

Catastrophes, vulnérabilité et pauvreté

MATHILDE DE GOËR DE HERVE est doctorante à l'Université de Karlstad, en Suède. Sa thèse analyse les questions de justice et d'équité dans la gestion des risques de catastrophes comme opportunité de contribuer à une dynamique de développement durable. Cela l'amène notamment à étudier les impacts de long terme des politiques publiques concernées.

L'auteure présente ici des éléments qui donnent matière à réflexion sur les interactions entre vulnérabilité et pauvreté, ainsi que certaines implications en termes de justice sociale.

Nos sociétés sont caractérisées par une multitude de risques, à l'image de la pandémie actuelle, mais également des catastrophes dites « naturelles »¹, industrielles, économiques ou financières, entre autres. Une catastrophe a lieu lorsque la réalisation d'une menace produit des dommages de grande ampleur dans la société. Les risques de catastrophes sont décrits par le GIEC² comme une combinaison d'un aléa potentiel (par exemple météorologique ou climatique), d'une exposition à ce phénomène et d'une situation de vulnérabilité.

La vulnérabilité détermine la propension à être négativement affecté par la menace et ce concept peut être détaillé en plusieurs catégories telles que la vulnérabilité physique (celle par exemple des bâtiments et des infrastructures, ou celle des organismes des êtres vivants), la vulnérabilité institutionnelle (celle des systèmes sociétaux, à différents niveaux), et la vulnérabilité sociale (celle des individus au sein de leurs communautés). Mettre en perspective les questions de vulnérabilité et de justice à l'aune du rapport sur les dimensions cachées de la pauvreté issu de la recherche conduite par ATD Quart Monde et l'Université d'Oxford³ permet de présenter ici quelques éléments donnant matière à réflexion.

1. Catastrophe provenant de la rencontre entre un aléa naturel et des systèmes humains exposés et vulnérables.

2. Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat, organisme de l'ONU.

3. ATD Quart Monde & University of Oxford (2019). *Les dimensions cachées de la pauvreté: Recherche participative internationale*, Montreuil (France), Éd. Quart Monde. Note : Les citations et numéros de pages mentionnés dans le présent texte font référence à ce rapport.

Les dimensions cachées de la pauvreté et la vulnérabilité

Ce rapport, intitulé *Les dimensions cachées de la pauvreté*, en identifie neuf : la dépossession du pouvoir d’agir ; le combat et la résistance ; la souffrance dans le corps, l’esprit et le cœur ; la maltraitance institutionnelle ; la maltraitance sociale ; les contributions non reconnues ; le manque de travail décent ; le revenu insuffisant et précaire ; les privations matérielles et sociales. Ces dimensions influencent la vulnérabilité et l’exposition des individus aux risques de catastrophes. Elles peuvent être regroupées dans différentes thématiques.

Tout d’abord, les personnes en situation de pauvreté font face à un manque de moyens, à cause notamment des privations. Les revenus faibles et la précarité économique limitent les capacités à investir dans des mesures complémentaires aux politiques publiques de gestion des risques de catastrophes. Les personnes sont donc moins protégées au niveau individuel, ce qui augmente leur vulnérabilité. Cela entraîne également une plus grande dépendance aux institutions publiques. Par exemple, quelqu’un qui ne peut acheter un climatiseur n’a d’autre choix que de se contenter des mesures prises par les politiques publiques, comme les îlots de fraîcheur en ville, pour faire face à une canicule.

De plus, la situation de pauvreté entraîne des problèmes de santé physique et mentale, ce qui peut augmenter la vulnérabilité à certaines catastrophes. À titre d’illustration, un corps abîmé peut empêcher de fuir un danger imminent, et la susceptibilité à être affecté par une menace extérieure ainsi que la capacité à récupérer après un choc peuvent être influencées par l’état psychique et psychologique initial de la personne concernée.

L’isolement social et l’exclusion sont des facteurs additionnels de vulnérabilité puisque les relations sociales sont un moyen de se protéger des catastrophes, en allant se réfugier chez une connaissance par exemple. Ceci alors que les personnes en situation de pauvreté sont souvent plus exposées aux risques de catastrophes à cause de logements indécents et dangereux dans des lieux plus propres à certains phénomènes comme les glissements de terrain ou explosions industrielles.

Ensuite, il existe chez les personnes en situation de pauvreté une priorité subie axée sur les risques du quotidien comme se loger et se nourrir. Cette tension quotidienne (« vie au jour le jour » p. 11) augmente la vulnérabilité de ces personnes qui ont des choses plus urgentes à résoudre, et donc la préoccupation de potentielles catastrophes dont la réalisation est incertaine n’est que secondaire. De plus, même si elles le souhaitent, la dépossession du pouvoir d’agir peut les empêcher de faire leurs propres choix afin de se protéger de la façon voulue.

Enfin, les personnes en situation de pauvreté rencontrent des difficultés à discuter avec les institutions, ce qui amoindrit leur participation dans les processus de décisions sur la façon de gérer les risques de catastrophes. Cela est dû à un manque de ressources,

mais également à de la maltraitance institutionnelle et sociale, et une dépossession du pouvoir d'agir. S'ajoute la dépendance à ces institutions où celles et ceux qui prennent les décisions ne connaissent pas forcément le quotidien de ces personnes et répondent donc mal à leurs besoins spécifiques, ce qui augmente leur vulnérabilité.

Il est important de souligner que, malgré une vulnérabilité et exposition accrues, les personnes en situation de pauvreté ont su développer une grande résilience aux aléas du quotidien et de la vie, ce qui est un facteur de réduction de la vulnérabilité au niveau individuel dont la société pourrait apprendre et s'inspirer. Cette expérience due à une situation de pauvreté, et l'éternel combat qui en résulte, permettent une capacité accrue de s'adapter en cas de catastrophe, à l'inverse des personnes qui n'ont pas l'habitude de gérer des situations extrêmes. La reconnaissance de ce savoir serait une opportunité pour réduire la vulnérabilité au niveau sociétal.

Notons également qu'être vulnérable lorsqu'une catastrophe survient peut provoquer ou renforcer une situation de pauvreté. En effet, une catastrophe peut avoir comme conséquence directe de « saper les chances de sortir de la pauvreté » (p. 7) en aggravant la perte de contrôle, et donc de renforcer la dépossession du pouvoir d'agir. L'ampleur des catastrophes se comptabilise souvent en nombre de victimes décédées ou blessées et en impact économique et financier. Ainsi, elles entraînent de la souffrance additionnelle dans le corps, l'esprit et le cœur, en plus des pertes matérielles qui renforcent les privations.

54

En plus des dimensions cachées de la pauvreté, le rapport identifie cinq facteurs qui influencent cette situation : l'identité ; le temps et la durée ; le lieu ; l'environnement et la politique environnementale ; et les croyances culturelles. Ces modificateurs affectent à la fois la situation de pauvreté des individus, et leur vulnérabilité et exposition aux risques de catastrophes. Les facteurs qui influencent les dimensions de la pauvreté sont donc également des facteurs qui influencent la vulnérabilité de chacun(e)s. L'un en particulier (environnement et politique environnementale) pointe spécifiquement le problème des catastrophes environnementales et celles provenant de phénomènes naturels. La vulnérabilité peut aussi s'auto-renforcer au cours du temps, au même titre que le temps passé en situation de pauvreté renforce cette situation. Le lieu peut augmenter l'exposition aux menaces et la vulnérabilité avec l'exemple de la grande distance à parcourir pour accéder à l'hôpital (p. 26). Les croyances culturelles et la stigmatisation des identités affectent également les décisions de gestion des risques de catastrophes. Par exemple, qui doit bénéficier en priorité des politiques de réduction des risques dépend des croyances culturelles.

Ainsi, la vulnérabilité des personnes en situation de pauvreté est accentuée par les caractéristiques mêmes de cette pauvreté, et une catastrophe peut aggraver ces mêmes dimensions : nous sommes en présence d'un cercle vicieux, auquel s'ajoutent des facteurs communs qui augmentent et la pauvreté et la vulnérabilité.

Il convient donc d'aborder les questions de justice lors de la gestion des risques de catastrophes.

Les questions de justice en gestion des risques de catastrophes

L'une des grandes problématiques relatives à la dépendance aux systèmes institutionnels est de savoir si ces systèmes sont justes. Les questions de justice en gestion des risques de catastrophes sont multiples et regroupent à la fois des questions de justice procédurale⁴ et de justice distributive⁵. D'un côté, la justice procédurale se concentre sur ceux et celles qui ont l'opportunité et le pouvoir d'influencer les décisions lors du choix des stratégies. Cela nécessite de s'interroger sur qui prend la décision en comparaison de qui est impacté, mais également quels savoirs et expériences sont pris en compte lors du choix de la stratégie qui sera mise en œuvre. La maltraitance institutionnelle, par exemple, est liée à de l'injustice dans le processus de décision à cause de l'« incapacité à écouter les personnes vivant dans la pauvreté » (p. 13). De l'autre côté, la justice distributive s'intéresse à qui est impacté positivement et qui est impacté négativement par le risque lui-même et les stratégies de gestion des risques (par exemple, qui finance la stratégie en comparaison de qui en bénéficie directement et indirectement).

Plusieurs approches philosophiques permettent de juger si une situation est juste ou non. Si l'on considère par exemple une approche utilitaire, une stratégie est considérée comme juste si elle permet d'améliorer la situation de la société dans son ensemble, sans prendre en compte les cas individuels. Dans une approche égalitaire, on considérera que tou(te)s devraient recevoir la même aide, peu importe la situation initiale de chacun(e). Une approche élitiste consistera à dire que ce qui est juste est que la personne qui contribue financièrement le plus soit la plus protégée, et enfin, dans une approche rawlsienne, une situation juste voudrait que ceux et celles qui sont les plus vulnérables reçoivent le plus d'aide.

On remarque donc qu'en fonction de l'interprétation de ce qui est juste ou non, les situations peuvent beaucoup varier, et que les personnes en situation de pauvreté qui ont plus de risques d'être vulnérables bénéficieraient plutôt d'une approche rawlsienne. Dans le cas de la gestion des inondations, ce qui est considéré comme juste dépend du pays dans lequel on se trouve, mais également du type de risque (si ce sont des inondations côtières, pluviales, ou fluviales par exemple) et du type de stratégie (si on parle de programme d'assurances, de la construction de digues, de la création de bassins de rétention, etc.)⁶.

Bien sûr les justices procédurales et distributives sont liées. Comment promouvoir plus de justice distributive sans la participation des personnes les plus vulnérables ? Sans connaître leurs ressentis, leurs expériences, leurs savoirs ? Et comment ces personnes pourraient-elles participer au processus de décision sans les ressources nécessaires et la possibilité de penser à autre chose que les priorités quotidiennes plus urgentes ?

4. 'procedural justice' en anglais.

5. 'distributive justice' ou 'distributional justice' en anglais.

6. de Goër de Herve, M. (2022). *Fair strategies to tackle unfair risks? Justice considerations within flood risk management*. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 69, 102745. doi: 10.1016/j.ijdr.2021.102745.

Pour conclure

Juger de quels choix sont les plus justes pour gérer les risques de catastrophes est une entreprise difficile, mais pourtant essentielle puisque les sociétés les plus équitables s'en sortent souvent mieux face aux catastrophes⁷. Parmi les approches philosophiques communément utilisées, il y a l'approche rawlsienne qui consiste à protéger en priorité les personnes qui sont les plus vulnérables. Or une situation de pauvreté mène de manière générale à un accroissement de la vulnérabilité des personnes concernées, à cause des différentes dimensions de cette pauvreté. Cependant, les décisions ne devraient s'effectuer sans prendre en compte l'avis, le savoir, et l'expérience des personnes en situation de pauvreté, afin que le processus de décision soit également le plus juste possible, et afin d'apprendre de la résilience développée à cause de cette situation. Le croisement des savoirs et des pratiques, approche développée par ATD Quart Monde, pourrait être utilisé pour plus de coopération entre les différents acteur(trice)s concerné(e)s par la gestion des risques de catastrophes.

À noter que les questions de justice en gestion des risques ne s'arrêtent pas aux questions sociales. Pour contribuer au développement durable, il est également important de s'intéresser à la justice écologique (qui prend en compte les êtres-vivants autres qu'humains), la justice spatiale (qui prend en compte les différents territoires) et la justice temporelle (qui prend en compte les générations futures). Toutes ces dimensions concourent à construire un monde plus équitable et des publications antérieures de la Revue Quart Monde ont montré que justice sociale et durabilité vont de pair⁸. Le cadre théorique et analytique appelé '*risk justice*'⁹ permet de mettre en perspective ces différents éléments afin de prendre des décisions conscientes de leurs répercussions en terme d'(in)équité et afin de faire en sorte que la gestion des risques de catastrophes contribue au développement durable. ■

7. van Bavel, B., Curtis, D., Dijkman, J., Hannaford, M., de Keyser, M., van Onacker, E., & Soens, T. (2020). *Disasters and history: The vulnerability and resilience of past societies*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.

8. ATD Quart Monde (2019). Justice, climat : Même combat ! Dans *Revue Quart Monde* (Vol. 3, pp. 3-41). Montreuil (France): Éd. Quart Monde.

9. de Goër de Herve, M. (2021). *Risk Justice and the People, Nature, Place and Time: A theoretical framework for fairness considerations in sustainable risk management*. Poster présenté à la Society for Risk Analysis-European Conference 2021, Espoo, Finland (online). doi: 10.13140/RG.2.2.20265.93289.