

L'impact de la variabilité du climat sur les programmes d'acquisition d'aliments : leçons tirées de la région semi-aride brésilienne¹

Patricia S. Mesquita et Marcel Bursztyn, Centre pour le développement durable, Université de Brasília

Principalement utilisés dans la lutte contre la vulnérabilité socio-économique, les programmes de protection sociale peuvent également constituer un précieux outil d'adaptation au changement climatique (Davies et al., 2008). Si ces programmes promeuvent la capacité d'adaptation par le biais de l'amélioration des variables socio-économiques (telles que l'éducation, la santé, etc.), ils peuvent toutefois se trouver affectés par le changement climatique et la variation du climat. On ne prête pourtant guère attention à l'impact du climat et d'autres phénomènes environnementaux sur la mise en œuvre et le fonctionnement de ces stratégies, alors qu'il serait possible de tirer des leçons des chocs actuels en vue d'améliorer la planification et la mise en œuvre des programmes de protection sociale face au changement climatique, en particulier dans les régions caractérisées par une forte variabilité climatique (comme par exemple les régions semi-arides).

Au Brésil, le Programme d'acquisition d'aliments (*Programa de Aquisição de Alimentos*, PAA) a eu de nombreux effets positifs sur le bien-être des petits exploitants. La littérature associe notamment le PAA à une hausse de la production, à une diversification des revenus et des cultures, ou encore à une recrudescence du désir de rester en zone rurale ; il y est toutefois moins question de la nécessité de recueillir de plus amples informations concernant l'impact des chocs climatiques sur le fonctionnement de ces programmes.

C'est dans cette optique qu'une campagne d'entretiens institutionnels a été menée dans quatre municipalités d'une région semi-aride du Brésil (le Cariri), à savoir : Altaneira, Mauriti, Missão Velha et Salitre (État du Ceará). Ces entretiens s'intéressaient à la perception de l'impact de la sécheresse de 2012 sur le fonctionnement du PAA. Les réponses obtenues ont servi à estimer l'impact du changement climatique sur le filet alimentaire local ; les suggestions formulées en vue d'une amélioration du programme ont quant à elles alimenté un débat visant à déterminer comment favoriser la résilience de telles stratégies. Sur les douze institutions interrogées en novembre 2012, cinq ont été considérées pertinentes et ont été retenues pour apporter leur contribution à la discussion.

L'impact de la variabilité climatique sur le PAA

La sécheresse de 2012 a exposé la région du Cariri à de nombreuses difficultés. Comme nous l'avons constaté sur le terrain, de nombreux agriculteurs ont perdu des animaux à cause du manque d'eau et de nourriture. Malgré la vente de grain subventionné par certains programmes (tels que *Compra de Milho Balcão*, de la Compagnie nationale d'approvisionnement, ou CONAB) pour nourrir le bétail, l'offre limitée de ces programmes et le manque de ressources financières des agriculteurs ont entraîné la mort des bêtes. Parmi les nombreuses conséquences sur le PAA décrites par les institutions interrogées, on peut citer :

- le dessèchement des produits ;
- la non-récolte des cultures ou une qualité inférieure à la moyenne ;
- une réorientation de la production par les producteurs vers les marchés locaux (prix plus élevés) ;

- l'impossibilité pour les agriculteurs d'atteindre les quotas ;
- l'interruption du PAA-lait ; et
- l'interruption de la participation des agriculteurs.

Certaines personnes interrogées ont également évoqué la possibilité d'une baisse de la participation au PAA en raison de l'effet dissuasif des difficultés rencontrées en période de sécheresse.

Les ajustements nécessaires à un PAA résilient

Pour les acteurs institutionnels, la bureaucratie actuelle est source de retards de paiements et d'un accès limité voire inexistant au financement et au crédit ; elle semble donc entraver l'accès à l'ensemble des retombées positives des programmes de protection sociale. Les contraintes institutionnelles sont liées à la capacité des bénéficiaires à s'adapter au changement climatique et à d'autres tensions environnementales (Adger, 2001). Une autre suggestion formulée pour l'amélioration du programme porte elle aussi sur l'architecture institutionnelle du programme, mais renvoie pour sa part aux structures historiques de pouvoir et de hiérarchie dans la région semi-aride brésilienne.

L'un des acteurs institutionnels a évoqué la nécessité pour le PAA de se dégager de l'influence des luttes de pouvoir menées par les politiciens et les partis au niveau local. Le besoin d'une plus grande souplesse et d'une certaine flexibilité permettant de s'adapter aux fluctuations climatiques s'est également révélé nécessaire. Enfin, certains acteurs ont souligné le besoin d'une plus grande assistance technique. L'amélioration de l'assistance technique et de l'échange des savoirs entre les agriculteurs par le biais du marché local peut en effet permettre d'instaurer des programmes résistants aux chocs climatiques. Il est largement reconnu que institutions locales, notamment celles qui proposent des services de vulgarisation agricole, contribuent à renforcer la capacité des agriculteurs à s'adapter au changement climatique (Agrawal et al., 2008).

Conclusions et recommandations

Comme le montre l'impact de la sécheresse de 2012 sur le PAA, il est impératif d'intégrer des considérations environnementales aux stratégies sociales ayant obtenu de bons résultats dans des régions rurales de pays en développement afin d'éviter que les progrès réalisés grâce à ces stratégies ne soient balayés par des chocs naturels. Le renforcement de l'assistance technique, l'amélioration des échanges entre les agriculteurs, l'accès au crédit et le renforcement des capacités institutionnelles constituent des exemples simples de stratégies capables de résoudre les problèmes actuels et de faciliter la transformation du PAA en un programme de filet social alimentaire. Le besoin d'une plus grande souplesse permettant de s'adapter à la variabilité saisonnière a également été souligné. Même si toutes ces mesures pourraient entraîner de bons résultats pour les filets sociaux alimentaires de pays couvrant une vaste zone géographique (et exposés à des défis climatiques divers), il est indispensable d'apporter des améliorations aux institutions publiques impliquées dans le fonctionnement des programmes, car une telle mesure permettrait de limiter les effets négatifs des structures de pouvoir profondément enracinées sur les variantes des programmes les plus souples et les mieux adaptées aux contextes locaux. Les observations présentées ici sont dignes d'intérêt, non seulement pour le Brésil, mais également pour d'autres pays présentant eux aussi des régions semi-arides ; certains de ces pays ont en effet manifesté un intérêt pour les programmes de filets sociaux alimentaires actuellement mis en œuvre au Brésil et partagés par le biais d'accords internationaux de coopération Sud-Sud.

Références:

Adger, W.N. (2001). 'Scales of governance and environmental justice for adaptation and mitigation of climate change', *Journal of International Development*, 13: 921-931.

Agrawal, A., C. McSweeney et N. Perrin (2008). 'Local Institutions and Climate Change Adaptation', Banque mondiale — *Social Development Notes*, 113: 1-8.

Davies, M., J. Leavy, T. Mitchell et T. Tanner (2008). 'Social Protection and Climate Change Adaptation', *Briefing Note*. Brighton, Institute of Development Studies: 1-8.

Note:

1. Recherche réalisée par le Réseau sur le climat (*Rede CLIMA*) et l'équipe de recherche sur le développement régional du Centre pour le développement rural de l'Université de Brasilia (CDS-UnB) avec le soutien financier des bourses accordées par la Banque du Nord-Est du Brésil (*Banco do Nordeste do Brasil*, BNB), le Conseil national du développement scientifique et technologique (CNPq) et Science sans frontières (Science without Borders).

Traduit par Amélie Courau.