



Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine

100-1 | 2012
Montagne, marginalité et catastrophe

Risque extensif et risque quotidien dans le Chaco bolivien : sources de crise et catastrophe

Lilian R. Reyes Pando et Allan Lavell



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rga/1666>

DOI : 10.4000/rga.1666

ISSN : 1760-7426

Éditeur

Association pour la diffusion de la recherche alpine

Référence électronique

Lilian R. Reyes Pando et Allan Lavell, « Risque extensif et risque quotidien dans le Chaco bolivien : sources de crise et catastrophe », *Revue de Géographie Alpine | Journal of Alpine Research* [En ligne], 100-1 | 2012, mis en ligne le 17 avril 2012, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rga/1666> ; DOI : 10.4000/rga.1666

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.



La *Revue de Géographie Alpine* est mise à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Risque extensif et risque quotidien dans le Chaco bolivien : sources de crise et catastrophe

Lilian R. Reyes Pando et Allan Lavell

NOTE DE L'ÉDITEUR

Cet article introduit le concept de risque extensif, suggéré par un rapport majeur de l'ONU en 2009. Il est encore rarissime dans la littérature scientifique française. Il s'oppose à ce que les francophones désignent par le terme de « risque majeur », et désigne les risques associés à des phénomènes de faible magnitude, mais fréquents.

Traduction : Anaïs Perrillat-Collomb

NOTE DE L'AUTEUR

Les points de vue exprimés ici constituent ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires, ni celui du Programme de Développement des Nations Unies.

- 1 Les écosystèmes de montagnes présentent des conditions physiques particulièrement difficiles. Les sociétés qui dépendent de ces écosystèmes sont forcées de développer des processus complexes et exhaustifs d'adaptation à de tels milieux. Ces processus ne se réfèrent pas seulement aux aspects physiques et spatiaux, mais, de manière plus générale, à l'ordre social des communautés. Ils semblent particulièrement liés aux temporalités et au rythme du processus de construction de l'ordre social.
- 2 Le cas des risques et catastrophes corrélés à la sécheresse et au gel dans la région rurale de piémont du Chaco bolivien autorise différentes interprétations de la manière dont les

« risques extensifs de catastrophe » (UNISDR, 2011) se manifestent comme la prolongation d'un risque chronique et quotidien (Hewitt, 1983, 1996, 1997 ; Sen, 1983). Cette prolongation du risque quotidien au risque extensif de catastrophe est utilisée pour éclairer l'explication de la crise humanitaire vécue dans le Chaco, entre 2009 et 2011. Elle sera également utilisée pour l'analyse du contenu et des défaillances des types de réponses à cette crise.

Cadre conceptuel

- 3 La compréhension de la catastrophe du Chaco nécessite un examen attentif des relations existantes entre le processus de construction du risque de catastrophe en tant que tel, et la complexité des défis du développement dans les écosystèmes montagnards, où des communautés défavorisées font face à des conditions sociales, politiques et environnementales très spécifiques.
- 4 Dans ce contexte, le modèle de progression de la vulnérabilité proposé par Wisner *et al.* (2004), ainsi que le travail de conceptualisation précurseur de Hewitt (1983) sur le risque de catastrophe, en tant que prolongement du risque quotidien et de la normalité, sont deux références théoriques majeures.
- 5 Les facteurs de risque quotidien reflètent le « mal-développement ». Ils sont associés à la manière dont le « développement » concentre la richesse et le pouvoir, et dont il prédispose régulièrement les populations à faire face à des menaces de natures physiques/matérielle, sociale ou psychologique. Ces menaces, telles le chômage, l'insécurité alimentaire, les maladies et la violence sociale et individuelle, empêchent les individus d'atteindre un état de bien-être.
- 6 L'existence de ces conditions, qui ne touchent pas seulement les individus pauvres (bien que les répercussions majeures et les plus graves soient particulièrement ressenties par ce groupe de population), attestent que la pauvreté se traduit souvent en terme de danger, de vulnérabilité et de risque de catastrophe (Lavell, 2007, p. 16).
- 7 La notion de « continuum du risque » est un deuxième aspect central dans l'analyse développée ici (Lavell, 2003). Cette notion pose, en principe, trois catégories majeures et corrélées au risque de catastrophe. D'abord, le risque initial ou structurel, qui préexiste à n'importe quel événement susceptible de déclencher une catastrophe et se matérialise en catastrophe une fois que l'événement se produit. Ensuite, le risque dérivé, ou risque contingent, qui comprend les conditions de risque spécifiques survenant, souvent assez soudainement, sous l'impact d'un événement physique destructeur pour la société. Parmi les exemples de cette catégorie, on peut citer les maladies, la malnutrition, le manque d'accès à l'eau potable, etc. Enfin, le risque futur ou risque reconstruit, qui peut dériver d'une reconstruction inadéquate et de mesures de récupération mal conçues. Le risque reconstruit fera partie des futurs risques initiaux ou structurels. Cette classification des risques en trois catégories reste, évidemment, un dispositif heuristique et pédagogique.
- 8 Le cadre temporel et la distribution géographique des relations conflictuelles ou harmonieuses entre les communautés et les écosystèmes sont perçus comme étant déterminants dans la progression de la vulnérabilité (Wisner *et al.*, 2004). Ils demeurent tout aussi importants, étant donné la manière dont les aléas socio-naturels constituent des facteurs fondamentaux dans l'évolution des risques initiaux ou structurels, et dans leur transformation en risques contingents ou dérivés, et en risques futurs. Les aléas

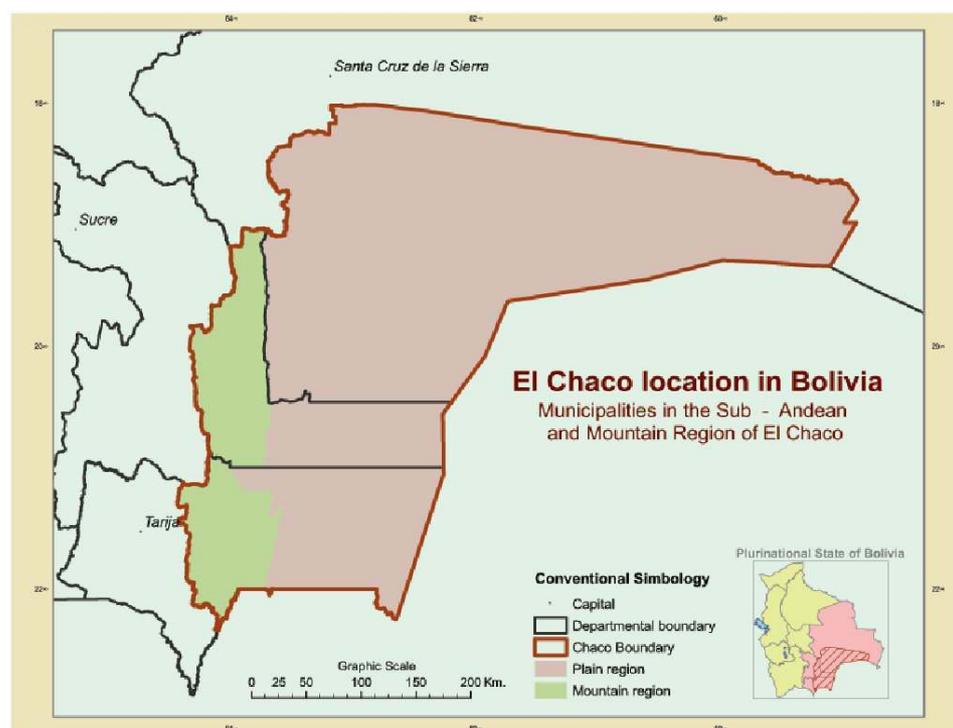
socio-naturels correspondent aux menaces latentes associées à l'occurrence probable d'un aléa naturel, dont l'existence, l'intensité et la récurrence sont des processus liés à la dégradation environnementale et/ou à l'intervention humaine sur les écosystèmes (Lavell, 1996, 2003, 2007). En conséquence, le cadre temporel ne devrait pas être sous-estimé lorsqu'il s'agit de comprendre le succès ou l'échec des mécanismes de gestion des risques de catastrophe correctifs, prospectifs et compensatoires (Lavell, 1996, 1999, 2003 ; UNISDR, 2011).

Sécheresse, gel et crise humanitaire dans le Chaco

- 9 Le Chaco sud-américain couvre environ un million de kilomètres carrés répartis sur quatre pays (la Bolivie, le Paraguay, l'Argentine et le Brésil). En Bolivie, le Chaco s'étend sur 127 000 km² et trois départements : Chuquisaca, Santa Cruz et Tarija, couvrant ainsi dix-sept municipalités (Figure 1). Dix d'entre elles correspondent aux zones de contreforts sub-andins, ce qui représente 60% de la population du Chaco vivant sur des pentes raides ou sur des terrains très fragmentés et abrupts.

Figure 1. Localisation du Chaco bolivien

Source : Jorge Espinoza



- 10 La majeure partie de cette région du Chaco est caractérisée par un climat doux et semi-aride. La moyenne des précipitations s'échelonne entre 600 et 1 200 mm/an, avec une forte variation de la disponibilité en eau et une aggravation de la dégradation des sols.
- 11 La population du Chaco vivant dans la zone montagneuse est majoritairement rurale et dispersée, avec une densité de population moyenne de 1,6 habitant/km². Elle est également assez isolée du reste du pays. Parmi les 17 municipalités que compte le Chaco,

trois sont considérées dans le présent article. Celles-ci sont localisées dans les zones sub-andines majoritairement montagneuses de Huacareta (Chuquisaca), Caraparí et Entre Ríos (Tarija).

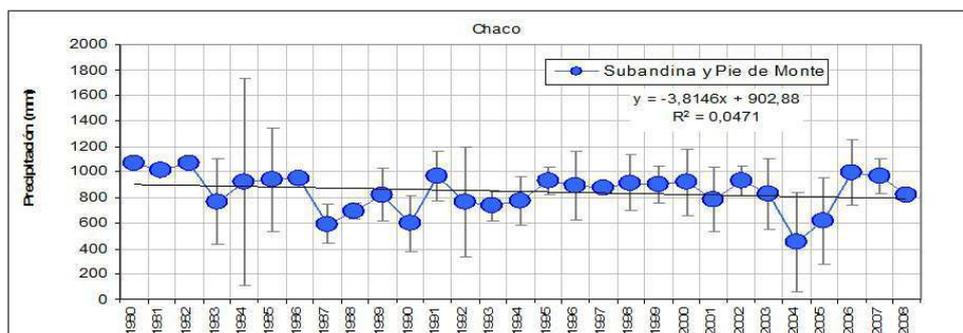
- 12 En dépit des revenus considérables engendrés par les exploitations de gaz et de pétrole dans la région, et des profits en résultant, les pourcentages de population vivant dans des conditions extrêmes de pauvreté, au sein des trois municipalités, sont respectivement de 82%, 51%, et 43%, avec des taux de mortalité infantile fluctuant entre 64 et 72 pour 1000 .
- 13 Parmi les différents groupes ethniques du Chaco, la population Guarani est majoritaire. Une économie de subsistance, basée sur la production de maïs pour la consommation domestique, prédomine au côté d'activités agricoles de moindre importance. Le secteur agricole est fortement dépendant des conditions pédologiques et climatiques.
- 14 La population autochtone Guarani a dû développer des stratégies particulières afin de faire face à des crises successives liées au manque de ressources pour satisfaire ses besoins alimentaires de base, ses besoins en eau ainsi que l'assainissement. Parmi les adaptations spontanées mises en œuvre par la population, il existe des migrations saisonnières ou permanentes visant à rechercher des sources d'emplois salariés dans l'agriculture et dans les centres urbains, la location et la vente de biens (de terre ou de bétail). Une autre stratégie repose sur la reconfiguration des rôles et des fonctions au sein des familles et des communautés. Par exemple, les enfants sont enlevés de l'école pour assurer le transport de l'eau.

La terre et l'eau : des ressources naturelles aux aléas socio-naturels

- 15 Les conditions biophysiques de la région sub-andine du Chaco forment un écosystème très fragile, caractérisé par des pentes fortes à modérées et arides, principalement sableuses, avec un sol perméable, pauvre en nutriments. Le sol est par ailleurs affecté par la disponibilité en eau de pluie, variant en fonction des saisons, et par les aquifères salins, qui, lorsqu'ils sont utilisés, polluent les couches arables des sols affectés aux cultures. Les agents contaminants proviennent également des extractions minières dans le bassin supérieur. Ces conditions expliquent (Figures 2 et 3) dans une large mesure pourquoi, malgré la présence importante de ressources hydriques dans la région des contreforts sub-andins, dans les plaines, les conditions liées aux activités agricoles restent critiques (MDRyT, 2010).

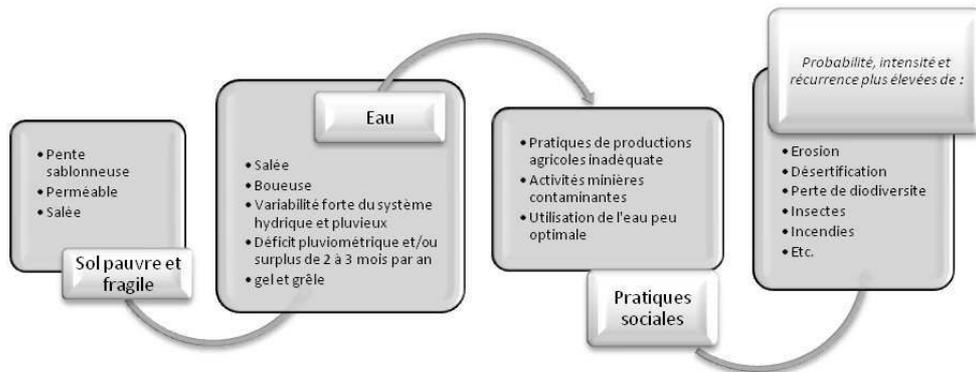
Figure 2. Historique des précipitations dans la zone sub-andine et dans les contreforts du Chaco

SOURCE : COMITÉ NACIONAL DE REDUCCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE DESASTRES (2010)



- 16 D'autre part, la fragilité des forêts de terres sèches, à faible potentiel de régénération, constitue une menace pour l'écosystème alors enclin aux incendies, d'autant plus avec la présence de zones d'exploitation pétrolière ou minière.

Figure 3. La construction d'un territoire multi-aléas



La progression de la vulnérabilité : des causes sous-jacentes aux conditions d'insécurité (tableau 1 et figure 4)

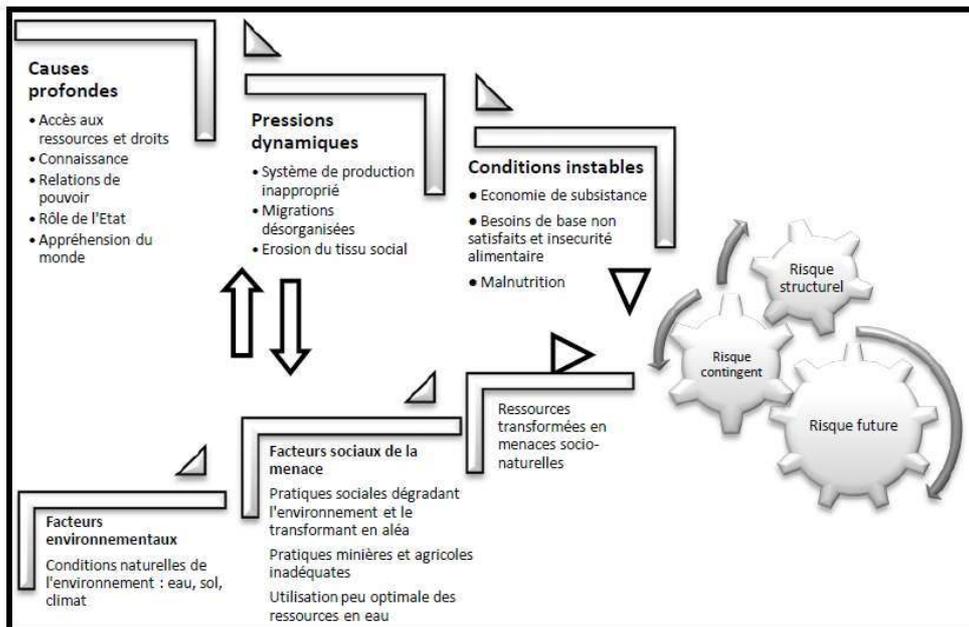
- 17 Les conditions susmentionnées sont renforcées par des processus historiques et sociaux, expliquant l'état actuel de la terre. Parmi ceux-ci, les plus importants sont (MPD, 2006 ; MDRyT, 2010) :
- Le processus, conflictuel, de colonisation et de construction nationale, par lequel les intérêts dominants de la République émergente ont eu la priorité sur les logiques territoriales du Guarani. Ce processus de colonisation a détruit les anciennes structures économiques et sociales du peuple indigène et a divisé la société, les hispaniques qui détiennent le pouvoir figurant au sommet et les indigènes en bas de l'échelle sociale.
 - La mise en place et la consolidation au cours du dernier siècle de centres de populations basés sur le commerce, établis afin d'attirer la population et ayant conduit à un déracinement graduel de la population indigène.
 - Les migrations économiques de l'Ouest vers le Chaco, et de l'Est vers les récoltes de canne à sucre en Argentine au XIX^e siècle et à Santa Cruz, en Bolivie, au XX^e siècle. Ceci a entraîné une diminution de la capacité agricole, due à l'absence d'une main d'œuvre jeune dans les communautés.
 - L'investissement dans les hydrocarbures, nécessitant d'importants capitaux, dont l'impact sur la création d'emploi est resté insignifiant. Les profits, distribués par département, n'ont pas apporté de bénéfices directs à la population rurale.
 - La relation entre les populations rurales autochtones et l'État sont fortement conditionnées par les revendications politiques des populations indigènes, particulièrement à l'égard de la terre et du territoire. Cependant, il n'y a toujours pas d'attention particulière portée à ces questions, ni de propositions de résolution des problèmes de production communautaire. Ceci a accentué les pratiques de production inappropriées comme le surpâturage ou le pâturage incontrôlé, qui contribuent à l'aggravation des conditions environnementales susceptibles de soutenir la production au-delà d'une agriculture de subsistance.

- La recherche formelle et participative visant à favoriser une gestion du territoire appropriée, pertinente et socialement adaptée, a suscité quelques efforts isolés, mais, malheureusement, sans impact réel.

Tableau 1. Progression de la vulnérabilité

| |
|---|
| Causes profondes |
| <p>Le système dominant de propriété et de contrôle des ressources naturelles, particulièrement la terre et l'eau</p> <p>Conception et fonctionnement de l'État comme entité régulatrice. Les processus de production sont exclus des programmes publics et sont de l'ordre des initiatives privées.</p> <p>Accès restreint à l'information et à la connaissance</p> <p>Refus d'accepter l'existence de différents concepts liés au territoire</p> |
| Pressions dynamiques |
| <p>Conflits en matière d'aménagement et d'organisation du territoire</p> <p>Schémas culturels et de production inadéquats</p> <p>Dysfonctionnement dans la gouvernance de l'aménagement du territoire : les services de santé et d'éducation sont déconnectés des services d'aménagement du territoire et du système traditionnel de prise de décision du peuple Guarani</p> <p>Processus migratoires désorganisés</p> |
| Conditions instables |
| <p>Superpositions et déséquilibres entre les structures administratives de l'État et les mécanismes de gouvernance des communautés rurales et autochtones</p> <p>Distribution des ressources et des savoirs-faire biaisée</p> <p>Absence de légitimité des décisions de l'État d'une perspective « normale »</p> <p>Liens sociaux et forces de production affaiblies</p> <p>Processus d'érosion dus à des pratiques inadéquates qui se traduisent par un recul des terres arables</p> <p>Pauvreté et besoins élémentaires non satisfaits</p> <p>Absence d'alternatives et de techniques pour la collecte et la gestion de l'eau</p> |

Figure 4. Corrélation entre la progression de la vulnérabilité et la construction des aléas socio-naturels



La catastrophe

- 18 Au cours des dernières années, la diminution de la production et du bien-être ont évolué en crises plus ou moins importantes. La plupart ont été surmontées de manière endogène par des mesures individuelles et communautaires. Cependant, entre 2009 et 2011 a eu lieu une crise humanitaire majeure, nécessitant des actions nouvelles ou exceptionnelles pour éviter les pertes humaines.
- 19 Résultant des effets de La Niña entre octobre 2009 et août 2011, une réduction et une concentration des précipitations moyennes ont été rapportées dans différentes régions du pays. Des chutes soudaines de températures ont également eu lieu pendant l'hiver, dans le Chaco et dans d'autres régions, créant des problèmes d'accès à la nourriture. Les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des habitants furent compromis. L'accès à une eau propre à la consommation et à une hygiène de base devint limité. Des problèmes d'hygiène et de santé se répandirent, particulièrement auprès des communautés éloignées des centres les plus densément peuplés.
- 20 Les premières alertes, étant donné l'impact des déficits pluviométriques et des basses températures sur les cultures et sur l'élevage, ont été lancées par l'Assemblée du Peuple Guarani et par la presse en 2009. Par ailleurs, la rareté des précipitations dans la région en février a éveillé l'intérêt public pour la région pendant quelque temps. Malheureusement, la saison pluvieuse de 2010 a également été irrégulière, plus brève que d'habitude et concentrée sur quelques jours entre février et mars. Cela n'a certainement pas été suffisant pour réapprovisionner les ressources hydriques nécessaires aux communautés les plus pauvres, afin d'assurer leur subsistance et leur survie

Contextes du risque et de la catastrophe extensive : acteurs, processus et outils pour l'évaluation et la prise de décision ?

- 21 En Avril 2010, le *Ministry of Rural Développement and Land*, épaulé par un certain nombre d'agences et d'organisations internationales, a tenté d'évaluer les impacts de cette situation et les besoins qu'elle a fait naître, dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la production agricole, de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène. Les résultats de ces évaluations ont aidé les analystes des agences à réfléchir plus précisément sur les aspects théoriques et techniques, étroitement liés à la relation entre écosystèmes, marginalisation et risque extensif.
- 22 Les processus mis en œuvre afin d'obtenir et d'analyser l'information, de prendre des décisions nécessaires, ont amené de nouvelles questions. Celles-ci concernent, d'une part la manière de conceptualiser et de gérer les scénarios de risques associés à des événements extensifs, et d'autre part le rôle des acteurs locaux et extérieurs (c'est-à-dire les parties prenantes publiques, départementale et nationale, ou non publiques, telles que les organisations internationales) dans la promotion de la connaissance des processus de gestion qui pourraient soutenir des stratégies d'interventions appropriées. Faire avec des communautés, des écosystèmes et des territoires marginalisés, physiquement isolés, déconnectés des structures formelles de l'État et des centres de contrôle ayant peu de sources alternatives de subsistance pose des questions d'importance si l'on envisage des risques extensifs de catastrophe. Dans un tel contexte, il était évident que les méthodes plus traditionnelles de collecte et d'analyse d'informations sur les catastrophes associées à un phénomène soudain (séismes ou glissements de terrain) n'étaient pas adaptées.
- 23 Le processus d'évaluation des dommages et des besoins dans la région du Chaco, en avril 2010, a mobilisé plus de vingt équipes, qui utilisèrent un questionnaire destiné aux autorités et aux personnes ressources de la région – autorités départementales, municipales ou émanant des communautés. Les analystes ont utilisé une méthode de collecte d'informations portant sur les thématiques de la sécurité alimentaire, de l'agriculture, du bétail, de la santé et de l'éducation.
- 24 L'ensemble de ces procédures a été conçu pour être utilisé par des acteurs extérieurs, nationaux ou internationaux, non directement liés à la gestion locale ou aux décisions concernant la production, mais capables de mettre en œuvre une série de mesures d'aide humanitaire à grande échelle. Les inspections furent prévues principalement pour rassembler les preuves de changements substantiels survenus en termes de sécurité humaine. Elles ont consisté en premier lieu à identifier la diminution de précipitations comme étant l'événement déclencheur. En suivant ce principe comme guide, l'évaluation des dégâts et des besoins a tendu à distinguer les effets de la sécheresse en tant que telle, et les effets des conditions chroniques de pénurie ou de pauvreté, éprouvées de manière persistante dans le territoire. Elles ont attiré l'attention sur les impacts du prétendu « événement défavorable », et non pas sur ses causes. Si les changements dans le niveau de bien-être avaient pu être clairement attribués à l'événement défavorable, alors il aurait été envisageable pour les acteurs extérieurs de mobiliser des ressources d'urgence. Dans le cas contraire, les mécanismes habituels du développement devaient être mobilisés, via les canaux « habituels » de la planification et de l'investissement de l'État, que ce dernier aurait fini par apporter, même avec retard.

- 25 Cette méthode s'est avérée réellement difficile à mettre en pratique, dans la mesure où l'évaluation a été réalisée avant et/ou pendant (selon la zone d'analyse) une évidente aggravation des conditions de base de la sécurité humaine qui devait être mesurée. Il devenait donc quasiment impossible de déclarer l'événement « catastrophe naturelle », c'est-à-dire de le définir comme une crise humanitaire directement associée au déficit pluviométrique ou aux basses températures enregistrées pendant l'hiver. Par ailleurs, les températures glaciales eurent des variations et un impact encore plus diffus dans les microrégions affectées.
- 26 La méthodologie de gestion des connaissances a été étayée par des concepts ou des notions qui supposent la possibilité de distinguer un état d'urgence ou de catastrophe d'un état normal, stable, des circonstances liées au mal-développement. La méthode s'appuyait sur un concept cyclique de gestion des catastrophes avant, pendant et après l'impact d'un événement nuisible, et à « l'interruption de la normalité ». Ces notions peuvent être justifiées lorsqu'il s'agit de traiter avec les acteurs extérieurs, étant donné qu'ils ont généralement un cadre réglementaire assigné et/ou une aire d'expertise qui doit être respectée afin de leur permettre d'agir en tant que soutien humanitaire. Néanmoins, dans le cas des acteurs extérieurs de niveau national, le rôle et les obligations de l'État dans la protection et la garantie des vies humaines et des ressources méritent une bien meilleure vigilance quelle que soit la situation, c'est-à-dire que les conditions humaines soient associées au mal-développement en cours, ou alors à une situation d'urgence temporaire strictement associée au déficit pluviométrique.
- 27 Or les méthodes d'évaluations utilisées ne pouvaient ni définir convenablement les dimensions de la crise en cours, ni permettre d'activer immédiatement un dispositif de protection de la société en soutien à l'État, ou, lorsque celui-ci faisait défaut, une réponse humanitaire des organismes internationaux adéquats.
- 28 Par ailleurs, le dispositif de regroupement, d'analyse et de diffusion des informations fut réalisé à partir d'inspections d'acteurs extérieurs au sein des territoires touchés, puis de résultats analysés « sur le papier ». De ce fait, les équipes furent incapables de mettre en place un processus impliquant les acteurs locaux, qui aurait pourtant été susceptible de créer et d'encourager une dynamique interne ou endogène, pouvant à son tour influencer les décisions locales, avec les ajustements nécessaires, dans la gestion des ressources liées au sol, à l'eau, à l'agriculture et au bétail. Dans le cas évoqué, les difficultés tenaient à un véritable fossé entre, d'une part les tentatives de corriger ou de compenser le risque et les conditions de la crise en cours, et d'autre part les tentatives d'éviter une situation extrême.
- 29 Il y a des arguments convaincants, dans l'étude de la « catastrophe extensive » du Chaco bolivien, pour évoquer le défi important que représente la réponse à une telle crise par des dispositifs traditionnellement mis en place face aux risques et aux catastrophes intenses et à grande échelle. Il y a une réelle faiblesse conceptuelle et méthodologique dans l'analyse d'un risque extensif notamment dans l'évaluation des besoins survenant en cas de catastrophe.
- 30 Comme on peut le déduire à partir des difficultés rencontrées dans le cas du Chaco, il semble fondamental de comprendre que dans un scénario de risque extensif, la crise implique une somme d'événements d'importance variable, qui interagissent d'une manière graduelle, récurrente et complexe pour créer les risques et la vulnérabilité. Les pertes et les dommages subits sont cumulatifs, et le lien direct entre ceux-ci et le risque

de décès est bien trop diffus pour être interprété par des mesures d'urgence traditionnelles. Un scénario de risque extensif requiert, d'une part la reconnaissance des risques contingents étroitement liés au risque dans la vie quotidienne, et d'autre part une innovation en termes d'actions humanitaires et d'outils, qui doivent être étroitement liés aux dispositifs de protection sociale assurés par l'État.

- 31 Dans le cas du Chaco, le problème le plus évident était l'irrégularité des moyennes de précipitations. Pourtant, ce phénomène aurait pu, en soi, ne pas causer d'importantes pertes, s'il n'y avait pas eu la présence d'autres facteurs aggravants. Ceux-ci renvoient aux conditions pédologiques défavorables et aux processus graduels, silencieux, des dégradations environnementales et biophysiques, ainsi qu'à la dégradation des conditions sociales de survie et des moyens de subsistance. La description du problème est simplifiée par l'équation : déficit hydrique + pauvreté = crise humanitaire. La crise est donc perçue seulement si les périodes de sécheresse durent longtemps et/ou si elles sont rapprochées dans le temps (période de retour rapide). Les autres facteurs sous-jacents, moins visibles, créant aussi bien les aléas que la vulnérabilité, sont généralement occultés ou simplifiés et exprimés par le concept de pauvreté. À cause de cela, ils sont abandonnés et mis de côté pour être intégrés à des mesures de planification et d'investissement à plus long terme.

Gérer le risque contingent et ses impacts sur les nouveaux risques

- 32 Les pressions exercées par l'Assemblée du Peuple Guarani en juin 2010 ont conduit le gouvernement à déclarer un État d'Urgence Nationale. Néanmoins, comme nous l'avons déjà remarqué, à ce moment-là, les mesures habituelles destinées à empêcher l'aggravation des conditions de vie de la population n'ont pas été déclenchées.
- 33 En septembre 2010, une nouvelle évaluation des besoins fut menée par des acteurs humanitaires internationaux, avec le soutien du *Ministry of Water and Environment*. Au même moment, le Programme Alimentaire Mondial réalisa une étude révélant à ce moment d'importants déséquilibres nutritionnels. À partir de ces données, l'existence d'une crise humanitaire plus directement liée au changement climatique fut confirmée, permettant aux acteurs nationaux d'allouer des ressources financières additionnelles aux mesures en cours. Cependant, parmi d'autres facteurs, le manque d'information et de visibilité de la situation d'urgence dans le Chaco empêcha le gouvernement et les acteurs internationaux de lancer un appel international pour obtenir des ressources supplémentaires.
- 34 Vers la fin de septembre 2010, les Nations Unies, conjointement avec le gouvernement, révélèrent un début de crise humanitaire touchant quelque 11 700 foyers, parmi lesquelles 33 000 familles rurales ayant besoin d'une aide nutritionnelle, 8 150 ayant des déficits d'eau, d'hygiène et d'assainissement, et environ 6 000 familles ayant besoin d'une aide pour la saison agricole 2010-2011 (UNETT, 2010).
- 35 La matérialisation de la dégradation environnementale et de la crise de sécurité humaine, reconnaissables à travers les pertes visibles de production et la détérioration des conditions de vie, furent nécessaires à l'activation des procédures « d'état d'urgence du pays et /ou de la gestion des catastrophes » allant au-delà de la déclaration formelle d'urgence nationale. Le gouvernement et les agences internationales ont ensuite pu fournir de nouvelles mesures d'aide humanitaire, grâce à l'utilisation de ressources financières émanant de la Commission Européenne et du Central Emergency Response

Fund (CERF) disponible via l'Office for the Coordination of Humanitarian Affairs des Nations Unies (OCHA). Au moins, les opérations humanitaires de moyenne échelle peuvent être mises en œuvre, et sauver des vies.

- 36 L'intervention humanitaire d'urgence de première nécessité est désormais en place pour une durée variant de trois à dix-huit mois, en coordination avec l'Assemblée du Peuple Guarani. Cependant, la mise en œuvre a été principalement confiée aux acteurs extérieurs ayant mené les évaluations sur les besoins et le début de la crise. La participation des acteurs publics et privés directement liés à la problématique du risque au Chaco, notamment dans la révision et le débat des causes du risque, est toujours incertaine aujourd'hui.

Conclusions

- 37 Le cas de la sécheresse et du gel observés dans le Chaco bolivien illustre la manière dont les aléas et la vulnérabilité, en interaction, conduisent lentement et silencieusement à la pauvreté et à la marginalisation, évidentes aussi bien dans les risques de la vie quotidienne qu'en cas de risque extensif. Notre étude démontre en quoi les variations mineures de conditions environnementales, au sein d'écosystèmes fragiles, peuvent transformer des déficits chroniques en crises successives, dans un contexte où les risques quotidiens sont dominants. Une fois de plus, la crise influence les décisions et la mise en place d'actions, au niveau individuel et communautaire, pour la surmonter. La présente analyse souligne le besoin de porter une attention particulière, en cas de risque extensif, aux contextes où la fragilité des écosystèmes est accompagnée d'une marginalisation croissante des conditions de vie des communautés affectées, notamment dans les régions montagneuses.
- 38 En conclusion, l'évaluation de la crise ou de la réponse à la catastrophe a été, en substance, une simple évaluation des besoins liés à un seul élément du risque, la moyenne des déficits pluviométriques, plutôt qu'une évaluation complexe du risque contingent ou dérivé. Il s'agit d'un cas-type où l'intervention extérieure est considérée comme acquise. Or pour améliorer la compréhension du risque et les réponses adéquates visant à éviter ou à atténuer les catastrophes, l'analyse ne devrait pas se limiter à la temporalité et à la géographie d'un aléa physique hostile, en tant que tel. Elle doit consister à proposer un mécanisme impliquant une vision dynamique de la construction quotidienne des capacités de résilience, permettant à la population de s'adapter progressivement à l'environnement physique et établissant ainsi les bases pour des décisions pertinentes à l'égard des risques futurs.
- 39 L'analyse apporte la preuve que les procédures de gestion du risque de catastrophe, appliquées en temps de crise ou en phase d'urgence, ne devraient pas être mesurées exclusivement en termes de nombre de vies sauvées ou de pertes économiques évitées. Elles devraient plutôt être mesurées, d'une part en fonction du déclenchement et de l'atteinte des conditions de survie et d'adaptations sociales, et d'autre part en fonction de leur capacité à prévenir les conditions possibles du risque structurel, dans l'avenir. Une méthode de gestion réussie, basée sur la notion de « continuum du risque » devrait diminuer les pertes humaines et susciter parallèlement l'adaptation et la survie sociale, ainsi que le bien-être. Toutefois, sauver des vies sans prendre en compte la nature nécessairement intégrale de la méthode de gestion employée, peut entraver une

compréhension plus approfondie du risque, et par conséquent la réduction du risque de catastrophe et son rôle dans le développement durable.

- 40 Chaque pénurie endurée par une famille du Chaco, ainsi que les stratégies (adéquates ou non) utilisées pour garantir sa subsistance, font partie d'un système complexe. Ce dernier intègre le fait que chaque crise qui survient est, d'une part, l'un des effets de l'existence de conditions à risque structurelles, chroniques et quotidiennes. Mais il s'agit aussi d'une cause contribuant aux risques contingents et futurs. Ces facteurs constituent un cycle interminable qui modifie constamment les conditions de survie et le bien-être des familles. Les conditions d'exposition et la vulnérabilité qui caractérisent le risque structurel existant définissent, en grande partie, les caractéristiques du risque contingent, et conditionnent les stratégies de survie et de sécurité mises en œuvre par les populations touchées. Parallèlement, elles contribuent à définir les facteurs de risque futurs auxquels les populations affectées seront exposées. Étant donné que le risque possède un caractère analogique et continu, il est inutile pour les populations d'établir des limites entre le début et la fin de chacune des trois catégories de risques, et donc d'établir des limites dans leurs stratégies de gestion.
- 41 Au-delà de la réduction des risques initiaux ou structurels, la réduction du risque contingent doit aussi être considérée comme faisant partie du processus de gestion des catastrophes. Tout comme la réduction du risque de catastrophe, comportant des mesures de préparation, est indispensable pour réduire le risque initial ou structurel, les phases dites de « réponse et de récupération » devraient être perçues comme des opérations par lesquelles le risque futur est ainsi évité ou déconstruit.
- 42 En cas de risques et de catastrophes intenses, l'urgence de la promotion et l'ordonnance d'actions de sauvetage, ainsi que les mécanismes de décisions qui les mettent en place, créent des tensions difficiles à surmonter. Ainsi, l'équilibre des activités penche vers des actions compensatoires ou correctives, exemptes de la compréhension de la construction du risque et des actions prospectives nécessaires afin de contrôler son développement futur. Cependant, des scénarios de risques extensifs donnent l'opportunité d'inclure une analyse prospective guidant les mesures compensatoires et structurelles les plus pertinentes à moyen et à long terme. Cela entraîne des défis épistémologiques et méthodologiques non résolus. Le principe de précaution reste ici pertinent. En l'absence d'informations prospectives suffisantes, il peut contribuer à éviter l'aggravation des dégâts et à sauver des vies, sans compromettre les risques futurs et le développement.
- 43 Au final, cette étude de cas permet de montrer qu'un scénario de risque extensif requiert et permet une meilleure implication des acteurs locaux, ou de ceux directement confrontés à la difficulté. Ils ne peuvent et ne doivent pas être remplacés par les acteurs extérieurs.

BIBLIOGRAPHIE

COMITÉ NACIONAL DE REDUCCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE DESASTRES, 2010. – *National plan for El Chaco's agricultural and livestock emergency management and recovery 2010-2012*, Plurinational State of Bolivia, La Paz.

HEWITT K., 1983. – « The idea of calamity in a technocratic age ». In K. Hewitt (ed.) *Interpretations of calamity*. Allen and Unwin, Boston, pp 3-32.

HEWITT K., 1996. – « Daños ocultos y riesgos encubiertos : haciendo visible el espacio social de los Desastres ». In E. Mansilla (ed.) *Desastres : modelo para armar - Colección de piezas de un rompecabezas social*. Tercer Mundo, Bogotá, pp 11-29.

HEWITT K., 1997. – *Regions of risk : a geographical introduction to disasters*, Longman, Harlow.

LAVELL A., 1996. – « Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano – Problemas y conceptos : hacia la definición de una agenda de investigación ». In M.A. Fernandez (ed.) *Ciudades en riesgo*. La RED-USAID, Lima, pp 21-59.

LAVELL A., 2003. – *Local level risk management : concept and practices*, CEPREDENAC-UNDP, Quito.

LAVELL A., 2007. – *Apuntes para una reflexión institucional en países de la subregión Andina sobre el enfoque de la gestión del riesgo*, PREDECAN, Lima.

MDRYT, 2010. – *El Chaco : afectación en medios de vida, seguridad alimentaria y agua - Sequía 2009-2010*, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, La Paz.

MPD, 2006. – *Plan de ordenamiento territorial macroregional del Chaco Boliviano*, Ministerio de Planificación del Desarrollo – Viceministerio de Planificación Territorial y Medio Ambiente / PNUD, La Paz.

SEN A.K., 1983. – *Poverty and famines : an essay on entitlement and deprivation*, Oxford University Press, Oxford. JC Gaillard 2012-03-07T11:07:00

UNISDR, 2011. – *Revealing risk, redefining development : global assessment report on Disaster Risk Reduction*, United Nations International Strategy for Disaster Reduction, Geneva.

WISNER B., BLAIKIE P., CANNON T., DAVIS I., 2004. – *At risk : natural hazards, people's vulnerability, and disasters*, 2^e édition, Routledge, Londres.

UNETT, 2011. – *Situation report*, United Nations Emergency Technical Team, La Paz.

NOTES

1. La réhabilitation, au même titre que la reconstruction, fait référence à un stade particulier de la récupération post-catastrophe. (NDLR)

RÉSUMÉS

Les risques de catastrophe suivent un continuum qui va des risques structurels initiaux (de pré-impact) aux risques futurs ou directement liés aux pratiques de reconstruction et à une récupération¹ inadéquate, en passant par les risques contingents (résultant directement de l'impact). Ces différentes catégories sont souvent construites à partir de risques chroniques déjà existants. Elles sont utilisées pour démontrer l'évolution cyclique des catastrophes de 2009 et 2011, associées à la sécheresse et au gel, ayant affectés le Chaco bolivien. Par ailleurs, cet article vise à montrer en quoi une analyse des facteurs de causalité et des impacts post-catastrophe déjà connus est nécessaire. Ces notions sont souvent associées aux aléas à grande échelle pouvant survenir brutalement, mais elles occultent la compréhension des besoins lors de crises qui surviennent à causes d'aléas diffus, extensifs, liés aux styles de vie. Il s'agit également de révéler en quoi les tentatives d'appréhender les catégories successives de risques, apparemment séquencées, en utilisant des mécanismes et des cadres institutionnels indépendants, sont vouées à l'échec. De fait, des relations existent entre risques principaux, risques contingents et risques futurs, et la gestion des risques de catastrophe ainsi que les mécanismes de développement nécessaires pour les réduire.

INDEX

Mots-clés : risque extensif, continuum du risque de catastrophe, risque chronique, sécheresse

AUTEURS

LILIAN R. REYES PANDO

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), La Paz, Bolivie, et
UNDP, member de The Network for the Social Study of Disaster Prevention – LA RED

lilian.reyes@undp.org

ALLAN LAVELL

The Latin American Social Science Faculty – FLACSO, San Jose, Costa Rica et The Network for the
Social Study of Disaster Prevention – LA RED, Lima, Pérou,

allan_lavell@yahoo.com