



Changements climatiques et réduction de la pauvreté

Messages clés

- Des climats plus variables font que les pauvres ont plus de mal à s'extirper de la pauvreté sans y retomber.
- Il faut recueillir des données plus probantes pour expliquer comment le climat rend la pauvreté plus difficile à éliminer.
- Pour que le développement soit résilient au climat, il faut concevoir et intégrer des instruments de politiques générales visant à réduire la pauvreté et à favoriser l'adaptation d'une manière qui englobe les pauvres vulnérables au climat.
- Un aspect important du développement résilient au climat consiste à déterminer comment les stratégies d'atténuation des émissions peuvent aussi réduire la pauvreté et soutenir l'adaptation.

Du fait des changements climatiques, il sera de plus en plus difficile d'atteindre les objectifs de développement et de les maintenir à long terme. Dans une large mesure, cela tient au fait que leurs effets sur la pauvreté restent mal compris et les stratégies de réduction de la pauvreté ne soutiennent pas suffisamment la résilience face au climat. Garantir un développement efficace face aux changements climatiques exige une action en cinq points : investir dans une base de données probantes plus robuste concernant le climat et la pauvreté ; appliquer les leçons apprises sur l'efficacité du développement à notre manière de résoudre les besoins d'adaptation ; soutenir des politiques et des programmes intégrés qui soient adaptés aux pays ; faire participer les populations pauvres vulnérables au climat à l'élaboration des stratégies ; et identifier en quoi les stratégies d'atténuation des émissions peuvent aussi réduire la pauvreté et favoriser l'adaptation.

Les changements climatiques et le développement sont intrinsèquement liés. Le développement économique a contribué à une hausse non durable des émissions de gaz à effet de serre qui déstabilisent le système climatique mondial et il a favorisé une distribution inégale des aptitudes des populations à faire face à ces changements — leur « capacité d'adaptation »¹.

On s'accorde à présent à dire que les changements climatiques ont aussi une incidence sur le développement. Le monde commence à prendre conscience de l'existence de populations pauvres vulnérables au climat — des pauvres qui habitent dans des régions exposées aux changements climatiques et qui ont une faible capacité d'adaptation. Et l'on voit se dégager un consensus qui reconnaît que les changements climatiques mettront à rude épreuve notre aptitude à éradiquer la pauvreté à moyen terme².

Les défis du climat pour le développement

Le Rapport mondial de l'ONU sur le développement humain 2007/8³ fournit quelques indications qui montrent comment le climat d'aujourd'hui et son évolution vont affecter la réalisation et le maintien des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) d'ici à 2015.

Ainsi, il présente des données recueillies dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne montrant comment les sécheresses

peuvent avoir des effets résiduels sur les enfants qui naissent en période de stress hydrique (voir le tableau 1). Ces effets liés au climat — qui vont probablement empirer au cours des années à venir — menacent plusieurs OMD, y compris ceux qui ont trait à la réduction de la faim, à l'amélioration de la santé infantile et à une meilleure éducation. Pour l'Afrique, la réalisation de certains OMD constitue déjà une gageure de taille — en Afrique subsaharienne, pour atteindre l'OMD 4, la mortalité des enfants de moins de cinq ans doit être réduite de 37 pour cent au cours des quatre prochaines années, alors que la réduction n'a été que de neuf pour cent de 1994 à 2004.

Tout en reconnaissant que les changements climatiques ne sont que l'un des multiples facteurs qui affectent les pauvres, les preuves³ des impacts qu'ils exercent sur la pauvreté sont impressionnantes :

- au cours de la crise alimentaire de 2002 en Afrique australe, plus de la moitié des ménages du Lesotho et du Swaziland ont signalé une baisse de leurs dépenses de santé ;
- les inondations en Afrique de l'Est en 2007 ont engendré de nouveaux sites de reproduction pour des vecteurs de maladie comme les moustiques, déclenchant des épidémies de fièvre de la vallée du Rift et une augmentation de l'incidence du paludisme ; enfin
- suite aux violentes crues ayant frappé l'Éthiopie en 2006, une épidémie de choléra a entraîné de lourdes pertes de vies humaines et de nombreux malades.

Auteur :

Simon Anderson

Responsable du Groupe sur les changements climatiques à l'Institut international pour l'environnement et le développement.

L'adaptation est essentielle pour maintenir le développement sur la bonne voie.

Tableau 1 : Effets résiduels de la sécheresse sur les enfants en Afrique

Pays	Données probantes
Éthiopie	Les enfants âgés de moins de cinq ans dans les zones sujettes à la sécheresse ont 36 pour cent plus de chances de souffrir de malnutrition et ceux nés lorsque leur pays traversait une année de sécheresse ont 41 pour cent plus de chances de présenter un retard de croissance. Cela se traduit par quelque 2 millions d'enfants mal nourris « supplémentaires ».
Zimbabwe	La taille des enfants nés durant une période de sécheresse fait, en moyenne, 2,3 cm de moins. Un démarrage tardif de la scolarisation se traduit par une perte de 0,4 année de scolarité, ce qui entraîne un manque à gagner de 14 pour cent des revenus sur l'ensemble de la vie.
Kenya	Être né en période de sécheresse augmente les probabilités de malnutrition de 50 pour cent.
Niger	Les enfants âgés de moins de deux ans nés pendant une année de sécheresse et qui en ont subi les effets ont 72 pour cent de chances supplémentaires de présenter un retard de croissance.

Données tirées du Rapport mondial de l'ONU sur le développement humain 2007/8³

Mais malgré les preuves croissantes de l'existence de liens entre les changements climatiques et le développement, le calendrier et la gravité de l'incidence des changements climatiques restent incertains. En outre, nous apprécions mal quelle sera l'interaction de ces impacts avec d'autres moteurs de pauvreté comme l'essor des populations marginalisées, la volatilité des marchés et l'instabilité politique.

Nous devons être proactifs pour chercher à mieux comprendre ces questions et investir dans une base de données probantes plus robuste susceptible d'éclairer les orientations et les pratiques afin de réduire la pauvreté.

Stratégies de développement dans un climat défavorable

La plupart des gouvernements des pays en développement positionnent leurs politiques et programmes de développement dans une stratégie de réduction de la pauvreté. Ces stratégies sont généralement bâties autour de la satisfaction de quatre besoins élémentaires ou « sécurités » et sur l'établissement d'une bonne gouvernance comme moteur primordial favorisant la réduction de la pauvreté.

On commence à voir apparaître des données qui démontrent comment les changements climatiques vont affecter les différents éléments des stratégies de réduction de la pauvreté (voir la figure). Ces impacts agissent tous pour entraver la réduction de la pauvreté, notamment dans les endroits où la capacité d'adaptation est médiocre³, où ils pourraient même faire rebasculer les populations dans la pauvreté.

L'adaptation est essentielle

À moins que les pays et les communautés ne puissent effectivement s'adapter aux changements climatiques, la réduction de la pauvreté deviendra de plus en plus difficile à atteindre et les manques d'adaptation existants pourraient s'accroître pour devenir des « fossés » d'adaptation considérables.

L'adaptation est essentielle pour maintenir le développement sur la bonne voie. Nous devons mettre de côté la distinction artificielle faite entre l'adaptation et le développement dans les milieux politiques et les cercles de négociation pour investir dans la résilience au climat⁴. En particulier, nous devons identifier et mettre en œuvre des instruments de politiques générales qui peuvent contrer efficacement les impacts des changements climatiques sur la réduction de la pauvreté.

Pour ce faire, nous avons besoin d'une analyse fondée sur la preuve de ce qui donne de bons résultats, où et pourquoi. Il est tout aussi important d'intégrer des approches stratégiques qui traitent à la fois du développement et de l'adaptation (voir l'encadré 1). Et cela doit se passer d'une manière qui permette des gains d'efficacité et d'efficience, adopte une approche par programme et respecte les budgets afin de réduire les coûts de transaction. Tous ces enseignements sont dérivés d'évaluations de l'efficacité de l'aide⁸.

Pour fonctionner, ces approches doivent non seulement être intégrées mais elles doivent aussi être inclusives — propices à la redevabilité envers la base et réactives aux besoins des populations pauvres vulnérables au climat. Cela signifie que nous devons promouvoir un dialogue ouvert entre ceux qui sont confrontés à une pauvreté due aux changements climatiques et ceux qui sont chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de développement.

Figure : Impacts des changements climatiques sur les principaux éléments des stratégies de réduction de la pauvreté



Encadré 1. Intégrer l'adaptation et la réduction de la pauvreté

Les arguments en faveur de l'intégration systématique de l'adaptation dans la planification du développement sont bien reconnus. Tant le Groupe d'experts des Pays les moins avancés (PMA) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques⁵ que le Comité d'aide au développement de l'OCDE⁶ suggèrent des manières de fusionner les politiques et les pratiques de développement et d'adaptation.

Mais une évaluation du Fonds pour les Pays les moins avancés en 2009⁷ a révélé que la plupart des pays n'ont pas encore intégré la planification de l'adaptation dans la réduction de la pauvreté, si ce n'est dans leurs déclarations d'orientation de haut niveau. L'examen a montré qu'une certaine expérience en matière d'intégration a été acquise dans des pays comme le Bangladesh ou le Mali, où les activités de priorité nationale ont tenté de lancer des mesures d'adaptation en faveur des pauvres et des communautés marginalisées.

Arriver à une réduction de la pauvreté résiliente au climat

Dans la pratique, les instruments les plus efficaces pour parvenir à une réduction de la pauvreté résiliente au climat varieront en fonction des pays et des communautés, puisque leurs priorités, leurs vulnérabilités et leurs contextes de développement et d'adaptation ne sont pas les mêmes. Il est donc vital d'adopter des processus pilotés par les pays pour élaborer des stratégies. En 2010, le sommet des OMD a identifié des instruments prioritaires pour accélérer les progrès ayant trait à la réalisation des OMD⁹. Ces instruments sont parfaitement compatibles avec ce qui s'impose pour combler les déficits d'adaptation. Parmi eux figurent :

- une planification pilotée par le pays et fondée sur la preuve qui conjugue priorités locales et soutien national ;
- des programmes stratégiques qui sont responsables et réactifs aux besoins des populations locales ;
- des processus de développement inclusifs qui surmontent toutes les formes de marginalisation, y compris celle fondée sur le genre ;
- des aptitudes locales à mobiliser et exploiter des ressources, des technologies, des informations et des services – ce sont là des points importants pour supprimer les contraintes entravant le développement et élargir les options d'adaptation ; et
- une protection sociale qui atténue les « points de basculement » dans la pauvreté causée par le climat et d'autres facteurs, par le biais notamment de services publics résilients au climat, de filets de sécurité et de transferts sociaux.

Pour étayer toutes ces options, on retrouve le besoin d'évaluer dans quelle mesure les pauvres vulnérables au climat peuvent ou non s'adapter aux changements climatiques à long terme – et où se situent les limites de cette adaptation. Ainsi, il est fréquent que l'agriculture familiale s'adapte mieux et puisse favoriser une croissance agricole gourmande en main-d'œuvre. Mais les petites exploitations sur des terres moins productives dans un milieu marginal auront du mal à s'adapter, notamment lorsque cela implique des coûts financiers trop élevés.

Il est tout aussi important de veiller à ce que les financements climat soient investis judicieusement⁴. La réduction de la pauvreté résiliente au climat ne sera pas bon marché — on a récemment

estimé que pour rendre les OMD résilients aux changements climatiques au cours de la prochaine décennie en Afrique, il faudra dépenser 40 pour cent de plus que dans un scénario qui ne serait pas affecté par l'évolution du climat¹⁰. L'architecture des mécanismes existants de financement du climat et les cadres politiques nationaux dans lesquels survient le développement résilient au climat doivent évoluer pour pouvoir soutenir les instruments prioritaires évoqués plus haut.

Aller plus loin : atténuation des émissions

Si la discussion ci-dessus se concentre sur le développement et l'adaptation, les agences de développement et les banques témoignent d'un intérêt croissant pour l'identification de solutions « *triple win* » qui permettent aussi d'atteindre les objectifs d'atténuation des émissions.

Dans la pratique, ces options « gagnantes sur les trois tableaux » se sont révélées difficiles à concrétiser. Très peu de projets de Mécanisme de développement propre se sont penchés sur la pauvreté et très peu ont d'ailleurs été mis en œuvre dans les pays les plus pauvres¹¹. Les Fonds d'investissement pour le climat ont bien du mal à identifier et à évaluer les co-avantages socio-économiques de leurs investissements. Et les initiatives d'énergie renouvelable — qu'elles émanent d'organisations non gouvernementales ou du secteur privé — offrent un bilan en demi-teinte pour ce qui est de leurs capacités à toucher les plus pauvres (voir l'encadré 2)¹². Dans les pays moins avancés où les changements climatiques menacent d'exacerber la pauvreté, la poursuite d'une politique d'atténuation des émissions a jusqu'ici entraîné des coûts d'opportunité de développement excessivement élevés.

Dans une certaine mesure, l'intérêt suscité par les options « *triple win* » découle de l'impression que les investissements du secteur privé joueront un rôle important dans l'abaissement des émissions et la fourniture de technologies d'adaptation. Or les économistes impliqués dans le Groupe d'experts chargé de l'évaluation des progrès pour l'Afrique ont déclaré que les investissements du secteur privé ne peuvent pas égaler ceux du secteur public requis pour atteindre les OMD et mettre en œuvre les mesures d'adaptation¹⁰.

Encadré 2. Apporter de l'énergie aux pauvres

Les petites et moyennes entreprises qui promeuvent les technologies d'accès à l'énergie bas carbone (AEBC) desservent de nombreuses populations dans les pays en développement, et leur part de marché connaît souvent une forte augmentation. Une étude estime que dix d'entre elles en Afrique et en Asie du Sud ont bénéficié à plus de sept millions de personnes¹⁰. Mais l'étude a aussi révélé que bon nombre de produits AEBC restent inaccessibles aux pauvres.

La mesure dans laquelle les technologies AEBC parviennent à profiter aux consommateurs pauvres dépend de la conception de la technologie concernée, de la méthode d'utilisation, de son caractère abordable et des modèles de fourniture. L'accès au crédit, à des taux et des conditions préférentiels, revêt une importance cruciale. Cela devient souvent possible grâce à des institutions de microcrédit appuyées par des subventions publiques et des prêts concessionnels. Mais même en adoptant ces stratégies, le coût d'opportunité des technologies AEBC qui n'offrent pas de perspectives génératrices de revenus, est très élevé pour les ménages plus pauvres.

Il continue d'incomber aux pouvoirs publics de jouer un rôle dynamique pour inciter le secteur privé à investir dans des technologies plus vertes et adaptatives susceptibles de contribuer à une atténuation des effets des changements climatiques. Tout d'abord, en fournissant un cadre réglementaire porteur et des fonds publics suffisants, mais aussi en fixant des objectifs précis de réduction des émissions au sein des politiques intérieures, par exemple les Mesures d'atténuation adaptées au pays (MAAP).

Il sera difficile et coûteux de garantir un développement inclusif dans des conditions climatiques difficiles. Mais pour parvenir à un développement résilient face au climat, il est important de savoir exploiter l'intérêt en faveur des options « triple win » et de déterminer comment des investissements dans des technologies propres et des énergies renouvelables pourront être conçus pour donner les meilleurs résultats de développement et d'adaptation là où ils seront les plus utiles.

Recommandations

- Les « financements climat » devraient servir à financer la collecte systématique et l'analyse de données probantes relatives aux impacts des changements climatiques sur la réduction de la pauvreté.
- La réduction de la pauvreté et les mesures d'adaptation devraient être pleinement intégrées dans les services publics et dans des initiatives de développement sectoriel sur mesure afin de porter au maximum les co-avantages de l'adaptation.
- Les mécanismes de financement de la lutte contre les changements climatiques devraient tenir compte des enseignements tirés de l'efficacité de l'aide concernant le besoin de s'aligner sur l'élaboration de politiques nationales et de les soutenir.
- Lorsque les changements climatiques menacent le développement, les mesures d'atténuation des émissions ne devraient être poursuivies que lorsqu'elles offrent des co-avantages tangibles en termes d'adaptation et de réduction de la pauvreté.
- Les politiques nationales de développement et d'adaptation devraient tenir compte des populations pauvres vulnérables au climat et réagir à leurs besoins.

Notes

1. La capacité d'adaptation fait référence au degré de succès avec lequel les populations, les organisations et les entreprises sont en mesure de faire face aux effets des changements climatiques, de les surmonter et d'en tirer parti.
2. Yohe, G.W. et al. 2007. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Dans : Parry, M.L. et al. (éds). *Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge. 811-841.
3. Programme des Nations Unies sur le développement. 2007. *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008. La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*. PNUD, New York.
4. Fankhauser, S., Burton, I. 2011. Spending adaptation money wisely. *Climate Policy* 11 (3) 1037-1049.
5. Groupe d'experts des PMA. 2009. *National Adaptation Programmes of Action: Overview of preparation, design of implementation strategies and submission of revised project lists and profiles*. CCNUCC.
6. OCDE. 2009. *Adaptation au changement climatique et coopération pour le développement*. Document d'orientation. OCDE-CAD.
7. Anderson, S. et al. 2009. *Evaluation of the operation of the least developed countries fund for adaptation to climate change*. Co-évaluation externe, COWI Group et Institut international pour l'environnement et le développement. Voir : www.evaluation.dk/
8. Forum de haut niveau. 2005. *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle*. Paris.
9. Greiling, M. 2010. *Accelerating Progress on the MDGs: Country Priorities for Improving Performance*. Document préparé pour l'Équipe de travail sur les OMD du Groupe des Nations Unies pour le développement.
10. Fankhauser, S., Schmidt-Traub, G. 2010. *From adaptation to climate-resilient development: the costs of climate-proofing the Millennium Development Goals in Africa*. Document d'orientation. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Londres.
11. Ornstein, K. 2010. *Capitalizing on Climate: The World Bank's Role in Climate Change & International Climate Finance*. Friends of the Earth International.
12. Geoghegan, T., Dixon, B., Anderson, S. 2008. *Opportunities to achieve poverty reduction and climate change benefits through local carbon energy access programmes: A review of the portfolio of the Ashden Awards for Sustainable Energy for the Department for International Development*. The Ashden Awards, IIED et GVEP, Londres.

Comment CDKN peut-il aider les pays en développement ?

L'Alliance pour le Climat et le Développement (Climate and Development Knowledge Network, CDKN) a pour but d'aider les décideurs des pays en développement à concevoir et à mener un développement compatible avec le climat. Pour ce faire, nous proposons des travaux de recherche entrepris en fonction de la demande, ainsi qu'une assistance technique, et nous canalisons les meilleures connaissances disponibles sur les changements climatiques et le développement afin de soutenir les processus de politique générale au niveau des pays.



www.cdkn.org

Courriel : enquiries@cdkn.org

Tél: +44 (0) 207 212 4111

Ce document est le résultat d'un projet financé par le Département britannique pour le développement international (Department for International Development – DFID) dans l'intérêt des pays en développement. Cependant, les points de vue et les informations qu'il renferme ne sont pas forcément ceux que partage ou appuie le DFID, de sorte que celui-ci ne sera pas tenu responsable desdits points de vue ou informations, ni de toute action entreprise sur leur base. Cette publication a purement été élaborée en vue de fournir une orientation sur des aspects intéressants et ne saurait constituer une source de conseils professionnels. Il vous est déconseillé de prendre des mesures sur la base des informations contenues dans la présente publication sans vous procurer des conseils professionnels précis au préalable. Aucune déclaration ni garantie (expresse ou implicite) n'est donnée quant à l'exactitude ou au caractère complet des informations contenues dans cette publication et, dans la mesure de ce qu'autorise la loi, les membres de l'Alliance pour le Climat et le Développement (Climate and Development Knowledge Network, CDKN), le Département britannique pour le développement international (« DFID »), leurs conseillers et les auteurs et distributeurs de la présente publication n'acceptent ni n'assument aucune responsabilité ni devoir de diligence concernant toute conséquence, pour vous-même ou tout tiers, d'actions entreprises ou d'inaction sur la base des informations contenues dans la présente publication ou pour toute décision basée sur elles.