



Personnes vivant dans une habitation construite sur pilotis, dans un bidonville de Manille. © Robin Hammond / Panos

PAS DE HASARD

Résilience et inégalités face au risque

Nous avons besoin d'une nouvelle approche en matière de lutte contre les risques et la pauvreté. Les risques augmentent plus rapidement que les mesures de lutte contre les risques. Nombre d'entre eux pèsent sur les personnes pauvres, et les femmes payent le plus lourd tribut. Dans de nombreuses régions essuyant crise après crise, les interventions des États et du secteur de l'aide internationale ne suffisent pas. L'espoir d'une vie prospère pour les femmes et les hommes les plus pauvres, malgré les chocs, les pressions et l'incertitude, passe par le renforcement de leur résilience. Mais cela exige également de partager les risques de manière plus équitable dans le monde et entre les sociétés. Il faudra pour cela un changement majeur dans le domaine du développement, qui s'est trop longtemps abstenu de s'attaquer à la question des risques, mais aussi et surtout de remettre en cause les inégalités qui exposent les personnes pauvres à des risques sans commune mesure avec ceux que rencontrent les plus riches.

AVANT-PROPOS

Le risque augmente de façon considérable : les prix alimentaires sont plus volatiles que jamais, le nombre de catastrophes d'origine climatique a triplé en 30 ans, le changement climatique s'est avéré être un facteur clé dans les catastrophes comme celle de la sécheresse dans la Corne de l'Afrique, le nombre de personnes exposé aux inondations a doublé depuis 1970, et 100 millions de personnes basculent dans la pauvreté chaque année parce qu'elles doivent faire face à des frais de santé.

Cette tournure des événements est très inquiétante. Une partie de la réponse a consisté à construire la résilience des populations aux chocs et aux pressions. Bien que ces efforts soient les bienvenus, il existe un réel danger que ce débat n'aboutisse pas à grand-chose pour les populations pauvres car l'approche adoptée jusqu'à présent est trop technique.

La réduction de la vulnérabilité ne peut être obtenue qu'en s'attaquant aux inégalités et au pouvoir. La richesse augmente, mais les inégalités aussi, et beaucoup de personnes sont mises à l'écart. Ce rapport montre clairement que la vulnérabilité au changement climatique, aux catastrophes naturelles, à l'insécurité, est plus importante dans les pays où les inégalités de revenus sont davantage présentes.

Les personnes pauvres sont beaucoup moins susceptibles de se sortir de la pauvreté et des situations de risque du fait des inégalités. Dans certains cas, le risque est déversé sur les personnes pauvres : les pays riches alimentent le changement climatique, mais les pays pauvres en subissent les conséquences ; les grandes entreprises font du profit sans considération pour les populations déplacées ou dont la vie s'en trouve perturbée ; les gouvernements soutiennent le développement économique sans soutenir dans un même temps la justice sociale et la durabilité ; et les lois sur la propriété ainsi que les systèmes de santé injustes signifient que les femmes ne peuvent réaliser tout leur potentiel.

Une solution clé consiste à redistribuer les risques. Les pays riches doivent prendre leurs responsabilités et payer les conséquences des risques qu'ils créent ailleurs. Les personnes pauvres ont besoin d'un meilleur accès aux processus de prise de décisions, et ont besoin d'être mieux protégées par le biais de meilleurs services, tels que la protection sociale et la santé, qui doivent être financés via une fiscalité plus progressive.

Les crises sapent, obstruent et empêchent le développement. Le coût économique et social des catastrophes monte en flèche et 1,5 million de personnes vivent dans des endroits si dangereux que chaque jour est une bataille pour eux. Le risque n'est donc pas qu'un problème humanitaire. Les projets de développement des gouvernements, du secteur de l'aide et de la communauté internationale par le biais des Objectifs du Millénaire pour le développement, doivent s'orienter vers la réduction des risques et des inégalités ainsi qu'appuyer la croissance. L'un sans l'autre ne fonctionnera pas.

La propre détermination des personnes à se sortir de la pauvreté devrait aller de pair avec notre engagement à redistribuer les risques et à construire l'égalité, en les aidant ainsi à s'épanouir et à prospérer, au lieu qu'ils tentent de s'en sortir et de survivre dans un monde où les risques sont accrus.

Son Excellence Ellen Johnson Sirleaf
Présidente de la République du Libéria

RÉSUMÉ

Partout dans le monde, des femmes et des hommes pauvres sont confrontés sans répit à une série de chocs et de pressions.

L'inégalité, dans toute son horreur, transforme les risques de ces chocs et de ces pressions en un flot croissant de souffrances inutiles et enlève des millions de personnes dans la crise et la pauvreté.

Les chocs systémiques, tels que les flambées des prix des denrées alimentaires et les catastrophes naturelles, de même que les pressions à long terme comme le changement climatique, la dégradation de l'environnement et les conflits chroniques, sapent la capacité des personnes à faire face. Or, ceux-ci se multiplient. Depuis 1970, le nombre de personnes exposées aux inondations et aux cyclones tropicaux a doublé.¹ Les dernières études climatiques indiquent qu'un réchauffement de la planète bien supérieur à 2 °C est de plus en plus probable, et que même un réchauffement de 2 °C aura des conséquences bien plus graves que prévu il y a encore seulement quelques années.² Ces dernières années ont vu le retour de la volatilité des prix des denrées alimentaires et des matières premières, et plus d'1,5 milliard de personnes vivent maintenant dans des pays confrontés à des cycles de violence récurrents.³

L'impact de ces chocs systémiques de plus en plus lourds exacerbe l'effet des épisodes marquants de la vie sur les revenus au niveau des foyers, comme le veuvage, les naissances ou les maladies inattendues, frappant surtout les femmes.

L'inégalité face aux risques

Les conséquences de ces chocs et de ces pressions sont marquées par l'inégalité. Les populations et les pays pauvres souffrent infiniment plus que les autres. En termes relatifs, l'impact financier des catastrophes est bien plus fort dans les pays en développement. L'Asie du Sud accuse des pertes dues aux inondations 15 fois supérieures (en pourcentage du PIB) à celles des pays de l'OCDE.

Les personnes les plus pauvres sont aussi les plus durement frappées, car elles n'ont pas accès à des programmes d'action sociale, de protection sociale ou d'assurance, et n'ont pas non plus de « bas de laine » pour faire face à une situation d'urgence.

Elles n'ont pas non plus le poids politique pour exiger des mesures de leur gouvernement, des sociétés privées ou de la communauté internationale pour y remédier. Du fait de leur exclusion politique, les personnes les plus pauvres sont les moins à même de faire valoir leurs droits.

L'inégalité est une composante indissociable des crises. La quasi-totalité de ceux qui sont marginalisés (à cause de leur caste, de leur couleur de peau, de leur classe, de leur âge, de leur aptitude ou de leur sexe) souffriront sans doute davantage des chocs que

97 % des personnes touchant de faibles revenus n'ont aucune couverture d'assurance,⁴ et 90 % des personnes travaillant dans les pays les moins développés n'ont aucune protection sociale,⁵ ce qui les rend particulièrement vulnérables aux risques majeurs ou aux chocs financiers.

Chaque année, 150 millions de personnes vivent une véritable catastrophe financière à cause des frais de santé.⁶

qui que ce soit d'autre. La discrimination endémique dont les femmes sont victimes (en matière d'éducation, de soins de santé, d'emploi et de contrôle de la propriété) les rend inévitablement plus vulnérables.

Des risques répercutés sur les pauvres

Les inégalités extrêmes en termes de richesse et de pouvoir régissent les dispositions nationales et internationales qui protègent les riches contre les risques, tout en transférant ces derniers sur les pauvres et les faibles.

Le pouvoir et la richesse permettent à certaines personnes, certaines entreprises et certains États d'atténuer les risques auxquels ils sont confrontés et de les répercuter de manière directe ou indirecte sur les personnes bien moins armées pour y faire face. À titre d'exemple, les sociétés de négoce de denrées alimentaires et les banques continuent de s'opposer à l'adoption de mesures qui pourraient pourtant aider les États à anticiper les crises alimentaires, avec des conséquences désastreuses sur les populations pauvres qui ont déjà du mal à se procurer ne serait-ce que les denrées de base.⁸ Les 11 % les plus riches de la population mondiale génèrent près de la moitié de toutes les émissions de carbone, mais souffrent bien moins des conséquences néfastes du changement climatique. Au niveau national, l'agriculture commerciale le long des cours d'eau dans les terres arides d'Éthiopie et du Kenya empêche les populations pastorales d'accéder à l'eau nécessaire à leur bétail, ce qui menace leurs moyens de subsistance.⁹

Une nouvelle approche de la lutte contre la pauvreté et de la prévention des risques

Les crises récentes, telles que la flambée mondiale des prix des denrées alimentaires de 2008, les inondations au Pakistan en 2010 et 2011 et les sécheresses récurrentes des dernières années dans la Corne de l'Afrique et la région du Sahel en Afrique de l'Ouest, ont été comme autant de sonnettes d'alarme.

Il ne fait désormais aucun doute que l'action des États et du secteur de l'aide ne protège pas suffisamment les plus vulnérables face aux inégalités structurelles et aux risques croissants. Ces problèmes ne sauraient être résolus en se contentant d'appliquer les principes de développement habituels.

Bien souvent, dans la pratique, tant les investissements des États que l'aide au développement ne parviennent pas à soutenir suffisamment les plus pauvres. Les aides des États soutiennent généralement l'industrie agroalimentaire plutôt que les petits agriculteurs, et les avantages ne se répercutent que rarement le long de la chaîne. De même, l'aide au développement ne tient pas suffisamment compte des chocs et des incertitudes pesant sur les personnes pauvres, et fait preuve de naïveté en partant du principe que le développement a lieu dans des environnements assez stables. Cela est loin d'être le cas : d'ici 2015, la moitié de la population vivant avec moins d'1,25 dollar par jour se trouvera

« J'avais bien repris le dessus et tout allait bien. C'est alors que [le typhon] Bopha a frappé. Et maintenant je suis complètement désœuvrée. »

Teresa Mainit, une mère de 39 ans dans le barangay de Tidman, Philippines⁷

dans des États fragiles ou touchés par un conflit,¹⁰ et des millions d'autres personnes payeront au prix fort des changements économiques et environnementaux mondiaux complètement hors de leur contrôle.

Une véritable résilience

Les femmes et les hommes ne devraient pas seulement être en mesure de faire face aux crises, mais être capables de faire valoir leurs droits de sorte à avoir de l'espoir pour l'avenir, à pouvoir choisir la manière dont ils entendent vivre leur vie, et à pouvoir s'adapter aux changements. Il ne faut pas se contenter d'aider les personnes à *survivre* à un choc après l'autre, mais bien chercher à les aider à *prosperer* malgré les chocs, les pressions et les incertitudes.

Si le renforcement de la résilience est maintenant à l'ordre du jour des États, des donateurs, des organisations d'aide et de la société civile, il faut aller au-delà des ajustements techniques stériles qui ont dominé les débats jusqu'à présent. Le renforcement des compétences et des capacités doit accompagner la lutte contre les sources profondes de la vulnérabilité des hommes et des femmes : l'inégalité et l'injustice. Cela implique de remettre en cause les institutions sociales, économiques et politiques assurant la sécurité à quelques-uns tout en exposant une multitude à la vulnérabilité, et de redistribuer le pouvoir et les richesses (et les risques, dans le même temps) afin de développer des modèles de risque sociétal partagé.

Des responsabilités nationales

Les États ont la responsabilité légale et politique de réduire les risques pour les personnes pauvres et de s'assurer que ces risques sont supportés de manière plus homogène par l'ensemble de la société. Cela peut notamment passer par la mise en place et le financement de systèmes réellement efficaces pour lutter contre les facteurs de risque et de vulnérabilité sous-jacents, et par l'élaboration de systèmes pour se préparer et répondre aux catastrophes, en offrant des options de moyens de subsistance garantissant un revenu vital, en assurant un accès égal aux services et à la participation politique dans la société, et en partageant les risques par le biais d'une assurance sociale.

Tout cela a un coût. Les États, soutenus au besoin par les donateurs, doivent recourir à un système fiscal progressif et à d'autres moyens (notamment la lutte contre la corruption) pour redistribuer réellement le risque au sein de leurs sociétés.

Une dimension internationale

Le renforcement de la résilience exige un changement de paradigme du développement plaçant les risques et les inégalités au centre des préoccupations. La part des efforts de développement déployés dans les contextes à risque doit augmenter. Les donateurs internationaux et les ONG doivent apporter un meilleur soutien aux pays frappés par des

« L'autonomisation des femmes est le début de la prise de conscience. Les femmes n'avaient pas leur voix au chapitre à l'époque de nos pères, mais aujourd'hui, elles se sont éveillées et elles sont acceptées dans les réunions [...] Elles proposent des solutions pratiques qui apportent des réponses aux problèmes de la communauté. »

Un éleveur de Katilu, Turkana, à propos de la manière dont les défis environnementaux ont influencé les rôles traditionnels¹¹

catastrophes et des conflits, notamment en impliquant davantage la société civile locale, et doivent davantage chercher à lutter contre ces deux fléaux.

Par ailleurs, après des années de discussions, il faudra enfin faire tomber pour de bon les barrières entre les approches humanitaires et de développement. Les réponses aux crises humanitaires et économiques doivent s'accompagner d'interventions promouvant le développement à long terme. Elles doivent abattre les obstacles institutionnels, tels que le manque de coopération entre les services et les mécanismes de financement obsolètes et rigides, afin d'améliorer les performances sur le terrain.

Les pays riches doivent également supporter leur part de risques afin d'en décharger les populations les plus pauvres dans le monde. Les pays développés, qui exportent les risques liés au changement climatique, doivent de toute urgence réduire leurs émissions et assurer un financement généreux pour aider les pays en développement à faire face aux conséquences du changement climatique.

Des solutions pour avancer

À l'instar de nombreuses autres organisations, Oxfam a initié un processus de renforcement de la résilience des personnes les plus vulnérables, celles-là mêmes dont les voix portent le moins. À cette fin, l'organisation pourra être amenée à revoir ses structures internes, sa culture et son état d'esprit. Elle cherche à optimiser ses programmes humanitaires et de développement, et à écouter et autonomiser davantage encore les communautés vulnérables.

Le présent document n'est pas une déclaration définitive sur la manière dont le concept de résilience peut entraîner un changement réel et durable, mais on peut espérer qu'il contribuera à cette évolution essentielle.

Recommandations

Les États doivent faire preuve de leadership en matière de renforcement de la résilience et de réduction des inégalités. Ils ont la responsabilité et la capacité d'intervenir à grande échelle. Le renforcement de la résilience et la réduction des inégalités doivent devenir des priorités nationales et faire partie intégrante des programmes nationaux de développement. La communauté internationale doit néanmoins apporter un soutien étendu et s'impliquer davantage dans les pays frappés par un conflit.

Les efforts de renforcement de la résilience doivent porter sur les inégalités, les pouvoirs et les droits. Les élites nationales et internationales usent de leur pouvoir sur les marchés, les États et les institutions pour réduire leur propre exposition aux risques. Ces derniers sont transférés aux populations pauvres, que ce soit directement ou par le biais d'institutions biaisées. Il est indispensable de s'attaquer aux causes structurelles des inégalités liées au genre et aux revenus, terreau de la vulnérabilité. Cela

« [La Village Savings and Loans Association] m'a aidée à me lancer dans le commerce de rue pour renflouer le budget alimentaire de la famille. Grâce à cette activité, j'ai des revenus pour payer l'éducation de mes enfants et pour couvrir d'autres besoins de la famille, et j'ai aidé mon mari à étendre son exploitation. Nous sommes plus heureux que jamais à la maison ... [et] mon mari m'implique dans les décisions concernant le foyer. »

Alima Saabri de Zambulugu,
Mamprusi est, Ghana, 2012¹²

« Sur le long terme, le développement est le facteur de renforcement de la résilience le plus efficace pour les plus vulnérables. »

Kristalina Georgieva,
Commissaire européen à l'aide humanitaire¹³

implique notamment de :

- partager les risques sur l'ensemble des sociétés, par le biais de systèmes d'assurance sociale et d'autres actions s'adressant aux groupes défavorisés nécessitant plus de soutien et de services, ne serait-ce que pour leur offrir les mêmes opportunités ;
- mettre en place des institutions en faveur des plus pauvres à tous les niveaux, représentant ou répondant aux besoins et aux capacités des plus vulnérables ;
- permettre aux femmes et aux hommes d'affirmer leurs droits et de demander des comptes aux détenteurs du pouvoir en participant à la prise de décisions à tous les échelons ;
- fournir des services de base essentiels de santé et d'éducation gratuits, ainsi qu'une protection sociale ;
- trouver les ressources pour financer cela par le biais de régimes fiscaux progressifs et de la lutte contre la corruption.

Les actions de développement doivent intégrer les risques.

L'identification, l'analyse et la gestion des risques doivent être des composantes essentielles du développement. Les chocs peuvent précipiter des populations dans la pauvreté et les y maintenir. Le fait de prévenir l'effondrement dans la crise et la pauvreté est une approche rentable.

- Les États doivent intégrer la réduction des risques dans leurs programmes nationaux de développement et à travers les différents services et ministères.
- Les organisations internationales doivent cibler directement les risques pour les personnes pauvres dans leurs programmes, plutôt que de traiter les chocs et les pressions comme des facteurs externes.
- Les priorités géographiques doivent changer de sorte à renforcer la part des efforts de développement déployés dans les contextes à risque.

Une réforme institutionnelle est nécessaire. Les donateurs internationaux, les agences des Nations unies et les ONG doivent passer des paroles aux actes en matière de renforcement de la résilience, avec des actions durables pour abattre les obstacles institutionnels entre aide humanitaire et développement. Les équipes éparses doivent être remplacées par une planification, des stratégies et des programmes conjoints, intégrés et interconnectés. Les donateurs doivent pour leur part assurer un financement souple sur le long terme.

Les cadres internationaux doivent soutenir la réduction des risques avec un ensemble de mesures :

- Tous les États doivent s'assurer que le risque et la résilience se reflètent dans le cadre de développement après 2015, y compris avec un nouvel objectif concernant les risques, ainsi qu'un cadre d'action de Hyogo renforcé.

- Les pays développés doivent de toute urgence réduire leurs émissions afin de maintenir le réchauffement climatique en deçà des 2 °C. Ils doivent également veiller à consacrer à l'adaptation au moins la moitié des 100 milliards de dollars (par an d'ici 2020) engagés à Copenhague pour le financement sur le climat.
- Les donateurs doivent financer le « Fonds mondial pour la protection sociale » proposé.

NOTE

- ¹ UNISDR (2011), « Global Assessment Report », p. 32.
- ² Banque mondiale (2012), « Turn Down the Heat. Why a 4°C Warmer World Must be Avoided », novembre 2012, http://climatechange.worldbank.org/sites/default/files/Turn_Down_the_heat_Why_a_4_degree_centrigrade_warmer_world_must_be_avoided.pdf ; Kevin Anderson et Alice Bows (2010), « Beyond “dangerous” climate change: emission scenarios for a new world », Philosophical Transactions of the Royal Society, 29 novembre 2010 ; <http://rsta.royalsocietypublishing.org/content/369/1934/20.full.pdf+html>
- ³ Banque mondiale, Fiche thématique. http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/OPCS_FCS_IB_FINAL.pdf
- ⁴ Swiss Re (2010), « Microassurance – couverture des risques pour 4 milliards de personnes ». Sigma N° 6/2010, http://media.swissre.com/documents/sigma6_2010_fr.pdf. Swiss Re estime que quatre milliards de personnes vivant avec moins de 4 dollars par jour pourraient bénéficier de la microassurance pour couvrir leurs pertes en cas de risque majeur ou de choc financier. La pénétration de la microassurance est actuellement de 2 à 3 % du marché potentiel.
- ⁵ <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-protection/lang--fr/index.htm>
- ⁶ OMS (2010), « Rapport sur la santé dans le monde 2010 : Le financement des systèmes de santé : le chemin vers une couverture universelle ». Chapitre 1. <http://www.who.int/whr/2010/fr/index.html>
- ⁷ <http://policy-practice.oxfam.org.uk/blog/2012/12/typhoon-bopha-blow-to-philippine-seaweed-farmers>
- ⁸ Murphy et al. (2012), « Cereal Secrets: The world's largest grain traders and global agriculture », rapport de recherche d'Oxfam. <http://www.oxfam.org/en/grow/policy/cereal-secrets-worlds-largest-grain-traders-global-agriculture>
- ⁹ Fiona Flintan (2011), « Summary Brief: The causes, processes and impacts of land fragmentation in the rangelands of Ethiopia, Kenya and Uganda », REGLAP. <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=24288>
- ¹⁰ Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (2013), « Ensuring Fragile States are Not Left Behind: 2013 factsheet on resource flows in fragile states », p. 1. <http://www.oecd.org/dac/incaf/factsheet%202013%20resource%20flows%20final.pdf>
- ¹¹ « Customary Governance Structures and Adaptive Capacity to Climate Change: Learning from the case of women pastoralists in Turkana, Kenya », Sarah Standley, 23 mars 2012, non publié.
- ¹² CARE (2013), « JotoAfrika – Adapting to Climate Change in Africa: Community Based Adaptation – Experiences from Africa ». <http://www.careinternational.org.uk/research-centre/climate-change/249-jotoafrika-adapting-to-climate-change-in-africa-community-based-adaptation-experiences-from-africa>
- ¹³ « Addressing the Root Causes of Humanitarian Crises: How the international community can help build resilience in the Sahel ». Discours de Kristalina Georgieva, Commissaire européen à la coopération internationale, à l'aide humanitaire et à la réaction aux crises. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-922_en.htm

© Oxfam International mai 2013

Ce document a été rédigé par Debbie Hillier et Gina E. Castillo. Oxfam remercie Maya Mailer, David Waskow, Catriona Saker ainsi que de nombreuses autres personnes de l'organisation pour leur assistance dans sa réalisation. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter advocacy@oxfaminternational.org

Ce document est soumis aux droits d'auteur mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : policyandpractice@oxfam.org.uk. Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-1-78077-310-0 en mai 2013. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 17 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans 92 pays à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté.

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australie (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be)
Oxfam Canada (www.oxfam.ca)
Oxfam France (www.oxfamfrance.org)
Oxfam Allemagne (www.oxfam.de)
Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam Inde (www.oxfamindia.org)
Intermon Oxfam Espagne (www.intermonoxfam.org)
Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Japon (www.oxfam.jp)
Oxfam Mexique (www.oxfammexico.org)
Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz)
Novib Oxfam Pays-Bas (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Pour de plus amples informations, veuillez contacter les différents affiliés ou visiter www.oxfam.org. Courriel : advocacy@oxfaminternational.org

www.oxfam.org

