

Confins

Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasilera de geografia

46 | 2020 Número 46

La climatisation des politiques dans un contexte de fragmentation et sectorialisation des agendas et de la mise en œuvre des instruments

A climatização de políticas em um contexto de fragmentação e setorização de agendas e implementação de instrumentos

The climatization of policies in a context of fragmentation and sectorization of agendas and tools

Eduardo de Lima Caldas e Gilles Massardier



Edição electrónica

URL: https://journals.openedition.org/confins/31691 DOI: 10.4000/confins.31691

ISSN: 1958-9212

Editora

Hervé Théry

Este documento é oferecido por CIRAD Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement



Refêrencia eletrónica

Eduardo de Lima Caldas e Gilles Massardier, «La climatisation des politiques dans un contexte de fragmentation et sectorialisation des agendas et de la mise en œuvre des instruments», *Confins* [Online], 46 | 2020, posto online no dia 30 junho 2020, consultado o 08 novembro 2021. URL: http://journals.openedition.org/confins/31691; DOI: https://doi.org/10.4000/confins.31691

Este documento foi criado de forma automática no dia 8 novembro 2021.



Confins – Revue franco-brésilienne de géographie est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International.

La climatisation des politiques dans un contexte de fragmentation et sectorialisation des agendas et de la mise en œuvre des instruments

A climatização de políticas em um contexto de fragmentação e setorização de agendas e implementação de instrumentos

The climatization of policies in a context of fragmentation and sectorization of agendas and tools

Eduardo de Lima Caldas e Gilles Massardier

Cet article traite de la fabrique et de la mise en œuvre des instruments de l'adaptation l'agriculture Changement climatique $(AACC)^1$. analyse les instruments de politique publique mettent relation qui explicitement l'agriculture et changement climatique. Il s'inscrit dans la littérature sur le défi de la mise en œuvre effective des politiques climatiques, et de leurs prescriptions internationales, sur les territoires (Latour, 2015; Bulkeley, Newell, 2015; Biagini & al., 2014). Il se penche sur un aspect de la gouvernance



de l'adaptation souvent mis en avant : la coordination entre secteurs et entre niveaux. Il montre que, contrairement à ce qu'avance la littérature, si la coordination entre secteurs est inexistante, la coordination verticale du secteur agricole est efficiente pour

faire avancer la cause de l'AACC sur l'agenda. Par contre, l'efficience de la mise en œuvre des instruments est variable.

- Il tire ses conclusions de l'observation de deux « mix » d'instruments (Cf. tableau n°3) qui lient production agricole et AACC dans l'Etat de São Paulo : d'une part, le protocole de transition agri-écologique et le plan pour l'agro-écologie (PEAPO ; Caldas, Colonna, 2019) ; d'autre part, le mécanisme, déjà ancien, d'assurance contre les aléas climatiques.
- Deux hypothèses sont considérées. Premièrement, l'adaptation agricole a connu un processus de sectorisation, alors même que cette problématique est issue d'autres secteurs, car, d'une part, le processus de mise sur agenda du changement climatique est fort différent selon les secteurs et, d'autre part, ses instruments et leur mise en œuvre diffèrent selon les réseaux et procédures sectorielles. Deuxièmement, la mise en œuvre de l'assurance pour risque climatique est efficiente, alors qu'elle est quasi inexistante dans le cas de l'agroécologie.
- L'analyse s'appuit sur deux approches théoriques. La première est celle de la mise sur agenda (Kingdon, 1993; Guéneau & al., 2019). Elle décrypte les temporalités des agendas sectoriels et les logiques multi-niveaux qui ont porté l'AACC à l'agenda local. La seconde est celle de la mise en œuvre des instruments de politiques publiques (Flannagan, 2011; Bemelmans, Rist, Verdung, 2011) en présentant leurs objectifs, design et gouvernance « au concret » (Padioleau, 1982). Cette lecture cherche à dépasser la vision surplombante de la seule description des programmes existants qui confond souvent le constat de la déclinaison des engagements internationaux et de l'affichage politique avec leur efficience (Maouad, Betsill, 2019). L'illusion des « programmes sur le papier » laisse ainsi place au réel du policy process.
- Dans la première partie, le texte démontre quatre caractéristiques de l'agenda climatique dans l'Etat de São Paulo: il est fragmenté entre secteurs; l'adaptation y est marginale, les priorités étant la mitigation, l'industrie et l'urbain; l'agriculture est entrée très tardivement dans l'agenda climatique; ce dernier est sectorisé et, en ce sens, va à l'opposé de l'injonction (des organisations internationales notamment) de coordination horizontale. Dans une seconde partie, le texte analyse deux processus. D'une part, la mise en œuvre de l'AACC à São Paulo est également sectorielle en s'inscrivant dans les routines bureaucratiques, voire dans le corporatisme sectoriel, d'instruments préexistants (assurance pour risques climatiques, agriculture familiale). Les instruments de transition agro-écologique innovent toutefois en termes de design instrumental et de pratiques productives alors que l'assurance recycle un instrument ancien. D'autre part, la mise en œuvre par le secteur est efficiente dans le cas de l'assurance mais, rejoignant la littérature, inexistante dans le cas des instruments d'agroécologie (Maouad, Betsill, 2019; Andreadakis, 2019).

Arrivée tardive et séparée de l'agriculture sur un agenda climatique fragmenté: d'une coordination sur le papier à une sectorisation des instruments climatiques

- 6 L'analyse du processus d'arrivée du changement climatique sur l'agenda du gouvernement fédéral brésilien et plus spécifiquement sur celui des autorités locales (Etat et municipalité de São Paulo, ABC paulista) donne lieu à trois constats :
 - La prégnance du niveau international, qui oriente à la fois pour le processus de mise sur agenda du problème climatique le choix de l'inventaire (diagnostic des émissions de gaz à effet de serre -GES- par secteur) comme instrument d'orientation des débats et de l'actions.
 - A partir de la mise en œuvre de l'inventaire, les programmes des divers secteurs y ayant contribué ont été regroupés, selon une logique de « parapluie » :ils sont toutefois peu détaillées et surtout très focalisées sur l'atténuation. De sorte qu'une arène de politique publique a autorisé les débats entre acteurs de ces programmes issus de l'ensemble de ces secteurs et concernés par le CC.
 - L'adaptation du secteur agricole aux changements climatiques n'est pas entrée à l'ombre de ce « parapluie » pour développer des politiques spécifiques (Nobre, 2011). L'entrée du secteur agricole dans le débat climatique a été tardive au niveau national et marginalisée par rapport à celui sur l'atténuation et du maintien de la croissance des espaces urbains.

Variação de -50% Variação de 100% Dados não disponíveis

Figure 1 Impact de l'augmentation de 3 ° des récoltes mondiales d'ici 2050

Rouge : variation de – 50% ; Vert : variation de 100% ; Gris : donnés non disponibles. Source : World Resources Institute

A partir de ces constats, cette première partie est construite autour de six variables : le déplacement d'agendas; le rôle des acteurs internationaux dans la construction des agendas locaux; la logique du parapluie dans la ville de São Paulo; les instruments et les secteurs de politiques publiques; la question de l'agriculture comme secteur marginalisé; l'agenda et les instruments.

L'agenda brésilien collé à l'international malgré les spécificités du pays

- Dans les pays développés et très peuplés tels que la Chine, les États-Unis, l'Inde et le Japon, les émissions résultent de l'utilisation à grande échelle des combustibles fossiles dans la production d'électricité, les transports et l'industrie. Ainsi, du point de vue de l'agenda politique pour la construction d'instruments de lutte contre le changement climatique, ces pays se préoccupent de l'atténuation et du développement de nouvelles technologies qui permettent la réduction mais aussi une plus grande efficacité de la production et de la consommation.
- Si le Brésil est le sixième émetteur mondial de gaz à effet de serre, sa situation est spécifique : les émissions sont en grande partie le résultat de la déforestation et de l'agriculture qui représentent 22% des émissions brésiliennes, résultant essentiellement du méthane provenant du bétail et de l'utilisation d'engrais azotés (Abramovay, 2019). Avant la politique de lutte contre le changement climatique à proprement parler, initiée en 2009, il existait une politique nationale de lutte contre la déforestation depuis 2004, déjà centrée sur le changement climatique. En ce qui concerne les villes (São Paulo et la région ABC de São Paulo), les programmes locaux sont restés essentiellement focalisés sur l'atténuation dans le cas de la municipalité de São Paulo et de l'ABC de São Paulo (Andreadakis, 2019). Il existe toutefois des politiques d'adaptation fragiles, qu'elles soient directement liées aux politiques de prévention des risques naturels ou à l'agroécologie. Les politiques agroécologiques, bien qu'elles ne soient pas initialement directement liées à l'agenda climatique, révèlent toutefois une tension autour de l'utilisation des terres, en particulier à la périphérie de villes où subsistent encore des vestiges de forêts et de zones rurales, principalement dans des aires classées pour la protection de l'environnement (APE). Dans ces zones, principalement dans l'extremus de la zone sud, l'activité agricole et protection contribuent à freiner la croissance urbaine et à adapter la ville à la crise climatique imminente.

Le niveau international dans la construction des agendas locaux du changement climatique

L'ONG ICLEI (réseau Local Governments for Sustainability) a été un acteur déterminant dans la construction de la politique de lutte contre le changement climatique dans la ville de São Paulo et dans le Consortium de l'ABC Paulista qui ont adhéré sa campagne « Villes pour la protection du climat » (PCC). Elle consistait à se conformer progressivement à cinq éléments de ce programme, dont la mise en œuvre d'un inventaire des émissions de GES etait le premier. Le Plan d'action de lutte contre le changement climatique de l'ABC Paulista (2016) est également issu d'une intense collaboration avec l'ICLEI et intégrait le premier inventaire régional des GES développé dans le pays. À São Paulo, le Secrétariat de l'environnement (SVMA) de la Municipalité a officialisé sa collaboration avec l'ICLEI par une ordonnance (SVMA N ° 35/2003) dès avril 2003. En 2004, la municipalité s'attribue les services du Centre d'Etudes Intégrées sur l'Environnement et le Changement Climatique (COPPE/UFRJ) pour le mettre en oeuvre (Contrat SVMA n°14/2004) publié en 2005. La même année, la ville de São Paulo a participé, à Londres, à la fondation du Groupe C 40 des grandes villes pour le

leadership climatique. Toujours en 2005, est créé le Comité municipal sur le changement climatique et l'économie durable (CMM) avec la participation des autorités municipales, de la société civile et du gouvernement de l'État de São Paulo; il a été réformé en 2009. En juin 2009, la Politique municipale sur le changement climatique voit le jour. Dans ce processus de construction progressive, l'ICLEI a été un acteur politiquement et techniquement clé, capable d'accompagner et de légitimer la construction de la question climatique comme problème de politique publique avec son inventaire comme solution instrumentale fiable.

Pour la ville de São Paulo, l'inventaire des GES a conduit à la construction d'un argumentaire « parapluie » sous lequel se nichent les différentes politiques environnementales municipales, parmi lesquelles la sensibilisation à la question climatique et les mesures d'atténuation : principalement de gestion des déchets, santé et transport.

Tableau 1 :Emissions de GEE à la ville de São Paulo (2003-2009)

Setor	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
	(GgCO ₂ e)							
Resíduos	2.199	2.260	2.335	2.474	2.658	2.307	2.363	
Energia	12.911	13.065	12.689	12.544	13.113	13.860	12.384	
AFOLU	10	10	9	10	10	9	8	
IPPU	206	224	251	268	301	350	359	
Total	15.326	15.558	15.285	15.295	16.083	16.526	14.115	

Notas:

Source: Municipalité de São Paulo, 2013

12 Ce tableau résume en quelque sorte l'Inventaire, le premier instrument des politiques publiques sur le changement climatique dans la municipalité de São Paulo, révèle l'absence du secteur agricole dans l'ensemble de la problématique, attire l'attention et le regard du lecteur sur les secteurs qui deviennent prioritaires pour le l'action publique (transports, déchets solides) et indique que l'atténuation est la principale forme de politique.

Initiatives de sensibilisation privilégiant la santé et l'éducation

- La sensibilisation concernant la lutte contre le changement climatique compte deux initiatives de la municipalité de Sao Paulo: le Programme pour un environnement vert et sain (PAVS) et le Programme de la Charte de la Terre en action.
- 14 Le programme PAVS, créé en 2005, était dirigé par les départements de santé, assistance et développement social de la municipalité de SP et visait à fournir une formation sur les questions environnementales aux agents communautaires du programme de santé familiale et du programme d'action sociale.
- Le programme de diffusion de la Charte de la Terre a été mis en œuvre à partir du système scolaire municipal en 2007 pour développer des réflexions et des actions éducatives basées sur le contenu de la «Charte de la Terre» en impliquant l'ensemble de

¹ Gg equivale a mil toneladas.

AFOLU é a sigla em inglês para o setor Agricultura, Florestas e Uso do Solo.

IPPU é a sigla em inglês para o setor Processos Industriais e Uso dos Produtos.

la communauté étudiante (employés, enseignants, étudiants, responsables des étudiants).

Il s'agissait d'instruments de diffusion de l'information et de sensibilisation dans les deux importants réseaux de la santé et le réseau de l'éducation; leurs actions se sont concentrées principalement sur ceux que l'on peut appeler les bureaucrates de la rue les agents de santé et les enseignants du système d'éducation publique municipal.

Le focus sur la mitigation : habitat, transports et gestion des déchets urbains

Parmi les actions et instruments d'atténuation inclus dans la politique de Changement Climatique de la Municipalité de São Paulo, on distingue: la Loi Municipale N ° 14 459, qui a modifié le Code des Travaux publics et des Bâtiments; l'adaptation physique de la décharge et la création d'une législation spécifique pour la vente de crédits carbone; le programme d'inspection et d'entretien des véhicules (loi n ° 14 717); la piste cyclable « Caminho Verde » le long de la Radial Leste; et l'Ecofrota (programme d'entretien et extension de la flotte d'autobus électriques).

Ainsi, en 2007, la loi municipale n° 14 459 a modifié le Code des travaux et des bâtiments, déterminant que les nouveaux bâtiments (avec certaines caractéristiques) installent des systèmes de chauffe-eau solaires. Cette législation résulte de la négociation des pouvoirs exécutif et législatif avec le Sinduscon-SP (Civil Industry Union).

19 En 2008, l'unité thermique d'Aterro São João a commencé la production d'énergie à partir de la combustion de méthane à partir des déchets solides, offrant une alternative d'atténuation. Cette opération correpondait à la poursuite d'une politique initiée au site d'enfouissement de Bandeirantes en 2004. Les deux opérations ont permis la vente de crédits carbone sur le marché international à travers le Mécanisme de Développement Propre (MDP), issu des négociations climatiques internationales de Kyoto, Japon en 1997.

Toujours en 2008, le secteur automobile a également été mobilisé par l'agenda climatique. La loi municipale (n° 14 717) a consolidé le programme d'inspection et d'entretien des véhicules en circulation. Le programme, dirigé par le Secrétariat municipal des transports, conformément à l'inventaire des émissions de GES, a identifié le secteur des transports comme le principal émetteur, déterminé des limites d'émission par type de véhicule et créé des règles pour l'inspection des automobiles. En 2008, le Secrétariat municipal des transports a également mis en œuvre la piste cyclable « Caminho Verde » le long de la Radial Leste. Il s'agit d'une importante route de connexion de l'extrême Est au centre de la capitale, intégrant la piste cyclable, les bus, le métro et mettant en place des supports et des points location de vélos. En 2011, le même secrétariat municipal des transports a créé Ecofrota, dans le but de remplacer entièrement le parc municipal d'autobus alimentés par des combustibles fossiles par de l'énergie (électrique) non fossile, d'ici 2018. Il convient de noter que cette mesure a atteint un objectif explicitement défini par la Politique Municipale de Changement Climatique, à partir de la législation spécifique de juin 2009.

Inventaire et Comité Municipal Climatique convergent vers les mêmes secteurs et instruments d'atténuation

- 21 La représentation dans le Comité du Changement Climatique de la municipalité de São Paulo reflète la convergence entre l'Inventaire comme principal instrument de la politique de changement climatique et les secteurs annoncés comme prioritaires dans l'inventaire (tableau n°2): sa composition oriente la politique vers les instruments d'atténuation et quelques secteurs considérés comme clés. Ses membres proviennent statutairement des secrétariats municipaux, du gouvernement de l'État et enfin de la société civile. Cependant, cette composition est sectoriellement inégalitaire puisque dominée par les secteurs des transports publics et privés et de la construction civile. On observe également que parmi les acteurs de la société civile figurent ceux qui représentent des secteurs directement intéressés par les politiques d'atténuation : construction civile, déchets solides, transports et mobilité.
- L'inventaire a été la force motrice de ces choix : en mettant en avant les thèmes des déchets solides et du transport comme principaux émetteurs, il a orienté l'agenda, le design et l'action gouvernementale vers ces secteurs. D'une part, l'instrument adopté indique que les principaux problèmes liés à l'émission de gaz à effet de serre dans la municipalité de São Paulo proviennent du type de transport utilisé dans la ville et de la production et de la destination des déchets solides². D'autre part, renforçant les résultats présentés par l'Inventaire, le Comité des changements climatiques est composé majoritairement des secteurs référencés, renforçant les actions liées aux politiques d'atténuation. Ainsi, la politique construite à partir du choix de l'inventaire comme instrument crée les conditions pour la mise en place d'une politique du changement climatique centrée sur l'atténuation (Checco, 2018; Checco et Caldas, 2019) et de là découlent les actions énumérées ci-dessus.

Tableau n °2 : Composition du Comité des Changements Climatiques de l'Etat de São Paulo

Decreto 45.959 (06/06/2005)	Decreto 50.866 (21/09/2009)	Atualizações (Decreto 51.295/ <u>2010</u> ; Decreto 52.245/2011; Decreto 55.129/2014)				
Governo Municipal	Governo Municipal	Governo Municipal				
- de Serviços	- de Desenvolvimento Urbano	- do Verde e do Meio Ambiente				
- de Coordenação das	- do Governo Municipal	- de Urbanismo e Licenciamento				
Subprefeituras	- de Infraestrutura Urbana e Obras	- do Governo Municipal				
- de Infraestrutura Urbana e	- de Transportes	- de Fazenda				
Obras	- de Habitação	- de Infraestrutura e Obras				
- de Transportes	- de Saúde	- de Educação				
- de Habitação	- de Gestão	- de Mobilidade e Transportes				
- de Saúde	- de Educação	- de Habitação				
- de Gestão	- de Finanças	- da Saúde				
- do Verde e do Meio Ambiente	- do Verde e do Meio Ambiente	- de Inovação e Tecnologia				
- Empresa Municipal de	- de Relações Internacionais	- de Relações Internacionais				
Urbanização	000000000000000000000000000000000000000	- de Gestão				
		- de Desenvolvimento Econômico				
Governo Estadual	Governo Estadual	Governo Estadual				
- Companhia Metropolitana de	- Secretaria de Saneamento e Energia do Estado	- Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo				
Habitação de São Paulo (CDHU)	de São Paulo					
Sociedade Civil	Sociedade Civil	Sociedade Civil				
***************************************	- Conselho Internacional para Iniciativas	- Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI)				
	Ambientais Locais (ICLEI)	- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)				
	- Federação das Indústrias do Estado de São	- Universidade de São Paulo (USP)				
	Paulo	- Universidade Estadual Paulista (UNESP)				
	- Universidade de São Paulo (USP)	- Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA)				
	- Universidade Estadual Paulista (UNESP)	- Greenpeace				
	- Associação Nacional dos Fabricantes de	- Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP)				
	Veículos Automotores (ANFAVEA)	- Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SINDUSCO)				
	- Greenpeace	SP)				
	- Associação Nacional de Transportes Públicos	- Sindicato das Empresas de Imóveis do Estado de São Paulo (SECOVI-SP)				
	- Sindicato da Indústria da Construção Civil do	- Central Forca Sindical				
	Estado de São Paulo (SINDUSCON-SP)	- Conselho Brasileiro de Construção Sustentável (CBCS)				
	- Sindicato das Empresas de Imóveis do Estado	,,				
	de São Paulo (SECOVI-SP)					

Source : auteurs

Le Comité du changement climatique est sans aucun doute un espace d'interaction et d'articulation intersectorielles. Mais une absence est criante : celle du secteur agricole. Ni l'agroécologie, ni la sécurité alimentaire, ni l'agriculture urbaine ou familiale n'ont de représentant, alors même qu'un tiers du territoire de São Paulo est rural.

L'agriculture : un secteur marginalisé et éloigné du « parapluie » de l'atténuation

- Bien qu'il soit marginalisé dans la politique municipale, le secteur agricole a créé, sous un autre « parapluie », une politique agroécologique d'adaptation au changement climatique. Le « Protocole agroécologique » pourrait être une expérience d'endiguement de la croissance urbaine dans la municipalité de São Paulo. Il découle de pratiques agricoles durables dans le cadre du Projet Guarapiranga Durable³, développé par le Secrétariat à l'Environnement (SMA) de l'Etat, et vise, entre autres objectifs, à promouvoir une transition vers une agriculture moins impactante et à contenir l'expansion urbaine des zones du barrage de Guarapiranga, qui comprend sept municipalités, dont celle de São Paulo.
- 25 C'est donc dans la municipalité de São Paulo que les actions du projet ont été conçues et exécutées afin de modéliser et tester une méthodologie originale de diffusion dans d'autres parties de l'État de São Paulo, et d'en faire la politique de l'État qui établit des stratégies pour développer une agriculture durable pour le bassin de l'Alto Tietê, dont le Guarapiranga fait également partie. Ce programme, une fois finalisée, est devenu une expérience d'apprentissage importante pour les acteurs impliqués, à la fois les bureaucrates et les organisations non gouvernementales sectorielles. L'un de ses principaux résultats est l'élaboration du protocole de l'Etat sur les bonnes pratiques agroenvironnementales, qui est devenu la base du futur protocole de transition agroécologique négocié à partir de 2016 par le SMA et le SAA (cf. partie 2) qui appuie un processus de changement des pratiques agricoles vers l'abandon progressif de l'utilisation des pesticides. Ce protocole mentionne d'ailleurs explicitement la loi étatique de 2009 et construit des interfaces avec la politique de changement climatique et plus spécifiquement avec les actions d'adaptation des villes face au changement climatique. L'expérience de la ville de São Paulo a été importante pour la mise en œuvre de la politique d'agroécologie et de la production biologique de l'État (PEAPO, 2018)4, soit en renforçant le réseau d'acteurs, par l'accumulation d'expériences engendrées par les erreurs et succès, par le biais du processus de formation, la diffusion, la vulgarisation rurale, la production et l'échange de connaissances (Caldas et Colonna, 2019). Elle est issue d'une collaboration et d'apprentissages entre le secrétariat d'État à l'Environnement (SMA) et celui de l'Agriculture et Approvisionnement (SAA) qui ont voulu donné la priorité à l'agriculture biologique à travers un ensemble normatif multi-niveaux et impliquant ces deux secteurs.

L'agenda et les instruments

En ce qui concerne le programme du changement climatique, au Brésil, à la fois en termes nationaux et en termes spécifiques au territoire analysé dans ce travail, l'agenda dans les différents territoires «infranationaux» (municipalité de l'État de São Paulo, région ABC de São Paulo et État de São Paulo) est fortement influencé par

l'agenda et les instruments internationaux. Ce processus conduit à un programme intensément axé sur des instruments d'atténuation applicables aux secteurs industriels et urbains. D'un autre côté, un agenda agroécologique lié explicitement au changement climatique, mais marginal dans l'État de São Paulo, même s'il est issu d'un processus d'apprentissage institutionnel multi-niveaux, promeut des instruments techniques qui ont pour ambition l'AACC, c'est-à-dire la conversion de l'agriculture familiale aux pratiques durables et adaptées au changement climatique.

Mise en oeuvre des instruments d'AACC : entre adhésion volontaire à des incitations, mise en oeuvre déficiente et climatisation des fonds agricoles

Trois grands programmes connectent de manière plus ou moins explicite l'agriculture avec l'AACC: la transition agroécologique, l'aide aux agriculteurs déjà alignés aux standards de celle-ci, et l'assurance pour risques climatiques. Nous présentons d'abord les caractéristiques de ces instruments avant de détailler la gouvernance de leur mise en œuvre. Quatre constats émergent: ces instruments sont incitatifs et volontaires; les plus efficients sont les fonds d'aides aux agriculteurs, l'assurance contre les risques climatiques étant régulièrement dotée; à l'inverse l'agroécologie est caractérisée par une politique « sur le papier » dont la mise en œuvre est dramatiquement inefficiente. Enfin, dans les deux cas, l'adaptation répond à une gouvernance très sectorielle qui repose sur les routines du secteur agricole.

Le Kit instrumental de l'AACC : agroécologie et assurance climatique

- Le tableau 3 ci-dessous, répertorie les instruments existants et les décrit selon leur design et objectifs (Bemelmans, Rist, Verdung, 2011) ainsi que selon leur degré de mise en œuvre.
- Ces instruments sont de type carrot, c'est-à-dire des régimes d'aides incitatifs et volontaires. Les financements sont multiniveaux et croisés (fédéral, étatique, municipal). Les conditionnalités entre eux sont classiques. Dans le cas des programmes d'agroécologie, les financements des instruments techniques⁵ (couverture des sols...) sont conditionnés à la signature par les agriculteurs d'un contrat et d'un plan d'exploitation de leur parcelle. Dans le cas de l'assurance, ils sont conditionnés, d'une part à l'adhésion à une assurance privée et, d'autre part, au respect des préconisations du zonage des risques climatiques (ZARC) qui portent sur les périodes de semis selon les cultures et les zones climatiques. Les cibles de ces instruments sont soit les techniciens des services de vulgarisation agricole de l'Etat (environ 300 bénéficiaires de formation), soit les agriculteurs (formation, appui technique, financement de matériel ou d'assurance). Il faut distinguer deux types d'intentionnalités bien distinctes. Concernant les programmes agroécologiques (I et II dans le tableau n°3), la principale cause défendue par le groupe sectoriel restreint des décideurs politiques est la diffusion du savoir et des pratiques de l'agriculture durable dans « une perspective technicoproductive associée à la production organique » venue des sciences agronomiques (Guéneau & al. 2019) et la construction d'un contexte institutionnel propice à leur circulation (Caldas, Colonna, 2019). Pour l'assurance (III dans le tableau n°3), l'objectif

est restreint aux risques économiques du producteur face au climat⁶. Il est toutefois important de noter que l'instrument de mesure des critères de son activation (ZARC, III. 1 dans le tableau n°3), s'est adapté, chemin faisant, à la problématique du changement climatique. Il avait de fait le profil adéquat : objectif initial de conditionner le système d'assurance des agriculteurs aux vulnérabilités climatiques mesurées par une base de données climatiques alimentée par les chercheurs de l'EMBRAPA et ses partenaires dans les Etats (Universités). Depuis quelques années, cet instrument est devenu un moyen de construire et diffuser des scénarios zonés de changements climatiques.

Tableau 3. Instruments d'AACC dans l'Etat de São Paulo

Nom/Type- d'asstruments	Stick/ rigulation	Corret/ Incordists	Okrest	Autoroug/ Padey cores	intentionrulité des policy matters	Type de poliçe mix	Foreits.	Dapé de mise en ouzer
ji- Protecele de- treméter agra- ánilogique (2005)	NOR	N24	Agriculteurs ; per fielt irras en aucon. Aurocosinos ; ros sur du arrigin du arrigin	Indigiodificipativo con tranga serime estace di sectivari. Cooperation lactri spira est institutation de Accessagato la- baria tori de grada, se siene una contropordia financiaria pour contri le insoci socionato di financiaria prescionaria di prescionaria di presc	Fondence lw princes de agriculturs	Conditional of Page 11 of Page 12	SNJEMS	te de pride la paramente sus destas igratas apreciais de sans activos la Paramenta de Agranda de Ag
3/ Fan de toreiton agrecológique et colascie clacion	NON	NON	Agricultur	Early passer les soleroit commo soleroit que directerent su soleroit que septicalisma sun parce les o	Transforme to pulliques day agriculture	Conditional and providing of the conditional and conditional a	MEASAA	Le design the instruments come to the let instruments the instruments recommend to the instruments of the in
2/ Couverture doc-	NON	Dia.	Milaters	Protection design to	Transformer les proliques		MBUSAN	Par-ce-rise es
					det apposituates			
Edination Pl. Masses	NON	če.	Agrichans	Protection decises:	frandomee her publiquer dat		UNDOWN	No co-miss en occured
4/ Cinche warts/944	NON	ča:	Aginhers	Amenger inc produto de l'agrica bura locale et emilitére agrica disposa l'accio- so consistemante y ac manger se habitacos.	Ayloutrums Transforme les publiques des Ayloutrum		VIDEGA	Sacre-pite es occes
S/Rinovidenda- ninspructures elimipeles, el- cuignidel seali C/Termittend	NOME	O.A.	Apkullers	Usage ration of de la- response en eaus	Transformer for profiquer dec agricultura	į.	MBUSAN	Aur de moe en deure
	NOTE:	car	Technidera DIANTE Agricultura	Diffuser for 1840 to Brite-in boarder finis	Transformer ine profiques day		MDABAA	Par ce mise en oncere
LIPEASY lee fine de Sie- Finite ou arriceolore 13,00,2316 de 112 de finite le finite l	NON	cur	Techniques Agriculeurs Concernations		agrouteurs		TOAT/BANKORD Bastin attiquence ob Agentiques Parlian/Stree do Agentiques Nomina 121080	Ottories le presente en l'approcépir dere les politiques de 1966. Especial le dissippi (editories) de protecte (poem / durables).
photo is proposed in the propo	NONE	CUI Cuper direct No productions custiques soli- lair type so mode production, A hauteur clar manners de 21,000 HS	Tour agriculture qui disclare un cute facultitie chimessum et synne contracti une assurance		ter cood dozen- per		PSS [Address] (AVELAP) to fluority - do - 50 millions - 15 millions - 15 millions - 60 millions - 2018)	PEAP sirvarose A desa reprises on 2019 à herbeur de 20 millione de
numie 1/ Zonege Agricola di Hospico Osmalogua (DACC)	NON	COS indispersable pour costractor sine assurance	Tour agricultural oyung commonst und assurance	Coowners ferrerigal des respect ferrerigae	County las annies économiques das productivas his ato magais directiques. Depois peu, promisione las sobraptios de chorporient directiques	Constitutional telephone Constitution		distriments distriment on dispensive poor Note les considers et agrodisons
2/ Assurance materiale (augnès de compagnès d'assurances privées)	NONE	NUM	Agricultura	Converse especials	American Perfenses public/provi	Canada gravel be	Consumon des agricultects de exploitation	titient pair less les agriculteurs que une comacols une accurance privée.

Source: auteurs

Gouvernance des instruments d'AACC : entre sectorisation et mise en œuvre très contrastée

- La gouvernance de ces instruments est sectorielle. La situation à São Paulo prend donc à contre-pied la littérature sur l'efficience de la coordination intersectorielle (de l'agriculture jusqu'à l'industrie, de l'usage des sols, jusqu'au droit de propriété, Howden & al., 2007).
- Les fonds, les acteurs et les instruments sont conçus par et pour le seul secteur agricole, issus des rapports de forces propre à ce secteur, notamment de sa fameuse dualité entre agriculture familiale et agrobusiness : Les assurances (FEAP) sont régulièrement réalimentées et opérationnelles, pour tous les agriculteurs, quelle que soit la taille des exploitations et leur mode de production (durable, agroécologique ou non), alors qu'au contraire, le programme pour la transition agroécologique des petits agriculteurs n'est

pas doté; les programmes agroécologiques s'arrêtent au design quand le système d'assurances face aux vulnérabilités climatiques atteint ses cibles.

L'agroécologie dans l'Etat de São Paulo entre innovation et routine sectorielle et mise en oeuvre résiduelle

- La mise en œuvre du protocole et du PEAPO est innovante (négociée, volontaire). Elle repose toutefois sur la gouvernance sectorielle à la fois multi-niveaux et routinière de l'appui à l'agriculture familiale (voir le schéma n°1 ci-dessous).
- Les financements fédéraux et étatiques appuient des pratiques identiques. Les programmes fédéraux PLANAPO ou le PRONAF⁷ financent la transition et la production agroécologique au même titre que le protocole et la loi de l'Etat de São Paulo. Ainsi, la distinction entre les niveaux d'action est factice puisque les techniciens des services d'appui mettent en œuvre des programmes distincts financièrement mais identiques quant aux pratiques sur la parcelle⁸. Par contre, les deux niveaux se distinguent clairement pour ce qui est de la référence à l'AACC: si le fédéral se réfère à l'agroécologie depuis plusieurs années (Guéneau et al., 2019; Sabourin et al., 2019), il oublie le changement climatique⁹. C'est donc au niveau de l'Etat de São Paulo que s'est opérée leur jonction¹⁰, le protocole de 2016 et le PEAPO se réfèrant explicitement à la loi étatique de 2009 sur le changement climatique. Il s'agit cependant non seulement d'une référence de papier¹¹ en préambule à ces cadres juridiques, mais elle est de plus connexe et faible¹².
- Elle est toutefois une innovation à la fois conceptuelle et institutionnelle. Ces pratiques (voir le point I/ du tableau n°3) sont identiques à celles répertoriées comme AACC dans d'autres pays (couverture des sols, recours aux matières organiques pour les intrants, diversification des usages des sols, usages rationnels et réutilisation de l'eau, redimensionnement et modernisation des infrastructures d'irrigation ...).
- Pour bénéficier de ces instruments, les agriculteurs doivent signer un protocole d'adhésion aux valeurs de l'agroécologie et produire en conformité avec ses certifications. A ces fins, l'agriculteur signe un plan de travail de transition de sa parcelle et son calendrier. Ses indicateurs sont extrêmement rigoureux ainsi que que leur évaluation et reporting13. D'un côté, l'architecture du protocole promeut l'innovation institutionnelle et technique. De fait, il est très souple : les différents acteurs publics et privés qui l'ont négocié initialement (Secrataria da Agricultura e Abastecimento, Secretaria do Meio Ambiante, institut KAIRO et Associação da Agricultura Orgânica) perpétuent leur partenariat dans un « groupe exécutif » qui accompagne sa mise en œuvre. On est bien devant une sorte de corporatisme sectoriel de co-gestion. Par ailleurs, il est basé sur le régime de la compensation positive des agriculteurs qui s'engagent volontairement dans la voie des changements de pratiques. Mais, d'un autre côté, il s'appuie sur les structures et les fonds et circuit financiers routiniers des programmes à destination de l'agriculture familiale (PRONAF agroecologia) (voir le schéma n°1 ci-dessous). L'accompagnement est assuré par les traditionnels techniciens de la vulgarisation agricole (EMATER), eux-mêmes concernés par les formations promues par le protocole. Cette politique d'agroécologie, référencées à l'AACC, est renvoyée au secteur de la petite agriculture familiale sans articulation avec d'autres secteurs. Ceci autorise d'ailleurs à penser que si ces programmes rencontrent un jour des circonstances plus favorables (appui politiques et

financier), ils pourront s'appuyer sur ces routines sectorielles (institutionnelles, financières et techniques), dont l'efficience a certes été discutée (Tonneau, Sabourin, 2007; Lecuyer, 2018), mais dont on sait aussi combien elles ont structuré historiquement les pratiques des techniciens des services d'extension rurale (assistances sociale et techniques) et des agriculteurs (Tonneau, Sabourin, 2009; Lecuyer, 2018).

Tout ce montage reste toutefois « fantomatique » puisque sans mis en oeuvre ¹⁴. Il s'agit d'un cas de non-recours de type « non proposition » par les administrations (Milet et Warin, 2013), faute de fonds dédiés. Des fonds fédéraux ont initiés quelques expériences de mise en œuvre du protocole et une jonction minimale avec la PEAPO¹⁵, sans les perpétuer (des fonds PRONAF agroécologie mais aussi des fonds consacrés à la Coupe du monde de footbal ont été consacrés à la formation des techniciens à l'agroécologie - circuits courts).

PRONAF AGROECOLOGIA Loi 2003 fédérale su Etat Fédéral (MDA) les systèmes PRONAF organiques de Liane de crédit pour l'agroécologie Pronaf Financements du LOI 2009 de l'Etat BNDES : crédits SSA + SMA + Assoc de Sao Paulo su Changement Climatique Etat de Sao Paulo (SAA GROUPE 10 E2016 EXECUTIE DU PROTOCOLE individuelle au Plan de EMATER : FORMATION DE Oa * Sil SES TECHNICIENS dapté à chaqu xploitation -00 -93 AIDE A LA MISE EN CELIVRE dans la ville de Sao Paulo DES PLANS DE TRANSITION SUR LES PARCELLES

Schéma n°1. Mise en œuvre multi-niveaux des programmes d'agroécolgie (programme de transition, PEAPO) dans l'Etat de de São Paulo

Sources : auteurs

- L'évaluation de l'efficience de cette gouvernance multi-niveaux et sectorielle est paradoxale. D'un côté, il est indéniable que faire reposer la mise en œuvre sur la routine institutionnelle de l'agriculture familiale autorise plus de praticité pour chaque partie, techniciens comme agriculteurs et financeurs. Cependant, d'un autre côté, cette mise en œuvre sectorisée empêche une autre innovation institutionnelle : la recherche de transversalité tellement mise en avant dans la littérature comme nécessité impérieuse pour construire une lutte efficace contre les vulnérabilités climatiques. Ces instruments agroécologico-climatiques se caractérisent donc par les faiblesses de leurs forces institutionnelles selon un dilemme de type routine vs innovation.
- La climatisation de l'assurance contre les risques climatiques : une gouvernance sectorielle et multi-niveaux et une mise en oeuvre efficiente
- Ce dispositif est un mix d'instruments sectoriels (voir le tableau n° 3) et sa mise en œuvre est doublement multi-niveaux (voir le schéma n°2). Les financements sont sectoriels mais croisés, entre publics et privé d'une part, et entre un fond agricole

fédéral et le FEAP étatique. Le système d'informations climatiques, qui conditionne le déclanchement de l'assurance, repose sur une collaboration entre l'entreprise fédérale de recherche agricole (EMBRAPA) et les universités fédérales ou des Etats fédérés (Unicamp pour l'Etat de São Paulo).

La mise en œuvre de ce mix d'instruments est trés efficiente. En 2019, le FEAP a réalimenté à deux reprises les fonds d'assurances pour dommages climatiques, à hauteur de 50 millions de reais (environ 12 millions d'euros). Par ailleurs, ses cibles n'étant pas tenues par une conditionnalité technique d'adaptation des pratiques, il est ouvert un grand nombre d'agriculteurs, notamment du secteur de l'agrobusiness aux pratiques non durables.

PRONAF Loi 2003 fédérale su Ftat Fédéral (MDA) les systèmes PRONAF organiques de Ligne de crédit production pour l'agroécologie Pronaf LOI 2009 de l'Etat SSA + SMA + Associação BNDES : crédits de Sao Paulo su Agroecologia Changement Etat de São Paulo (SAA) GROUPE 4 0 EXECUTIF DU PROTOCOLE individuelle au Plan de · On EMATER: FORMATION DE SES TECHNICIENS å, dapté à cha Ť exploitation - 9 AIDE A LA MISE EN ŒUVRE dans la ville de São Paulo DES PLANS DE TRANSITION SUR LES PARCELLES INNOVATIONS DANS PRATIQUES

Schéma n° 2. Mise en oeuvre multi-niveaux de l'assurance aux aléas climatiques

Source: auteurs

Trois conclusions s'imposent : la climatisation de ces mix d'instruments est récente ; elle est sectorielle, aussi bien en termes de design des instruments que de leur mise en œuvre; si le non recours par non proposition est très prononcé pour les instruments de la politique agroécologique, c'est exactement l'inverse pour le dispositif d'assurances climatiques.

Conclusions

L'hypothèse que pose en conclusion cet article, sans pouvoir la développer pour le moment, est la suivante: les coalitions qui mettent en oeuvre ces deux mix d'instruments sont les variables explicatives de ces différences. Dans le cas de l'agroécologie, les artisans de cette jonction avec le climat sont des acteurs marginaux, à la fois dans le Secrétariat à l'Agriculture et dans le secteur agricole productif (petits producteurs péri-urbains). A l'inverse, le dispositif d'assurance est activé par les acteurs dominants du Secrétariat (l'actuel secrétaire est lui-même issu de l'agrobusines et a annoncé lui-même, en convoquant la presse, la dotation de fonds supplémentaires du FEAP dédiés à l'assurance¹⁶) et par les acteurs dominants du secteur agricole (agrobusiness du café, des fruits et agrumes...).

- 43 Cet article permet de tirer quelques leçons qui devraient se prolonger par la construction d'un programme de recherche permettant de poursuivre la compréhension des politiques d'AACC dans l'Etat de Sao Paulo.
- Revenons à la question qui a donné lieu à ce travail: pourquoi l'adaptation agricole a-telle connu un processus de sectorisation ?
- 45 Les résultats des travaux indiquent:
- 1. Que les politiques d'adaptation sont peu inscrites, et tardivement, à l'agenda par rapport aux politiques d'atténuation. Au niveau fédéral, la principale action d'adaptation n'était pas sur l'agenda du changement climatique mais sur celui de la lutte contre la déforestation en Amazonie (Cunha, 2019);
- 2. Aux niveaux municipal et étatique, on voit très clairement que le choix de l'inventaire des émissions de GES comme « instrument de base », capable de guider les questions climatiques, néglige la question de l'adaptation et met au contraire l'accent sur l'atténuation (énergie, transport et déchets solides) et contribue alors fortement à la marginalisation du secteur agricole, qui est généralement adaptatif;
- 48 3. Le secteur agricole marginalisé crée des politiques adaptatives, « acclimatées », déconnectées des autres secteurs.
- 49 4. Les instruments ne suivent pas une logique multi-niveaux séquentielle, de l'international vers, l'Union, puis les États et les municipalités mais sont au contraire issus d'un « bricoalge » local.
- 5. Les instruments ne sont pas articulés entre eux, mais suggèrent une sorte de «bricolage» de politiques, chacune avec sa logique et ses instruments: le protocole de bonnes pratiques basé sur une coalition agroécologique avec des instruments par contrat d'adhésion, sans ressources ni budgets; le système d'information est basé sur un réseau socio-technique associant les universités et les vulgarisateurs ruraux ; une politique de crédit qui suit la logique routinisée du Pronaf, n'innovant que relativement peu, mis à part le label «climatisé »;
- Par conséquent, l'adaptation agricole a connu un processus de sectorisation en raison de sa marginalisation par rapport aux autres agendas climatiques.
- Cela indique une interconnexion intense entre la construction de l'agenda et le choix des instruments de politique publique. Cette connexion nécessite une meilleure compréhension du processus de construction du problème, des solutions disponibles et existantes, des processus de choix des instruments dans le cadre des solutions, des réseaux, des coalitions et des acteurs impliqués dans ces deux processus de construction (des agendas et des instruments).
- La question de l'articulation entre les secteurs et le thème du changement climatique mérite également un complément d'étude afin de vérifier si les réseaux et coalitions sectorielles ont des interfaces intersectorielles pour lesquelles il conviendrait d'identifier les médiateurs (brokers).
- Nous posons l'hypothèse que la variable politique de la constitution de réseaux et de coalitions de pouvoir est la variable la plus pertinente pour expliquer le processus de construction de l'agenda et le « bricolage » instrumental (Massardier, 2006; Di Gregorio & al., 2019; Sabatier, Jenkins-Smith, 1993). Si la variable politics (compétition et discours politiques) n'est, de fait, pas la plus prégnante, il ne faudrait pas tirer pour autant le constat de la dépolitisation. L'outil analytique et les méthodes de l'analyse des

réseaux, et leurs relations de pouvoir, permettraient de réinjecter les phénomènes de politisation qui échappent très régulièrement à la littérature contemporaine.

BIBLIOGRAFIA

Abramovay, R. Amazônia: por uma economia do conhecimento da natureza. São Paulo: Elefante, Outras Palavras, Abong, Iser & Terceira Via, 2019.

Alves Sobrinho, E.J.M. Três ou quatro sementes de araçá. São Paulo: Conteúdo & Afins, 2013.

Andreadakis, Al. « Un secteur agricole sous-estimé dans la lutte face au changement climatique? Le cas de la région industrielle du Grande ABC ». Revista Confins, Edição N° 39, 2019.

Bemelmans M.L., Rist R. C., Verdung E.O. (eds), Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation, Transaction Publisher, 2011

Biagini Bonizella & al. (2014), « A typology of adaptation actions: A global look at climate adaptation actions financed through the Global Environment Facility ». Global Environmental Change, 25, 97-108, 2014.

Bideux, Julie. « Mettre en place une politique de lutte contre le changement climatique en aire métropolitaine: le cas de la Région du Grand ABC au Brésil ». Revista Confins, Edição N° 39, 2019.

Bulkeley Harriet & Newell Peter. Governing Climate Change, London: Routledge, 2015.

Caldas, E. L., Colonna, J. « Processo de construção da política estadual de agroecologia e produção orgânica em São Paulo ». In: Sabourin, E.; Guéneau, S.; Colonna, J.; Silva, L. R. (Org.). Construção de políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica no Brasil: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais. Curitiba: CRV, 2019, 121-140.

Caldas, E. L., Colonna, J. "Política Estadual De Agroecologia e Produção Orgânica em São Paulo: atores e instrumentos". In: IX ncontro nacional da ANPPAS, Brasília (DF), 2019.

Checco, G. B. e Caldas, E. L. « Governos subnacionais e a Política de Mudanças Climáticas de São Paulo: uma análise a partir da multiposição dos atores na cidade de São Paulo ». Revista Confins, Edição N° 39, 2019.

Checco, G. B. A política climática da cidade de São Paulo (2001-2016): análise da ação pública. São Paulo, 2018. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Eneregia e Ambiente, Universidade de São Paulo.

Cunha, P. R. A política pública de regularização fundiária da Amazônia (2009): agenda, alternativas, ambiente político e a controvertida 'fábula' do grilo. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

DiGregorio M., Fatorellia L., Paavolaa J., Locatelli B., Pramova E., Dodik R., Nurrochmatd, Maye P.H., Brockhausf M., Sarib I.M., Kusumadewia S.D., « Multi level governance and power in climate change policy networks », Global Environmental, Change, 54, 64-77, 2019.

Flanagan, Uyarra E., Laranja M. « Reconceptualizing the policy mix for innovation », Policy Research, 40, 702-713, 2011.

Guéneau, S., Sabourin, E., Niederle, P., Colonna, J., Freitas, E., Piraux, M., Lamine, C., Assis, W., Avila, M., Canavesi, F., Tavares, E., Rodrigues, Y., Schmitt, C. « A construção das políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica no Brasil ». 2019. Revista Brasileira de Agroecologia, 14 (2), n° especial, 7-21, 2019.

Howden, M., "Adapting agriculture to climate change", PNAS, vol. 104, no. 50, pp. 691-696, 2007.

Kingdon, J., Angenda, Alternatives and Public Policy, EUA: Pearson, 1984.

Latour, B. Face à Gaïa. Huit conférences sur le nouveau régime climatique, La Découverte, 2015.

Lecuyer Lauren, Analyse comparée des élites fédérales au Brésil et au Mexique. L'Exemple des trajectoires des politiques d'appui à la petite agriculture (1960-2000). Doctorat (Thèse de doctorat en Science Politique), Université de Montpellier, 2018.

Massardier, G. "Redes de Política Pública". In: Saravia, Enrique e Ferrarezi, Elisabete (org). Políticas públias (Coletânea), volume 2. Brasília: ENAP, 2006

Mauad, A., Betsill, M. "A changing role in global climate governance: São Paulo mixing its climate and international policies". Revista brasileira de polítitica internacional, vol.62, n.2, 2019.

Nobre, C. A. Vulnerabilidades das megacidades brasileiras às mudanças climáticas: região metropolitana de São Paulo: relatório final. São José dos Campos, SP: INPE, 2011

Ramires, J.Z.S. e Mello-Théry, N.A. São Paulo: avanços e recuos, após quase uma década da política de mudança do clima. Revista Confins, Edição N°38, 2018.

Sabatier, P., Jenkins-Smith, Hank. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", In Sabatier Paul A., Theories of Policy Process, Westview Press, 1999. Sabourin E., Milhorance C., Howland f., Checchi L., Biabiany O., Blondel O., Montouroy Y., Hrabanski M., Fallot A., Massardier G., Le Coq J.F, Cartographie des acteurs et instruments et intégration des concepts dans les politiques climatiques: Synthèse des études de cas (France - Guadeloupe/Martinique; Brésil / Etat de Pernambouco; Colombie / Cauca), Rapport projet ANR ARTIMIX, 2018

Tonneau, J-P., Sabourin, E., Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais: ensinamentos a partir de casos, UFRGS, 2007.

NOTAS

- 1. Cet article s'appuie sur des travaux réalisés dans le cadre des projet 'Typoclim' et 'Tackling Climate Change' financés par MUSE-Université de Montpellier et dont l'Université de São Paulo est partenaire et ajoute ses moyens humains et financiers nécessaires à l'avancée de ces projets de recherche. L'ambassade de France au Brésil a financé des stages de Master.
- 2. Voir: https://issuu.com/svmasp/docs/caderno_t__cnico_invent__rio_gee
- **3.** Dans cette perspective, on peut observer que les iniciatives et expérimentations locales sont antérieures ou concomitantes aux régulations fédérales ou fédérées.
- **4.** Lei N° 16.684, de 19 de março de 2018 que institui a *Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica e teve origem no* Projeto de lei n° 236, de 2017, de autoria dos Deputados Ana do Carmo PT e Aldo Demarchi DEM
- **5.** Le coût de l'assurance est cofinancé comme suit : Fédéral (35%), Etatique (32%) et assurance personnelle de l'agriculteur (33%).
- **6.** "Eventos climáticos generalizados», RESOLUÇÃO N° 64, DE 9 DE NOVEMBRO DE 2018, Aprova o Plano Trienal do Seguro Rural PTSR, do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural para

- o período de 2019 a 2021, DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, Publicado em: 19/11/2018 | Edição: 221 | Seção: 1 | Página: 6
- 7. Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).
- 8. Dans les textes et les propos des acteurs du secteur, l'agroécologie est en fait synonyme d'agriculture biologique (agricultura orgânica, produção orgânica, cf. par exemple la référence à la loi fédérale de 2003 sur l'agriculture biologique, et propos récurrents à ses pratiques, Secretaria de Agricultura e Abastecimento Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios Codeagro, Câmara Setorial de Agricultura Ecológica, Minuta de Reunião Supervisão e Acompanhamento das Câmaras Setoriais, 10/04/2019, p. 3 à 5, p.9)
- 9. Le rapport sur la loi de 2010 en date de 2017 (https://www.agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2017/09/144174_politica-nacional_WEB.pdf) explicite clairement que les deux thématiques sont connexes mais que le PNPO ne se réfère pas explicitement au changement climatique (pp. 11).
- 10. L'agroécologie est par ailleurs institutionnalisée en secteur de politique publique disposant de sa propre chambre sectorielle au sein du Secrétariat de l'Agriculture et de l'Alimentation (SAA).
- 11. « Considérant la Politique de l'Etat sur le Changement Climatique, loi de l'Etat n°13798, du 9 novembre 2009, qui établit le système biologique de production agricole comme tous ceux qui adaptent des pratiques spécifiques, par le moyen d'optimisation de l'usage des ressources naturelles et socioéconomiques disponibles (...) tendant vers la soutenabilité économique et écologique... » (Estado de São Paulo, Protocolo de intenções [...] para promover a transição agroecoló gica, 22 de maio 2016, p. 2)
- 12. La politique agroécologique est elle-même faible car non dotée financièrement: une fonctionnaire du SAA a elle-même présenté l'enjeu principale du protocole de transition comme étant de "passer d'une politique palliative à une politique permanente" (Secretaria de Agricultura e Abastecimento Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios Codeagro, Câmara Setorial de Agricultura Ecológica, Minuta de Reunião Supervisão e Acompanhamento das Câmaras Setoriais, 10/04/2019, p. 9)
- 13. L'agriculteur et sa famille signe un "protocole de bonnes pratiques agro-environnementales de transition agro-ecologique" avec des annexes qui répertorient le type de pratiques par rapport aux produits, usages de l'eau, des sols, le type de commercialisation, les pratiques à mettre en œuvre mois par mois en concertation avec le technicien (*extensionista*), un système de points attribués à l'exploitation en fonction d'une checklist de 48 questions sur les pratiques et l'état écologiques de l'exploitation.
- **14.** Seuls quelques agriculteurs sont entrés dans le protocole lors de la campagne de communication réalisée lors de son lancement : cf. film de communication externe : http://www.codeagro.sp.gov.br/transicao-agroecologica/protocolo-de-transicao-agroecologica.
- 15. Les sources pour ce paragraphe sont la Cf. carte du Secretaria da Agricultura e Abatecimento concernant le nombre d'agriculteur certifiés Agriculture Ecologique (https://www.codeagro.sp.gov.br/static/bi/produtores-cadastrados.html) et des entretiens avec les promoteurs de ces dispositifs agroécologique-climatiques qui avouent eux-mêmes que leur mise en oeuvre est très résiduelle.
- 16. http://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/estado-anuncia-liberacao-de-r-25-milhoes-em-seguro-rural-para-agricultores/; https://www.agricultura.sp.gov.br/quem-somos/feap-credito-e-seguro-rural/feap-seguro-rural/

RESUMOS

Este artigo trata da formulação e da implementação de instrumentos de adaptação da agricultura às mudanças climáticas (AACC) e se insere na literatura sobre os desafios para a implementação efetiva de políticas climáticas nos territórios. Ele descreve o processo político de setorialização do fenômeno; descreve e analisa os instrumentos que ligam a agricultura às mudanças climáticas no estado de São Paulo: o protocolo de transição os planos agroecológicos, além do seguro rural, que embora antigo, foi « adaptado » aos riscos climáticos.

Conclui-se que: as políticas de adaptação entraram fragilmente na agenda; a escolha do instrumento molda a agenda; o setor agrícola marginalizado, cria políticas adaptativas, « climatizadas » e desarticuladas dos outros setores, reforçando sua marginalização; os instrumentos secundários, não seguem uma lógica sequencial: união, estados e municípios; os instrumentos não estão articulados entre si, mas sugerem uma espécie de « bricolage » de políticas setoriais, cada qual com suas próprias lógicas e processos.

Cet article traite de la la formulation et de la mise en œuvre d'instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique (AACC) et s'inscrit dans la littérature sur les défis de la mise en œuvre efficace des politiques climatiques sur les territoires. Il décrit le processus politique de sectorialisation du phénomène et analyse les instruments qui lient l'agriculture au changement climatique dans l'État de São Paulo: le protocole de transition et le plan agroécologiques et aussi l'ancienne assurance rurale maintenant «adaptée» aux risques climatiques.

Il conclue que: les politiques d'adaptation sont inscrites faiblement à l'agenda; le choix de l'instrument modèle l'agenda; le secteur agricole marginalisé crée ses propres politiques adaptatives, «acclimatées» et desarticulé des autres secteurs, renforçant leur marginalisation; les ces instruments ne suivent pas une logique multi-niveaux séquentielle, de l'international vers l'Union, les États et les municipalités; les instruments ne sont pas articulés entre eux, mais suggèrent une sorte de «bricolage» de politiques sectorielles, chacune avec ses propres logiques et ses processus.

This paper deals with policy making and implementation of policy instruments for Climate Adaptation of Agriculture (AACC) and fits into the literature concerning the challenges of efficient implementation of climate policies in the territories. It describes the process of sectorization of the phenomenon, and analyzes the instruments which link agriculture to climate change in the State of São Paulo: the agroecological transition protocol and plan, and also the old rural insurance now "adapted" to climate risks.

It concludes that: adaptation policies are weakly setted on the political agenda; the choice of policy instruments shapes the agenda; the marginalized agricultural sector creates its own adaptive, "acclimatized" and disjointed policies from other sectors, reinforcing their marginalization; the policy making of these instruments do not follow a sequential multi-level logic, from the international to the Union, the States and the municipalities; the instruments are not articulated between them, but suggest a sort of "tinkering" of sectoral policies, each with its own logic and processes.

ÍNDICE

Índice geográfico: São Paulo

Mots-clés: Agenda; Instruments; politiques publiques; L'adaptation au Changement Climatique;

L'agriculture

Keywords: Agenda; Instruments; public policy; adaptation to climate change; agriculture **Palavras-chave:** Agenda; Instrumentos; políticas públicas; Adaptação climática; Agricultura

AUTORES

EDUARDO DE LIMA CALDAS

Professeur, Université de Sao Paulo (Brésil, eduardocaldas@usp.br

GILLES MASSARDIER

Chercheur, CIRAD (France), UC Davis (USA, gilles.massardier@cirad.fr