

Catastrophes : qu'ont à dire les humanitaires ?

Par François GRÜNEWALD

Directeur général et scientifique du Groupe URD

Avec le développement des dégradations environnementales majeures – notamment celles résultant des changements climatiques, de l'urbanisation accélérée ou de la vulnérabilité croissante de pans entiers de populations –, la gestion du risque et la capacité de répondre à leurs conséquences sont devenues des défis centraux de nos sociétés. Les acteurs de la solidarité, tant des sociétés civiles que des mécanismes multilatéraux, mais aussi et peut-être surtout les instances dédiées des États, tentent d'y répondre, affichant à chaque fois des progrès, mais rencontrant aussi de nombreuses difficultés. Remettre au centre des stratégies de développement des sociétés et des territoires les enjeux de résilience est un des axes-clés de la réflexion. Se préparer à mieux répondre (plus vite, plus efficacement, en créant très vite des liens avec un développement plus résilient en sortie de crise) devient une exigence face à la multiplication des événements extrêmes.

Introduction : observer le monde, ses crises et leur gestion

Ce court article s'inspire de presque quatre décennies passées à observer le monde, ses crises, souvent à participer à leur gestion et, depuis vingt ans, à contribuer à l'évaluation et à l'amélioration des pratiques de l'aide : longue trajectoire d'allers-retours entre les zones de désastre et les lieux où s'élaborent les politiques de gestion des risques catastrophe (GRC), de rencontres avec des paysans et des présidents, de la série de catastrophes naturelles (sécheresses, inondations...) en Corée du Nord jusqu'à la catastrophe de Mocoa en Colombie (coulée de boue meurtrière) en passant par presque toutes les crises intermédiaires.

Avec les derniers rapports du GIEC, notamment celui sur les événements extrêmes, et la série ininterrompue de sécheresses, de cyclones, de feux catastrophiques et d'inondations massives intervenue depuis, les désastres climatiques et les débats qui les accompagnent sont au cœur de l'actualité. Plus grave encore, et totalement hors des écrans des médias, la multiplication de micro-désastres qui tuent quelques dizaines de personnes ici, détruisent quelques maisons là, emportent quelques ponts plus loin. Ces micro-désastres font partie de la vie quotidienne de l'ensemble des populations du monde, pays riches comme pauvres, européens ou asiatiques, africains ou américains. Enfin, le retour des grandes crises sanitaires (SRAS, Ebola, etc.) et la prise de conscience croissante des crises environnementales silencieuses (pertes accélérées de biodiversité, invasion de tous les écosystèmes par les plastiques, contamination et dégradation

d'immenses espaces agricoles) contribuent, avec l'aggravation de la conflictualité du monde, à ce panorama dramatique.

C'est dans ces contextes que se déploient les différentes familles d'acteurs qui élaboreront la réponse humanitaire : d'un côté, les mécanismes étatiques nationaux qui interviennent au travers des agences nationales de gestion des désastres, des protections civiles nationales, des forces armées ; de l'autre, la mobilisation des ONG locales, nationales et internationales, avec leurs myriades de volontaires, de bénévoles, de salariés, représentent souvent une composante-clé de la réponse. Enfin, le complexe mécanisme s'articulant autour des systèmes de financement et de coordination multilatéraux (ONU, etc.) et bilatéraux (gouvernements, ambassades, bureaux des bailleurs, etc.) constitue la macrostructure de cette mobilisation humanitaire.

Poser un regard évaluatif, bienveillant mais sans concession sur le secteur humanitaire est devenu essentiel. Ces crises diverses véhiculent quotidiennement dans l'actualité à la fois les images dramatiques de zones dévastées, de camps de déplacés suite aux désastres, mais aussi des débats connus sur l'aide, sa gestion et ses impacts. Que nous dit l'observation de ces situations de crise, souvent terrifiantes, parfois de basse intensité mais durables, des pratiques de l'aide et de leurs évolutions ? On observe souvent la mobilisation d'importants moyens humains et financiers, des architectures de coordination souvent coûteuses et, au final, certes des vies sauvées, mais aussi de grands problèmes de qualité de l'aide apportée, des coûts de transaction très importants et de nombreuses difficultés pour sortir de l'humanitaire.

Quand la crise arrive, on s'aperçoit que la prévention et la préparation avaient été largement occultées

Au Nord comme au Sud, la prévention des risques est très insuffisamment au rendez-vous. Au Sud, l'édification de grands ouvrages, une urbanisation accélérée ou même la réalisation de petits projets ruraux sont conduits sans en apprécier les dangers : le *risk informed development programming* (la planification du développement informée par la connaissance des risques) est encore le plus souvent l'exception que la règle. Plus grave encore, au Nord comme au Sud, les errements de l'aménagement de l'espace accentuent les risques existants : artificialisation des sols freinant l'infiltration de l'eau et accélérant de fait les dynamiques torrentielles, contrôle par des ouvrages bétonnés des cours d'eau éliminant par là même les options d'épandage de crue, etc. Ces errements entraînent régulièrement des catastrophes confrontant les populations et ceux qui leur apportent de l'aide à de nombreuses difficultés.

Pour réfléchir à un développement informé par la connaissance des risques, il faut se rappeler que les catastrophes liées à des phénomènes naturels se produisent en fonction de vulnérabilités (facteurs de fragilité) et de risques (probabilités liées à l'exposition au risque et à la dynamique de l'aléa). La réduction de ces vulnérabilités et de l'exposition aux risques devrait être au cœur des politiques de développement. Les décideurs devraient être « informés sur les risques inhérents à la zone et aux déséquilibres que souvent [leurs politiques induisent] » et viser une diminution des risques pour l'ensemble des territoires et des populations

Problèmes rencontrés sur le terrain

Quand la catastrophe arrive, l'expérience montre que dans la plupart des cas, c'est l'aide de proximité qui joue le rôle prépondérant lors des premiers jours : les voisins, les maires, les bénévoles de la Croix-Rouge locale, etc. Établir et entretenir une capacité de réponse aux désastres, c'est comme payer son assurance : ça ne révèle son importance que quand la crise survient. L'extraordinaire élan de générosité des populations elles-mêmes, souvent « premières actrices de la réponse », la motivation des équipes de secours (pompiers, secouristes, volontaires Croix-Rouge), mais aussi l'engagement des élus, sont la plupart du temps remarquables. Mais en l'absence de formation préalable, de définition des pratiques d'alerte et des plans d'évacuation, et du pré-positionnement d'un minimum d'équipements, cette mobilisation locale rencontre vite ses limites : savoir où aller quand la cloche ou le téléphone sonne a sauvé de nombreuses personnes lors de typhons à Cuba, en Inde ou aux Philippines. Savoir mettre en position latérale de sécurité un blessé, stopper une hémorragie et connaître la demi-douzaine de gestes qui sauvent auraient fait la différence pour beaucoup en Haïti après le séisme de 2010. De même que les exercices de préparation réalisés par les systèmes de santé à Katmandou préalablement au séisme de 2015 ont montré toute leur pertinence lors de la survenue de celui-ci

(voir *infra*), le renforcement des comités locaux de secours dans les mornes de la région de Jérémie en Haïti a montré toute son utilité lors de l'ouragan Matthew en 2016.

Sur le terrain, à chaque fois revient le même « cirque humanitaire », avec ses dérapages et ses hauts faits, ses compétitions et ses héroïsmes, ses difficultés de coordination et ses effets d'aubaine médiatique. Le séisme de 2010 en Haïti a été l'occasion d'observer⁽¹⁾ tous ces dérapages et toute cette générosité. Quand la terre a tremblé, le gouvernement haïtien et de nombreuses organisations internationales, notamment les Nations Unies, se sont retrouvés à la fois victimes de la catastrophe et acteurs de la réponse⁽²⁾. Cela a fortement affecté les mécanismes décisionnaires et les capacités opérationnelles. Malgré une mobilisation impressionnante de la communauté internationale, la qualité des résultats a été fortement affectée par des contraintes considérables liées à l'amplitude du désastre, au flux non contrôlable d'ONG souvent non expérimentées, à la nouveauté du contexte urbain et aux faiblesses du *leadership* global. De même, ont été manquées de nombreuses occasions de transformer l'importante mobilisation de l'aide (en personnel, financière, en nature et sous la forme de l'appui logistique fourni par les militaires) et la mise en place rapide de la coordination sectorielle (*cluster*) en résultats significatifs.

Dans une situation comme celle-là, *leadership* et coordination sont essentiels. Avec le gouvernement et l'appareil onusien très touchés, la faiblesse du *leadership* humanitaire a été évidente. Cela a été aggravé par le fait que les institutions internationales ont très souvent court-circuité les acteurs nationaux, tant au niveau central qu'au niveau décentralisé.

Dans un contexte aussi déstructuré, l'information est clé. Les difficultés rencontrées pour mettre en place un système de collecte et d'analyse des informations qui apporte en temps réel aux décideurs les informations dont ils ont besoin, ont été considérables ; d'autant plus que, dans ce genre de situation, il faut des flux d'informations rapides. Le principe « mieux vaut 70 % juste à temps que 100 % juste trop tard » a du mal à fonctionner dans un système qui se prétend « guidé par les évidences », mais qui oublie que, dans de tels contextes, les choses changent très vite...

Une autre difficulté importante rencontrée est venue du fait que le secteur humanitaire s'est formaté pour faire face aux conséquences de conflits en zone rurale et pour assurer la gestion des camps de réfugiés. Dès que l'on passe la phase de type « protection civile », et notamment celle des secours très spécialisés (équipes de recherche, déblaiement et opérations formatées par les approches INSARAG), l'humanitaire moderne classique n'a pas les outils nécessaires pour faire face à des catastrophes en milieu urbain⁽³⁾, dont il comprend mal le fonctionnement et

(1) http://www.urd.org/wp-content/uploads/2018/09/rapport_DASHaiti.pdf

(2) http://www.urd.org/wp-content/uploads/2018/08/ArtFG_Haiti_Humanitaire27_2010.pdf

(3) http://www.urd.org/wp-content/uploads/2018/09/rapport_DASHaiti.pdf

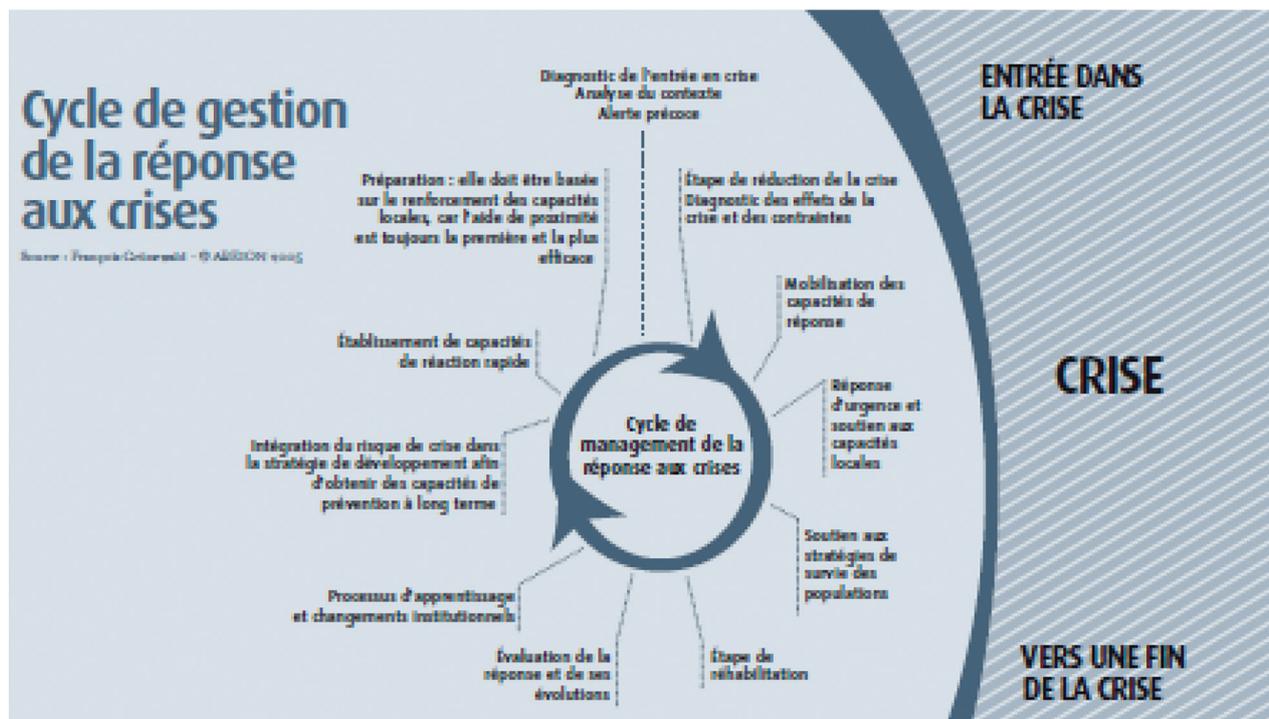


Figure 1 : Cycle de gestion de la réponse aux crises (source : « La gestion des crises : quelques repères et concepts », *Diplomatie*, n°13, 2005.)

la structuration. Depuis Haïti, ces difficultés identifiées ont été progressivement prises en compte par les acteurs, et le système tente d'y remédier.

Pour repérer les enjeux et outils utiles dans cette gestion des crises, il importe de se doter d'un cadre conceptuel holistique. Ce que l'on a longtemps appelé le « cycle de gestion de la réponse aux crises et aux désastres » a constitué un cadre approprié pour cet exercice, tant au niveau théorique qu'au niveau opérationnel. Il a été développé spécifiquement pour les contextes de catastrophes que l'on qualifie souvent à tort de « désastres naturels » (ou « socio-naturels », comme les appellent nos collègues latino-américains, terme qui décrit mieux l'interaction entre phénomènes naturels et action des hommes). Les tentatives de l'adapter aux contextes de guerre et aux environnements instables se sont avérées en partie insatisfaisantes du fait de cinétiques très différentes entre phénomènes naturels (extrêmement rapides comme pour les séismes, les ouragans ou les inondations, et moins rapides pour les sécheresses) et des conflits, qui tendent à s'installer dans la durée.

C'est en développant cette approche que l'on introduit un paramètre de prévention au sein des politiques de développement : quelle justice sociale, quelle politique foncière, quelles stratégies d'aménagement des territoires, quelle répartition des ressources, quel accès à la terre et au capital, etc. ? Les derniers désastres survenus en Amérique centrale et latine, en Inde et en Turquie sont des exemples caricaturaux de ce qu'entraîne la non-application de cette règle, lorsque surgissent des soubresauts violents de la croûte terrestre ou des phénomènes climatiques de grande ampleur.

Recommandations

Se préparer à la gestion des crises

Les crises ne sont pas toutes évitables, et il est rarement possible d'empêcher que les phénomènes naturels violents n'aient lieu. Mais un certain nombre d'expériences positives ont montré que lorsqu'un système de préparation aux désastres est en place, il peut être activé rapidement et avoir une influence importante sur la dynamique catastrophique : relâches d'eau des barrages pour limiter les risques d'inondation et de submersion, mise en vente de stocks de nourritures ou d'aliments pour bétail pour prévenir une dégradation des prix dans le cas des dynamiques spéculatives qui suivent les sécheresses, etc. Constituer et entretenir des capacités de gestion des crises prêtes à intervenir rapidement est de fait essentiel et concerne autant les populations à risques que les pouvoirs publics et les formes organisées de la société civile.

Mais les systèmes plus complexes, notamment ceux qui doivent permettre de gérer les situations de type destruction massive s'accompagnant d'un grand nombre de blessés et de décès (les fameuses *Mass Casualties*), demandent des approches spécifiques. L'expérience de préparation, réalisée avec le soutien de l'OMS et d'ONG, comme HI et OXFAM, des réseaux hospitaliers de la vallée de Kathmandu, lors de séismes ayant précédé celui de 2015, a été évaluée : cette évaluation a montré combien cette expérience s'est avérée positive : grâce aux efforts de renforcement des structures physiques des hôpitaux, ces derniers ont tenu. Grâce aux entraînements dont a bénéficié le personnel médical dans la mise en œuvre des

modalités de triage et de gestion de grandes quantités de blessés, les équipes népalaises ont su très bien réagir⁽⁴⁾.

Assurer que des systèmes d'alerte fonctionnels sont en place

Crises et désastres liés à des phénomènes naturels sont plus ou moins prévisibles. La planète est scrutée nuit et jour sous toutes ses coutures par une myriade de satellites (NOAH, Météo-France, etc.), une multitude de capteurs sismologiques et des armadas d'analystes. Les signes avant-coureurs existent la plupart du temps et ont même souvent été enregistrés. Les zones à risque (probabilité élevée qu'un désastre ait lieu) sont en général connues grâce à la multitude des études et des cartes géologiques, topographiques, climatiques existantes, tandis que beaucoup de phénomènes sont suivis en quasi-temps réel grâce aux systèmes satellitaires, comme ce fut le cas pour l'ouragan Matthew en Haïti, de Dorian sur les Bahamas et la Floride ; des observations qui ont permis les évacuations vers des sites sécurisés, le pré-positionnement des équipes et du matériel dans des lieux stratégiques avant que les cyclones n'arrivent sur zone.

Les enjeux de la réactivité : de l'alerte précoce à la réponse rapide

Hélas, la connaissance sur la cinétique de l'aléa ne se transforme pas nécessairement en alerte, puis en action. Autrefois, dans nos campagnes, tous se mobilisaient quand résonnait le tocsin. Ce que les dernières années ont montré, c'est qu'il y a à la fois une croissance exponentielle des informations et de moins en moins de tocsins crédibles et robustes face à l'adversité. Avec les évolutions technologiques, les réseaux sociaux jouent un rôle de plus en plus important en matière d'alerte, jusqu'au moment où le désastre coupe les communications. La remise en service des systèmes de téléphonie mobile et la réactivation des réseaux sociaux deviennent d'ailleurs une des priorités de l'immédiat post-catastrophe pour permettre l'évaluation des besoins et la coordination des secours. Enfin, il ne faut pas oublier que ce n'est souvent pas tant l'alerte précoce qui fait défaut que la volonté politique ou la capacité physique et technologique d'y répondre. Combien de pays ont nié les crises que vivaient des franges entières de leurs populations, voire bloqué l'accès des secours aux zones sinistrées pour des enjeux de prestige politique ou pour éliminer tout simplement des groupes ethniques entiers ? Et ne nous leurrions pas, ce n'est pas tant la création de SAMU internationaux ou d'une sécurité civile européenne qui comptera, mais bien plus la volonté d'y aller en faisant preuve d'intelligence et avec les moyens nécessaires pour avoir un impact rapide.

Quelles stratégies pour sauver le plus de vies possible ?

Pour réellement pouvoir sauver des vies, il faut pouvoir accéder aux victimes, maîtriser les savoir-faire nécessaires et avoir les moyens de travailler. La mobilisation des moyens est une activité importante : les guichets sont en

effet nombreux, et la compétition féroce. Gare à ceux qui n'ont pas ou peu de fonds propres : ils seront à la merci des « bailleurs institutionnels ». Le vrai enjeu demeure l'accès aux zones affectées et aux victimes. Jusqu'au grand séisme survenu le 17 décembre 1988 en Arménie, la capacité de répondre aux désastres était très différente selon l'orientation politique du pays. La fin de la Guerre froide a ouvert de nombreuses portes et les acteurs humanitaires ont pu déployer des ressources et des moyens importants. Les choses changent, comme on vient de le voir, après le séisme de Palu, en Indonésie. Les États ont en effet développé leurs capacités d'intervention propres et voient de plus en plus comme une insulte à leur souveraineté la mise en cause de leur capacité à répondre aux catastrophes. Les catastrophes prenant place dans des contextes de conflit sont évidemment beaucoup plus difficiles à gérer : zones sur-contrôlées et dangereuses au Sahel, en Afghanistan, en Somalie ou en Syrie ; régions fortement contrôlées politiquement rendant la réponse difficile (crise au Darfour, sécheresses en Corée du Nord ou tsunami dans les zones des Tigres tamouls au Sri Lanka). La perte des repères humanitaires devient de plus en plus souvent une contrainte forte, notamment dans le cas des interventions militaires internationales. Quand se mélangent sans fin les intervenants militaires et humanitaires, ces derniers finissent par être perçus comme le bras agissant de l'une des parties au conflit, il n'y a rien d'étonnant dès lors à se retrouver dans le viseur : les Nations Unies en Irak, les ONG et le CICR en Afghanistan ont payé un lourd tribut à cette loi d'airain. L'implication manifestement politique des forces armées d'origines diverses est certes parfois nécessaire pour des questions logistiques, mais participe au brouillage des cartes si les principes d'Oslo (MCDA) ne sont pas respectés.

Reconstruire et revivre après le désastre

Mais survivre aujourd'hui pour mourir demain serait absurde. Les programmes d'urgence ne doivent pas entraver la reconstruction des sociétés, des économies, et même des individualités. Dans les zones rurales, il est parfois urgent de donner des semences pour que les paysans ne ratent pas les prochaines pluies, de vacciner le bétail pour que cette ressource rare ne soit pas décimée par la première épidémie, etc. Dans les contextes urbains, déblayer les gravats et reconstruire l'habitat et les relations de voisinage sont essentiels, avec tous les enjeux du parasisme, de l'aménagement des zones en fonction des risques d'inondation ou de sécheresse. Il faut aussi faire revivre l'économie urbaine, revivifier les services de la ville et faciliter l'établissement des bilans des catastrophes et l'apprentissage qui doit en découler. Le débat autour du concept *Build back Better* (BBB), lancé par Bill Clinton après le tsunami de 2004, et sa remise en question par l'approche *Build back Safer*, reste très actif. Dans ces périodes où tout est urgent à reconstruire, il importe de savoir établir des priorités et donc de faire des choix. Il s'agit notamment de savoir établir le diagnostic des infrastructures préexistantes à la crise, d'analyser ce qui dans la situation antérieure a pu induire, susciter ou accentuer la crise. Il s'agit en effet de ne pas investir des ressources rares dans la remise en état de ces éléments générateurs

(4) http://www.urcd.org/wp-content/uploads/2018/09/PE05_NepalEvaluation-1.pdf



Photo © Yuan ZHENG/Utuku/ROPI-REA

Hommage au Dr. Li Wenliang dans le hall de l'hôpital de Wuhan en Chine, le 7 février 2020. Le Dr. Li est l'un des premiers à avoir donné l'alerte sur l'apparition du coronavirus.

« Combien de pays ont nié les crises que vivaient des franges entières de leurs populations, voire bloqué l'accès des secours aux zones sinistrées pour des enjeux de prestige politique ? »

ou amplificateurs de la crise. Les mêmes causes reproduiraient les mêmes effets...

En tout cas, il faut éviter que la phase de reconstruction post-désastre ne se transforme en une ère de fragilité durable et de risques récurrents. Ces périodes sont des temps éprouvants. La crise a révélé des fractures et des antagonismes. Elle a mis à jour des trésors de générosité, mais aussi des potentiels d'abomination. Il faudra vivre avec le souvenir des blessures. Pour les ONG, il s'agit d'abord de soutenir les énergies positives de réhabilitation sociale et sociétale. Pour les populations qui ont vécu l'indicible ou les camps de l'exil, la reconstruction de la société est un long processus de cicatrisation. On ne referme pas les plaies ouvertes dans les âmes et les cœurs par quelques décisions politiques prises à la capitale ou à New York. Il faut en même temps éviter de « victimiser » les survivants. L'être humain a d'étonnantes capacités de cicatrisation...

Conclusion

Les difficultés rencontrées lors de catastrophes montrent que dans la plupart des pays, y compris en Europe et aux États-Unis, le cycle de gestion des désastres est un outil fondamental pour nous tous qui vivons dans un monde de plus en plus fragile. La croissance démographique, la concentration des populations pauvres dans des zones « à haut risques » (y compris technologiques) et urbaines et les visées minières sur les ressources rares doivent en effet nous amener à une réelle « révolution culturelle » :

celle qui met une approche de l'aménagement du territoire « sensible au risque » et le développement de capacités de gestion des crises à venir au cœur des agendas du développement, mais aussi des attentes de transparence qui émergent dans une opinion publique qui a déjà su être si généreuse. Face à l'ampleur des moyens mobilisés, la question de la qualité de la réponse, de l'adaptation de l'aide et de son impact est régulièrement évoquée dans le débat public. Face à ces interrogations légitimes, les institutions humanitaires se soumettent désormais à l'exercice de l'évaluation. Les ONG prennent peu à peu conscience de l'importance de l'apprentissage que l'on peut faire à partir des leçons tirées de l'évaluation. Les acteurs institutionnels aussi.

Le secteur humanitaire a, au cours du temps, exploré de nombreuses situations de crise, avec leurs « avant », leurs « pendant » et leurs « après » possibles. Quand on regarde la planète, on est effrayé par l'étendue des zones en crise et la croissance des vulnérabilités. Les phénomènes naturels se transforment en désastres extrêmes sur tous les continents. La vulnérabilité de franges entières de populations est en croissance rapide. Les solidarités traditionnelles sont souvent fragilisées par l'économie de la mondialisation, qui entraîne à la fois croissance des inégalités, exploitation minière des ressources naturelles et, en définitive, augmentation des risques. Il faut donc replacer les crises et leur gestion (prévention, réaction et sortie de crise) au cœur même des réflexions sur la résilience et de la justice sociale et environnementale.