus difficile de se représenter le désastre et donc ses impacts médiatiques – sans parler des dégâts humains et matériels – qui, on le sait, sont souvent les déclencheurs d'une aide massive.

De la difficulté pour les États à s'approprier ces systèmes

Les projets mettant en œuvre des actions précoces sont presque exclusivement menés par les bailleurs et des ONG. C'est le cas par exemple des actions précoces mises en œuvre en Mongolie par la Croix-Rouge mongole et la FAO. En effet, il y a souvent, au niveau étatique, une insuffisante capacité à émettre des alertes précoces, en raison des services de mesures hydrologique, climatique et météorologique lacunaires, ainsi qu'à transformer ces alertes précoces en actions précoces¹². Peu de gouvernements ont les moyens de mettre en œuvre ce genre de système, et l'appropriation de ces projets pilotes, et donc leur pérennité et viabilité, peut alors être remise en question.

¹⁰ Erin Coughlan de Perez *et al.*, "Forecast-based financing: an approach for catalyzing humanitarian action based on extreme weather and climate forecasts", *Natural Hazards and Earth System Sciences*, vol. 15, 2015, p.1-10.

¹¹ Erin Coughlan de Perez *et al.*, "Forecast-based financing...", art. cit.

¹² World Meteorological Organisation, *2020 State of Climate Services. Risk Information and Early Warning Systems*, WMO and Global Framework for Climate Services, 2020.

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

Il existe pourtant certains exemples au niveau national qui sont érigés en « bonnes pratiques » par les promoteurs des actions anticipatoires. Plusieurs pays, notamment ceux qui sont les plus régulièrement affectés par des catastrophes naturelles, ont de bons systèmes d'alerte précoce. C'est le cas au Bangladesh, où les SAP nationaux surveillant les inondations ont été créés par le gouvernement dès 1965. Les gouvernements peuvent être également impliqués dans les canaux de diffusion de ces alertes précoces. Les systèmes de protection sociale peuvent être utilisés pour cibler les bénéficiaires les plus vulnérables, propager des alertes, et offrir des transferts monétaires. Au Kenya, cette réflexion est déjà très avancée, le gouvernement kenyan ayant intégré dans son programme de protection sociale le *Hunger Safety Net Programme* (HSNP), permettant des transferts monétaires en urgence en cas de sécheresse dans quatre comtés¹³. Très automatisé, ce système permet d'agir vite après une alerte de sécheresse et de limiter les impacts socio-économiques des catastrophes.

La signification du développement des actions anticipatoires

Cette mise en avant de l'usage des sciences offre une illustration des mutations récentes de l'aide d'urgence. Ce changement de paradigme est d'abord endogène, mû par une nécessité du secteur d'apprendre des erreurs passées, notamment des échecs des SAP pour se préparer aux aléas et à leurs effets dévastateurs. Mais il est aussi exogène, imposé par l'exigence d'efficacité des fonds mobilisés.

La famine de la Corne de l'Afrique de 2011 et ses dizaines de milliers de victimes ont durablement hanté la communauté internationale (les agences onusiennes, les ONG, ainsi que le SAP qui a principalement et régulièrement donné l'alerte, le FEWSNET¹⁴). Celle-ci en avait en effet perçu les signes onze mois avant, pourtant l'aide « d'urgence » est arrivée très (trop) tard. Cette tragédie a cependant permis d'alimenter la réflexion permanente autour des limites de l'aide humanitaire et du manque présumé de réactivité des différents acteurs, nationaux comme internationaux, aux alertes précoces. Le secteur a alors incontestablement pris conscience que ces alertes devaient être suivies d'actions adaptées à la situation et à même de préparer les populations et de limiter les dégâts futurs. Les priorités et manières d'agir changent radicalement par rapport au système humanitaire classique, lequel a longtemps fonctionné sur un mode presque uniquement réactif.

On en revient à la question financière, directement indexée sur le fait que si les financements humanitaires sont toujours croissants, ils restent toujours largement insuffisants pour couvrir les besoins. Un rapport datant de début 2016 estimait en effet que si l'aide humanitaire a fortement augmenté (étant multipliée par douze en quinze ans !) pour atteindre environ 25 milliards de dollars chaque année, il faudrait en réalité 40 milliards pour pouvoir porter secours aux 125 millions de personnes dans le besoin dans le monde¹⁵. La corollaire réduction des coûts a donc été évoquée au cours du *World Humanitarian Summit* (Sommet humanitaire mondial) qui s'est tenu en mai de la même année à Istanbul où le Grand Bargain a mis en avant cette contrainte d'efficacité et d'efficacité qui devait désormais s'imposer aux acteurs humanitaires¹⁶. L'action anticipatoire apparaît alors comme un des moyens d'y parvenir.

Le regard des sciences sociales : prouver et valider ?

Si de tels systèmes se basent essentiellement sur les sciences dites dures, les sciences sociales s'avèrent absolument nécessaires pour les accompagner¹⁷. Les sciences humaines et sociales (SHS) peuvent être

¹³ Lena Weingartner *et al.*, *Reducing flood impacts through forecast-based action. Entry points for social protection systems in Kenya*, ODI, 2019.

¹⁴ Famine Early Warning Systems Network, <https://fews.net>

¹⁵ High-Level Panel on Humanitarian Financing Report to the Secretary General, *Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap*, United Nations, 2016.

¹⁶ Anne Le Naëlou, Elisabeth Hofmann et Larissa Kojoué, « Distorsions et dilemmes du système performatif de l'aide internationale au développement », *Revue internationale des études du développement*, vol. 241, n° 1, 2020, p. 7-37.

¹⁷ Voir pour une analyse de la nécessité des SHS en contexte de Covid-19, Yannick Jaffré, « Comment la pandémie de Covid-19 renforce la nécessité d'une pratique opérationnelle en anthropologie de la santé », *Alternatives Humanitaires*, n° 16, 2021,

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

mobilisées pour assurer l'évaluation objective de ces systèmes. De fait, elles sont déjà utilisées pour évaluer et promouvoir ces dispositifs encore balbutiants. Il existe pourtant encore très peu d'articles parus dans des revues : la plupart des documents sur les actions anticipatoires sont des rapports souvent publiés par les ONG et bailleurs qui mettent eux-mêmes en place ces projets, ou par des organismes de recherche parfois mandatés pour aiguiller leur mise en œuvre et proposer des recommandations. De fait, une bonne partie des recherches publiées sur le sujet ont différents objectifs : un objectif didactique d'abord, pour montrer comment fonctionnent ces systèmes ; un objectif opérationnel ensuite, pour tenter d'améliorer la programmation et l'appropriation de ces projets ; mais aussi un objectif de plaidoyer en établissant des preuves que les actions anticipatoires fonctionnent et méritent l'intérêt et l'investissement des bailleurs et gouvernements. Un certain nombre d'études ont eu pour objectif de mesurer les impacts de ces projets d'actions précoces, souvent sous un angle très financier (retour sur investissement, rapport qualité/prix...) pour convaincre les bailleurs¹⁸.

Au-delà de la recherche de la preuve pour (r)assurer les partenaires, les sciences sociales devraient également être mieux prises en compte dans la création et la mise en place de ces projets. D'abord dans l'analyse des informations liées aux risques et aux vulnérabilités : une catastrophe n'est pas seulement un aléa qu'il suffirait de « détecter » ; sa survenue et ses impacts entrent en conjonction avec des vulnérabilités et des « capacités ». Toute catastrophe est aussi, et même avant tout, un phénomène social. Les sciences sociales, et particulièrement la sociologie, l'anthropologie, ou encore l'économie, pourraient également appuyer la définition des actions à mettre en œuvre une fois les seuils des alertes précoces dépassés. Au-delà des activités classiques de l'humanitaire (notamment les transferts monétaires désormais bien développés), les actions anticipatoires doivent par exemple s'ajuster au calendrier saisonnier. Les sciences sociales peuvent également aider à définir la manière dont les personnes reçoivent les alertes, à aider à la compréhension qu'elles en auront, les actions et mécanismes d'adaptation adoptés, et les éventuelles barrières à ces actions. La nécessité d'inclure les SHS a largement été soulevée au sujet des épidémies d'Ebola, et leur apport a notamment permis d'adapter les messages diffusés, l'analyse des vulnérabilités politiques et socio-économiques et l'évaluation des impacts sur le plan social de la catastrophe sanitaire¹⁹.

Les sciences sociales restent pourtant encore trop peu intégrées dans les projets d'actions anticipatoires. C'est là un constat partagé par beaucoup de chercheur.se.s étudiant le milieu humanitaire, encore aujourd'hui. Cette observation fait d'ailleurs l'objet d'une plateforme dédiée, la *Social Science in Humanitarian Action Platform* (SSHAP), qui promeut et diffuse le travail de recherche en SHS permettant une meilleure compréhension du secteur et des crises. Les actions anticipatoires restent des activités récentes, encore peu étudiées, offrant des possibilités de recherche encore méconnues. Si les sciences dures sont les plus mobilisées (météorologie, hydrologie, sismologie, biologie...), les sciences humaines ont un véritable rôle à jouer, et pas seulement de validation.

p. 10-31, <https://alternatives-humanitaires.org/fr/2021/03/23/comment-la-pandemie-de-covid-19-renforce-la-necessite-dune-pratique-operationnelle-en-anthropologie-de-la-sante>

¹⁸ Lena Weingärtner, Tobias Pforr and Emily Wilkinson, *The Evidence Base...*, op. cit.

¹⁹ Bertrand Taverne for the Coordination Committee of the West Africa Ebola Social and Human Sciences Network, "Preparing for Ebola outbreaks: not without the social sciences!", *Global Health Promotion*, vol. 22(2), p.5-6.

Biographie • Camille Balcou

Récemment diplômée d'un master en gestion des risques dans les pays du Sud de Sciences-Po Bordeaux et d'un M2 en développement agricole et politiques économiques de l'Institut d'études du développement (IEDES, Paris 1 Panthéon-Sorbonne). Ses travaux portent sur les questions liées à l'humanitaire, aux conflits et à la sécurité alimentaire. Camille a été assistante de recherche à l'Overseas Development Institute (ODI, Londres), à la Croix-Rouge française et à Action Contre la Faim.

Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires. Pour citer cet article : Camille Balcou, « Intégrer les sciences dans les interventions humanitaires : le cas des actions anticipatoires », Alternatives Humanitaires, n° 17, juillet 2021, p. 41-51,

<https://alternatives-humanitaires.org/fr/2021/07/20/integrer-les-sciences-dans-les-interventions-humanitaires-le-cas-des-actions-anticipatoires/>

ISBN de l'article (PDF) : 978-2-37704-822-9