

Gestion du risque vague de froid
Etude comparative entre le Nord et le Sud
Cas des modèles Français et Marocain

Slimani Naima
INAU/Formation Doctorale GRDT
Maroc

Résumé

Le risque de vague de froid, bien que souvent moins médiatisé que d'autres aléas climatiques, constitue une menace récurrente pour les populations vulnérables, en particulier dans les zones montagneuses et rurales. Cette étude propose une analyse comparative des dispositifs de gestion publique de ce risque en France (rive nord de la Méditerranée) et au Maroc (rive sud). L'objectif est de mettre en lumière les différences et similitudes dans l'action publique face à la vulnérabilité : définition des seuils d'alerte, ciblage des populations à risque, mécanismes d'identification des territoires prioritaires, et articulation entre gestion des catastrophes et politiques de réduction de la pauvreté.

Après une revue de littérature retraçant l'histoire des concepts et des dispositifs nationaux (*plans Grand Froid en France, plan national d'atténuation des effets de la vague de froid au Maroc*), l'étude examine les contextes historiques et culturels (*rituels ancestraux, crises de subsistance, hivers meurtriers*) qui ont façonné l'action publique dans chaque pays. Elle analyse également les liens entre risque climatique et pauvreté multidimensionnelle, en s'interrogeant sur la place des stratégies de gestion des risques naturels dans les politiques de lutte contre la pauvreté.

La méthodologie repose sur une revue de littérature et un état des lieux comparé des processus de gestion. L'étude vise à tirer des enseignements pour le Maroc,

notamment sur les approches de planification basées sur les besoins de base, l'optimisation du ciblage des populations, la correspondance entre critères nationaux et réalités locales, et les inégalités Nord-Sud face aux risques naturels.

Mots-clés: Vague de froid – Gestion des risques – Vulnérabilité – Pauvreté multidimensionnelle – Comparaison Nord-Sud – France – Maroc – Plan Grand Froid – Plan national d'atténuation – Ciblage des populations – Enclavement – Justice territoriale

Introduction générale

Selon l'Organisation Météorologique Internationale (OMI), une vague de froid se caractérise par une chute brutale et importante de la température de l'air à la surface de la terre. Elle touche un vaste territoire et les basses températures durent au moins deux jours. Elle peut être accompagnée d'un vent fort qui accroît la sensation du froid.

Ainsi, pour qu'un froid soit qualifié de risque, il faut qu'il dépasse certains seuils en intensité et en durée par rapport à la normale dans le territoire considéré.

Les hivers très sévères peuvent avoir des effets tragiques sur la santé. Les vagues de froid glacial et la neige sont responsables de nombreux décès dans le monde et d'autres conséquences graves qui vont de la simple engelure¹ à l'hypothermie².

De ce fait, le risque vague de froid a été défini par les experts de l'OCDE depuis 1998³ comme étant un risque climatique lié à la vulnérabilité intense des populations et des entreprises par rapport aux variations des indices climatiques : température, vent, neige, ...

Bien que ce qui constitue un froid extrême diffère à travers le monde, chaque fois que les températures chutent en dessous de la normale et que la vitesse du vent augmente, de graves problèmes de santé liés aux conditions météorologiques peuvent survenir. Généralement, une vague de froid peut être caractérisée par une baisse importante et rapide des températures sur une courte période de temps qui a un effet sur les infrastructures, la santé et la sécurité.

¹Brûlure par le froid

² Baisse de température centrale ne permettant plus d'assurer correctement les fonctions vitales.

³« La vulnérabilité est un indicateur de mesure de l'impact potentiel d'une catastrophe sur un groupe, une construction, une activité, un service ou une aire géographique en tenant compte de ses caractéristiques naturelles ou de sa localisation. »

L'expertise met surtout en avant le lien entre l'éventualité d'une catastrophe dans des milieux fragiles et l'inégalité d'exposition aux risques naturels, climatiques et industriels, selon les groupes humains ou sociaux ou les territoires.

L'objectif initial de la recherche

En l'absence d'un consensus international et de principes universels de l'organisation et de la gestion de ce type de risque au sens large, les dispositifs nationaux des Etats en la matière ont pris des formes différentes. Chaque Etat a modelé son organisation et préparé son fonctionnement en cas de crise pour le rendre optimal en fonction de son histoire, son environnement politique et ses priorités d'action.

Aussi étant donné l'état élémentaire des connaissances sur la gestion de risque vague de froid, la présente étude se propose d'interroger comparativement les modalités de sa gestion publique par deux pays de la méditerranée : la France comme pays représentant la rive nord et le Maroc celle du Sud.

La description comparative des approches française et marocaine de gestion de risque vague de froid à travers leurs dispositifs nationaux d'atténuation des effets de la vague de froid nous permettra sans doute d'avoir un regard croisé du risque et des réponses apportées entre les pays de la rive nord et ceux de la rive sud de la méditerranée.

Parallèlement un questionnaire sera conduit sur les différences en termes d'action publique face à la vulnérabilité : de ciblage éligibles à leurs plans d'action, de définition même des degrés d'exposition au risque et de mécanismes d'identification des populations les plus vulnérables.

Méthodologie de la recherche

Dans un premier temps, une revue de littérature sera conduite afin d'exposer l'histoire des notions et des concepts liés à la vague de froid au niveau des deux pays.

Par la suite, un état des lieux du processus de gestion de risque vague de froid au niveau des deux modèles nord et sud.

L'objectif étant de tirer des enseignements de ces deux expériences tout en dressant quelques pistes de réflexion sur les questions qui font toujours débat au Maroc tel que : les approches de planification basées sur la satisfaction des besoins de base, les méthodes appropriées pour atteindre les populations cibles ou les

territoires prioritaires des politiques et programmes sociaux , l'optimisation des processus de ciblage, la correspondance des critères retenus lors de ces processus avec celles des critères locaux, la place des stratégies de gestion des risques naturels dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et les inégalités nord sud face au risque naturel .

Chapitre 1. Le risque vague de froid dénonciateur de vulnérabilités humaines et territoriales

1. Le contexte de la vague de froid au Maroc

1.1 Rituels ancestrales et culture populaire liés à la vague de froid

Dans la vie des Marocains et même dans l'imaginaire des populations, le terme « Nuits » (Loyal) ou « la quarantaine d'hiver » était lié à la rudesse du froid. C'est une période marquée par des pratiques et des rituels liés à la vie sociale et agricole des populations, qui combine la confrontation à la cruauté du climat et l'engagement dans une démarche qui garantit la continuité de la vie.

Les « Llyali » » évoquent la nuit au pluriel. C'est une période où les jours s'allongent d'une à deux minutes quotidiennement. La culture climatique populaire a fixé son début du **25 du mois de décembre jusqu'au deuxième jour du mois de février** de chaque année.

Les « **Lylalis hayani** » : « les nuits rugueuses et critiquées » ont introduit de nombreuses restrictions dans la vie des marocains en vue de préserver la santé des citoyens comme des paysans dans un pays où le chauffage n'est pas la règle. A la campagne, ce sont aussi les productions agricoles et leur capital animalier qu'il faut protéger du froid et des gelés. Les agriculteurs adaptent leurs activités au rythme de cette période difficile de l'année et les populations font face au froid de différentes manières.

Dans ces conditions, les agriculteurs adaptent leurs activités au rythme de cette période difficile de l'année. Ils se préparent bien à cette saison, car ils savent que cette période peut constituer une menace pour leurs cultures et leur bétail et donc la prudence est de mise. Les nuits froides et ses jours demandent de la résistance,

notamment en termes de préparation pour fournir du bois de chauffage, du fourrage pour les bêtes et stocker des provisions humaines pour entretenir le corps en énergie thermique.

Si les rituels et les coutumes des "Llyali", tendent à s'estomper dans plusieurs régions du fait de l'électrification et de la numérisation, ils préservent ailleurs toute leur importance dans la vie sociale.

Ces rituels de la période de « Llyali », qui peuvent atteindre actuellement le niveau du patrimoine social, agricole et culturel, sont étroitement liés aux générations antérieures à la révolution numérique. Celles-ci connaissent bien les significations profondes de cette période de l'année.

L'existence de groupes sociaux liés à l'agriculture dans les plaines, les zones montagneuses ou désertiques contribue à préserver la continuité de certaines pratiques agricoles traditionnelles, ainsi que des traditions et des rituels sociaux et culturels à travers la célébration de la moitié de cette période « *20 jours de « Llyah »* » pour accueillir le nouvel an agricole commémoré le 14 janvier de l'année grégorienne.

Plus précisément, cette période est marquée par un repas traditionnel chaud avec des aliments particuliers et différents selon la région. À titre d'exemple, Abdelkrim Youssi¹ (*chercheur sur le patrimoine local à Zagora*) a souligné que les femmes de la région du sud- se mobilisent pendant cette période pour préparer le repas traditionnel local « le couscous de la viande aux sept légumes ». Un plat chaud la nuit durant la période de "Llyali" que la tradition ancestrale a prescrit pour affronter les effets du froid.

Le chiffre sept n'est pas le fruit du hasard. Sept légumes correspondent aux sept jours de la semaine et aux sept ciels de la religion.

M. Youssi a indiqué que la chose la plus importante dans le processus est que, cette nourriture souvent préparée dans un plat traditionnel en argile, constitue un repas de nuit par excellence pour la plupart des familles après le thé à l'absinthe.

¹«Llyali» : la quarantaine d'hiver marquant la rudesse du froid, des rituels et des traditions qui tombent dans l'oubli. In LE MATIN. Ma du 04 janvier 2021 à 19:23

Certaines régions préparent pour l'occasion d'autres aliments notamment un plat fait à base de poulet et une sorte de bouillie appelée « Tchicha » (*bouillie de blé cuite avec du lait et du miel*), en plus de la consommation de fruits secs.

La question n'est pas seulement liée au mode de cuisson du couscous. Il s'agit également d'un moment consacrant la solidarité et la cohésion où les légumes sont échangés entre les habitants et offerts aux familles qui n'en disposent pas dans une ambiance festive.

Les préparatifs à la période de « Llyali » avec son froid glacial revêtent un aspect particulier, les habitants de la région ne se limitent pas à enfiler leurs « Jellabas », turbans et manteaux de laine pour protéger le corps du froid. Les femmes de Zagora procèdent aussi à la préparation d'un breuvage connu sous le nom de « *Tassabounte* » qui procure au corps une énergie rafraîchissante, car il est préparé à base d'herbes du désert mélangées à de la pâte de dattes.

S'agissant de la place de la période de « Llyali » dans l'imaginaire des Marocains et dans leur vie, plusieurs proverbes ont été tissés à ce sujet. Elles renseignent sur les préoccupations des paysans pendant cette période. Ces derniers associent l'abondance des pluies, pour mieux les accepter, à l'abondance plus tard de l'herbe qui fait le bonheur des vaches et des laitiers contribuant ainsi à l'apport de lait et ses dérivés comme le beurre.

Dans le même sens, un proverbe exprime particulièrement dans l'imaginaire populaire les tracas et les préoccupations des Lyalis. Il dit en substance que : « *Les jours bénis sont ceux où la pluie tombe la nuit et s'arrête la journée* » pour permettre aux paysans de satisfaire les exigences de la terre.

La sensation intense au froid glacial a été traduite par la culture populaire de la manière suivante : « *البرد يسكن العظام* : avoir froid dans les os ».

Les générations anciennes ont attribué à la période de quarante jours de l'hiver plusieurs noms suivant un ordre chronologique bien précis, à savoir¹ :

¹Le symbolisme des couleurs au Maroc, Viviana Pâques in *Horizons Maghrébins - Le droit à la mémoire* Année 2000 42 p159

- La période (du 25 décembre au 13 janvier de l'année grégorienne) : dénommé nuits blanches : « en arabe *lyali al-al-BID*, en berbère *lyali timellalin* », elle dure une vingtaine de jours. Ces nuits sont marquées par un temps glacial dur et des tempêtes intenses. Elles tirent son nom de l'absence de nuages pendant cette période. Dans certaines plaines et zones montagneuses, le règne du froid contribue à la préservation de certaines pratiques agricoles traditionnelles et des rituels socioculturels à travers la célébration de la première moitié de cette période (*les vingt premiers jours de "Llyali"*). La population commémore « yanayir Alfilahi » le Janvier Agricole ». A leur tour, les "Nuits Blanches" sont divisées en :

- Nuits de déshydratation الليالي الكوالح : Elles durent dix jours et débutent le matin du 25 décembre de chaque année et se terminant le 3 janvier.

Pour les agriculteurs, il s'agit d'une période baptisée : « *منزلة البلدة position de la sensation glaciale* » : Elle se caractérise par ses fortes pluies et ses froids glacés et elle est décrite ainsi : « *Dans la ville, le froid s'introduit jusqu'au foie, la mariée devient plus mince et la belle-mère effroyable « se transforme en singe" »*

”في البلدة يضرب الصمر حتى الكبدَة و يرد العروسة جلدة، و العذوة قردة»

Les trois nuits très froides, qui, selon la culture populaire, commencent le matin du 12 janvier de chaque année, et se terminent le soir du 14 janvier, sont surnommés « *Guerre climatique contre les chevreaux. Qorat Al- Anz : "قرة العنز".*

- Nuits épouvantables الليالي الطوالح : elles durent dix jours, s'étendent du matin du 4 janvier de chaque année au soir du 13 janvier du même mois.

Pour les agriculteurs, cette période est dénommée : *Position de la fortune du boucher* سعُذُ الدَّايح, Elle est racontée ainsi : « *Durant la fortune du boucher, les visages ne sont pas semblables, les chiens n'aboient pas et l'épicier n'est pas gagnant.* »

” سعُذُ الدَّايح لا وُجوه تُشابهه لا كُلاب تُتَنابح، ولا عَطَّار رايح ”

- La période (du 14 janvier au 2 février) : « Les nuits noires : en berbère *lyali tiberkanin*, en arabe *lyali à la-sud* ». Elles durent une vingtaine de jours. Selon la culture climatique de nos ancêtres, ce sont généralement des nuits froides et rigides, au cours desquelles les gens consomment beaucoup de bois et s'approchent des fours, des poêles et des traditionnels et modernes appareils de chauffage. Malgré sa

dureté, nos ancêtres étaient optimistes en raison de leur synchronisation avec le jaillissement des feuilles des arbres fruitiers et des fleurs, et cela se répercutait positivement sur l'environnement humain. Cette période est à son tour décomposé en:

➤ Nuits merveilleuses الليالي الموالح : Elles durent dix jours, commencent le matin du 14 janvier de chaque année, et se terminent le soir du 23 janvier.

Appelées par les agriculteurs : « Saad al-Bolaa » : *position portant chance à de ceux qui avalent tout* « سعد البولع ». Ils disent d'elle : « Les gens sont insatiables et inutile de les charger de quoi que ce soit ils ont l'esprit ailleurs ».

“ في البَوْلَع وكلية ما يشبع وسخريه ما يسمع ”.

➤ Les nuits justes الصوالح الليالي, fortune des chanceux سعد السعود : Elles durent dix jours, et commencent le matin du 24 janvier de chaque année, et se terminent le soir du 2 février. Dans celles-ci, l'année agricole achève les conditions de son succès (Saba) et les risques du froid ont été maîtrisés.

Cette division temporelle adoptée par la culture climatique populaire a formé à travers l'histoire la somme des nuits froides d'hiver (**quarante nuits**).

1.2 Protectorat et vague de froid : crise de subsistance entre 1940 et 1947.

Pendant la deuxième guerre mondiale, le Maroc, alors sous le protectorat français, avait soutenu l'effort de guerre de la France et ses alliés. En effet, des besoins grandissants en matière de première nécessité se font sentir en France. Celle-ci va se tourner vers ses colonies, en l'occurrence le Maroc¹. A travers la Résidence générale, elle produit très vite un arsenal juridique afin de mobiliser les ressources naturelles et humaines (marocaines) au service de l'effort de guerre. Désormais, la distribution de tous les produits de base est réglementée. Les Marocains sont soumis à une politique de rationnement. Seules les coupures numérotées « l'boun proprement dit » d'un carnet de ravitaillement permettent d'acheter ces matières indispensables à la vie quotidienne (*produits de subsistance : blé, thé, sucre, huile*). Mais ceci a bouleversé la vie des gens, les rations alimentaires ne pouvant

¹La contribution économique du Maroc à l'effort de guerre français pendant la Première Guerre mondiale Mohamed Bekraoui Université Sidi Mohammed Ben Abdellah de Fès in Hespéris Tamuda LIII (1) (2018): 177-192,

répondre à tous les besoins. Les marocains notamment ceux des douars retirés ont trouvé des difficultés, à subvenir à leurs besoins en nourriture notamment lors des saisons hivernales.

La grande famine qui en résulta fit plusieurs milliers de morts (*200 000 Marocains sont morts de faim et de misère*)¹ et accentua l'émigration vers les villes.

Les anciennes générations parlent d'Am el boun ou l'année du bon. En réalité, ce n'est pas une mais sept années de rationnement qui ont touché les Marocains entre 1940 et 1947.

1.3 L'hiver meurtrier d'Anfgou déclencheur de l'action publique

L'histoire remonte à l'hiver de 2006, une vague de froid exceptionnelle allant jusqu'à -16°C s'abat sur le Maroc et plus particulièrement sur un village retiré d'Anfgou dans la province de Khénifra au milieu des montagnes du Moyen-Atlas à 1'600 m d'altitude. Près de 1500 villageois vivent dans cet endroit lointain de la ville, sans hôpitaux, sans centres médicaux, sans pompiers. Leur enclavement est total : ils n'ont pas de moyens de communication vers l'extérieur, les téléphones portables ne captent pas et personne ne possède de téléphone fixe. Anfgou était une cible idéale pour cette vague de froid meurtrière. Le bilan est très lourd, 27 victimes dont 25 enfants de 3 à 14 mois et deux mamans de 16 et 17 ans (*chiffres arrêtés le lundi 8 janvier 2007*).

Une commission centrale a été dépêchée dans plusieurs localités de la province de Khénifra pour analyser les besoins urgents de la population. Cette délégation comprenait des représentants des ministères de l'équipement et du transport, de la santé, de l'intérieur, des collectivités locales, ainsi qu'un représentant de la protection civile et une délégation provinciale, présidée par le gouverneur de la province de Khénifra. Les demandes des habitants des villages visités, se résument essentiellement en la construction d'un réseau routier, le raccordement au réseau électrique, la lutte contre les inondations, l'amélioration des prestations dans les domaines de la santé, de l'enseignement et des télécommunications et le rapprochement de l'administration des citoyens.

¹ Un bon pour la misère. In Zamane magazine n 53 Avril 2015.

Sur la base de ces revendications, la commission qui a achevé sa mission, a élaboré tout d'abord un programme d'urgence visant essentiellement le désenclavement des différents villages de la région.

Des mesures urgentes ont été prises pour atténuer les effets de la vague de froid, comme la distribution des aides alimentaires, de couvertures et de vêtements mais aussi la mise en place par Maroc Telecom de relais mobiles dans plusieurs points et le déplacement dans les hameaux des agents de recouvrement de l'office national de l'électricité pour permettre aux habitants de recharger leurs cartes prépayées du réseau électrique.

En Novembre 2007, un diagnostic approximatif a été élaboré en faisant ressortir la situation par niveau de risque suite à l'exploitation des informations et des renseignements communiqués par les autorités provinciales. Le but a été d'évaluer la situation et de collecter les données nécessaires pour anticiper toute crise éventuelle et être en mesure de la gérer le cas échéant.

L'étude des données fournies a fait ressortir 19 provinces du Royaume susceptibles d'être enclavées par la vague de froid. Ils étaient 935 douars concernés, représentant une population de 376 487 habitants et constituant 58 879 Ménages. Soit un pourcentage de 2,8% de la population rurale nationale¹.

En Décembre 2007, il a été procédé à l'instauration de trois niveaux de pilotage et d'organisation de la gestion et de la prévention contre les effets de la vague de froid :

- Au niveau central, **la commission nationale interministérielle** : Elle est dirigée par le Ministère de l'Intérieur et composée des représentants des départements ministériels de : *l'intérieur, l'équipement et transport, la santé, l'agriculture et les Eaux et forêts* et de ceux des services de sécurité : *la Gendarmerie Royale, la Direction générale de la sûreté nationale, la Protection civile et les forces auxiliaires*.
- Au niveau provincial, **les commissions provinciales de veille et de suivi** : Elles sont constituées des autorités territoriales et des représentants des délégations territoriales de *l'équipement et transport, la santé, l'agriculture et les*

¹ Selon le recensement de 2004, la population rurale nationale est de : **13 428 074** Habitants

Eaux et forêts, de ceux des services de sécurité : la Gendarmerie Royale, la Direction générale de la sûreté nationale, la Protection civile et les forces auxiliaires et des élus.

- **Au troisième niveau, Les sous commissions locales** soutiennent les commissions provinciales, elles sont conduites par les caïds des localités concernées. Elles sont constituées des représentants des mêmes services, ils ont pour but de procéder à l'établissement et à la mise à jour d'une fiche par douar, contenant les renseignements nécessaires sur : *les accès routiers, les liaisons téléphoniques, les plateformes d'atterrissage d'hélicoptère, la proximité de la forêt, l'existence de commerce de proximité (denrées de premières nécessité, bois de chauffage, butane, etc.), l'emplacements et l'accès aux bâtiments administratifs, aux centres de santé, aux écoles, le nombre d'habitants par tranches d'âges (personnes âgées, adultes, enfants) et leurs positionnements*. Pour cela, les membres de ces sous commissions doivent avoir des contacts permanents avec les populations des zones à risque en vue d'une évaluation des besoins précis et d'anticipation de crises éventuelle afin d'en assurer la meilleure gestion possible.

1.4 Vers un plan national d'action contre les effets de la vague de froid

À la veille de la saison hivernale 2009–2010, un plan national d'action contre les effets de la vague de froid va voir le jour. Une circulaire¹ du Ministère de l'Intérieur a été adressée aux Walis et Gouverneurs des 19 Provinces, ayant été exposés de manière récurrente aux effets contraignants des chutes abondantes des neiges durant la saison hivernale 2008–2009. Ils ont été invités à adopter une approche globale et intégrée en matière d'assistance et de secours au profit des populations menacées.

Conscients du fait que, La prévention et la préparation adéquate permettent une intervention efficace pour un retour rapide à la situation normale. Des Plans à caractère évolutif et intersectoriel ont été commandés pour qu'ils soient préparés et approuvés par des Comités Provinciaux de Coordination, en vue d'atteindre les objectifs suivants :

- L'atténuation de l'impact éventuel de la vague de froid ;

¹Circulaire n°7.670 du 9 novembre 2009

- L'assistance et le secours aux populations enclavées ;
- Le retour à la situation normale ;
- L'évaluation continue du dispositif mis en place par le procédé du « retour d'expérience ».

Chaque Plan devra se décliner en deux phases distinctes ;

Sur le court terme :

- ❖ L'identification des sites concernés par la vague de froid ;
- ❖ Le recensement du nombre de localités et habitants concernés ;
- ❖ L'organisation des visites régulières et des contacts permanents avec les populations des zones à risque en vue d'une évaluation des besoins et d'une anticipation en matière d'intervention;
- ❖ Le recensement des femmes enceintes et la prise en charge de celles arrivées à terme ;
- ❖ Le recensement des sans domiciles fixes (SDF) et des lieux d'accueil ;
- ❖ Le recensement de tout le matériel public et privé adapté au déneigement des pistes (chargeurs, camions étraves, quads, etc.) ;
- ❖ Le recrutement et la formation de conducteurs d'engins de déneigement supplémentaires ;
- ❖ La constitution de stocks de denrées de première nécessité : *bois de chauffage, gaz butane, fourrage pour le cheptel et médicaments*;
- ❖ Installation du dispositif destiné à assurer la prise en charge sanitaire des populations concernées et l'expression d'éventuels besoins (*La mobilisation ou la mise sous astreinte d'équipes médicales composées de médecins spécialistes, dotées d'équipements adéquats et joignables à tout instant en cas de besoin*) ;
- ❖ Le renforcement des capacités d'information et de communication d'une manière efficace et permanente avec les localités concernées et la mise en place d'un dispositif adéquat dans le but de permettre la mobilisation en cas de besoin ;
- ❖ La désignation des personnes-ressources au niveau des localités touchées
- ❖ Le recensement et l'aménagement de plates-formes pour l'atterrissage d'hélicoptères, en cas de besoin.

Sur le moyen terme :

- L'accélération de la réalisation du programme national des infrastructures de base dans le milieu rural,
- L'accompagnement de l'agence national de régulation des télécommunications ANRT en matière d'identification des sites d'implantation des relais du réseau de télécommunication,
- La programmation d'acquisition du matériel de déneigement,
- La sensibilisation des collectivités locales concernées à se constituer en groupements, conformément aux dispositions réglementaires en vue d'une mutualisation des moyens pour l'acquisition du matériel lourd de déneigement,
- La programmation des crédits de l'INDH vers la réalisation d'actions caractère social ou de proximité dans les sites potentiellement menacés : crèches, constitution de coopératives, microcrédit, acquisition d'engins de déneigement etc.
- La réalisation de nouveaux dispensaires ruraux de proximité, équipés en matériels et médicaments et dotés de ressources humaines qualifiées.
- Le recensement de sites stratégiques pour la construction de dépôts de stockage de denrées alimentaires et de médicaments facilement accessibles et pouvant desservir plusieurs zones sinistrées.

1.5 Ciblage et approche de vulnérabilité

Le ciblage peut être défini comme¹ l'ensemble du processus permettant d'identifier dans une population donnée, des entités (individus/ménages/zones) présentant certaines caractéristiques communes.

Le ciblage est aussi une méthode par laquelle des biens et/ou des services sont fournis à un groupe de personnes ou de ménages ayant des caractéristiques spécifiques.

L'objectif étant d'optimiser, dans un contexte de ressources limitées, la distribution/redistribution des ressources en s'assurant que l'assistance parvient, en priorité, à ce qui en ont le plus besoin.

¹Ciblage et amélioration de la nutrition : Guide de référence. Organisation Des Nations Unies Pour L'alimentation Et L'agriculture, ROME 2003

L'efficacité du ciblage est souvent mesurée par sa capacité à inclure le plus grand nombre possible de membres d'un groupe cible spécifié et à exclure de la participation les membres du groupe non ciblé. Les paramètres clés de cette évaluation sont les erreurs d'inclusion et d'exclusion.

Les erreurs d'inclusion¹ consistent à faire bénéficier du programme des personnes qui ne sont pas ciblées initialement. Dans le cas d'un programme visant les plus pauvres, les erreurs d'inclusion recouvrent l'ensemble des personnes ou foyers bénéficiant du programme qui ne sont pas parmi les plus pauvres.

Les erreurs d'exclusion consistent à ne pas faire bénéficier du programme des personnes ciblées, c'est-à-dire exclure du programme des personnes ou foyers qui sont parmi les plus pauvres.

En fait, Le ciblage reflète l'impact social des programmes de lutte contre la pauvreté et des aides monétaires de l'Etat aux catégories sociales pauvres et vulnérables. Sa pratique n'est pas récente dans les politiques publiques. Elle donne lieu à des controverses sur les méthodes appropriées pour atteindre les populations cibles ou les territoires prioritaires des politiques et programmes sociaux. Les difficultés du ciblage sont devenues le mode d'explication des dysfonctionnements des filets sociaux de sécurité (*RAMED, Caisse de Compensation, Tayssir, Programmes de l'Initiative nationale du Développement humain...*). Etant donné qu'il est difficile d'identifier chaque ménage pauvre, l'expérience a montré que le ciblage géographique pouvait, dans une certaine limite, s'avérer une approche d'importance dans les initiatives visant atteindre les pauvres.

Le retour d'expériences tirées des différents mécanismes de ciblage mis en œuvre sur la longue période peut s'avérer pleins d'enseignements sur :

- La complexité de l'identification des catégories et des territoires-cibles,
- La mise en place d'un dispositif d'appréciation approprié,
- la construction d'un système d'information désagrégé,
- Les procédés d'enquêtes pour l'appréciation des ressources des ménages...etc.

¹Cornia, Giovanni Andréa, Jolly, Richard, Stewart, Frances. L'ajustement à visage humain : Protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance. Paris, Éditions Économica, 1987, 385 p.

Mais, les techniques de ciblage, quelle que soit leur pertinence, ne peuvent être d'un réel apport à l'efficacité des programmes des filets sociaux que si elles s'appuient sur une définition rigoureuse des phénomènes qu'elles sont censées saisir (*pauvreté, vulnérabilité*), et que si un système de suivi-évaluation des programmes est établi et appliqué. La mise en place du Registre social unifié sera confrontée à la nécessité d'apporter des réponses à ces questions¹.

1.6 Enclavement : indicateur majeur du risque vague de froid

Le concept d'enclavement est souvent réduit à des problèmes d'accessibilité spatiale. La recherche du mot « enclavement » dans le dictionnaire renvoie généralement au verbe « enclaver » et au mot « enclave » qui signifie : « un territoire enfermé dans un autre² », « une absence d'accès direct à la mer³ », « une absence d'issue à la voie publique⁴ », « pays à l'intérieur d'un autre⁵ », etc.

En fait, enclave, enclaver, enclavement, désenclavement... l'origine de ces mots est latine. Elle vient du mot *clavis* qui désignait à l'origine la tige que l'on passait dans des anneaux associés pour fermer un battant. Avec le temps *clavis* évolua en « clef » et en « enclave ». Le sens « fermeture » du mot enclavement apparaît alors plus clairement⁶, bien qu'il ne constitue pas un synonyme exact ; ce mot est tout de même le plus proche du sens de l'enclavement.

Dans « les mots de la géographie »⁷, le mot « enclave » est expliqué par une dimension géopolitique ; les auteurs le définissent comme « *territoire ou fraction de territoire entièrement situé à l'intérieur d'un autre* ». Cependant, le mot « enclavement » est approché par les domaines de la mobilité et de l'accessibilité ; il «

¹. Ciblage géographique de la pauvreté : pour une répartition performante des budgets de lutte contre la pauvreté. Mimeo, Haut-Commissariat au Plan. 2008.

²Le Nouveau Petit Robert 2007

³Le Petit Larousse Illustré 2006

⁴Le Nouveau Petit Robert 2007

⁵Idem

⁶Ibid

⁷ BRUNET Roger, FERRAS R. et THERY H. Les mots de la géographie, dictionnaire critique. 3ème édition revue et augmentée. Reclus-La documentation Française. 2005, 1ère édition 1992. 518 p.

désigne la situation de territoire mal desservis par les grandes voies de communication ».

Le concept d'enclavement, est donc fortement associé à la dimension spatiale et géographique que l'on retrouve dans les divers dictionnaires de langue française. En 1992, les auteurs du dictionnaire « Lexique de géographie humaine et économique » ont avancé que « *l'enclavement d'une région signifie qu'elle est d'accès difficile et qu'elle est mal desservie vers l'extérieur. (...) L'enclavement peut être dû à des causes naturelles (hautes montagnes) ou à un retard de développement* »¹

Cela suggère d'autres approches du concept d'enclavement : l'approche économique responsable de la déficience des infrastructures et l'approche politique du retard de développement.

En 2005, dans le dictionnaire de Gabriel Wackermann, l'enclave « prend également un sens d'isolement social et économique notamment pour ce qui concerne certains quartiers en difficulté mais aussi pour des quartiers privilégiés. Plus largement, l'enclavement définit les espaces mal desservis par les moyens de communication modernes, à quelques échelles que ce soit (...) »²

Dans le cadre du plan national d'action contre les effets de la vague de froid, une classification à trois niveaux est adoptée en fonction de la durée d'enclavement des localités concernées :

- Douars à haut risque (niveau rouge) : **Localités** à haut niveau de risque, qui seraient complètement enclavés en cas d'enneigement pendant plus d'une semaine. (> 7 jours) ;
- Douars à risque moyen (niveau orange): Localités à niveau de risque moyen, qui seraient enclavés pour une durée ne dépassant pas la semaine (de 4 à 7 jours) ;
- Douars à risque faible (niveau jaune): Localités à niveau de risque faible, enclavés pour une courte durée (de 2 à 3 jours au maximum)

¹ CABANNE Claude (dir.). Lexique de géographie humaine et économique, 2ème édition. Dalloz. Paris. 1992. 449p.

²WACKERMANN Gabriel (dir.). Dictionnaire de géographie. Ellipses. 2005. P.134

GESTION DU RISQUE VAGUE DE FROID

SLIMANI NAIMA

Le Plan national d'atténuation des effets de la vague de froid propose 11 critères territoriaux pour identifier ses bénéficiaires : l'altitude, l'enclavement, la dureté géographique et météorologique, l'état du réseau routier, la proximité de la forêt, l'état des Liaisons téléphoniques, l'approvisionnement en eau potable, l'électrification, l'éloignement d'approvisionnement en denrées alimentaires, gaz butane, et bois de chauffage), l'existence de bâtiments administratifs (écoles, centre de Santé, caïdat, commune) et l'état de la plateforme d'atterrissage d'hélicoptère.

Tableau n°1 : Critères de ciblage des communes bénéficiaires du Plan National d'atténuation des effets de la vague de froid

| N° | Critères | Notation / 06 Pts | | |
|----|---------------------------------------|-------------------|--------------------------|----------------------------|
| | | | | |
| 1 | Altitude | A < 1500 m | 1500 m < A < 2000 m | 2000 m < A |
| | | 1 | 3 | 6 |
| 2 | Enclavement | E < 02 jours | 02 jours < E < 04 jours | 4 jours < E |
| | | 1 | 3 | 6 |
| 3 | Dureté Géographique et Météorologique | Normal | Moyen | Elevé |
| | | 1 | 3 | 6 |
| 4 | Etat du réseau routier | RN, RR, RP, RG | P C | P N C, Sentier, Vicinalité |
| | | 1 | 3 | 6 |
| 5 | Proximité de la forêt | E < 5 km | 5 km < E < 15 km | 15 km < E |
| | | 1 | 3 | 6 |
| 6 | Liaisons téléphoniques | FIX + GSM | Satellitaire | Néant |
| | | 1 | 3 | 6 |
| 7 | Approvisionnement en eau potable | AEP, BF, BI, | Réservoir, Puits Source, | Seguia, Méfia |
| | | 1 | 2 | 6 |

| | | | | |
|------------------|---|------------------|----------------------|------------------|
| 8 | Electrification | Electrifié | Electrifié artisanal | Non Electrifié |
| | | 1 | 2 | 4 |
| 9 | Eloignement d'approvisionnement : (denrées alimentaires gaz butane Bois de chauffage) | E < 5 km | 5 km < E < 15 km | 15 km < E |
| | | 1 | 3 | 4 |
| 10 | Bâtiments Administratifs (Ecoles, Centre de Santé, Caïdat, Commune) | E < 5 km | 5 km < E < 15 km | 15 km < E |
| | | 1 | 3 | 6 |
| 11 | Plateforme d'atterrissage d'hélicoptère | Existante | Non aménagée | Absente |
| | | 1 | 3 | 6 |
| Total | | 11 | 31 | 62 |
| Niveau de risque | | $\Sigma \leq 11$ | $11 < \Sigma < 31$ | $31 \leq \Sigma$ |

Abréviations, Symboles · *BF* Borne Fontaine · *BI* Branchement Individuel · *AEP* Alimentation en eau potable · *PC* Piste Carrossable · *PNC* Piste non Carrossable · *RG* Route Goudronnée · *RN* Route Nationale · *RR* Route Régionale · *RP* Route Provinciale,

2. Le contexte de la vague de froid en France

2.1 Définition

Selon le service météorologique et climatologique national français Météo-France « une vague de froid est un épisode de temps froid caractérisé par sa persistance, son intensité et son étendue géographique. On parle de vague de froid lorsque l'épisode dure au moins deux jours et que les températures atteignent des valeurs nettement inférieures aux normales saisonnières de la région concernée »¹.

¹Météo-France est le service météorologique et climatologique national. Sa mission consiste à assurer la sécurité météorologique des personnes et des biens. Elle se traduit notamment par l'élaboration d'une carte de vigilance météorologique signalant les phénomènes dangereux, leurs conséquences et les précautions à prendre pour se protéger.

Le grand froid, comme la canicule, constitue un danger pour la santé de tous. Les périodes de grand froid sont propices à la survenue d'autres phénomènes météorologiques potentiellement dangereux, comme la neige et le verglas, qui peuvent affecter gravement la vie quotidienne en interrompant la circulation routière, ferroviaire ou le trafic aérien.

En France métropolitaine, les températures les plus basses de l'hiver apparaissent habituellement en janvier ou février sur l'ensemble du pays. Mais des épisodes précoces en novembre ou en décembre ou alors tardifs en mars sont également possibles.

2.2 Les vagues de froid historiques en France

Les épisodes de froid sont regroupés sous le terme générique « vague de froid », qui désigne une période de froid au cours de laquelle les températures ressenties maximales sont négatives. De nombreux épisodes très froids ont été recensés en France depuis les années cinquante. Les trois principaux se sont produits, selon Météo France, en 1956, 1963 et 1985:

Durant les mois de Janvier et Février de l'année 1954, une importante vague de froid accompagnée de chutes de neige se révèle meurtrière.

Le 1er février, évoquant une femme morte « *gelée cette nuit à 3 heure sur le boulevard de Sébastopol* » à Paris, l'abbé Pierre¹ lance un appel pour les sans-abri

Les missions de base de Météo-France comprennent : le développement et la maintenance d'un réseau d'observation, la collecte et le traitement de données climatologiques, la prévision du temps, l'élaboration de projections climatiques et la recherche dans les domaines de la météorologie et du climat.

Météo-France est au service de trois grands types de clients :

- les services de l'État (sécurité des personnes et des biens) et la Défense, le secteur aéronautique et les professionnels de divers secteurs économiques (énergie, collectivités, BTP, etc.)

l'abbé Pierre², né le 5 août 1912 à Lyon et mort le 22 janvier 2007 à Paris, est un prêtre catholique français, d'abord capucin, puis du diocèse de Grenoble (1939), résistant, puis député, fondateur du mouvement Emmaüs (organisation non confessionnelle de lutte contre l'exclusion) comprenant la Fondation Abbé-Pierre pour le logement des défavorisés et de nombreuses autres associations, fondations et entreprises de l'économie sociale en France.

sur les ondes de Radio-Luxembourg: «*Mes amis, au secours...*», demandant notamment «*5.000 couvertures*» pour le soir même.¹

A la suite de cet appel, le gouvernement élabore en toute hâte un plan d'urgence pour la construction de 12.000 logements de première nécessité.

Deux ans après le rigoureux hiver de 1954, l'hiver de l'année 1956 reste gravé dans les mémoires². Pour cause, après un mois de Janvier relativement doux, Février s'est vu plongé dans une vague de froid d'origine Sibérienne. En moins de 48heures, les températures descendent largement sous le zéro, atteignant -20°C à Paris et -35°C en Corrèze³. L'Europe Occidentale et plus particulièrement la France se retrouvent menacées par la neige, le gel et la tourmente. Axes routiers, activités économiques paralysées, rivières et fleuves gelés. La neige atteint 1,20 m en Normandie et 50 cm dans le Var. les conséquences de ce coup de froid sont dramatiques : près de 1 000 personnes perdent la vie à travers l'Europe. On comptera 147 morts en France du 1er au 27 février. La moitié des cultures sont détruites. Ainsi, le mois Février de l'année 1956 est devenu le mois le plus froid du 20ème siècle. A titre d'exemple, la température moyenne observée à Paris fut de -4.2°C , ce qui correspond à la normale d'un mois de Février en Scandinavie.

Entre le mois de novembre 1962 et le mois de mars 1963: l'hiver fut le plus rude du XXe siècle en Europe de l'Ouest⁴. Les températures descendent jusqu'à -30°C . Le sol, en région parisienne, gèle sur 60 cm. La glace fige les rivières, les canaux, les lacs et même certains fleuves. Les villes et campagnes se cachent sous la neige durant plusieurs semaines, une sorte de banquise se forme sur la côte d'Opale. Le dégel n'arrivera que début mars.

¹ 1 février 1954: « Mes amis, au secours ! » Le texte de l'appel qui rendit célèbre l'abbé Pierre/ Newsletter quotidienne de Libération du 22 Janvier 2007.

² Les grands froids de février 1956 / Coquillât, Marcel. Bulletin mensuel de la Société linnéenne de Lyon, 27^e année, n°3, mars 1958. pp. 83-87

³ La Corrèze est un département français de la région Nouvelle-Aquitaine, qui tire son nom de la rivière qui le traverse.

⁴Le Grand Hiver 1962-1963 par Sylvestre Huet publié le 30 novembre 2010 dans Newsletter quotidienne de Libération.

Entre décembre 1978 et 28 février 1979¹: Une vague de froid arrive brutalement en Europe. L'hiver s'est caractérisé exceptionnellement par la jonction d'une série de phénomènes défavorables : températures très basses, abondantes chutes de neige et sol glissant (neiges ou verglas) pendant plus d'un mois. La France connaît la plus grande panne d'électricité de son histoire. La région parisienne se transforme en patinoire et la neige atteint 30 cm à Auxerre². Ces intempéries ont généré des conséquences économiques particulièrement graves pour la région Nord Pas De Calais : villages isolés, transports désorganisés, canalisations détruites par gel...

En 1985³, à partir du 4 janvier un froid polaire touche la France et une grande partie de l'Europe. Cette vague de froid dure alors deux semaines et est comparable dans son intensité à celle de février 1956. Elle résulte de la mise en place d'une situation météorologique particulière. Sur une grande partie du pays, le gel est ininterrompu durant toute la durée de la vague de froid. On relève des minimales de -41°C à Mouthe, -25°C à Luxeuil-les-Bains et à Nevers ou encore -22°C à Reims à titre d'exemple. De nombreux records mensuels de températures minimales sont battus à l'occasion de cette vague de froid, celles-ci étant amplifiées par une couche de neige au sol sur la plupart des régions.

A Paris, il s'agit du mois de janvier le plus froid depuis au moins 1838, la température atteint $-13,9^{\circ}\text{C}$ le matin du 17 janvier, alors que la veille la maximale fut de -10°C . Il faut remonter à février 1956 pour retrouver de telles températures dans la capitale.

Dans le sud du pays aussi le froid était très marquant, avec un record sur la station de Nice par exemple, de $-7,2^{\circ}\text{C}$ le matin du 9 Janvier. Les chutes de neige sur la

¹ Le « Grand Hiver » 1978-79 et les difficultés de la circulation routière dans la région Nord-Pas-de-Calais/

Alain Barré. Claude Kergomard dans Hommes et Terres du Nord. Année 1980 2 pp. 1-18

² Auxerre est une commune française située dans le nord-ouest de la région Bourgogne-Franche-Comté, dans le département de l'Yonne

³ Janvier 1985 : vague de froid mémorable en France/ Par La Chaîne Météo. Publié le 20/01/2015.

côte d'azur ont été exceptionnelles. On releva alors 38 cm sur la promenade des anglais¹.

Les conséquences de cette vague de froid ont été nombreuses, à commencer par la surmortalité liée au froid et la neige qui a été estimée à environ 9000 morts². D'autre part, les dégâts sur la végétation furent énormes, le froid résistant par la suite aussi en février, puis de nouveau au mois d'avril 1985 entraînant une flambée des prix des fruits et légumes. En outre, la plupart des cours d'eau gelèrent, alors qu'une banquise s'était formée sur le littoral de la mer du Nord, ainsi qu'à l'embouchure de la Loire. L'activité économique a aussi été considérablement ralentie, en raison du froid, mais aussi de la neige qui se maintient au sol durant environ 15 jours.

Du 23 décembre 1996 au 8 janvier 1997: il fait -10°C en Alsace-Lorraine, Bourgogne, Picardie et Haute-Normandie et jusqu'à -23°C dans l'Aube. Du 02 au 05 janvier, de fortes chutes de neige sur la moitié nord du pays bloquent plusieurs milliers de passagers de la SNCF et d'automobilistes. Cette vague de froid est plus courte que celle de février 1956 mais avec une intensité presque égale. Le plan ORSEC est déclenché dans le Sud-Est, alors que la Loire est en partie gelée.

Du 26 décembre 2008 au 13 Janvier 2009: La vague de froid, venue de Russie, a fait -18°C dans le nord de l'Oise, -15°C au Mans, -9°C à Paris. Une grande partie des Bouches-du-Rhône, dont Marseille, est ensevelie sous 20 à 30 cm de neige.

Le mois de janvier 2010 est le plus froid des vingt dernières années, selon Météo France (-20°C dans le sud de l'Île-de-France). La neige paralyse une grande partie de la France jusqu'à la mi-février.

¹ La promenade des Anglais est une avenue de 7 Km longeant le bord de mer face à la baie des Anges, à Nice. Son histoire, liée aux débuts du tourisme international, et sa situation exceptionnelle, en bord de mer, longée par des hôtels prestigieux, en font l'une des plus célèbres avenues du monde.

² Escourrou Gisèle. Climat et société : l'exemple du froid de janvier 1985 dans la région parisienne. In: Revue de géographie de Lyon, vol. 61, n°3, 1986. pp. 301-308

³ XXVIIIe Colloque de l'Association Internationale de Climatologie, Liège 1er - 4 juillet 2015

Le nombre de morts causés par ces vagues de froid n'est pas toujours connu. Il n'existe pas de statistiques officielles et des décès indirectement dus au froid ont parfois pu être comptabilisés.

2.3 Le plan «Grand Froid¹» a pour objectif de protéger les populations précaires.

Les vagues de froid intense peuvent avoir un impact sur la mortalité et la morbidité des personnes qui y sont exposées. Certaines populations sont plus vulnérables, notamment les enfants, les personnes âgées et les personnes présentant certaines pathologies chroniques préexistantes, ainsi que celles ne pouvant pas se protéger efficacement du froid. Il s'agit notamment des populations précaires, sans domicile ou isolées, ainsi que des personnes qui travaillent dans des conditions les exposant au froid. Ces personnes peuvent être atteintes d'engelures, ...

Le plan « Grand froid » est un dispositif interministériel chargé de lutter contre les effets « sanitaires et sociaux liés aux températures hivernales ». C'est un instrument que peuvent activer les préfetures en s'appuyant sur les prévisions météo. Il ne peut être déclenché qu'en cas d'intense épisode de froid, caractérisé par sa persistance et son étendue géographique d'hypothermies.

Ce dispositif déclenché par les préfets, prévoit notamment l'ouverture de places d'hébergement d'urgence supplémentaires pour les populations précaires. Des subventions d'urgence aux associations sont également prévues par le plan « Grand Froid », peu importe le niveau de vigilance déclenché.

2.4 Organisation et niveaux de vigilance

Le plan, soumis à une veille saisonnière du 1er novembre au 31 mars, est découpé en plusieurs niveaux de vigilance :

- Le niveau jaune, appelé « temps froid/Pic de froid », correspond à un épisode persistant de froid de courte durée, d'un à deux jours, avec des températures nocturnes comprises entre -5°C et -10°C . présentant un danger pour la santé des populations précaires du fait de leurs conditions de vie ou de travail.

¹Qu'est-ce que le plan « Grand Froid » ? Par Steve Tenré Publié le 08/02/2021.

- Le niveau orange, surnommé « Grand froid », peut être déclenché en cas de températures minimales comprises entre -10°C et -18°C .
- Le niveau rouge, « froid extrême », est mis en place si les températures ressenties sont inférieures ou égales à -18°C . C'est une période de froid avéré, exceptionnel, très intense et durable, étendue, qui entraîne l'apparition d'effets collatéraux dans différents secteurs (arrêt de certaines activités économiques et sociales...).

2.5 Ciblage et catégorie de population vulnérable

Le dispositif du **plan Grand Froid** a trois objectifs majeurs :

- Limiter la surmortalité saisonnière
- Prévenir les pathologies cardiovasculaires (AVC notamment),
- Et protéger les populations les plus vulnérables, ne pouvant s'abriter du froid en prévoyant par exemple des places d'hébergement supplémentaires (*des places d'hébergement d'urgence peuvent être ouvertes par les différentes préfectures. Des hôtels sont mis à disposition pour l'accueil des familles avec enfants*).

Ce plan suppose aussi un renforcement du numéro 115¹, avec plus de conseillers mobilisés et des horaires élargis. Les interventions des équipes du Samu social² et des associations, sont intensifiées.

Les forces de l'ordre sont également mobilisées pour repérer les personnes sensibles, comme les SDF. Enfin, la communication concernant les risques liés au froid est renforcée, avec la diffusion ou l'affichage de messages de prévention.

La surmortalité saisonnière observée chaque hiver est en grande partie liée aux épidémies de maladies infectieuses, notamment respiratoires. En fait, La période hivernale est propice aux épidémies de maladies infectieuses même si le froid n'en est pas la cause unique ou directe.

¹Plate-forme de Premier Accueil, le **115** est le **numéro** d'Urgence Sociale. L'appel du **115** est totalement gratuit, d'un poste fixe ou d'un portable, et possible tous les jours de l'année, y compris les week-ends et jours fériés, 24h sur 24.

²Le Samu social est un ensemble d'associations non gouvernementales venant en aide aux personnes démunies. Ces associations opèrent un numéro de téléphone d'appel gratuit qui reçoit les appels de personnes sans abri.

Le plan d'urgence hivernale a vocation à servir de guide pour la prévention et la gestion des impacts sanitaires et sociaux liés aux vagues de froid hivernales. Il définit les actions à mettre en œuvre au niveau local, afin de détecter, prévenir et limiter les effets sanitaires et sociaux, en portant une attention particulière aux populations les plus vulnérables vis-à-vis du froid. Le dispositif de prévention consiste à prévenir et anticiper les effets d'une éventuelle vague de froid de manière adaptée aux différentes catégories de populations identifiées et notamment les populations vulnérables¹ :

Pour les personnes sans domicile, il consiste à s'assurer de la disponibilité de places temporaires exceptionnelles, adaptées au contexte et de prévoir un renforcement du dispositif de veille sociale ;

Pour les populations isolées et à risque, il s'agit de s'assurer de la mise en place d'actions de repérage et d'identification de ces personnes, de la mobilisation des services de l'État et des associations en vue d'une coordination adaptée au contexte sur le territoire ;

Pour les travailleurs, s'assurer de la mise en œuvre de mesures visant à prévenir les accidents liés aux très basses températures ;

Pour le grand public, il s'agit de rappeler les conséquences sanitaires d'une vague de froid pour sensibiliser et protéger la population via des actions de communication.

L'autorité préfectorale veille à : suivre les alertes météo, coordonner les messages diffusés par les collectivités territoriales, maintenir un lien de confiance et de proximité avec les populations, assurer une veille de l'opinion et une évaluation post-crise via un retour d'expérience de la période de crise avec les services opérationnels.

¹ Guide national relatif à la prévention et à la gestion des impacts sanitaires et sociaux liés aux vagues de froid 2018-2019 /Ministère Des Solidarités Et De La Santé, Ministère Du Travail, Ministère De L'intérieur, Ministère De La Cohésion Des Territoires Et Des Relations Avec Les Collectivités Locales

Chapitre 2. Liens entre risque climatique et la pauvreté

1. La lutte contre la pauvreté : enjeu essentiel du développement au 21^{ème} siècle

1.1 Définitions, approches et mesures de pauvreté

En 1990, pour la première fois, la Banque mondiale consacre explicitement le Rapport sur le développement dans le monde à la problématique de la pauvreté. De son côté, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) porte une attention particulière à cette réalité sociale. Après avoir à la même époque, élaboré la notion de développement humain, il avance celle de la pauvreté humaine, et propose une série d'indicateurs reliés à cette dernière.

Aujourd'hui, tout le monde s'accorde sur le fait que la pauvreté est un phénomène complexe, pluridimensionnel, ne pouvant être réduit à sa simple expression monétaire¹. Ainsi, le PNUD déclare que « *la pauvreté n'est pas un phénomène unidimensionnel ou un manque de revenus pouvant être résolu de façon sectorielle...Il s'agit d'un problème multidimensionnel qui nécessite des solutions multisectorielles intégrées* »². De même, la Banque mondiale affirme que la pauvreté a des « *dimensions multiples* », de « *nombreuses facettes* » et qu'elle est « *la résultante de processus économiques, politiques et sociaux interagissant entre eux dans des sens qui exacerbent l'état d'indigence dans lequel vivent les personnes pauvres* »³.

Dans le rapport « Vaincre la pauvreté humaine » du PNUD, un encadré définit spécifiquement « l'extrême pauvreté », la « pauvreté générale » et la « pauvreté humaine ». Ainsi, « *une personne vit dans la pauvreté extrême si elle ne dispose pas des revenus nécessaires pour satisfaire ses besoins alimentaires essentiels, habituellement définis sur la base de besoins caloriques minimaux [...]. Une personne vit dans la pauvreté générale si elle ne dispose pas des revenus suffisants pour satisfaire ses besoins essentiels non alimentaires – tels l'habillement, l'énergie et le logement – et alimentaires* ».

¹Un niveau insuffisant de ressources économiques pour vivre de façon décente

² PNUD. Vaincre la pauvreté humaine, 2000, p.34.

³ BM. Rapport sur le développement dans le monde : combattre la pauvreté, 2000 p.1

La « pauvreté humaine », quant à elle, est présentée comme l'« absence des capacités humaines de base : analphabétisme, malnutrition, longévité réduite, mauvaise santé maternelle, maladie pouvant être évitée »¹.

Selon les termes de la Banque mondiale, la pauvreté monétaire englobe la pauvreté extrême (absolue) et la pauvreté générale (relative).

La pauvreté absolue correspond à un niveau de revenu nécessaire pour assurer la survie des personnes. En général, ce seuil est calculé en fonction d'un régime alimentaire de base.

La pauvreté relative, quant à elle, reflète une conception plus axée sur la répartition des revenus ; elle signifie avoir « moins que les autres ». Cette notion renvoie au niveau de revenu nécessaire pour participer à et vivre dans une société particulière (logement, habillement...). Toutefois, la Banque mondiale n'omet pas d'évoquer les interrelations entre les différentes facettes de la pauvreté, et explique que l'étude approfondie de certains secteurs ou domaines est fondamentale pour saisir la pauvreté dans sa complexité. Ces domaines sont la santé et l'éducation, la vulnérabilité (*l'incertitude et le risque frappant particulièrement les populations pauvres*), le manque de parole et le manque de pouvoir.

Par ailleurs, La pauvreté humaine est très liée à la notion de développement humain, qui a vu le jour au début des années quatre-vingt-dix, à la suite des travaux d'Amartya Sen².

Ainsi, Le développement humain représente, selon les termes du PNUD, l'élargissement des possibilités et des choix offerts aux individus. Plus précisément, « les trois possibilités essentielles sont celles de vivre longtemps et en bonne santé, d'acquérir des connaissances et un savoir et de pouvoir accéder aux ressources nécessaires pour vivre dans des conditions décentes ».

C'est par rapport au développement humain que la pauvreté humaine est définie : « Elle signifie la négation des opportunités et des perspectives fondamentales sur lesquelles repose tout développement humain, à savoir vivre une vie longue, saine,

¹ PNUD. Vaincre la pauvreté humaine, 2000, p.19.

² Comment définir la pauvreté : Ravillion, Amartya Sen et Rawls ?. /Raphaël Bisiaux .In Economie Politique, n° 49 /1-2011.

constructive, et jouir d'un niveau de vie décent, ainsi que de la liberté, de la dignité, du respect de soi-même et d'autrui »¹.

Le PNUD appréhende la pauvreté en employant l'IPH (*indicateur de mesure de la pauvreté humaine*). Celui-ci est centré sur les « *déficits rencontrés dans les trois domaines essentiels de l'existence humaine* »²

Cet indicateur se concentre sur trois aspects essentiels de la vie humaine déjà envisagés dans le cadre de l'IDH (*indicateur de développement humain*) : longévité (*pourcentage de personnes risquant de décéder avant l'âge de 40 ans (P1)*), instruction (*pourcentage d'adultes analphabètes (P2)*), et conditions de vie décentes au niveau économique en général (*pourcentage d'individus privés d'accès à l'eau potable (P31)+ celui des personnes privées d'accès aux services de santé (P32)+ celui des enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition (P33)*).

Le sous-indicateur composite P3 s'obtient en calculant la moyenne arithmétique des trois variables P31, P32, P33. On calcule ensuite l'IPH en faisant la moyenne arithmétique des trois indicateurs P1, P2 et P3.³

Si les pays développés parlent de seuils généralement relatifs, la pauvreté dans les pays en développement est estimée au moyen de seuils absolus. Selon l'approche absolue, le seuil est fixé⁴, en fonction d'un panier de biens alimentaires et non alimentaires nécessaires à la survie quotidienne (*2 400 calories par jour pour la pauvreté et 1800 pour l'extrême pauvreté*). Les biens non alimentaires comprennent l'habillement, le transport, l'hygiène, l'eau et l'énergie.

Au début du 20^{ème} siècle, Benjamin Seebohm Rowntree effectue de nombreuses enquêtes sur la pauvreté dans la Ville de New York et distingue dans ces travaux entre deux types de pauvreté : l'une primaire relative à l'absence de ressources suffisantes et l'autre secondaire où le niveau de ressources pourrait être

¹ Rapport mondial sur le développement humain, PNUD 1997. p :15

² Idem p : 16 .

³ Ibid PNUD 1997 p: 141

⁴ Benjamin Seebohm Rowntree *Pauvreté, une étude de la vie en ville*, Macmillan et Cie.437p1901

suffisant mais qui est compromis par une gestion déraisonnable ou des dépenses inconsidérées .

Les États-Unis ont recours à la mesure absolue de la pauvreté. Le seuil de pauvreté en 2015 a été fixé à 24 250 \$ (*revenu annuel total*) pour une famille de quatre personnes¹. Au Canada, ils ont introduit un nouveau seuil de pauvreté en 2010 qui mesure le coût absolu d'un niveau de vie minimal – composé d'un régime alimentaire nutritif, des besoins de transport de base et d'un logement adéquat. La mesure est révisée périodiquement pour refléter les changements dans la société.

La Banque mondiale a introduit comme mesure de pauvreté absolue au niveau des pays les plus pauvres du monde, une ligne de la pauvreté de « un dollar par jour » en 1990, de 1,25 \$ par jour en 2005.

Sur un autre registre, une fois le seuil de pauvreté fixé, la Banque mondiale utilise d'autres indicateurs pour affiner et enrichir ses analyses. Tel l'indicateur par tête ou l'incidence de la pauvreté², la profondeur de la pauvreté³, et le degré d'inégalité des revenus au sein de la population pauvre.

Selon l'approche relative, le seuil est fixé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population, avec comme référence le revenu médian⁴.

La satisfaction des besoins de base est jugée comme indispensable à la vie décente d'un être humain⁵; avec le progrès technique et l'amélioration des conditions de vie dans les pays développés, une définition basée sur des seuils de pauvreté relatifs au revenu médian a vu le jour sans lien avec la satisfaction de ces besoins (*un individu est considéré comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté choisi*). Ainsi, Le terme « pauvreté », relatif à celui de richesse, fait

¹ Lignes directrices 2015 sur la pauvreté/Directives fédérales américaines sur la pauvreté utilisées pour déterminer l'admissibilité financière à certains programmes fédéraux.

² Proportion de personnes se situant sous le seuil de pauvreté

³ Distance des personnes par rapport au seuil de la pauvreté

⁴ Le revenu médian est le revenu séparant la population en deux, c'est-à-dire que la moitié de la population a un revenu plus élevé, et la moitié un revenu inférieur

⁵ Rapport Du Sommet Mondial Pour Le Développement Social, (Copenhague, 6-12 mars 1995)

davantage référence aux situations d'inégalités économiques et politiques entre individus et entre sociétés.

Depuis 1990, le PNUD fonde ses analyses sur les notions de capacité, d'opportunités et de potentialités. Ainsi, le Rapport mondial sur le développement humain en 1997 précise que « *Selon le concept de capacité, la pauvreté d'une existence ne tient pas uniquement à l'état d'indigence dans lequel une personne se trouve effectivement, mais également au manque d'opportunités réelles – pour des raisons sociales ou des circonstances individuelles – de bénéficier d'une existence qui vaille la peine d'être vécue et qui soit considérée à sa juste mesure. Dans la notion de capacité, l'accent est mis sur les potentialités qu'un individu est en mesure ou non de réaliser, en fonction des opportunités dont il dispose. Ces potentialités désignent tout ce qu'un individu peut souhaiter faire ou être, par exemple, vivre longtemps, être en bonne santé. L'approche de la pauvreté en termes de capacités se concentre sur des états possibles (potentialités), tout en distinguant lorsque c'est possible, le choix qu'un individu possède mais néglige délibérément.* »¹

Concrètement, les causes de la pauvreté avancées par cette organisation renvoient à des inégalités en termes de « droits d'accès à », aux choix réels ou opportunités dans certains domaines considérés comme essentiels.

Dans le Rapport sur le développement dans le monde (2000), elle évoque trois domaines à analyser pour saisir les causes de la pauvreté : le manque de revenus et d'actifs² pour réaliser des besoins de base (*l'alimentation, le logement, l'habillement, et des niveaux acceptables de santé et d'éducation*) ; la sensation d'être sans parole et sans pouvoir dans les institutions de l'État et de la société et la vulnérabilité aux chocs défavorables, liée à l'inaptitude de pouvoir les gérer ou d'y faire face³.

¹ PNUD. Le Rapport mondial sur le développement humain en 1997 p :17

² Ces actifs sont de plusieurs types : les ressources humaines, les ressources naturelles (*terre*), les ressources physiques (*infrastructures*), les ressources financières (*épargne et accès au crédit*), et les ressources sociales (*réseaux de contacts et d'obligations réciproques*).

³ BM. Rapport sur le développement dans le monde ,2000. P 34

1.2 La pauvreté : phénomène considéré sous divers aspects

La pauvreté peut résulter de situations chroniques hérités de la naissance, dont le cas extrême est l'esclavage, mais également se perpétuer de génération en génération par le biais de l'organisation sociale en lien avec l'accès à l'éducation, l'état de santé, ou des statuts politiques particuliers ; elle peut également survenir par des incidents dans la vie d'une personne, comme la spoliation, les catastrophes naturelles et la destruction de biens, le chômage, etc.

Deux regards politiques dominant au niveau international les approches de la problématique de la pauvreté.

L'approche qualifiée de « socialistes » analyse la pauvreté avant tout comme étant le résultat d'une situation d'exclusion : les rapports sociaux et les inégalités de richesse sont des mécanismes générateurs de discrimination et la principale cause de la pauvreté. En général, les interventionnistes étatiques ont tendance à voir la pauvreté gravement croître et à préférer les indicateurs relatifs. Pour eux la pauvreté résulte d'un manque d'intervention des pouvoirs publics.

La vision libérale considère la pauvreté comme étant l'incapacité pour un individu d'accéder comme les autres à l'épanouissement et à la satisfaction de ses besoins fondamentaux, souvent pour des causes relevant de la volonté ou de la capacité de l'individu lui-même. Les libéraux ont tendance à trouver que la pauvreté est plutôt en régression et estiment que la meilleure façon de lutter contre la pauvreté est de laisser les institutions caritatives et les âmes charitables agir.

Il n'existe pas de définition consensuelle et universelle de la pauvreté. C'est un phénomène qui peut être considéré sous divers aspects, en lien avec la richesse disponible, l'organisation du travail et le chômage, le développement des sociétés et les modes d'impositions des gouvernements, ainsi que les principes moraux et religieux qui peuvent se manifester en rapport avec les inégalités économiques.

Elle est définie comme étant le fait d'être dans une situation d'infériorité matérielle par rapport aux individus les plus favorisés¹; cela se traduit notamment par

¹Denis Colombi, *Où va l'argent des pauvres*, Paris : Ed. Payot et Rivages, 2020, pp.20-22.

des difficultés à subvenir à ses besoins, mais aussi par une stigmatisation de la part des personnes plus riches.

La pauvreté matérielle dans les cercles d'échanges économiques est associée à l'incapacité totale ou partielle d'obtenir de la nourriture, des vêtements et un abri pour se nourrir, s'habiller et se loger.

Dans ce sens, Serge Paugam¹ parle de trois formes de pauvreté :

- une pauvreté intégrée sans exclusion décrivant la situation de pays ou de régions économiquement en retard. Les pauvres ne sont pas stigmatisés et bénéficient de la solidarité familiale ou de la socialisation par une pratique religieuse qui reste intense. En Europe, plusieurs grandes régions se distinguent : au sud, l'Italie, la Grèce, le Portugal ou l'Espagne ont des taux de pauvreté plus importants qu'au Nord, mais les pauvres sont bien intégrés dans la population ; ils ne sont pas stigmatisés.

- une pauvreté marginale correspond à la pauvreté d'une petite partie de la population au sein d'une société prospère. Ces pauvres, considérés comme des « cas sociaux » inadaptés au monde moderne sont fortement stigmatisés. Dans les pays scandinaves, le système préventif est très développé et maintient le niveau de vie des pauvres au prix d'un contrôle étroit de leur vie privée. Cette situation de pauvreté marginale correspond également grosso modo à la situation de la France des années 1960 et 1970.

- La pauvreté disqualifiante concerne les sociétés post-industrielles touchées par des difficultés économiques. Les pauvres sont considérés à travers l'image de la chute ou de la déchéance. L'angoisse du chômage et de l'exclusion touche une grande partie de la société. En France, la pauvreté disqualifiante domine. Par ailleurs, il ya en France une double institutionnalisation de la pauvreté : d'une part par le revenu de solidarité active (RSA), sorte d'officialisation de la pauvreté, d'autre part en déléguant la distribution alimentaire aux associations comme Les Restos du cœur, à l'origine conçus comme un palliatif temporaire et qui sont maintenant pleinement intégrés à la gestion de la pauvreté.

-

¹Serge Paugam.les formes élémentaires de la pauvreté. Paris : PUF, 2005.

1.3 Les estimations de la pauvreté au niveau mondial

Elles dépendent des définitions utilisées. Ainsi, d'après le Programme des Nations unies pour le développement, les pays où la pauvreté est plus forte sont des pays d'Afrique, en particulier les pays les moins avancés.

Selon le seuil de pauvreté de la BM de 1 dollar par jour, la majorité des pauvres se trouvent en Asie du Sud (39 %), Asie de l'Est (33 %) et en Afrique subsaharienne (17 %). Les pays comptant plus de la moitié de leur population sous le seuil de pauvreté sont: Guatemala, Guinée-Bissau, Inde, Kenya, Lesotho, Madagascar, Népal, Niger, et Zambie.

1.4 Images, attitudes et comportements envers la pauvreté

Au Moyen Age, le terme de pauvreté désignait l'infirme, la veuve, l'orphelin, le lépreux ou encore le fou. le pauvre est celui qui, de façon permanente ou temporaire, se trouve dans une situation de faiblesse, de dépendance, d'humiliation, caractérisée par la privation des moyens, variables selon les époques et les sociétés, de puissance et de considération sociale : argent, relations, influence, pouvoir, science, qualification technique, honorabilité de la naissance, vigueur physique, capacité intellectuelle, liberté et dignité personnelle¹. La pauvreté, pleinement acceptée dans la société médiévale, est investie d'un rôle structurel, l'Église en est la représentante et assure en grande partie l'aumône ainsi que les activités de bienfaisance.

Dans les mentalités médiévales, c'est Dieu qui décide du sort de chacun et qui est donc l'auteur de cette « inégalité divine » : tandis que les uns sont dotés de richesse et de puissance sociale, d'autres souffrent dans une grande misère. Dans cette pensée, l'homme doit accepter avec humilité sa condition puisque ce comportement sera alors garant du rachat de ses péchés et du Salut de son âme².

Le pauvre est utile à la société médiévale en tant qu'intercesseur privilégié entre les riches et Dieu, lié par un contrat avec l'aumône. « *Dieu aurait pu faire tous les*

¹.Mollat, Michel, Les pauvres au Moyen-âge, Bruxelles, Éditions Complexe, 2006, p. 102

²Idem p : 17

hommes riches, mais il voulut qu'il y ait des pauvres en ce monde, afin que les riches aient une occasion de racheter leurs péchés»¹

Même inspirée de sentiments de charité, cette bienfaisance reste préméditée puisqu'elle constitue le moyen le plus sûr d'obtenir le Salut et permet, en même temps, au donateur d'augmenter son prestige social. Le pauvre reste un instrument du riche bienfaiteur, son rôle est d'abord et avant tout de recevoir : il doit prier pour le riche auprès du Christ.

En somme, les initiatives, quelles soient laïques ou religieuses ont permis au cours des 12^{ème} et 13^{ème} siècles de construire un réseau serré d'hôpitaux et des services réguliers d'aumônes. En France, l'abbé de Saint-Pierre en 1724 est l'un des premiers à réfléchir sous un jour nouveau à cette question. Non pas sur la cause fondamentale des inégalités mais il cherche à concilier utilité et philanthropie. Il préconise le retour au travail comme moyen principal de la lutte contre la pauvreté et dans le même temps contre un facteur d'entropie sociale. C'est dans ce cadre de pensée qu'est mis en place le système de l'hôpital général. Les provinces ont été également gagnées par ce mouvement de réaction à la misère et, à la veille de la Révolution, 32 hôpitaux généraux existaient dans tout le pays. Mais ce mouvement dépasse largement la France, cette politique d'internement forcé des pauvres a affecté l'ensemble des États européens. En Angleterre, dès 1575, un acte d'Élisabeth Ire institue des établissements visant « la punition des vagabonds et le soulagement des pauvres ». Les « Housses of correction » qui auraient dû être présentes dans chaque comté vont laisser la place aux workhouses qui dans la seconde moitié du 18^{ème} siècle trouveront leur véritable expansion. Michel Foucault note qu'en « quelques années, c'est tout un réseau qui a été jeté sur l'Europe. » En Hollande, en Italie, en Espagne, en Allemagne se créent également des lieux d'internement de même nature.

Cette politique d'enfermement systématique est contestée par les philosophes des Lumières et finalement abandonnée.

En France, la Révolution enclenche une évolution dans la conception de la pauvreté. Elle devient l'expression de dysfonctionnements dans la société. À la suite

¹Ibid p :18

d'un vote de la Convention girondine, le décret du 19 mars 1793 affirme, conjointement au droit au travail, le droit à l'assistance pour tout homme hors d'état de travailler ; les secours publics sont une « dette sacrée ». Un traitement laïc et social de celle-ci nécessite un questionnement de son origine et induit de nouvelles réponses. À partir du moment où le principal facteur de la pauvreté est un facteur économique, bien que le discours moral ne soit pas absent des débats de l'époque, le principe de la redistribution des richesses et des allocations devient possible et même nécessaire aux nouveaux principes de la République. Les personnes prises en charge font partie de catégories spécifiques : veuves, orphelins.

De même, la Déclaration et le programme d'action de Vienne affirment que l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale sont la violation de la dignité humaine. L'article 30 de la Charte sociale européenne aussi assure la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Avec des nuances dans l'analyse ou la vision politique, la mise en place dans des pays développés de l'État-providence va contribuer à étendre l'aide sociale sous la pression de chercheurs tel Charles Booth, Benjamin Seebohm Rowntree et David Lloyd George (en Angleterre), Villermé (France) et Bismarck (Allemagne).

1.5 Interventions à l'échelle mondiale

Chaque État-membre de l'OCDE et de la banque mondiale est invité à rédiger et mettre en œuvre un Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté et l'ONU a de nombreuses politiques encourageant cette réduction, dans le cadre des objectifs du millénaire notamment.

Depuis le 19^{ème} siècle, certains pays occidentaux ont tenté de remédier à la pauvreté en instituant des garanties de ressources minimales.

Pour les enfants, tel que le principe de gratuité des études primaires, allocations, interdiction de travail trop dur avant un âge donné, institutions pour orphelins et enfants abandonnés, et, plus récemment, pour enfants retirés à leurs parents jugés inaptes.

Pour les adultes, l'État peut chercher à :

- Réglementer le travail (salaire minimum, protectionnisme afin de protéger le travail et donc les revenus existant), ou au contraire à le déréglementer pour favoriser le dynamisme économique ;
- Organiser la circulation des denrées fondamentales ;
- Favoriser des institutions caritatives ou sociales ;...

Mais c'est surtout au milieu du 20^e siècle que certains États s'engagent dans un programme d'intervention directe massive, en prenant le contrôle des institutions privées (caisses de retraite, assurances chômage) et en diversifiant ses interventions.

Dans certains pays, l'État soutient des initiatives de type microcrédit. Les aides au revenu sans condition d'utilisation sont plus récentes. L'Allemagne a été l'une des premières à l'établir. En France, le revenu de solidarité active (RSA) fait partie de ce filet de sécurité destiné à garantir à ses bénéficiaires un revenu minimum.

Des associations mènent également une lutte contre la pauvreté. En 1987, le rapport Brundtland, fondateur du concept de développement durable, faisait le constat d'« un avenir compromis », et identifiait la pauvreté comme l'un des symptômes de cette situation. En 1992, lors du sommet de la Terre de Rio de Janeiro, un chapitre de l'Agenda 21 fut consacré à la lutte contre la pauvreté, exprimée en ces termes : « Une stratégie visant à lutter spécifiquement contre la pauvreté est donc l'une des conditions essentielles pour assurer un développement durable ».

L'ONU a mis en place un plan de réduction de la pauvreté au sein de ses Objectifs du millénaire, ratifiés en 2000 par les États membres, et qui est depuis une priorité mondiale. Le premier objectif du millénaire se donne deux cibles :

1. « Réduire, entre 1990 et 2015, de la proportion de personnes dont le revenu est inférieur à un dollar par jour, ce qui concerne plus d'un milliard de personnes. »
2. « Une réduction des populations souffrant de faim entre 1990 et 2015. Elle concerne, selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et

l'agriculture (FAO), environ 840 millions de personnes : un chiffre en constante augmentation notamment avec l'explosion démographique mondiale. ».

L'« éradication de la pauvreté » est l'un des principaux objectifs de la Conférence des Nations unies sur le développement durable, qui eut lieu à Rio de Janeiro du 20 au 22 juin 2012.

La Banque mondiale a pour mission de lutter contre la pauvreté en finançant des projets pouvant réduire la misère. L'Unicef lutte en particulier contre la pauvreté des enfants. Certaines organisations non gouvernementales luttent également contre la pauvreté : Oxfam¹, ATD Quart Monde².

1.6 Stratégies de lutte contre la pauvreté

Le rapport du PNUD sur la pauvreté (2000) concentre son attention sur les réformes en matière de « gouvernance » (les structures politiques et institutionnelles des pays). De son côté, le cadre « normatif » de la Banque mondiale repose sur trois concepts : les opportunités (fonctionnement de l'économie et réformes à réaliser pour que les pauvres puissent profiter des « opportunités économiques »). L'habilitation (ou la délégation de pouvoir, empowerment, est plutôt à relier avec ce que le PNUD entend par « gouvernance ».), et la sécurité (les mesures et politiques sociales visant à permettre une meilleure gestion des risques pour les populations pauvres).

¹ **Oxfam International** (Oxford Committee for Famine Relief) est une confédération de 20 organisations caritatives indépendantes à travers le monde. Celles-ci travaillent ensemble et en collaboration avec des partenaires locaux répartis dans 66 pays dans le monde, pour s'attaquer de manière globale à la pauvreté et aux inégalités : actions humanitaires d'urgence, programme de développement et d'appui de long terme, mobilisation citoyenne et plaidoyer – ou « lobby citoyen » – pour agir sur les causes profondes de la pauvreté et des inégalités et obtenir des changements durables.

² Le mouvement **ATD quart monde** (Agir tous pour la dignité) est créé en 1957 par le père Joseph Wresinski avec des familles vivant dans le camp de relogement Château-de-France à Noisy-le-Grand. L'expression « quart monde », se calquant sur celui de « tiers-monde », exprime le rassemblement des pauvres et des non-pauvres engagés dans un même refus de la misère. ATD Quart monde a pour objectif l'éradication de l'extrême pauvreté. Il agit dans 32 pays sur les 5 continents.

Pour le PNUD, la gouvernance est la clef de voûte des politiques nationales de lutte contre la pauvreté. Elle « englobe les méthodes que les sociétés utilisent pour distribuer le pouvoir, et gérer les ressources et les problèmes d'ordre public »¹. Elle relève de trois principes : la maîtrise (*la participation des pauvres aux processus de décision politique*), l'équité (*l'égalité des chances*) et la responsabilité (*le degré de transparence des structures politiques, leur mode de fonctionnement, leur caractère comptable et responsable* » face aux citoyens).

La Banque mondiale considère également la « gouvernance » comme un élément central de la nouvelle politique de développement. Dans ce sens, Elle examine le lien qui existe entre la nature d'un régime politique et la réduction de la pauvreté. En se référant à Amartya Sen, elle explique : « *Les manques de voix ou de pouvoir sont à la fois des dimensions clés de la pauvreté [...]. La démocratie est intrinsèquement précieuse pour les humains en tant que manifestation de la liberté humaine. Les libertés politiques ont un impact énorme sur les vies et les capacités (capabilities) des citoyens.* »²

Pour que la démocratie donne des résultats, la Banque mondiale fait trois propositions : « 1 : *les processus démocratiques doivent atteindre tous les niveaux majeurs de la prise de décision. 2 : les citoyens devraient se voir accorder un accès systématique à l'information afin qu'ils puissent tenir pour responsables les fonctionnaires et hommes politiques [...]. 3 : de fortes organisations de la société civile peuvent promouvoir l'habilitation politique [empowerment] des pauvres, en faisant pression sur l'État afin qu'il serve mieux leurs intérêts et afin d'accroître l'efficacité des programmes de lutte contre la pauvreté.* »³

Selon le PNUD, « ce dont les pauvres ont le plus besoin, c'est une bonne gouvernance (un système politique démocratique et décentralisé) et des opportunités (la croissance et l'accès aux marchés) et une capacité organisationnelle accrue avec plus de pouvoir pour influencer l'orientation de leur vie (société civile). L'assistance extérieure doit tendre à mettre en place cette capacité et ne doit se limiter à fournir des biens et services.

¹Le rapport du PNUD sur la pauvreté ,2000p :56

² Idem p :112

³ Ibid p :114

2. Pauvreté multidimensionnelle en France et au Maroc

L'indice global de pauvreté multidimensionnelle IPM a été lancé en 2010 par l'Initiative d'Oxford sur la pauvreté et le développement humain (Université d'Oxford) et le Bureau du Rapport sur le développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), dont la publication phare est le Rapport sur le développement humain. Chaque année, l'IPM mesure la complexité de la vie des personnes pauvres, sur les plans individuel et collectif

Dans les pays européens, la pauvreté monétaire est habituellement définie par le fait de disposer d'un niveau de vie inférieur à un certain seuil de la distribution dans la population (généralement 60 % de la médiane)¹.

Il s'agit donc d'une mesure relative, liée à la répartition des revenus dans la population, et unidimensionnelle au sens où elle ne repose que sur un critère monétaire. La pauvreté en conditions de vie est fondée sur la mesure des conséquences de la faiblesse des revenus : privations, impossibilité d'acquérir ou de consommer certains biens, d'atteindre un certain niveau de confort ou enfin d'honorer certaines dépenses obligatoires. Si le nombre de difficultés déclarées dépasse un certain seuil, la personne est considérée comme pauvre en conditions de vie. Cette approche complète la pauvreté monétaire ; les indicateurs sont absolus, c'est-à-dire indépendants de la répartition des difficultés déclarées dans la population, et pluridimensionnels, au sens où ils explorent plusieurs aspects de la vie.

En 2019, la proportion de personnes pauvres au sens non monétaire varie de 11% selon l'indicateur européen de privation matérielle à 13,1 % selon l'indicateur européen plus large de privation matérielle et sociale.

En France, Une personne est considérée comme pauvre quand ses revenus mensuels sont inférieurs à 918 euros ou à 1 102 euros, selon que l'on utilise le seuil de pauvreté fixé à 50 % ou 60 % du niveau de vie médian². Ce niveau de vie médian

¹ Le salaire médian est le niveau qui sépare deux ensembles de salariés, 50% qui gagnent moins et 50% qui gagnent plus : on classe les salaires des Français par ordre croissant et on cherche la valeur qui sépare l'ensemble en deux sous-ensembles de même effectif.

² L'INSEE *Institut Nationale de la Statistique et des Etudes Economiques, données 2019

correspond au montant pour lequel la moitié des personnes touche moins et l'autre moitié davantage. Il est mesuré après impôts et prestations sociales.

Selon le dernier classement de 2018 de l'indice de développement humain dans le monde, la France occupe la 22^{-ème} position, dans la catégorie les pays ayant un niveau de développement humain **très élevé**¹.

Au Maroc, la cartographie de la pauvreté s'est référée à l'approche monétaire de la Banque mondiale depuis 2004. Les indicateurs spatialisés qui en découlent n'expriment que la distribution des ressources financières dont disposent les ménages, notamment la dépense comme mesure du niveau de vie de la population.

L'approche de la cartographie de la pauvreté multidimensionnelle consiste, quant à elle, à fournir des indices statistiques sur les privations et les besoins non satisfaits en termes d'accès aux services sociaux de base, de condition de logement, d'éducation et de santé). Elle produit une base de données désagrégée à l'échelle locale la plus opérationnelle permettant d'identifier les poches de la pauvreté pour des petites zones géographiques, telles que les communes, les quartiers urbains et les douars ruraux.

Au Maroc, 3,5 millions de personnes (soit 10.3% de la population) connaissent une seule pauvreté, et sur ce total, 2,3 millions de personnes souffrent de la pauvreté multidimensionnelle (6.8%) et 1,2 million de la pauvreté monétaire (3.5%).

Le noyau dur de la pauvreté est constitué de 463.000 personnes (*soit 1.4% de la population*) frappé à la fois par la pauvreté multidimensionnelle et la pauvreté monétaire.

Au Maroc sur la base du revenu, il n'existe pas de seuil définissant avec précision à partir de quel niveau un salaire se situe au-delà ou en deçà du seuil de pauvreté.

Le volume de la pauvreté sous ses formes monétaires et multidimensionnelles est de 3.9 millions de personnes (soit un taux de pauvreté globale de 11.7% à l'échelle nationale).

Par type de privations, le déficit dans le secteur de l'éducation concerne plus de la moitié de la pauvreté multidimensionnelle (55,3%), vient ensuite la privation

¹ Le PNUD classe les pays en quatre groupes selon leur IDH : très élevé, élevé, moyen et faible

d'accès aux infrastructures sociales de base (19,7%) et d'accès à l'habitat (14,1%) et à la santé (10,9%).

Selon le dernier classement de 2019 de l'indice de développement humain dans le monde, le Maroc occupe la 123^{-ème} position, dans la catégorie les pays ayant un niveau de développement humain **moyen**.

3. La vulnérabilité de la population face au risque climatique

La vulnérabilité est aujourd'hui une expression courante qui renvoie à une idée générale partagée, même si le concept reste flou et les méthodes d'approches assez diverses. Globalement, la vulnérabilité de la population exprime une faiblesse ou un manque de capacité, qui favorise la possibilité de perdre tout un ensemble de choses : perdre la vie mais aussi devenir plus faible physiquement, privé économiquement, dépendant socialement, humilié ou blessé émotionnellement¹.

Identifier les populations « vulnérables » sert donc souvent à désigner des priorités d'action et des populations cibles des politiques publiques. Autrement dit, la définition de la notion de vulnérabilité et la mesure qu'on en fait ont des implications directes en termes opérationnels.

La prise en compte des critères liés à l'accessibilité du territoire, à la distribution spatiale des ressources de gestion de crise, à l'exposition aux aléas et au niveau socio-économique de la population, permet de considérer la vulnérabilité de la population comme quelque chose qui ne repose pas uniquement sur la population elle-même mais aussi sur des caractéristiques politiques, économiques, sociales et spatiales du territoire dans lequel elle vit.

Toute politique de prévention des risques a pour objectif premier de protéger les habitants et les biens matériels et immatériels d'un territoire. Il est donc essentiel de comprendre ce qui rend une population vulnérable face à un risque.

Désigner une population comme étant vulnérable, c'est donner la possibilité de faire l'objet d'une politique publique particulière de prévention ou de préparation

¹Obrist B., 2006, Risque et vulnérabilité dans la recherche en santé urbaine, Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 3, <http://vertigo.revues.org/1483>

pour diminuer la vulnérabilité¹. En même temps, cela peut aussi avoir pour effet de stigmatiser une population ou un secteur géographique, avec des conséquences sociales et économiques négatives. D'où l'enjeu représenté par la mesure de la vulnérabilité. Dans le champ des risques d'origine naturelle, la définition de la vulnérabilité s'articule nécessairement sur les notions de risques et d'aléas. En effet, classiquement les risques d'origine naturelle sont définis comme étant le croisement entre l'aléa et la vulnérabilité, la vulnérabilité apparaît souvent comme dépendante de ou relative à l'aléa². C'est ainsi qu'on va parler par exemple de vulnérabilité aux inondations, aux vagues de froid ou chaleur, aux épidémies ou aux séismes.

Aujourd'hui, L'approche de la vulnérabilité se fait généralement par la mise à jour de « facteurs de vulnérabilité » (vulnérabilité institutionnelle, politique, économique, sociale, etc.). Les organismes internationaux et acteurs publics qui contribuent à formuler les politiques de prévention et de préparation sont demandeurs de mesures de la « vulnérabilité de la population ».

Des mesures globales à l'échelle des pays estiment par exemple l'impact a posteriori des désastres naturels. Elles aboutissent à la conclusion que les catastrophes naturelles font plus de victimes et de dégâts dans les pays pauvres, ce qui est interprété comme une manifestation éclairante de la vulnérabilité.

A l'échelle de provinces, de villes ou de quartiers, les « études de risques » comportent systématiquement une composante « évaluation de la vulnérabilité de la population » qui est en général constituée de l'analyse socio-économique de la population installée dans des « zones à risques ».

La mesure de la vulnérabilité de la population dépend nécessairement de la définition que l'on en fait. L'UNISDR³ par exemple définit la vulnérabilité de la

¹ En matière de santé publique, la « population vulnérable » fait clairement l'objet de stratégies de prévention par rapport à des pathologies particulières.

²Cardona, O. D., 2003, The need for rethinking the Concepts of Vulnerability and Risk from Holistic Perspective : A Necessary Review and Criticism for Effective Risk Management, In Bankoff, G. et Frerks, D.H., Mapping Vulnerability : Disasters, Development and People, Londres, Earthscan, Publishers, 2003.

³ UNIDR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction) <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>

façon suivante : « Les caractéristiques et les circonstances d'une communauté ou d'un système qui le rendent susceptible de subir les effets d'un danger (...) Cette définition identifie la vulnérabilité comme une caractéristique de l'élément d'intérêt (de la communauté ou du système) qui est indépendante de son exposition ».

La vulnérabilité englobe de multiples dimensions, Mais au-delà de la compréhension de ce qu'est la vulnérabilité, se pose très concrètement le problème de sa mesure. Concrètement, deux grands types de critères sont habituellement utilisés pour mesurer la vulnérabilité de la population : d'une part l'exposition aux aléas et d'autre part les indicateurs socio-économiques de « développement humain » et de pauvreté de la population par exemple, dans les zones exposées aux aléas. Ce type d'indicateur va permettre de différencier quantitativement et qualitativement la vulnérabilité de la population, d'une part en comptant le nombre de personnes exposées et d'autre part en analysant les caractéristiques socioéconomiques de celle-ci. Le plus souvent, les résultats en termes de « facteurs de vulnérabilité » vont mettre en évidence des situations de pauvreté.

Quels sont les éléments et critères à prendre en compte qui vont permettre d'identifier et de localiser les groupes de populations les plus « vulnérables » en cas de risque vague de froid ? On considère que la vulnérabilité renvoie à tout ce qui favorise l'endommagement ou le dysfonctionnement d'un enjeu sur un territoire, l'enjeu étant tout ce que l'on peut perdre. Dans cette formulation générale, la population constitue un enjeu bien particulier, dans la mesure où l'objectif premier des politiques de prévention et de préparation est d'éviter les pertes humaines. Dans cette perspective, le risque a deux composantes : les enjeux et la vulnérabilité, (et non pas l'aléa et la vulnérabilité de la définition classique). L'exposition à l'aléa constitue une forme (un facteur) de vulnérabilité parmi d'autres, ce qui est finalement cohérent avec la mesure faite habituellement de la vulnérabilité.

La vulnérabilité de la population en situation de crise, qui renvoie de fait à un aléa particulier (mais pas seulement) est construite par le cumul ou la combinaison de la composante « situation normale » et de la composante « situation de crise ».

La vulnérabilité ordinaire de la population est mesurée en prenant en compte conjointement deux grandes formes de vulnérabilité : d'un côté la vulnérabilité socio-économique de la population elle-même, calculée à partir de variables démographiques, sociales et économiques issues du recensement ; de l'autre, la question de l'accessibilité, prise en compte à partir d'une identification des zones qui présentent, en situation normale, des difficultés d'accessibilité.

La vulnérabilité démo-socio-économique de la population est calculée en prenant en considération les données du recensement de population.

La vulnérabilité démographique repose sur l'idée commune que l'âge de la population contribue à sa vulnérabilité, en considérant que les personnes les plus jeunes et les plus âgées ne sont pas autonomes, et globalement plus fragiles.

La vulnérabilité sociale essaie de rendre compte des caractéristiques sociologiques de la population qui augmente ses difficultés d'insertion sociale

L'accessibilité du territoire renvoie à une vulnérabilité ordinaire de la population. En effet, l'accessibilité d'un quartier exprime sa connexion sur la ville, l'accès aux emplois, aux équipements et services urbains. On doit donc considérer que la population qui habite des secteurs peu accessibles présente une vulnérabilité plus importante que celle des secteurs les plus accessibles. Aussi, les différences d'accessibilité entre secteurs expriment directement des inégalités et une vulnérabilité du territoire dans son ensemble et de la population localisée dans les espaces peu accessibles en particulier. La synthèse vulnérabilité ordinaire de la population (en situation normale) est construite par la somme de l'indicateur vulnérabilité démographique, sociale et économique d'un côté et de l'indicateur accessibilité de l'autre.

La vulnérabilité de la population localisée dans un espace en période de crise se joue aussi dans la qualité de son accessibilité et sur les ressources auxquelles elle aura accès pour faire face à la situation : une mauvaise accessibilité et une faible disponibilité de ressources est susceptible d'amplifier les effets du risque climatiques.

Cette méthode d'estimation de la vulnérabilité de la population permet du même coup d'ouvrir le panorama des mesures susceptibles de réduire la vulnérabilité. Ainsi, une politique d'amélioration de l'accessibilité d'un quartier peut contribuer à diminuer sensiblement la vulnérabilité de la population, en situation normale et en situation de crise. Ce qui montre que l'organisation territoriale et une répartition équilibrée des équipements et infrastructures sur le territoire constitue en même temps une réduction de sa vulnérabilité ordinaire et en situation de crise. Cette méthode met en évidence l'importance du développement territorial, de l'aménagement et de l'urbanisme dans la prévention des risques au-delà de la simple réglementation des zones urbanisables. La première cause de vulnérabilité de la population est sans doute la pauvreté, entendue non seulement en termes de revenus mais aussi sous l'angle plus général de la qualité de vie, du logement, de l'accès aux services et équipement de bases, du niveau d'instruction et d'information. Cette position permet d'emblée de souligner le lien étroit qui existe entre vulnérabilité et développement, souligne par ailleurs les limites des politiques de réduction de prévention des risques, qui n'ont pas pour objet ni la lutte contre la pauvreté, ni le développement.

Au niveau mondial malgré les efforts internationaux, la dernière décennie a été marquée par une augmentation de la pauvreté dans de nombreux pays. À l'occasion de la déclaration du millénaire¹, 189 nations ont pris l'engagement de réduire l'extrême pauvreté². Les risques climatiques représentent cependant un obstacle sérieux à la réduction de la pauvreté et menacent d'anéantir des décennies d'efforts de développement. L'adaptation est devenue une exigence et il est nécessaire d'intégrer les réponses aux mauvaises conditions climatiques, et notamment les

¹La déclaration du millénaire de l'organisation des Nations unies est une déclaration officielle de l'organisation des Nations unies de l'an 2000, signée le 8 septembre 2000 à New York. Cette déclaration a été suivie par l'adoption de huit « Objectifs du millénaire pour le développement » (OMD) à atteindre en 2015 : *réduire l'extrême pauvreté et la faim ; assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; réduire la mortalité infantile ; améliorer la santé maternelle ; combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ; préserver l'environnement ; mettre en place un partenariat mondial pour le développement.*

² Rapport sur le développement dans le monde : la pauvreté, 1990

mesures d'adaptation, dans les stratégies de réduction de la pauvreté et de développement durable¹.

Le climat et la variabilité climatique sont donc des éléments importants qui influent sur les moyens d'existence des individus. En comparant les données relatives aux catastrophes naturelles dans les pays développés et les pays en développement, on s'aperçoit que les pertes en vies humaines et le nombre de personnes affectées sont nettement supérieurs dans ces derniers, pour des catastrophes d'ampleur comparable. Les dommages subis, en proportion du PIB, sont aussi plus importants dans les pays en développement².

Toutes les sociétés et toutes les économies ont développé des mécanismes pour faire face aux phénomènes climatiques extrêmes. Le commerce, l'émigration ou le stockage préventif de denrées alimentaires sont des exemples de stratégies mises en place pour affronter de mauvaises conditions climatiques.

Conclusion générale

L'étude comparative de la gestion du risque vague de froid en France et au Maroc révèle des différences marquées dans l'histoire, l'organisation et les priorités de l'action publique, mais aussi des défis communs liés à la vulnérabilité des populations et à la nécessité de mieux articuler la réponse aux aléas climatiques avec les politiques de réduction de la pauvreté.

En France, le risque vague de froid a été progressivement institutionnalisé à travers le Plan Grand Froid, qui repose sur une vigilance météorologique fine (niveaux jaune, orange, rouge), un ciblage spécifique des populations précaires (sans-abri, personnes âgées isolées) et une large mobilisation des acteurs associatifs et des collectivités territoriales. L'approche française se distingue par une forte dimension sanitaire et sociale, avec une attention particulière aux personnes sans domicile fixe, et par une intégration du risque dans une culture plus large de sécurité civile.

Au Maroc, le dispositif national d'atténuation des effets de la vague de froid, plus récent et encore en consolidation, s'est construit autour de l'enclavement et des

¹ Pauvreté et changements climatiques, OCDE, 2005, p : 7

² Idem p : 8

spécificités montagneuses. Les rituels ancestraux, les crises de subsistance des années 1940 et l'hiver meurtrier d'Anfgou ont joué un rôle déclencheur dans la prise de conscience politique. Le plan actuel cible prioritairement les douars isolés, les femmes enceintes, les personnes âgées et les enfants, avec une logique de prépositionnement des moyens et de coordination interministérielle. Toutefois, la faiblesse des infrastructures, la précarité énergétique et l'absence de couverture sociale universelle limitent encore l'effectivité de la réponse.

L'analyse comparative met en évidence plusieurs enseignements transversaux. D'abord, la vulnérabilité face au froid n'est jamais uniquement climatique : elle est le reflet d'inégalités socio-économiques et territoriales profondes. En France, la question du logement et de la précarité énergétique demeure centrale ; au Maroc, l'enclavement et la pauvreté rurale sont les déterminants majeurs. Ensuite, les deux modèles montrent que la simple mise en place d'un plan d'urgence ne suffit pas : une stratégie efficace doit articuler prévention immédiate et réduction structurelle des vulnérabilités, notamment par l'amélioration de l'habitat, l'accès aux soins et le développement économique local.

Par ailleurs, l'étude souligne l'importance des critères de ciblage. L'identification des populations vulnérables et des zones prioritaires constitue un enjeu méthodologique crucial. Si la France dispose de bases de données socio-fiscales et d'indicateurs affinés, le Maroc avance avec des approches participatives et des remontées de terrain, mais souffre encore d'un déficit de données localisées. La correspondance entre les critères nationaux et les réalités locales reste un défi commun.

Enfin, cette recherche invite à dépasser une lecture purement technique des risques climatiques. La gestion des vagues de froid ne saurait être dissociée des politiques de lutte contre la pauvreté multidimensionnelle, de justice territoriale et d'équité Nord-Sud. Les inégalités entre les deux rives de la Méditerranée se manifestent non seulement dans l'exposition aux aléas, mais aussi dans les capacités institutionnelles et financières à y faire face. Le Maroc, en s'inspirant de certaines bonnes pratiques françaises (vigilance météorologique, mobilisation associative,

évaluation des plans), doit également inventer des solutions adaptées à son contexte : valorisation des solidarités traditionnelles, renforcement des infrastructures de base, et intégration du risque froid dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

En définitive, ce travail ouvre des pistes de réflexion pour de futures recherches : l'optimisation des processus de ciblage, l'évaluation des plans d'action, la mesure de l'impact réel sur la mortalité et la morbidité, et la place des risques naturels dans les agendas politiques des pays du Sud. La convergence des regards entre le Nord et le Sud permet de mieux comprendre la complexité du risque vague de froid et d'enrichir mutuellement les réponses publiques.