



Alerte précoce – Action précoce

Résumé de la discussion en ligne



Corne de l'Afrique: Point d'eau asséché dans une région semi-aride Copyright: DDC



Bangladesh: Inondation de la rivière Jamuna
Copyright : Sirajganj@PAM



Dzud en Mongolie,
Copyright: B.Anhtuyaa for news.mn

Préparé par le mandat de backstopping du Réseau RRC de la DDC

April 2022

Introduction

Passer de la réponse humanitaire traditionnelle à l'action anticipée offre un grand potentiel de réduction de pertes humaines et de moyens de subsistance dues à des catastrophes géophysiques, météorologiques ou liées au climat. Passer de la réponse à la protection des personnes avant que les chocs ne surviennent, et s'appuyer sur des plans et des financements convenus à l'avance, est une approche plus rapide, plus digne, et vraisemblablement plus rentable pour gérer catastrophes et crises. Toutefois, des preuves scientifiquement solides font encore défaut. **Les approches d'Action Anticipée gagnent de plus en plus de terrain** auprès des donateurs, des agences humanitaires et des gestionnaires de risques, afin de fournir un soutien essentiel aux communautés avant que les risques ne se transforment en catastrophes.

L'objectif de la discussion en ligne organisée par le Réseau de [Réduction des Risques de Catastrophes \(RRC\)](#) de la DDC était d'offrir aux participants (membres et non-membres du Réseau) une opportunité d'apprentissage, de réflexion et de mise en réseau sur la manière d'utiliser les approches d'Alerte précoce - Action précoce (AP-AP), également appelées Action Anticipée (AA). Les discussions ont porté sur les aspects suivants :

- En savoir plus sur le sujet et être mis en relation avec des connaissances thématiques et des expériences pertinentes, ainsi qu'avec des pairs.
- Exprimer la pensée des participants et leurs idées pour faire avancer le sujet dans leur sphère d'influence.
- Comprendre les éléments nécessaires à une action anticipée efficace, avec les bonnes pratiques et les défis.

La discussion qui s'est déroulée du **19 janvier au 8 février 2022** a été soutenue par trois responsables thématiques de la DDC - Benjamin Fischer, Ali Neumann et Mila Lomarda - et a porté sur les sujets suivants :

Semaine 1 : Partage d'expériences, d'histoires et de points de vue pour définir et esquisser le sujet

- Qu'est-ce que l'AP-AP et comment la mettre en pratique ?
- Quels sont les éléments essentiels, les promesses et les pierres d'achoppement ?

Semaine 2 : Exploration de la portée du sujet

- Financement : quels sont les mécanismes de financement en place et comment en tirer des enseignements ?
- Mise en œuvre : quelle action anticipée est la plus appropriée dans quel contexte de risque ?
- Dernier kilomètre : comment pouvons-nous garantir que le système AP-AP atteigne les acteurs pertinents pour une action anticipée efficace ?

Semaine 3 : Tirer des conclusions sur la valeur innovatrice et les arguments de promotion de cette approche

- Quand avons-nous besoin de l'AP-AP au sens strict, par opposition aux mesures habituelles de gestion des risques, aux assurances et aux systèmes de protection sociale ? Et qu'est-ce que nous pouvons "laisser" aux [mesures habituelles de gestion des risques de catastrophes](#) ?
- Comment établir et gérer la confiance, lorsque nous sommes confrontés à l'incertitude et aux fausses alertes, et lorsque les prévisionnistes, les organisations intermédiaires et les bénéficiaires ne parlent pas vraiment la même langue ?

Les **résumés hebdomadaires** sont disponibles sur le [Shareweb](#) et toutes les contributions originales peuvent être consultées [ici](#) (accès réservé aux membres du Réseau RRC).

La discussion électronique a été complétée par un **événement en ligne** le 1er février (20 participants à la session du matin, 35 à celle de l'après-midi). L'événement entre pairs a permis de créer un réseau et d'approfondir la discussion sur des sujets supplémentaires liés à l'AP-AP. Un résumé de l'événement est disponible [ici](#).

97 personnes se sont inscrites à la discussion en ligne provenant d'un **large éventail d'institutions** (DDC/DFAE (29%), ONG (21%), IFRC et Croix-Rouge (18%), agences des Nations Unies (PAM, UNDRR, OMM), secteur privé (8%), recherche (7%), services météorologiques nationaux (8%), et autres (3%). Nous avons eu aussi bien des experts que des novices sur le sujet, représentant 31 pays au total, avec la Suisse comme pays le plus représenté. 13 personnes ont participé activement à la discussion en ligne.

Conceptualisation de l'Alerte précoce – l'Action précoce

Le concept d'action précoce, également connu sous le nom d'Alerte Précoce (AP) - Action Précoce (AP), Action Anticipée (AA) ou action basée sur les prévisions (forecast-based action - FbA), met davantage l'accent sur l'action des acteurs humanitaires mais, comme les systèmes d'alerte précoce (Early Warning System - EWS), **il vise à protéger les personnes et leurs biens avant qu'une catastrophe ne survienne, sur la base d'une alerte précoce ou de prévisions.**

Les mécanismes d'AP-AP accordent une importance considérable aux **protocoles de prise de décision**, afin que les acteurs sachent quoi faire sur la base d'une prévision, à la **planification** et au **financement d'actions précoces ex ante**. Les initiatives d'AP-AP sont diverses, avec des approches très différentes quant au calendrier des décisions et des actions, et aux types de prévisions, de données de suivi et de mécanismes de livraison utilisés. Les systèmes AP-AP (ou "protocoles d'action précoce", Early Action Protocols - EAP) font partie de la RRC et de la préparation et peuvent être intégrés aux systèmes de sécurité sociale et/ou d'assurance lorsqu'ils existent. Bien qu'il y ait une large croyance que l'AP-AP est plus rentable que la réponse humanitaire traditionnelle, il y a un besoin d'une analyse coût-bénéfice plus rigoureuse qui pourrait alors aider à promouvoir l'investissement ex ante dans la réduction des risques de catastrophes.

Wilkinson et al. 2018¹ distingue la typologie suivante pour l'AP-AP :

- **Prévision et prise de décision:** elle implique une gamme de prévisions, d'indicateurs et de mécanismes de prise de décision, allant des déclencheurs automatisés à la prise de décision éclairée par les prévisions.
- **Timing et planification des actions précoces:** les mécanismes de l'AP-AP sont conçus pour déclencher et mettre en place des actions sur plusieurs échelles de temps avant qu'une catastrophe ne se produise, allant de quelques jours (pour un cyclone) à plusieurs mois (avant une sécheresse aiguë).
- **Le financement:** les programmes d'action AP-AP ont utilisé une variété d'outils de financement, y compris des fonds dédiés, une partie des fonds d'intervention d'urgence, des assurances, et des liens directs avec les processus d'allocation de ressources ordinaires.
- **Mise en œuvre:** les mécanismes d'AP-AP peuvent être déployés par le biais d'une série de canaux de distribution, y compris les processus communautaires de préparation aux urgences et les systèmes de protection sociale.

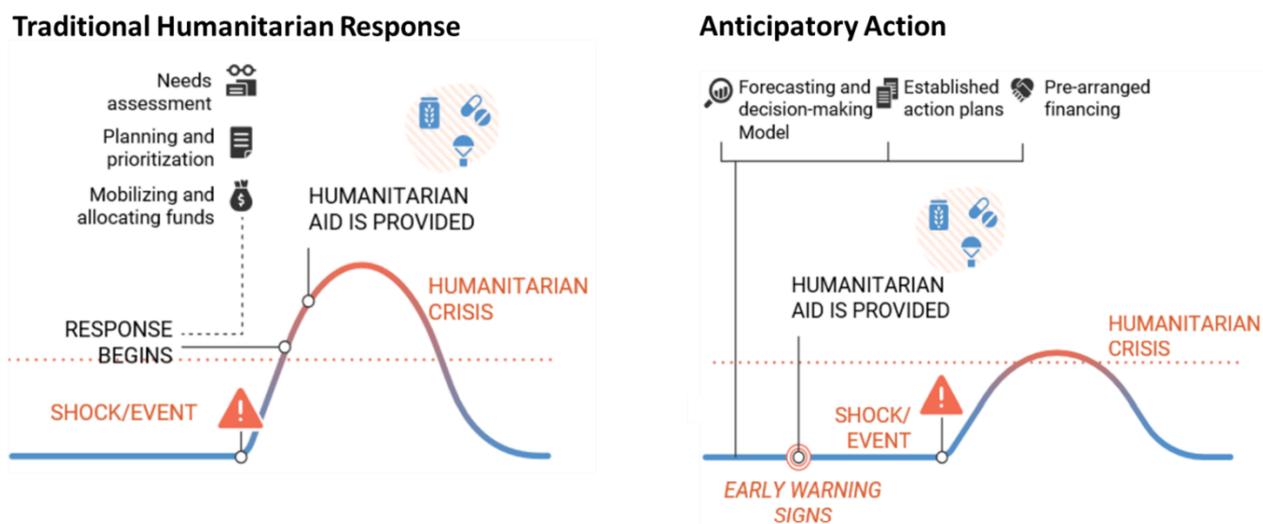


Figure 1: Réponse humanitaire traditionnelle versus Action Anticipée (Source: PAM²)

Comment mettre l'AP-AP en pratique ? Quelles sont les obstacles ?

Les Actions Anticipées dépendent du type de menace/aléa auquel elles s'adressent, du contexte dans lequel elles sont menées (zones à risque, population à risque, biodiversité à risque), du temps

¹ <https://cdn.odi.org/media/documents/12104.pdf>

² <https://docs.wfp.org/api/documents/9b40f1a0b67441d4855d02f0ec126657/download/>

de prévision et de l'expérience disponibles, des capacités/ressources disponibles et du type de plans d'action/de contingence ainsi que des protocoles en place. Une **liste d'actions typiques pour différents types de risques** peut être trouvée dans [The Evidence Base on Anticipatory Action](#) du PAM (voir p. 26, tableau 2).

La compréhension des risques et de leur impact potentiel est essentielle pour promouvoir une action précoce. Au cours de la discussion en ligne, nous avons pu recueillir un large éventail d'exemples pour différents types d'aléas tels que les inondations, les sécheresses, les vagues de froid, les cyclones, les éruptions volcaniques (chutes de cendres), les risques de tsunami et les glissements de terrain (des exemples sont fournis dans les [récapitulatifs hebdomadaires](#)), et nous avons également discuté des systèmes d'alerte pour les catastrophes à déclenchement rapide, comme dans le cas du risque de tremblement de terre en Amérique latine. En fonction des types d'aléas et d'autres facteurs, un système AP-AP sur mesure est nécessaire pour compléter les mesures de RRC existantes. Le système AP-AP peut aller de quelques jours (pour un cyclone, exemple de l'Indonésie) à plusieurs mois (en prévision d'une sécheresse aiguë, exemple de la Mongolie).

La mise en pratique de l'AP-AP nécessite l'engagement collaboratif d'un large éventail de parties prenantes pour comprendre les risques et les vulnérabilités, y compris les agences gouvernementales telles que les services hydrométéorologiques et les études géologiques, les agences de RRC, les donateurs, les scientifiques/universitaires et, enfin, les communautés.

En fin de compte, l'Action Anticipée doit être appliquée là où elle peut avoir l'impact positif le plus important, y compris dans les crises prolongées. Elle doit être intégrée comme une composante standard du cycle des programmes humanitaires, parallèlement à des efforts concertés pour soutenir l'adoption par les gouvernements nationaux, avec des approches nationales intégrées dans les politiques, lois et processus nationaux et locaux d'adaptation et de gestion des risques de catastrophes. Bien qu'il existe de nombreuses preuves de l'efficacité de l'Action Anticipée, il semble que les organisations aient encore beaucoup de mal à faire valoir leurs arguments. Nous espérons que les preuves et l'expérience acquises au cours de cet échange permettront d'avancer sur ce point et d'adopter une attitude plus "aussi anticipée que possible et aussi réactive que nécessaire".

Les principaux obstacles pour la mise en place d'un mécanisme efficace d'AP-AP sont les suivants:

- **Prévision et prise de décision:** manque de données (prévisions météorologiques, données sur la vulnérabilité et l'exposition), qualité des données, compétences et capacités de prévision pour générer et interpréter les données (par exemple, les agences nationales d'hydrométrie), et établissement de déclencheurs.
- **Planification / mise en place d'une action précoce:** manque de développement des capacités, campagnes de sensibilisation, acceptation, communication à différents niveaux (par exemple, compréhension de la perception des risques, compréhension des mécanismes d'AP-AP).
- **Financement:** l'investissement dans une AP-AP qui fonctionne bien est plus faible que dans la réponse aux catastrophes, mais le besoin de financement n'est pas aussi évident (visible) que lors d'une crise humanitaire. Comment développer des mécanismes de financement solides ?
- **Manque de confiance** lié à l'AP-AP / déclenchements en raison de fausses alarmes et d'omissions pour déclencher le mécanisme d'AP.

Quels sont les mécanismes de financement en place ?

Les mécanismes de l'AP-AP reconnaissent l'importance de pouvoir **déployer des fonds et d'autres ressources de manière prévisible et fiable**. Pour chaque organisation, état ou individu, les ressources financières sont évidemment limitées face aux nombreux besoins et opportunités existants. Les **chiffres coût-bénéfice** sont donc essentiels lorsqu'il s'agit de présenter l'AP-AP comme une "option intelligente et réalisable". Lorsque l'on considère les fonds pour l'AP-AP, les données du IFRC supposent qu'environ 50% doit être mis en place dès le départ pour la "préparation et le positionnement". Les fonds restants sont nécessaires pour couvrir les coûts lorsqu'un AP-AP est déclenché. L'expérience du IFRC montre que l'AP-AP nécessite un financement plus flexible et coordonné afin de pouvoir réaffecter les fonds au cas où un événement ne serait pas déclenché.

Au cours de la discussion, des exemples de "grands fonds" ont été partagés, ainsi que des régimes d'assurance qui mettent en œuvre le transfert de risques comme mécanismes de financement viables et des liens avec les régimes de sécurité sociale.

[L'action basée sur les prévisions du IFRC](#) est un point de départ intéressant pour s'informer sur les mécanismes de financement, tout comme le [Start Network Fund](#) (qui fournit des fonds aux ONG pour l'anticipation) ainsi que ceux sur lesquels travaillent le [PAM](#), la [FAO](#) et [l'IOCHA](#).

En outre, une série d'expériences spécifiques et de preuves concernant les mécanismes de financement durable et les régimes d'assurance ont été partagées. Nous n'en citerons que quelques-unes : le [CERF](#) (Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires des Nations unies) mène plusieurs projets pilotes d'AA dont les résultats très positifs sont sur le point d'être étendus; [l'initiative CREWS](#) collecte des fonds auprès de divers donateurs pour des projets liés aux systèmes d'alerte précoce aux risques climatiques (pas strictement AP-AP) dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement (partenaires de mise en œuvre : OMM, UNDRR et Banque mondiale/GFDRR) ; [L'African Risk Capacity](#) (ARC) offre aux États membres des services de renforcement des capacités et un accès aux systèmes d'alerte précoce, de planification d'urgence, de mise en commun des risques et de transfert. Enfin, le projet [RIICE](#) (Remote sensing-based Information and Insurance for Crops in Emerging economies) est mis en œuvre en Inde, au Vietnam et au Cambodge.

Distribution et « dernière kilomètre »

Comment s'assurer que le système AP-AP atteigne les acteurs pertinents pour mettre en place une action anticipée efficace ? Pour que l'impact du "dernier kilomètre" soit efficace, il faut que l'information atteigne tout le monde et que les besoins, les capacités, les contraintes et les priorités des hommes et des femmes soient pris en compte dans toutes les composantes du système. Les populations marginalisées (telles que les femmes, les enfants, les personnes âgées et les handicapés) sont souvent les plus négligées et nécessitent une attention particulière.

L'objectif du "dernier kilomètre" est d'atteindre les utilisateurs finaux en termes de préparation des activités d'AP-AP, mais aussi qu'ils se considèrent comme des acteurs responsables, conscients des déclencheurs d'alarme, prêts, désireux et capables d'agir, etc. Nous pouvons observer **des approches très différentes** pour le "dernier kilomètre" en fonction du contexte de risque. Les approches pour atteindre le "dernier kilomètre" dépendront beaucoup du type de danger et de risque rencontré. Dans le cas d'une alerte précoce en cas de tremblement de terre, les individus doivent être formés pour agir par eux-mêmes en quelques secondes, une fois l'alarme déclenchée.

Certains systèmes ciblent la population au sens large (par exemple, l'alerte précoce en cas de tremblement de terre, où les individus doivent agir essentiellement par eux-mêmes), tandis que d'autres (par exemple, les protocoles de transfert d'argent liquide) fournissent des moyens concrets aux plus vulnérables, mais nécessitent que chaque bénéficiaire soit identifié au préalable. Entre les deux, nous avons l'AP par des acteurs intermédiaires, comme pour l'achat et le pré-positionnement de fournitures (par exemple, le DREF par l'IFRC). Ces acteurs vont ensuite - d'une manière ou d'une autre - trouver et servir les personnes dans le besoin.

Pour s'assurer que le système AP-AP atteigne le dernier kilomètre (c'est-à-dire qu'il soit efficace au niveau des populations/communautés ciblées), nous devons disposer de **bonnes bases de référence**, en particulier pour les impacts les plus prévisibles des catastrophes sur les communautés, les déclencheurs et les bénéficiaires cibles. Outre la nécessité de disposer de données de base, un principe clé est le **suiti, l'évaluation et l'apprentissage** (à partir d'exercices et d'interventions réelles) afin de garantir que les actions d'anticipation sont inclusives, efficaces et opportunes. Les actions anticipées ne seront bonnes que si nous pouvons montrer qu'elles ont conduit aux résultats escomptés : nous devons apprendre et nous adapter.

Tirer des conclusions

La mise en place d'un système AP-AP fait partie de la RRC et de la préparation et peut être intégrée aux systèmes de sécurité et/ou d'assurance sociale lorsqu'ils existent. L'AP-AP a pour objectif de protéger la vie et les biens des personnes, et il est donc logique qu'elle soit considérée comme **une activité supplémentaire pour améliorer la résilience aux catastrophes**, comme l'indique la [note d'orientation](#) destinée aux gouvernements donateurs par le groupe de travail sur l'Action Anticipée (AATF) en mai 2021.

De plus en plus de preuves montrent l'impact positif de l'Action Anticipée. Pourtant, la base de preuves est encore assez limitée car les initiatives qui relient explicitement les prévisions aux actions

et au financement prédéterminés sont relativement nouvelles dans le secteur humanitaire. Cependant, des **efforts pour améliorer les méthodologies d'évaluation** de l'AP-AP (AA) sont en cours - voir par exemple "[The evidence base on Anticipatory Action, WFP report 2020](#)".

La **confiance** est un pilier essentiel de l'AP-AP, mais elle est souvent entravée par une série de fausses alarmes consécutives ou par l'absence d'actions préalables adéquates, ou encore par des ratés peu après la mise en place d'un système d'AP-AP. Un système AP-AP est hautement contextuel et lié non seulement aux compétences en matière de prévision et aux actions de préparation, mais aussi aux spécificités de la conception et de la mise en œuvre du programme, à l'adhésion des parties prenantes et à la communication - et à la volonté de la population cible de prendre des mesures en temps voulu. Les dialogues (parole et écoute) et les campagnes de sensibilisation contribuent généralement à instaurer la confiance, à établir la proximité (la plus petite distance possible entre celui qui émet une alerte et celui qui décide de l'action), la disposition à analyser les fausses alertes, à renforcer la collaboration, etc.

Perspectives et prochaines étapes

Les trois semaines de discussion en ligne ont permis de débattre du sujet de l'AP-AP au sein du réseau de RRC de la DDC, en s'appuyant sur le bulletin d'information [AP-AP de juillet 2021](#). Comme le sujet est très complexe et plutôt nouveau, nous n'avons pu qu'en effleurer la surface. D'autres événements et activités de suivi sont envisagés et s'appuieront autant que possible sur les besoins exprimés par les participants pour poursuivre les échanges sur le sujet, élaborer des études de cas, soutenir les échanges régionaux, développer/partager des outils/manuels et organiser des webinaires.

Ceci dit, beaucoup de choses sont actuellement développées par des acteurs qui sont plus directement impliqués dans l'Action Anticipée, et nous souhaitons faire référence aux ressources disponibles sur leurs sites web. Veuillez consulter ici une [liste](#) de ressources pertinentes (en anglais).

Les éléments/sujets clés soulevés au cours de la discussion et de l'événement en ligne à faire avancer lors des futurs échanges organisés par le Réseau RRC de la DDC sont :

- **Comment surmonter les obstacles** liés à la prévision et à la prise de décision, à la planification d'une action précoce, au financement et au manque de confiance. Comment assurer une meilleure collaboration entre tous les acteurs avant, pendant et après un événement ?
- Quel devrait être **le rôle des gouvernements nationaux et locaux**, étant donné les limites auxquelles ils sont souvent confrontés, et dans quelle mesure les systèmes d'AP-AO peuvent-ils être institutionnalisés ? Dans quelle mesure les autres parties prenantes (par exemple, les institutions multilatérales, les donateurs, les ONG, le monde universitaire, le secteur privé) peuvent-elles contribuer ?
- Quel est **le rôle des différents organismes donateurs** pour harmoniser les différents efforts ? Les agences donatrices ont un rôle clé à jouer pour encourager les collaborations et les politiques nécessaires pour que l'Action Anticipée fasse partie intégrante des plans de gestion et de préparation aux catastrophes.
- Comment pouvons-nous **étendre** (« scale-up ») les projets pilotes réussis dans l'AP-AP ?

Contributeurs à la discussion en ligne

Par ordre alphabétique, les organisations représentées par les participants à la discussion électronique : Caritas, CBM, Climate Centre, GEOTEST, Helvetas, ICIMOD, IFRC, Meteo Swiss, Pratical Action, DDC, SECO, SED-ETHZ, Comité directeur suisse d'intervention contre les dangers naturels LAINAT, Croix-Rouge, UNALM Pérou, OMM.