

Des politiques publiques peuvent réduire les impacts du changement climatique sur la pauvreté dans les domaines de l'agriculture, de la gestion des risques de catastrophes naturelles et de la santé

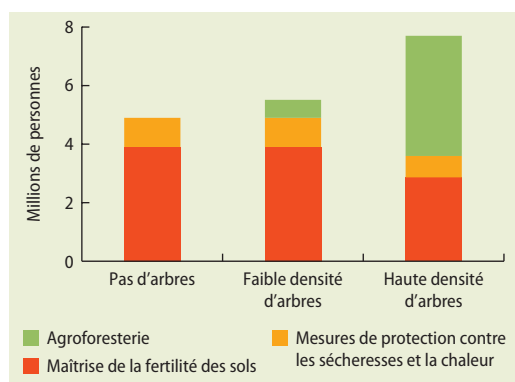
Le changement climatique et la pauvreté sont inextricablement liés. Le changement climatique constitue une menace pour l'éradication de la pauvreté, mais ses impacts sur la pauvreté d'ici 2030 seront largement déterminés par les choix de politiques : un développement rapide, inclusif et qui intègre les risques du changement climatique peut prévenir la plupart des impacts à court terme sur la pauvreté ; en revanche 100 millions de personnes supplémentaires pourraient être pauvres en 2030 à cause du changement climatique si les politiques de développement adéquates ne sont pas adoptées. En outre, seules des mesures immédiates de réduction des émissions peuvent empêcher le changement climatique d'entraver l'éradication à long terme de la pauvreté. Des politiques pensées pour protéger les plus pauvres et un soutien international peuvent éviter que les mesures d'atténuation ne deviennent un frein aux progrès réalisables à court terme en matière de réduction de la pauvreté.

Il s'agit ici de la Note N° 2 (sur 3) tirée de l'ouvrage *Shock Waves (Ondes de choc) : Managing the Impacts of Climate Change on Poverty (Maîtriser les impacts du changement climatique sur la pauvreté)* (2015) par Stephane Hallegatte, Mook Bangalore, Laura Bonzanigo, Marianne Fay, Tamaro Kane, Ulf Narloch, Julie Rozenberg, David Treguer, et Adrien Vogt-Schilb. Climate Change and Development Series (Série sur le changement climatique et le développement). Washington, DC : Banque mondiale. Ce document expose les recommandations de politiques sectorielles. La Note N° 1 fournit une vue d'ensemble du rapport, tandis que la Note N° 3 aborde le thème transversal de la protection sociale.

Un développement rapide et inclusif peut grandement réduire l'impact du changement climatique sur les populations pauvres. Mais il est également nécessaire d'adopter des mesures ciblées pour diminuer la vulnérabilité socio-économique face aux

impacts du changement climatique. Certaines de ces mesures sont purement de l'ordre de l'adaptation : par exemple, adapter les plans d'occupation des sols à la montée du niveau de la mer. D'autres peuvent être considérées comme relevant d'un « bon développement » et devraient être adoptées même en l'absence de changement climatique, comme le fait d'accroître l'accès aux services financiers pour tous.

FIGURE 1 La vulnérabilité des ménages aux sécheresses est réduite grâce à des techniques agricoles intégrant la plantation d'arbres
(baisse du nombre moyen de gens affectés par les sécheresses chaque année (millions))



Source : Voir Chapitre 2.

Cette note met l'accent sur les mesures qui peuvent être prises dans trois secteurs où les impacts liés au changement climatique sont particulièrement importants : l'agriculture et les écosystèmes, la gestion des risques de catastrophes naturelles, et la santé. Chaque pays peut identifier sa propre série de mesures à prendre d'après les priorités qu'il s'est données en termes de développement, et d'après les impacts du changement climatique qu'il anticipe. Par exemple, si les politiques d'urbanisme sont prioritaires pour le pays, le risque de catastrophes naturelles et le changement climatique peuvent naturellement être intégrés à la conception de ces politiques.

Agriculture « climato-intelligente » et écosystèmes protégés

Le changement climatique menace les écosystèmes et les services qu'ils fournissent, ainsi que la quantité et la stabilité de la production alimentaire. Les populations pauvres dépendent fortement

des écosystèmes et de l'agriculture et risquent d'être les plus touchées. Il existe de nombreuses possibilités de protéger les écosystèmes contre le changement climatique et de promouvoir une agriculture « climato-intelligente », c'est-à-dire une agriculture qui profite des changements climatiques et contribue à la stabilisation du climat. Les gouvernements peuvent:

- **Développer des pratiques et des cultures plus résistantes au climat, adaptées au contexte et aux conditions climatiques des pays en développement.** Des cultures plus productives et résistantes nécessiteront de gérer de façon radicalement différente les terres, l'eau et les engrais. Des plantes mieux adaptées, une utilisation plus raisonnée des intrants, des approches telles que la polyculture pour renforcer la résistance des cultures aux organismes nuisibles et aux maladies, ainsi que la réduction des pertes post-récolte peuvent contribuer à une intensification durable de l'agriculture, et permettre ainsi d'accroître la production alimentaire. Un facteur non moins important est l'adoption, y compris par les fermiers pauvres, de techniques innovantes. Un des moyens d'améliorer la diffusion et l'adoption de nouvelles pratiques est de faire de la vulgarisation agricole, c'est-à-dire d'enseigner les bonnes pratiques agricoles aux fermiers. En Ouganda, l'utilisation de nouvelles variétés de cultures, combinée à des visites de vulgarisation, a permis d'augmenter les revenus agricoles d'environ 16 %.
- **Développer les infrastructures de transport et accroître la protection sociale pour faire face aux hausses des prix alimentaires.** Les gens pauvres sont particulièrement vulnérables aux hausses des prix agricoles car une plus grande part de leurs revenus est consacrée à la nourriture. De fait, l'alimentation compte généralement pour plus de la moitié des dépenses des ménages les plus pauvres. Pour réduire la fréquence et les conséquences des hausses des prix alimentaires, les gouvernements peuvent développer les infrastructures de transport afin de faciliter l'accès aux marchés domestiques et internationaux. Les mesures de prévention ne peuvent cependant pas éliminer entièrement le risque de crise alimentaire. Les gouvernements peuvent aussi protéger les ménages pauvres avec des mesures de protection sociale telles que des transferts d'argent indexés sur les prix alimentaires.
- **Concevoir des politiques climatiques agricoles qui bénéficient aux pauvres et assurent la sécurité alimentaire.** Les pays devront envisager des politiques de réduction des émissions basées sur l'utilisation des terres et l'agriculture. Ces politiques doivent être prudemment conçues et s'assurer qu'elles affectent le moins possible les prix des denrées alimentaires. En effet, des politiques de restriction d'usage des sols mal conçues pourraient avoir un impact plus important sur le prix de la nourriture que le changement climatique lui-même. Heureusement, de

nombreuses mesures de réduction des émissions donnent aussi la possibilité de renforcer la productivité agricole et des écosystèmes, et ainsi de stimuler les revenus des habitants. Par exemple, des paiements pour les services liés aux écosystèmes peuvent être mis en place afin d'encourager une gestion des sols à faible bilan carbone. S'ils sont appliqués en faveur des gens pauvres, ces paiements pourraient bénéficier à environ 25 à 50 millions de ménages à faibles revenus d'ici 2030.

- **Réduire le stress sur les écosystèmes non lié au climat.** Des écosystèmes en bonne santé sont généralement des écosystèmes résilients ; les protéger et restaurer les terres dégradées peut donc accroître leur capacité à résister aux aléas climatiques. L'ajout d'arbres sur des terres agricoles peut aussi aider à réduire la vulnérabilité des ménages aux sécheresses et accroître le stockage du carbone (figure 1).

Meilleures infrastructures, réglementations sur l'utilisation des sols, et préparation aux aléas naturels

Dans de nombreuses régions, le changement climatique va accroître l'intensité et la fréquence des aléas naturels tels que les tempêtes, les inondations et les sécheresses. Un certain nombre de politiques peuvent être adoptées pour réduire la vulnérabilité des populations face à ces aléas naturels :

- **Financer des infrastructures plus robustes et qui bénéficient davantage aux pauvres.** La plupart des pays pauvres sont dépourvus des infrastructures de protection communément en place dans les pays riches. Par exemple, les ménages pauvres sont souvent exposés à des inondations à répétition en raison du manque ou du mauvais entretien d'infrastructures de protection telles que des digues ou des systèmes de drainage ; même si ces événements récurrents n'attirent pas l'attention des médias et des décideurs politiques, ils représentent un lourd fardeau pour les populations pauvres. On estime à environ 1 000 milliards de dollars par an le déficit de financement des infrastructures dans les pays en développement. Comblé ce déficit contribuerait grandement à réduire la vulnérabilité des populations pauvres, mais uniquement si les nouvelles infrastructures leur sont utiles. Si les investissements sont uniquement conçus pour maximiser les rendements économiques, ils risquent de se concentrer dans les zones où ils sont les plus rentables, c'est-à-dire chez les plus riches. Des efforts doivent donc être réalisés pour garantir que les gens pauvres ne sont pas exclus de ces investissements, en adoptant notamment des processus de sélection de projets qui prennent en compte les impacts sur la distribution des richesses et la pauvreté.

Les nouvelles infrastructures doivent également être conçues pour résister aux changements climatiques. Des méthodes innovantes, qu'on peut regrouper sous le terme de *prise de décisions sous incertitude*, peuvent aider à gérer l'incertitude sur quand et comment le climat risque de changer à l'échelle locale, de même que les multiples objectifs politiques, parfois contradictoires, que doivent gérer les décideurs politiques. Ces méthodes ont été mises en œuvre dans un certain nombre de projets pilotes menés par la Banque mondiale. Ces projets concernent notamment l'approvisionnement en eau à Lima et la gestion des risques d'inondation à Ho Chi Minh City et à Colombo, l'énergie hydroélectrique au Népal, et l'adaptation des réseaux routiers au Pérou et à travers l'Afrique.

- **Investir dans les services et les infrastructures pour compléter les réglementations en matière d'occupation des sols.** Aujourd'hui de nombreux foyers pauvres vivent dans des zones vulnérables aux inondations et aux glissements de terrain. Ils y vivent car ces emplacements leur permettent d'accéder à des emplois et services, ainsi qu'à de meilleurs écoles et soins de santé. Interdire simplement l'établissement dans ces zones peut s'avérer inefficace, et conduire à des implantations d'autant plus vulnérables qu'elles sont informelles. Lorsque l'on demande à des ménages vivant en zone inondable à Mumbai ce qui les inciterait à déménager dans un lieu plus sûr et mieux protégé des inondations, 44 % citent les infrastructures de transport, ainsi que l'accès à des services de soin de santé, les écoles et les réseaux sociaux. Les gouvernements doivent donc identifier et reconnaître les raisons qui poussent les gens pauvres à s'établir dans des zones à risque, et compléter les réglementations en matière d'occupation des sols par les investissements nécessaires dans les transports, l'éducation et la santé afin de permettre aux gens pauvres de s'établir dans des zones plus sûres tout en gardant accès à des emplois et services comparables à ceux qu'ils ont dans les zones à risque.
- **Faciliter l'accès aux informations sur les risques, y compris les alertes précoces.** Une gestion efficace des risques de catastrophes naturelles nécessite de disposer de données appropriées sur les risques et les dangers encourus, informations qui restent limitées dans les zones à faible revenu. En réponse à ce problème, la Banque mondiale et la Facilité mondiale pour la prévention des risques de catastrophes et le relèvement (GFDRR) investissent dans des programmes d'information sur les risques. L'Initiative pour le libre accès aux données pour la résilience (*Open Data for Resilience Initiative* ou *OpenDRI*) du GFDRR soutient la création de GeoNode, une plateforme open source qui permet de développer, partager, gérer et publier des données géospatiales. De telles initiatives peuvent favoriser une meilleure préparation à l'échelle locale, en mettant ces

informations non seulement à disposition des professionnels mais également du grand public.

L'information sur les risques comprend également les alertes précoces, pour que la population soit prévenue d'aléas naturels imminents. Une combinaison de systèmes d'observation, de systèmes d'alerte précoce et de préparation (notamment par le biais de plans d'urgence ou d'exercices d'alerte destinés à améliorer la capacité des ménages et des entreprises à réagir aux alertes) peut permettre de sauver des vies à moindre coût. Lorsqu'en 2013 le Cyclone Phailin s'est abattu sur Gopalpur, en Inde, il a fait moins de 100 victimes. Ce chiffre est bien inférieur aux 10 000 morts qu'une tempête similaire avait causés en 1999, avant que des systèmes d'alerte précoce et d'évacuation ne soient mis en place. En général, les systèmes d'alerte précoce sont des investissements largement rentables, chaque dollar investi permettant d'éviter plus de 4 dollars de pertes. Pourtant, au cours des 15 à 20 dernières années, l'état de nombreux services hydrométéorologiques s'est détérioré dans les pays en développement, réduisant ainsi leur capacité à détecter, anticiper, et s'adapter au changement climatique.

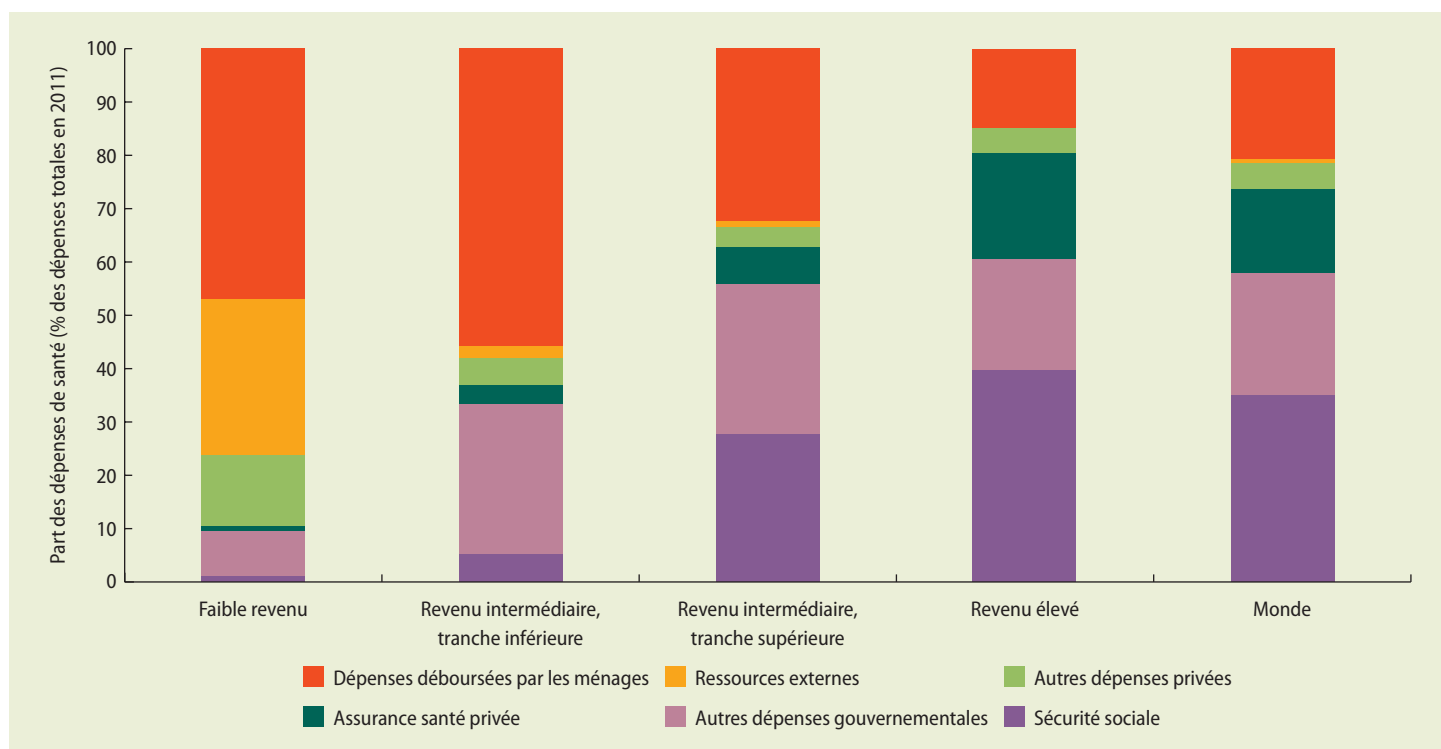
Mais la gestion des risques de catastrophes naturelles s'étend au-delà de ces mesures. En plus des politiques mentionnées ci-dessus, les gouvernements peuvent accroître l'inclusion financière et l'accès au crédit pour réduire la vulnérabilité des biens des ménages pauvres, donner à ces derniers davantage de moyens d'investir dans la gestion des risques, et améliorer leur capacité à absorber l'effet des chocs sur leurs dépenses de consommation. Ils peuvent également faire adopter des normes de construction intégrant les risques climatiques, et accorder des droits de propriété pour l'habitat informel, de manière à inciter les habitants à investir dans l'amélioration de la qualité et de la résilience de leur habitation.

De meilleures infrastructures de santé et une couverture santé universelle

Le changement climatique menace les progrès réalisés pour endiguer les maladies telles que le paludisme et la diarrhée. Heureusement, un certain nombre d'options existent en matière de soins de santé, qui peuvent réduire la vulnérabilité des gens pauvres face aux impacts du changement climatique. Ces options comprennent :

- **Travailler à l'établissement d'une couverture santé universelle.** Dans les pays à revenu intermédiaire et à faible revenu, les personnes ont un accès limité aux soins de santé et peuvent payer de leur poche près de 50 % de ces soins, bien plus que les 15 % estimés pour les pays riches (figure 2). Une meilleure couverture santé est

FIGURE 2 Les habitants des pays les plus pauvres paient de leur poche la plupart des soins de santé, contrairement au pays plus riches



Source : Watts et al. 2015.

pourtant possible dans ces économies émergentes et à faible revenu. Au Rwanda, le gouvernement a investi dans la couverture santé universelle en 1994 et aujourd'hui, près de 80 % de sa population est assurée. Les gouvernements doivent aussi investir dans les infrastructures de santé, former du personnel de santé et s'efforcer d'améliorer la qualité des soins.

- **Investir davantage dans la recherche et le développement pour mieux contrôler et éradiquer les maladies touchant les pauvres et qui seront aggravées par le changement climatique.** Plusieurs maladies tropicales négligées (telles que la dengue, la leishmaniose et le chikungunya) sévissent principalement parmi les populations des pays les plus

pauvres et sont sensibles aux conditions climatiques. La recherche, menée à la fois par le secteur privé et public, doit permettre de développer des solutions adéquates à ces problèmes. Aujourd'hui, les dépenses annuelles de recherche et développement consacrées aux maladies infectieuses particulièrement dangereuses pour les pays à revenu faible et intermédiaire n'atteignent que 3 milliards de dollars, un chiffre faible par rapport aux 250 milliards dépensés chaque année pour la recherche et le développement en matière de santé. En outre, les pays doivent se doter de solides systèmes de contrôle et de surveillance afin de détecter les menaces émergentes pouvant survenir du fait du changement climatique.