



## Humanitaire

Enjeux, pratiques, débats

38 | 2014

**Au défi de l'anthropocène : la nécessaire alliance des humanitaires et des environmentalistes ?**

---

# De l'urgence à la résilience : changements de cadrage

Christophe Buffet

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/humanitaire/2970>

ISSN : 2105-2522

### Éditeur

Médecins du Monde

### Édition imprimée

Date de publication : 1 juillet 2014

Pagination : 70-77

ISSN : 1624-4184

### Référence électronique

Christophe Buffet, « De l'urgence à la résilience : changements de cadrage », *Humanitaire* [En ligne], 38 | 2014, mis en ligne le 12 septembre 2014, consulté le 24 octobre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/humanitaire/2970>

---

Tous droits réservés

# De l'urgence à la résilience : changements de cadrage

Par Christophe Buffet

**Face à la récurrence de catastrophes naturelles et au vu du changement climatique, les concepts de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation ont conduit de nombreux acteurs (ONG, agences des Nations unies, agences de coopération internationales des États) à revisiter leurs stratégies et modes d'action. Ces concepts participent d'un changement de « cadre d'interprétation du monde » qui transcende à la fois la dichotomie urgence-développement et les « silos » sectoriels<sup>1</sup>.**

1. Nous empruntons le terme de « cadrage » à la sociologie (Goffman, Snow et Benford). De manière simplifiée, on peut considérer que le framing, traduit par « cadrage » ou « cadre d'interprétation », correspond à une manière de percevoir le monde.

Pendant longtemps, la cause était entendue : la séparation entre urgence et développement se voulait nette, et les ONG, françaises du moins, se rangeaient volontiers sous l'une ou l'autre des bannières. Elles se sont donc structurées non seulement autour de secteurs d'intervention spécifiques, mais aussi autour d'une *segmentation du temps en tranches* où chacune aurait une responsabilité propre. Puis il est apparu à un certain nombre d'humanitaires qu'il pouvait être utile de rester auprès des populations au-delà d'une urgence immédiate. Les phases d'urgence, de réhabilitation et de développement se devaient d'être articulées, ce que visait le concept de *Linking relief rehabilitation and development* (LRRD).

Tout aussi intéressant que complexe en pratique – en particulier sur l'articulation des fonds disponibles dans chaque phase –, ce concept souffre néanmoins d'une certaine myopie : il suppose implicitement qu'une fois entré dans la phase de développement, celle-ci se poursuivrait suivant une flèche de temps positive qui ne connaîtrait pas de nouvelle rupture. Or de nombreux territoires connaissent des catastrophes naturelles récurrentes, dont nombres passent inaperçues au niveau international et aux yeux des urgentistes, mais ont des impacts importants pour les populations (voir l'article de J.-C. Gaillard, B. Wisner et B. Nava dans ce numéro).

Aussi, les concepts de Réduction et Gestion des risques de catastrophes (RRC et GRC), sont progressivement montés en puissance depuis les années 1990, et ont connu une accélération à la suite du tsunami en 2005. Ils visent à articuler quatre phases : normale, d'alerte, de réponse à l'urgence et de rétablissement. Alors que le LRRD était *linéaire*, la RRC est un *cycle* qui vise à analyser des risques d'aléas, et à les réduire pour favoriser le retour à la phase normale.

Cet aspect présente d'ailleurs un défaut qui trahit son origine occidentale puisque, sur les terrains d'interventions, les populations aspirent non à une stabilisation dans une phase de « normalité », mais surtout au développement et à une amélioration de leurs conditions de vie. D'où, en pratique, l'existence d'activités dites « sans regret », qui apportent des bénéfices aux populations quelle que soit l'occurrence de catastrophes.

Parmi les apports de la RRC, on peut noter un renouveau (voire un réenchâtement) des dispositifs participatifs, puisque les programmes mêlent les savoirs expérientiels des communautés

et l'expertise des ONG (les « analyses participatives de vulnérabilité »), afin de coproduire des plans d'action et microprojets adaptés au contexte local.

Par la suite, les rapports successifs du GIEC<sup>2</sup>, en particulier depuis le 3<sup>e</sup> rapport publié en 2001, ont montré la nécessité de l'*adaptation* au changement climatique. Les politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre s'avèrent, en effet, de plus en plus décalées par rapport à l'objectif d'une limitation de la température moyenne sous le « seuil dangereux » de + 2 °C. Les impacts déjà constatés ne sont que le début d'un dérèglement que les climatologues projettent de plus en plus accentué et inéluctable – seule l'amplitude des changements sera variable suivant les politiques de réduction des émissions. Aussi, les changements progressifs des températures, de la pluviosité, du niveau des mers, de même que l'augmentation des catastrophes naturelles (nombre et/ou intensité) impactent de plus en plus l'ensemble des secteurs (agriculture et sécurité alimentaire, eau, santé, etc.). En ce sens, l'adaptation vise à pallier les risques potentiels en matière de développement (par exemple des baisses de rendements agricoles) et complète le cycle de RRC (les mesures de prévention vis-à-vis des aléas connus apparaissent insuffisantes).

Enfin, depuis peu, on remarque un réinvestissement du concept de *résilience*, en particulier chez les bailleurs, qui peut s'entendre comme la volonté d'intégrer à la fois la RRC et l'adaptation dans un « agenda positif ». Son inconvénient majeur est qu'il tend à invisibiliser la notion de *vulnérabilité* (et ses questions – « à qui ? », « à quoi ? » – qui soulignent les enjeux socio-économiques et les rapports de pouvoirs), notion qui sous-tend les cadrages de la RRC et de l'adaptation.

## — L'intégration de ces concepts chez les acteurs internationaux

Peu concernées par la dichotomie urgence/développement – essentiellement française –, la plupart des grandes ONG internationales ont intégré la RRC de longue date. Les pionnières ont ensuite étendu leur cadrage à l'adaptation *via* des projets pilotes à partir de 2003. Depuis le 4<sup>e</sup> rapport du GIEC en 2007, on remarque un foisonnement de travaux engageant des ONG, universitaires et *think tanks*<sup>3</sup>, et la construction d'expertise interne, que ce soit au sein de groupes internes décentralisés<sup>4</sup>, de

2. Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

3. En particulier l'Institute for Development Studies (IDS) et l'International Institute for Environment and Development (IIED).

4. [www.careclimatechange.org/](http://www.careclimatechange.org/)

consortiums (par exemple Emergency Capacity Building), ou de structures *ad hoc* telles que le Climate Centre de la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ces travaux ont souvent pour dénominateur commun de conjuguer actions de terrain, renouvellements méthodologiques, formations et plaidoyers. Actant le fait que, dans un climat appelé à connaître des changements croissants, l'adaptation est plus un processus qu'un état à atteindre, elles se placent dans une dynamique d'essai-erreur.

5. [www.oecd.org/env/cc/39216288.pdf](http://www.oecd.org/env/cc/39216288.pdf)

En 2007, un rapport de l'OCDE<sup>5</sup> a montré que les agences de coopération des États, après avoir pris en compte la RRC depuis longtemps, commençaient à intégrer l'adaptation (évaluation de l'exposition de leurs projets aux risques climatiques, *climate proofing*, renforcement de capacités locales, etc.). Ce travail s'est poursuivi depuis, en particulier au Département du développement international anglais (DFID), l'un des bailleurs les plus enclins à diffuser l'adaptation dans l'ensemble de ses projets (*mainstreaming*).

6. [www.grotius.fr/echo-fete-son-20eme-anniversaire-alain-boinet-sentretient-avec-claus-sorensen/](http://www.grotius.fr/echo-fete-son-20eme-anniversaire-alain-boinet-sentretient-avec-claus-sorensen/)

Du côté des acteurs dédiés aux urgences, ECHO a lancé un fonds spécifique à la RRC (DIPECHO) dès 1996, mais il a fallu attendre septembre 2013 pour voir la publication d'un document cadre sur la réduction des risques de catastrophes. De l'aveu même de son directeur Claus Sorensen dans un entretien avec Alain Boinet, la Banque mondiale a progressé plus vite<sup>6</sup>. Il est vrai que ce dialogue lui-même témoigne également de penchants urgentistes qui ne suscitent pas la prise en compte de ces nouveaux enjeux : la RRC et le changement climatique sont présentés comme des enjeux pour les développementalistes...

7. *Saving Lives Today and Tomorrow, Managing the Risk of Humanitarian Crises*, OCHA et DARA, mars 2014.

Néanmoins, le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) vient également de succomber à la RRC, avec un document intitulé « Sauver des vies aujourd'hui et demain »<sup>7</sup>. Il prend acte de la complexité des crises (dont le changement climatique, mais également les ressources en eau, l'urbanisation accélérée et l'accroissement de la population mondiale) et en appelle à un changement fondamental dans la manière dont les acteurs humanitaires et de développement opèrent. L'un des blocages à ce changement est identifié par le fait que « les leaders et les organisations humanitaires sont mal équipés pour prendre des décisions en fonction de l'analyse des risques ».

## Un exemple : l'emergency risk management for health

Le changement de cadrage au travers de l'analyse des risques est particulièrement saillant au travers d'un exemple de l'OMS. Depuis 2005, celle-ci s'est engagée dans un travail de renouvellement conceptuel qui se traduit aujourd'hui par l'*emergency risk management for health*<sup>8</sup>. Ce concept vise à passer d'une intervention d'urgence en *réaction* à un aléa particulier à une approche *préventive* fondée sur la notion de *risque*, et qui envisage donc les *multiples aléas potentiels*.

8. [www.who.int/hac/techguidance/preparedness/en/](http://www.who.int/hac/techguidance/preparedness/en/)

Il en résulte notamment que la santé est replacée dans une approche holistique : au lieu d'être cantonnée à un « silo », elle est intégrée dans un champ plus large qui met en évidence ses interactions avec les autres secteurs. Le concept inclut également des dimensions communautaires dans le cadre d'une approche de soin de santé primaire visant *également* à réduire la vulnérabilité et à renforcer la résilience des communautés, des infrastructures et des systèmes de santé. La planification des activités est alors moins réalisée *pour* les communautés qu'*avec* elles.

### D'une intervention

### Vers une intervention

Réactive	—————>	Préventive
Focalisée sur un seul aléa	—————>	Fondée sur les notions de risque, de vulnérabilité et de capacité : elle envisage de multiples aléas potentiels
Qui considère la santé comme séparée des autres actions	—————>	Qui considère la santé comme une responsabilité partagée avec les autres secteurs d'intervention
Focalisée sur la réponse à l'urgence	—————>	Qui intègre la gestion du risque
Planifiée pour les communautés	—————>	Planifiée avec les communautés

*A contrario*, faute d'analyse des risques, des actions d'urgence (tout autant que des programmes « long terme » ou de développement) s'exposent à des risques de *maladaptation*, tels que la reconstruction de postes de santé et hôpitaux à l'identique, dans des zones qui restent exposées aux cyclones et aux inondations, éventuellement plus fréquents et plus intenses.

La RRC amputée des projections climatiques dans le temps peut d'ailleurs présenter des risques similaires, avec par exemple la diffusion de variétés de riz adaptées aux inondations récurrentes dans une zone où les projections montrent, certes, une continuité des risques d'inondations, mais également des risques accrus de sécheresse à d'autres périodes de l'année.

De nombreuses questions se posent alors pour les actions d'urgences, du niveau micro à macro. Certaines sont émergentes, d'autres peuvent être anciennes, mais revêtir une acuité nouvelle :

- La distribution généreuse de matériels que l'on sait voués à l'abandon faute de maintenance est-elle la meilleure stratégie ? Ou ne vaudrait-il pas mieux prendre le temps avec les acteurs locaux, dès que possible, de revisiter avec eux leur mode d'organisation (plan de mitigation, procédures d'alerte et de préparation à l'urgence) à l'aune de leur expérience pour améliorer leur future capacité de prévention et de réponse aux urgences ?
- Les actions conduites lors d'une urgence particulière réduisent-elles les vulnérabilités à une catastrophe future du même type ? Et à un autre type de catastrophe ?
- Les actions conduites en urgence sont-elles en concordance ou non avec les stratégies de RRC et d'adaptation adoptée par l'État ?
- Ne vaudrait-il pas mieux engager un travail de décentralisation, avec des stocks prépositionnés dans les régions où les catastrophes sont récurrentes, au lieu de les faire venir de France année après année et déplorer les engorgements des aéroports ?
- Dans le cas des catastrophes qui surviennent lentement (*slow-onset disaster*), dans quelles conditions est-il possible d'intervenir de manière préventive ? Les ONG sont parfois prises dans un système où c'est CNN qui déclenche les interventions *un an après les alertes* dans la Corne de l'Afrique, au moment où presque 400 000 enfants sont en déjà en situation de malnutrition aiguë<sup>9</sup>. Quelles leçons tirer d'une crise précédente en 2008 où la Croix-Rouge kenyane avait réussi à mobiliser des fonds de manière *préventive* ?

9. [www.alnap.org/resource/7766.aspx](http://www.alnap.org/resource/7766.aspx)

## Des changements de cadrages passés inaperçus en France ?

En 2009, nous nous interrogeons déjà dans cette même revue *Humanitaire* quant à la capacité, et surtout à la volonté, des *French doctors* d'intégrer le changement climatique dans leurs actions<sup>10</sup>. Certes, la réaction première - « ce n'est pas notre métier » - tend à s'estomper, et, en témoignent les contributions à ce numéro<sup>11</sup>, de nombreuses initiatives sont prises. Néanmoins, ces changements de cadrages sont encore minoritaires, et restent à intégrer de manière systématique dans les méthodologies, les plans d'action, les formations et les plaidoyers.

Le décalage avec l'agenda international apparaît encore plus conséquent en ce qui concerne la politique d'aide française. Par exemple, la stratégie humanitaire 2012-2017 relègue la RRC à la politique de développement. Or, la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale<sup>12</sup> ne mentionne ni la RRC ni les engagements pris sous l'égide de la conférence mondiale sur la prévention des catastrophes Nations unies en 2005 (Cadre d'action de Hyogo). Si le mot « climat » est abondamment cité dans la loi et la stratégie de l'AFD - COP 21 oblige -, il concerne pour l'essentiel un soutien à un développement économique sobre en carbone. La notion de « cobénéfices climat », omniprésente, reste à déconstruire de manière détaillée. Notons simplement ici qu'elle semble surtout correspondre à du *business as usual* requalifié *a posteriori*, et non à une démarche d'analyse des risques qui prendrait en compte le caractère *additionnel* des impacts du changement climatique. Ces « cobénéfices » s'exposent donc potentiellement à devenir de la maladaptation.

Enfin, les travaux universitaires qui sous-tendent la pensée humanitaire française sont adossés majoritairement aux sciences de l'homme (les sciences politiques étant privilégiées, la sociologie et l'anthropologie émergeant progressivement<sup>13</sup>). Là aussi, un chantier de renouvellement apparaît nécessaire pour intégrer les risques environnementaux, qui restent le plus souvent un impensé ou un enjeu périphérique par rapport aux analyses politiques et géostratégiques.

Au final, les urgences humanitaires peuvent certes représenter des moments particuliers, mais elles ne sont ni hors du temps, ni hors sols. Les replacer à la fois dans une continuité temporelle

10. Christophe Buffet, « Les humanitaires sont-ils prêts à relever le défi du changement climatique ? », *Humanitaire*, n° 23, novembre 2009, p. 60-65, <http://humanitaire.revues.org/598>

11. Mais également la poursuite des travaux de la commission Climat de Coordination Sud ou de groupes informels (RRC ou réduction de l'empreinte environnementale).

12. [www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0289.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0289.asp)

13. Voir [www.grotius.fr/anthropologie-sciences-sociales-et-aide-humanitaire-quels-liens/](http://www.grotius.fr/anthropologie-sciences-sociales-et-aide-humanitaire-quels-liens/) et [www.cairn.info/resume.php?ID\\_ARTICLE=RIS\\_047\\_0133](http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=RIS_047_0133). Notons que l'anthropologie du développement (Sardan) est beaucoup plus ancienne et qu'un courant de « géographie humaine » est actif sur la RRC.



14. Suivant le mot de Paul Crutzen, prix Nobel de chimie, qui qualifie ainsi un changement d'ère où l'homme est devenu une force géologique.

et dans un contexte d'interactions multiples comprenant les enjeux environnementaux permet d'affiner la pertinence des réponses apportées. Sans nier la complexité de cette démarche, soulignons l'importance de l'enjeu : il ne s'agit pas moins, pour les humanitaires, que de changer *de* monde et d'entrer à leur tour dans l'anthropocène<sup>14</sup>.

### — L'auteur

Ancien coordinateur de mission pour Médecins du Monde, Christophe Buffet est doctorant au centre Alexandre Koyré (EHESS/CNRS) et consultant en Adaptation au changement climatique. Sa thèse, sous la direction d'Amy Dahan, a pour titre : « Construction et cadrages de l'adaptation, des arènes globales aux villages du Bangladesh ».