



Humanitaire

Enjeux, pratiques, débats

38 | 2014

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

Petites catastrophes et réduction des risques

Jean-Christophe Gaillard, Ben Wisner et Bernardo Nava



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/humanitaire/2966>

ISSN : 2105-2522

Éditeur

Médecins du Monde

Édition imprimée

Date de publication : 1 juillet 2014

Pagination : 60-69

ISSN : 1624-4184

Référence électronique

Jean-Christophe Gaillard, Ben Wisner et Bernardo Nava, « Petites catastrophes et réduction des risques », *Humanitaire* [En ligne], 38 | 2014, mis en ligne le 12 septembre 2014, consulté le 24 octobre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/humanitaire/2966>

Tous droits réservés

Petites catastrophes et réduction des risques

Par Jean-Christophe Gaillard,
Ben Wisner et Bernardo Nava

Les grandes catastrophes humanitaires et médiatiques suscitent, et à raison, une attention internationale et des interventions d'ampleur. Cependant, par un « effet d'ombre » (*shadow effect*), elles peuvent occulter de « petites catastrophes », souvent imputables au changement climatique, qui affectent des pans entiers de la population mondiale. C'est ce que nous expliquent trois chercheurs réputés qui, ce faisant, attirent l'attention des ONG humanitaires sur ces événements silencieux, possibles avatars des « crises oubliées » dont elles se font souvent les hérauts...

1. Kenneth Hewitt, « The idea of calamity in a technocratic age », dans Kenneth Hewitt (dir.), *Interpretation of calamities, The Risks and Hazards Series* No. 1, Allen & Unwin Inc, Boston, 1983, p. 3-32. Jean-Christophe Gaillard, Ben Wisner, Djillali Benouar, Terry Cannon, Laurence Créton-Cazanave, Julie Dekens, Maureen Fordham, Claude Gilbert, Kenneth Hewitt, Ilan Kelman, Julie Morin, Abdoulaye N'Diaye, Phil O'Keefe, Anthony Oliver-Smith, Cecile Quesada, Sandrine Revet, Karen Sudmeier-Rieux, Pauline Texier, Chloé Vallette et Allan Lavell, « Alternatives pour une réduction durable des risques de catastrophe », *Human Geography*, vol. 3, n° 1, 2010, p. 66-88.

2. Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres, *EM-DAT: the OFDA/CRED international disaster database*, Université catholique de Louvain, Bruxelles, <http://www.emdat.be/>

Les titres des médias contemporains font souvent la part belle aux catastrophes qui secouent la planète. Pour qu'une catastrophe retienne l'attention des salles de presse internationales, il faut cependant que l'événement sorte de l'ordinaire et stimule un large intérêt au-delà de la zone sinistrée. De ce fait, les catastrophes dont on a écho de par le monde sont des événements de grande ampleur causant d'importantes pertes humaines et de graves dégâts matériels.

— Réduction des risques et ampleur des catastrophes

L'intérêt des scientifiques n'est pas différent. Le paradigme dominant la recherche met l'accent sur les événements extrêmes dont l'ampleur dépasse l'aptitude des personnes touchées à y faire face, notamment lorsque la perception du risque de celles-ci est, soi-disant, insuffisante pour leur permettre d'initier des mesures de protection appropriées¹. Les principales bases de données internationales s'appuient donc sur l'ampleur des dommages pour identifier les catastrophes. C'est le cas, par exemple, d'EM-DAT, considérée comme la référence la plus fiable, qui requiert 10 morts, 100 personnes affectées, une déclaration d'état d'urgence et/ou un appel à l'aide internationale².

En conséquence, les actions de réduction des risques sont dessinées pour faire face aux catastrophes exceptionnelles qui stimulent un intérêt politique et pour lesquelles on dispose d'une solide base de connaissance. Les mesures envisagées s'apparentent souvent à des stratégies militaires pour mener une guerre³. De nombreux États supposent ainsi que seules des manœuvres de grande ampleur s'avèrent efficaces pour faire face à des événements dépassant l'ordinaire, soit bien souvent la construction de larges infrastructures de protection, le gel absolu de zones menacées ou la mobilisation des forces armées si un événement dramatique se produit⁴.

Ces mesures gouvernementales sont très largement appuyées par les organisations internationales et de nombreuses ONG planétaires. Le Cadre d'action de Hyogo initié par les Nations unies et signé par 168 États en janvier 2005 résulte en grande partie de l'émoi causé par le terrible tsunami qui a touché l'Asie du Sud et du Sud-Est un mois plus tôt et s'applique avant tout aux événements de grande ampleur. L'attention des organisations internationales et des ONG se concentre ainsi très largement sur les catastrophes exceptionnelles. Par exemple, entre 2004 et 2009, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'est intervenue que 398 fois pour faire face à des catastrophes (exceptionnelles), alors que cette même Fédération recense, en tout, 2 281 événements pour la même période⁵.

Si l'attention apportée aux catastrophes exceptionnelles est très souvent justifiée au regard des pertes engendrées et les actions de réduction des risques utiles pour les limiter, ces événements constituent cependant l'arbre qui cache la forêt. En effet, de très nombreux événements de moindre ampleur passent inaperçus bien que leur impact cumulé soit tout autant, si ce n'est plus dévastateur.

— Ce que sont les « petites catastrophes »

Parce qu'elles passent souvent inaperçues, les petites catastrophes sont aussi appelées des catastrophes « silencieuses⁶ », « négligées⁷ », « invisibles⁸ », « quotidiennes⁹ », des « crises négligées¹⁰ » ou des « risques extensifs¹¹ ». Ces petites catastrophes renvoient, par exemple, aux effets de petits glissements de terrain au sein de

3. Claude Gilbert, « Studying disaster: a review of the main conceptual tools », *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 13, n° 3, 1995, p. 231-240.

4. Jean-Christophe Gaillard et al., « Alternatives pour... », art. cit.

5. Nations unies, *Réduction des risques de catastrophe : bilan mondial 2009 - Risques et pauvreté dans un climat en évolution*, Nations unies, Genève, 2009.

6. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Silent disasters*, Genève, 2014, www.ifrc.org/silentdisasters

7. Ben Wisner et Jean-Christophe Gaillard, « An introduction to neglected disasters », *Jambá: Journal of Disaster Risk Studies*, vol. 2, n° 3, 2009, p. 151-158.

8. Mabel C. Marulanda, Omar D. Cardona et Alex H. Barbat, « Revealing the socioeconomic impact of small disasters in Colombia using the DesInventar database », *Disasters*, vol. 34, n° 2, 2010, p. 552-570.

9. Réseau mondial d'organisations de la société civile pour la réduction des catastrophes, *Vues du front : au-delà de 2015*, Londres, 2013.

10. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World disaster report 2006: focus on neglected crises*, Genève, 2006.

11. Stratégie internationale de prévention des catastrophes, *Réduction des risques de catastrophe : bilan mondial 2009 - Risques et pauvreté dans un climat en évolution*, Nations unies, Genève, 2009.

12. David Petley, « Global patterns of loss of life from landslides », *Geology*, vol. 40, n° 10, 2012, p. 927-930.

13. Lilian R. Reyes Pando et Allan Lavell, « Risque extensif et risque quotidien dans le Chaco bolivien : sources de crise et catastrophe », *Revue de géographie alpine*, vol. 100, n° 1, 2012, <http://rga.revues.org/1719>

14. Bjørn P.Kaltenborn, Tore Bjerke et Julius Nyahongo, « Living with problem animals—Self-reported fear of potentially dangerous species in the Serengeti Region, Tanzania », *Human Dimensions of Wildlife: An International Journal*, vol. 11, n° 6, 2006, p. 397-409.

15. Ben Wisner et Jean-Christophe Gaillard, « An introduction... », art. cit.

16. Stratégie internationale de prévention des catastrophes, *UNISDR Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe*, Nations unies, Genève, 2009.

17. Robert Chambers, *Rural development: putting the last first*, Longman, Londres, 1983.

18. Jean-Christophe Gaillard et Jake Rom D. Cadag, « From marginality to further marginalisation: experiences from the victims of the July 2000 Payatas trash slide in the Philippines », *Jambá: Journal of Disaster Risk Studies*, vol. 2, n° 3, 2009, p. 195-213.

19. James Lewis, « Environmental interpretations of natural disaster mitigation: the crucial need », *The Environmentalist*, vol. 4, n° 3, 1984, p. 177-180. Allan Lavell, « Desastres durante una década: lecciones y avances conceptuales y prácticos en América Latina (1990-1999) », *Anuario Política y Social de América Latina*, vol. 3, 2000, p. 1-34. Ben Wisner et Jean-Christophe Gaillard, « An introduction... », art. cit.

communautés rurales isolées du Népal¹², aux conséquences persistantes des sécheresses en Bolivie¹³ ou aux dommages causés aux cultures par des attaques d'animaux sauvages en Tanzanie¹⁴.

Ces événements touchent en premier lieu les secteurs les plus vulnérables des sociétés, soit le plus souvent les groupes sociaux marginalisés, notamment les plus pauvres¹⁵. Face à ces événements qui ne stimulent pas d'aide extérieure, les sinistrés sont livrés à eux-mêmes et doivent s'appuyer sur leurs propres connaissances ainsi que sur les ressources et autres savoir-faire locaux. Les petites catastrophes remettent de ce fait en cause la définition communément admise des catastrophes qui renvoie à des événements « que la communauté ou la société affectée ne peut surmonter avec ses seules ressources¹⁶ ». Ils constituent en fait une catégorie d'événements qui s'intercalent entre les catastrophes de grande ampleur et les crises du quotidien associées au mal-développement tels la pauvreté, l'insécurité alimentaire, les problèmes de santé publique ou l'informalité de l'habitat (Figure 1).

Les difficultés des sinistrés à faire face à ces événements sont accentuées par le caractère récurrent et fréquent des aléas naturels (ou autres) conduisant à de petites catastrophes. L'impact des petites catastrophes s'apparente dès lors à une « roue à rochet », pour reprendre l'expression de Chambers¹⁷. Pour les plus pauvres, se remettre d'une petite catastrophe nécessite bien souvent de s'endetter ou de se destituer de biens de première nécessité, aggravant ainsi le processus de marginalisation qui se traduit par une vulnérabilité accrue face aux événements futurs¹⁸.

De l'impact des petites catastrophes

Contrairement aux catastrophes exceptionnelles et aux crises du quotidien (Figure 1), il n'existe pas de véritable étude à grande échelle portant sur l'impact cumulé des petites catastrophes, ni même sur la capacité des sinistrés à y faire face à long terme. Au regard notamment des pertes infligées aux moyens de subsistance, on suppose cependant que l'impact cumulé des petites catastrophes égale ou surpasse celui des événements exceptionnels¹⁹.

Quantifier ces pertes est un exercice difficile. Il renvoie au caractère subjectif des catastrophes, notamment lorsque celles-ci sont appréhendées par des personnes qui ne sont pas directement touchées. Il est, de ce fait, extrêmement difficile d'établir de véritables comptages des événements de petite ampleur car ceux-ci varient d'un village à un autre ou même d'un foyer à un autre. Ils échappent de ce fait aux bases de données du type d'EM-DAT qui s'appuient sur des critères avant tout quantitatifs et standardisés.

La base de données Desinventar, établie par le réseau de recherche latino-américain La Red²⁰, tente de combler cette lacune en prenant en compte les événements rapportés par les autorités et la presse écrite locales, échappant ainsi aux contraintes de critères uniformisés. Cette base de données, disponible pour l'Amérique latine mais aussi pour certains pays d'Asie du Sud, recense un nombre infiniment plus important, quoique certainement pas exhaustif, de catastrophes qu'EM-DAT – par exemple 19 000 catastrophes en Colombie entre 1971 et 2002 contre seulement 97 dans EM-DAT²¹.

À partir d'une analyse fine des données disponibles contenues dans EM-DAT et Desinventar pour l'Asie et l'Amérique latine, le *Bilan mondial pour la réduction des risques de catastrophe* réalisé en 2009 par les Nations unies²² recense une moyenne de 27 catastrophes de grande ampleur, baptisées *risques intensifs*, ayant causé plus de 50 décès et endommagé plus de 500 logements, par an entre 1980 et 2006, contre 3 395 catastrophes de moindre ampleur appelées *risques extensifs*. Si cette analyse ne distingue pas les petites catastrophes, telles qu'appréhendées dans cet article, des événements de moyenne amplitude pris en compte dans EM-DAT (entre 10 et 50 décès), il souligne cependant l'impact relatif des désastres exceptionnels. En effet, seulement 21 % des individus touchés par des catastrophes font face à des *risques intensifs* alors que les dommages aux logements dus aux événements de grande ampleur se limitent à 49 %. Ce dernier chiffre ne dépasse même pas 25 % en Amérique latine. L'étude du cas de la Colombie menée par Marulanda *et al.*²³ conduit aux mêmes conclusions. Malgré le poids évident des petites catastrophes, celles-ci restent très largement ignorées des acteurs de la réduction des risques.

20. Corporación Osso, La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, *Desinventar online 8.1.9-2: sistema de inventario de efectos de desastres*, OSSO/La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, Cali, 2008, <http://online.desinventar.org/>

21. Mabel C. Marulanda *et al.*, « Revealing the socioeconomic impact... », art. cit.

22. Nations unies, *Réduction des risques de catastrophe...*, op. cit.

23. Mabel C. Marulanda *et al.*, « Revealing the socioeconomic impact... », art. cit.

— Quels événements sont négligés et pourquoi ?

Dans de nombreux cas, les petites catastrophes passent inaperçues car leur impact est limité en magnitude et dans l'espace. Ces événements ne remplissent ni les critères des décideurs politiques locaux, ni ceux quantitatifs des bases de données internationales. Dans d'autres contextes, certaines petites catastrophes, mais aussi des événements de plus grande magnitude sont aussi négligés car ils se prolongent dans le temps et finissent par disparaître du radar des autorités gouvernementales et autres organismes menant des actions de réduction des risques²⁴. D'autres petites catastrophes sont oubliées car elles se produisent en même temps que des événements de plus grande magnitude qui monopolisent l'attention. D'autres événements encore sont marginalisés pour des raisons stratégiques. Les régions ou secteurs où ils se produisent sont de moindre importance aux yeux des acteurs de la réduction des risques ou des organismes humanitaires. Enfin, certaines petites catastrophes sont aussi négligées, car elles sont mal comprises ou difficiles à classer au sein des catégories prédéfinies qui régissent les prérogatives des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux (événements naturels vs événements technologiques), ou parce qu'elles se produisent durant un conflit armé qui masque les causes réelles des événements.

24. Ben Wisner et Jean-Christophe Gaillard, « An introduction... », art. cit.

Le plus souvent donc, les individus touchés par de petites catastrophes n'ont pas pris sur la reconnaissance de leurs difficultés à faire face à ces événements. Celle-ci dépend de facteurs exogènes impliquant le franchissement de seuils de reconnaissance. Ces événements ne sont en effet pas assez fréquents pour être considérés comme des problèmes quotidiens à part entière tout en étant trop fréquents et de trop faible magnitude pour être traités comme des événements exceptionnels. De ce fait, ils échappent, d'un côté, aux projets de développement concentrés sur la pauvreté, les problèmes sanitaires et les enjeux alimentaires, et, d'un autre côté, aux programmes de réduction des risques dessinés pour faire face aux catastrophes exceptionnelles (Figure 1). Les seuils de reconnaissance, qui varient suivant les régions et les événements, sont mal connus. Ils constituent cependant un des enjeux majeurs de la réduction des risques en vue de mieux appréhender et de limiter les pertes liées aux événements de petite ampleur.

— Un nécessaire rééquilibrage de l'attention pour une meilleure réduction des risques

Mieux appréhender le poids des petites catastrophes nécessite de renforcer la place de ceux qui en subissent les effets dans les politiques de réduction des risques. Seuls ceux-ci sont en mesure d'apprécier les enjeux et besoins associés à ces petits événements. Ils constituent de plus, à l'image de toute catastrophe, la première ligne de défense et de réponse. Il est donc, pour reprendre la célèbre maxime de Chambers²⁵, essentiel de repositionner les derniers en premier – ce qui vaut, ici, aussi bien pour les individus concernés que pour les petites catastrophes plus fréquentes au détriment des événements exceptionnels.

À ce titre, les petites catastrophes constituent un enjeu représentatif des difficultés actuelles rencontrées par les acteurs de la réduction des risques. Reconnaître l'importance des petites catastrophes et les intégrer aux politiques de réduction des risques nécessite clairement une modification radicale des logiques de gouvernance actuelle qui continuent de mettre l'accent sur les événements exceptionnels, et les phénomènes naturels qui leur sont associés, au détriment de la vulnérabilité de ceux qui en subissent les conséquences²⁶. Au-delà, la logique politique actuelle de nombreuses organisations internationales aux prérogatives sectorisées ne favorise pas une meilleure appréhension des petites catastrophes dont l'occurrence et l'impact diffus prolongent directement les crises quotidiennes liées à la pauvreté, l'insécurité alimentaire, les problèmes de santé publique ou l'informalité de l'habitat. Le Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophes, qui se concentre sur les catastrophes exceptionnelles, peut par exemple difficilement intervenir en matière de développement rural ou de santé, considérés respectivement comme du ressort du Programme des Nations unies pour le développement et de l'Organisation mondiale de la santé, alors même que ces questions de développement et de santé sont à l'origine de la vulnérabilité de ceux qui font régulièrement face aux petites catastrophes.

Évidemment, rééquilibrer l'attention en direction des petits événements et de la vulnérabilité des sinistrés ne signifie pas

25. Robert Chambers, *Rural development...*, op. cit.

26. Jean-Christophe Gaillard *et al.*, « Alternatives pour... », art. cit. Ben Wisner, Jean-Christophe Gaillard et Ilan Kelman, *Handbook of hazards and disaster risk reduction*, Routledge, Abingdon, 2012.

27. Jean-Christophe Gaillard et Jessica Mercer, « From knowledge to action: bridging gaps in disaster risk reduction », *Progress in Human Geography*, vol. 37, n° 1, 2013, p. 93-114.

qu'il faut oublier les catastrophes de grande ampleur dont l'impact reste considérable et requiert une attention particulière. La réduction des risques doit au contraire être un processus intégratif mobilisant différentes formes de connaissances et d'actions²⁷. Afin d'appréhender le poids des catastrophes de petite et grande ampleur, il est nécessaire de s'appuyer à la fois sur la connaissance scientifique et les connaissances vernaculaires des individus menacés. Les actions à mener doivent quant à elles intégrer des mesures d'application par le haut, nécessaires pour faciliter l'accès aux ressources et aux moyens de protections pour les plus vulnérables, et des initiatives locales d'application par le bas pour mettre en valeur les capacités des personnes menacées à faire face aux catastrophes (Figure 2).

Intégrer ces différents niveaux d'actions et de formes de connaissance à la réduction des risques de catastrophes de petite et grande ampleur suppose la participation et collaboration d'un nombre important d'acteurs, notamment, mais pas exclusivement, les membres des communautés locales concernés par les petites catastrophes, les scientifiques, les représentants du gouvernement, les organisations internationales et les ONG. À l'heure actuelle, il n'existe malheureusement pas de réel dialogue à grande échelle entre ces acteurs. Or, tant que la voix des sinistrés ne sera pas entendue par les acteurs extérieurs, les petites catastrophes resteront négligées.

— Les auteurs

Jean-Christophe Gaillard est *Associate Professor* à l'Université d'Auckland en Nouvelle-Zélande. Ses recherches et actions opérationnelles portent sur la réduction des risques. Il consacre notamment une partie de ces travaux au développement d'outils participatifs facilitant la participation de groupes sociaux marginalisés (minorités ethniques, enfants, minorités de genre, sans-abri, prisonniers). Plus de détails sont disponibles sur : http://web.env.auckland.ac.nz/people_profiles/gaillard_j/

Ben Wisner est un professeur de géographie à la retraite ayant passé près de cinquante ans à étudier et à contribuer à la réduction des risques de catastrophe. Il travaille également sur des questions d'environnement local, d'utilisation des terres, de gouvernance et d'économie politique. Il est toujours chercheur à l'University College London et tient un rôle de conseiller auprès du Réseau mondial d'organisations de la

société civile pour la réduction des catastrophes (www.globalnetwork-dr.org/).

Bernardo Nava détient une licence en sciences de la communication de l'École de communication et de sciences humaines de Puebla au Mexique. Il est volontaire au sein de la Croix-Rouge mexicaine et a contribué aux opérations de secours menées suite aux inondations de Tabasco en 2007 et au séisme d'Haïti en 2010.

Figure 1.

L'espace des difficultés et de l'attention politique

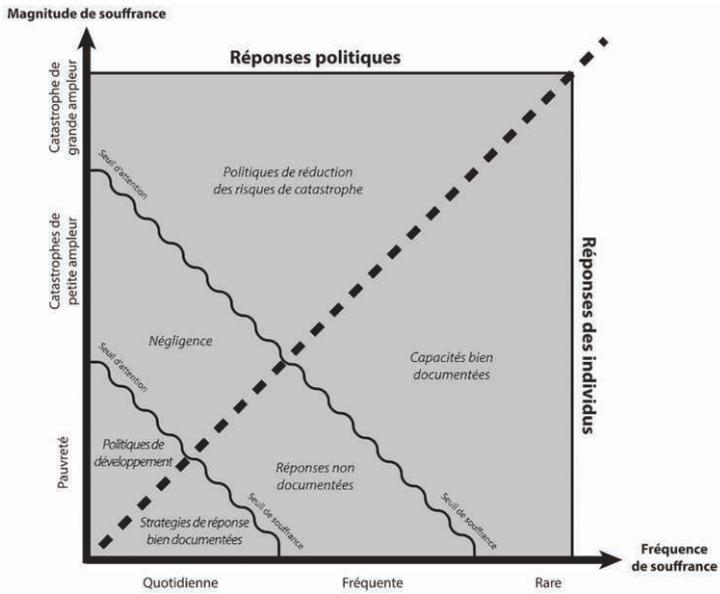


Figure 2.

Feuille de route pour une réduction intégrée des risques

