



Quelles politiques publiques pour promouvoir l'adaptation des agricultures familiales aux changements climatiques

L'agriculture familiale des pays du Sud constitue l'un des secteurs les plus directement affectés et menacés par les changements climatiques. La question de l'adaptation, et notamment celle de l'adaptation de l'agriculture, est montée en puissance au cours de la dernière décennie dans les agendas politiques nationaux et internationaux. En témoigne sa place dans l'Accord de Paris de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), même si les États tergiversent depuis plusieurs années quant au lancement d'un programme de travail spécifique sur l'agriculture.



© Gonzalo Guajardo - ActionAid

C'est dans ce contexte que les organisations membres de la commission Agriculture et alimentation (C2A) de Coordination SUD ont consacré en 2017 un rapport à la question des politiques publiques et l'adaptation des agricultures familiales aux changements climatiques. Les politiques publiques joueront en effet à l'avenir un rôle déterminant pour favoriser la mise en œuvre de stratégies et d'options d'adaptation par les agricultures familiales et par les populations. Cette note présente une synthèse du rapport qui vise :

- d'une part à faire le point sur l'intégration de l'adaptation des agricultures familiales aux changements climatiques dans les politiques climatiques nationales et dans les politiques agricoles des pays du Sud, des résultats obtenus et des difficultés rencontrées ;
- d'autre part, à élaborer des recommandations en vue d'une meilleure intégration de ces questions dans les politiques publiques.

Alors que les agricultures familiales occupent une place centrale dans les équilibres économiques, sociaux, écologiques et politiques de nombre de pays du Sud, elles constituent l'un des secteurs les plus directement affectés et menacés par les changements climatiques, que ce soit la recrudescence accrue des accidents climatiques et de leur amplitude ou les évolutions tendancielle du climat. Aussi, leur capacité à s'adapter aux changements climatiques actuels et à venir constitue-t-il un enjeu fondamental pour ces pays.

D'une façon générale, les objectifs des agriculteurs-rices sont divers (revenu, sécurité alimentaire, entretien de la fertilité des sols, etc.) et les contraintes auxquelles elles et ils font face sont multiples. Indépendamment des changements climatiques, elles et ils doivent déjà faire face à de nombreux risques agro-environnementaux ou socioéconomiques et s'adapter à une évolution de leur environnement. L'adaptation aux changements climatiques constitue un objectif supplémentaire que les agriculteurs-rices doivent intégrer de façon cohérente avec leurs autres objectifs. Les modalités d'intégration de cet objectif d'adaptation par les agricultures familiales et par les populations locales, sous forme d'options d'adaptation, sont multiples et souvent complémentaires (adaptation des systèmes de production, diversification des sources de revenus, constitution de réserves, gestion concertée du territoire, mécanismes de solidarité). Leur mise en place dépend largement de l'environnement économique et social de ces agricultures et des politiques publiques mises en œuvre.

Cohérence et articulation des politiques climatiques et agricoles

Dans ce contexte, on assiste depuis une dizaine d'années à une montée en puissance des questions climatiques, et notamment celle de l'adaptation, dans les agendas politiques nationaux. Mais, il reste beaucoup à faire pour garantir

une véritable cohérence entre politiques climatiques et agricoles et leur articulation effective. Cette cohérence et cette articulation dépendent largement des dispositifs institutionnels existants et de la plus ou moins grande volonté et capacité des États à garantir cette intégration. Les chances d'une bonne articulation sont plus fortes lorsque les institutions sectorielles sont étroitement associées à la définition de la stratégie climatique d'ensemble, qui peut alors intégrer pleinement les spécificités et besoins des divers secteurs. En outre, les institutions sectorielles se sentent alors davantage engagées à mettre en œuvre par la suite les orientations générales en les intégrant dans leurs propres politiques. Par ailleurs, l'articulation est meilleure lorsque l'institution chargée de la définition de la stratégie climatique est réellement appuyée par la tête de l'exécutif pour garantir une véritable intégration du climat dans les politiques sectorielles. L'articulation est également facilitée lorsqu'il n'existe pas de concurrence entre institutions publiques pour la quête de légitimité de pouvoir et d'accès aux financements nationaux ou internationaux.

Les institutions, agences et organismes de coopération internationale ne contribuent parfois pas à répondre à ces enjeux de cohérence, d'articulation et d'absence de compétition entre institutions publiques. C'est notamment le cas lorsqu'ils se contentent de concevoir et de financer des programmes ou projets spécifiques en lien avec une institution publique particulière.

Parmi les autres difficultés rencontrées, mentionnons aussi la fréquente insuffisance des capacités d'expertise des États et de ses liens avec la recherche. Quant aux possibles synergies entre adaptation et atténuation, elles sont souvent reconnues, mais elles débouchent encore peu sur de véritables approches mixtes. Par ailleurs, si les documents de stratégies et de politiques climatiques (ou ayant une dimension climatique) sont nombreux, leur mise en œuvre effective est parfois absente ou limitée.



© Teresa Anderson - ActionAid

Le nécessaire appui aux agricultures familiales et à l'agroécologie

L'intégration des questions climatiques dans les politiques agricoles permet dans certains cas de renforcer les approches basées sur l'agroécologie et l'agriculture familiale et paysanne. Mais elle peut également être un prétexte pour recycler des options liées au modèle de la révolution verte et pour soutenir des formes de grande agriculture capitaliste à salarié-e-s.

À l'avenir, l'amélioration des capacités d'adaptation des agricultures familiales aux changements climatiques impliquera :

- d'une part, le renforcement de ces agricultures familiales et de leur résilience globale au travers des politiques contribuant à un accès équitable et sécurisé au foncier et aux ressources naturelles, un accès aux marchés et à des prix rémunérateurs et stables, ou au financement de leurs investissements ;
- d'autre part, le soutien à la transition vers des systèmes agroécologiques, lesquels sont les plus à même d'accroître la productivité et la résilience globale des agricultures familiales, tout en générant diverses externalités positives pour l'ensemble des sociétés : sécurité alimentaire, génération de revenus et d'emplois, lutte contre les changements climatiques, biodiversité, préservation des ressources naturelles, équilibres écologiques, environnement sain.

Recommandations

Différentes recommandations peuvent par ailleurs être faites pour que les politiques publiques contribuent efficacement à l'adaptation des agricultures familiales aux changements climatiques :

1. Intégrer les objectifs climatiques aux politiques agricoles et de sécurité alimentaire, plutôt que de concevoir des politiques spécifiques aux changements climatiques. Il s'agit en effet d'éviter les risques de duplication, de concurrence et d'incohérences entre la politique agricole et de sécurité alimentaire d'une part et ce que serait une politique climatique spécifique d'autre part. Cette intégration doit permettre de s'appuyer sur les capacités et compétences techniques existantes dans les institutions du pays. Elle évite aussi l'écueil d'une focalisation excessive sur les problématiques climatiques au détriment des autres enjeux économiques, sociaux et écologiques de l'agriculture ;
2. Élaborer, en amont de l'intégration des objectifs climatiques aux politiques existantes, une stratégie et un plan d'action climatique national. Ceux-ci constituent l'occasion de définir une vision nationale, une feuille de route globale et le rôle respectif de chacune des institutions et politiques sectorielles ou transversales. L'existence d'une institution spécifique référente sur les questions climatiques constitue un élément clé de la définition et du suivi d'une telle stratégie climatique nationale. Celle-ci doit notamment veiller à pleinement impliquer les institutions sectorielles, garantir l'articulation effective des diverses politiques sectorielles et transversales et mettre en cohérence des

interventions financées par la coopération internationale ;

3. Intégrer la stratégie climatique nationale dans une stratégie plus globale garantissant complémentarités et synergies entre les actions menées au nom des trois Conventions de Rio (biodiversité, lutte contre la désertification, changements climatiques) ;

4. Évaluer les mesures politiques en faveur de l'agriculture familiale à l'aune de leur degré de contribution à l'adaptation aux changements climatiques sur le long terme. En effet, toutes les mesures en faveur de l'agriculture familiale ne contribuent pas nécessairement à l'adaptation ;

5. Garantir la complémentarité et la cohérence entre les différentes mesures liées aux changements climatiques, et entre ces mesures, les autres mesures de politiques agricoles et les diverses politiques sectorielles ou transversales ;

6. Renforcer les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État, afin qu'ils intègrent pleinement les objectifs climatiques, garantissent la complémentarité et la cohérence entre les interventions des divers acteurs-rices impliqué-e-s sur les territoires concernés ;

7. Associer les populations locales, les acteurs-rices locaux-les et les organisations de producteurs-rices à la définition et à la mise en œuvre des politiques d'adaptation aux changements climatiques, tant au niveau local que national. Il s'agit d'une condition de l'efficacité et de la durabilité des stratégies d'adaptation ;

8. Prendre en compte le genre dans les politiques d'adaptation. Il s'agit de garantir une participation paritaire à la définition et à la mise en œuvre des options d'adaptation, de réduire les inégalités femme-homme et, du fait du rôle central des activités menées par les femmes, de contribuer à une meilleure efficacité des politiques d'adaptation ;

9. Prioriser le soutien à certaines options d'adaptation des populations, sur la base d'une évaluation de ces options intégrant divers critères : faisabilité technique de ces options d'adaptation, impact en matière d'autonomie des exploitations, efficacité, caractère « débloquent » (capacité à faciliter la mise en œuvre d'autres options), efficience économique, flexibilité, impacts différenciés selon le genre, compatibilité et faisabilité institutionnelles, acceptabilité et capacité d'appropriation au niveau individuel et au niveau social, capacité à générer des co-bénéfices indépendamment de l'adaptation aux changements climatiques, potentiel de répliquabilité et de dissémination ;

10. Prioriser l'adaptation des agricultures familiales par rapport à leur contribution à l'atténuation. Cependant, il convient de porter une attention particulière aux options d'adaptation qui contribuent également à des objectifs d'atténuation des changements climatiques. Les approches mixtes adaptation-atténuation sont susceptibles de permettre de véritables synergies entre ces deux éléments et de favoriser la reconnaissance du rôle positif des agricultures familiales sur les écosystèmes ;

11. Combiner divers outils de politiques publiques :

- ensemble des politiques permettant de conforter globalement l'agriculture familiale ;
- politiques visant la réduction des aléas climatiques, au travers notamment d'investissements spécifiques et de plans d'aménagement du territoire ;
- politiques visant l'amélioration des conditions économiques et sociales de l'adaptation au niveau des exploitations agricoles et des populations : subventions aux investissements, régulations et normes (dont l'élaboration doit associer les populations et veiller à leur acceptabilité et viabilité), rémunérations d'externalités positives (services environnementaux), politiques commerciales adaptées, politiques foncières et de gestion des ressources naturelles – notamment en vue de garantir que les agriculteurs-rices puissent bien bénéficier des effets des investissements favorisant l'adaptation, et d'une gestion commune durable des ressources partagées – soutien institutionnel et financier aux dynamiques d'organisation collectives ;
- politiques visant l'amélioration de l'accès aux informations, connaissances et savoir-faire favorables à l'adaptation : prévisions météorologiques et systèmes d'alerte précoce, prévision des évolutions du climat et des ressources hydriques à moyen et long terme – en intégrant une diversité de scénarios à l'échelle nationale résultant des incertitudes quant aux évolutions à venir – dispositifs de formation initiale et continue, dispositifs d'appui-conseil ;
- politiques de solidarité collective, incluant compensations au moyen de filets de sécurité, prise en charge de la reconstitution du capital détruit et des stocks alimentaires. Coordination SUD est plus réservée sur les systèmes d'assurance individuelle ;

12. Associer pleinement la recherche. Cette association doit permettre :

- l'amélioration des prévisions d'évolution du climat et des phénomènes liés ;

- le diagnostic des situations agraires et l'évaluation de la vulnérabilité des populations et des territoires ;
- l'évaluation des options d'adaptation et des politiques destinées à améliorer les capacités d'adaptation ;
- l'identification ou la conception d'innovations au service de l'adaptation. Il importe que la recherche s'appuie sur des dispositifs de recherche-action participative qui permettent de mieux identifier les besoins des agriculteurs-rices, de reconnaître leurs capacités d'innovation et de tester ces dernières dans des conditions réelles ;

13. Financer la mise en œuvre de politiques publiques intégrant pleinement la question de l'adaptation aux changements climatiques dans le cadre d'approches nationales cohérentes. L'apport de la communauté internationale doit être bien supérieur aux niveaux actuels. Il est aussi nécessaire que les interventions des institutions et agences de coopération évoluent afin de s'inscrire pleinement dans le cadre de telles approches nationales cohérentes.



© Teresa Anderson - ActionAid

Coordination SUD
Solidarité Urgence Développement

Cette publication est réalisée par la commission Agriculture et alimentation (C2A) de Coordination SUD

Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer collectif de ses membres, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail. Ainsi, la commission Agriculture et alimentation (C2A) regroupe des ONG de solidarité internationale qui agissent pour la réalisation du droit à l'alimentation et un soutien renforcé à l'agriculture familiale dans les politiques ayant un impact sur la sécurité alimentaire mondiale : ActionAid France, Action contre la Faim, AEFJN, aGter, Artisans du Monde, AVSF, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CRID, Gret, IECD, Inter Aide, Inter-réseaux, Iram, ISF AgriSTA, MADERA, Oxfam France, Plate-Forme pour le Commerce Équitable, Secours Catholique-Caritas France, SOL et UNMFREO.

La C2A assure la représentation de Coordination SUD auprès des institutions traitant de l'agriculture et de l'alimentation tels que le Groupe interministériel français sur la sécurité alimentaire (GISA) et le Mécanisme de la société civile (MSC) pour le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA).

Contact de la commission Agriculture et alimentation :
Sébastien Chailleux, ActionAid France
Email : s.chailleux@peuples-solidaires.org
Site web : www.coordinationsud.org

Cette note est issue de l'étude *Quelles politiques publiques pour promouvoir l'adaptation des agricultures familiales aux changements climatiques* réalisée par Laurent Levard (Gret) et pilotée par un comité composé d'Aurélie Ceinos (CARE France), Damien Lagandré (Gret), Bertrand Mathieu (AVSF), Didier Pillot (Montpellier SupAgro), Omar Tankari (consultant indépendant) et Jean Vettrano (Secours Catholique-Caritas France).



Cette note est réalisée avec le soutien de l'AFD. Les points de vue exposés dans ce document ne représentent en aucun cas le point de vue officiel de l'AFD.

