

2014



Rapport sur les catastrophes dans le monde – Résumé

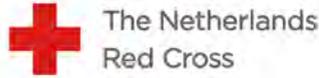
La culture et les risques

www.ifrc.org
Sauver des vies, changer les mentalités.



Fédération internationale des Sociétés
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge désire exprimer sa gratitude aux partenaires suivants pour le soutien qu'ils ont apporté à cette publication.



Rapport sur les catastrophes dans le monde – Résumé

La culture et les risques



Table des matières

Introduction 5

La culture et les risques

| | |
|--|-----------|
| Chapitre 1 Les liens entre la culture et les risques | 7 |
| Encadré Mise en scène d'une catastrophe et remise sur pieds d'une communauté – la crise sismique d'El Hierro | 10 |
| Chapitre 2 L'influence de la religion et des croyances sur les attitudes face aux risques | 11 |
| Encadré Séisme et tsunami de 2011 au Japon : une réaction typiquement japonaise ? | 14 |
| Chapitre 3 Prendre les moyens de subsistance au sérieux | 16 |
| Encadré Faire le lien entre les moyens de subsistance et la réduction des risques de catastrophe | 20 |
| Chapitre 4 La communauté: un mythe ? | 21 |
| Encadré Abris contre les cyclones au Bangladesh : culture de la préparation | 24 |
| Chapitre 5 La culture, le risque et l'environnement bâti | 26 |
| Encadré Le rôle crucial des femmes dans le relèvement en matière de logements | 30 |

**Chapitre 6 Santé publique culturellement adaptée :
la catastrophe du VIH/sida et au-delà 31**

Encadré Relier les principes d'orientation relatifs à la santé avec la culture 34

Chapitre 7 La culture au cœur de la réduction des risques 36

Encadré Système d'alerte aux tempêtes dans la région du lac Victoria –
mélange de technologie et de culture 39

La culture et les risques

Cette année, le *Rapport sur les catastrophes dans le monde* a pour ambition d'examiner différents aspects de l'influence de la culture sur la réduction des risques de catastrophe et, parallèlement, de celle des catastrophes et des risques sur la culture. Par exemple, la question est posée de savoir ce qu'il faudrait faire quand la responsabilité d'inondations (fleuve Kosi, en Inde, en 2008) est attribuée à une déesse en colère ou celle d'une éruption volcanique (mont Merapi) au dieu des montagnes. Après le tsunami de 2004, beaucoup d'habitants d'Aceh (Indonésie) ont pensé qu'Allah les avait punis pour avoir autorisé le tourisme ou les forages pétroliers. Aux États-Unis, des croyances du même ordre étaient monnaie courante après le passage de l'ouragan Katrina, par lequel Dieu aurait manifesté son mécontentement à l'égard de certains comportements de gens vivant ou en visite à la Nouvelle-Orléans.

La plupart des personnes qui vivent dans des endroits exposés à des aléas graves sont conscientes des risques auxquels elles sont confrontées – tremblements de terre, cyclones tropicaux, tsunami, éruptions volcaniques, inondations, glissements de terrain ou sécheresse. Et pourtant elles restent, parce qu'elles y sont contraintes pour gagner leur vie ou parce qu'elles n'ont pas d'autre alternative. Les côtes et les rivières sont propices à la pêche et à l'agriculture; les vallées et les sols volcaniques sont très fertiles; les périodes de sécheresse alternent avec des périodes où l'agriculture et l'élevage prospèrent. La culture et la croyance en des esprits ou des dieux, par exemple, ou le fatalisme tout simplement, font que les gens s'accommodent des risques et donnent un sens à leur vie dans des endroits dangereux. Parfois cependant, des rapports de force inégaux font eux aussi partie intégrante de la culture, et ceux qui n'ont que peu d'influence doivent inévitablement affronter des environnements menaçants.

Comme d'autres organisations qui s'investissent dans la réduction des risques de catastrophe, nous tous qui appartenons à la Croix-Rouge et au Croissant-Rouge connaissons ces croyances et ces cultures, et les interprétations différentes qu'elles donnent du risque. Mais il nous est difficile de les intégrer parfaitement dans notre cadre organisationnel et nos modèles de financement. Nous avons plutôt tendance à supposer (ou à espérer) que les personnes auxquelles nous voulons venir en aide ont la même logique et la même rationalité que nous et qu'elles voudront réduire les risques de catastrophe. Parfois aussi, les institutions hésitent à s'attaquer aux questions d'inégalité et de pouvoir qui rendent les gens vulnérables dans les endroits où ils gagnent leur vie.

Une chose est sûre, c'est que notre action aura des effets moins durables si nous ne prenons pas dûment en compte la culture, les croyances et les attitudes des populations par rapport au risque. Il nous faut bien comprendre que les changements climatiques, en portant atteinte aux moyens de subsistance, engendrent une plus grande vulnérabilité et, de ce fait, rendent les dangers plus extrêmes ou plus fréquents.

Un objectif important de cette édition du *Rapport sur les catastrophes dans le monde* est d'aborder ouvertement ces questions complexes et ces chocs de cultures, afin de pouvoir bien mieux les intégrer dans les activités de réduction des risques de catastrophe. La première partie (chapitre 2) évalue les effets de la religion et des croyances. Les chapitres suivants (3 et 4) examinent la culture des organisations qui mènent de telles activités et montrent que nous avons tous des croyances et des attitudes qui façonnent notre perception du risque, et ce qu'il conviendrait de faire à cet égard. Ils posent la question de savoir pourquoi les acteurs et les organisations de la réduction des risques de catastrophe

persistent à donner la priorité aux aléas graves, alors qu'ils savent que la majorité des individus ne les mentionnent pas lorsqu'on leur demande quels sont les risques auxquels ils sont confrontés. Il est difficile pour la plupart des gens d'être préoccupés par des événements graves occasionnels et imprévisibles (ou par les changements climatiques), quand leurs problèmes sont dus principalement à des besoins de «développement» non satisfaits. Heureusement, la nécessité de faire converger la réduction des risques de catastrophe et le développement fait partie des discussions sur les instruments appelés à succéder au Cadre d'action de Hyogo et aux objectifs du Millénaire pour le développement. Le *Rapport sur les catastrophes dans le monde* explique aussi comment la réduction des risques de catastrophe doit prendre en compte toutes les causes de vulnérabilité – y compris culturelles – comme points de départ de la réduction des risques.

Après cette discussion sur la «culture organisationnelle» (notamment une remise en question, dans le chapitre 4, de la conviction répandue qu'il faut agir «au niveau communautaire»), le rapport examine les moyens de surmonter ces obstacles à une meilleure préparation aux catastrophes. Il traite d'abord la manière dont les cultures traditionnelles peuvent contribuer à la recherche de solutions en matière d'abris et de logements (chapitre 5), et aussi dans les secteurs de la santé et de la médecine (chapitre 6). Ce sont tous des domaines dans lesquels la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge ont acquis une immense expérience et ont fait preuve de leadership ces dernières décennies.

Le dernier chapitre pose la question de savoir ce qu'il faut faire ensuite, comment prendre en compte la culture dans le cadre des activités de réduction des risques de catastrophe. Il parle aussi de la nécessité de faire mieux comprendre que la «culture organisationnelle» doit changer; elle doit, par exemple, ne pas partir du principe que les personnes auxquelles nous portons secours sont «irrationnelles», et accepter qu'elles aient des rationalités différentes. Il instaure un processus dans lequel nous devons tous mettre au point de nouvelles façons de penser et de concevoir les activités de réduction des risques de catastrophe, de sorte que nos organisations soient mieux en phase avec la manière de penser et d'agir des personnes que nous voulons aider.

Cette publication n'apporte pas toutes les réponses à ces questions complexes, qui varient d'ailleurs considérablement d'un bout à l'autre de la planète. Mais elle donne des points de départ. Elle fournit des indications sur la direction à prendre et s'inspire d'exemples d'une bonne intégration des idées traditionnelles et des idées «modernes» en vue d'une réduction efficace de la vulnérabilité. D'une façon générale, le fait de reconnaître l'importance des différents modes de croire et de se comporter rendra plus efficaces les initiatives prises en matière de réduction des risques de catastrophe et de développement et nous permettra de mieux répondre aux problèmes posés par les changements climatiques.



Elhadj As Sy
Secrétaire général



Les liens entre la culture et les risques

Lorsque l'ouragan Katrina s'est abattu sur les États-Unis en 2005, des hommes politiques et certains sinistrés ont cru à un châtement de Dieu pour les péchés commis à la Nouvelle-Orléans. Au Japon, certains ont attribué aux dieux la responsabilité du tremblement de terre et du tsunami de 2011. En Afrique de l'Ouest, où le mont Cameroun entre en éruption à intervalle de quelques années seulement, un chef s'est fait l'écho des croyances de nombre de personnes en disant : « lorsque le dieu des montagnes se met en colère, il déclenche une éruption ». À travers le monde, l'attitude adoptée par les individus face au risque est en partie fondée sur la *culture*.

Pourquoi les individus affrontent-ils les risques de telle ou telle manière ? Et pourquoi les organisations qui s'investissent dans la préparation aux catastrophes ne prennent-elles pas en compte la « culture » des individus face aux risques ? Telles sont les questions que pose cette édition du *Rapport sur les catastrophes dans le monde*.

Cette édition aborde la question des changements climatiques, car il est aujourd'hui impossible de dissocier la réduction des risques de catastrophe de la nécessaire adaptation aux changements climatiques. Il est essentiel d'intégrer ces deux types d'activités et d'examiner le rôle que joue la culture dans chacun d'eux.

Des adolescents pêchent dans une rivière du sud-ouest du Bangladesh, dans une zone touchée par deux puissants cyclones en 2007 et en 2009. La population souffre aussi des conséquences de la salinisation de l'eau et de la pauvreté de la terre.
© Terry Cannon

L'interaction entre la culture et les risques est visible dans de nombreux aspects des comportements humains, notamment la religion (chapitre 2), les moyens de subsistance et la perception des risques (chapitre 3), l'interaction avec les autres au sein des communautés et l'importance des rapports de force (chapitre 4), l'endroit où l'on vit et les effets de la culture sur la construction (chapitre 5), et la santé (chapitre 6). L'accent est mis sur la préparation aux catastrophes plutôt que sur l'intervention.

En ce qui concerne les risques, la question clé est de savoir quand la culture devient un facteur influençant de manière « active » le comportement des individus et l'interaction entre le groupe et l'extérieur. Le chapitre 7 donne quelques orientations sur les moyens de gérer ces situations, en s'appuyant sur des exemples dans lesquels de bonnes pratiques ont été adoptées.

Il n'y a pas de définition unique de la culture. Le Rapport examine les croyances et les comportements qui ont un impact sur les risques, ainsi que les liens que les individus établissent entre ces croyances et comportements et les aléas naturels, mais les structures sociales, politiques et organisationnelles jouent également un rôle dans le façonnement de la culture.

Il est important de comprendre la culture, car elle reflète les croyances des individus quant aux mesures à prendre face au risque et influence la manière dont sont menées les activités de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques. En outre, la culture est un aspect essentiel, car elle peut aussi bien accroître que réduire la vulnérabilité.

Un moyen de faire face aux risques peut consister à adhérer à des attitudes collectives qu'il est difficile d'éviter. La culture est bâtie sur une expérience de vie commune et comprend les forces spirituelles dont on croit qu'elles influencent la vie. Le fait de rompre avec les croyances du groupe peut conduire un individu à être exclu du « capital social » qui y est associé (*Prendre les moyens de subsistance au sérieux*, chapitre 3).

Tant les individus qui sont censés bénéficier des activités de réduction des risques et d'adaptation que les organisations ont leur propre culture de la gestion des risques. Le Rapport examine comment ces deux cultures s'entrechoquent, limitant ainsi l'efficacité des mesures de réduction des risques et d'adaptation aux changements climatiques, et fait valoir qu'il est essentiel de comprendre la culture des organisations.

Toute culture est déterminée par des négociations perpétuelles entre les groupes sociaux, qui se manifestent notamment par :

- des tensions entre générations ;
- l'éducation formelle ;
- des interactions entre différents groupes ethniques ou religieux ;
- des conflits ;
- des interactions et des conflits entre les membres du groupe et les personnes de l'extérieur ;
- les pratiques ou les cultures fondées sur les rapports de force ;
- les pratiques culturelles telles que la danse et les costumes.

Des recherches ont été conduites sur le rôle de la culture dans le contexte des catastrophes, mais elles n'ont eu qu'une influence limitée sur les principales organisations.

La culture peut contribuer de manière notable à créer des vulnérabilités, en particulier quand les croyances et les comportements sont ancrés dans des systèmes de pouvoir qui favorisent une répartition inégale des risques (chapitre 4). Dans certaines cultures, les personnes sans terre, les minorités, les personnes de classe sociale et de caste inférieures, ainsi que les femmes, « acceptent » leur condition, car elles considèrent que celle-ci résulte de la culture plutôt que d'une forme d'exploitation.

D'autres travaux, consacrés à la santé publique, ont eu, eux aussi, un impact limité sur la conception des activités de réduction des risques de catastrophe. La culture influe sur la perception que les gens ont des risques liés à la santé (chapitre 6), tels que la nutrition, la vaccination des enfants et le refus constant de reconnaître que les germes provoquent des maladies. Les acteurs de la réduction des risques de catastrophe n'ont pas exploité les enseignements clairs tirés de nombreuses initiatives de santé publique et de médecine préventive.

La propagation, depuis le mois de février 2014, de la maladie à virus Ebola en Afrique de l'Ouest est due en partie à des divergences culturelles dans la gestion des dépouilles et à la méfiance que certaines populations locales nourrissent à l'égard des théories venues de l'extérieur sur la maladie. Les individus interprètent l'information à travers le prisme de la culture.

Il n'est pas certain, comme le prévoient le modèle standard « connaissances, attitudes, comportements » et le modèle du « déficit d'information » (chapitre 3), que le fait de fournir des informations contribue au changement des comportements à l'égard de la réduction des risques, l'importance du lieu de vie et l'attachement affectif étant des facteurs largement reconnus (chapitre 3 aussi).

La culture offre un point d'entrée pratique, bien que négligé, pour comprendre le comportement des organisations et des individus. Toutefois, elle ne permet pas de dresser un tableau complet, car d'autres facteurs, dont ne tiennent pas compte actuellement les mesures de préparation aux catastrophes et d'adaptation, doivent être pris en considération. Les croyances et les comportements connexes sont aussi liés à des caractéristiques individuelles, telles que la personnalité.

Ce Rapport vise à faire mieux comprendre les questions liées à la culture aux organisations actives dans les domaines de la réduction des risques de catastrophe et de l'adaptation aux changements climatiques. Il a en partie un objectif de « sensibilisation » et vise à encourager les professionnels et les organisations à prendre les questions culturelles plus au sérieux.

La plupart des activités de réduction des risques de catastrophe partent du principe que les individus agiront de manière à réduire au minimum les risques recensés par les entités extérieures, mais ne prennent pas en compte l'aspect culturel qui pousse souvent ces individus à développer des rationalités différentes.

Nombre d'acteurs de la réduction des risques de catastrophe ont une vision tronquée des conditions d'existence et des attentes des personnes exposées à des risques, qui, de fait, n'agissent pas comme les responsables des programmes voudraient qu'elles le fassent. Par ailleurs, les organisations dépendent souvent de fonds de donateurs qui sont disposés à soutenir la réduction des risques liés à des aléas spécifiques et qui ne peuvent pas ou ne veulent pas s'attaquer aux causes de la pauvreté et de la vulnérabilité.

Mise en scène d'une catastrophe et remise sur pieds d'une communauté – la crise sismique d'El Hierro

En octobre 2011, la plus occidentale des îles Canaries, El Hierro, qui compte environ 11 000 habitants, a été touchée par une éruption volcanique – le premier cas documenté d'activité sismique depuis deux siècles. Une éruption sous-marine, précédée d'une série de secousses telluriques de plus en plus puissantes, bien que de faible magnitude, a provoqué une coloration de l'océan et des émissions de gaz et libéré des « bombes volcaniques » flottantes. L'éruption, située à quelques kilomètres au sud du village de pêcheurs et du site de plongée de La Restinga, a duré cinq mois.

Pour les scientifiques, il s'agissait d'une rare occasion d'observer une éruption volcanique dans les îles Canaries. Plusieurs hypothèses ont été formulées quant aux dangers, et un plan de protection civile, répartissant les responsabilités entre différentes institutions, a été mis en place. Certains spécialistes régionaux ont été exclus de ce plan, ce qui a déclenché une longue controverse au sujet de la « mauvaise gestion » de la situation. Des militaires ont été envoyés à La Restinga, dont la population a été évacuée à deux reprises. Plusieurs mesures, dont une interdiction de la pêche qui a touché le tourisme, n'ont pas été vues d'un bon œil par certains. Les responsables politiques d'El Hierro étaient dépassés par la situation et s'efforçaient de relayer les informations, même si celles-ci étaient parfois contradictoires.

La population était confrontée à un phénomène naturel à la fois inquiétant et fascinant (qui n'a heureusement pas fait de victimes), qui a suscité une importante couverture médiatique. Les images des forces militaires débarquant sur l'île et de l'océan bouillonnant étaient associées à des messages tels que « alerte aux gaz toxiques » et « bulles de gaz explosif ». Aujourd'hui encore, plusieurs blogs rapportent que des secousses continuent de se produire. Des cartes illustrant les épisodes sismiques contribuent à alimenter ce récit catastrophe, même si la plupart des secousses se situent en dessous du seuil de perception. La plupart des habitants s'accordent à dire que les propos alarmistes des médias et les mesures prises par les autorités ont pesé sur le tourisme, qui a chuté d'environ 60 % en deux ans. Conjugée à la crise économique qui frappe l'Espagne, cette situation a été lourde de conséquences pour de nombreux moyens de subsistance.

Dépeindre El Hierro comme un endroit dangereux a porté atteinte au bien-être de la population. Dans ce contexte, de nombreuses stratégies ont été mises en place pour contrer l'image qui a été donnée de ce phénomène sismique. Les médias locaux, conscients de l'impact négatif que peut avoir ce « tableau catastrophe », s'efforcent de sélectionner les images qu'ils utilisent. Les autorités mettent l'accent sur les exemples positifs d'activité volcanique (comme Hawaï), et non sur les risques éventuels. Les blogs rassurent les touristes potentiels en expliquant que l'île est sûre, et des campagnes mettent maintenant en avant ses origines volcaniques. ■

Le chapitre 1 a été écrit par Terry Cannon, chercheur à l'Institute of Development Studies (Royaume-Uni), avec le soutien de Fred Krüger, de l'Institut de géographie, Université Friedrich-Alexander d'Erlangen-Nuremberg (Allemagne); de Greg Bankoff, de l'Université de Hull; de Lisa Schipper, assistante de recherche au Overseas Development Institute, Londres. L'encadré a été rédigé par Benedikt Orłowski, de l'Institut de géographie, Université Friedrich-Alexander d'Erlangen-Nuremberg.



L'influence de la religion et des croyances sur les attitudes face aux risques

Pourquoi, lorsque nous avons connaissance d'un aléa, ne cherchons-nous pas tous à en limiter l'impact au minimum ?

Ce chapitre décrit la manière dont la religion, les coutumes et les normes sociales façonnent notre perception des risques et notre attitude à leur égard. La religion, tout particulièrement, influe sur les perceptions et les comportements.

Dans le contexte de la réduction des risques de catastrophe, les croyances ont pour principales caractéristiques d'entraver la réduction des risques et d'influencer l'idée que s'en font les gens.

La religion et d'autres systèmes de croyances ont été largement étudiés en sociologie de la religion, anthropologie culturelle, ethnologie et psychologie des risques; pourtant, il est rarement fait appel à ces connaissances dans le cadre de la gestion des risques de catastrophe. Le défi consiste à étudier les perceptions et les pratiques des populations en matière de risques sans laisser entendre qu'une version de la réalité est meilleure qu'une autre.

L'île de Nias (Indonésie) a d'abord été frappée par le tsunami de 2004 puis, trois mois plus tard, par un violent séisme. Des villes côtières, y compris de nombreux lieux de culte tels que cette église à Sirumbi, ont été détruites.

© Olav Saltbones/IFRC

Il est difficile de faire abstraction des croyances religieuses et autres, car elles sont parfois la principale raison pour laquelle des personnes s'exposent à des aléas naturels. Les acteurs extérieurs peuvent réagir négativement à ces interprétations religieuses des risques. Reconnaître que les gens ne perçoivent pas tous le monde de la même façon est une première étape cruciale. Les praticiens de la réduction des risques de catastrophe et de l'adaptation aux changements climatiques ne peuvent pas simplement espérer que les croyances des gens disparaissent.

La spiritualité et les croyances influent sur la manière dont on perçoit la nature, y compris sur l'interprétation que l'on donne aux aléas naturels et aux risques qui y sont associés. Par exemple, la foi religieuse permet de se constituer un réseau social et de garder de l'espoir, et les coutumes, les rites et les traditions qui l'accompagnent donnent une structure et une identité.

La religion et les autres croyances jouent un rôle important, car elles contribuent à expliquer les catastrophes. Elles peuvent aider les gens à accepter que quelque chose de dévastateur leur soit arrivé et leur permettre de trouver du réconfort.

Mais pour les professionnels de la gestion des catastrophes, les croyances traditionnelles peuvent sembler vaines, voire exposer inutilement les gens à de plus grands risques.

Si les tremblements de terre sont aujourd'hui expliqués de façon scientifique, il suffit de revenir 100 ans en arrière pour constater qu'ils inspiraient différentes croyances qui trouvaient leur origine dans la religion ou la culture. Les aléas naturels (notamment les éruptions volcaniques et les tremblements de terre) étaient auparavant largement interprétés comme le résultat d'actes divins sur Terre.

On trouve partout dans le monde des exemples de croyances par lesquelles des personnes cherchent à influencer des phénomènes naturels en essayant de faire connaître leurs souhaits aux dieux, et la religion a façonné ces croyances.

Les connaissances des risques environnementaux fondées sur la culture ont été enrichies par la plupart des personnes exposées à ces risques, car cela permettait de rationaliser le danger. Les communautés se sentaient maîtresses de la situation et quand une catastrophe frappait, elles cherchaient à en imputer la faute à certains de leurs membres ou à des êtres extérieurs malintentionnés.

Il n'est pas simple de définir les risques environnementaux et de convenir des moyens de les réduire. Plusieurs exemples montrent que les gens ont intégré les risques environnementaux dans leur vision du monde et ne cherchent pas à les éviter (ainsi, à Vanuatu, dans la région du Pacifique, les éruptions volcaniques, les tremblements de terre et les tsunamis sont perçus comme des phénomènes « sociaux » plutôt que « naturels »).

Les systèmes de croyances influent aussi sur la lutte contre les changements climatiques. Bien que la plupart des gouvernements des îles du Pacifique, qui sont confrontés à la montée du niveau de la mer, adhèrent au discours sur le réchauffement planétaire, les populations restent mal informées et beaucoup continuent de penser que leur dévotion à Dieu suffit à les protéger.

Les changements climatiques représentent des risques environnementaux différents, sur le long terme et sans précédent pour la plus grande partie du monde. Ils mettront donc à l'épreuve l'efficacité de nombre de croyances traditionnelles tandis que la densité croissante de la population viendra aggraver la situation.

Pour changer la manière dont les institutions spécialisées dans la réduction des risques de catastrophe appréhendent la religion et les croyances, il faut commencer par comprendre comment elles les perçoivent à l'heure actuelle. Les systèmes de croyances n'influencent généralement pas les politiques nationales relatives aux menaces et aux risques environnementaux. Cependant, les systèmes de croyances prédominant au niveau infranational et peuvent entraîner une redéfinition des priorités au niveau national.

Dans de nombreux pays, se pose la question cruciale de savoir si les établissements côtiers vulnérables à l'élévation du niveau de la mer devraient se réinstaller ailleurs ; et les croyances religieuses peuvent influencer sur la réponse. Ainsi, dans certaines îles du Pacifique, de nombreux chrétiens croient que Dieu veillera à ce que leur maison ne soit pas submergée.

Attribuer une cause divine à une catastrophe permet aux hommes politiques et aux dirigeants d'éviter d'assumer des responsabilités, ce qui est utile quand ce sont en réalité le manque de planification urbaine, la mauvaise construction des routes ou la corruption qui mènent de l'aléa à la catastrophe.

Les organisations confessionnelles ont tendance à concentrer leur aide sur leurs propres membres après une catastrophe, car elles peuvent les atteindre plus facilement, mais cette tendance recule grâce à l'affirmation du principe de non-discrimination.

Peu à peu, des études sont menées sur les croyances et les risques. Selon le *Quatrième Rapport d'évaluation* du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, les aspects culturels doivent être pris en compte pour réduire la vulnérabilité aux changements climatiques.

La plupart des organisations internationales et des donateurs sont agnostiques, et font valoir que ne pas l'être introduirait un degré de subjectivité dans des analyses qui devraient être fondées exclusivement sur la science.

Principaux aspects

Les croyances ont un lien avec la réduction des risques de catastrophe pour au moins six raisons. Elles ont un impact positif en ce qu'elles :

- aident les individus à faire face ;
- génèrent une réserve de capital social ;
- offrent une plateforme pour la sensibilisation à la réduction des risques.

Les croyances moins utiles sont celles qui, entre autres :

- empêchent de reconstruire différemment ou de réinstaller ailleurs ;
- favorisent la vulnérabilité ;
- font obstacle à la sensibilisation à la réduction des risques.

Les gens ont peur de ce qu'ils ne connaissent pas et utilisent des systèmes de croyances pour expliquer ce qui leur arrive et ce qui se produit autour d'eux. Des explications culturellement importantes s'ébauchent, car elles rationalisent l'exposition constante des individus aux aléas. Même si elles sont certainement sources de frustration pour les professionnels de la prévention des catastrophes, la religion et la spiritualité devraient être reconnues comme une sorte de capital social sur lequel l'accent devrait être mis aux fins du relèvement.

La question des croyances et des catastrophes est complexe et engendre des sentiments forts. Il est difficile d'en parler sans dévoiler immédiatement sa vision du monde. En même temps, des problèmes sont susceptibles d'apparaître si les responsables de la gestion des catastrophes ne prennent pas en compte cet aspect culturel crucial.

Séisme et tsunami de 2011 au Japon : une réaction typiquement japonaise ?

Le 11 mars 2011, un séisme de magnitude 9,0 a frappé le Japon, provoquant un énorme tsunami et la fusion des réacteurs de la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi. Après cette catastrophe complexe, les médias internationaux se sont demandé comment les Japonais, dans des circonstances aussi difficiles, pouvaient rester calmes et disciplinés malgré des pertes humaines et des dégâts matériels immenses.

Il convient de souligner que cette réaction « typiquement japonaise » est évoquée dans le rapport du Parlement japonais qui conclut que « [l']accident nucléaire de Fukushima a été le résultat d'une collusion entre le gouvernement, les organismes de réglementation et TEPCO [l'exploitant de la centrale nucléaire], et de la gestion défectueuse des dites parties. »

Kiyoshi Kurokawa, le président de la commission d'enquête sur l'accident nucléaire de Fukushima, affirme dans l'introduction du rapport : « Ce qu'il faut admettre, aussi douloureux cela soit-il, c'est que nous avons affaire à une catastrophe « made in Japan ». Les raisons fondamentales sont à chercher dans le souci des convenances qui fait partie intégrante de la culture japonaise : notre obéissance automatique, notre réticence à remettre en cause l'autorité, notre attachement au « respect du programme », notre dépendance au groupe et notre insularité. »

Comment interpréter le lien suggéré entre préparation aux catastrophes, réponse et culture ? Le Japon est-il à ce point unique que sa population est à même d'endurer ce qui ne peut l'être, ou s'agit-il seulement d'un « vernis culturel » appliqué par les hommes politiques et les médias ?

Le Japon, situé à la rencontre d'au moins trois plaques tectoniques, est régulièrement victime de séismes de magnitude 6 ou plus, ainsi que de différents aléas naturels tels que des typhons, des glissements de terrain, des inondations et des éruptions volcaniques. Il a été frappé par d'innombrables catastrophes.

Si les documents historiques laissent entendre qu'un lien existe entre la religion et l'attitude des Japonais à l'égard des catastrophes, il est inexact de suggérer que c'est là une caractéristique générale du pays. Comme tout autre pays, et malgré les apparences, le Japon n'a pas de culture unique. En réalité, il abrite à différentes échelles une grande variété de cultures qui trouvent leurs racines dans des croyances religieuses et des valeurs culturelles diverses. Le lien étonnant entre le bouddhisme et le shintoïsme complique l'interprétation du rôle que jouent la culture et la religion dans la manière dont les gens font face à une catastrophe.

À un autre échelon encore, des études laissent penser que les traditions et les coutumes religieuses concourent largement, par le biais de rites et de festivités, à renforcer la résilience des communautés face aux catastrophes. À Tohoku, la région la plus touchée, il semblerait que les sanctuaires shintoïstes ont fortement contribué à garder les communautés soudées.

Même s'il est impossible de mettre en évidence un lien direct entre religion, culture et attitudes face aux catastrophes au niveau national, les Japonais sont mieux préparés aux catastrophes, et semblent plus aptes à y faire face parce qu'ils ont fait l'expérience de différents types d'aléas. ■

Le chapitre 2 a été écrit par Lisa Schipper, assistante de recherche au Overseas Development Institute, Londres ; Claudia Merli, assistante au département d'Anthropologie de l'Université de Durham (Royaume-Uni) ; et Patrick Nunn, professeur de Géographie à l'Université de Sunshine Coast (Australie). L'encadré a été rédigé par Rina Tsubaki, du Centre européen du journalisme.



Prendre les moyens de subsistance au sérieux

Ce chapitre est consacré aux moyens de subsistance. Pourquoi les gens vivent-ils dans des endroits dangereux alors qu'ils sont conscients des risques ? Parce que c'est là qu'ils peuvent gagner leur vie. C'est un défi considérable pour la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques.

Les plaines d'inondation et les sols volcaniques sont très fertiles ; les côtes sont propices à la pêche et à l'agriculture, et on trouve souvent des sources d'eau dans les zones de faille des régions arides. Aux quatre coins du monde, il existe des villes qui offrent des moyens de subsistance mais qui sont situées sur des côtes, le long de rivières ou sur des failles.

Les gens accordent plus d'importance aux moyens de gagner leur vie qu'au risque qu'une catastrophe survienne. Au risque de perdre leur maison, ils ont décidé de vivre dans un endroit où ils ont des sources de revenus, des emplois et des débouchés économiques qu'ils ne trouveraient pas ailleurs.

La culture est ce qui permet aux gens de vivre avec le risque : fidèles à leurs traditions, ils ne fuient pas le danger mais le côtoient et s'en accommodent.

Certaines personnes acceptent de vivre dans des endroits dangereux, d'autres y sont contraintes par la pauvreté. La principale raison en est qu'elles vivent là où elles peuvent gagner leur vie et assurer leur subsistance. Ainsi, Dang cultive et vend du riz dans une région du Viet Nam sujette aux inondations.

© Benoit Matsha-Carpentier/IFRC

L'expression « moyens de subsistance » est rarement utilisée dans les pays à revenu élevé ; pourtant, elle apparaît très fréquemment dans les cadres et les modèles relatifs aux pays à revenu faible ou intermédiaire.

Chaque moyen de subsistance requiert certaines « ressources » ou certains « capitaux ». Les agriculteurs doivent avoir des terres et de l'eau ; s'ils n'en possèdent pas, ils doivent en louer ou travailler comme métayers. Un enseignant doit avoir un diplôme, un chauffeur de bus, un permis de conduire. Selon l'approche des moyens de subsistance durables, les ressources sont réparties en cinq catégories afin de mieux analyser les systèmes de subsistance, la pauvreté et la vulnérabilité : ressources financières, humaines, physiques, naturelles et sociales.

Ces ressources sont souvent analysées dans le cadre des évaluations de la vulnérabilité et des capacités (EVC).

Dans de nombreuses parties du monde, le ménage est l'unité économique de base dans laquelle les décisions en matière de stratégies de subsistance sont prises. Les ressources sont exploitées de différentes manières pour créer un revenu, et chaque membre actif du ménage joue un rôle dans ce processus (y compris un grand nombre d'enfants dans les pays à revenu faible). Certains membres (souvent, les femmes et les enfants) ne gagnent peut-être pas activement de l'argent, mais le travail qu'ils fournissent en allant chercher de l'eau et du combustible, en cuisinant et en s'occupant des enfants, des personnes âgées ou des malades est tout aussi essentiel.

Les gens ne considèrent généralement pas comme une priorité les risques graves auxquels les organismes de réduction des risques de catastrophe essaient de répondre, et attachent nettement plus d'importance aux problèmes de la vie quotidienne. Ils sont prêts (ou forcés par la pauvreté) à vivre dans des endroits dangereux pour gagner leur vie.

Les organisations actives dans les domaines de la réduction des risques de catastrophe et de l'adaptation aux changements climatiques pensent peut-être que les personnes qui s'exposent aux risques de catastrophe sont irrationnelles. Pourtant, pour la plupart de ces personnes, il est rationnel de décider de s'installer dans un lieu où elles peuvent cultiver la terre, pêcher ou travailler dans une usine et ainsi gagner leur vie.

Un avertissement émis par un organisme de réduction des risques de catastrophe ne convaincra pas les habitants de partir s'ils pensent qu'ils perdront alors leurs moyens de subsistance sur le long terme. L'idée selon laquelle les gens se comporteront différemment (de façon « rationnelle ») s'ils sont informés sur des risques graves (le modèle du « déficit d'information ») a été récusée.

On ne peut pas supposer que l'information, voire l'éducation, conduit forcément les gens à affronter les risques auxquels ils sont confrontés. La culture, la psychologie et les émotions interviennent comme des « filtres » qui modifient la façon dont nous utilisons l'information. Toute nouvelle connaissance est influencée par les mentalités et les émotions et vice-versa.

Renoncer à une croyance sur la base de nouvelles connaissances influe non seulement sur la vie des personnes concernées, mais aussi sur leurs relations avec leur famille et leur entourage. L'attachement affectif à la perception des risques est si fort qu'il n'est pas facile de le rompre. Comme pour d'autres pratiques culturelles, il est extrêmement difficile pour un ménage d'amorcer un changement si tout le monde ne fait pas de même.

Dans certains cas, les gouvernements invitent (voire obligent) les habitants à évacuer les lieux à risque, les privant ainsi de leurs moyens de subsistance.

Étant donné que la pauvreté contraint de nombreuses personnes à vivre dans des endroits dangereux, il faut prendre au sérieux les implications des moyens de subsistance pour les politiques de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques. Par exemple, beaucoup de gens sont réticents à évacuer, car ils craignent que leurs biens soient volés ou perdus. Une fausse alerte pourrait nuire à leurs moyens de subsistance autant qu'une catastrophe.

Les moyens de subsistance sont la première ligne de défense de la population contre les catastrophes. Ils déterminent en outre le niveau d'éducation des enfants. Un bon gagne-pain permet de se prémunir contre les risques, notamment en construisant sa maison dans un lieu sûr. Pourtant, de nombreuses personnes ne se protègent pas même si elles en ont les moyens.

Lorsqu'on demande aux gens de répertorier leurs problèmes, très peu mentionnent les risques de catastrophe grave qui préoccupent les acteurs extérieurs. La plupart ont des priorités tout autres, comme le montrent de nombreuses évaluations locales réalisées par la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge et par diverses organisations non gouvernementales (ONG).

Il ressort de ces évaluations, généralement menées selon des méthodes participatives qui sont très semblables dans la majorité des ONG, que les personnes interrogées ne citent presque jamais les risques de catastrophe grave. Les hommes, les femmes et les enfants ont souvent des priorités différentes, mais presque personne ne parle de tremblements de terre, d'inondations, d'ouragans ou d'autres catastrophes soudaines.

Lorsque des évaluations des risques telles que des EVC sont réalisées, les organismes de réduction des risques de catastrophe ou les donateurs ont souvent un risque prédéfini en tête ; ces organismes entreprennent des démarches auprès de la population locale en fonction du financement qu'ils ont reçu pour lutter contre certains aléas.

Or, au lieu de s'intéresser aux catastrophes, les habitants évoquent généralement leurs problèmes quotidiens. Certaines analyses de la préparation aux catastrophes laissent penser qu'il n'est guère utile d'essayer d'associer la population aux activités de réduction des risques de catastrophe tant que ces problèmes n'ont pas été réglés.

Les changements climatiques devraient accroître la fréquence et la gravité des catastrophes, ainsi que le nombre de personnes vulnérables qui y sont exposées. Ils mettent aussi à mal les moyens de subsistance de milliards de personnes en milieu rural, par l'effet des changements de température, de précipitations et de cycles saisonniers – ce qui augmente le nombre de personnes vulnérables à tous les aléas.

Le « fonctionnement territorial » est une notion utilisée en sociologie pour désigner le comportement résultant de l'importance que les personnes attachent aux lieux. Il s'agit avant tout d'un mécanisme de défense qui permet aux individus de conserver leur équilibre émotionnel lorsque des changements surviennent.

Une autre notion digne d'intérêt est la « dissonance cognitive », c'est-à-dire le stress émotionnel que subissent les personnes qui doivent faire face à deux idées contradictoires. Ces personnes ne peuvent pas atteindre l'harmonie émotionnelle, mais se trouvent dans un état de dissonance, car elles ne peuvent pas contrôler tous les aspects de leur vie. Cela peut se produire, par exemple, lorsque quelqu'un doit s'exposer à des risques pour gagner sa vie.

La culture et les croyances peuvent fonctionner comme des interprétations religieuses du danger. Les gens s'accommodent du risque en adoptant une croyance qui rend la dissonance plus facile à supporter. Les croyances font partie du processus par lequel les personnes parviennent à réduire la dissonance cognitive qui accompagne le risque. Dans leur culture, elles admettent que ces problèmes échappent à leur contrôle.

Il est intéressant de noter que les institutions actives dans les domaines de la réduction des risques de catastrophe ou de l'adaptation aux changements climatiques ont tiré très peu d'enseignements des autres disciplines, où les notions décrites ici sont bien connues et utilisées de longue date pour expliquer les tendances comportementales. Des projets récents tentent de combler cette lacune et de combiner les différents systèmes de croyance, par exemple en associant les services météorologiques aux prévisionnistes traditionnels et aux « faiseurs de pluie » en Afrique.

Conclusion

Des aspects cruciaux du comportement des personnes – priorités en termes de risques et accent mis sur les moyens de subsistance – sont rarement pris en compte dans la conception des programmes de réduction des risques de catastrophe. Il faut porter beaucoup plus d'attention et de respect aux priorités, comportements et systèmes de croyance des populations elles-mêmes, faute de quoi les initiatives liées à la réduction des risques de catastrophe et à l'adaptation aux changements climatiques n'auront probablement jamais un impact suffisant.

Le manque d'efficacité de la réduction des risques de catastrophe est plus préoccupant que jamais, alors que les changements climatiques font sentir leurs effets sur la fréquence et l'intensité des catastrophes liées au climat. C'est pourquoi il est urgent d'améliorer l'efficacité de la réduction des risques de catastrophe. Certaines personnes étant obligées de vivre dans des endroits à risque, il est essentiel de comprendre les priorités complexes en jeu avant d'engager toute action de préparation aux catastrophes et aux changements climatiques.

En conséquence, les acteurs de la réduction des risques de catastrophe et de l'adaptation aux changements climatiques doivent absolument s'attaquer aux questions culturelles qui font que les personnes sont plus ou moins disposées à prendre des risques. Et ils ne devraient jamais oublier que, dans bien des cas, les gens préféreront continuer de s'exposer au danger plutôt que de perdre leurs moyens de subsistance.

Faire le lien entre les moyens de subsistance et la réduction des risques de catastrophe

Plusieurs enjeux doivent être pris en compte si l'on veut lier les moyens de subsistance à la réduction des risques de catastrophe, notamment :

- On manque de données démontrant les avantages à long terme qu'il y a à investir dans la préparation pour protéger les moyens de subsistance.
- De nombreuses approches et méthodes ont été conçues pour les zones rurales, puis mal transposées dans des milieux urbains.
- Il importe de se demander quelles sont les répercussions sur les femmes, les jeunes, les personnes âgées ou les handicapés, et quelles sont leurs stratégies en matière de subsistance.
- Certains programmes de réduction des risques de catastrophe actuels sont axés sur les catastrophes naturelles et ne tiennent pas suffisamment compte de la pauvreté ou des situations de conflit.
- Les fonds affectés à la réduction des risques de catastrophe restent limités.

Toutefois, il existe déjà des exemples intéressants montrant qu'il est possible de lier les moyens de subsistance à la réduction des risques de catastrophe par des actions simples. Ainsi, avec l'appui de la Croix-Rouge espagnole, la Croix-Rouge éthiopienne met en œuvre des projets de soutien aux moyens de subsistance visant à la préparation et à la préservation de l'environnement dans des régions sujettes à la sécheresse. Ces projets combinent la protection de l'environnement, la conservation des eaux et l'amélioration de la productivité des activités agricoles et d'élevage.

Investir davantage dans la protection des moyens de subsistance permettrait de réduire considérablement le coût des opérations d'intervention et de relèvement après les catastrophes. Convaincues qu'il faut faire plus et mieux en faveur des moyens de subsistance pour remédier aux vulnérabilités, la Fédération internationale et la Croix-Rouge espagnole ont créé un Centre pour les moyens de subsistance avec l'appui initial de la fondation Accenture. ■

Le chapitre 3 a été écrit par Terry Cannon, chercheur à l'Institute of Development Studies (Royaume-Uni). L'encadré a été rédigé par María Alcázar Castilla, collaboratrice du Centre Croix-Rouge/Croissant-Rouge pour les moyens de subsistance.



La communauté : un mythe ?

Nombre d'organisations actives dans les domaines de la réduction des risques de catastrophe et de l'adaptation aux changements climatiques ont développé une culture fondée sur des convictions plutôt que sur les faits. Le présent chapitre traite surtout d'une conception souvent illusoire de la « communauté » et de la « participation » qui en découle.

La plupart des ONG, la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge, et de nombreuses organisations internationales utilisent largement le terme « communauté », souvent préféré à « population » ou à « localité ». Ce mot a acquis une valeur mythique, mais il implique, au sujet des comportements et de la collaboration, des présupposés qui pourraient être infondés.

Le terme « communauté » est souvent utilisé sans esprit critique (tout comme *résilience*, *durable*, *marginalisé*). Il est en effet ancré dans la culture institutionnelle, car il est censé traduire deux éléments qui donnent une légitimité à l'organisation et à son action. Premièrement, l'action est menée avec d'authentiques gens du cru et n'est pas imposée d'en haut. Deuxièmement, la « communauté » est une entité solidaire qui sera un atout pour les processus de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques, une fois qu'elle pourra être mobilisée par le biais d'activités participatives.

Des femmes au puits de leur village, dans le district du Mont Darwin (Zimbabwe). Les activités humanitaires participatives au niveau local peuvent être d'une aide précieuse, mais les organisations spécialisées dans la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques doivent apprendre à sortir de leur cadre culturel institutionnel afin de mieux comprendre les causes de la pauvreté et de la vulnérabilité, et d'analyser les rapports de force au sein de la « communauté ».

© IFRC

La plupart des organisations qui s'occupent de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques connaissent très bien les rapports de force qui influent sur la « communauté ». Toutefois, ces derniers semblent souvent être négligés, bien qu'ils soient presque toujours présents pour des raisons telles que les relations hommes-femmes, la classe sociale, l'appartenance ethnique, la caste, la culture et la religion.

Étant donné que la majorité des donateurs soutiennent les activités menées au niveau local avec les personnes les plus vulnérables et les plus pauvres, la « communauté » est devenue une lettre de noblesse qui permet aux organisations recevant des fonds d'affirmer haut et fort que ce qu'elles font est juste.

L'évaluation de la vulnérabilité et des capacités (EVC) vise à recueillir des informations et entamer un dialogue avec les populations locales, mais il est fréquent que l'on ne s'interroge pas d'abord sur les raisons pour lesquelles ces populations sont vulnérables et pauvres. Il est contradictoire, dans le cas d'un projet de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques réalisé au niveau local, d'essayer d'associer à la recherche de la solution les personnes et les institutions puissantes qui font en fait partie du problème. En effet, dans la plupart des projets, il est demandé aux puissants, soit d'« autoriser » le projet, soit d'y participer.

Ces 40 dernières années, un changement important s'est produit dans les activités de développement, puisqu'on est passé des politiques imposées d'en haut à un intérêt considérablement accru pour les « simples citoyens » et les activités participatives. Parallèlement, un changement est intervenu au sein de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, comme l'a montré l'adoption d'activités locales qui utilisent la démarche EVC et les activités communautaires de soutien.

La définition que les organisations se retrouvent à donner de la « communauté » est que celle-ci est simplement « l'endroit où nous travaillons », mais il est avéré que l'action menée au niveau communautaire peut porter des fruits dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe.

L'esprit critique fait souvent défaut dans la pratique de la réduction des risques de catastrophe et de l'adaptation aux changements climatiques, et le débat intense qui a lieu depuis des décennies est méconnu. On discute rarement de ce que les termes « communauté » ou « au niveau communautaire » signifient réellement dans le contexte des divisions internes en matière de classes sociales, de relations hommes-femmes et d'appartenance ethnique.

Il est important d'étudier les problèmes que pose le concept de « communauté » et de réfléchir très sérieusement sur sa signification. Ce concept peut porter préjudice aux efforts déployés pour réduire les risques de catastrophe et favoriser l'adaptation aux changements climatiques, parce qu'il tient en grande partie du mythe.

Il y a trois difficultés majeures. La première touche aux critiques dont fait l'objet l'idée selon laquelle une communauté est une entité uniforme et homogène qui ne connaît ni conflit ni division interne. La deuxième concerne les systèmes de pouvoir au niveau local et est centrée sur l'idée de l'« accaparement des ressources par les élites ». La troisième est que certains affirment que la participation risque presque toujours d'être faussée au profit de quelques individus ou groupes en raison des divisions internes et des rapports de force.

Le *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2004* relevait que les groupes qui sont plus homogènes en termes de classes sociales, d'appartenance ethnique, de moyens de subsistance ou de santé sont davantage susceptibles de coopérer pour renforcer la résilience que les communautés divisées par ces mêmes particularités. Mais une telle uniformité est rare dans la plus grande partie du monde, là où les conflits, les frictions, l'exploitation intracommunautaire et les sous-groupes sont la norme.

Les grandes divisions internes constatées au sein de communautés supposées sont liées aux systèmes de pouvoir qui organisent la population selon des critères de genre, de classe sociale, de caste, d'esclavage ou de travail forcé, d'appartenance ethnique, de sexualité et d'âge.

Il est établi que les inégalités entre les sexes ont un rapport avec la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques, et ce, de plusieurs manières :

- Les femmes sont plus vulnérables aux aléas et s'en relèvent plus difficilement.
- Les femmes ont généralement moins de contrôle sur les activités de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques.
- Les violences et les mauvais traitements contre les femmes et les filles augmentent après une catastrophe.
- Les femmes accordent la préférence aux besoins quotidiens, à la sécurité et à l'approvisionnement en eau.
- Les femmes sont mieux à même d'organiser des activités collaboratives de réduction des risques de catastrophe et d'en assurer le leadership.
- Le fait de mettre l'accent sur l'intervention plutôt que sur la réduction des risques de catastrophe n'influe en rien sur la pauvreté et sur la catastrophe, car les femmes sont présentées comme des victimes plutôt que comme des agents du changement.

Il est extrêmement difficile de parler de la violence domestique, bien qu'elle soit répandue dans une grande partie du monde, l'OMS estimant qu'un tiers des femmes de plus de 15 ans ont été agressées par leur partenaire. Les organisations chargées de la réduction des risques de catastrophe et de l'adaptation aux changements climatiques sont bien optimistes si elles pensent qu'elles peuvent réduire les inégalités entre les sexes en associant les femmes aux activités participatives.

Un nombre considérable de personnes sans terre n'ont quasiment aucun contrôle sur leurs possibilités de faire face aux risques de catastrophe ou de s'adapter aux changements climatiques. Et pourtant, ni la recherche ni la pratique ne permettent de savoir ce que la réduction des risques de catastrophe ou l'adaptation aux changements climatiques signifie pour elles.

«L'accaparement des ressources par les élites» signifie que les personnes plus riches, plus instruites et d'un niveau social plus élevé sont généralement surreprésentées dans les projets participatifs.

On parle de «participation induite» quand cette participation est «induite» de l'extérieur. Elle porte rarement ses fruits, mais c'est une composante obligatoire de l'autojustification des conditions posées par l'organisme d'exécution et le donateur.

Quand une organisation veut désigner une localité en tant que lieu où elle mènera des activités à base communautaire, elle doit presque inévitablement obtenir l'auto-risation des autorités et des «leaders» locaux. Le danger existe alors que les citoyens

ordinaires considèrent que ces activités ne les concernent pas ou qu'elles sont liées à des systèmes de pouvoir locaux.

Quand la vulnérabilité est une conséquence du pouvoir dans la « communauté », il faut se poser la question de savoir combien de temps les résultats peuvent être maintenus et si quelque chose d'essentiel a été réalisé pour réduire les causes profondes de la vulnérabilité.

Conclusion

Les rapports de force, qui sont importants à l'échelle « communautaire », influent presque toujours sur la capacité des gens de s'engager dans des activités locales de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques. Toute tentative d'entreprendre de telles activités aura forcément lieu dans ce contexte. Les organisations doivent faire la distinction entre groupes économiques et groupes sociaux et être attentives à la manière dont le pouvoir influe sur la réduction des risques et l'adaptation aux changements climatiques.

Il faut partir de l'hypothèse que la plupart des personnes sont pauvres et vulnérables principalement à cause des rapports de force qui portent préjudice à leurs biens et à leurs revenus. Il est essentiel que ceux qui essaient de réduire la vulnérabilité et la pauvreté comprennent que le pouvoir local défendra probablement sa position si les activités de réduction des risques de catastrophe et les activités communautaires ont des répercussions importantes.

Abris contre les cyclones au Bangladesh : culture de la préparation

Un des plus grands problèmes posés à la préparation aux cyclones au Bangladesh est qu'il n'y a pas de propriété communautaire des abris. Les communautés n'ayant pas été consultées pour la construction des premiers abris, de nombreuses personnes pensent qu'ils ne leur appartiennent pas.

Pendant plusieurs années, le Croissant-Rouge du Bangladesh a essayé de développer la propriété communautaire et assuré l'entretien des abris par l'intermédiaire du comité de gestion des abris auquel participaient divers groupes locaux. Cependant, peu de ces comités sont encore actifs aujourd'hui et ils sont largement dominés par les donateurs des terres utilisées pour les abris. « Un comité au service de la communauté garantit l'utilisation publique des abris », explique Ekram Elahi Chowdhury, directeur du programme de gestion des risques de catastrophe au Croissant-Rouge du Bangladesh.

Par ailleurs, la décision de se rendre dans les abris répond largement à des préoccupations liées à la culture, la sécurité et la sûreté. Dans les milieux conservateurs, les femmes attendent la décision de leur mari avant de s'y rendre, et les hommes hésitent à y envoyer leurs femmes et leurs filles à cause de la promiscuité avec d'autres hommes.

Les facteurs culturels sont liés à des défauts de conception, le problème central étant le manque d'installations intérieures d'approvisionnement en eau et d'assainissement, ce qui oblige les femmes enceintes ou qui ont leurs règles à se tenir à l'écart.

« La participation des femmes est cruciale, surtout aux prises de décisions concernant la conception des infrastructures », ajoute Ekram Chowdhury. La participation des personnes handicapées au comité l'est aussi. La gestion des foules et le soutien médical aux femmes enceintes et aux blessés n'ont toujours pas été traités.

L'emplacement d'un abri et ses alentours sont des facteurs déterminants qui influencent les gens dans leur décision de l'utiliser, le but étant que les personnes qui vont s'y réfugier n'aient pas à parcourir plus de 1,5 km pour y accéder.

Outre les aspects relatifs à la culture et à la conception, l'efficacité des messages d'alerte dépend de la confiance que les personnes ont dans la source émettrice.

Un plus grand nombre d'abris sont nécessaires, en particulier sur les îles et les bancs de sable habités, mais les facteurs qui en limitent l'accès sont négligés. Si l'on considère l'ensemble des activités des volontaires du programme de préparation aux cyclones, on s'aperçoit que ce sont les problèmes de culture, de sécurité et de sûreté que rencontrent les personnes vulnérables qui compliquent le travail des volontaires.

Saidur Rahman, le directeur fondateur du programme de préparation aux cyclones, dit que la politique de gestion des abris est remarquablement non sélective, mais qu'elle est encore imposée par les autorités et ne tient pas compte de la propriété communautaire. ■

Le chapitre 4 a été écrit par Terry Cannon, chercheur à l'Institute of Development Studies (Royaume-Uni); Alexandra Titz et Fred Krueger, tous deux de l'Institut de géographie, Université Friedrich-Alexander d'Erlangen-Nuremberg (Allemagne). L'encadré a été rédigé par Khaled Masud Ahmed, coordonnateur du programme; Maliha Ferdous, responsable, Résilience des communautés, et Himadri Ahsan, responsable, Communications, à la délégation de la Fédération internationale au Bangladesh.



La culture, le risque et l'environnement bâti

Ce chapitre vise principalement à appeler l'attention sur le potentiel de l'environnement bâti aux fins de la réduction des risques de catastrophe, ainsi qu'à souligner les avantages des savoirs autochtones et de l'architecture vernaculaire.

Toutes les catastrophes mettent à mal l'environnement bâti et beaucoup, comme le séisme qui a dévasté Haïti en 2010, exacerbent en outre une crise du logement préexistante. L'état de l'environnement bâti est un facteur de risque décisif.

L'architecture vernaculaire est de plus en plus remplacée par des structures construites avec des matériaux non traditionnels, notamment le béton armé et les blocs de béton. Il s'ensuit souvent une dégradation de l'intégrité structurelle des bâtiments, un déclin des compétences en matière de construction traditionnelle et un appauvrissement du patrimoine.

En raison du développement prévu de l'urbanisation au XXI^e siècle et de l'évolution concomitante des moyens de subsistance et des technologies, il est difficile de garantir des bâtiments sûrs, durables et d'un coût abordable. Une particularité de cet environnement bâti en mutation rapide réside dans les agglomérations tentaculaires qui se propagent principalement sur les marchés à forte croissance de l'Asie de l'Est.

Les inondations représentent depuis longtemps un risque aux Pays-Bas où, comme le montre cette maison amphibie à Maasbommel, le concept de la protection des logements individuels existe toujours.
© Anne Loes Nillesen

Au fil du temps, les populations adaptent l'environnement bâti en fonction du risque. Il apparaît toutefois que cette adaptation culturelle dépend de trois facteurs essentiels : l'aléa doit être récurrent, être précédé de signes avant-coureurs et causer des dommages importants. La majorité des aléas naturels répondent à ces critères.

L'architecture vernaculaire est souvent le fruit d'un compromis entre des aléas multiples ; en effet, la plupart des communautés sont exposées à différents dangers et doivent les classer par ordre de priorité. Pourtant, aucune architecture n'est issue d'une seule menace environnementale. Le plus important est de savoir pourquoi, dans les régions sujettes aux catastrophes, une méthode de construction particulière a été retenue et adaptée, souvent sur plusieurs générations.

Lorsqu'elle est préservée correctement, l'architecture vernaculaire continue de bien résister à des conditions extrêmes. Lors des séismes à Izmit (Turquie) en 1999, à Bam (Iran) en 2004 et en Haïti en 2010, le grand nombre de victimes enregistré était davantage imputable aux défauts des bâtiments contemporains qu'aux constructions vernaculaires.

Après une catastrophe, la priorité des gouvernements et des ONG est souvent de construire le plus rapidement possible un grand nombre d'unités d'hébergement avec des ressources limitées. Cependant, la reconstruction ne peut pas être efficace sans l'apport des communautés locales.

La culture est inscrite dans les valeurs fondamentales sur lesquelles repose la directive de l'ONU disposant que les propriétaires de maisons détruites doivent pouvoir décider comment reconstruire. Ce qui importe, c'est de rebâtir les communautés, de reconstituer le capital social et culturel et de rétablir les moyens de subsistance.

De mauvaises décisions quant à l'emplacement des établissements temporaires perturbent les activités de subsistance et exacerbent la vulnérabilité. La reconstruction des communautés doit être centrée sur les propriétaires, mobiliser la participation de la communauté et recourir à des techniques de construction culturellement acceptables.

Les considérations culturelles font partie intégrante de la reconstruction à long terme. L'architecture vernaculaire peut fournir des indications précieuses pour la construction de nouvelles habitations, tandis que la sauvegarde des matériaux préserve à la fois le patrimoine architectural et l'identité communautaire.

Après un tremblement de terre, les questions liées à la culture et aux traditions sont souvent négligées, au grand détriment des populations touchées et des acteurs intervenant sur le terrain. Les séismes sont la principale menace d'origine naturelle à laquelle les bâtiments doivent pouvoir résister, et ils se produisent sans avertissement.

De nombreux codes de la construction sont influencés par les règlements initialement édictés aux États-Unis. Or, 95 % de la population de l'Amérique du Nord vit dans des structures en bois. Dans cette région et partout ailleurs, les bâtiments en bois sont moins vulnérables en cas de tremblement de terre.

Cette situation contraste fortement avec la plupart des régions du monde exposées aux séismes, où la forme de construction prédominante consiste en une charpente avec des jointures rigides entre les montants, et des colonnes conçues pour résister à des forces latérales avec remplissage en maçonnerie non armée. Les bâtiments à ossature en béton armé bouleversent le secteur de la construction dans le monde

entier: ils sont si répandus que les risques qu'ils présentent sont rarement abordés, malgré le nombre croissant de victimes recensées dans des structures en béton armé lors de tremblements de terre.

S'il est difficile de critiquer les ossatures rigides en béton armé en tant que système, c'est parce qu'elles se sont révélées solides et résistantes dans certaines circonstances.

Le tremblement de terre qui a frappé Haïti en 2010 a fait ressortir l'urgence de s'attaquer aux risques associés à la construction d'ossatures rigides en béton armé. Lorsque des bâtiments imposants de la capitale, Port-au-Prince, se sont effondrés, beaucoup ont pensé que les pertes humaines seraient immenses dans les faubourgs densément peuplés situés à flanc de colline. Pourtant, les logements que les habitants des bidonvilles avaient bâtis eux-mêmes, principalement en blocs de béton, ont mieux résisté que les bâtiments récents en béton armé.

Les performances d'une ossature en béton armé peuvent être extraordinaires si celle-ci est d'excellente qualité, mais seule une petite part des bâtiments peut prétendre à ce niveau maintenant que ce type de construction est devenu courant.

L'architecture vernaculaire sous ses formes nombreuses et variées suscite un intérêt croissant. Dans les zones sismiques, cet intérêt porte en particulier sur les constructions traditionnelles, qui se révèlent plus résistantes qu'attendu face au risque d'écroulement.

L'adoption du béton en tant que seule option «moderne» possible a souvent porté atteinte à la tradition. La réhabilitation des savoirs artisanaux associés à l'architecture vernaculaire est aussi un moyen de préserver la culture.

En Turquie, les nouveaux bâtiments comprennent de plus en plus de murs en béton armé, conçus pour résister aux forces de cisaillement («murs de contreventement»). La maçonnerie chaînée est une autre solution possible. Toutefois, rénover les bâtiments existants à ossature rigide pour les équiper de murs de contreventement coûte très cher et impose de reloger les occupants pendant de longues périodes. D'autres méthodes causant moins de perturbations sont proposées pour ces bâtiments.

Pendant la phase des secours, le fait que les organismes d'aide extérieure privilégient les besoins par rapport aux capacités peut être contre-productif et nuire au relèvement local, tout comme l'importation de solutions normalisées. De plus, lorsque les acteurs humanitaires extérieurs contrôlent les ressources et assument la responsabilité dans des domaines tels que les abris et le relèvement en matière de logements, cela peut brider les initiatives des ménages, des institutions et des responsables locaux.

Il est pourtant possible de répondre à la nécessité de trouver des solutions de logement mieux adaptées sur le plan culturel: c'est par exemple ce qui a été fait dans le cadre du projet d'abris mené par la Fédération internationale au Sahel, après que des préoccupations ont été soulevées quant aux piètres résultats et au coût élevé des tentes et abris importés.

Les cultures en matière de construction évoluent en permanence. En particulier, à l'heure où la culture urbaine se substitue à la culture rurale, on passe de l'agriculture et d'une économie de subsistance à un système essentiellement fondé sur l'argent. Les cultures rurales sont elles aussi en transition.

Des catastrophes se produisent dans ce contexte de transition et peuvent accélérer l'urbanisation, l'adoption de nouveaux matériaux et l'évolution de la composition des ménages de la famille élargie vers la famille nucléaire. Une crise majeure peut aussi, par exemple, inciter les maçons à apporter des solutions aux points faibles des bâtiments.

Dans cette période de changement rapide, le risque existe de perdre des ressources, des compétences et des savoirs précieux, notamment lorsque des bâtiments traditionnels sont démolis. La culture locale en matière de construction peut s'en trouver affaiblie.

La période qui suit la survenue d'une catastrophe est essentielle pour définir ou redéfinir les cultures en matière de construction. C'est à ce moment-là qu'on se concentre sur les questions de construction : à l'issue du processus, les compétences traditionnelles peuvent être soit encouragées, soit rejetées.

Après une catastrophe, les organismes d'aide et les experts techniques comptent parmi les principaux participants au débat sur les cultures et les choix en matière de construction. Le rôle des professionnels extérieurs est généralement de corriger les défauts des technologies moins avancées. Cependant, si beaucoup de spécialistes quantifient les pertes, ils sont peu nombreux à étudier les bâtiments endommagés d'un point de vue qualitatif et moins encore à recueillir des données sur ceux qui ont le mieux résisté.

Il y a toutefois des exceptions, certains organismes étant parvenus à redonner vie à des savoirs locaux. Un exemple est la *quincha*, système traditionnel de panneaux légers en roseau, qui a été utilisée au Pérou par Practical Action pour construire à la fois des abris et des logements permanents à la suite de tremblements de terre.

Conclusion

Une catastrophe peut galvaniser la volonté politique et sociale de prendre des mesures pour améliorer la gestion de l'environnement.

Ceux qui critiquent les constructions traditionnelles pour des raisons écologiques ont tendance à négliger l'impact environnemental des matériaux modernes et leur bilan souvent mauvais dans le contexte des changements climatiques ; ils ne tiennent pas compte de l'efficacité énergétique relative ni de la possibilité d'augmenter la durée de vie des bâtiments en améliorant les techniques de construction.

Il importe que les programmes et les organismes d'aide extérieure aident la population à faire des choix éclairés concernant l'environnement bâti. Cela ne doit toutefois pas se faire aux dépens des critères culturels auxquels les bénéficiaires sont attachés, mais dont les observateurs extérieurs ne mesurent pas pleinement l'importance.

Le rôle crucial des femmes dans le relèvement en matière de logements

Ce sont avant tout les femmes qui font les frais d'un logement inadapté. Le lien entre les femmes et l'environnement bâti est important, notamment dans les cultures où le foyer reste le principal lieu où les femmes peuvent s'adonner à leurs pratiques sociales et culturelles.

La Fédération internationale reconnaît qu'il faut porter une attention particulière au potentiel d'action des femmes. Comment les organismes actifs dans le domaine des abris peuvent-ils faire en sorte qu'elles jouent un rôle positif et contribuent pleinement au relèvement en matière de logements ?

Dans bon nombre de cultures, les femmes exercent le contrôle sur leur foyer et peuvent le gérer de manière largement autonome. Elles participent aussi de nombreuses façons à la construction. Certaines ont pour responsabilité de préparer leur logement aux intempéries et de l'embellir.

Les femmes se sont révélées être des partenaires précieux des organismes humanitaires dans les situations de crise et pendant le processus de relèvement en matière de logements. Lorsqu'on construit un camp pour personnes déplacées, par exemple, il convient d'associer les femmes à la planification pour veiller à ce que les questions liées à l'intimité et à la sécurité soient traitées d'une façon culturellement acceptable.

Le relogement amorce un changement des pratiques culturelles lorsque les personnes concernées sont amenées à vivre dans des abris qui n'ont pas grand-chose, voire rien, de commun avec leur propre maison. Les femmes assument souvent un rôle majeur lorsqu'il s'agit d'éviter que les pratiques culturelles soient abandonnées sous la pression résultant de l'ajustement.

Après une catastrophe, on constate fréquemment que le logement passe de la sphère féminine ou domestique à la sphère masculine ou publique. Les organismes d'aide peuvent contrer cette tendance en confiant aux femmes des responsabilités spécifiques au sein d'organisations communautaires.

Les organismes voient souvent les catastrophes comme une occasion de réduire les disparités entre les sexes dans les pratiques locales. Ainsi, ils veillent par exemple à ce que les femmes signent des documents et aient accès au régime de la propriété conjointe. De plus, le microcrédit offre à de nombreuses femmes la possibilité de mieux se loger.

Pour résumer, les crises mettent à rude épreuve le rôle des femmes en tant que maîtresses de maison, car tant de choses en dépendent désormais. Il est donc d'autant plus important que les organismes d'aide s'efforcent de comprendre les considérations culturelles et d'y être attentifs. ■

Le chapitre 5 a été écrit par Greg Bankoff, professeur d'histoire moderne à l'Université de Hull ; Randolph Langenbach, analyste principal retraité de la Federal Emergency Management Agency (Agence fédérale de gestion des situations d'urgence des États-Unis) ; et Maggie Stephenson, consultante pour ONU-Habitat. L'encadré a été rédigé par Anna Wachtmeister, spécialiste indépendante en matière d'abris.



Santé publique culturellement adaptée : la catastrophe du VIH/sida et au-delà

Ce chapitre montre que des cultures différentes – c’est le cas de la santé publique «biomédicale» et de la médecine «traditionnelle» – ont une action réciproque. Il est important d’en tenir compte.

La relation entre catastrophes et santé est double. Tout d’abord, un événement grave, une crise sociale ou la guerre peuvent altérer les conditions de vie de telle manière qu’apparaissent des maladies, des traumatismes ou d’autres atteintes aiguës à la santé.

Par ailleurs, les maladies elles-mêmes peuvent conduire à des situations catastrophiques. C’est le cas du VIH/sida, par exemple. Du point de vue de la santé publique,

Promotion de la tolérance : une campagne contre la discrimination à l’égard des personnes vivant avec le VIH et le sida (PVVS) dans le sud de la Zambie.
© Fred Krüger

ces catastrophes sont complexes, car il faut engager un processus politique pour qu'elles soient reconnues comme telles.

Dans le cadre de l'action humanitaire et de santé publique, l'importance de notions désignées en termes vagues par « communautés », « action au niveau local » ou « résilience » est largement reconnue.

Il est essentiel pour l'action humanitaire de repérer les personnes qui sont, ou sont devenues, particulièrement vulnérables.

Dans son code de conduite, la Fédération internationale reconnaît les cultures, pratiques, savoirs et capacités locaux. Grâce à ses millions de volontaires, elle a intégré la sensibilité culturelle dans ses politiques et dans sa pratique, considérant ces éléments comme « ses yeux et ses oreilles », comme un système d'alerte précoce.

Les programmes d'aide humanitaire et de santé publique sont aussi des expressions culturelles.

La plupart des experts sont convaincus que la pandémie liée au VIH aurait pu être évitée si elle n'avait pas rencontré tant d'inaction et de stigmatisation. Alors que les taux d'infection par le VIH montaient en flèche dans certains pays, et que des pans de plus en plus grands de la population étaient directement touchés, nul ne pouvait douter que la pandémie était bien une véritable catastrophe.

La riposte au VIH au Botswana a pris la forme d'un programme national de thérapie antirétrovirale via le *Masa* (« aube nouvelle » en langue tswana). La stigmatisation et la discrimination à l'encontre des personnes porteuses du VIH font aujourd'hui largement partie du passé.

Ces dernières années, un nombre croissant de personnes, conscientes des avantages d'un traitement, se sont soumises à des tests de dépistage volontaire. Cependant, les personnes qui reconnaissent ouvertement qu'elles ont été infectées restent l'exception.

L'immense succès de cette intervention de santé a érodé la pertinence des groupes de soutien qui s'employaient à lutter contre les discriminations; la plupart ont été dissous; l'espace dédié à ceux qui se sentent encore victimes de discrimination a été perdu.

Les savoirs autochtones sont souvent présentés comme erronés ou mythiques. Ce chapitre se garde bien de faire la promotion de la médecine traditionnelle, mais il faut admettre que des pratiques diverses coexistent en matière de santé, qui peuvent quelquefois se télescoper. Dans la mesure où de nombreuses personnes font confiance à la médecine traditionnelle, il serait dommage de ne pas l'utiliser.

En ce qui concerne l'action de santé publique liée au sida, bien des guérisseurs se sont sentis traités avec condescendance et forcés d'emprunter des chemins détournés. Les messages portés par les agents de santé publique ne touchent plus nécessairement les guérisseurs et leurs clients, les malades peuvent être privés de traitements biomédicaux, et les démarches et concepts thérapeutiques qui ont cours chez les guérisseurs traditionnels peuvent rester lettre morte.

Même lorsqu'il n'y a pas d'antagonismes clairs, la culture reste un facteur important dans le domaine de la santé publique. Le degré d'observance de l'avis médical par les personnes vivant avec le VIH est crucial; il revêt une importance capitale pour assurer un suivi rapproché de l'observance du traitement.

Le système *Masa* du Botswana cherche à garantir l'observance du traitement par toutes sortes de mesures. L'observance doit être comprise comme obligatoire d'un point de vue

biomédical, mais aussi comme l'expression d'un processus culturel dont il faut tenir compte.

L'empathie et la sensibilité culturelle semblent s'évaporer à mesure que l'on atteint les plus hauts échelons de l'administration d'institutions actives dans la réduction des risques de catastrophe, et dans des contextes politiques et économiques. Les décisions sont prises sur la base d'agendas rigides et d'objectifs auxquels tous les employés doivent se plier, suivant ainsi la dynamique des très grandes administrations.

Les actions les plus concluantes dans les situations de catastrophe sont souvent celles qui s'appuient sur des systèmes existants plutôt que celles qui font venir des intervenants extérieurs. Clairement, il est essentiel de donner la parole aux agents de santé locaux dans leur organisation, ainsi qu'aux personnes directement confrontées à des menaces pour leur santé.

Des divergences d'interprétation sur ce que sont la santé et les interventions de santé peuvent faire que les plus vulnérables sont laissés pour compte. Le *Rapport sur la santé dans le monde 2008* a mis en lumière l'importance des valeurs des soins de santé primaires, définis pour la première fois en 1978 dans la Déclaration d'Alma Ata. Quels enseignements les institutions peuvent-elles en tirer ?

- Les problèmes de santé sont liés à la vie de tous les jours et aux cultures en tant que révélateurs de pratiques. Certaines mesures de santé publique ne seront pas acceptées de bon gré si elles vont à l'encontre d'interprétations bien établies.
- Des cultures existent aussi au sein des institutions de santé publique. Les compétences qui existent à la base doivent être transférées aux échelons supérieurs.
- Une réflexion doit être menée sur les facteurs culturels qui permettent de considérer un événement comme un risque ou une catastrophe.

Bon nombre des déterminants sociaux de la santé mis en évidence dans le cas du VIH/sida, liés à la culture et ayant des implications pour l'action de santé publique, sont couverts par la définition de la santé adoptée par l'OMS : « La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité » (et elle est profondément enracinée dans la culture).

L'appropriation au niveau local des actions de santé publique peut être accrue par le travail de terrain des agents de santé communautaires. Leur capacité de comprendre la langue et la culture de leurs patients ne fait aucun doute ; ils peuvent dès lors faire passer des messages compréhensibles.

Les interventions de santé continuent d'être largement conçues en fonction des normes et pratiques venues d'Occident ou des pays du Nord. Dans les situations de catastrophe, le stress mental, comme des sentiments de perte ou de deuil, n'est que trop souvent qualifié de trouble pathologique.

Il ne suffit pas d'admettre qu'il existe d'autres conceptions de la guérison et des soins. La dichotomie entre moderne et traditionnel entrave le succès en santé publique si ces notions restent cloisonnées ; les guérisseurs traditionnels jouent un rôle de premier plan pour les relier. Le pluralisme médical s'applique chaque fois que le vécu des personnes est dans une phase de transition et que des concepts de santé différents coexistent.

Les systèmes locaux de soins de santé comprennent parfois des pratiques nocives.

La pédagogie thérapeutique, la psychopathologie et la médecine palliative sont autant d'exemples où les sciences naturelles se sont ouvertes à une vie au-delà de la rationalité des mathématiques, de la chimie et de la physique. Cette rationalité est la plus évidente lorsqu'il est question de biosécurité, sujet de plus en plus associé aux systèmes de santé. Face au sentiment croissant d'une montée en puissance de la menace de maladies infectieuses à l'échelle mondiale, la discussion s'est transformée en un débat sur la sécurité humaine internationale. Les scénarios catastrophes servent à légitimer la priorité qui est donnée à la protection contre des agents pathogènes plutôt qu'à la définition d'une vision des soins de santé publique qui soit respectueuse des cultures.

Les programmes de santé publique reposent souvent sur des raisonnements privilégiant des approches et une efficacité de l'ordre du biomédical. Mais les questions relatives à la santé et à la guérison vont au plus profond de l'expérience humaine en ce qu'ils touchent à la souffrance, y compris dans le cas de la perte de proches et d'amis, et à la nécessité de prendre conscience de sa propre finitude. Cela touche à l'univers des émotions, du bien-être mental, des croyances et des suppositions collectives et privées.

C'est ici que sont soulevées des questions qui ne peuvent pas être tranchées sur la seule base de données scientifiques : il faut en appeler à des explications philosophiques, religieuses ou spirituelles. L'action de santé publique doit par conséquent :

- comprendre que les cultures constituent un maillage de pratiques qui interagissent, et parfois entrent en concurrence, les unes avec les autres ;
- reconnaître que les agences de santé publique s'engagent dans des contextes culturels très différents à des échelles très variables ;
- ne pas perdre de vue que les organisations ont leurs propres cultures de communication interne et de décision.

Une santé publique sensible aux facteurs culturels et capable d'introspection, à même d'intégrer ces complexités, peut faire la différence et garantir que des soins de santé de base et la gestion à long terme des catastrophes, comme la lutte contre le VIH/sida, se pérennisent.

Relier les principes d'orientation relatifs à la santé avec la culture

La définition universelle de la santé a contribué aux progrès enregistrés, par exemple, en ce qui concerne l'approvisionnement en eau de boisson ou la réduction sensible de la mortalité maternelle et infantile. Néanmoins, de nombreux défis restent à relever – mettre fin aux décès évitables liés à la pneumonie et aux maladies diarrhéiques chez les enfants, par exemple.

Vaincre la pneumonie et la diarrhée ne nécessite pas des avancées majeures. Les enfants meurent parce qu'ils n'ont pas accès à des soins de santé adéquats. Un tiers seulement des enfants souffrant de diarrhée ou de pneumonie reçoivent une thérapie ou un traitement par antibiotiques. La couverture universelle reste l'objectif de choix pour les politiques de santé dans le monde.

Le Plan d'action mondial intégré pour prévenir et combattre la pneumonie et la diarrhée dresse la liste des interventions clés permettant de prévenir et de combattre ces maladies. Il mentionne non seulement les établissements de santé, en tant que « plateformes de soins », mais aussi les familles, les écoles et autres institutions à objectif social. Tous sont inéluctablement reliés à des facteurs culturels, ou ils en sont l'expression.

Les résultats en matière de santé publique dépendent de l'existence de lignes directrices et de la définition de normes sanitaires autant que de réglementations relatives à la santé et à la sécurité. La formulation de normes et de réglementations – ce qui est « acceptable », « nécessaire », « obligatoire », ou « intolérable » – est elle aussi le reflet de pratiques culturelles. La sécurité sur les lieux de travail est un des nombreux domaines où les questions et les réglementations relatives à la santé sont un sujet de préoccupation croissant.

La prise de conscience de ces enjeux par le public n'a cessé de croître, parfois suite à des événements tragiques comme l'effondrement d'une fabrique de vêtements en 2013 au Bangladesh, où plus de 1 000 ouvrières et ouvriers ont perdu la vie. Un an plus tard, les survivants et les militants ont demandé de meilleures indemnités et une amélioration des conditions de travail.

Le cas du Bangladesh montre bien que la santé et la sécurité au travail ne sont plus laissées à l'arbitraire d'employeurs locaux, mais qu'elles relèvent de la responsabilité internationale dans un contexte de mondialisation. ■

Le chapitre 6 a été écrit par Fred Krüger, de l'Institut de géographie, Université d'Erlangen-Nuremberg (Allemagne), qui a aussi rédigé l'encadré, en collaboration avec Klaus Geiselhart, de l'Institut de géographie, Université d'Erlangen-Nuremberg, et Peter Schmitz, de l'Institut d'hygiène et de santé publique, Université de Bonn (Allemagne).



La culture au cœur de la réduction des risques

Ce chapitre montre que la culture peut à la fois représenter un défi pour la gestion des aléas naturels et étayer la réduction des risques de catastrophe. Il fournit des orientations sur la manière dont la culture devrait être intégrée dans la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets, en particulier dans le contexte des changements climatiques.

Les aléas ne deviennent des catastrophes que si des personnes vulnérables sont touchées. Le même ouragan peut frapper trois pays des Caraïbes, et avoir des effets différents dans chacun. L'intensité de son impact dépend de la vulnérabilité de la population.

Pour que les activités de réduction des risques de catastrophe soient efficaces, elles doivent venir à bout de la vulnérabilité. Aux facteurs politiques, économiques et sociaux, nous devons ajouter un *facteur culturel*, essentiel pour trois raisons :

- Les croyances des gens peuvent faire obstacle à la réduction des risques de catastrophe.
- La culture peut favoriser la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation à ces risques.
- La culture fait partie intégrante de la vie quotidienne.

Les petits États insulaires du Pacifique sont parmi les pays les plus vulnérables aux effets des changements climatiques. Le fragile secteur agricole du pays pâtit de la montée du niveau de la mer et des tempêtes. La Croix-Rouge du Samoa dirige un projet de potager en vue d'enseigner les meilleures pratiques agricoles aux communautés. Elle fournit aussi des graines, des engrais et des plantes.

© Benoit Matsha-Carpentier/IFRC

Ce rapport fait valoir que la culture est tout aussi pertinente dans le cadre de l'adaptation aux changements climatiques que dans celui de la réduction des risques de catastrophe car tous deux touchent à la perception que les gens ont des risques et aux comportements qu'ils adoptent en conséquence.

Les croyances spirituelles sont apparues il y a des milliers d'années dans les sociétés qui étaient à la merci d'aléas naturels pour lesquels il n'existait aucune explication scientifique; il serait surprenant qu'elles ne disent rien de notable sur les catastrophes.

Le fait qu'une catastrophe soit perçue comme un châtement n'empêche pas toujours les gens de bel et bien soutenir la préparation aux catastrophes, mais ils se montreraient probablement plus favorables à la réduction des risques de catastrophe si leurs propres croyances étaient reconnues.

Les organisations menant des activités de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques peuvent avoir du mal à reconnaître ces croyances en raison de leur propre culture. Elles opèrent principalement sur la base d'une démarche scientifique qui laisse difficilement la place aux différentes croyances.

Les aspects culturels de l'attitude des individus face aux risques semblent être en relation avec deux types de comportement. Premièrement, des comportements qui présentent peu d'avantages matériels sont intrinsèquement liés à l'accession à un état émotionnel satisfaisant. Deuxièmement, certains comportements face aux risques entraînent l'émergence de cultures qui permettent aux populations de préserver leurs moyens de subsistance dans des endroits dangereux, et d'accorder moins d'importance aux aléas extrêmes.

Les responsables de la gestion des catastrophes se demandent souvent pourquoi, même quand ils ont été informés de l'imminence d'un danger, tous les individus ne tentent pas de limiter ses effets au minimum. Mais chacun ne perçoit pas les risques de la même façon.

Dans certaines régions, les rapports de force sont intégrés dans la culture et modifient la conception du risque. Les deux cas les plus notables sont liés aux *différences de statut entre les hommes et les femmes* et à la limitation formelle des moyens de subsistance des individus (par exemple, dans un système de castes).

Les organisations doivent réfléchir sur leur culture interne et sur la manière dont elle interagit avec la culture des personnes qu'elles cherchent à aider, et en particulier :

- accepter que les gens puissent hiérarchiser les risques;
- ne pas partir du principe que l'unité règne dans les communautés où il faut intervenir;
- ne pas supposer que tout le monde a le même raisonnement et la même rationalité;
- reconnaître que les croyances des gens peuvent différer de celles de l'organisation.

De nombreuses organisations ont pris des dispositions pour intégrer les perceptions et les priorités locales dans leur travail; d'autres reconnaissent les cultures locales mais n'en tiennent pas pleinement compte dans la réduction des risques de catastrophe.

Voilà un autre élément clé de la culture des organisations: il est souvent difficile d'évaluer les causes de la vulnérabilité. Les organisations ont en outre développé une culture qui leur permet d'éviter de rechercher les véritables causes des problèmes. Les employés et les volontaires sont souvent conscients des croyances et des priorités sur lesquelles les populations fondent leurs moyens de subsistance, mais les échelons

supérieurs de l'administration de l'organisation le sont moins et tiennent compte de contraintes financières et logistiques, ainsi que des exigences des donateurs.

Voici quelques points généraux utiles pour tenir compte de la culture dans les activités de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques :

1. Comprendre la culture des personnes avec lesquelles l'organisation travaille.
2. De nombreux termes techniques liés à la réduction des risques de catastrophe et aux changements climatiques ont été créés en anglais et sont difficiles à traduire dans d'autres langues.
3. Reconnaître et comprendre les croyances des gens.
4. Certaines croyances toutefois ne peuvent pas être respectées, telles celles relatives aux mutilations génitales féminines.
5. Respecter l'émotion en tant que facteur.
6. Comprendre des priorités contradictoires.
7. Reconnaître la diversité.
8. Reconnaître que des compétences locales liées à la culture peuvent améliorer la réduction des risques de catastrophe.
9. Demander quelles croyances les gens nourrissent au sujet des risques ; et
10. À quoi les gens renonceraient en acceptant une démarche scientifique.
11. Quelles échelles temporelles les aléas impliquent-ils ?
12. Comment lier le processus humanitaire consécutif à une catastrophe à tout cela ?

La question des rapports de forces est l'une des plus importantes à comprendre, surtout dans les zones rurales où ils influent sur l'utilisation des actifs et des ressources. De nombreuses organisations ont adopté un concept organisationnel de culture *communautaire* et ainsi renforcé la notion selon laquelle les rapports de force n'ont pas d'importance au niveau local.

Mener des activités au niveau local n'est pas la seule façon d'aider les populations. Dans de nombreuses régions du monde, le moyen le plus efficace de réduire la pauvreté est de fournir des services sociaux de qualité, par exemple dans les domaines de la santé publique et de l'enseignement, par le biais d'une redistribution descendante.

Quel que soit le nombre d'organisations œuvrant au niveau local, il est impossible de fournir partout des services à base communautaire. Tous les villages et toutes les communautés du monde devront s'adapter aux changements climatiques, et il sera impossible aux ONG, à la Croix-Rouge et au Croissant-Rouge de parvenir à ce résultat par le biais d'activités à base communautaire. Pour définir des politiques « descendantes » efficaces, il est donc essentiel d'assurer au niveau national un soutien à la préparation aux catastrophes au niveau local, bien plus utile que les activités de réduction des risques de catastrophe menées à l'aveuglette par la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge et les ONG.

Dans le secteur du logement et de la construction, par exemple, ce n'est que récemment que les gens ont adapté les méthodes traditionnelles de construction pour bâtir des logements plus sûrs, et certaines organisations de réduction des risques de catastrophe y sont pour beaucoup. Cependant, les conséquences d'une catastrophe ébranlent

souvent la confiance dans les cultures de construction locales ; l'objectif devrait être de permettre aux personnes touchées de se relever en utilisant les capacités locales.

Dans le secteur de la santé, les organisations humanitaires doivent être prêtes à s'adapter aux conditions locales, et la médecine des catastrophes devrait être intégrée dans les services de sorte que les systèmes de soins de santé primaires puissent faire face à des situations extrêmes.

Conclusion

Le rapport souligne qu'il ne peut y avoir de réduction efficace des risques de catastrophe sans intégration d'une dimension culturelle – à la fois la culture individuelle et un réexamen de la culture des organisations concernées. Cela est d'autant plus important que les changements climatiques vont entraîner une augmentation du nombre de personnes vulnérables et une aggravation des aléas.

Les changements climatiques imposent de repenser totalement la réduction des risques de catastrophe ; là où ils font figure d'obstacles, les facteurs culturels prennent encore plus d'importance. Les cultures institutionnelles doivent évoluer pour surmonter de nouveaux défis. Mais les changements climatiques offrent aux organisations s'occupant de réduction des risques de catastrophe la possibilité de changer et de tirer des enseignements des facteurs culturels qui expliquent la manière dont le réchauffement climatique est géré ou nié dans les pays riches et dans certaines religions.

Système d'alerte aux tempêtes dans la région du lac Victoria – mélange de technologie et de culture

Environ 3,5 millions de personnes dépendent du lac Victoria, que se partagent l'Ouganda, la Tanzanie et le Kenya, et tirent leurs ressources de la pêche, des ferrys et du tourisme. À tout moment, plus de 100 000 personnes se trouvent sur le lac. Cependant, des tempêtes prennent les habitants au dépourvu. Cet aléa découle de l'interaction entre l'humidité et la chaleur tropicale des rives du lac, et les collines et montagnes environnantes. Il n'y pas de chiffres précis, mais on estime que ces tempêtes font jusqu'à 5 000 morts par an.

Quel rôle joue donc la culture ? Certains considèrent que le risque fait partie du métier et semblent accepter la mort, si c'est le prix à payer pour subvenir aux besoins de leur famille. Il a été suggéré que le sexe est un facteur et que les hommes pourraient être réticents à l'idée d'apprendre à nager ou d'utiliser des équipements de sûreté. Comment pourrait-on modifier de tels comportements en vue de sauver plus de vies ? Un système d'alerte ne fonctionnera pas tant qu'il ne modifiera pas le comportement des individus. Une organisation de sauvetage, le National Lake Rescue Institute, aujourd'hui connue sous le nom de Safe Waters Foundation Africa, est à l'œuvre depuis plus de dix ans.

Un projet pilote de service mobile d'alerte météo a été lancé en 2001 en Ouganda. À l'aide d'un système simple de feux de signalisation, les pêcheurs sont informés par SMS des conditions météorologiques : vertes, jaunes, orange ou rouges, le rouge signifiant qu'ils doivent faire en sorte d'éviter les vents violents ou les orages prévus. Ce service devrait être largement adopté en raison de la grande popularité des téléphones portables.

Les réalisateurs du projet ont reconnu que la technologie ne suffisait pas et qu'il fallait travailler sous tous les angles et comprendre la culture locale. Ils pourraient avoir trouvé un moyen d'associer la culture locale à la technologie moderne pour surmonter certaines barrières culturelles à la préparation aux catastrophes. La prochaine étape consiste à faire en sorte que le projet fonctionne sur tout le lac et dans les trois pays concernés. ■

Le chapitre 7 a été écrit par Terry Cannon, qui a aussi écrit l'encadré, ainsi que par Fred Krüger, Greg Bankoff et Lisa Schipper.

Les Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Humanité Né du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sous son aspect international et national, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Il tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Il favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples.

Impartialité Il ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes.

Neutralité Afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique.

Indépendance Le Mouvement est indépendant. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leur pays respectif, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement.

Volontariat Il est un mouvement de secours volontaire et désintéressé.

Unité Il ne peut y avoir qu'une seule Société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dans un même pays. Elle doit être ouverte à tous et étendre son action humanitaire au territoire entier.

Universalité Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au sein duquel toutes les Sociétés ont des droits égaux et le devoir de s'entraider, est universel.

La culture influence notre perception des risques et notre attitude à leur égard ; elle doit donc être au cœur des activités de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques. La culture englobe les croyances, les comportements, les traditions et les structures sociales des individus. La « culture » médicale de Johnson Ugede comprend des soins de santé à la fois « modernes » et « traditionnels ». Ce Nigérian de 62 ans combat les maux de tête et la fièvre à l'aide de plantes locales, mais dort sous une moustiquaire imprégnée d'insecticide pour se protéger des moustiques, et donc du paludisme.

© Benoit Matsha-Carpentier/IFRC

La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est le plus vaste réseau humanitaire de volontaires au monde, qui atteint 97 millions de personnes chaque année par le biais de ses 189 Sociétés nationales. Ensemble, nous œuvrons avant, pendant et après les catastrophes et les urgences sanitaires pour répondre aux besoins et améliorer les conditions d'existence des personnes vulnérables. Nous agissons de façon impartiale, sans distinction fondée sur la nationalité, la race, le sexe, les croyances religieuses, la classe ou les opinions politiques.

Guidés par la Stratégie 2020 – notre plan d'action collectif pour faire face aux défis humanitaires majeurs de la décennie – nous sommes déterminés à « sauver des vies et changer les mentalités ».

Nous tenons notre force de notre réseau de volontaires, du savoir-faire acquis dans les communautés, de notre indépendance et de notre neutralité. Nous nous employons à améliorer les normes humanitaires, en tant que partenaires du développement et en intervenant en cas de catastrophe. Nous persuadons les décideurs d'agir en toutes circonstances dans l'intérêt des personnes vulnérables. Ce faisant, nous rendons les communautés saines et sûres, réduisons les vulnérabilités, renforçons la résilience et encourageons une culture de paix dans le monde entier.

Contact:

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
17, chemin des Crêts
Case postale 303
CH-1211 Genève 19, Suisse

Téléphone: +41 22 730 4222

Téléfax: +41 22 730 0395

Courriel: secretariat@ifrc.org

Site internet: www.ifrc.org

Cette publication est un résumé de la version intégrale de *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2014* (disponible uniquement en anglais).

ISBN 978-92-9139-216-2



9 789291 392162

1280100 09/2014 F 1'500