Artimix

Articuler les combinaisons de politiques entre échelles et secteurs pour faire face aux enjeux d'adaptation au changement climatique dans les territoires vulnérables d'agriculture tropicale

Adaptation au changement climatique en Colombie : concepts et politiques

Fanny Howland (CIAT), Jean-Francois Le Coq (CIRAD/CIAT)

Avec le soutien de:

Agence Nationale de la Recherche ANR

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) dans le cadre de son programme: *Gestion des ressources et adaptation au changement climatique* (DS01) 2017, portant la référence ANR-17-CE03-0005

ARTIMIX vise à déterminer les conditions de succès pour la conception et la mise en œuvre de combinaison d'instruments de politique (policy mix) visant à favoriser l'adaptation au changement climatique dans des territoires agricoles tropicaux vulnérables de Guadeloupe et Martinique, du Brésil et de Colombie.

Ce projet, financé par l'ANR, est conduit par une équipe pluridisciplinaire de chercheurs en science politique, économie, sociologie, agronomie, zootechnie et en science environnementale du CIRAD, INRA, IT2, UAG, UnB et CIAT.

Objectif du projet:

1. Analyser les concepts abordant l'adaptation en agriculture (agroécologie, agriculture climato-intelligente, adaptation basée sur les écosystèmes) et la façon dont ils sont pris en compte dans les politiques d'adaptation au changement climatique

2. Identifier les facteurs favorisant ou limitant leur mise en œuvre en considérant leurs coordinations avec les politiques sectorielles

3. Caractériser la façon dont les policy mix actuels affectent les pratiques des agriculteurs et leurs résultats socio-économiques et environnementaux.

Adaptation au changement climatique en Colombie: Concepts et politiques

Rapport pays WP1 – Colombie

Fanny Howland (CIAT), Jean-Francois Le Coq (CIRAD/CIAT)

Cali, Décembre 2018

Résumé

Dans sa troisième communication nationale, la Colombie fait état de scénarios de changements climatiques qui prévoient une augmentation de la température moyenne du pays entre 0,9 ^{oC}, et 2,14 ^{oC} et une diminution des précipitations entre 10% et 40% dans un tiers du pays. Ces changements pourraient avoir des effets sur la récurrence des phénomènes climatiques extrêmes, et in fine sur la productivité agricole. Face à ces défis, le gouvernement colombien a mis en place des cadres de politiques (lois, plans…) en lien avec l'atténuation et l'adaptation au changement climatique (CC) et a pris des engagements internationaux.

Dans ce contexte, nous cherchons à comprendre le processus d'élaboration des politiques d'adaptation au CC en Colombie pour le secteur agricole. Nous cherchons à répondre aux questions suivantes: (1) Quelles sont les dynamiques d'insertion du CC dans l'agenda politique ?; (2) Quels acteurs ont participé à ce processus et quelles politiques et instruments ont été créés, modifiés et combinés pour créer un « policy mix » spécifique à la Colombie ? et (3) Quelle utilisation et traduction des concepts liés à l'adaptation ont été mobilisées et comment ont-ils été traduits en politiques et en instruments politiques ?

Pour traiter ces questions, plusieurs cadres analytiques ont été mobilisés. La perspective de mise à l'agenda permet d'identifier les facteurs qui ont facilité l'émergence des politiques climatiques en Colombie. Une cartographie d'acteurs et des politiques ont été réalisés afin de rendre compte du policy mix autour de la question climatique. Finalement, à partir des documents et instruments identifiés lors de la cartographie des politiques, une analyse est faite de l'intégration et de la traduction des concepts liés à l'adaptation au changement climatique.

Trois époques clés ont permis la mise à l'agenda de la question climatique en Colombie. La première se caractérise par l'émergence de la question environnementale. La seconde est marquée par le développement de politique orientée vers l'atténuation sous l'influence internationale et de politique de gestion du risque. La troisième correspond à la montée en puissance de l'Unité de gestion des risques dans un premier temps, puis la reprise du contrôle des questions climatiques par le Département national de Planification et le Ministère de l'environnement qui labélise sa gestion en direction de l'adaptation au CC.

Outre l'identification des acteurs impliqués dans l'élaboration des politiques climatiques tant au niveau national qu'international; gouvernemental et niveau privé, des mécanismes d'interaction institutionnel entre acteurs ont été identifiés. Ces mécanismes (SISCLIMA, nœuds régionaux du CC, plateformes agroclimatiques) constituent des interfaces de négociation où se retrouvent des acteurs ayant des visions, intérêts, objectifs, connaissances et des traductions différentes de l'enjeu climatique. Leur analyse a permis d'identifier des coalitions d'acteurs ayant des visions distinctes de la gestion du CC.

L'analyse des documents de politique révèle une superposition d'instruments pour leur majorité de nature normative ainsi que quelques instruments économiques. Si l'effort d'articulation entre ces instruments entre eux et avec ceux des politiques sectoriels est à souligner, des problèmes d'articulation au niveau intersectoriels et entre échelles de gouvernance demeurent.

Si les processus d'élaboration des politiques climatiques ont été influencé par des modèles globaux qui ont été traduits par des courtiers politiques en relations avec des acteurs gouvernementaux, dans les documents de politiques, les concepts sont finalement « neutralisés » (on parle d'adaptation sans préciser l'approche) mais on observe que chaque acteur mobilise un concept spécifique. Toutefois, l'adaptation est vue, par la majorité, comme un processus préventif et planifié alors qu'elle est d'avantage vu comme une approche réactive par l'Unité de gestion du risque. Les acteurs gouvernementaux s'entendent pour une traduction économiste de l'adaptation qui a pour objectif de limiter les pertes économiques et ouvrir de nouvelles opportunités économiques.

Table des matières

Résumé 4
Abréviation 6
Introduction 8
Question de recherche 10
Méthodologie 10
1. Dynamiques d'insertion du CC dans l'agenda politique 10
2. Cartographie des politiques et des acteurs 11
3. Intégration des concepts 14
Résultats 22
1. Dynamiques d'insertion du CC dans les politiques 22
1.1.Première période : 1991-1994 : intégration de principes environnementaux 23
1.2. Deuxième période : 2000-2004 : Mise en œuvre d'une politique de changement climatique basée sur l'atténuation. 24
1.3. Troisième période : 2010-2018 : Tentatives d'articulation, clarification et affirmation du cadre politique et institutionnel existant dans un contexte de post-conflit 25
1.4. Synthèse et leçons apprises sur les dynamiques d'insertion du CC dans l'agenda 30
2. Caractérisation du cadre au niveau national 31
1.1. Cartographie des politiques 31
2.2. Leçons tirées et discussions des cartographies 48
2.3. Cartographie des acteurs 61
3. Intégration et traduction des concepts d'adaptation dans l'élaboration des politiques de changement climatique 68
Conclusion 78
Annexes 82
Annexe 1 : Liste des acteurs clés interrogés 82
Annexe 2 : WP1 Guide d'entrevue 83
Annexe 3 : principales politiques et instruments de politique relatifs aux Comités consultatifs en Colombie 85
Bibliographie 96

Abréviation

ABC	Adaptation Bases Conceptuelles (document PNACC)
ACF	Advocacy Coalition Framework
AGROSAVIA	Centre de recherche agricole nationale (anciennement CORPOICA)
ASAC/TESAC	Agriculture Soutenable Adaptée au Climat/ Territoire Soutenable Adaptée au Climat
BID	Banque Interaméricaine de développement
CAR	Corporation Autonome Régionale (entité environnementale départementale)
CC	Changement Climatique
CCAFS	Climate Change, Agriculture and Food Security (programme CGIAR)
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CEPAL	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CIAT	Centre International d'Agriculture Tropicale
CICC	Comité Intersectoriel de Changement Climatique
CONPES	Conseil national pour la politique économique et sociale (plus haute autorité nationale de planification)
COP	Conférence des Parties
CRC	Corporation Régionale du Cauca (CAR du département Cauca)
CSA/AIC	Climate Smart Agriculture/Agriculture Intelligente face au Climat
DNP	Département National de Planification
ECDBC	Stratégie colombienne de développement à faible émission de carbone
ENREDD+	Stratégie nationale de réduction des émissions dues à la déforestation et dégradation des forêts
ENSO	El Niño Southern Oscillation (Niño/Niña)
FARC	Forces Armées Révolutionnaires de Colombie
IDEAM	Institut d'hydrologie, de météorologie et d'études environnementales
IPC	Intégration des Politiques Climatiques
GES	Gaz à effet de serre
GIEC/IPCC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIZ	Agence de coopération internationale allemande pour le développement
Gremios	Fédération nationale de producteurs (de riz : Fedearroz, de céréale : Fenalce…)
MADR	Ministère d'Agriculture et de Développement Rural

MADS	Ministères de l'environnement et du développement durable
MDP	Mécanisme pour un développement propre
MOC	Mise en œuvre conjointe
MRV	Monitoring Reporting and Verification (surveillance, notification et vérification)
NDC	Nationally determined contributions
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODD	Objectifs de Développement Durable
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAS	Plan d'Action Sectoriel d'atténuation
PIGCC	Plan Intégral de Gestion du Changement Climatique
PNACC	Plan National d'Adaptation au Changement Climatique
PNCC	Politique Nationale de Changement Climatique
PND	Plan National de Développement
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RICLISA	Réseau interinstitutionnel sur le changement climatique et la sécurité alimentaire
SISCLIMA	Système National de Changement Climatique
SNA	Social Network Analysis/ Analyse de réseaux sociaux
SNIA	Système Nationale d'Innovation Agricole (loi d'assistance technique)
SWOT	Forces, faiblesses, opportunités, menaces/ Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
TNC	The Nature Conservancy
UNGRD	Unité Nationale de Gestion des Risques de Catastrophes
UPRA	Unité de Planification Rural Agricole
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
WWF	Fonds mondial pour la nature

Introduction

Suite à la publication du quatrième rapport d'évaluation du GIEC en 2007, la législation nationale sur le changement climatique (CC) et la formalisation des politiques climatiques nationales ont considérablement augmenté (Muller, 2015). Cependant, ces efforts n'ont pas produit de changement significatif dans la trajectoire des émissions mondiales (Muller, 2015). La même observation pourrait être faite sur les questions d'adaptation, bien qu'il soit reconnu que l'expérience de l'adaptation s'accumule dans les régions des secteurs public et privé et au sein des collectivités (GIEC, 2014). En effet, la valeur sociale et institutionnelle de la contribution à l'adaptation est de plus en plus soulignée. Mais si des options d'adaptation existent dans tous les secteurs et toutes les régions, avec des potentiels et des approches différentes selon le contexte, en matière de réduction de la vulnérabilité, de gestion des risques de catastrophe ou de planification proactive de l'adaptation, leur mise en œuvre reste limitée dans les pays (GIEC, 2014). Dans ce contexte, il est reconnu que l'efficacité des mesures d'adaptation (et d'atténuation) dépendra de politiques et de mesures à de multiples échelles : internationale, régionale, nationale et infranationale. Les politiques à toutes les échelles qui soutiennent le développement, la diffusion et le transfert de technologies, ainsi que le financement des réponses au CC, peuvent jouer un rôle pour compléter et améliorer l'efficacité des politiques qui favorisent directement l'adaptation et l'atténuation (GIEC, 2014).

La contribution nationale déterminée (NDC) est présentée, dans ce cadre, comme faisant partie de cet effort pour répondre aux défis liés au CC. Dans le même temps, la mise en œuvre d'actions climatiques par les gouvernements infranationaux, le secteur privé et la société civile est observée, créant de nouveaux partenariats autour de cette question (Muller, 2015). Pour cette deuxième catégorie d'acteurs, on parle d' « acteurs non étatiques ». Par conséquent, la prise en compte de ces acteurs, leur mise en relation et leur collaboration avec le gouvernement national peuvent constituer une stratégie pour atteindre les objectifs climatiques mondiaux (Muller, 2015).

Dans ce contexte de formulation de cadres politiques nationaux et, parallèlement, d'initiatives prises par des « acteurs non étatiques » pour s'adapter aux effets du CC, on constate un manque d'articulation entre les interprétations des concepts, la conception des politiques, les niveaux, les secteurs et les types d'acteurs dans l'application des politiques. Cela pourrait conduire à des processus de maladaptation. Grothmann et Patt (2005) définissent la « maladaptation » (réponse inadaptée) comme des réactions d'évitement (p. ex. déni de la menace, illusion, fatalisme) et des adaptations « incorrectes » qui augmentent les dommages causés par les changements climatiques, même si elles n'en ont pas l'intention.

Le manque d'articulation entre acteurs à différents niveaux pour faire face aux effets du CC invite à réfléchir sur la manière de penser la politique à l'époque de l' « Anthropocène » (ou révolution géologique humaine) (Fressoz et Bonneuil, 2016). Ce concept, qualifié de philosophique, religieux, anthropologique et politique, reconnaît le rôle de l'homme dans l'évolution de l'environnement et reconnaît donc aussi la dimension hautement politique de la gestion de la planète dans la mesure où la gestion de l'environnement dépend d'intérêts différents, de choix techniques et industriels différents et de modes de consommation (Fressoz et Bonneuil, 2016). En effet, il existe différents discours d'acteurs différents sur la CC et/ou différentes approches promues, telles que « Climate Smart Agriculture » (FAO, 2010) ou l'agroécologie (Altieri et al., 2015) qui donnent lieu à différents modes d'intervention pour leur gestion.

L'objectif de cette étude est, en ce sens, de cartographier et analyser les politiques climatiques et les acteurs impliqués dans leur processus d'élaboration, d'une part. Et, d'autre part, d'analyser l'utilisation des concepts liés à l'adaptation au changement climatique (CC) et son intégration dans l'élaboration des politiques publiques en Colombie. Cela nous permettra de comprendre quelle orientation les gouvernements choisissent de donner pour faire face aux défis liés au CC (remise en cause du modèle économique,

approche technologique, croissance verte, reconnaissance des initiatives locales et des connaissances endogènes, etc.).

Identifier les dynamiques de mise à l'agenda de la question climatique en Colombie

Bien qu'il ait été reconnu que les pays engagés, dont la Colombie, dans le Protocole de Kyoto ont pris des mesures pour l'atténuation du CC, l'action des gouvernements n'est pas considérée comme « agressive » par crainte de subir des conséquences politiques négatives (Pralle, 2009). Ainsi, dans la mesure où certains problèmes politiques peuvent émerger puis disparaitre de l'agenda, il est important de s'intéresser, dans une perspective historique, aux facteurs qui sous-tendent ces évolutions pour la question climatique.

Cartographier les politiques climatiques et les acteurs impliqués

Par ailleurs, dans un contexte de mondialisation, de nouveaux liens sont créés entre les acteurs et le secteur privé, les consommateurs et la société civile (Lambin et al., 2014). Ces liens résultent du fait que l'adaptation aux effets du CC se produit à différentes échelles et par une variété d'acteurs, notamment les agriculteurs, les institutions publiques, les communautés, la société civile et le secteur privé (Bhatta et al., 2017). Cependant, le gouvernement est considéré comme clé dans la protection des conditions environnementales de base et dans la mise en place d'un environnement favorable aux initiatives impliquant le secteur privé, par exemple (Lambin et al., 2014). En ce sens il convient d'identifier les acteurs en présence et leur rôle dans l'élaboration des politiques climatiques en Colombie.

Le défi d'un instrument politique (fabriqué ou climatisé), dans ce contexte, est d'aider à améliorer les résultats des politiques en articulation avec les instruments existants (Howlett et Rayner, 2007).

En effet, la conception de politiques intégrées est le défi pour les gouvernements confrontés à de nouveaux problèmes, tels que les problèmes environnementaux (Rayner et Howlett, 2009). Des initiatives ont cherché à réformer les systèmes politiques mondiaux fondés sur de nouveaux paradigmes politiques, tels que la durabilité ou la gestion d'écosystèmes complexes pour éviter les problèmes associés à la stratification des politiques (Rayner et Howlett, 2009). Cependant, Rayner et Howlett (2009) soulignent que les efforts visant à intégrer divers plans de gestion des ressources dans des domaines comme l'eau, les forêts et l'énergie pour atteindre de nouveaux objectifs de durabilité, par exemple, ont échoué lorsque des intérêts puissants ont pu maintenir des éléments stratégiques comme les pêches non durables. Ainsi, cartographier les instruments de politiques et comprendre leur orientation et les choix justifiant leur priorisation sur d'autres types d'instruments est nécessaire pour mettre en lumière leur potentiel pour atteindre leurs objectifs.

Analyser l'utilisation des concepts liés à l'adaptation au CC

En parallèle, on parle d'une « hyper-disciplinarité » de l'expertise globale (acquise par des acteurs comme le GIEC ou Future Earth) qui étudie la Terre comme un système à connaître en vue de la gouverner et l'exploiter dans sa totalité (en tirer un rendement maximum ou limiter son dérèglement) (Fressoz et Bonneuil, 2016). Cette « géopuissance », issue de cette connaissance acquise, pousse les sujets à résoudre les problèmes humains par des solutions techniques (Fressoz et Bonneuil, 2016, Darré, 1993). La vision implicite de ce discours est que le souci de la nature renvoie à la « gestion de la planète Terre », soit pour obtenir une performance maximale et durable, soit pour limiter (ou adapter) à ses dérégulations indésirables (Fressoz et Bonneuil, 2016). Ainsi, la vision de la nature ou de son rôle renvoie à différentes traductions ou interprétation de celle-ci. Le concept de traduction est ainsi utile, dans ce contexte, car elle permet de mettre en lumière des visions différentes voire antagonistes d'une même notion (la nature) selon différents acteurs d'une part.

Dans sa troisième communication nationale, la Colombie fait état de scénarios de changements climatiques à l'horizon 2040, 2070 et 2100 qui prévoient une augmentation de la température moyenne du pays de 0,9 ^{oC}, 1,6 ^{oC} et 2,14 ^{oC} respectivement et une diminution des précipitations entre 10% et 40% dans un tiers du pays (principalement dans la zone andine) (IDEAM et al., 2017). Ces changements pourraient avoir un effet sur le littoral du pays, l'élévation du niveau de la mer, un déclin des « páramos », une plus grande incidence des phénomènes extrêmes, une réduction de la productivité agricole, une diminution de la productivité des sols agricoles, etc. (IDEAM et al., 2017 ; GIEC, 2014). Face à ces défis, les gouvernements ont mis en place des cadres politiques (instruments de politiques, lois, plans…) en lien avec l'atténuation et l'adaptation au CC et ont pris des engagements au niveau international en ce sens. Cependant, garder le CC à l'avant-plan des priorités de décision gouvernementales sera crucial dans les années à venir car le changement climatique est un problème à long terme (Pralle, 2009).

Question de recherche

Dans ce contexte, il est nécessaire de comprendre le processus d'élaboration des politiques d'adaptation au CC en Colombie pour le secteur agricole. Les questions qui sous-tendent cette première question sont :

- Quelles sont les dynamiques d'insertion du CC dans l'agenda politique ?
- Quels acteurs ont participé à ce processus et quelles politiques et instruments de politiques ont été créés, modifiés et combinés pour créer un « policy mix » spécifique à la Colombie ?
- Quelle utilisation et traduction des concepts liés à l'adaptation ont été mobilisées et comment ont-ils été traduits en politiques et en instruments politiques ?

Méthodologie

La méthodologie de cette étude est basée sur une approche qualitative et se compose de trois aspects : l'analyse historique des dynamiques d'insertion du CC au sein de l'agenda politiques, une cartographie des politiques et des acteurs, et une analyse de l'intégration des concepts dans l'élaboration des politiques d'adaptation au CC en Colombie, qui seront présentés dans trois sous-parties. Un protocole de collecte des données pour ces trois composantes est présenté dans une dernière sous-partie.

1. Dynamiques d'insertion du CC dans l'agenda politique

La perspective de mise à l'agenda permet d'identifier les facteurs qui facilitent la montée (et persistance) dans l'agenda de la question du CC et ainsi de mieux comprendre les politiques climatiques actuelles (Kingdon, 1995 ; Pralle, 2009). Pour comprendre l'arrivée de la thématique du CC dans l'agenda politique colombien, il est également nécessaire d'identifier, à partir d'une perspective historique, les évènements clés. Cette analyse permet de mieux comprendre les facteurs d'émergence de la question du CC en Colombie.

Ainsi, le concept de mise à l'agenda par la « Multy Stream Approach » (Cairney et Jones, 2016, Kingdon, 1995 ; Pralle, 2009) reconnaît l'ambiguïté des processus politiques (il y a plusieurs façons d'aborder un même problème politique), la compétition pour l'attention (peu de problèmes sont priorisés), le processus de sélection ou de priorisation imparfaite des problèmes (manipulation), le manque de temps des acteurs (prise de décision rapide), les processus de décision qui ne sont ni totalement rationnels ni linéaires (Cairney et Jones, 2016). Dans ce contexte, trois volets distincts doivent se rencontrer pour que la politique puisse changer de façon significative. Le problème doit attirer l'attention des décideurs, il doit y avoir une solution disponible pour le résoudre et les décideurs doivent avoir la motivation et l'occasion de transformer une solution en politique (Cairney et Jones, 2016).

2. Cartographie des politiques et des acteurs

D'autre part, la méthodologie de cette étude se concentre sur la réalisation d'une « cartographie de politiques » (policy mapping) et d'une cartographie d'acteurs liées à l'agriculture et aux CC. En effet, il s'agit d'identifier les politiques et les instruments politiques, au niveau national, associés à ces questions, ainsi que leurs objectifs, leurs récits, leur justification, leur public cible et leur financement, d'une part et les acteurs qui ont été impliqués dans l'élaboration et/ou la mise en œuvre de ces politiques.

Ainsi, sera présenté le cadre conceptuel mobilisé pour la cartographie de politiques et d'acteurs.

Analyse de réseau

La cartographie rapide des réseaux d'action publique (rapid policy network mapping) est une forme d'analyse des réseaux sociaux, car elle fournit de l'information sur l'équilibre et les modèles de : responsabilité, autorité, ressources, relations et pouvoir dans un processus politique (Bainbridge et al., 2011). Lewis et Mosse (2006) parlent quant à eux de « actor network theory » (ANT) selon laquelle il existe des réseaux de pratiques intégrant des acteurs humains et non-humains qui sont liés par des négociations et définis par leur manière d'agir et de réagir (stratégies) et leur représentations. Ainsi, l'analyse des réseaux peut fournir des informations sur le contenu des instruments de politique, leur position dans le processus de formulation des politiques et le rôle des acteurs dans la mise en œuvre des décisions politiques (Bainbridge et al., 2011). Les réseaux sociaux sont composés par des individus ou par des instruments connectés par différentes parties. La structure spécifique d'un réseau contribue au succès ou à l'échec d'un objectif (Agrawal et Perrin, 2008, Newman et Dale, 2007). L'analyse des réseaux sociaux (SNA pour son sigle en anglais) est utile pour comprendre et illustrer les interactions entre les individus et les groupes et les flux de connaissances entre eux ou l'articulation entre les instruments politiques (Spielman et al., 2011).

Cette approche est centrée sur une approche égocentrique où « ego » correspond à un acteur ou un instrument politique lié à un autre acteur/instrument d'une communauté politique. Par conséquent, les acteurs politiques sont regroupés en fonction de leur « domaine politique » et les instruments politiques sont regroupés par catégories (Bainbridge et al., 2011). Cette entrée analytique est mise en avant par Flanagan et al., (2011) pour les analyser les processus politiques dans la mesure où les motifs formulés implicitement ou explicitement par les décideurs politiques constituent le point de départ d'une analyse de politiques.

L'intérêt de l'usage de la notion de réseau réside dans le déplacement de l'analyse vers un niveau intermédiaire ou méso qui se concentre sur les « intermédiations entre groupes » dans une approche « bottom up » (Massadier et al., 1997). Ainsi, son intérêt est d'illustrer que l'action publique se construit à partir de relations informelles entre acteurs divers (Massadier et al., 1997). A l'aide du logiciel GEPHI il est possible de visualiser ces liens et de réaliser des analyses supplémentaires telles que celle de modularité et de centralité. En effet, l'analyse de modularité permet de faire apparaitre, des groupes de nœuds (densités visuelles qui dénotent de densités structurelles) au sein du réseau (sous-réseaux) (Jacomy et al., 2014). Par ailleurs, l'analyse de centralité permet de visualiser le poids de certains acteurs au sein du réseau et leur potentiel pouvoir de contrôler les transmissions d'information entre les membres du réseau (Lamb et al., 2016).

Perspective centrée sur l'acteur

Dans une perspective centrée sur l'acteur (actor oriented), il est possible d'explorer comment les acteurs sociaux se rencontrent dans des négociations sur les ressources du sens, la légitimité et le contrôle

institutionnel (Long, 2001). La prise en compte de ces éléments permet de mieux comprendre les processus de changement de politique tels que l'introduction de la question du CC au gouvernement. Ainsi, une approche qui prend les interactions comme point d'entrée est utile pour comprendre les stratégies des parties prenantes, les défis face à un problème (Olivier de Sardan, 2001).

L'analyse des parties prenantes (stakeholder analysis) est définie par Grimble et Wellard (1997) comme une approche ou un processus holistique permettant de comprendre un système et d'évaluer l'impact des changements dans le système, par l'identification des principaux acteurs et d'évaluation de leurs intérêts respectifs (utilité, bien-être) dans le système. En effet, l'analyse des parties prenantes décrit leur pouvoir relatif, leur influence et leur intérêt dans un domaine ou une initiative, mais aussi leur rôle et leurs domaines d'action. La cartographie des parties prenantes permet d'identifier les coalitions potentielles autour d'un projet (pour ou contre) (Aligica, 2006). Pour Reed et al., (2009), l'analyse des parties prenantes est un processus qui permet (1) de définir les aspects d'un phénomène social touchés par une décision ou une action, (2) d'identifier les individus, les groupes et les organisations qui sont touchés ou susceptibles de l'être, et (3) d'établir des priorités pour la participation des individus, groupes et organisations au processus décisionnel.

Aux niveaux national et international, le concept de « courtier en politique » (policy broker) renvoie à ces « agents doubless » présents dans les arènes/interfaces nationales et internationales qui jouent un rôle d'exportation/importation de modèles et normes (De Maillard et Hassenteufel, 2013 ; Dezalay, 2014 ; Surel, 1998). Delazay (2014), définis les courtiers de l'international comme des agents qui se réclament de l'universel, mais étant présent dans plusieurs espaces nationaux, usant de multiples registres savants et/ou idéalistes.

3i (intérêt, institution, idées)

La mobilisation du concept des « 3i » (intérêt, institution, idées) est utile, dans ce contexte, car ces trois dimensions permettent de mieux comprendre, dans une perspective historique et en mettant en évidence les « dépendances au sentier » (pathway dependance) institutionnels dans la configuration et les pratiques des administrations, les logiques qui guident la trajectoire d'adoption, la négociation et la reformulation des questions d'action publique et l'élaboration des nouvelles politiques (Mahoney, 2011 ; Surel, 1998). Cela nous permet également de réfléchir aux aspects de cohérence, de combinaison de politiques, de coalition de cause et de comprendre pourquoi un dispositif n'est pas optimal face à un problème à résoudre (dans ce cas, l'adaptation au changement climatique). Au-delà des acteurs, il est important d'examiner également l'histoire des institutions qui jouent un rôle dans la mise en œuvre des instruments politiques (Surel, 1998).

Cette approche permet de d'identifier les facteurs conjoncturels ou évènements critiques (critical juncture) ayant une influence sur des processus de changements (politique, coalition) qui perdurent au fil du temps (Mahoney, 2011). Cette persistance institutionnelle déclenche alors une série de réponses en fonction de l'arrangement crée (Mahoney, 2011).

Cependant, les changements institutionnels peuvent être plus graduels et plus lent (et moins notables) ; ceux-ci pouvant être déterminant dans les choix et résultats de politiques (Mahoney and Thelen, 2010). Ainsi, le changement institutionnel peut être lié à des facteurs externes et/ou internes.

Combinaison de politiques (policy mix)

Au niveau des instruments politiques, il convient d'analyser leur combinaison (policy mix) Deux visions coexistent sur la définition d'un policy mix, comme l'explique Flanagan et al., (2011). D'une part il est considéré qu'un policy mix regroupe des instruments de politiques stables visant un seul objectif explicite.

En ce sens, différents types d'instruments peuvent se compléter pour atteindre le même objectif (Lambin et al., 2014). Cette vision contredit celle des policy mix pour l'innovation selon laquelle l'ensemble des instruments considérés est plus vaste, les instruments moins stables dans le temps et visant plusieurs (mix) objectifs et domaines d'action (Flanagan et al., 2011). En effet, la conception et la mise en œuvre de nouveaux instruments de politique sont toujours intégrées dans des contextes préexistants où des vestiges d'initiatives politiques antérieures se retrouvent dans des paradigmes, des institutions, des pratiques et des réseaux d'intervenants établis (Rayner et Howlett, 2009). Dans ce second cas, il est alors intéressant de d'évaluer les trade-offs de ces instruments pour l'atteintes des objectifs de politiques d'innovation. Ces dernières sont définies comme des politiques permettant d'atteindre un large éventail d'objectifs de politique publique (Flanagan et al., 2011).

Différents éléments du policy process, dont l'intégration des politiques, permettent alors de comprendre ce policy mix (Flanagan et al., 2011).

Analyse des instruments et leurs interactions

L'analyse des instruments de politiques doit intégrer leur caractère flexible et évolutif dans le temps et dans l'espace et en ce sens, leur classement en typologies constitue un risque de mettre en lumière son aspect le plus formel et invisibilité d'autre qui le sont moins, ainsi que les motifs qui ont influencé son choix (intérêts, accès à l'information, modes de fonctionnement) (Flanagan et al., 2011).

De même, les politiques publiques ne poursuivent pas un but unique ni même un ensemble cohérent et hiérarchisé d'objectifs; mais plutôt une gamme étendue et en évolution d'objectifs explicites et implicites en évolution qui peuvent parfois entrer en conflit (Flanagan et al., 2011).

Ainsi, il existe un risque de superposition des instruments ou de stratification des politiques qui se révèle être contre-productifs, complexes et coûteux à administrer (Flanagan et al, 2011 ; Howlett et Rayner, 2007 ; Rayner et Howlett, 2009). Pour Flanagan et al., (2011), les caractéristiques des interactions sont relatives et potentiellement transitoires dans la mesure où les instruments de politique sont décrits comme flexibles et évolutifs (Flanagan et coll., 2011). L'évolution de ces instruments peut dépendre, par exemple, de l'évolution de l'environnement institutionnel et des acteurs impliqués (Flanagan et al., 2011).

D'autre part, le discours sur le choix des instruments politiques et leur cohérence doit également être pris en compte. Par conséquent, Flanagan et al., (2011), expliquent que le contexte et la mise en œuvre d'un instrument peuvent être fluides dans le temps, à mesure que les instruments sont interprétés et réinterprétés à la lumière de la nouvelle logique.

Il existe plusieurs dimensions dans lesquelles des interactions politiques peuvent avoir lieu et qui doivent être prises en compte dans l'analyse des combinaisons de politiques. Il s'agit de la dimension « policy space » (ou espace de politique qui représente l'espace abstrait dans lequel existe différents domaines de politiques), l'espace de gouvernance (entre les différents niveaux de gouvernance), l'espace géographique (interactions entre instruments politiques) et de la dimension temporelle (Flanagan et al., 2011 ; Barton et al., 2013). Dans le contexte de la conservation de la biodiversité, Barton et al., (2013) définissent le « policy space » comme la zone de compétence des entités en charge de la protection de la nature mais aussi la zone dans laquelle les objectifs de conservation et de réduction des coûts sociaux doivent être atteints alors que le « policy scape » fait référence à la configuration spatiale d'un policy mix ou combinaison de politiques.

Intégration de politiques

Selon Di Gregorio et al., (2017), l'intégration des politiques climatiques (IPC) est considérée comme efficace lorsqu'il existe i) une cohérence interne des politiques climatiques entre les objectifs et les

politiques d'atténuation et d'adaptation ; ii) une cohérence des politiques climatiques externes entre les objectifs de changement climatique et de développement ; iii) une intégration des politiques verticales pour intégrer le changement climatique aux politiques sectorielles et iv) une intégration horizontale des politiques par des structures globales de gouvernance pour une coordination intersectorielle. En effet, les approches intégrées de l'atténuation et de l'adaptation peuvent contribuer à réduire le risque de dommages causés par les impacts, aider les populations locales à faire face aux compromis et à exploiter les synergies dans l'agriculture, et réduire les menaces pour la biodiversité et la sécurité alimentaire (Di Gregorio et al., 2017). Ce cadre est fondé sur les concepts de cohérence politique entre les multiples objectifs politiques et les dimensions verticale et horizontale de l'intégration des politiques (Di Gregorio et al., 2017).

3. Intégration des concepts

A partir des documents et instruments identifiés lors de la cartographie des politiques, une analyse est faite de l'intégration et de la traduction des concepts liés à l'adaptation au changement climatique (voir Tableau 1). Cette analyse sera également fondée sur des entrevues menées au niveau national.

Tableau 1: Exemples de concepts liés à l'adaptation au changement climatique (source : Abigail FALLOT)

Concepts comme variables finales	les concepts liés à l'adaptation	Concepts spécifiques à l'agriculture
Vulnérabilité, Résilience, Capacité adaptative	adaptation écosystémique adaptation communautaire adaptation transformative maladaptation	« Climate Smart Agriculture » (Agriculture intelligente face au climat) Agroécologie

Dans la littérature, il existe différentes approches et définitions de l'adaptation au CC. Pour le GIEC (2014), il est défini comme suit : « *Adaptation des systèmes humains ou naturels à des environnements nouveaux ou changeants. L'adaptation au changement climatique fait référence aux ajustements des systèmes humains ou naturels en réponse à des stimuli climatiques projetés ou réels, ou à leurs effets, qui peuvent atténuer les dommages ou tirer parti de leurs aspects bénéfiques* ». Plusieurs types d'adaptation peuvent être distingués, y compris l'adaptation préventive et réactive, publique et privée, ou autonome et planifiée. Sur la scène politique internationale il existe toujours des débats quant aux strategies, approches et actions requises a aopter pour la gestion du CC (Munang et al., 2013).

Approches générales

Selon d'autres auteurs, l'adaptation peut être distinguée entre un processus autonome (pris individuellement) ou planifié (infrastructure / régulation / incitations par une organisation régionale à internationale) (Alaudin et Sarker, 2014).

Le GIEC (2014) propose dix approches pour aborder la gestion des risques liés au changement climatique. Ces approches peuvent être suivies simultanément. Les dix approches sont le développement humain, la réduction de la pauvreté, la sécurité des moyens d'existence, la gestion des risques de catastrophe, la gestion des écosystèmes, l'aménagement du territoire ou l'aménagement du territoire, de nature structurelle ou physique (infrastructure, options technologiques, services), institutionnelles, sociales et de changement (changement de perceptions, de comportement, de politiques).

Approches de l'adaptation comme variables finale

Il existe, en effet, différentes façons de définir ou de caractériser l'adaptation. L'adaptation est abordée comme une stratégie vue d'un point de vue « descendant » ou « ascendant ». Dans le premier cas, l'approche inclut la production et l'analyse de scénarios climatiques pour estimer les impacts et ainsi identifier les pratiques d'adaptation (Chandra Sahu et al., 2013). Dans le second cas, elle se caractérise par l'adoption d'une perspective de vulnérabilité où les stratégies d'adaptation sont considérées davantage comme un processus impliquant des dimensions socio-économiques, de perception, politiques, environnementales et décisionnelles (Bhatta et al., 2017 ; Bormann et al., 2012 ; Chandra Sahu et Mishra, 2013). Bhatta et ses collaborateurs (2017) ne s'opposent pas à ces deux approches mais voient la complémentarité des deux qui permet une planification au niveau local soutenue par les institutions à un autre niveau.

L'adaptation axée sur la vulnérabilité (GIEC 2014) est celle qui tient compte de la propension ou de la prédisposition à subir des effets négatifs. La vulnérabilité englobe une variété de concepts et d'éléments, y compris la sensibilité ou la susceptibilité aux dommages et le manque de capacité d'adaptation et d'adaptation (GIEC, 2014).

L'adaptation peut être envisagée du point de vue du risque et de l'attitude face au risque (GIEC, 2014 ; Lupo et al., 2016) (voir Illustration 1). Dans ce contexte, des études analysent la relation entre l'attitude vis-à-vis de la prévention des risques et les mesures prises (Grothmann et Patt, 2005 ; Jianjun et al., 2015 ; Lo, 2014 ; Lupo et al., 2016).

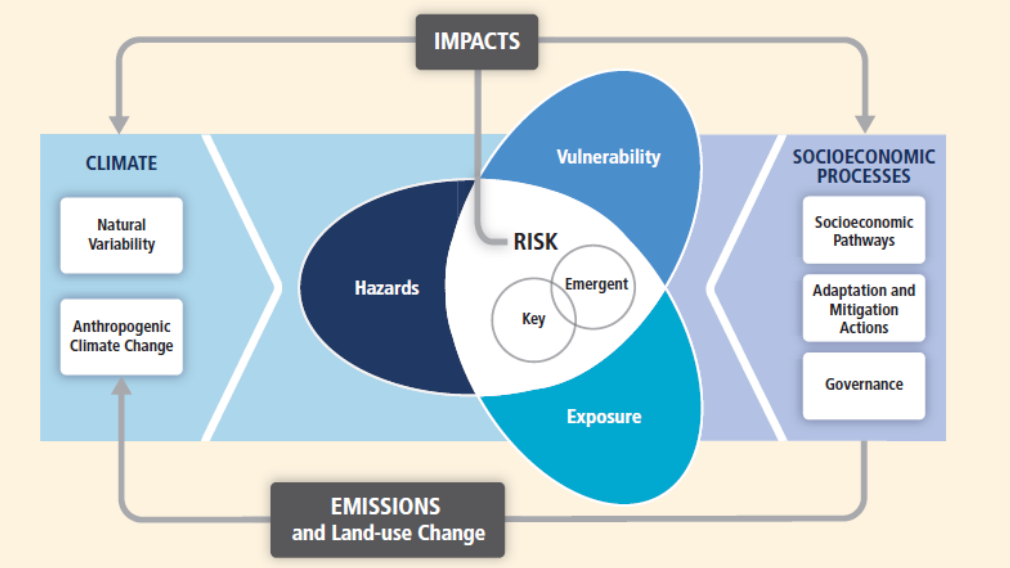

Illustration 1: Illustration des concepts de base liés à l'adaptation au CC. Le risque d'impacts liés au climat est le résultat de l'interaction des aléas liés au climat (y compris les événements et tendances dangereux) avec la vulnérabilité et l'exposition des systèmes humains et naturels. Les changements dans le système climatique (à gauche) et les processus socio-économiques, y compris l'adaptation et l'atténuation (à droite), sont des déterminants des risques, de l'exposition et de la vulnérabilité. Source GIEC, 2014.

L'adaptation peut également être abordée par le concept de résilience. Ce concept a été positionné pour sa différence avec l'approche de la vulnérabilité. En effet, si le concept de vulnérabilité est considéré comme une condition passive résultant de la sensibilité et de l'exposition des personnes aux chocs et de leur manque de capacité à faire face aux événements indésirables, la résilience est une capacité active à développer pour mettre en œuvre des stratégies/réponses afin de tenter de contrer ces conditions de vulnérabilité (Béné et

al., 2016). La résilience est un paradigme dans différents secteurs, notamment l'aide humanitaire, la réduction des risques de catastrophe, l'adaptation au CC et la protection sociale (Béné et al., 2016). Dans sa conceptualisation, la résilience intègre 3 types de capacités conduisant à des réponses différentes aux différents types de chocs (plus ou moins intenses) (voir Illustration 2). La capacité d'absorption entraîne la persistance, la capacité d'adaptation entraîne des ajustements/changements progressifs et l'adaptation, et la capacité de transformation entraîne des réponses transformationnelles (Béné et al., 2016). Cependant, ces réponses peuvent générer des résultats positifs ou négatifs à long terme.

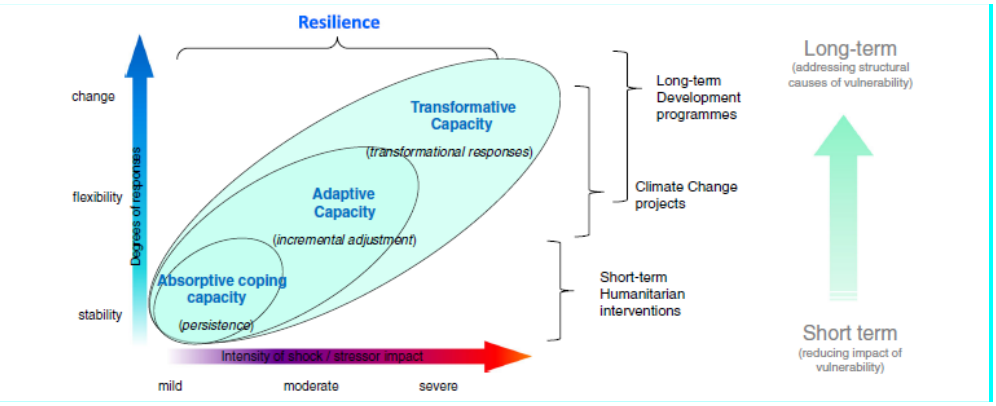

Illustration 2: Résilience résultant des capacités d'absorption, d'adaptation et de transformation. Source Béné et al, 2016

Concepts liés à l'adaptation

L'adaptation peut être progressive (court terme / réactive, intégration du système actuel) ou transformatrice (processus décisionnel délibéré) (Alaudin et Sarker, 2014 ; Basu et al., 2015). Dans le même sens, Basu et al., (2015) distinguent les stratégies d'adaptation (à long terme) des stratégies d'adaptation (à court terme, non planifiées et réactives).

L'adaptation peut aussi se définir par ce qu'elle n'est pas. Par exemple, Grothmann et Patt (2005) parlent de mauvaise adaptation lorsque l'évaluation de l'adaptation d'une personne inclut l'efficacité perçue de l'action d'adaptation, l'auto-efficacité perçue (compétences) et les coûts perçus de l'adaptation (argent, temps, effort...). Il existe deux types de réponses face l'évaluation faite: l'adaptation et l'inadaptation ; la seconde augmentant les dommages causés par le changement climatique, bien qu'elles n'en aient pas l'intention (Grothmann et Patt, 2005).

L'analyse de l'approche de l'adaptation basée sur les écosystèmes (Illustration 3) indique qu'elle offre des solutions de rechange souples, rentables et largement applicables pour réduire les impacts du CC dans la mesure où elle intègre les défis du CC, de la biodiversité et de la gestion durable des ressources (Munang et al., 2013). L'argument présenté est que les écosystèmes fournissent des services qui peuvent aider à répondre aux besoins d'adaptation dans de multiples secteurs de développement, notamment la réduction des risques de catastrophe, la sécurité alimentaire, la gestion durable de l'eau et la diversification des moyens de subsistance (grâce à des options accrues d'utilisation des ressources) (voir Illustration 3). En ce sens, les écosystèmes naturels ont tendance à être intrinsèquement résistants aux changements environnementaux, bien que la mesure dans laquelle ils peuvent y faire face dépende de la situation (Clark et al., 2012). En outre, l'approche de l'adaptation basée sur les écosystèmes peut également générer de multiples avantages importants tels que la séquestration du carbone et d'autres avantages sociaux,

économiques et culturels. En ce sens, cette approche est un outil essentiel dont disposent les planificateurs de l'adaptation pour faire face aux menaces que le CC fait peser sur les vies et le globe (Munang et al., 2013).

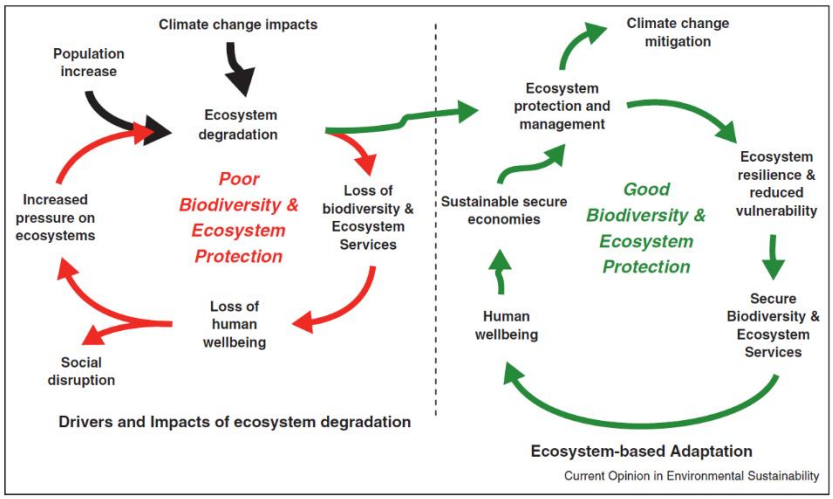

Illustration 3: Conceptualisation de l'adaptation fondée sur les écosystèmes. Source Munang et coll. 2013

L'adaptation basée sur la communauté est définie comme une forme d'adaptation qui a pour objectif de réduire les risques liés au CC des populations les plus pauvres par leur implication dans la planification de cette adaptation (Forsyth, 2013). Cette approche participative prend en compte les facteurs sociaux, politiques et économiques de la vulnérabilité et en soulignant les besoins des personnes vulnérables (Forsyth, 2013). Les débats sur cette approche sont encore ouverts. Des critiques de cette approche ont été formulés, notamment sur sa capacité à être mise à l'échelle au niveau spatial et a des risques plus larges, ou de son exigence en temps (processus long), ou de la difficulté à distinguer des actions de développement des actions d'adaptation (Forsyth, 2013). L'auteur argumente que l'approche n'est pas fixe et quelle doit être comprise comme une manière pour prendre en compte le contexte et comprendre ses risques spécifiques (social, politiques, économiques) en incluant les personnes vulnérables dans les discussions (politiques, programmes, projets).

Les Concepts spécifiques à l'agriculture

La FAO, reconnaissant les défis des pays en développement en termes de baisse de la production agricole, de stabilité productive et d'instabilité alimentaire, affirme la nécessité de développer une agriculture respectueuse du climat (Climate Smart Agriculture - CSA) pour atteindre les objectifs futurs de sécurité alimentaire et de changement climatique (FAO, 2010 ; FAO, 2013). Les réponses proposées, selon cette approche, se situent aux niveaux technique, institutionnel, politique et financier. Cette approche propose des options pour accroître la résilience et la productivité des systèmes de production agricole tout en réduisant et éliminant les émissions (FAO, 2010 ; FAO, 2013). Dans le Guide du CSA (FAO, 2013), des options sont proposées pour la gestion des paysages, des sols et des systèmes de production respectueux du climat (entre autres). Dans ce contexte, le défi pour réaliser une CSA est d'articuler les nouvelles connaissances développées par la science, avec la prise de décision des producteurs et l'élaboration de politiques et programmes publics sur le CC (Steenwerth et al., 2014). Cependant, l'approche CSA est

critiquée par sa faible prise en compte des agriculteurs (et de leurs connaissances) ou des approches agroécologiques dans sa promotion de pratiques (Altieri et al., 2015)..

Selon l'approche de l'agroécologie, l'adaptation doit passer par des changements radicaux des monocultures des agrosystèmes dominants par l'adoption de pratiques de l'agroécologie (polyculture, agroforesterie, gestion des sols organiques, collecte de l'eau etc.), issues de systèmes d'exploitation traditionnels, permettant de renforcer la résilience des agriculteurs et communautés rurales (Altieri et al., 2015). Le constat que la résilience face aux évènements climatique extrême est étroitement liée au niveau de biodiversité des exploitations, l'usage de matériel génétique local, de culture diversifiées et de techniques de récupération de l'eau, montre la pertinence de l'agroécologie pour l'adaptation au CC (Altieri et al., 2015). La transformation des monocultures vers des systèmes agroécologiques permet d'accroitre la productivité et la résilience de la production agricole, d'une part, mais aussi réduire les effets indésirables environnementaux (Altieri et al., 2015). L'agroécologie comme approche pertinente pour l'adaptation au CC constitue un thème toujours en évolution. Plus de recherche est nécessaire pour mieux comprendre les principes et mécanismes permettant aux systèmes agroécologiques de résister ou se remettre des sècheresse/inondations etc. d'une part, mais aussi de partager ces connaissances aux agriculteurs au moyen de mécanismes participatifs et horizontaux (comme la méthodologie « campesino a campesino ») (Altieri et al., 2015). D'autre part, il est nécessaire de mieux comprendre la dimension sociale des communautés rurales (auto-organisation, action collective) entant que contribuant à la résilience (Altieri et al., 2015).

Typologie d'options d'adaptation

Il existe des typologies d'options d'adaptation basées sur le niveau de mise en œuvre (FAO) ou le type d'effet qu'elles ont (GIEC).

En termes d'options d'adaptation, la FAO (2010) identifie les pratiques au niveau du système productif, institutionnel et politique. Au niveau institutionnel, une distinction est faite entre les institutions publiques et celles qui produisent et diffusent l'information, les institutions qui améliorent l'accès, la coordination et l'action collective, et celles qui répondent aux besoins financiers et d'assurance. Pour ce dernier type d'institution, les options de crédit, l'assurance, le filet de sécurité sociale et les paiements pour les services environnementaux sont mentionnés.

Considérations méthodologiques pour l'étude

Considérant cette diversité de concepts au niveau international et dans la littérature, il s'agit d'analyser dans quelle mesure ils sont mobilisés et comment ils sont traduits en Colombie. Nous analyserons également quels sont les acteurs qui poussent à l'utilisation de certains concepts et pourquoi. Cette analyse s'appuiera sur l'examen des documents de politique relatifs au CC et sur les entretiens avec les acteurs nationaux.

L'approche de diffusion des politiques publiques s'appuie sur la théorie de diffusion de Rogers (2015), qui met l'accent sur les conditions de diffusion puis d'adoption massive d'une innovation, dans notre cas, les nouveaux modèles de politiques publiques. Cette diffusion des modèles de politiques sont facilités par la mondialisation (intensification des relations internationales, nouvelles technologies de l'information et de la communication etc.) (Evans, 2017 ; Karsh, 2007 ; Peters, 2000). Selon Karch (2007), la diffusion de politiques implique un processus d'apprentissage ou d'émulation au cours duquel les décideurs politiques s'appuient sur les expériences d'autre pays pour évaluer l'efficacité d'une nouvelle forme de politique. La diffusion de politiques est contrainte par le manque de temps des acteurs de politiques qui les force à prioriser leurs tâches et qui limite leur accès à des informations relatives aux innovations en matière de politiques. La seconde contrainte est le besoin de soutien politiques afin d'être réélu laquelle influence la posture de ces acteurs concernant diverses innovation politiques, Finalement la diffusion de la politique

passe par quatre étapes, la mise à l'agenda, la génération d'information, la personnalisation et l'adoption (Karch, 2007).

Les trois dimensions d'une politique publique mises en jeu et transformées par les dynamiques transnationales sont son espace de sens, sa configuration d'acteurs interactifs et son institutionnalisation (De Maillard et Hassenteufel, 2013). Ces trois dimensions ont fait l'objet de trois types différents mais complémentaires de problématisation qui peuvent être combinés : dans le contexte de l'analyse littéraire (traduction comme reconstitution d'un texte original), dans le cadre de la sociologie des sciences (traduction comme reprogrammation, négociation et mobilisation des acteurs) et dans une perspective néo-institutionnaliste (traduction comme inscription dans un contexte institutionnel et politique) (De Maillard et Hassenteufel, 2013).

Michel Callon (1986) distingue analytiquement quatre opérations qui composent la traduction : la problématisation qui correspond à l'activité de reformuler un problème pour le rendre acceptable, l'incitation qui correspond aux activités de négociation pour sceller des alliances, l'engagement quant aux rôles attribués aux différents acteurs, et enfin la mobilisation qui permet de mener l'action à bien. (Callon, 1986 ; De Maillard et Hassenteufel, 2013). La sociologie de la traduction appliquée à l'action publique dans un cadre transnational conduit donc à une analyse non seulement de la reformulation des modèles réformés d'action publique circulant à l'international, mais aussi de la manière dont ils mobilisent, négocient et confrontent d'autres acteurs pour introduire des changements dans l'action publique (De Maillard et Hassenteufel, 2013). Les processus de traduction ont donc une forte dimension politique en raison des relations de pouvoir et des stratégies poursuivies par les traducteurs (De Maillard et Hassenteufel, 2013). Les modèles externes sont appropriés, réinterprétés et dérivés par des acteurs poursuivant des objectifs stratégiques nationaux, comme l'ont également démontré les travaux liant la formation de nouvelles élites nationales avec l'importation de modèles politiques occidentaux (De Maillard et Hassenteufel, 2013). En ce sens, la notion de traduction met l'accent sur la continuité des déplacements et transformations qui se produisent dans un contexte : déplacements d'objectifs et d'intérêts, mais aussi déplacements de dispositifs, d'êtres humains (Callon, 1986). Ainsi, Mosse (2005), argumente que les modèles de politiques constituent des outils pour mobiliser des ressources et du soutien politiques et ne sont pas toujours les plus adaptés vis-à-vis d'un problème de développement.

Ainsi, une approche centrée sur l'acteur est utile pour comprendre ces processus de traduction et ainsi distinguer les négociations et intérêts en jeux mais implicites qu'il y a dans le choix d'un concept ou d'une traduction particulière d'un même concept par différents acteurs impliqués (Lewis and Mosse, 2006). Ainsi, l'analyse historique et des relations politiques de la production de connaissances dans un cadre de relation internationales permettent de comprendre comment se façonnent les représentations (Mosse, 2005). Cette approche permet également l'étude des acteurs intermédiaires qui mettent en œuvre ces processus de traduction (des objectifs politiques en intérêts pratiques; des intérêts pratiques en objectifs politiques) à différents niveaux (Bierschenk et al., 2000 ; Mosse, 2005 ; (Lewis and Mosse, 2006). Par ailleurs, elle permet de mettre en lumière les différentes rationalités qui coexistent et ainsi mieux comprendre le processus complexe d'élaboration de politiques qui intègrent des facteurs de discours et l'usage de concepts ou d'idées qui crée des unions et des réalités communes dans des réseaux hétérogènes (Mosse, 2005 ; Mosse and Lewis, 2006). Ainsi, cette perspective permet d'aller au-delà d'une vision où les acteurs sociaux exécuteraient des normes en fonction de leurs rôles mais comme ayant des marges de manœuvres dans un contexte spécifique ou les normes sont hétérogènes voire contradictoires (Lewis and Mosse, 2006). Ainsi, selon Mosse (2005), les idées de politique de développement sont moins importantes pour ce qu'elles disent que pour ceux qu'elles réunissent; quelles alliances, coalitions et consensus ils permettent, tant au sein des organisations qu'entre elles.

Protocole de collecte d'information

Dans un premier temps, une recherche bibliographique d'articles scientifiques a été effectuée sur le sujet, ainsi que des documents de politiques. En effet, il existe une diversité d'instruments de politique qui ont été catégorisés. Par exemple, Lambin et al., (2014), dans un contexte de gouvernance de l'utilisation des terres par le secteur public, identifient et distinguent les instruments de contrôle qui affectent directement l'utilisation des terres (par exemple, les aires protégées et autres restrictions d'utilisation des terres) ; les politiques liées aux terres (par exemple, les politiques agricoles et forestières) ; les politiques qui influencent indirectement leur utilisation (par exemple, politiques macroéconomiques, commerciales et fiscales, lois de propriété).

D'autre part, pour l'analyse des combinaisons de politiques liées à la conservation de la biodiversité et à la fourniture de services écosystémiques (Ring et Schröter-Schlaack, 2011), une autre catégorisation de ces instruments a été développée. La catégorisation sépare les instruments réglementaires et normatifs (aires protégées, interdiction de brûlage), les instruments économiques, les incitations basées sur le marché et les mécanismes financiers (paiement des services environnementaux, prêts, etc.), la certification des mécanismes cognitifs et volontaires, basée sur l'information, la perception, l'intégration des règles de conduite (programmes de formation, campagnes de sensibilisation) (Ring et Schröter-Schlaack, 2011). Différents types d'instruments peuvent potentiellement se compléter pour atteindre le même objectif (Lambin et al., 2014).

Cette étude s'appuie également sur les travaux antérieurs de Cécile Senegas qui s'est attachée à comprendre dans quelle mesure le cadre institutionnel et politique permet l'adoption de pratiques d'agriculture durable adaptée au climat (ASAC ou CSA) dans le Territoire durable adapté au climat (TESAC) développé dans le cadre du programme « Changement climatique, agriculture et sécurité alimentaire » (CCAFS) du Nord-Ouest de Popayán (département du Cauca), Colombie.

Cette analyse est complétée par des entretiens avec des acteurs clés qui ont participé à l'élaboration et/ou à la mise en œuvre de ces politiques et instruments politiques. Cet exercice permet, en parallèle, de réaliser une cartographie des acteurs. Au total, 18 acteurs au niveau national ont été interviewés (voir Annexe 1 : liste des personnes interviewées). Ces entretiens ont été réalisés avec des personnes travaillant au Département de la planification nationale (DNP), au Ministère de l'environnement et du développement durable (MADS), au Ministère de l'agriculture et du développement rural (MADR), à l'Unité Nationale de Gestion des Risques de Catastrophe (UNGRD), à l'Institut d'hydrologie, Météorologie et Études Environnementales (IDEAM), l'Unité de Planification Rurale Agricole (UPRA), l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), l'Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID), le Centre International pour l'Agriculture Tropicale (CIAT).

Un guide d'entretien axé sur trois blocs de questions a été élaboré. Dans le premier bloc, les questions visent à caractériser la personne interviewée (poste, rôle, collaboration, trajectoires, formations etc.). Le deuxième bloc de questions sur la cartographie des politiques porte sur l'existence de politiques/instruments de politiques en relation avec l'adaptation au CC, leur articulation avec le secteur agro et le niveau local, leur niveau de mise en œuvre et résultats, les problèmes rencontrés pour la mise en œuvre, et les institutions clés pour la mise en œuvre. Finalement, le troisième bloc de question est axé sur l'intégration des concepts d'adaptation dans les politiques de changement climatique (voir l'annexe 2). Les entretiens étaient semi-structurés et ont duré autour d'une heure.

Objectifs	Cadres mobilisés	Outils méthodologiques
Insertion du CC dans les politiques	Multy stream approach Agenda setting (Cairney et Jones, 2016, Pralle, 2009, Kingdom, 1995)	Recherche bibliographique Entretiens
Cartographier les politiques	Policy mapping Rapid policy network mapping (Bainbridge et al., 2011) Analyse des réseaux sociaux (Agrawal et Perrin, 2008, Newman et Dale, 2007) Analyse des réseaux de politiques (Massadier et al., 1997) Policy mix (Flanagan et al., 2011)	Recherche bibliographique Entretiens GEPHY
Comprendre, à partir d'une perspective historique, les trajectoires de choix de politiques face à un problème à résoudre	3i (intérêt, institution, idées) (Surel, 1998)	Entretiens
Evaluer le niveau d'intégration des politiques	Intégration des politiques climatiques (IPC) (Di Gregorio et al., 2017) Intégration des politiques (Rayner et Howlett, 2009)	Recherche bibliographique Entretiens
Cartographier les acteurs	Stakeholder analysis (Aligica, 2006 ; Grimble et Wellard, 1997 ; Reed et al., 2009) Analyse des réseaux sociaux (Agrawal et Perrin, 2008, Newman et Dale, 2007) Actor network theory (ANT) (Mosse et Lewis, 2006)	Entretiens GEPHY
Comprendre les jeux d'acteurs dans l'élaboration et mise en œuvre de politiques	Approche « actor oriented » (interfaces, agenceité) (Long, 2001 ; Olivier de Sardan, 2001) Policy broker (Delazay, 2014 ; De Maillard et Hassenteufel, 2013 ; Surel, 1998) Coalition d'acteurs (ACF) (Sabatier et Weible, 2007)	Entretiens
Comprendre les processus de mobilisation de concepts liés à l'adaptation au CC par les acteurs pour l'élaboration de politiques	Diffusion de politiques (Karch, 2007) Traduction (Bierschenk et al., 2000 ; Callon, 1986 ; De Maillard et Hassenteufel, 2013 ; Mosse et Lewis, 2006) Transnationalisation des politiques publiques (De Maillard et Hassenteufel, 2013) Agenceité (Olivier de Sardan, 1995 ; Long, 2003).	Entretiens Analyse des documents de politique

Synthèse des cadres et outils méthodologiques mobilisés pour les cartographies d'acteurs et de politiques

Résultats

Les résultats présentés sont divisés en trois sections. Dans un premier temps, une chronologie de l'arrivée au gouvernement colombien de la question du CC a été reconstituée afin d'identifier des moments clés et l'ensemble des instruments de politiques créés, lesquels ont fait avancé ou freiné la mise à l'agenda de cette thématique. Dans un second temps est présentée la caractérisation du cadre institutionnel actuel (acteurs et instruments) en rapport avec l'adaptation au CC dans le secteur agricole. Enfin, le résultat de l'analyse de l'inclusion et de la traduction des concepts d'adaptation au CC dans le gouvernement colombien est présenté dans une dernière section.

1. Dynamiques d'insertion du CC dans les politiques

L'arrivée du CC au gouvernement peut être divisée en trois époques clés (Illustration 4 et Illustration 5). La première période (en jaune) va de 1991 avec la nouvelle Constitution colombienne à 1994 avec l'adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) et se caractérise par le lancement du processus d'une politique environnementale dans le pays. La deuxième étape clé (en vert clair) où le pays développe des politiques d'atténuation dans le pays se situe entre 2000 avec l'approbation du protocole de Kyoto et 2004 avec l'approbation des premiers projets de développement propre, principalement dans le secteur énergétique (substitution des combustibles fossiles par les biocarburants). Enfin, la troisième période clé (en vert foncé) commence en 2010 à ce jour. Cette période reflète une plus grande préoccupation ou appropriation du CC avec les deux approches d'atténuation et d'adaptation.

Pour chacune des trois époques clés seront présentés dans un premier temps les évènements clés puis les narratives des acteurs interviewés autour de ces évènements.

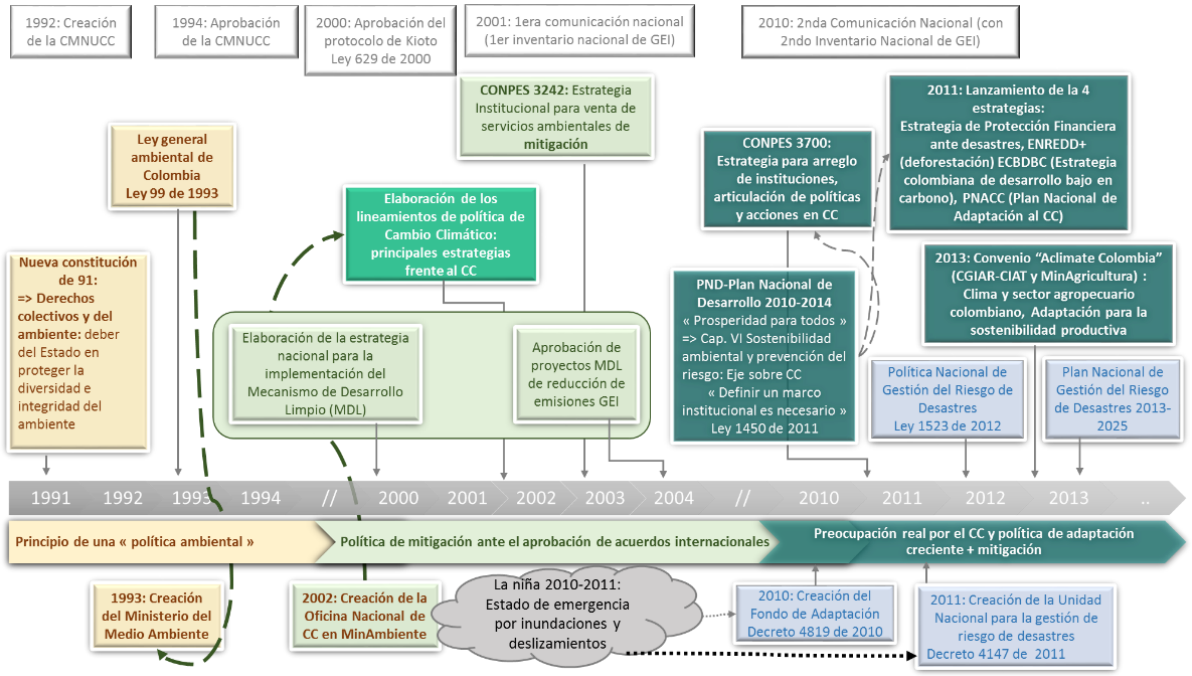

Illustration 4: Calendrier de l'arrivée du CC au sein du gouvernement colombien (1991- 2013). Source Cécile Sénégas (2017)

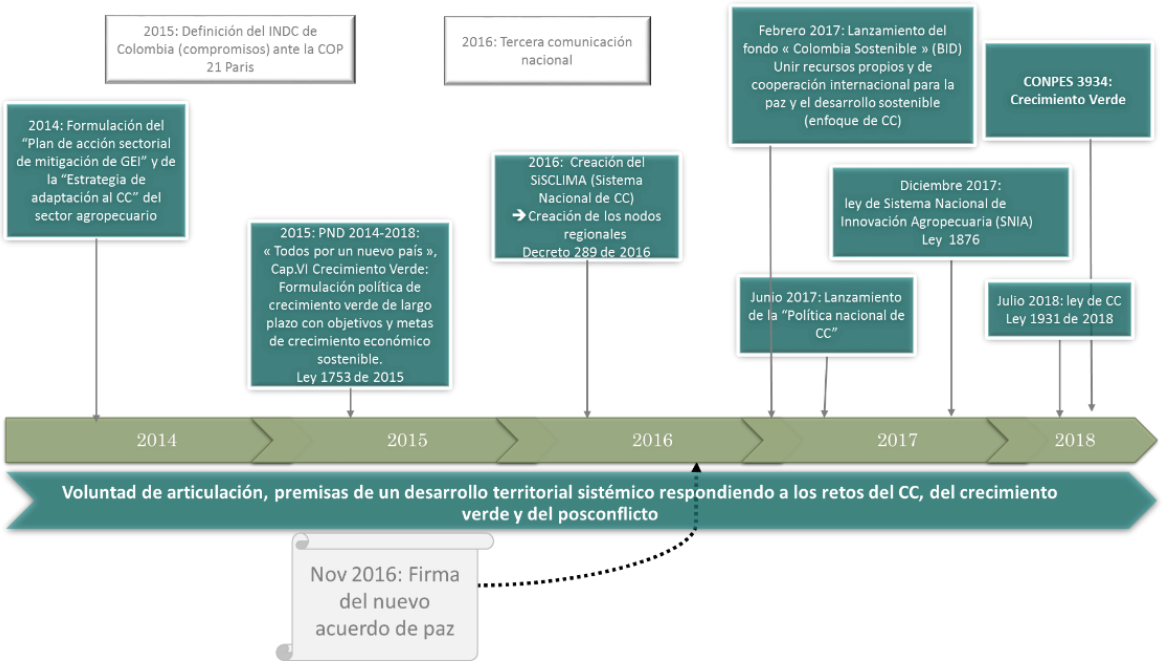

Illustration 5: Calendrier de l'arrivée du CC au sein du gouvernement colombien (2014-2018). Source Cécile Sénégas (2017)

1.1.Première période : 1991-1994 : intégration de principes environnementaux

Dans le cadre des négociations avec le gouvernement pour la démobilisation des groupes de guérilla, dont le M-19, ce groupe demande une réforme de la Constitution colombienne afin de surmonter le monopole des deux partis traditionnels, conservateurs et libéraux. La proposition n'a pas été acceptée, mais elle est reprise et incluse lors des élections de l'assemblée constituante. Compte tenu de l'importance des résultats (2 millions en faveur sur 7,6 millions d'électeurs), la Cour suprême a approuvé une consultation formelle lors des élections présidentielles suivantes, le 27 mai 1990. Lors de cette consultation, 86 % des électeurs ont voté pour. Dans ce contexte, une table de dialogue est créée en février 1991. En juillet 1991, le projet final de Constitution[1] est signé. C'est dans le cadre de cette Nouvelle Constitution que les premières avancées en faveur de l'environnement arrivent. En effet, pour la première fois, des dispositions environnementales telles que la responsabilité de l'État pour la conservation et la distribution équitable des ressources environnementales sont incluses. L'article 79 définit qu' : « *Il est du devoir de l'État de protéger la diversité et l'intégrité de l'environnement, de conserver les zones d'importance écologique particulière et de promouvoir l'éducation pour la réalisation de ces objectifs* ».

Puis, en 1993, la loi générale colombienne sur l'environnement a créé le ministère de l'Environnement. Parallèlement, au niveau international, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a été créée en réponse au défi mondial du CC, qui a été approuvé par la Colombie en 1994. Cette adhésion implique pour la Colombie, dans le cadre de l'accord, le respect de ses engagements auprès de celle-ci.

[1] http://www.constitucioncolombia.com/historia.php

1.2. Deuxième période : 2000-2004 : Mise en œuvre d'une politique de changement climatique basée sur l'atténuation.

En 2000, la Colombie approuve le Protocole de Kyoto qui engage 37 pays industrialisés, reconnus comme les principaux responsables des émissions de gaz à effet de serre (GES) au cours de la période 2008-2012 à un niveau moyen de 5,2% inférieur à celui de 1990. Le principe central est celui de la « *responsabilité commune mais différenciée* ». Le Protocole pousse les gouvernements à établir des lois et des politiques. En outre, le Protocole comprend trois mécanismes fondés sur le marché visant à réaliser des réductions d'une manière rentable : l'échange international des droits d'émission, la mise en œuvre conjointe (MOC) et le mécanisme pour un développement propre (MDP). Il s'agit là d'un premier pas important vers un régime mondial de réduction et de stabilisation des émissions de GES, qui constitue l'architecture essentielle de tout futur accord international sur le changement climatique[2].

Dans ce contexte, l'approche adoptée pour s'attaquer au problème du CC en Colombie reflète les priorités internationales d'atténuation. En effet, à la suite de ces engagements, la Colombie a élaboré sa Stratégie nationale pour la mise en œuvre du Mécanisme pour un développement propre (MDP) en 2000. Selon les principes du MDP, les pays en développement bénéficient non seulement de l'augmentation des flux d'investissement, mais aussi de l'exigence que ces investissements contribuent à la réalisation des objectifs nationaux de développement durable[3]. Les projets admissibles comprennent les projets liés à la réduction des émissions (CH4 et N2O) pour l'agriculture[4].

Puis, en 2001, la Colombie publie la première communication nationale à la CCNUCC avec l'inventaire des émissions de GES. La partie « adaptation » pour le secteur agricole est composée de recommandations en matière de recherche telles que : 1) Inclure l'information sur l'approvisionnement en eau ; 2) Effectuer l'analyse entre la variabilité climatique et les rendements des principales cultures de l'agriculture intensive, par la méthodologie de l'analogie temporelle ; 3) Faire progresser la recherche liée à l'utilisation des informations de télédétection, l'identification, la géolocalisation et la caractérisation des cultures spécifiques ; 4) Mettre en place un calendrier agrotechnologique durable (IDEAM, 2001). En parallèle, des actions concrètes d'atténuation sont identifiées en termes de politiques et de stratégies sectorielles telles que la Politique forestière (1996), le Plan stratégique pour la restauration et l'établissement des forêts en Colombie (Plan Verde, 1998) et le Plan national de développement forestier (2000), la Politique pour la gestion intégrée des déchets (1997).

En 2002, se crée au sein du Ministère de l'environnement et du développement soutenable (MADS) un bureau national sur le CC. Celui-ci est chargé de l'élaboration des lignes directrices de la politique du CC. Les principales stratégies sont des stratégies d'atténuation en réponse aux engagements de la CCNUCC. Cependant, d'autres défis apparaissent pour la première fois, tels que l'information du public, le renforcement de la capacité d'adaptation dans certains domaines, la définition et la mise en œuvre d'un cadre institutionnel. En 2003, le document CONPES[5] 3242 « *Stratégie institutionnelle pour la vente de services d'atténuation environnementale* » a été publié. La stratégie proposée dans le document vise à promouvoir l'incursion concurrentielle de la Colombie sur le marché international de la réduction des émissions de GES.

[2] http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/458-plantilla-cambio-climatico-14
[3] http://www.agronet.gov.co/Noticias/Paginas/Noticia121.asp
[4] http://www.agronet.gov.co/Noticias/Paginas/Noticia121.aspx
[5] Le CONPES, le Conseil national pour la politique économique et sociale, est la plus haute autorité nationale de planification. Coordonne et guide les organismes chargés de la gestion économique et sociale au sein du Gouvernement, à travers l'étude et l'approbation des documents sur l'élaboration des politiques générales qui sont présentés en session.

Enfin, en 2004, les premiers projets de développement propre ont été approuvés, principalement dans le secteur de l'énergie (substitution des combustibles fossiles par les biocarburants).

NARRATIVES

Les acteurs interrogés confirment que l'arrivée du CC en Colombie est le résultat des engagements internationaux du pays en matière de réduction des émissions [UPRA, DNP, USAID]. Par exemple, une personne du DNP déclare : « *La Colombie a participé de manière décisive aux négociations du CC et s'est engagée sur de nombreux points* » [DNP]. Une personne de l'IDEAM établit également le lien avec le niveau international : « *La Convention a évolué pendant de nombreuses années sur les questions d'atténuation. C'est pourquoi la Colombie, essayant de respecter les engagements de la Convention, s'est également orientée vers les questions d'atténuation* » [IDEAM].

Les récits de cette époque mettent l'accent sur le fait que la question environnementale arrive en Colombie par le biais de discussions et d'engagements internationaux. Un acteur de la DNP explique : « *Avant, le CC était un enjeu du ministère de l'environnement avec une approche d'atténuation* » [DNP]. Le rôle de MADS est perçu comme un monopole. Une personne de l'USAID partage : « *Au début, ils [MADS] voulaient gérer ou contrôler la question du CC. Puis, lorsqu'au niveau international on a commencé à demander comment les secteurs séquestrent le carbone, ils ont continué à gérer et à parrainer les secteurs. (...) Le MADS est le point focal en Colombie dans ce cadre. Tout passe par le MADS »* [USAID].

Un autre argument avancé au sujet de la priorité accordée à l'atténuation (par rapport à l'adaptation) dans le pays est lié au fait qu'il existait déjà une méthodologie pour mesurer les émissions.

Pendant cette période, la gestion des catastrophes est gérée de manière réactive. Un acteur du DNP explique: « *Le chemin a été long parce que toute la question des catastrophes, des contingences, n'a jamais été planifiée. Il s'agissait d'attentions post-événement et il n'y avait pas d'actions préventives ou planifiées* ».

1.3.Troisième période : 2010-2018 : Tentatives d'articulation, clarification et affirmation du cadre politique et institutionnel existant dans un contexte de post-conflit

La troisième période clé pour le pays en ce qui concerne l'arrivée du CC correspond aux deux mandats du Président Juan Manuel Santos ; 2010-2014 et 2014-2018.

PND 2010- 2014- Un contexte climatique difficile favorise la sensibilisation aux changements climatiques (atténuation et adaptation)

Le thème du CC prend une nouvelle dimension et une nouvelle pertinence en 2010. En effet, la Colombie est fortement touchée par le phénomène de La Niña à la fin de 2010 - début 2011. Le gouvernement déclare l'état d'urgence pour les inondations et les glissements de terrain. Le secteur agricole est affecté à court terme (pertes de récoltes, ravageurs, maladies du bétail, etc.) et à long terme (érosion et perte des sols). Les dégâts sont estimés à plus de 3.000.000 euros, 3,9 millions de victimes, 552.000 habitations endommagées et 96% des municipalités touchées (CEPAL, 2012). Une réponse directe du gouvernement colombien est la création du fonds d'adaptation (Art.1 Loi 4819) en 2010 pour identifier et gérer les projets de réhabilitation des zones touchées par La Niña, permettre le transfert des ressources et réhabiliter l'économie des secteurs agricoles les plus touchés et la création de l'Unité Nationale de Gestion des Risques de Catastrophes (UNGRD) en 2011 (décret 4147).

L'année 2010 est également marquée par l'élaboration du Plan National de Développement (PND) 2010-2014 intitulé « *Prospérité pour tous* » qui donne des orientations sur la politique du premier mandat du Président Santos. Le PND est le document qui sert de base et fournit les orientations stratégiques des politiques publiques formulées par le Président de la République à travers son équipe gouvernementale. Il convient de noter que le document comprend un axe sur le CC dans le chapitre VI. « *Durabilité environnementale et prévention des risques* » avec quatre stratégies mentionnées : la Stratégie de protection financière contre les catastrophes, la Stratégie nationale de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (ENREDD+), la Stratégie colombienne de développement à faible émission de carbone (ECDBC) et le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC). Il s'agit d'un jalon important dans la politique de la Colombie en matière de CC, car ces stratégies structurent le cadre politique et institutionnel du pays.

Dans ce cadre, le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (MADR) formule son « *Plan d'Action Sectoriel pour la Réduction des Emissions de GES* » (PAS) et sa « *Stratégie d'Adaptation aux Phénomènes Climatiques* » en 2014 pour se conformer au PND et comme premier pas vers l'intégration de cette problématique dans les politiques sectorielles.

Parallèlement, le document CONPES 3700 intitulé « *Stratégie institutionnelle pour l'articulation des politiques et actions en matière de changement climatique en Colombie* » a été élaboré dans le cadre du PND.

En 2012, la politique nationale de gestion des risques de catastrophe définit le rôle de chaque entité (publique, privée, nationale à l'échelle locale) et se traduit concrètement en 2013 avec le lancement du « *Plan national de gestion des risques de catastrophe 2013-2025* ».

Dans la publication de la deuxième communication nationale (avec un deuxième inventaire national des émissions de GES), l'adaptation prend plus de place. Cette communication souligne la vulnérabilité de la Colombie et la question de l'adaptation apparaît comme une véritable priorité. Les premiers projets d'adaptation sont mentionnés, tels que le PNAI (2006-2011) et le Programme commun - intégration des écosystèmes et adaptation au changement climatique dans le massif colombien (2008-2011). Le premier, coordonné par l'IDEAM et Conservation International Colombia et financé par GEF-Banque mondiale, s'est concentré sur la production d'informations sur le changement climatique, la mise en œuvre d'un programme d'adaptation dans les écosystèmes de haute montagne, l'adaptation insulaire et avec une orientation santé (paludisme et dengue). Dans le cas du projet de programme commun auquel ont participé la DNP, le MADS, l'IDEAM, la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC), les municipalités de Puracé et Popayán, les conseils autochtones du peuple Kokonuko et l'Asociación Campesina Asocampo. Le projet a été financé par le Fonds espagnol MDG-F (Objectifs du Millénaire pour le Développement). Les trois axes de travail et les mesures d'adaptation co-définies étaient 1) l'eau salubre, 2) la salubrité des aliments et 3) le renforcement des capacités.

Le CC passe d'une simple préoccupation d'atténuation à une préoccupation incluant l'adaptation. Le DNP, auteur des principaux documents de planification en relation avec le CC, prend la direction du dossier.

NARRATIVES

Le principal argument avancé par les acteurs interrogés sur les facteurs qui ont favorisé l'arrivée du CC en Colombie a été la vague hivernale 2010-2011 (appelée plus tard l'événement Niña). Une personne du DNP interrogée explique : « *En 2010, le PND est en cours d'élaboration... et en raison de l'apparition du phénomène de la Niña, il a dû être ajusté* » [DNP]. Cependant, c'est la question de la gestion des risques (et non l'adaptation au CC) qui est proposée comme réponse (avec la création de l'Unité de gestion des

risques de catastrophe, la politique et le plan). Comme l'explique une personne de DNP : « *En 2011, l'événement de la Niña a été très fort. Beaucoup de victimes. C'est ainsi que la gestion des risques a été inscrite à l'ordre du jour* ». L'unité ne fait alors plus partie du ministère de l'Intérieur mais constitue une unité distincte placée sous la présidence.

Ensuite, le rôle du DNP permet de responsabiliser les secteurs, comme l'explique un acteur du DNP : « *Au départ, l'enjeu du CC est le monopole du ministère de l'environnement. La vision du DNP avec le PNACC est de rendre les ministères et les secteurs responsables de cette question* ». En effet, à partir de ce moment, le DNP a pris le devant de la scène et donne les premières indications sur ce qu'est l'adaptation au CC.
En outre, le DNP commence à mener des études, dont l'une est axée sur l'estimation des coûts liés aux impacts du CC sur l'économie, sur l'agriculture et les écosystèmes et les coûts de l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur énergétique. Toutes ces études sont axées sur des aspects économiques (le coût de la non-adaptation, le coût de la Niña, etc.).

Cependant, l'attitude des membres du DNP à l'égard du CC n'était pas homogène. Un représentant se souvient : « *Cela a été une lutte constante du groupe environnemental [du DNP]. A l'époque, la sous-direction de l'environnement (aujourd'hui direction de l'environnement) du DNP marquait la priorité sur un fait naturel auquel le gouvernement n'avait aucune réponse* ». Enfin, « *au sein du DNP, toute cette discussion conceptuelle interne est générée, à la tête de la sous-direction de l'environnement, ce qui imprègne les différents domaines techniques où il y a une implication directe : agriculture, mines et énergie, développement des affaires...* ».

Pour un membre de l'IDEAM interrogé, c'est le moment où « *nous commençons à penser au-delà du respect des engagements de la convention-cadre. C'est-à-dire, quels sont les lois, décrets, systèmes, politiques qui doivent être générés pour faire face au CC* ». Cependant, un acteur du DNP reconnaît que le travail sur la question de la CC « *permet aussi d'accéder à des ressources* ». Pour elle, l'ensemble des facteurs lui permet d'affirmer : « *nous sommes dans ce moment historique où tout se passe pour que ce soit le scénario que nous voyons* ».

Enfin, le rôle de la coopération internationale a été souligné par les acteurs, en particulier la BID mentionnée par un acteur du DNP comme « *un allié stratégique* » et qui a rendu la question « *visible et dans l'agenda politique public. Ce sont eux qui ont donné le ton avec l'appui de la coopération technique internationale* ».

PND 2014-2018- Tentatives d'articuler, de clarifier et d'affirmer le cadre politique et institutionnel existant dans un contexte post-conflit.

Le deuxième PND (2014-2018) est dans la continuité du précédent ; il s'agit du deuxième mandat du président Santos. Dans ce PND appelé « Tout pour un nouveau pays », le chapitre VII intitulé « *Transformation de l'espace rural* » comporte un objectif visant à : « *Organiser le territoire rural en recherchant un meilleur accès à la terre pour les producteurs agricoles sans terre ou avec des terres insuffisantes, une utilisation efficace des terres et une sécurité juridique des droits de propriété dans une perspective de croissance verte* ». De même, le chapitre X intitulé « *Croissance verte* » énonce les objectifs suivants : « *s'orienter vers une croissance durable à faible intensité de carbone* » ; « *protéger et assurer l'utilisation durable du capital naturel et améliorer la qualité de l'environnement et la gouvernance* » ; et « r*éaliser une croissance résiliente et réduire la vulnérabilité aux risques de catastrophe et aux changements climatiques* ». Ce chapitre est en lien avec le processus d'entrée du pays dans l'OCDE : « *L'entrée de la Colombie dans l'OCDE est un effort qui trouve son origine dans les objectifs énoncés dans le Plan national de développement 2010-2014* ». Le document CONPES 3934 de croissance verte a été publié en 2018.

Parallèlement, en 2015, la Colombie participe à la COP 21 à Paris. Dans ce cadre, la Colombie définit son INDC (Intended Nationally Determined Contributions), c'est-à-dire les contributions qu'elle apportera au sommet. Il s'agit notamment de : 100 % du territoire national couvert par les plans du CC (formulés et en cours de mise en œuvre), le secteur agricole identifié comme une priorité et dans lequel des considérations de CC seront incluses dans sa planification, 10 fédération nationales de producteurs (gremios) (riz, café, élevage) ayant des capacités d'adaptation à la variabilité et au CC, 15 départements ou s'organisent des tables agroclimatiques (et 1 million de producteurs recevant des informations agroclimatiques), un système national d'indicateurs d'adaptation pour suivre et évaluer l'application des mesures, la délimitation de páramos.

En 2016, le fonctionnement et l'organisation du Système National du CC (SISCLIMA) est établi (décret 298) suite aux recommandations du CONPES 3700. Les objectifs proposés pour ce système sont de coordonner les efforts et les engagements à différentes échelles (locale à internationale), d'articuler les plans, stratégies et initiatives publics et privés pour les pays en développement, de réduire la vulnérabilité aux effets du changement climatique, d'encourager la participation citoyenne, de promouvoir la mise en œuvre de mesures et d'harmoniser les critères et mécanismes pour évaluer et suivre les responsabilités et engagements en termes d'adaptation et de mitigation. SISCLIMA est dirigé, au niveau national, par la Commission Intersectorielle du CC (CICC) et, au niveau régional, par les Nœuds Régionaux du CC (NRCC) (Illustration 6).

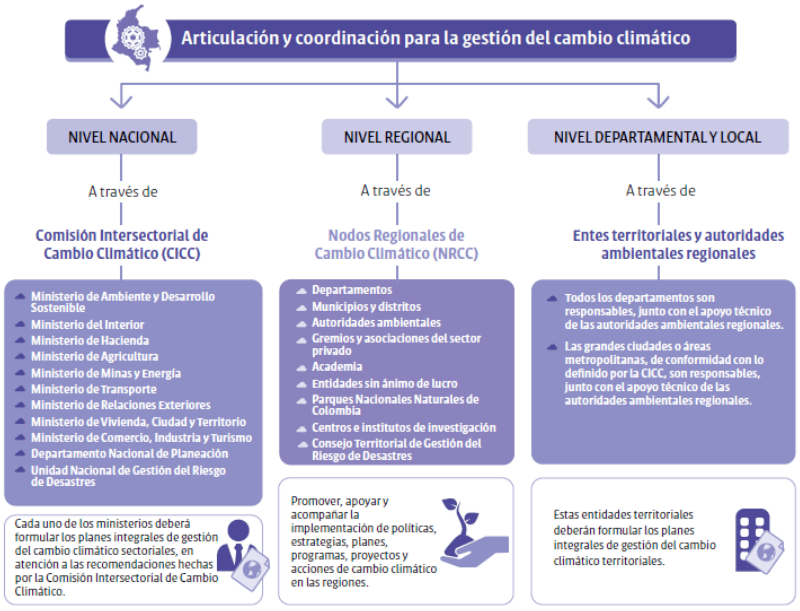

Illustration 6: Organisation du SISCLIMA en Colombie. (Source : Minambiente, 2017).

En 2016, la troisième communication nationale à la Convention-cadre est également publiée, dans laquelle sont présentées des informations sur la vulnérabilité du pays, l'inventaire national des GES, les mesures d'adaptation et d'atténuation et l'analyse des risques. Ce document présente de l'information au niveau ministériel.

De plus, 2016 est une année très spéciale pour la Colombie ; après un long processus de négociation, l'Accord de paix a été signé avec les FARC. Ce document ne mentionne pas explicitement le CC mais au point 1, il mentionne la « Réforme Rurale Intégrale », qui « *contribuera à la transformation structurelle de l'espace rural, en comblant les écarts entre la campagne et la ville et en créant des conditions de bien-être*

et de bien-être pour la population rurale » dans une perspective de développement rural intégral et de développement durable. Cette dernière est définie dans le document comme étant « *écologiquement et socialement durable et exige la protection et la promotion de l'accès à l'eau, dans le cadre d'une conception ordonnée du territoire* ». Il convient de noter que la paix a été une question clé à l'ordre du jour du gouvernement pendant les deux mandats du président J.M. Santos.

La présentation officielle de « Colombia Sostenible », un fonds vert post-conflit, est faite début 2017. Il s'agit d'un soutien économique international (de la part d'entités publiques et privées) pour promouvoir un développement rural résilient et affronter le CC dans les zones affectées par le conflit armé. Dans ce cas, les deux thèmes du CC et de la paix sont articulés et visent à répondre aux Objectifs de Développement Durable (ODD) et à l'iNDC.

La Politique Nationale sur le Changement Climatique (PNCC), dans sa version finalisée, est approuvée en juin 2017 et cherche à établir, de manière articulée, des actions d'atténuation et d'adaptation sur le territoire national, augmentant la résilience et diminuant l'intensité carbone dans l'économie (voir Illustration 7).

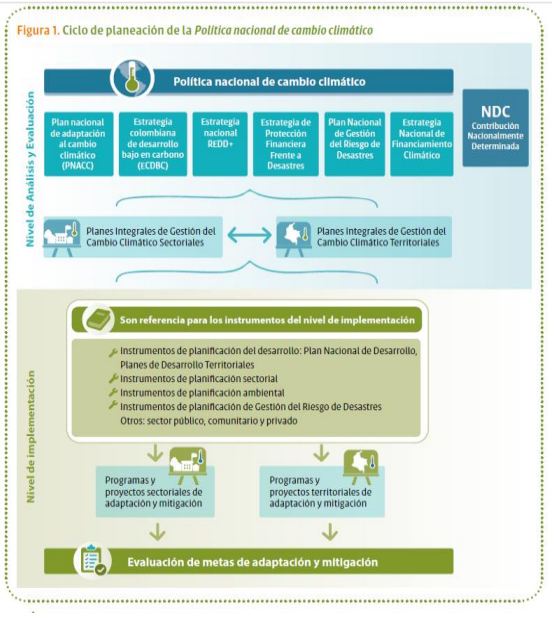

Illustration 7: Cadre de politique nationale pour les Comités consultatifs. (Source : Minambiente, 2017)

Parallèlement à la formulation de la PNCC, s'initie l'élaboration de la loi de CC. Le 27 juillet 2018, la loi a été adoptée.

Parmi les autres instruments d'orientation pour la gestion du CC figurent la loi sur le Système National d'Innovation Agricole (SNIA) (1876) de décembre 2017, la loi du 27 juillet 2018, par laquelle des dispositions sont prises pour la gestion intégrée des páramos en Colombie (autre engagement de la COP 21), ou le Guide d'adaptation basé sur les écosystèmes (AbE) en Colombie lancé en 2018 par MADS.

NARATIVES

Au niveau international, un représentant du DNP souligne le fait que la Colombie dirige le Centre pour les Objectifs de Développement Durable (COD) pour l'Amérique Latine : « *quand la Colombie commence à piloter les objectifs de développement durable, elle commence à prendre une position très claire au niveau international vis-à-vis du CC. (...) La présidence commence à prendre une position internationale et*

immédiatement elle se reflète dans la position nationale qui consiste à diriger les processus à l'extérieur et à le faire de chez soi ».

Afin de répondre aux engagements internationaux du pays (élaboration du plan de CC) les secteurs ont jusqu'en juin 2018 pour élaborer leurs Plans Intégraux de gestion du CC (PIGCC). La responsabilité passe donc aux secteurs prioritaires (MADR, parmi eux) ce qui génère des tensions, comme le mentionne une personne d'USAID : « *Alors ils [MADS et DNP] apparaissent seulement pour exiger. Donc les ministères n'aiment pas ça. Ils ont encore besoin d'être accompagnés, et pas qu'on leur exige des choses. (...) Au début, ils [MADS et DNP] voulaient monopoliser le problème et d'un moment à l'autre, ils le lâchent mais de la mauvaise manière* ».

Il convient également de noter que les secteurs, après avoir produit leur plan d'atténuation et d'adaptation, sont invités à produire un troisième document (le PIGCC) qui intègre les deux aspects d'une manière intégrée.

1.4.Synthèse et leçons apprises sur les dynamiques d'insertion du CC dans l'agenda

Les trois périodes présentées illustrent, d'abord, l'arrivée des questions environnementales à travers un évènement interne, l'élaboration de la nouvelle Constitution, en 1991, qui se traduit par la création du ministère de l'environnement. Ensuite, c'est la signature de traités internationaux (Kyoto) qui fait avancer et oriente (atténuation) l'agenda climatique en Colombie. Deux approches non en compétitions coexistent alors ; la gestion des catastrophes et la gestion de l'atténuation (mesurable). Le MADS monopolise les questions sur le CC. Finalement, lors de la troisième période, qui correspond aux deux mandats de J. M. Santos, c'est un évènement climatique (la Niña de 2010-2011) qui renforce l'intérêt du gouvernement sur le CC. La réponse donnée à cet évènement passe par le renforcement de l'unité de gestion du risque de catastrophe (déplacée directement sous la présidence et doté de fonds). Par la suite, le DNP rend visible le concept d'adaptation au CC en rompant le monopole sur le CC du MADS. L'argument avancé est la nécessité de responsabiliser les secteurs face aux effets du CC (qui sont chargés d'élaborer leurs plans). Le rôle stratégique du DNP fait avancer le CC dans l'agenda. Les discussions et engagements internationaux (OCDE, COP21) jouent un rôle accélérateur de l'avancée du CC. A ce contexte politico-environnemental, s'ajoute celui des accords de paix, autre thème dans l'agenda des deux PND de J.M. Santos (voire en compétitions) qui permet la création d'instruments mixtes comme le fond Colombia Sostenible qui allie objectifs liés au CC et à la paix.

Dans le cas de la Colombie, les trois flux décris par l'approche a flux multiple, nécessaire à la mise à l'agenda du problème climatique, ont été réunis (Cairney et Jones, 2016, Kingdon, 1995, Pralle, 2009). En d'autres termes, une fenêtre d'opportunité a permis un changement significatif de politique. Premièrement, l'attention des responsables de politiques a été attirée à la fois par l'événement La Niña de 2010-2011. En effet, il a été montré que les décideurs sont sensibilisés à un problème par le biais d'événements spectaculaires qui retiennent l'attention du public et des décideurs (problem stream) (Pralle, 2009).

Deuxièmement, les réponses disponibles à ce problème viennent des spécialistes internationaux discutés lors d'évènements où des pays, dont la Colombie, ont pris des engagements. Les solutions priorisées par les décideurs ont été, d'abord, l'approche de la gestion des risques avec la création du fonds d'adaptation, puis la gestion (séparée puis intégrale) du CC (policy stream).

La motivation et l'opportunité de transformer ces solutions en politiques ont été rendues possibles par le rôle joué par le DNP dans la prise en charge de la gestion du dossier en collaboration avec le MADS. La motivation des acteurs (DNP, MADS) est principalement liée à ce que la coordination du thème permet en termes de protagonisme, de pouvoir et d'accès et contrôle de ressources financières (nationales et

internationales). La fonction et l'emplacement stratégique du DNP (rôle de planification) sont suffisants pour motiver cet acteur unique (avec l'appui du président) à transformer le problème en politique et en loi. Le soutien de la population (fortement affectée par la Niña) et des médias facilite ce processus de mise à l'agenda (Pralle, 2009). Le DNP et le MADS peuvent alors être qualifié d'entrepreneurs politiques (Pralle, 2009) qui ont saisi l'occasion et fait pression pour que le gouvernement agisse.

Dans un perspective 3i (Surel, 1998), l'idée est celle de l'atténuation comme réponse au problème climatique, l'intérêt est celui d'obtenir des fonds internationaux et institution correspond à la construction d'une institutionalité spécifique à la question (bureau du CC du MADS, élaboration d'un ensemble de cadre de loi).

Les problèmes économiques plaçant souvent les problèmes et solutions environnementaux au bas de la liste des priorités, la stratégie déployée par ces entrepreneurs a été de mettre l'accent sur les gains économiques associés aux technologies vertes (études du cout de la Niña, document CONPES de croissance verte) (Pralle, 2009). L'élaboration de la politique nationale de CC, de la loi sur le CC, des PIGCC avant la fin du second mandat de J.M. Santos, mais aussi la prise d'engagement sur le long terme (NDC, par exemple) peuvent également être considérés comme une stratégie pour maintenir le CC à l'ordre du jour dans le futur.

Il existe néanmoins des risques de déclin de la question politique dans l'agenda gouvernemental. Pour la mise en œuvre de la loi, il sera nécessaire de motiver davantage d'acteurs (au-delà du DNP et MADS), tant au niveau sectoriel que territorial. Autre risque est celui du changement de gouvernement (conflit entre le président sortant et le nouveau président). En outre, l'adhésion du public pourrait être remis en cause par d'autres problèmes considérés comme plus prioritaires (le post-conflit, la sécurité alimentaire…). En effet, le CC peut figurer en bonne place dans l'agenda d'un gouvernement après des catastrophes naturelles, puis s'affaiblir à mesure que les politiciens s'intéressent davantage à d'autres problèmes (Pralle, 2009).

2. Caractérisation du cadre au niveau national

Dans cette section est présenté le résultat de la cartographie des politiques et celle des acteurs impliqués. Dans la section dédiée à la cartographie des politiques, seront décrits les instruments de politiques articulés en réseaux et sous-réseaux, puis les résultats de l'analyse de la base de données nationale MRV sur les flux d'investissements en actions liées au climat et enfin une synthèse de ces résultats.

Dans la section sur la cartographie des acteurs, seront présentés les acteurs et leur articulation en réseaux et sous-réseaux, puis une synthèse de ces résultats.

1.1.Cartographie des politiques

Visualisation des instruments et des politiques en réseau

Une cartographie (non exhaustive) des politiques et des instruments de politique liés à la CC (adaptation et atténuation), à la gestion des risques qui coexistent en Colombie (voir Annexe 3) a été élaborée (Illustration 8).

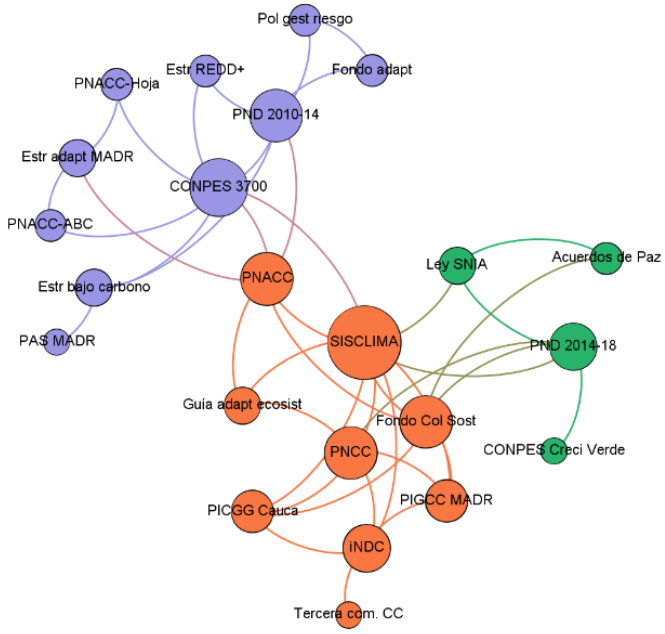

Illustration 8: Cartographie des instruments liés à la CC et à la gestion des risques. (Source propre)

L'Illustration 8, montre trois ensembles d'instruments (par couleurs) qui ont été regroupés grâce à l'analyse de modularité qui permet l'identification des sous-réseaux au sein du réseau. La taille des nœuds/instruments représente leur importance en termes de nombre de liens qu'un instrument possède avec d'autres instruments (analyse de centralité). Par exemple, le SISCLIMA apparait comme un instrument clé. Dans le cas de ce réseau, quatre types de liens ont été identifiés ; si un instrument a permis la création d'un autre (CONPES 3700 permet la création du PNACC) ; si un instrument en coordonne un autre (SISCLIMA coordonne la PNCC) ; si un instrument contribue à un autre instrument (la troisième communication contribue au NDC, le PIGCC contribue aux objectifs du NDC) ou si un instrument est clairement et explicitement intégré à un autre instrument (le Fonds Colombia Sostenible avec les Accords de paix).

Il convient également de noter que la plupart de ces instruments peuvent être qualifiés d'instruments réglementaires et/ou normatifs (Schröter-Schlaack et Ring 2011). Seuls le Fond d'adaptation et le Fonds pour une Colombie durable peuvent être considérés comme des instruments économiques.

Présentation des instruments

Le sous-réseau violet regroupe avec le PND 2010-2014 les instruments les plus **axés sur l'atténuation et la gestion des risques**, ce qui caractérise l'approche du pays au cours de la seconde période clé identifiée dans la première section de résultat (Dynamiques d'insertion du CC dans les politiques). Le CONPES 3700 met en relation et articule les stratégies du pays liées au CC (PNACC, Stratégie colombienne de développement à faible émission de carbone (ECDBC) et la stratégie ENREDD+). Les instruments liés à l'atténuation sont la stratégie REDD+, la ECDBC la Politique nationale de gestion des risques de catastrophe, le Plan d'Action Sectoriel (PAS) pour l'atténuation des gaz à effet de serre dans le secteur agricole et le Fond d'adaptation. Le PNACC permet la création du document ABC et celui de la Feuille de route. Ces deux derniers instruments permettent ensuite l'élaboration de la stratégie d'adaptation du MADR.

Document CONPES 3700

Le document CONPES 3700 (2011) mentionne le besoin d'un cadre institutionnel articulé pour la gestion du CC dans le pays, en l'occurrence les stratégies du PNACC, ECDBC, ENREDD+. Il convient de mentionner que la Stratégie de protection financière en cas de catastrophe est également mentionnée dans ce document, bien qu'elle n'a jamais été opérationnelle [CCAFS]. Les effets causés par le phénomène de La Niña de 2010-2011 jouent un rôle dans la formulation de ce document en spécifiant l'importance des secteurs (autre qu'environnemental) à la fois responsables du CC et victimes de ses effets.

Ce document marque également la transition du pays vers une approche qui inclut les questions d'adaptation (et pas seulement d'atténuation). Le rôle crucial de ce document est d'orienter les actions gouvernementales vers une approche plus préventive et plus seulement d'intervention d'urgence [DNP JP-G]. D'autre part, il ordonne les fonctions de la MADS, de la DNP et commence à attribuer une responsabilité à certains secteurs [DNP JP-G].

La stratégie ENREDD+ / Stratégie colombienne de développement à faible émission de carbone (ECDBC)

Les deux stratégies sont élaborées en 2011 et pilotées par MADS. C'est le PND (2010-2014) qui permet la formulation de ces deux stratégies.

Dans le cadre de la Stratégie colombienne de développement à faible émission de carbone, un programme financé par USAID, le Low Carbon Resilient Development Program (LCRD), qui a été mis en œuvre dans différents territoires. Par exemple, dans le département de Nariño a été développé un système d'alerte précoce, et dans le département du Huila le développement d'informations agroclimatiques pour la culture du café.

Le PAS du secteur agricole

Cet instrument a été mis au point pour se conformer à la ECDBC puisque le secteur agricole a été identifié comme une priorité pour la stratégie. A cette période, la gestion du CC est divisée entre les stratégies et actions visant l'atténuation et celles visant des objectifs d'adaptation. Ce document a été préparé avec l'appui d'USAID (3 consultants) et approuvé en 2014 lors d'une réunion au cours de laquelle le Ministre du MADR l'a présenté au Ministre du MADS [USAID]. Cependant, il est mentionné que les PAS sectoriels ont subi de multiples changements : « *tous les plans d'action d'atténuation que nous avons présentés fin 2015 et que tout le monde a voulu changer ; transport,..... Mines l'a gardé parce que c'est le même consultant qui est resté au ministère. Mais le reste des ministères, tous les consultants sont sortis (...) De nouvelles personnes sont arrivées et ont voulu leur mettre son sceau* » [USAID]. Les arguments en faveur de ces changements sont les suivants : les mesures prioriser sont desactualisées, le plan doit être ajusté en fonction des engagements de Paris, par exemple. Ces plans ne sont pas contraignants et en ce sens sont peu mis en œuvre [USAID].

Politique nationale de gestion des risques de catastrophe/ Fond d'adaptation

Le Fond d'adaptation est créé en réponse aux effets du phénomène La Niña en 2011. Son utilisation a été guidée dans les actions de reconstruction dans le cadre du Système National de Gestion des Risques de Catastrophes [DNP Edgar- USAID] : « *Le Fond d'Adaptation, créé par le Décret-loi 4819 de 2010, fera partie du Système National de Gestion des Risques de Catastrophes dans le cadre de la Loi 1523 de 2012* ». En ce sens, le Fonds est lié à la Politique nationale de gestion des risques de catastrophe. Une personne d'USAID commente: « *Ce fond n'est pas pour l'adaptation mais pour la reconstruction. Il a été créé lors de la vague hivernale de Niña en 2010. Et c'est grâce au fonds international d'adaptation qu'il a été créé et financé, mais cela a permis de reconstruire ce qui avait été endommagé à ce moment-là. Ils en sont à la*

deuxième phase du projet qu'ils sont encore en train de reconstruire. Je veux dire, ils ne construisent pas de nouvelles choses adaptées au CC». En effet, n'est qu'en 2015, dans le cadre du PND 2014-2018, que le Fonds s'est vu confier le pouvoir de réaliser des projets globaux de gestion des risques et d'adaptation au CC avec une approche multisectorielle et régionale, en plus de ceux liés au phénomène La Niña. En plus de la non-utilisation du fonds dans les questions préventives d'adaptation, la question se pose : « *Cette maison qui peut résister à une inondation survivra-t-elle à une vague de chaleur ? Ou survivra-t-elle à une sécheresse* ? » [DNP Edgar]. En d'autres termes, la question est de savoir s'il existe un manque de vision systémique sur les questions de gestion des risques dans la mise en œuvre du Fonds.

ABC et feuille de route pour l'élaboration de plan d'adaptation dans le cadre du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC)

L'ABC et la feuille de route sont les deux premiers documents produits dans le cadre du PNACC. En ce sens, le PNACC est présenté comme un programme (et non comme un document) qui produit des documents et des processus [DNP JP-German]. Ces deux documents sont de nature conceptuelle [DNP Astrid- DNP JP-Allemand] ou qualifiés d'outils du PNACC (boite à outil) pour aider les secteurs et territoires dans ce domaine [CCAFS ; MADS]. Ainsi, si l'ABC présente des concepts liés au thème du CC, la Feuille de route donne des orientations méthodologiques sur la manière d'élaborer des plans d'adaptation [IDEAM- DNP JP-G].

Stratégie d'adaptation du secteur agricole aux phénomènes climatiques (2014)

L'ABC et la Feuille de route ont été créés pour soutenir, entre autres, l'élaboration du plan d'adaptation du secteur agricole aux phénomènes climatiques. Dans ce cas, et comme expliqué dans le document CONPES 3700, le MADR : « *a dirigé la mise en place du Réseau interinstitutionnel sur le changement climatique et la sécurité alimentaire (RICCLISA), afin de faciliter l'échange interinstitutionnel d'informations scientifiques, identifier les besoins en informations et promouvoir des actions pour faciliter l'accès à ces informations pour la prise de décisions face au phénomène du changement climatique* » (DNP, 2011). Selon la personne interrogée [CCAFS], les membres de RICLISA ont élaboré la stratégie d'adaptation sectorielle avec l'appui de CCAFS pour l'élaboration des scénarios. Les personnes interrogées commentent la difficulté de la cartographie des risques et/ou de l'analyse de vulnérabilité en raison de l'échelle des données de l'IDEAM, d'une part, et du manque de capacités techniques [CCAFS] d'autre part. En plus de ce soutien, le MADR a reçu des conseils du DNP (de la Direction du Développement Rural Durable) : « *dès la phase de planification, nous avons accompagné un exercice de MADR pour définir la stratégie sectorielle du CC qui était une première approximation sur la dynamique de compréhension de la complexité de la question. (...) mais nous avons aussi réalisé que MADR devrait avoir des dents ou quelque chose de beaucoup plus concret* » [DNP Gabriel].

Toutefois, le document n'a jamais été socialisé ni approuvé par le ministre et en ce sens n'a jamais été associé à aucun fonds de mise en œuvre [CCAFS]. Une personne interrogée commente : « *Au moment de sa formulation, le MADR n'accorde pas beaucoup d'importance au CC ; peu de ressources signifie peu d'importance* » [CCAFS]. Dans l'Étude technique des brèches sectorielles pour la mise en œuvre des lignes directrices du PNACC en Colombie » (2017), il est mentionné à propos de cette stratégie que « pour le moment, aucun délai de mise en œuvre à court, moyen ou long terme n'a été fixé pour ces stratégies ».

Le deuxième sous-réseau, peint en orange, regroupe principalement les **instruments intégraux (adaptation et atténuation) pour la gestion du CC correspondant au PND suivant (2014-2018)**. Dans cette phase, l'approche CC se veut intégrale par l'élaboration d'instruments visant à la fois l'atténuation et l'adaptation. C'est le cas du SISCLIMA, de la PNCC, des PIGCC sectoriels et territoriaux, de l'NDC, de la

troisième communication, du Guide d'adaptation basée sur les écosystèmes et du Fonds Colombia Sostenible.

Plan national d'adaptation au Changement Climatique (PNACC)

La justification du PNACC est liée aux engagements internationaux de la COP à Cancun [MADS]. Le PNACC est considéré comme un processus en évolution : *« Le processus du PNACC a déjà un document qui est sorti en 2011 et qui constitue les lignes directrices générales. Cependant, ce n'est pas le dernier mot, mais plutôt un processus* » [DNP- Astrid].

La priorisation des secteurs s'est faite en fonction des effets de La Niña, selon le MADS : « *Lorsque l'étude d'impact économique est réalisée, il est évident que les secteurs qui ont eu le plus grand impact sont identifiés, et disons que l'un des secteurs qui ont eu le plus grand impact en termes de coûts est le logement, les infrastructures routières et le secteur agricole* » [MADS]. Dans ce cadre et pour la formulation du PND 2010-2014 « *il nous a été proposé de travailler avec les secteurs les plus touchés pour formuler leurs plans d'adaptation et travailler avec les territoires en général pour formuler des plans d'adaptation territorial* » [MADS]. C'est aussi à la suite de cette première expérience qu'apparaît le besoin d'homogénéiser la formulation et le contenu des plans qui devient possible avec la loi de CC (2018).

Il est à noter que l'élaboration du PNACC n'a pas été considérée par tous les acteurs interrogés comme un exercice inclusif : « [pour] *les lignes stratégiques du PNACC, ils n'ont pas fait de tables de discussions* » [USAID]. En ce sens, l'élaboration du PNACC est comparée à l'élaboration de la ECDBC : « *Cela a été différent pour la ECDBC. Parce qu'il y avait de la coopération. Et le MADS a effectivement travaillé avec les secteurs. La stratégie a été beaucoup mieux accueillie* » [USAID].

Outre les plans d'adaptation sectoriels, d'autres documents sont élaborés. Par exemple : « *le MADS (...) génère des lignes directrices pour la formulation des POMCAS, qui sont les plans de gestion des bassins hydrographiques, pour POMIUAC, qui sont les mêmes instruments qui s'appliquent uniquement à la zone côtière, pour les POT. Il y a donc différents types d'instruments que nous, en tant que gouvernement, donnons aux secteurs et territoires pour faciliter l'incorporation du CC dans leurs différents instruments de planification* » [MADS].

Dans l'étude technique des brèches sectorielles pour la mise en œuvre des lignes directrices du PNACC en Colombie[6] une analyse SWOT (Forces, faiblesses, opportunités, menaces) a été réalisée pour différents secteurs. Dans le cas du secteur agricole, il a été analysé que : « *Les faiblesses concernent principalement la coordination interinstitutionnelle avec d'autres secteurs pour la planification/mise en œuvre des mesures du plan sectoriel* ». En outre, il a été considéré que : « *l'aspect financier est présenté comme une menace, étant donné que le MADR a pris des mesures pour faire approuver un dossier BPIN (demande de ressources par les secteurs) pour les projets de durabilité et de changement climatique en 2014, mais en raison des coupes budgétaires de la nation, ces ressources ont été réduites et n'ont pas été en mesure de réaliser comme prévu les actions du dossier BPIN* ». Un autre défi identifié pour la mise en œuvre du PNACC est l'information générée par IDEAM qui n'est pas sectorielle et ne correspond donc pas aux besoins des secteurs.

Les personnes interrogées du DNP commentent que le Fonds vert pour le climat a approuvé un projet triennal de « préparation à la mise en œuvre du PNACC » sous la coordination du DNP [DNP- Astrid]. L'objectif de ce projet est : « *préparer, renforcer les institutions et s'assurer que les concepts de politique*

[6] Une initiative qui vise à renforcer la mise en œuvre du processus du PNACC par une plus grande capacité à formuler des plans d'adaptation sectoriels et infranationaux et à suivre, évaluer et connaître leurs progrès et leur impact, appuyant ainsi la réalisation des objectifs du PND et du PNCC.

(qui ont déjà été formulés) atteignent le territoire. Renforcer les territoires sur ces concepts pour qu'ils puissent les mettre en œuvre. Dans le cadre du projet de fonds vert se pose la question du suivi et évaluation. Nous voulons organiser l'information dans différentes institutions et réaliser un système, définir des indicateurs » [DNP- Astrid].

Système national sur le changement climatique - SISCLIMA (2016)

Dans le document CONPES 3700, le SISCLIMA est décrit comme un outil d'articulation pour la gestion du CC. La Commission intersectorielle du CC (CICC) est *« l'l'instance qui organise tout ce qui touche au CC* » [DNP-Edgar] et « *c'est sur cette base que les institutions nationales, régionales et territoriales ont été articulées* » [DNP JP-G]. En outre, des comités sont créés : « *le comité de gestion financière, le comité des affaires internationales, un comité technique et un comité de formation que nous dirigeons également depuis le DNP. Ils soutiennent tous la CICC* » [DNP JP-G] (voir Illustration 9). Le comité de gestion financière répond au besoin d'avoir des « *moyens de mise en œuvre* » [DNP-Edgar]. De plus, « *le comité de gestion financière a conçu un outil de suivi, de reporting et de vérification du financement des projets du CC et donc disons qu'il est déjà possible d'identifier les flux d'investissement pour les projets d'adaptation et d'atténuation* » [DNP JP-G].

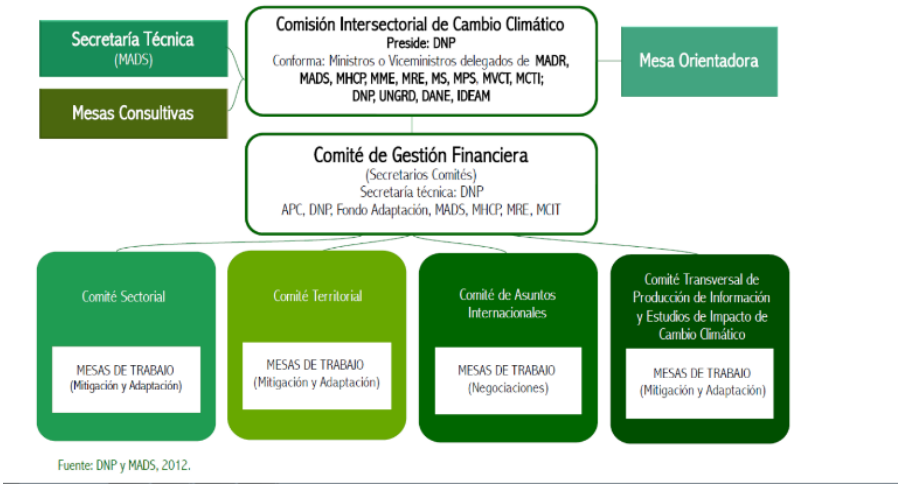

Illustration 9: Organisation du SISCLIMA (source PNACC)

Le DNP coordonne la CICC, le PNACC et les questions économiques [DNP-JPG]. L'un des défis du SISCLIMA est l'articulation entre le niveau sectoriel et territorial : « *Dans le SISCLIMA, deux organes de coordination ont été créés : la CICC et les nœuds régionaux. Malheureusement, aucun lien fort n'a été créé entre ces deux éléments. La politique nationale du CC et la loi essaient un peu de corriger cela en générant des lignes directrices des deux. Dans le secteur, nous avons dit que la stratégie de rapprochement avec le territoire devrait être incluse dans les plans. C'est ce qui devrait se faire* » [DNP JP-G]. D'autres défis ont été identifiés, par un représentant de l'Unité nationale de gestion des risques, au niveau des nœuds régionaux : *« jusqu'à présent, nous ne voyons aucun rôle ou fonctionnement. Pour l'instant, ils ne l'ont pas mis en pratique* » [UNGRD]. En outre, il a été commenté que : « *Nous avons des doutes sur le pouvoir de décisions du nœud en ce qui concerne ses propres participants* » [UNGRD].

Cependant, certaines personnes interrogées ont commenté que l'UNGRD est contre la création du SISCLIMA qu'elle considère comme une institution parallèle et comme une compétition ou comme un risque de perdre son protagonisme [CCAFS, USAID].

Politique nationale du CC- PNCC (2016)

La PNCC est présentée comme un instrument dans la continuité ou la mise à jour du document CONPES 3700 : *« la politique nationale du CC est celle qui est la plus claire en explicitant quels sont les instruments par lesquels les secteurs, les territoires vont pouvoir développer ces actions* » [DNP JP-G- Astrid - FAO]. La personne interrogée du DNP décrit : « *l'adoption de la politique, c'est que ces lignes directrices, tant au niveau du ministère que des institutions, se reflètent dans des actions très spécifiques des institutions aussi importantes que l'UPRA, l'agence nationale de développement rural, Agrosavia, des instruments de financement (Finagro, banque agraire), des instruments de vulgarisation agricole qui lient des critères qui favorisent des pratiques qui contribuent à l'atténuation et à l'adaptation*» [DNP- Gabriel]. La PNCC a été approuvé par le CICC. Sa vision est décrite comme intégrale dans la mesure où elle met en relation la question de l'adaptation et de l'atténuation, contrairement au PNACC axé sur l'adaptation [DNP-Astrid]. MADS justifie cette décision : « *Nous savions que les décisions prises en matière d'adaptation pouvaient avoir un co-bénéfice ou un impact négatif sur les décisions d'atténuation et vice versa. Et, par conséquent, la politique a été proposée intégrant ces deux questions* » [MADS]. L'un de ses axes stratégiques est le développement rural à faible émission de carbone et résilient au climat [DNP-Astrid, FAO].

Cependant, les personnes interrogées par MADR ne sont pas claires sur l'obligation des territoires à intégrer les composantes CC dans leur planification [MADR].

PIGCC sectorielle et territoriale

Il a été demandé aux secteurs et territoires d'élaborer les plans de gestion globale (PIGCC) du CC [DNP-Astrid, USAID]. Comme l'expliquent les membres de la FAO : « *ce processus de formulation du PIGCC apparaît comme une illustration des avancées du pays en matière de politiques pour le CC qui a commencé avec le CONPES 3700 en 2011 qui fournit les directives pour une politique nationale de CC* » [FAO]. Le DNP et le MADS coordonnent cet effort en fournissant des directives « *très générales* » selon un membre d'USAID. L'interviewé du MADS explique : « *en raison de la fonction qu'a le DNP et de la facilité qu'il a, disons, à travailler avec les secteurs. C'est comme ça que ça a commencé. À l'heure actuelle, c'est un travail que nous faisons avec MADS et DNP en collaboration avec chacun des ministères. Et nous, en raison de notre proximité avec les autorités régionales de l'environnement (CAR), nous nous étions un peu penchés sur cette question de la collaboration avec les régions* ».

En termes d'objectif de mise en œuvre, la DNP explique : « *Les plans sont valables 12 ans. Et c'est 12 ans de mise en œuvre de ce plan et d'alignement sur les stratégies nationales* » [DNP-JP-G].

Au niveau sectoriel, et dans le cas du secteur agricole c'est la FAO qui soutient le MADR [CCAFS] tandis qu'USAID soutient le Vice Ministère du logement, de l'eau et le Ministère du commerce, de l'industrie et du tourisme [USAID]. L'objectif du CICC est que les secteurs aient formulé leurs plans qui servent de feuille de route pour les secteurs en matière de CC [DNP-Astrid ; UNGRD]. Dans un premier temps, les secteurs devaient livrer leur PIGCC en juin 2018, puis un délai a été fixé jusqu'en novembre 2018 (tous n'étaient pas prêts) [MADS]. Ces plans répondent aux engagements pris à Paris et, sont des outils pour accéder à des ressources internationales [UNGRD].

Processus d'élaboration du PIGCC- MADR

Les membres de la FAO reconnaissent les capacités du MADR en matière d'atténuation et d'adaptation renforcées par l'élaboration antérieure du PAS et de NAMA, de la coordination du programme « Climat et développement pour le secteur agricole » avec le CIAT, de la mise en œuvre d'actions de gestion des

risques et de la plateforme agroclimatique nationale (en partenariat avec la FAO). La participation de certains gremios (comme Fedearroz) est mentionnée comme une autre évolution positive pour le secteur.

L'existence d'une équipe employée par le MADR (et non prestataires de services) a permis l'accumulation de connaissances sur cette thématique.

Une personne du MADR explique : « *Nous sommes partis du plan national du CC mais aussi de la stratégie d'adaptation du secteur qui a été formulée en 2014. (...) Mais l'idée est de prendre en compte également les engagements d'atténuation* » [MADR].

Pour l'élaboration de ce PIGCC, le MADR a obtenu l'appui de la FAO : *« ceci résulte d'un accord administratif que nous avons signé entre le MADR et la FAO, qui comporte 2 produits principaux, qui est précisément la formulation ou l'actualisation du plan d'adaptation du secteur agricole aux phénomènes climatiques et les tables de discussion nationale et régionales agroclimatiques* » [MADR].

Cependant, la composante d'atténuation n'entre pas dans le partenariat avec la FAO (le partenariat ayant été signé avant la décision d'avoir une gestion intégrée du CC). Face à cette situation, un appel a été lancé pour une consultation avec la coopération internationale.

En termes d'adaptation, le PIGCC agricole intègre une partie des objectifs définis dans le NDC, comme l'installation de tables agroclimatiques.

A propos de l'articulation de cet instrument avec les politiques nationales de la MADR, un représentant du MADR commente : « *jusqu'à présent il n'y a pas de lien clair mais il devrait y en avoir parce que l'idée est que le secteur est compétitif et productif mais durable en même temps* » [MADR]. En ces sens, un chapitre du PIGCC doit indiquer l'alignement du document : « *à la fois dans le cadre des normes internationales, nationales et territoriales* » [MADR].

Parmi les objectifs fixés pour 2030, 1 million de producteurs doivent recevoir de l'information agroclimatique. Les membres du MADR commentent : « *Je pense que c'est faisable. Parce que, par exemple, jusqu'à présent, combien de personnes vont aux tables agroclimatiques ? ou combien de personnes pourraient recevoir ? (...) par exemple, il y a des gens qui reçoivent des informations d'Agronet par SMS. L'idée est d'augmenter le nombre de producteurs qui reçoivent de l'information. Pas précisément de la plateforme agroclimatique mais de différentes parties* » [MADR].

Autre objectif lié au NDC et de disposer de gremios avec des capacités pour s'adapter au CC. Le MADR prend l'exemple des avancées de la filière riz : « *nous avons déjà environ 35% des producteurs de riz irrigué qui font partie du système AMTEC (adoption massive de technologies : paquet technologiques) qui comprend la gestion efficace de l'eau, la sélection des semences outre la gestion des machines agricoles adéquates, l'assistance technique qui est si importante au niveau syndical* » [MADR].

Pour l'établissement des objectifs, MADR commente les discussions avec la FAO : « *Cela a été une question de prudence car, par exemple, lorsque la FAO partageait les lignes stratégiques avec nous, elle nous a dit : formulation de politiques pour la réduction de la pauvreté, pour améliorer l'économie des producteurs en pourcentage. Donc, jusqu'à ce niveau de détail, nous ne pouvions pas aller. Nous savons que nous devons faire en sorte que le producteur vive mieux et ait de meilleurs moyens de subsistance, on ne pouvait aller jusqu'à ce niveau de détail* » [MADR].

Le PIGCC inclut une composante de Suivi et Evaluation, pour l'atténuation c'est la composante MRV. Le mécanisme de suivi et d'évaluation de l'adaptation n'a pas encore été créé.

Au niveau territorial, certains territoires ont formulé des plans intégraux comme le Cauca en 2017. Le département du Valle del Cauca n'a pas de plan au niveau départemental, mais des plans d'adaptation pour certaines municipalités (Tuluá, Buga, Cartago). Il existe aussi un plan au niveau d'un écosystème [DNP-Astrid]. Au sujet du plan de Carthagène, un acteur commente : *« Il est très joli, mais ça fait 5 ans qu'ils montrent le plan et ils n'ont rien fait pour le mettre en œuvre* » [USAID]. En outre, « *ces plans sont super généraux, ils ne disent pas grand-chose. C'est intéressant parce que c'est une première approche de ce qu'est un plan d'adaptation* » [DNP-Astrid-USAID]. En outre, la qualité des plans varie fortement d'un territoire à l'autre en fonction des capacités, de l'intérêt, du financement (cf. plan de la région de l'Orénoque financé par Ecopetrol) [CCAFS].

Le MADS explique : « *Au départ, la plupart des plans territoriaux étaient des initiatives territoriales avec un important soutien de la coopération internationale. Ensuite, le MADS a soutenu plusieurs de ces départements comme c'est le cas du Cauca, par exemple, dans la formulation de son plan* » [MADS]. A présent, soit le département, soit la CAR assume cette responsabilité [MADS].

Le MADR énumère les départements/zones qui ont déjà leur PIGCC : l'Orénoque (départements de Meta, Casanare, Arauca et Vichada) (réalisé par CIAT) et le Cauca sont présentés comme les plans les plus avancés. Les PIGCC territoriaux ont également été élaboré pour les départements de César, Chocó, Córdoba, Huila, Quindío, Risaralda, San Andrés et Providencia, Santander et Magdalena et pour l'Urabá Antioqueño (axé sur les bananes).

Barrières à l'élaboration des PIGCC

Selon le MADS, l'élaboration des plans correspond à un processus : « *à mesure qu'il y aura une meilleure information, ces documents seront sûrement mis à jour. (...) Je crois qu'une base très importante pour la formulation des PIGCC est la communication nationale* » [MADS]. L'UNGRD commente le niveau d'information d'IDEAM : « *Mais quand on va sur le territoire, l'information de scénario de CC devient très générale* » [UNGRD].

D'autres difficultés ont été identifiées pour la préparation du document : « *Pour la contribution de la Colombie à l'adaptation, il y a quelques lignes de travail générales, le PNACC n'a ni objectifs ni indicateurs* » [USAID]. De plus, l'identification des mesures à promouvoir dans le cadre du PIGCC représente un défi car les secteurs ne veulent par prioriser des mesures dont la mise en œuvre dépend d'autres secteurs [USAID].

Au niveau territorial, beaucoup de départements n'ont pas formulé leur PIGCC : « *pour la plupart d'entre eux ce n'est pas par manque de volonté mais par manque, dans certains cas de ressources »* [MADS].

Le bilan d'un acteur de la coopération internationale sur l'appropriation de la thématique est le suivant : « *Eh bien, je ne vois pas beaucoup de proactivité de la part des ministères pour qu'ils disent en interne : avec ce que nous avons, nous pouvons obtenir des résultats du CC. Le seul exemple est celui du ministère des mines et énergie* » [USAID].

D'autre part, il y a un manque de communication entre les PIGCC sectoriels et territoriaux : « *Au niveau national, ils ne savent pas ce qui se passe dans les territoires sur les questions de CC. Ils savent qu'il y a des plans territoriaux, mais ils ne les connaissent pas* ». Et de la même manière : « *le territoire n'avait aucune idée qu'il y avait des plans sectoriels nationaux ou qu'ils travaillaient sur des choses comme ça* » [USAID].

Obstacles pour la mise en œuvre des PIGCC

Les obstacles identifiés pour la mise en œuvre des PIGCC sont de différents types. L'absence de budgets gouvernementaux prévus pour la mise en œuvre est l'une des principales limites identifiées. Le MADS commente : « *depuis que la formulation des plans commence un peu, nous avons orienté les territoires et les secteurs sur l'identification des différentes sources pour la mise en œuvre d'actions. Et je pense que parallèlement à toute cette planification, il y a quelque chose qui s'est développé, qui manque encore beaucoup, mais ce sont des instruments spécifiques qui peuvent vous aider à financer à la fois des actions d'adaptation et d'atténuation* » [MADS]. En effet, la personne interrogée de l'USAID conclut : « *Il y a des efforts, mais au niveau national, ils ne leur donnent pas non plus la priorité* » [USAID].

Les représentants de l'IDEAM commentent la répartition des budgets du nouveau gouvernement : « *réduction budgétaire des questions environnementales entre 45 et 55%. (....) la ligne politique de réduction budgétaire séquentielle est également éloquente* » [IDEAM]. Les représentants du DNP admettent : « *depuis que le DNP, qui est chargée de donner ces orientations budgétaires avec le ministère des finances, il n'y a pas eu d'indication précise ou exclusive qu'un pourcentage du budget y soit consacré. C'est une question de liberté de décision pour chaque ministère* ». L'analyse des membres de la FAO du PIGCC du secteur agricole va dans le même sens : « *Je crois que beaucoup des actions qui sont dans le plan d'action dépendent du financement. Et c'est un secteur dans lequel ils ont réduit les ressources du budget général de la Nation. Il est donc très difficile de gérer le CC avec une portée un peu plus holistique, en raison du niveau d'ambition très limité des budgets* » [FAO].

Face à ces défis, au niveau sectoriel, un plan d'action est en cours d'élaboration : « *les acteurs du secteur agricole ont été appelés à analyser le potentiel réel de mise en œuvre des actions qui seraient menées en fonction des ressources non seulement du MADR mais qui peuvent être apportées par des particuliers, des coopérants et des organisations* » [FAO].

Cette limitation de l'accès aux budgets publics est perçue de façon plus importante au niveau territorial : « *la question du financement est toujours discutée au niveau national. C'est toujours le DNP, le MADS et les autres ministères qui s'en occupent. Mais une municipalité, un département, un particulier n'est jamais au courant de rien* » [USAID]. En théorie, le financement des PIGCC territoriaux se fait à travers des projets d'investissement formulés par les collectivités territoriales qui doivent intégrer des composantes de CC [DNP-JP-G]. Ceci constitue une autre limitation : « *En Colombie, il existe encore des écarts entre les capacités techniques des maires et des gouverneurs et celles des entreprises autonomes. Ensuite, il y a certaines questions de permanence du personnel technique qui travaille dans ces sociétés ou dans ces entités. Beaucoup sont des prestataires de service à court terme, 3 mois, 4 mois. Ils développent un produit et s'en vont. (...) Donc dans les petites municipalités de catégorie 6, où le secrétaire à la planification fait tout, c'est à lui de s'occuper du camion benne de la municipalité, vacciner le chien… c'est très difficile* » [IDEAM]. En ce sens, « *le défi est de comprendre quels sont les nouveaux outils et engagements à différentes échelles, internationale, nationale, régionale, locale et comment connecter et générer ce que nous avons appelé cette cohérence verticale* » [IDEAM].

En ce qui concerne le plan de Carthagène, le financement est passé par la coopération internationale : « *il y a seulement un an, ils présentaient des progrès, il y a des projets en cours et c'est parce que la coopération continue aujourd'hui. S'il n'y a pas de coopération, ce genre de chose, au niveau territorial, c'est très difficile* » [USAID].

Le personnel du comité de gestion financière du CICC conclut : « *Ce que nous disons, c'est que le financement climatique doit être intégré dans les décisions d'investissement* » [DNP-Edgar]. Par exemple, des instruments de mobilisation des ressources sont mentionnés ; la taxe carbone dont l'objectif est de

financer les actions d'adaptation. Il existe une allocation spécifique pour cette taxe carbone à ces fins et le Fonds Colombia Sostenible [DNP-Edgar].

D'autre part, le manque de capacités techniques au niveau des acteurs sectoriels est reconnu : « *Je crois qu'il n'a pas été facile pour les secteurs de comprendre pourquoi la question de l'adaptation doit être incluse, bien que de plus en plus, quand il y a un phénomène La Niña, il y a un phénomène El Niño, ils commencent à comprendre un peu plus la relation avec le développement de leur secteur* » [MADS]. Mais le manque de ressources est aussi interprété comme une excuse pour ne pas avancer dans la transversalisation de la question: « *C'est toujours la même rhétorique : il n'y a pas d'argent. Mais c'est comme une réponse automatique de tous parce que, en soi, on ne connaissait pas les besoin d'adaptation pour chaque secteur* » [USAID]. Comme l'expliquent les employés du DNP : « *C'est la responsabilité de chaque secteur. Cela reflète donc un peu la priorité politique que la question a dans chaque ministère* » [DNP-JP-G].

Les acteurs s'interrogent également sur la pertinence de la stratégie qui a été adoptée : « *Ils voulaient donc remplir tout le monde de plans* » [USAID]. Le représentant de l'UNGRD ajoute : « *l'accent est mis sur le fait que le plan du CC affectera toutes les activités, tous les processus, toutes les dynamiques. Puis les plans de CC sont devenus des plans supra-développementaux. (...) Je pense donc qu'il est en concurrence avec un plan de développement, alors que ce n'était pas son but* » [UNGRD]. Cette difficulté se reflète surtout au niveau municipal : « *La municipalité aura toujours la difficulté de s'occuper de son plan de développement, de son POT et de son plan d'adaptation, car tous les plans incluent tous les enjeux. Malheureusement, une vérité est que les plans d'adaptation des territoires ne s'articulent ni avec les POT, ni avec les plans de développement. Les POT municipaux sont plus importants que les plans de CC. Les POT ont une durée de 12 ans, les plans de la CC ont une durée de 4 ans, donc les POT sont censés être plus robustes, plus importants* » [UNGRD]. Un représentant du DNP résume : « *En Colombie, nous sommes habitués au plan de gestion de bassin, au plan de régulation des eaux, au plan de micro-bassin, au plan d'aménagement du territoire... en bref. Beaucoup de plans et au niveau du territoire, c'est confus. La politique de la CC propose donc une politique nationale de CC et des politiques ministérielles de CC où ces instruments ou ces processus sur le territoire sont articulés. Les plans départementaux de CC sont des exercices assez complexes, mais ils sont nécessaires parce que ce que j'ai vu, c'est qu'ils tentent de réviser tous les instruments de planification de développement rural et environnemental. C'est encore, je crois, en théorie. Nous continuons, toujours avec des plans et des plans et des plans... alors ce n'est pas facile. Et puisque le CC est encore vu dans un scénario très lointain... évidemment, un département, ses paris sur 3 ans, tente de voir ce qui est le plus visible, malheureusement parfois plus du point de vue politique que technique.... alors c'est un défi* » [DNP-Gab].

L'ampleur du PIGCC remet également en question la faisabilité de leur financement : « *dans les réunions, c'était impressionnant de voir tout ce qui était inclus dans les plans, mais au niveau du budget, ils parlaient de milliards ; alors, je pense que personne ne va le mettre en œuvre* » UNGRD].

Les acteurs de la DNP expliquent : « *La loi ce qu'elle dit, c'est : prenez tous ces plans,il y en a beaucoup, et incluez-les dans votre vision de planification et dans votre vision du développement. Mais ça ne fait que commencer. La loi a été adoptée il y a 20 jours... puis ce que vous comprenez, c'est qu'il faut lui donner un poids beaucoup plus important, pour qu'il ne s'agisse pas d'un document comme les autres, mais d'un des documents stratégiques pour tout le territoire* » [DNP-JP-G].

iNDC,

Dans le cadre de la COP 21, la Colombie a fixé des objectifs au niveau national. Il s'agit notamment d'une réduction des émissions de 20 % pour la composante atténuation. Pour l'adaptation, 100% du pays (tous les départements) doit être doté de PIGCC. Le reste des objectifs d'adaptation « *doit s'inscrire dans le cadre des PIGCC formulés par les secteurs et territoires* » [DNP-Astrid]. Il est également mentionné que les engagements du NDC sont des objectifs politiques du CC [DNP-Astrid]. En ce sens, « *l'élaboration des politiques est aussi l'un des mécanismes du pays pour créer un environnement propice au respect des engagements de l'Accord de Paris* » [FAO].

Au niveau du secteur agricole, des engagements sont définis, parmi lesquels les membres du MADR mentionnent : « *des mesures d'adaptation dans 10 systèmes de production et 1 million de producteurs recevant de l'information agroclimatique* » ; aussi « *l'installation de tables agroclimatiques* » [MADR]. Pour les objectifs d'atténuation, « *Nous avons alloué et estimé (mal estimé) 54 millions de tonnes qui, en 2010, avaient des émissions contribuant à l'effet de serre. Et maintenant, le pari est d'avoir 51 millions sur ce qui aurait dû être émis d'ici 2030* » [MADR]. La conclusion est : « *Tout cela dépend de l'allocation des ressources pour que nous puissions réellement mettre en œuvre toutes les mesures* » [MADR]. Comme indiqué plus haut, l'objectif est fixé à 2030.

Sur le processus d'identification des objectifs d'atténuation par secteur, un consultant d'USAID commente : « *le gouvernement à présenter à Paris la contribution, un travail interne a été fait que chaque ministère, chaque secteur a mis un pourcentage de réduction des émissions en fonction de ce que nous avions engagé là-bas. Et c'était un travail super dur parce que tout le monde disait : Je peux faire tant de choses, mais ce "tant de choses" était super petit* » [USAID].

Au niveau de la mise en œuvre et de l'atteinte des objectifs, les membres du MADR mentionnent : « *Les tables agroclimatiques sont un exemple de mise en œuvre du NDC, tout ce que vous [CIAT] avez fait au Cauca, ce que le PNUD a fait dans la Mojana, ce qui a été fait à Nariño, tout ce que la FAO a fait sur la côte caraïbe, toutes les questions liées à la résilience et toutes les questions liées aux écosystèmes qui sont traitées dans le projet sur les liens biocaraïbes. Cela fait déjà partie de la mise en œuvre* » [MADR].

Troisième communication d'IDEAM

Les membres de l'IDEAM en charge de l'élaboration du document commentent : « *Dans la troisième communication, il y a des chapitres sur la vulnérabilité, qui est le chapitre 4 et le cinquième sur l'adaptation. Ils sont très détaillés, fournissant des informations sur les différentes dimensions, la biodiversité, la sécurité alimentaire, la santé, l'habitat humain, les ressources humaines, les ressources en eau, les infrastructures. Et pour chaque municipalité, des informations ont été fournies. Ainsi, tant les territoires que les secteurs qui veulent utiliser l'information peuvent le faire* » [IDEAM]. En effet, l'une des contributions majeures de cette troisième communication est l'échelle de l'information. Une autre contribution du document qui constitue un jalon pour la FAO est « *la mise à jour des scénarios CC également devant les nouveaux scénarios du GIEC* » [FAO].

Cependant, les membres de l'IDEAM doutent des capacités au niveau territorial pour que l'information de la troisième communication « *devienne un outil à la prise de décision* » [IDEAM].

D'autre part, « *un important inventaire des mesures et des options en matière d'adaptation a également été dressé au niveau municipal. Et comme pour dire : regardez ce que vous, territoires et municipalités, avez avancé en terme d'adaptation* » [IDEAM].

Le défi qu'identifient les membres de l'IDEAM, cependant, est « *comment pouvez-vous m'assurer que ce que vous présentez comme adaptation est l'adaptation ? C'est le point le plus important* » [IDEAM].

Guide d'adaptation basé sur l'écosystème

Le Guide a été publié par MADS avec le soutien de The Nature Conservancy (TNC), GIZ, WWF et USAID en 2018. Un membre de l'UNGRD explique que le guide « *répond à l'une des 4 ou 5 lignes d'action de la politique. L'un des axes d'action est l'adaptation fondée sur les écosystèmes, c'est-à-dire le maintien des services écosystémiques* » [UNGRD].

Fonds Colombia Sostenible

Le fonds est administré par la BID et est le résultat d'un travail coordonné entre le DNP, les ministères de l'environnement, de l'agriculture, des finances, le Haut Conseil du post-conflit et l'Agence présidentielle pour la coopération internationale. Ce fonds est identifié par les membres du comité de gestion financière du CICC comme l'un des canaux dont : « *on s'attend à ce que les ressources soient mobilisées* » [DNP-Edgar]. L'intérêt de cet instrument est, selon une personne interrogée, que « *le Fonds Colombia Sostenible le Fonds pour la Colombie en faveur de la paix fournissent des ressources de coopération internationale pour financer des accords post-conflit qui ont des composantes environnementales très fortes qui font ou limitent le fait que les investissements du pays ne sont pas tous déconnectés des objectifs en termes de paix et d'environnement* » [DNP-JP-G].

Enfin, le **troisième sous-réseau** (vert) regroupe les instruments qui ne visent pas directement les objectifs de CC mais auxquels ils sont liés. C'est le cas du document du CONPES sur la croissance verte, de la loi SNIA et des accords de paix.

Document du CONPES - Croissance verte

Ce document d'orientation politique a été publié à la fin du PND 2014-2018. Cependant, il a été pris en compte dans le PIGCC du secteur agricole pour faciliter l'articulation [MADR]. Certains aspects du document sont considérés comme pertinents par rapport à la gestion du CC : « *il y a des questions très importantes qui sont associées à la productivité des sols, à la productivité de l'eau et évidemment à l'importance du secteur agricole dans la définition des mesures d'adaptation et d'atténuation pour le CC* » [DNP-Gab].

Loi sur le Système National d'Innovation Agricole (SNIA)

Les acteurs interrogés considèrent que la loi SNIA constitue une opportunité pour transversaliser le CC dans les questions agricoles [MADR, DNP]. Un membre du MADS résume : « *beaucoup de ces articles sont en cours de réglementation. Et c'est une grande opportunité pour les deux instruments de s'articuler* » [MADS].

Accords de paix/droit des frontières agricoles/politique durable en matière d'élevage

Cet effort d'articulation des instruments s'applique aussi aux instruments de politiques non climatiques. Par exemple, les personnes interrogées ont mentionné les possibilités d'articulation avec la loi sur les frontières agricoles puisqu'elle « *définit et sépare les aspects de la déforestation jusqu'où vont les frontières agricoles, ce qui clarifie également pour le secteur la question territoriale sur la façon dont nous allons mettre en œuvre ceci dans un contexte post-conflit* » [DNP-JP-G].

La loi sur le développement durable de l'élevage a également été mentionnée, avec laquelle les instruments du CC devraient être articulés selon les acteurs [MADS- MADR].

C'est également le cas des accords de paix : « *les agendas ont commencé à se rejoindre via les ODS. Et ces engagements, ce qui est intéressant, c'est qu'ils se veulent intersectoriels. (...) disons que c'est une forme très conceptuelle qui était là pour le moment. Que tout dépend du territoire à la fin pour que ces 3 composantes puissent être liées entre elles* » [DNP-JP-G]. Une personne interrogée de l'USAID commente : « *Il y a quelques lignes directrices dans le plan de développement national, mais il n'y a pas de ligne de travail claire* » [USAID]. Le MADS commente : « *surtout en matière d'atténuation avec la question de la déforestation. Mais sur le plan de l'adaptation, nous arrivons dans des territoires où le gouvernement n'avait pas accès depuis des années. Avec beaucoup d'acteurs qui vivent sur le territoire, qui vivent des services écosystémiques. Et à partir du gouvernement nous pouvons faciliter qu'il y ait des alternatives économiques, productives pour ces territoires mais que ce qui commence à se réaliser c'est d'avoir un cadre pour ne pas augmenter la vulnérabilité dans le territoire* » [MADS]. Cette articulation peut se faire à travers un instrument, le PDET : « *dans le cadre de cela, il existe des plans spécifiques pour les thèmes des accords de paix. Et ce que nous avons fait, c'est travailler avec les agences et les organismes en charge de la question pour générer de l'information comme intrants pour les plans qui sont en cours d'élaboration dans les territoires ont certains critères de la CC* » [MADS]. L'acteur de l'UPRA voit le potentiel de cette articulation : « *C'est un co-bénéfice de la mise en œuvre des options d'adaptation et d'atténuation pour la paix. Il est possible que nous n'ayons pas les moyens de le mesurer à l'heure actuelle, mais je pense qu'il va très bien ensemble* » [UPRA].

Cependant, l'articulation présente des défis : « *le DNP a publié un CONPES de PSA (paiement pour services environnementaux) et pour ce CONPES ils ont donné la priorité aux territoires les plus touchés. Et cette priorisation dans les territoires a été présentée au ministère du Logement afin que nous puissions également prioriser les régions vulnérables du pays. Et ils ne voulaient pas l'utiliser. Et c'est là que tout d'un coup les choses ne marchent pas. Au niveau politique, les ministères disent : Si nous voulons travailler... Mais ensuite, ils disent qu'ils ont d'autres priorités internes au niveau du territoire. (...) Ils ont en interne une priorisation de l'installation des égouts et de l'aqueduc ailleurs dans des zones qui ne sont pas dans la zone de conflit armé* » [USAID]. Un autre acteur confirme la difficulté d'articuler ces enjeux : « *c'est que vous arrivez aux territoires qui ont beaucoup de processus de transformation territoriale, entre ceux-ci le CC, et il est placé à la fin de la liste. Parler de CC dans une communauté où ils n'ont rien à manger où ils n'ont pas les moyens d'apporter les produits sur leur territoire ou ils n'ont pas de maison où ils ont des processus de déforestation où il n'y a pas d'emploi. Le CC n'a rien à faire en priorité. C'est à la fin de la liste. Bien qu'il exacerbe le reste* » [IDEAM].

Analyse de la base MRV de l'investissement en actions liées à CC

Grâce aux bases de données des années 2016 et 2017 de MRV partagées par les membres du Comité financier, il est possible d'analyser les flux financiers en CC tant en termes de montant de financement que de nombre d'actions mises en œuvre.

Par exemple, en cumulant les investissements de 2016 et 2017, les montants des investissements étaient plus importants pour les budgets nationaux (308 000 000 USD) que pour les budgets des redevances (Regalias) (272 000 000 USD) ou les budgets internationaux (136 000 000 USD).

D'autre part, en mélangeant les sources de financement (investissements internationaux, budget départemental et municipal-Regalías et budget national), les investissements de 2017 sont plus importants que ceux de 2016 (en montant des investissements et en nombre d'actions) et que si en 2016 le montant des investissements était plus important dans les actions liées à l'atténuation en 2017 le montant des investissements est plus concentré dans les actions liées à l'adaptation et les actions transversales (atténuation et adaptation) (voir Illustration 10 et Illustration 11).

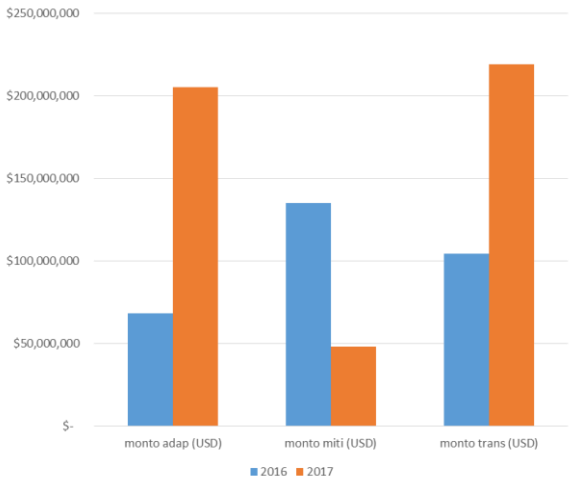

Illustration 10:
Montant (en USD) des investissements dans l'adaptation, l'atténuation et les mesures transversales pour les années 2016 et 2017 en Colombie

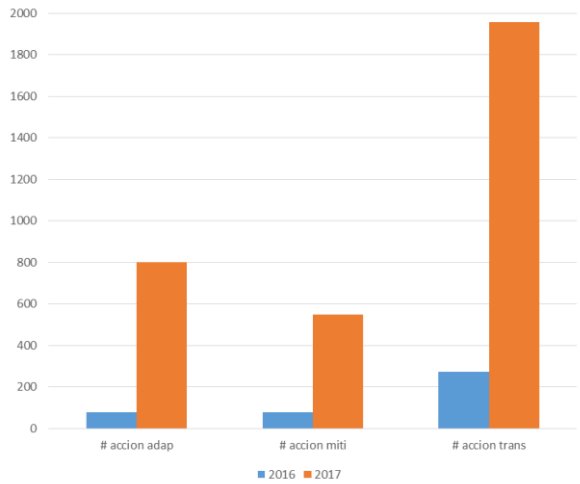

Illustration 11:
Nombre d'actions d'adaptation, d'atténuation et transversales pour 2016 et 2017 en Colombie

En analysant les flux d'investissement par secteur, les résultats montrent que le secteur qui reçoit le plus d'investissements est le secteur de l'environnement, suivi du secteur de l'énergie et en troisième position du secteur agricole (voir Illustration 12).

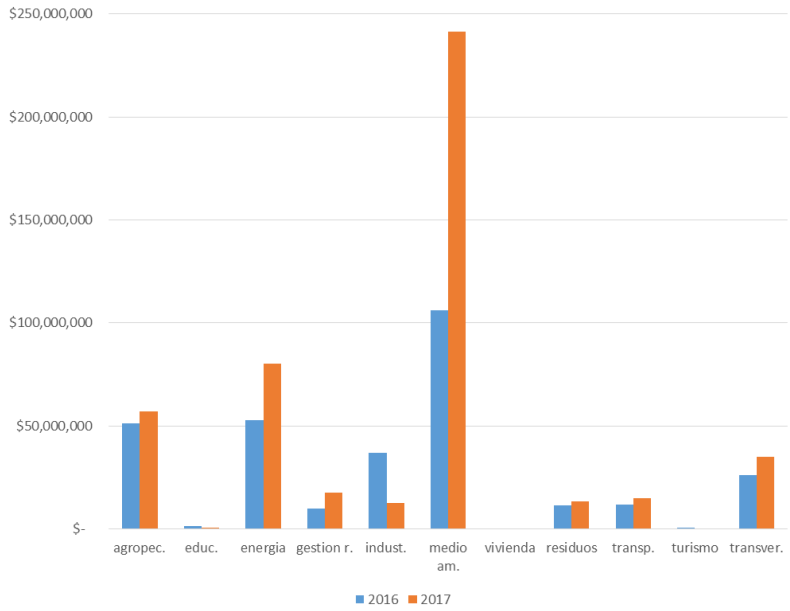

Illustration 12: Montant (en USD) des investissements par secteur pour les années 2016 et 2017 en Colombie

Enfin, une analyse département par département identifie les zones géographiques qui investissent le plus dans les questions de CC (Illustration 13 et Illustration 14). Les départements de Bolívar, Antioquia, Córdoba et Guajira ont reçu le plus d'investissements en 2016, tandis que les départements de Guajira, Magdalena, Vichada et Meta ont été les plus investis en 2017.

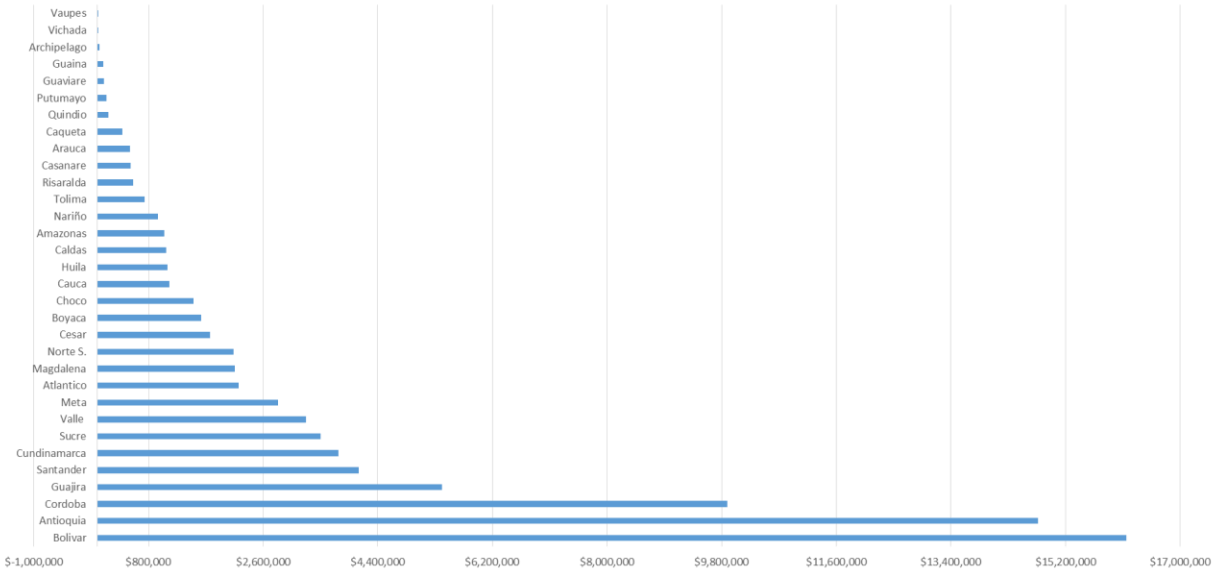

Illustration 13: Montant (en USD) des investissements par département en 2016 en Colombie

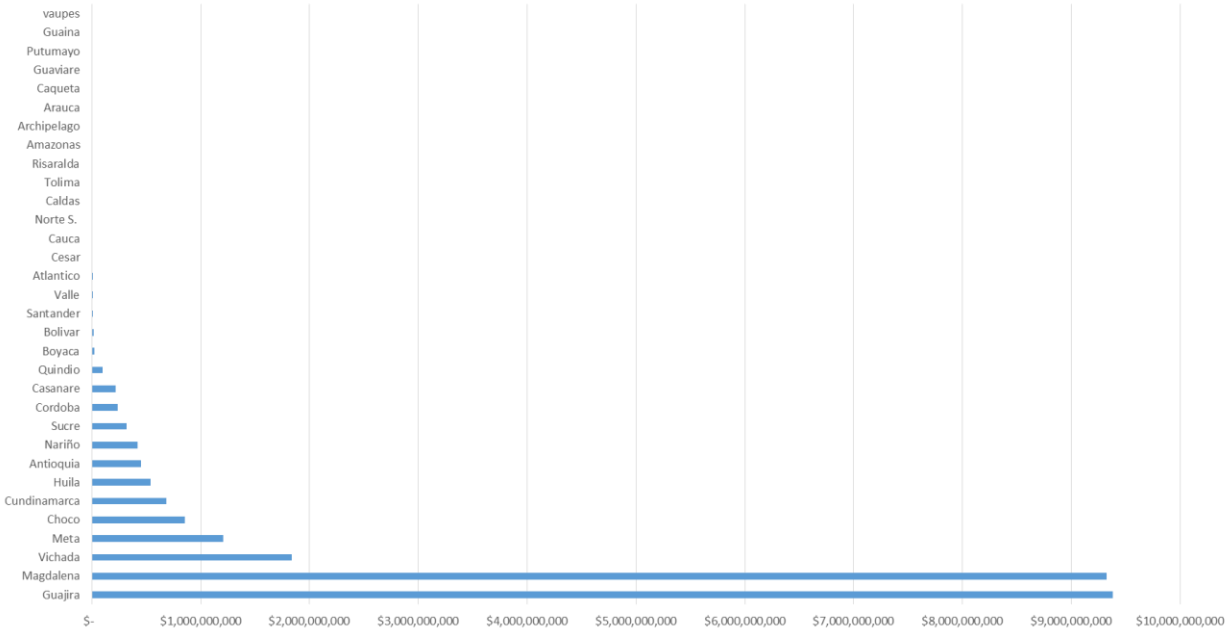

Illustration 14: Montant (en USD) des investissements par département en 2017 en Colombie

Il convient de noter que les membres du Comité financier ont fait part de leur difficulté à suivre tous les investissements dans le pays, et que ces résultats constituent donc une première approximation des niveaux d'investissement dans le pays. D'autre part, les actions rapportées dans les bases de données correspondent à des actions qui, intentionnellement ou non, indiquent la gestion du CC.

Synthèse sur la cartographie des politiques

Cette cartographie des politiques révèle une diversité d'instruments normatifs et d'instruments économiques directement et indirectement liés à la gestion du CC. Dans les documents il est clair l'effort d'articulation entre les nouveaux instruments élaborés. Comme il s'agit d'un processus récent, aucun niveau élevé de mise en œuvre ou de territorialisation de ces instruments n'a été observé jusqu'à présent. Le calendrier de cette étude (entre deux mandats présidentiels) crée également des incertitudes quant à la priorité qui sera accordée à la mise en œuvre de ces instruments.

D'autre part, les personnes interrogées ont identifié des obstacles à l'élaboration et à la mise en œuvre des instruments, ce qui pourrait avoir un effet sur la mise en œuvre.

Trois ensembles d'instruments ont été regroupés. Un premier groupe d'instruments axé sur l'atténuation et la gestion du risque, caractéristique de la première approche adoptée par le gouvernement. Le MADS pilote les stratégies ENREDD+ et ECDBC avec un appui de la coopération internationale (USAID). D'autre part l'UNGRD coordonne la politique nationale de gestion du risque et le Fonds d'adaptation (pour reconstruire les dégâts causés par la Niña) qui n'est donc pas utilisé pour des actions d'adaptation. Des instruments comme le CONPES 3700 identifient le besoin d'articuler les instruments d'atténuation et d'adaptation.

Le deuxième sous-ensemble du réseau est justement des instruments qui se caractérisent pour les transversalités des thématiques d'adaptation et atténuation. C'est le cas du SISCLIMA, outil d'articulation des questions liées au CC avec des instances au niveau national (en charge des secteurs) et au niveau territorial. Leur articulation est plus théorique que réelle. Cette instance, que pilote le DNP et le MADS remet en cause le pouvoir de l'UNGRD. Dans ce cadre est lancée la PNCC qui ordonne (en lien avec le NDC) la création de PIGCC au niveau sectoriel et territorial. Pour le secteur agricole, le PIGCC constitue le troisième instrument crées ; le plan d'atténuation, d'adaptation et le PIGCC intégral. La FAO appui le volet adaptation de ce plan. Au niveau territorial, des plans a différentes échelles coexistent (régional, départemental, municipal, écosystème). Certains intègrent la question de l'adaptation et de l'atténuation, d'autres seulement l'aspect d'adaptation. Le DNP coordonne les secteurs, le MADS le niveau territorial. Les personnes interrogées témoignent d'un problème d'articulation entre ces deux niveaux, et d'un niveau de qualité hétérogène des plans. Le niveau territorial est moins avancé que le niveau sectoriel. Les plans sectoriels sont peu intégrés avec les politiques sectorielles. Pour la mise en œuvre, les défis sont d'ordre financier (plans ambitieux), de capacité technique (et roulement du personnel) et de manque d'appropriation de la thématique par les acteurs locaux. Un instrument comme le Fonds Colombia Sostenible crée par la coopération internationale (BID) est identifié comme un outil pour la mise en œuvre de ces plans.

Le troisième groupe intègre des instruments pas directement liés au CC. Ce sont des instruments élaborés récemment, ce qui facilite l'intégration de thématique du CC (Accords de paix, loi d'assistance technique, document CONPES de croissance verte)

L'analyse des investissements pour le CC de 2016-2017 montrent des investissements en augmentation orientés vers l'atténuation (2016) puis vers adaptation ou actions transversales (2017). Ceci est conforme aux résultats et aux tendances au niveau international (vers des questions transversales d'adaptation et d'atténuation). C'est le secteur environnement qui bénéficie de plus d'investissement ; secteur qui est leader de la thématique dans le pays. Enfin, en ce qui concerne les questions de distribution sur le territoire, les investissements semblent être les mêmes : certains ministères reçoivent peu (ou pas du tout) d'investissements et d'autres ministères en reçoivent beaucoup.

2.2. Leçons tirées et discussions des cartographies

Dans cette section, seront présentés les leçons tirés et discussions en lien avec la cartographie des acteurs, puis pour la cartographie des politiques. Finalement, dans une dernière sous-section, une synthèse de ces réflexions sera exposée.

Leçons et discussions sur la cartographie des acteurs

Dans cette partie, sera discutée la cartographie des acteurs à partir des cadres analytiques présentés dans la section méthodologie. Ainsi, la cartographie d'acteurs sera discutée depuis une perspective d'analyse de réseaux sociaux, d'analyse historique, centrée sur les policy brokers, de coalition d'acteurs et d'interface et jeux de pouvoirs.

Perspective d'analyse de réseaux sociaux

Les réseaux se composent d'ensembles de relations et d'échanges directs et indirects (entre personnes, organisations) qui transcendent les domaines institutionnels et unissent divers domaines ou interfaces (Long, 2001). Les réseaux sont caractérisés par les flux, le contenu, l'amplitude, la densité et la multiplicité (Long, 2001). Flanagan et al., (2011) parlent, pour leur part, de sous-systèmes ou de réseaux de politiques qu'ils définissent comme un ensemble d'acteurs et d'institutions étatiques et non étatiques, nationaux et internationaux qui définissent des politiques axées sur un domaine temporel particulier. L'analyse du réseau de CC en Colombie permet d'identifier divers acteurs en termes d'institutionnalité, de responsabilités et de pouvoir (Bainbridge et al., 2011). Son hétérogénéité réside dans son caractère institutionnel (ou domaine politique Bainbridge et al., 2011) ; avec des acteurs gouvernementaux au niveau national de différents ministères (MADS, MADR, ministère des finances…), agence gouvernementale (IDEAM), entité de planification (DNP, UPRA) et au niveau local (CAR, département, mairie) ; avec des acteurs privés (gremios) ; avec des acteurs non gouvernementaux au niveau international (FAO, USAID, CIAT). Ces acteurs ont également des responsabilités différentes, MADS et DNP coordonnent les actions pour l'institutionnalisation de la gestion des CC, IDEAM fournit des informations pour nourrir les plans, les lois et les politiques, les secteurs (dont le MADR) sont en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans avec le soutien technique des acteurs internationaux sous forme de consultance. Ces responsabilités impliquent l'émergence de positions de pouvoir entre ces acteurs, comme c'est le cas de MADS et DNP, sur la question du CC. Ces acteurs sont rassemblés et interagissent autour d'un objectif (Agrawal et Perrin, 2008, Newman et Dale, 2007) qui est l'intégration du CC dans la politique du pays. Ces interactions prennent la forme de réunions, de tables de travail, de revues de documents, d'ateliers, etc., au cours desquels les informations, les progrès, les tâches sont partagés...

Parmi ces acteurs, le DNP, acteur clé dans la définition de l'agenda du CC, est décrit comme étant largement peuplé d'économistes, souvent titulaires d'un doctorat et souvent agréés par des universités américaines ou européennes, et est directement placé sous la présidence. Ses membres n'hésitent pas à se présenter comme l'élite de l'administration colombienne et donc comme légitime pour traiter des questions complexes comme celle de la gestion du CC (Grajales non publié).

Perspective d'analyse historique

Il est intéressant d'adopter une perspective historique pour considérer l'évolution de ces acteurs qui font partie du réseau. Par exemple, la personne du bureau de planification et prospective du MADR a longtemps travaillé au sein du DNP ; un ancien consultant d'USAID travaille actuellement à l'UPRA, un membre du DNP travaille actuellement au CIAT, la personne de l'UNGRD a occupé un poste de nombreuses années

au MADS, le directeur de la direction du développement rural durable du DNP a travaillé au CIAT... Ainsi les acteurs de ce réseau ont fait partie de plusieurs ministères ou ont une expérience avec des institutions internationales qui assure une homogénéité dans l'hétérogénéité du réseau. De même, la stratégie d'USAID de placer des consultants au sein des ministères gomme les différences entre les acteurs du réseau : « *nous étions dans l'équipe 9 personnes, un consultant par ministère ou vice-ministère, dans les mines il y en avait 2, dans l'agriculture il y en avait 1, dans le DNP il y en avait un initialement. (...) au début, nous étions là à 100% et nous travaillions directement au ministère. Nous étions une personne de plus du ministère* » [USAID]. La proximité qui existe entre les acteurs de ce réseau pourrait influencer les normes sociales et la création de « cartes mentales » globales (ou « worldview » ou matrice cognitive) qui déterminent les pratiques et comportements (Surel, 1998).

Perspective d'analyse centrée sur les policy broker

La structure de ce réseau nous invite à réfléchir, dans ce contexte, aux acteurs qui produisent et diffusent ces matrices cognitives. Ces acteurs appelés « policy boker » (De Maillard et Hassenteufel, 2013 ; Surel, 1998) ou « courtiers de l'international » (Delazay, 2014) ou « courtier en développement » (Bierschenk et al., 2000 ; Mosse 2005) sont décrits comme des hommes de réseaux ayant la capacité de faire le lien entre un sous-système et un autre, de favoriser l'intégration entre sous-systèmes des politiques publiques (Surel, 1998) ou de se placer dans des interstices où les normes ne sont pas homogènes, voire sont contradictoires, comme c'est le cas de la question de la gestion du CC (Bierschenk et al., 2000). Selon De Maillard et Hassenteufel (2013), ces agents de transfert peuvent être des acteurs nationaux (administratifs et politiques) ou internationaux (agents et experts des institutions internationales) et transnationaux (ONG, think tanks, consultants, fondations faisant partie de réseaux mondialisés). Dans le cas de la Colombie, la description de ces acteurs correspond à ces consultants d'organisations internationales qui soutiennent (techniquement et financièrement) les ministères et autres entités gouvernementales dans l'élaboration d'instruments politiques en matière de CC. Ils façonnent la matrice cognitive autour de la façon dont la CC devrait être abordée en Colombie. Delazay (2014) parle, quant à lui, de « les luttes hégémoniques pour l'imposition de savoirs et de modèles de gouvernement légitimes ». Du fait de leur double appartenance nationale (Colombiens ayant travaillé dans des ministères et/ou en Colombie) et internationale (consultants d'institutions internationales), elle joue un rôle clé dans la diffusion d'une approche et de normes modèles sur le CC (De Maillard et Hassenteufel, 2013). Ainsi, le bénéfice de cet acteur est d'obtenir une rétribution pour son rôle dans la transmission de l'information (Bierschenk et al., 2000), dans notre cas pour la gestion du CC. La traduction et la réinterprétation de ces modèles seront examinées plus en détail dans la prochaine section.

Perspective d'analyse de coalition d'acteurs

Cette configuration d'acteurs crée, d'autre part, des coalitions d'acteurs, leur analyse permettant de comprendre les changements de politiques mais aussi les problèmes liés aux conflits d'objectifs, aux disputes techniques à différents niveaux du gouvernement (Sabatier et Weible, 2007). Le premier principe de ce cadre (ACF) reconnaît les influences externes sur le processus d'élaboration des politiques. En Colombie, ces influences externes viennent directement, comme dans le cas de ces consultants en coopération internationale (FAO, USAID, CIAT, etc.) qui travaillent directement avec les ministères pour l'élaboration d'un produit ou la mise en œuvre d'un projet, mais aussi moins directement à travers des engagements sur des questions de CC (COP, Kyoto, etc.). Enfin, les effets de la Niña 2010-2011 ont également joué un rôle dans l'inscription du CC à l'agenda politique. En ce sens, la plupart des efforts déployés en Colombie se sont d'abord concentrés sur les mesures d'atténuation (en raison de cette influence extérieure) plutôt que sur l'adaptation. L'apparition de La Niña a poussé vers une approche plus adaptative dans un second temps.

Le deuxième principe de l'ACF stipule que les membres de coalitions différentes perçoivent la même information de différentes façons (Sabatier et Weible, 2007). En Colombie, c'est le cas de l'UNGRD et du MADS, le premier ayant une vision de la gestion des risques et le second soutenant l'adaptation au CC. En effet, plusieurs personnes interrogées [USAID, CCAFS, DNP-Gab, FAO] voient un antagonisme entre les acteurs qui pilotent les questions de CC et les acteurs de la gestion des risques de catastrophe : « *L'unité est contre la création du SISCLIMA qu'elle considère comme une institution parallèle et comme une compétition ou comme un risque de perdre un protagoniste* » [CCAFS]. A ses débuts, le Groupe était très fort (sous sa présidence et avec de nombreuses ressources) et se concentrait davantage sur la gestion des catastrophes (post) que sur la gestion des risques (pré) [USAID]. De plus, le bilan établi par des acteurs externes a l'UNGRD sur leur travail depuis 2011 est critique [USAID, DNP-Gab]. Il existe aussi des critiques de la position prise par le MADS sur le CC : « *Le MADS, leur vision est : nous sommes plus importants que la gestion des risques. Alors ils devraient être en dessous de nous. Il y a donc comme un affrontement et ils n'ont pas réussi à s'entendre* » [USAID]. Cette désarticulation se produit, selon l'acteur de la coopération par la structure institutionnelle favorisant les silos entre les thèmes ; le problème étant que, par ailleurs, « *le territoire fonctionne davantage dans l'intégralité de toutes les composantes* » [FAO]. Ce défi n'est pas spécifique à la Colombie, selon les acteurs de la FAO. Une autre explication de la division entre l'adaptation au CC et la gestion des risques vient du niveau international : « *L'urgence des impacts des CC est plus récente. Tout d'abord, il y a eu le sujet de la gestion des risques lié aux inondations et aux éboulements, qui ont fait l'objet d'études plus approfondies. Je pense que c'est l'une des causes de cette séparation dans le monde* » [FAO]. En outre, il y a une concurrence autour des fonds, y compris le Fonds d'adaptation détenu par l'Unité jusqu'à récemment [DNP-Gab, USAID]. En ce sens, d'une part, il y a une coalition autour de MADS et d'autre part autour de l'UNGRD.

Le troisième principe de l'ACF est lié à la recherche d'alliés, par ceux qui participent à la politique, avec ceux qui partagent des convictions politiques fondamentales (noyaux) pour coordonner des actions communes (Sabatier et Weible, 2007). Dans le cas du MADS, l'un de ses alliés stratégiques est le DNP, avec lequel il coordonne la question du CC dans le pays, l'un du point de vue territorial et l'autre du point de vue sectoriel. Les unités/sous-directions de CC constituent également d'autres alliés dans cette coalition (groupe de CC du MADR, par exemple). Les agences de coopération internationale peuvent également être considérées comme des alliées en ce sens qu'elles promeuvent, aujourd'hui, d'avantage la question de l'adaptation à la CC plutôt que celle de la gestion des risques. Un membre du MADS commente à ce sujet : « *Je crois que l'adaptation du pays a commencé par la coopération internationale. La plupart des projets actuellement mis en œuvre sont des projets de coopération. (...) Et avec les différentes agences ayant une relation plus bilatérale avec les pays* » [MADS]. Pour un représentant du DNP : « *la coopération a été le déclencheur. Le facteur catalytique. Et je considère la coopération comme ce grand facilitateur de processus et de sensibilisation au sein des entités gouvernementales. Et dans ces premières étapes de l'ensemencement de tout ce capital dans ces institutions... sans la coopération, je crois que difficilement nous aurions obtenu ces résultats qui sont des preuves que le secteur agricole doit avoir pour montrer l'importance que le CC est aujourd'hui* » [DNP-Gab].

L'un des facteurs qui ont influencé ce changement de politique (d'une approche de gestion des risques à une approche d'adaptation au CC) a été l'apprentissage. En ce sens, il est important de prendre en compte les processus d'apprentissage des acteurs induits par les actions politiques passées qui peuvent influencer les choix futurs. De même, des effets d'apprentissage peuvent être observés lors de la mise en œuvre d'une même politique (pour limiter ces impacts négatifs, par exemple) (Flanagan et al., 2011). Cet apprentissage a été développé par la mise en œuvre d'actions liées à l'adaptation aux changements climatiques, qui ont été financées, principalement par la coopération internationale. Au sujet des discussions entre le gouvernement colombien et la coopération internationale, la personne interrogée du MADS comment : « *La Colombie est*

un peu plus claire sur ses besoins. Au début, lorsque nous avons commencé le thème du CC, nous ne savions pas très bien où nous allions ni quelles étaient les priorités que nous avions en tant que pays. Maintenant, c'est beaucoup plus clair. Je pense donc qu'il s'agit là d'un processus de leçons apprises et nous pouvons maintenant dire à juste titre que nous avons besoin d'un soutien pour telle ou telle chose » [MADS]. L'élaboration des différents plans a également été un processus de formation, de sensibilisation, de génération de connaissances qui permet d'affirmer que l'on parle d'avantage du CC aujourd'hui qu'il y a quelques années [MADS, UPRA, USAID]. Le Tableau 1 résume les deux coalitions en présence.

	Coalition 1	Coalition 2
Leaders des coalitions	MADS/DNP	UNGRD
Influences externes	Influence internationale : Kyoto, COP	Influence internationale- Hyogo
Vision du problème climatique	Adaptation au CC Vision préventive (construire des infrastructures résistantes aux évènements de variabilité climatiques, promouvoir des pratiques agricoles pour l'adaptabilité des cultures), associée à une vision à plus long terme (intégration de l'adaptation et CC sur un plus long terme)	Gestion du risque/ gestion de la variabilité climatique Vision réactive (reconstruction de ce qui a été détruit par la variabilité climatique) à court terme (non prise en compte des changements du climat à plus long terme)
Alliés	MADR, ministère de l'eau, logement, mines et énergies	? (isolés)

Tableau 1: Caractérisation des coalitions sur la question climatique

Perspective d'analyse des interfaces et jeux de pouvoir (approche centrée sur les acteurs) L'entrée analytique par les acteurs permet de lire les stratégies des acteurs et les contraintes de contexte, d'accéder aux pratiques et aux représentations, d'identifier les phénomènes conjoncturels et les phénomènes structurels (Olivier De Sardan, 2001). Par exemple, et entre les coalitions, on peut identifier des interfaces dans lesquelles les acteurs du réseau interagissent et dans lesquelles divers types de perceptions, discours, intérêts, valeurs, connaissances et pouvoir sont confrontés (Olivier De Sardan, 2001). Long (2003) définit une interface sociale comme un point critique d'intersection entre des mondes de vie, des champs sociaux ou des niveaux d'organisation sociale où les discontinuités sociales sont plus susceptibles d'être localisées, en fonction des différences de valeurs, d'intérêts, de connaissances et de pouvoir. Le CICC et les nœuds régionaux du CC constituent deux espaces de ce type.

En effet, le CICC est un espace de pouvoir, dirigé par le DNP et le MADS, qui rassemble les secteurs prioritaires pour intégrer la composante de CC dans leur planification. En tant qu'interface, le CICC est caractérisé comme un espace où les interactions des acteurs sont orientées autour du problème commun (Long, 2003) qu'est le CC et comment le gérer. C'est un espace où l'information technique est contrôlée ou gérée (IDEAM y produit et partage l'information technique sous la direction du MADS/DNP), où la question financière est gérée (l'équipe du comité de gestion financière du CICC qui fait partie du DNP), où

les secteurs sont formés sur les questions climatiques et où les tâches sont attribuées (consigne donnée aux secteurs et territoires d'élaborer leur PIGCC). Les réactions de ceux qui participent à ces interfaces illustrent leurs visions, leurs intérêts, leurs perceptions du sujet. Par exemple, l'argument du manque de ressources pour élaborer le PIGCC constitue une forme de résistance passive (ou d'acteur passif) illustrant le manque d'intérêt pour le sujet (Olivier De Sardan, 1995 ; Grimble et Wellard, 1997) (versus le ministère des mines et de l'énergie qui a consacré un budget interne pour l'élaboration du document). Cet argument constitue également un moyen d'accéder à des ressources supplémentaires. Ainsi, une personne interrogée de l'UPRA commente : « *Je crois qu'il y a des ressources mais je crois aussi que les engagements nationaux sur le CC et particulièrement en matière d'atténuation étaient liés à ce que nous menions des actions si nous recevions de l'aide de la coopération. Nous n'avons donc pas eu à nous inquiéter parce que nous nous sommes dit : Eh bien, nous le faisons si nous obtenons des ressources »* [UPRA]. D'autre part, les secteurs n'étant pas tenus d'investir dans le CC, les acteurs ont profité de cette marge de manœuvre. Ainsi, l'analyse de l'interface permet de faire la lumière sur ces divergences d'intérêts, les négociations, etc. (Long, 2003).

A cet égard, l'importance de l'analyse des acteurs pour comprendre les processus politiques est soulignée (Grimble et Wellard, 1997 ; Olivier De Sardan, 2001). Par exemple, une personne interrogée analyse : *« un certain type de personnalité qui ne veut pas s'embêter à montrer les choses à un haut niveau... pour ne pas se charger de travail en plus. Ou d'autres qui s'en fichent parce qu'ils ont d'autres priorités... parce qu'ils ne veulent pas assumer d'autres responsabilités* » [USAID]. En effet, ces interfaces rassemblent des acteurs techniques et peu de décideurs de haut rang, ce qui limite la possibilité de porter la question de la gestion du CC à un niveau supérieur : « *si un directeur, un sous-ministre ou un ministre n'est pas au courant du problème et ne l'approuve pas... tout peut tomber. Ou bien les choses se coincent dans des barrières techniques parce que les techniciens ne veulent pas s'ajouter une charge de travail en plus »* [USAID]. En ce sens, à la question de savoir pourquoi la loi CC a mis tant de temps à être publiée, une personne interrogée répond : « *question de priorité politique* » [DNP-JP-G].

La capture du pouvoir est un autre phénomène que l'on peut observer dans ces interfaces (Olivier De Sardan, 2001). Les configurations du pouvoir sont caractérisées par Long (2003) comme des acteurs interconnectés par des relations sociales hétérogènes imprégnées de valeurs, de significations, d'autorité, de contrôle, de domination et soutenues par des modèles spécifiques de distribution et de concurrence sur les ressources. Le pouvoir découle des processus sociaux et est considéré comme quelque chose d'acquis, un produit (Long, 2003). C'est le cas du DNP qui a repris la direction du CC au MADS (maintenant en co-direction) afin d'en finir avec le monopole que le MADS avait sur le sujet [CCAFS]. Dans ce cas, on peut aussi parler du compromis (ou négociation) du MADS à partager le leadership avec DNP (Grimble et Wellard, 1997 ; Long, 2003 ; Olivier de Sardan, 2001). Ce n'est pas la première fois que l'on dit que le DNP s'est approprié un thème « à la mode » ou stratégique. Grajales (non publié) observe la même tendance avec la stratégie de politique foncière ; les membres du DNP utilisent l'argument du haut niveau de compétence que détient le DNP et de l'ampleur du problème pour se positionner. Toutefois, le MADS reste un acteur puissant en vertu de sa fonction de point focal pour la gestion de la coopération internationale avec le Ministère des Affaires étrangères à un pouvoir clé. Le MADS peut influer sur les personnes qui reçoivent (ou ne reçoivent pas) d'aide de la coopération internationale. Ce pouvoir du MADS et du DNP peut être source de tension, comme l'explique un membre de DNP : « *Parfois les coopérations se croisent et font la même chose. Alors, nous voyons, par exemple, le bio-carbone avec la banque mondiale qui est presque le miroir de ce qui a été négocié avec la coopération française pour l'Orénoque. (...) Je crois que nous avons besoin d'une carte de la coopération détaillée en ce qui concerne la portée, les forces et l'additionnalité qu'elle peut présenter, de sorte qu'au lieu de dupliquer, nous ajoutons* » [DNP-Gab]. Cette position a généré des tensions parce qu'elle est perçue comme un refus ou une critique de la coopération [DNP-Gab].

Ces négociations entre les représentants du pays et la coopération sont menées, selon les initiatives, avec MADS (iki), DNP (avec MADS pour le partenariat NDC), avec le ministère des finances (pour les questions plus programmatiques) [MADS]. Un membre de l'UNGRD s'interroge sur l'importance du rôle de la Chancellerie dans ces négociations : « *selon la loi, le point focal est toujours la Chancellerie. Il s'avère donc que la coopération rencontre la chancellerie qui définit la priorité d'investissement alors que c'est la chancellerie qui en sait le moins sur les territoires* » [UNGRD].

Cependant, ce pouvoir, ou ces relations de pouvoir, qui découlent de processus sociaux est contextuel et n'implique pas que les autres ne l'ont pas (Long, 2003). Il est donc important de distinguer les types d'acteurs des rôles d'acteurs dans l'analyse de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques (Flanagan et al., 2011). Un même type d'acteur peut jouer un rôle différent dans des contextes différents ou à des moments différents (Flanagan et al., 2011). Par exemple, si le groupe CC MADR peut jouer un rôle de premier plan dans la plateforme agroclimatique nationale en tant que coordinateur, il a du mal à avoir une voix au sein de son ministère. En effet, les tables agroclimatiques au niveau national et départemental sont reconnues comme importantes pour la gestion du CC dans le pays [UPRA, DNP-JPG, DNP-Gab] : « *en agriculture c'est la meilleure expérience* » [DNP-JPG]. La valeur de ce mécanisme est d'avoir une plus grande interaction avec le territoire, avec les gremios : « *Ce que nous voyons, c'est que l'adoption de la politique se fait dans ces instances : dans les institutions et dans les instances qui font la promotion des projets agricoles. Mais cela doit imprégner aussi bien les producteurs que les gremios et les universités. Et là, nous considérons que les tables doivent être ce centre de consultation et de dialogue pour qu'elles puissent effectivement se transcender au niveau départementale »* [DNP-Gab]. Mais d'autre part, au sein du MADR la transversalisation du CC au sein du ministère est un vrai défi MADR car le ministère est grand et l'équipe en charge du CC limitée (3 personnes dont une seule avec un contrat à durée indéterminée) [MADS]. Le planificateur de MADR admet lui-même : « *Si vous me demandez combien d'argent nous mettons dans le CC : zéro. C'est très peu en réalité. Nous sommes dans une très forte restriction budgétaire* » [MADR-Mora].

En ce sens, la notion d'agenceité (agency) est pertinente dans ce contexte. Celle-ci attribue à l'acteur individuel la capacité et la connaissance, à partir de son expérience sociale, de penser à des moyens de s'adapter ou de rechercher des marges de manœuvre en situation restreinte (limites d'information, incertitude, réglementation et autres restrictions) (Flanagan et al. 2011 ; Long, 2003). En effet, un acteur de la coopération résume : « *Parce qu'évidemment ils [les secteurs] ont des objectifs spécifiques à leur secteur. Le logement, la construction de maisons, d'égouts, d'aqueducs... mais le sujet du CC est transversal»* [USAID]. Ainsi, pour ces secteurs, la priorité est donnée à leurs objectifs comme secteurs en absence de connaissances claires sur le CC et ses effets et de comment l'intégrer dans leur planification [USAID] et en l'absence d'obligation officielle de l'intégrée (cela changera peut-être avec la publication de la loi de CC).

Selon les acteurs interrogés, le CC occupe actuellement une place dans l'agenda politique du pays. Toutefois, sa gestion transversale présente des défis. D'une part, il y a un manque d'articulation entre les ministères et les vice-ministères ; manque d'articulation qui a été renforcé par l'élaboration des PIGCC qui ne favorisent pas une vision intersectorielle [USAID]. Un autre défi mentionné [USAID, MADR] est le changement fréquent des positions implique d'une part la sensibilisation et la formation répétée de nouveaux acteurs, et d'autre part un changement fréquent dans le contenu et l'orientation des plans : « *Les secteurs ont eu beaucoup de hauts et de bas parce qu'ils dépendent des personnes qui sont en ce moment, des changements qui existent* » [USAID].

En effet, le membre de l'UNGRD commente : « *les intérêts personnels et politiques se mêlent encore au processus de planification* » [UNGRD]. Le manque d'intérêt des décideurs s'explique par les cycles de gouvernements (tous les 3 ans pour les départements) qui se confrontent aux scenarios de CC à très long

terme (2050) [DNP-Gab]. Pour un membre de l'IDEAM, il est, en ce sens, essentiel « *que les dirigeants locaux comprennent qu'il s'agit d'un coût évité, si nous voulons le voir de la manière la plus monétaire possible* » [IDEAM].

Au niveau national, une autre source d'incertitude est l'orientation du nouveau gouvernement pour la gestion du CC. Un membre du MADS commente : « *maintenant avec le changement de gouvernement c'est aussi une nouvelle vision, ce sont des gens nouveaux alors disons qu'il y a un travail important à faire* » [MADS]. Pour d'autres acteurs, la question du CC ne restera pas en tête de l'agenda politique : « le nouveau gouvernement a d'autres priorités. Et en plus d'avoir d'autres priorités, il parle aussi d'austérité dans les dépenses publiques » [IDEAM]. Pour les membres de cette institution, les priorités du nouveau gouvernement sont autres ; la réactivation de l'économie, la sécurité et l'économie orange [IDEAM].

Cependant, pour d'autres acteurs, l'arrivée du nouveau président n'affectera pas le positionnement du CC dans le pays [USAID, UPRA, DNP-JPG, DNP-ed]. Comparé au président des Etats-Unis, cet acteur commente : « *Aucune position ferme a été prononcée qui dise que je n'y crois pas [le CC], je ne suis pas intéressé et nous allons faire autre chose. Jusqu'à présent, je n'ai pas eu cette perception* » [UPRA]. Selon les personnes interrogées [DNP-JPG, DNP-Ed], les engagements internationaux pris par le pays constituent également un argument pour que le pays continue à inclure le sujet : « *La Colombie a assumé un rôle très important dans les négociations internationales. Et cela, je pense, est déterminant. Ce qui a été dit au sujet de ce gouvernement, c'est que l'approche de la croissance verte va être promue et que, d'une façon ou d'une autre, elle est liée au CC. Et peut-être qu'il aura une composante supplémentaire qui est l'innovation technologique et l'esprit d'entreprise* » [DNP-JPG].

La nomination du nouveau gouvernement pourrait également influencer l'orientation de la Colombie vers le CC : « *Le nouveau ministre de l'environnement a été responsable de l'IDEAM, il a une très large expérience sur le CC, tel quel, cela donne une très bonne perspective. Mais nous ne savons pas... et nous ne savons pas non plus pour le ministère des finances. Alors nous ne pouvons pas dire* » [MADR].

L'agencéité des acteurs apparait alors comme déterminante pour comprendre les progrès et le recul de l'inclusion de la gestion du CC au sein du nouveau gouvernement (Mosse, 2005). La capacité des acteurs de la coalition pour le CC à intégrer des acteurs ayant un pouvoir de décision sera clé pour maintenir ou élever la thématique dans l'agenda politique.

Leçons tirées de l'élaboration des politiques

Dans cette partie, sera discutée la cartographie des politiques à partir des cadres analytiques présentés dans la section méthodologie. Ainsi, la cartographie de politiques sera discutée depuis une perspective de policy mix, d'analyse historique et d'analyse de l'intégration des politiques climatiques.

Perspective d'analyse de policy mix

La combinaison des politiques en lien avec le CC intègre essentiellement des instruments normatifs/de coordination et économiques préexistant à l'arrivée de la thématique du CC dans l'agenda politique (fond d'adaptation) et des nouveaux instruments (PNCC, PIGCC, SISCLIMA) élaborés explicitement pour répondre à cette thématique. Parmi les nouveaux instruments qui intègre ce policy-mix, il existe également certains qui ont un objectifs doubles (fond Colombia Sostenible qui porte sur le CC et le post-conflit) ou un rapport indirect (CONPES de croissance verte, loi SNIA, loi de frontière agricole). Enfin des instruments de suivi-évaluation de l'adaptation au CC sont en cours d'élaboration.

Certains instruments normatifs montrent des caractéristiques de superposition comme le montre l'élaboration successive pour le secteur agricole du PAS, du plan d'adaptation puis du PIGCC (Flanagan et al., 2011 ; Howlett et Rayner ; 2007 ; Rayner et Howlett ; 2009).

Le discours pour justifier la création de (nombreux) nouveaux instruments normatifs est celui de créer un cadre institutionnel facilitant let orientant la mise en œuvre. Cependant, ce choix permet également au DNP de donner du protagonisme (élabore les documents cadres comme les CONPES, les guides et feuilles de routes), de bénéficier d'appui de la coopération internationale, de se positionner comme le (co) chef de file sur cette question (donne les instructions aux secteurs).

Les instruments financiers en lien avec la gestion du CC sont présentés dans Tableau 2. Cette synthèse nous permet de réfléchir aux processus de politiques en lien avec ces instruments. Ainsi, dans le cas du fonds de redevance (Regalias), l'un des problèmes de mise en œuvre est l'opposition du ministère des finances à l'ajout de conditionnalités climatiques pour accéder à ces fonds. Ce défi caractérise les instruments existants et peut entraîner des problèmes de cohérence entre les instruments.

Le Fonds Colombia Sostenible illustre l'influence de la coopération internationale (BID) pour développer des instruments articulés entre les questions environnementales (CC) et sociales (post-conflit).

En ce qui concerne le CIF et le Fonds d'adaptation (de la gestion des catastrophes a la gestion des risques et adaptation), le sceau CC est ajouté, après leur création, à ces instruments. Ceci illustre la nature souple et évolutive des instruments en fonction de l'émergence du problème dans le pays (Flanagan et al., 2011). Ainsi, Flanagan et ses collaborateurs (2011) expliquent que le contexte et la mise en œuvre d'un instrument peuvent être fluides avec le temps, à mesure que les instruments sont interprétés et réinterprétés à la lumière d'une nouvelle logique.

Des réflexions sont en cours sur la manière de climatiser d'autres lignes comme le LEC/ICR. Dans ce cas, il s'agit d'adapter des instruments existants pour répondre à de nouveaux problèmes. Ce point est essentiel pour éviter les processus de chevauchement des instruments ou de stratification des politiques qui sont contre-productifs, complexes et coûteux à administrer (Flanagan et al., 2011 ; Howlett et Rayner ; 2007 ; Rayner et Howlett ; 2009). Barton et al., (2013) parlent, quant à eux, de chevauchement spatial lorsque des instruments sont disponibles pour un même territoire ayant des objectifs pouvant être contradictoires (promotion d'une agriculture sans considération environnementales versus promotion d'une agriculture qui intègrent des critères climatiques).

Dans ce cas, de la taxe carbone, l'instrument financier a été détourné de son objectif principal et initial pour répondre à d'autres priorités gouvernementales identifiées, ce qui peut aller à l'encontre de l'objectif initial. Dans ce cas, la question est de savoir si les aspects de l'adaptation au CC ont été pris en compte pour l'investissement des ressources de la taxe carbone dans les zones routières

Le financement de la gestion du CC est une question clé et fait l'objet d'un débat entre les acteurs au niveau national. Sur la base d'études économiques des impacts des phénomènes Niño/Niña, le financement est défini comme un « environnement favorable » [DNP-Ed]. En ce sens, le Comité de gestion financière établit comme ligne de travail l'accès à la coopération internationale, l'élaboration d'une stratégie de financement climatique face au déficit de financement diagnostiqué [DNP-Ed]. Cependant, le comité est plus clair sur les besoins de financement pour l'atténuation que pour l'adaptation : « c'est une boîte noire... » [DNP-Ed]. Le suivi des investissements du CC est un autre effort du Comité de gestion financière pour suivre les investissements (géographiquement et thématiquement) et identifier leur source (internationale, nationale, sou-nationale). Alors que la distinction est faite entre les actions ayant ou non une intentionnalité

de répondre à des objectifs de en lien avec le CC, un membre du comité commente « il faut surmonter le débat pour savoir si c'était intentionnel ou non, l'important c'est si cela a un impact » [DNP-Ed].

Les discussions autour du financement du CC soulèvent aussi le débat sur la question de savoir si la gestion du CC implique ou non des ressources supplémentaires. Parmi les personnes interrogées se trouvaient les deux points de vue. Par exemple, selon les personnes interrogées de MADR et de la FAO il faut plus de ressources pour la gestion du CC. Le représentant de l'UNGRD s'aligne sur cette vision : « *ce qui me préoccupe, c'est de savoir si le gouvernement est prêt à assumer le coût établi dans les plans, qui est immense. Ou s'il est nécessaire que, parallèlement à la planification du secteur, du côté du gouvernement, du côté du DNP, un fonds alternatif éventuel soit créé pour financer les plans sans affecter l'intervention du secteur. (...) Comment peuvent-ils exécuter les plans sans affecter la dynamique de leur mission avec d'autres thèmes ?* » [UNGRD]. Pour cet acteur, dire qu'aucune ressource supplémentaire n'est nécessaire signifie recycler des actions déjà mises en œuvres avec un nouveau label [UNGRD].

Selon les représentants de MADS et de l'UPRA, au contraire, il est considéré qu'aucune ressource supplémentaire n'est nécessaire : « *la mise en œuvre nécessite des ressources qui ne sont pas nécessairement supplémentaires. Souvent, c'est pour changer la façon de faire les choses ou l'incorporation de certaines variables qui n'étaient pas prises en compte dans votre planification auparavant »* [MADS]. Ces arguments sont associés au fait que des actions d'adaptation et/ou d'atténuation sont déjà mises en œuvre sur le terrain, qu'il faut reconnaître et mesurer : « *sur le territoire, on se rend compte que beaucoup de ces actions sont des actions d'adaptation ou d'atténuation, mais qu'elles n'ont pas pour objectif de réduire la vulnérabilité* » [MADS].

Ainsi, il apparaît que les acteurs de la mise en œuvre (ou les acteurs soutenant les responsables de la mise en œuvre) (MADR, FAO) sont en faveur d'un accroissement des ressources alors que les acteurs davantage liés à la planification (MADS, UPRA) ne considèrent pas que des ressources supplémentaires sont nécessaires.

Instruments	Acteurs qui peuvent en bénéficier	Conditionnalités pour accéder aux financements	Problèmes perçus/ commentaires sur l'instrument
Fiches d'investissements (Budget de la Nation)	Secteur public	Faisabilité technique, objectifs clairs, objectifs mesurables, indicateurs de suivi (évaluée par le DNP)	Une fiche incluant le CC présentée par le MADR a été rejetée. Il est en attente de la réponse d'une nouvelle qui inclue le CC (2019-2030). Le budget alloué aux fiches peut varier selon les priorités du gouvernement.
Fonds de Regalias/ redevances	Entités territoriales (Départements/ municipalités)	Depuis 2016 le fonds s'ouvre aux thèmes spécifiques d'adaptation et de gestion du risque	Manque de capacité des acteurs sou-nationaux pour appliquer à ces fonds. Le ministère des finances est contre le fait d'inclure des conditionnalités (intégrer des critères climatiques) pour accéder à ces fonds car vu comme un frein à l'exécution des ressources publiques. Les organes sous-nationaux manquent capacité pour filtrer les demandes qui ne respectent pas ces critères.
Fonds d'adaptation	UNGRD/ acteurs publics	Finance exclusivement des actions en lien avec le climat Par appel d'offres	Fonds monopolisé par l'UNGRD pour des actions de reconstruction. Fonds modifié pour pouvoir financer des actions de gestion du risque et d'adaptation (2015)
Fonds Colombia Sostenible	Agences de mise en œuvre	Finance exclusivement des actions en lien avec le climat et le post-conflit Répondre aux termes de références (être enregistré par le BID etc.)	Manque de critères agroclimatiques pour l'acceptation des projets
CIF - certificat d'incitation forestière (Finagro)	Acteurs privés	Finance les projets de plantation forestière commerciale	Lien non explicite avec les objectifs de gestion du CC Peu utilisé/ manque de capacité des acteurs pour appliquer à ce fonds
LEC - ligne spéciale de crédit (Finagro)	Acteurs privés	lignes spéciales pour la promotion de l'agriculture	N'a pas de critères climatiques
ICR - incitation à la capitalisation rurale (Finagro)	Acteurs privés	lignes spéciales pour la promotion de l'agriculture	N'a pas de critères climatiques
ICR pour la mise en œuvre d'AMTEC (paquet technologique)	Acteurs privés	Pour les producteurs qui initient ou mettent en œuvre AMTEC	Pertinent pour le CC ? (AMTEC vendu comme adaptation au CC mais non accessible à tous les producteurs) Exclusion des petits producteurs
ligne spéciale pour les systèmes sylvopastorales	Acteurs privés	En cours d'élaboration	Pertinents pour le CC
Impôt sur le carbone	Acteur publics	Projets de gestion de l'érosion côtière, la conservation des sources d'eau et la protection des écosystèmes.	Détournement des fonds récoltés pour la construction de routes (70%) Selon la loi, les fonds sont distribués : 25% pour le CC, 5% pour les parcs et 70% pour la paix

Tableau 2: Synthèse des instruments financiers en lien avec la gestion du CC

Enfin, des instruments de suivi sont en cours d'élaboration. En effet, la question du suivi des actions de CC a été commentée par plusieurs acteurs [IDEAM, UPRA, DNP-JPG, DNP-Gab] comme une étape clé à franchir, tant pour répondre aux engagements internationaux et nationaux (les deux étant articulés) que pour pouvoir accéder aux ressources internationales. En effet, si la question de la mesure de l'atténuation est résolue, ce n'est pas le cas de l'adaptation : « *Pour l'adaptation vient la partie complexe car il n'y a pas d'unités ou de mesures standard qui nous permettent de faire la comparaison étape par étape de la façon dont nous nous adaptons* » [UPRA].

La mesure de l'adaptation pourrait également clarifier les différents acteurs si ce qui est fait est de l'adaptation ou non et ce que cela implique au niveau de la nécessité de consacrer des budgets supplémentaires aux secteurs et territoires ou non.

Selon les membres de la FAO, il s'agit aussi de définir ce qu'est l'adaptation : « *L'adaptation est-elle la réduction des pertes économiques ? Mais aussi la garantie de la sécurité alimentaire ? Et aussi la préservation de la base des services éco-systémiques sur laquelle repose l'activité du producteur ?* » [FAO]. De plus, est-il nécessaire de clarifier si l'adaptation est un résultat final (en cours d'adaptation) ou un processus (en cours d'adaptation) ? [IDEAM]. En effet, les mesures d'adaptation des agriculteurs contre les effets du CC deviennent inefficaces en raison du rythme auquel des événements climatiques défavorables se produisent (Tesfahunegn et al., 2016).

En ce sens, les acteurs légitiment la nécessité de développer ce type d'instruments de mesure de l'adaptation pour améliorer les interventions (pour savoir quelle mesure permet l'adaptation), pour rendre compte aux organismes financiers (qu'il s'agisse du gouvernement ou des acteurs de la coopération internationale) ou pour demander des ressources. Il permettrait également à ceux qui ne considèrent pas que le CC ait besoin de fonds supplémentaires de vérifier que les actions en cours contribuent déjà à l'adaptation.

L'interaction de ces instruments a lieu au niveau du policy space entre secteur environnemental, secteur agricole (et autres secteurs priorisés comme le logement, les mines et énergies etc.), le secteur de gestion du risque et celui de la planification. Au niveau des espaces de gouvernances, le policy mix intègrent le niveau national, le niveau départemental (nœuds régionaux) et local (municipalités). L'espace géographique est théoriquement l'ensemble du territoire colombien.

Perspective d'analyse historique

L'interaction des instruments qui constituent le policy mix dans une perspective historique illustre leur caractère évolutif, comme c'est le cas du fond d'adaptation qui a été utilisé (malgré son nom) à des fins de gestions des catastrophes puis récemment réorienté (du moins en théorie) à des fins d'adaptation et gestion du risque.

L'élaboration de politiques et instruments de politiques en lien avec le CC est le fait de fait de différents acteurs (membres d'institution gouvernementales et de consultants de la coopération internationale) sous l'orientation générale du DNP et du MADS, dans un contexte spécifique. En Colombie, l'approche choisie pour aborder la question du CC a été, dans un premier temps, l'élaboration de documents : « *L'approche qui a été adoptée est la norme et la réglementation. Donc, ici, nous croyons que s'il n'y a pas d'instrument et qu'il n'y a pas de réglementation, alors il n'y a pas moyen d'intervenir. Ce qui est une erreur* » [UNGRD]. Ainsi, cette manière de faire et vision du DNP, acteur planificateur (encouragé par certains acteurs de la coopération internationale) influencent ainsi la manière d'aborder la question du CC (De Maillard et Hassenteufel, 2013 ; Surel, 1998).

La conséquence de ce phénomène est que la concentration des efforts dans l'élaboration des plans limite la mise en œuvre d'actions concrètes : « *La Colombie est un pays qui a fait des progrès au niveau du cadre institutionnel, ce qui permet au secteur agricole d'avoir un cycle de planification de l'adaptation. Mais sur le plan de la mise en œuvre, la Colombie n'a pas fait autant de progrès que les* autres pays. *(...) Le SISCLIMA, par exemple, c'est ce qui nous différencie, c'est d'avoir un système où il y a un organe collégial qui prend les décisions devant le CC. C'est quelque chose qui nous différencie des autres pays »* [FAO].

Ainsi, un acteur donne un exemple concret des départements de Guainía et Vichada (région de l'Orénoque) inondés par de fortes pluies en août 2018 : « *L'Orénoque a récemment lancé son plan d'adaptation au CC. La question est la suivante : le plan qui a été lancé a-t-il aidé à éviter que ces mois et demi d'inondations ne soient chaotiques ? La réponse est NON ! Et la question suivante est : pourquoi ?* » [IDEAM].

Par ailleurs, la perspective historique permet d'identifier des facteurs externes, ces évènements critiques qui introduisent des changements, comme la Niña de 2010 qui conduit le gouvernement a placé au plus haut (près du président) l'UNGRD, de formuler la politique de gestion du risque de catastrophes, de créer un fonds d'adaptation. Autres facteurs externes sont ceux des différents évènements internationaux en lien avec le climat (Kyoto, COP) qui se traduisent par un changement de cap dans les décisions ; passage d'une approche gestion du risque a une approche d'adaptation ; passage d'une approche séparée de l'adaptation et l'atténuation a une approche intégrée.

Cependant le roulement des postes politiques de haut rang ainsi que le changement de président introduisent un ralentissement ou un changement de cap dans le processus de changement institutionnel.

Perspective d'analyse de l'intégration des politiques climatiques

Le choix d'évoluer vers une gestion intégrée du CC vient de l'influence internationale comme le rappellent Di Gregorio et al (2017) à travers le cinquième rapport du GIEC qui appelle à combiner adaptation et atténuation pour atteindre les objectifs du développement durable. Pour ce faire, la nécessité de créer des liens institutionnels entre l'adaptation et l'atténuation est prise en compte (Di Gregorio et al., 2017).

Un acteur interviewé ne partage pas cette vision de l'intégration de l'adaptation et de l'atténuation, pour le cas spécifique de la Colombie : « *l'adaptation est devenue le fils laid des plans. (...) Je crois qu'il faut souligner le fait que le pays doit s'adapter et non atténuer. Les engagements internationaux sont très importants mais nous ne contribuons pas suffisamment pour qu'ils nous pointent du doigt* » [UNGRD].

Dans le cas de la Colombie, il existe une cohérence interne entre les objectifs et les politiques d'atténuation et d'adaptation, comme l'illustrent les PIGCC, la loi et la politique du CC, qui cherchent explicitement la cohérence et l'articulation entre les deux questions au moyen d'instruments dits intégraux.

Deuxièmement, la mise en cohérence entre les objectifs de politiques de CC et les objectifs de politiques de développement est un effort explicite, puisque le CC est inclus dans les deux derniers PND du pays. Le CC est non seulement mentionné, mais il occupe un chapitre entier consacré à ce thème. Il est nécessaire d'évaluer si cette inclusion évoluera dans le nouveau PND (2018-2022).

Ensuite, en ce qui concerne l'intégration verticale des politiques pour intégrer le CC dans les politiques sectorielles ; il s'agit d'un effort en cours dans le cas du MADR. Une personne interrogée du MADS explique que le PIGCC constitue une opportunité pour créer cette articulation avec les politiques sectorielles bien qu'il reste du chemin à faire [MADS]. Pour atteindre cet objectif, selon les acteurs interrogés [MADS, MADR], la stratégie consiste à essayer d'inclure la question de la CC dans les instruments et les politiques en cours de formulation : « *par exemple, avec la loi SNIA, qui est la loi de la vulgarisation agricole. Bon nombre de ces articles sont en voie d'être réglementés. Et c'est une grande opportunité pour les deux instruments [SNIA et*

PIGCC] d'être articulés. Aujourd'hui, le ministère travaille également sur une politique d'élevage durable (....). Et cela peut être de donner à ces lignes directrices la vision que le pays a de l'élevage durable à la fois de l'atténuation et de l'adaptation » [MADS]. Cependant, la difficulté, selon les acteurs interrogés [MADS, MADR], est d'inclure une composante CC dans les instruments déjà formulés : « *c'est la difficulté de mettre ce sceau CC. Parce que tous ces projets proviennent de dossiers d'investissement. Et aucun ne dit CC et aucun ne le modifiera pour écrire CC ou adaptation* » [MADR]. En ce sens, l'intégration verticale est partiellement atteinte.

L'élaboration de ces instruments politiques étant récente, seule l'intégration théorique (sur papier) des aspects mentionnés par Di Gregorio et al (2017) peut être mesurée. En ce qui concerne l'intégration effective, une personne interrogée commente : « *C'est-à-dire qu'ils ont fait un document, mais qu'ils n'ont pas encore intégré cela dans leurs politiques, dans leurs actions. Nous courons alors le risque d'avoir un bon document, mais nous n'influençons pas le processus de planification de chaque ministère. Donc, une chose importante est de voir si ce gouvernement donne ou non une continuité à l'importance de la question* » [UNGRD].

Le quatrième point souligne l'importance de l'intégration horizontale des politiques par le biais de structures de gouvernance intégrales pour la coordination intersectorielle. En Colombie, SISCLIMA et les nœuds régionaux du CC peuvent être considérés comme de telles structures.

En ce sens, la Colombie semble se conformer, au moins partiellement, à tous les points présentés. Toutefois, le cas de la Colombie souligne la nécessité de satisfaire un point supplémentaire qui est lié à l'intégration des politiques et des objectifs politiques entre les niveaux sectoriel et territorial. La spécificité de la Colombie d'élaborer des PIGCC au niveau sectoriel et territorial pose la question de leur articulation qui peut avoir des conséquences sur l'atteinte des objectifs de politiques. Comme l'expliquent Bierschenk et al., (2000), l'État central apparaît comme une autorité politique qui fixe des normes générales mais qui n'a pas la capacité réelle de les appliquer ou de les imposer au niveau local. En ce sens, l'intervention de l'État est affectée par une grande marge d'imprévisibilité comme cela semble être le cas avec le PIGCC (Bierschenk et al., 2000).

La critique du manque de considération des gouvernements locaux dans la prise de décision s'adresse aussi aux acteurs de la coopération internationale : « *la coopération commet l'erreur d'essayer d'être diplomatique, de bonnes personnes, de ne rencontrer que les ministères. La coopération ne va donc pas dans les territoires mais rencontre les acteurs nationaux. Et les acteurs nationaux ont leurs intérêts. On voit donc souvent que ces bonnes intentions de coopération échouent parce que les priorités sont mal priorisées et que les ministères ont leurs propres intérêts* » [UNGRD].

Synthèse des leçons et discussions des cartographies

La cartographie d'acteurs montre des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux et a différentes échelles qui interagissent pour la gestion de la question du CC. Ces interactions passent par des réunions, tables de travail et au sein d'instruments de coordinations multiples (comités, CICC, SISCLIMA, tables agroclimatiques). Les leaders de ces espaces sont essentiellement le MAD et le DNP mais aussi le MADR (dans le cas de la plateforme agroclimatique nationale).

On trouve de l'homogénéité dans l'hétérogénéité des acteurs de ce réseau participant à l'élaboration des politiques et instruments de politiques sur le CC qui passe d'une institution à l'autre. Cette situation facilite l'action des policy broker, ces consultants de la coopération internationales insérés dans les institutions gouvernementales, qui façonnent les matrices cognitives sur la gestion qui devrait être faites du CC.

Deux collations d'acteurs et deux visions de la gestion du CC coexistent en effet, celle de la gestion du risque (réactive) qui rentre en conflit avec une vision d'adaptation (préventive). Le succès de la coalition qui fait la promotion de l'adaptation s'illustre par l'élaboration d'une multiplicité d'instruments de politiques sur l'adaptation. La place stratégique du DNP, son positionnement a la tête du SISCLIMA et son soutien au niveau de la coopération internationale a joué en faveur de cette institution.

Cependant, les acteurs impliqués dans la gestion du CC ne sont pas passifs et adhèrent a différent degré aux injonctions du DNP/MADS. Les discussions étant tenues avec des acteurs principalement techniques et non des décideurs est également un frein à la transversaliation du CC dans la planification sectorielle.

Par ailleurs, la cartographie des politiques montre une dominance d'un cadre normatif et de quelques instruments financiers. Cette caractéristique colombienne (prédominance du cadre normatif, passage d'une approche de gestion des risques de catastrophe a une approche adaptation) peut s'expliquer par des facteurs internes (modes de fonctionnement du DNP, producteur de document de politiques) et externes (coopération internationale, Niña) influencent les institutions dans leur manière d'aborder la gestion du CC.

La multiplication d'instruments normatifs conduit à des effets de superpositions de ceux-ci. La concentration des efforts dans l'élaboration des plans limite, aussi, la mise en œuvre d'actions concrètes.

Des instruments financiers sont disponibles pour différentes acteurs (privés et publics). Ceux-ci font l'objet d'accaparement (fond d'adaptation), de modification (fonds de redevance), de re-labelisation (CIF). Certains instruments financiers sont en contradictions mais disponible sur un même territoire (ICR/LEC sans critères climatiques). La discussion ces instruments révèlent également deux visions du financement de la gestion climatique et notamment si celle-ci demande un budget extra pour les acteurs qui la mettent en œuvre.

L'intégration des politiques est théoriquement largement avancée au niveau des politiques de développement, de politiques sectorielles (surtout intégration avec les nouveaux instruments pour le secteur agricole) et entre les politiques climatiques (atténuation et adaptation). Il existe également des structures de gouvernances qui assurent (au moins théoriquement) une intégration horizontales des politiques. Cependant il semble exister des brèches d'intégration entre le niveau sectoriel et territorial.

Enfin, l'efficacité de ces instruments et de la combinaison de ces instruments est contextuelle. Elle dépendra des budgets internes alloués par les secteurs et territoires, de leur capacité à mobiliser des autres ressources (nationales, internationales, privées…) et de leur intérêt à les mettre en œuvre. L'efficacité dépendra aussi de la pertinence perçue par les acteurs locaux de la question climatique par rapport à d'autres problèmes locaux (violence, sécurité alimentaire etc.).

2.3. Cartographie des acteurs

Dans cette section, est présenté en premier lieu deux visualisations des acteurs impliqués dans la gestion du CC ; la première illustre les liens existant entre les acteurs et les instruments de politiques et la seconde représente les liens des acteurs entre eux. Ensuite, chacun de ces acteurs sera décrit dans un second temps. Enfin, une synthèse de ces résultats sera présenté.

Par la création de nouveaux mécanismes de collaboration (CICC, plateforme agroclimatique nationale), par l'élaboration d'instruments (PIGCC), dans le cadre de leur structure hiérarchique (l'UNGRD est sous présidence) ou par la collaboration dans le cadre de leurs mandats (chancellerie et MADS), des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux sont en interaction. Les figures suivantes illustrent les relations qui existent entre les acteurs autour de la gestion du CC en Colombie (Illustration 15 et Illustration 16).

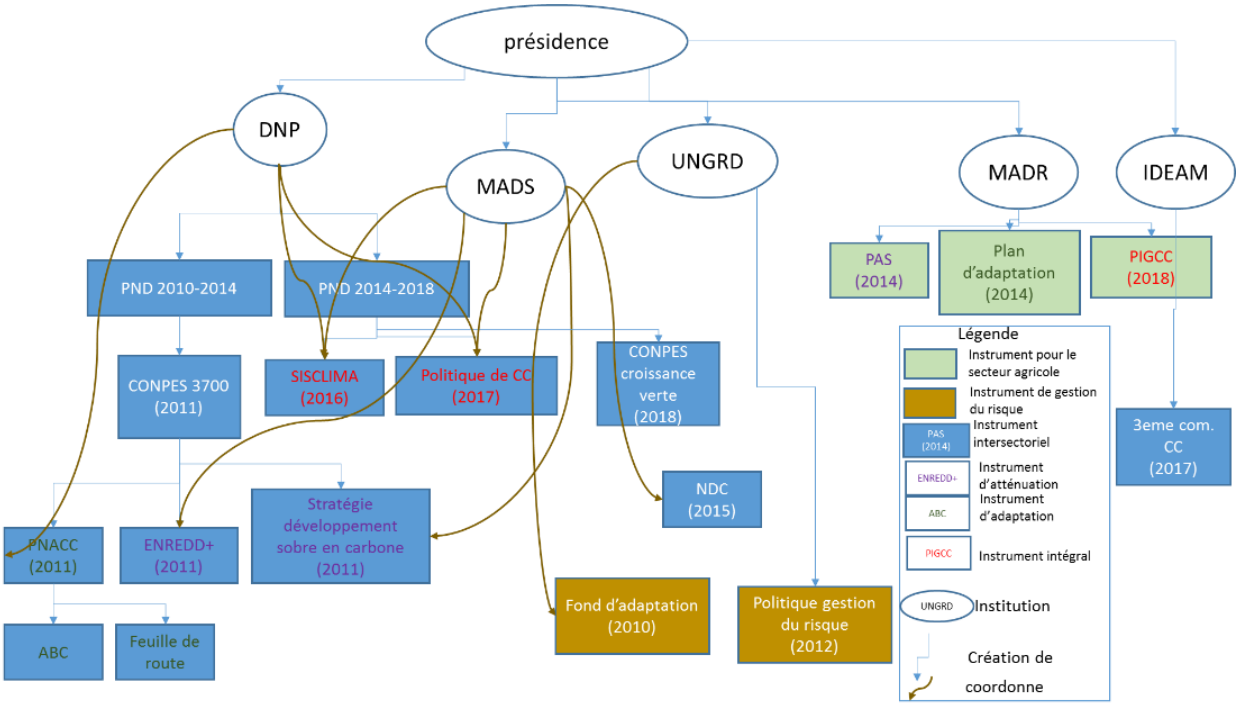

Illustration 15: Cartographie des acteurs (au niveau national) impliqués dans l'élaboration des politiques climatiques et les instruments élaborés

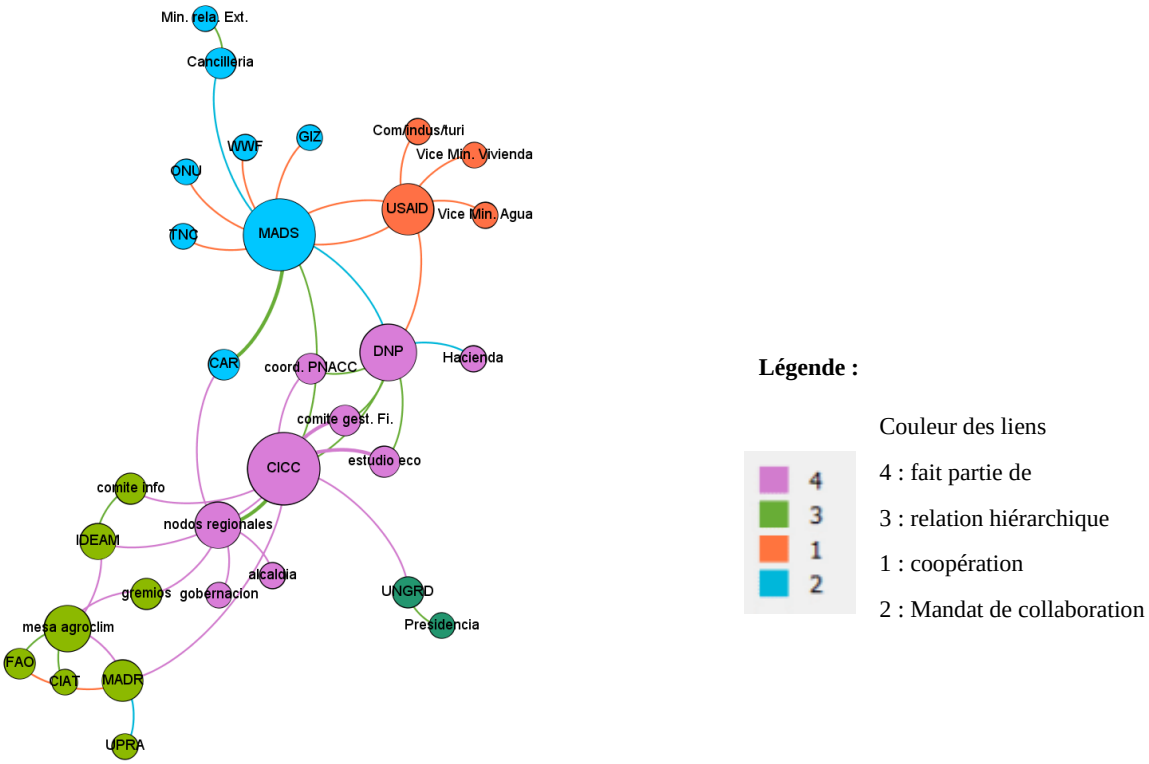

Illustration 16: Relations entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux autour du CC

L'analyse de modularité permet d'identifier 5 sous-réseaux au sein du réseau d'acteurs. Deux de ces sous-réseaux s'articulent autour de la création de mécanismes de collaboration que sont le CICC (en violet), la plateforme agroclimatique nationale (en vert clair). Le sous-réseau bleu regroupe MADS, le ministère des Affaires étrangères et les acteurs de la coopération internationale. D'autre part, l'USAID regroupe un autre sous-réseau (orange) avec les secteurs avec lesquels elle collabore. Enfin, l'UNGRD, sous la présidence, constitue le dernier sous-réseau (vert foncé).

a. Les acteurs autour du CICC (Sous-réseau violet)

CICC : Le CICC que coordonne le DNP, est à la tête du SISCLIMA et a pour rôle de fournir aux secteurs des lignes directrices sur les questions de CC.

Le Comité de gestion financière, sous branche su SISCLIMA, joue un rôle consultatif et constitue un espace de discussion [DNP-Edg]. Cependant, les membres du comité expliquent qu'ils participent parfois à des réunions dans des nœuds régionaux et appuis certains acteurs qui en font la demande sur certains aspects tels que le calcul du coût des mesures. Toutefois, jusqu'à présent, l'aide est qualifiée de « très limitée » par sa capacité (petit groupe) [DNP-Edg]. Cependant, « *le fait d'avoir une loi de CC récemment promulguée qui impose déjà spécifiquement qu'il y ait tous ces plans CC, la demande pour ce type d'accompagnement va se multiplier* » [DNP-Edg].

Un autre comité du CICC est le comité transversal pour la production de l'information dans lequel l'IDEAM dirige les tables d'adaptation et d'atténuation qui cherchent à soutenir les secteurs dans la formulation du PIGCC [MADR]. Les comités d'études économiques et de coordination du PNACC font partis des bras techniques du CICC.

DNP : Le DNP est composé d'une direction générale, une sous-direction générale territoriale et une sous-direction générale sectorielle. Au sein de cette dernière, il existe la Direction du développement rural durable, qui est composée de la sous-direction de la production et du développement rural et de la sous-direction de la commercialisation et du financement agricole rural. Interviewé, le directeur adjoint de la production et du développement rural présente le rôle du groupe : « *apporter tout son soutien au MADR sur ces questions. Nous sommes ici, en interne, en relation avec la direction de la politique environnementale. Il y a un groupe spécifique qui s'occupe de toutes les questions du CC, de SISCLIMA, de toute la stratégie de financement. Et nous, de notre point de vue agricole, nous accompagnons pas à pas et fournissons des outils très pratiques sur la façon dont ces éléments de politique générale du CC associés au secteur peuvent être développés »* [DNP-Gab].

En effet, au sein de la sous-direction générale territoriale se trouve la Direction de l'environnement et du développement durable au sein de laquelle travaille l'équipe de gestion financière de la CICC mais aussi le groupe chargé de la coordination du PNACC et de l'étude d'impact économique du CC [DNP-AST].

Au niveau du financement, le DNP, en collaboration avec le Ministère des Finances, donnent des orientations budgétaires.

Ministère des Finances : Ce ministère, avec le DNP, est chargé de donner les orientations budgétaires. Par exemple, le ministère a permis de restructurer le Fonds d'adaptation afin d'y ajouter des fonctions d'adaptation (en plus de la gestion des risques). D'autre part, il dispose d'une allocation budgétaire et gère les ressources de redevances (Regalias) pour le CC qui sont utilisées pour mettre en œuvre des projets dans les différents secteurs [étude des brèches du PNACC].

Nœuds régionaux : Les nœuds constituent le bras territorial du SISCLIMA. Son rôle est d'intégrer les différents acteurs de la région pour l'élaboration des PIGCC territoriaux [MADS].

Le rôle des nœuds est présenté comme suit : « il s'agit d'une instance un peu plus grande qu'un département, parce que l'idée est qu'il peut faire le suivi des départements sur la façon dont chacun d'eux élabore son plan et sur sa mise en œuvre » [MADS]. Le nœud a la possibilité de formuler des projets incluant les différents départements qui le composent, ce qui permet la mise en œuvre d'actions hors de la juridiction d'un département [MADS].

L'interviewé du MADS commente que les nœuds ne sont pas homogènes : « *chaque nœud a une dynamique différente. Le nœud des Caraïbes, par exemple, est très grand et comprend donc de nombreux départements* » [MADS]. De plus : « *Il y a des nœuds qui sont beaucoup plus proactifs dans certains domaines. Ensuite, par exemple, il y a celui de l'Orénoque qui a beaucoup cherché à s'articuler avec les corporations dans l'élaboration des plans intégraux. (...) Par exemple, le plan Cauca, si je ne me trompe pas, est en révision du plan qui a été présenté à un moment donné et la société est en train de revoir un peu les mesures pour s'assurer que cela correspond aux caractéristiques très spécifiques de la région mais que cela est dans l'intérêt de la société pour mettre en œuvre des mesures* » [MADS].

Le Nœud du Pacifique Sud (qui inclue le département du Cauca), selon une personne interrogée du MADS, « *a été l'un de ceux qui ont le plus bougé et généré le plus d'instruments. Il était dirigé depuis un certain temps par la CRC (Car du Cauca), il est maintenant dirigé par le département de Nariño. Il y a de toute façon des difficultés en termes de possibilités de rencontre. Si vous le faites à Cali pour les habitants de Pasto, ce n'est pas si près. Disons simplement que cela rend la gestion des nœuds un peu difficile. Mais ce sont des départements très actifs* » [MADS].

Départements - mairies : *Les* acteurs gouvernementaux aux niveaux départemental et municipal sont présentés comme « coresponsables » au niveau territorial pour l'inclusion de la question des CC dans leurs actions. Cependant, une personne interrogée fait remarquer que ces acteurs associent ce type d'action « *à la gestion que la CAR [corporation environnementale régionale] peut développer dans son environnement* » [DNP-Gab].

b. *Les acteurs autours de la plateforme agroclimatique (Sous-réseau vert clair)*

MADR *:* La création d'un groupe/unité/direction dédié au CC est un signe de l'inclusion du thème dans une institution. C'est le cas de MADR qui a créé le groupe « Durabilité environnementale et changement climatique » au sein de la Direction Innovation, Développement technologique et Protection sanitaire. Cependant, le MADS commente : « *le MADR est très grand, il a beaucoup de groupes, de directions et l'équipe CC dans le ministère est très petite, ce sont plus ou moins 3 personnes* » [MADS].

Une personne du DNP confirme : « *Le ministère de l'agriculture, comme presque tous les autres ministères, a certainement des difficultés techniques. Parce qu'ils n'ont pas d'équipes avec de l'expérience ou un dévouement absolu à ce processus. Ce n'est que très récemment que des équipes ont commencé à considérer ce document [PIGCC] comme une priorité* » [DNP- JP-G] expliquant le retard que certains secteurs ont pu avoir dans la finalisation du document.

Les interviewés d'IDEAM commentent le niveau d'implication du MADR: « *ils ont besoin d'un peu d'argent et de personnel. Ils ont qu'une personne avec beaucoup de thèmes alors…* ». Au sujet du soutien de la FAO, ils disent : « *La FAO est aussi arrivée en retard* » [IDEAM].

IDEAM : *L'*IDEAM fait partie du SISCLIMA, l'institut produit des informations climatiques pour le pays.

D'autre part, l'IDEAM, en tant que responsable du comité de production de l'information du CICC, produit de l'information climatique utilisée pour l'élaboration des PIGCC. Dans le cas du PIGCC du secteur agricole, l'IDEAM soutient également l'élaboration de l'analyse de vulnérabilité et de risque.

Un responsable de l'IDEAM commente : « *Nous attendons que la FAO engage des consultants qui travailleraient ici directement avec nous pour que l'analyse de vulnérabilité soit méthodologiquement cohérente avec l'analyse de la troisième communication nationale. Mais nous attendons qu'ils engagent les consultants* » [IDEAM].

UPRA *: Le* rôle de l'UPRA a été d'examiner les documents du PIGCC en préparation et de leur fournir des informations [UPRA]. Par exemple, leurs cartes d'aptitudes et de frontières agricoles ont été utiles pour le secteur agricole [MADR].

Un membre de l'UPRA résume : « *L'UPRA en tant que telle ne fait pas de mise en œuvre. Au cours des 6 années de sa création, elle s'est consacrée à dire où les activités agricoles peuvent être exercées afin de réduire les pertes* » [UPRA].

Ils ont également des liens avec le secteur financier : « *Ces cartes d'aptitudes sont, en tant que telles, largement utilisées, par exemple, par des entités de financement ou de prêt ou par des incitations financières* ».

Au sujet des cartes d'aptitude, l'UPRA progresse sur les questions de CC : « *Nous développons ces mêmes cartes d'aptitude qui sont faites par culture, en utilisant des scénarios CC pour la période 2011-2040. (...) Ce que nous avons constaté, c'est que l'aptitude en tant que telle n'est pas modifiée. Le domaine de travail le plus important sera peut-être celui de la variabilité et de l'adaptation au changement climatique, c'est-à-dire la date des semis et les pratiques à mettre en œuvre pour obtenir une production adéquate »* [UPRA].

FAO *:* La coopération entre la FAO et le MADR s'articule autour d'un programme mondial financé par le gouvernement allemand, le NAP-AG appelé : « Intégration de l'agriculture dans les plans nationaux d'adaptation » (2017). Son objectif est de soutenir les pays « pour que le secteur agricole soit intégré dans tous les processus de planification nationale et dans toutes les politiques publiques qui peuvent être développées dans le domaine du CC » [FAO]. Ce partenariat inclus l'appui à l'organisation de la plateforme agroclimatique au niveau national et au niveau des départements (Cordoba, Sucre, Magdalena, Tolima, Caldas, Cauca) (initié par le CIAT) [MADR]. Il est à noter que des membres du SISCLIMA (DNP, MADS, IDEAM) participent au comité technique de ce programme.

Celui-ci est mis en œuvre par la FAO et le PNUD [FAO]. La FAO assure la coordination du programme auquel participent 11 pays, dont la Colombie. Selon la personne interrogée, « le programme est construit sur les besoins des pays » [FAO]. Les personnes interrogées de la FAO présentent le programme : « *Il comporte 4 composantes, une composante de renforcement des capacités, une autre de formulation de feuilles de route pour l'adaptation au CC, une autre sur la prise de décision basée sur des données probantes (analyses de risques, toutes les données pour la prise de décision)* » [FAO].

CIAT *:* Le MADR a financé un projet mis en œuvre par CIAT appelé Climat et développement pour le secteur agricole qui a permis la création des tables agroclimatiques (nationales et départementales) avec l'élaboration de prévisions agroclimatiques. En outre, une évaluation des variétés tolérantes et l'identification des mesures d'adaptation des systèmes de production [MADR] ont été réalisées.

c. - Les acteurs autour du MADS (Sous-réseau bleu)

MADS : Le MADS a pour rôle de soutenir la formulation des PIGCC et plus spécifiquement les PIGCC au niveau territorial. Cet appui, fourni avec le DNP, passe par la production de documents d'orientation, la révision des documents produits par les secteurs et territoires [MADR].

Le MADS pilote aussi la Stratégie colombienne de réduction des émissions de carbone ainsi que le processus d'élaboration et de suivi du NDC.

Avec le Ministère des Affaires Etrangères, le MADS est l'interlocuteur pour la gestion de la coopération internationale en matière de CC. De plus, le MADS (avec la Chancellerie) est à la tête de la délégation nationale qui dirige les objectifs de développement durable de l'ONU [DNP-JP-G]. En plus du MADS et de la Chancellerie, la délégation est composée de l'Institut Alexander von Humboldt.

Le MADS a également élaboré le Guide de l'adaptation basé sur les écosystèmes avec l'appui de TNC, GIZ, WWF et USAID.

L'interviewé du MADS résume : « *Je crois qu'au cours des 6 dernières années, nous avons fait des progrès significatifs. Quand tous nos ministères ont commencé, il n'y avait personne qui travaillait sur le thème du CC* » [MADS]. C'est la stratégie colombienne de réduction des émissions de carbone qui a permis d'embaucher une personne dans les ministères pour l'intégration du CC dans la planification [MADS].

Cependant, les progrès ont été hétérogènes d'un ministère à l'autre : « *Il y a des ministères comme le ministère des Mines qui ont réussi à allouer environ 5 milliards de dollars sur 2 ou 3 ans, alloué spécifiquement pour travailler sur le CC* ». Mais d'un autre côté, « *il y a des ministères où ils ne voulaient rien savoir sur le CC...* » [MADS].

Dans le cas du MADR, le MADS commente : *« il a alloué des ressources très importantes en 2012-2014. Au cours de cette période, ils ont réalisé une étude avec le CIAT pour identifier les impacts, recueillir des informations sur les facteurs d'émission de certaines cultures, calculer l'empreinte hydrique et l'empreinte carbone* » [MADS].

En guise de bilan, le MADS explique : « *nous avons réussi non seulement à faire en sorte que les ministres et vice-ministres s'approprient de ces enjeux. (...) C'est quelque chose que nous avons réussi en 6 ans et avec une très petite équipe car nous étions plus ou moins 20 personnes à la direction. Aujourd'hui, nous sommes presque 40 ou 50. Les ressources ne sont pas infinies, mais il a également été possible de maximiser les ressources de la coopération internationale afin de mobiliser d'autres ressources »* [MADS].

D'autres acteurs nuancent le bilan actuel, reconnaissant que certains secteurs ne considèrent pas cette question comme une priorité : « Et cela fait que la question est déléguée à seulement deux personnes et donc deux personnes ne vont pas faire un plan seuls. Ils ne leur donnent pas de ressources » [IDEAM].

Un autre acteur, d'USAID, critique le changement d'orientation de la gestion du CC : « *le MADS depuis le début avait les deux questions séparées. (...) Deux ans plus tard, lorsqu'un autre administrateur a rejoint la direction de CC, cet administrateur a dit : non ! Je veux que tout soit uni. C'est alors que la question des plans globaux a commencé à se poser* » [USAID]. Cela, selon cet acteur, a contribué à la déconnexion entre l'appui à la coopération internationale et la nécessité de plans globaux dans les secteurs.

Chancellerie : La Chancellerie, qui fait partie du Ministère des affaires étrangères, a pour fonctions d'être l'interlocuteur et de coordonner (avec le MADS) les négociations entre les entités gouvernementales et la coopération internationale [DNP-JP-G].

d. USAID et les ministères ayant reçu son appui (Sous-réseau orange)

USAID *:* USAID a soutenu différents secteurs (logement, eau, industrie) dans l'élaboration de leur PIGCC [UPRA]. La stratégie de travail choisie par l'agence a été la suivante : « *notre porte d'entrée sur le CC et l'adaptation a été à travers ce qu'ils [les ministères] avaient déjà commencé à faire sur la gestion des risques. Mais en leur disant que nous ne pouvons pas simplement rester dans la gestion des risques parce que la gestion des risques est quelque chose pour éteindre les incendies et non pour ce qui vient dans le futur. Maintenant, je suis dans ce projet qui soutient le logement, l'eau, l'industrie* » [USAID].

Coopération internationale *:* Si l'on reconnaît la contribution de la coopération internationale à l'avancement du programme de la Colombie en matière de CC, ses limites sont également reconnues.

Par exemple, au sujet du processus d'élaboration des plans d'adaptation/atténuation/intégrale, les personnes du DNP commentent : « *une bonne partie des équipes ont été formées par la coopération internationale. Ensuite, cela fait que... une fois la coopération terminée, l'équipe s'en va... ou que le processus est intermittent...* » [DNP-JP-G].

Face aux retards de la FAO à engager un consultant, un membre de l'IDEAM interviewé réfléchit : « *Et pourquoi un pays devrait-il dépendre autant de la coopération internationale ? Comment pouvons-nous nous assurer que nous commençons à couvrir ces processus en interne et que nous ne sommes pas dépendants de l'embauche de consultant ? Cela répond à ta question sur le niveau de volonté [du MADR pour intégrer le CC dans le secteur]. Quand le ministère des mines engage en interne et quand le MADR, pour qui la thématique est si importante pour le pays, attend une coopération... tant d'années. Parce qu'ils ont la tâche depuis des années et seulement maintenant avant la fin du gouvernement... alors c'est éloquent »* [IDEAM].

e. - L'acteur de la Gestion des risques de catastrophes (Sous-réseau vert foncé)

Unité Nationale de Gestion des Risques de Catastrophes *:* Elle fait partie du CICC, et a fait partie du comité de formulation du PNACC (avec le MADS, DNP, IDEAM). Il a également participé à la révision des plans [UNGRD]. Elle se positionne vis-à-vis du CC comme le leader de la gestion de la variabilité climatique : « *l'unité porte l'idée que les processus de gestion des risques se font sur la variabilité et non sur le CC. Pourquoi ? Premièrement, c'est la variabilité qui cause les plus grandes catastrophes dans le pays : inondations, glissements de terrain, sécheresses. Deuxièmement, parce que le contexte du pays en fait un client permanent de cette variation climatique, en particulier du phénomène ENSO (Niño/Niña). (...) Ensuite, il était très important de travailler sur le thème du CC mais aussi de travailler sur la variabilité car c'est la variabilité qui va affecter tous les 3-4 ans alors que les scénarios de CC sont à 40 et 100 ans* » [UNGRD].

f. *Autres parties prenantes*

Ministère des Mines et de l'Energie *:* Non directement lié aux aspects agricoles, ce secteur est présenté par la plupart des acteurs interrogés comme un modèle pour l'élaboration de leur PIGCC, et plus généralement pour l'inclusion du sujet dans le secteur. Tout d'abord, il a été décidé de consacrer le budget sectoriel pour financer la thématique : *« Il [le ministère] a présenté un projet d'investissement pour la formation d'une équipe en charge du CC où des études, des consultations et des processus de communication ont été réalisés.*

Il en résulte qu'aujourd'hui, c'est le seul secteur dont le plan a été élaboré. (...) Cela reflète donc un peu la priorité politique que la question a dans chaque ministère » [DNP JP-G].

Secteur privé : Les acteurs identifient le secteur privé comme ayant un rôle d'« allier dans la mise en œuvre de projets ». D'avantage pour des actions d'atténuation que dans l'adaptation, le secteur privé est vu comme pouvant jouer un rôle clé pour montrer comment une entreprise peut être rentable, et qu'il peut être intéressant du point de vue financier/économique de développer ou cofinancer ce type [DNP-JP.G].

Des instruments tels que la taxe carbone sont considérés comme un moyen d'inciter le secteur privé, dans ce sens : « *envoyer des signaux au marché* » [DNP-JP-G].

Synthèse sur la cartographie des acteurs

Les sous-réseaux regroupés par l'analyse de réseau reflètent les forces en présence en termes d'acteurs qui influencent les décisions pour la gestion du climat, en Colombie.

Le CICC en collaboration avec les nœuds régionaux canalisent les liens liés à une gestion intégrale du CC au niveau sectoriel et territorial. Le DNP joue un rôle clé d'orientation (coordination du CICC, du PNACC) de production d'information (comités de gestion financière, d'étude économique) pour les différents acteurs impliqués. C'est aussi un acteur qui a un contrôle sur les ressources financières des secteurs de par son rôle de planificateur (orientation budgétaire) et son lien avec le ministère des finances (Hacienda).

Le MADS est le second acteur clé, comme le confirme l'analyse de réseau entant que pont avec les acteurs de la coopération internationale (avec la chancellerie). Il possède un rôle dans le SISCLIMA au niveau territorial au travers des CAR et des nœuds régionaux.

USAID constitue avec les ministères et vice- ministères qu'il appui un sous-réseau à eux seul, indiquant la force de ce coopérant pour influencer les décisions au niveau gouvernemental. Cet acteur apparait comme entretenant des liens forts avec le MADS (en raison du lien privilégié qu'a le MADS avec les coopérants internationaux).

La plateforme agroclimatique constitue un autre sous-réseau identifié dans l'analyse de réseau. La table est coordonnée par le MADR et la FAO (et initiée dans le cadre d'un projet entre le CIAT et la MADR). L'intérêt de sous réseau est qu'il intègre des acteurs de différentes natures comme l'IDEAM pour la production d'information et les gremios pour l'interprétation de l'information produite par l'IDEAM.

L'UNGRD apparait comme un acteur isolé bien que bien positionné (sous la présidence).

3. Intégration et traduction des concepts d'adaptation dans l'élaboration des politiques de changement climatique

Dans cette section, sont présentés les résultats d'analyse du processus d'intégration des concepts liés à l'adaptation au CC. Cette intégration est analysée, dans un premier temps, à partir des documents de politiques et du décompte de l'usage des concepts en leur sein. Puis dans une deuxième sous-section l'intégration est analysée à partir des entretiens faites aux acteurs. Finalement, une synthèse sera faite de ces deux types de résultats.

La politique du CC en Colombie est le résultat d'un processus de transnationalisation (diffusion et transfert depuis l'étranger) des politiques publiques (Delazay, 2014 ; De Maillard et Hassenteufel, 2013 ; Karch,

2007). Comme nous l'avons vu, c'est par le biais d'engagements internationaux (entre autres facteurs) que la Colombie commence à élaborer des politiques et des instruments politiques liés d'abord à l'atténuation (correspondant à l'agenda international) et ensuite à la gestion des risques et à l'adaptation (suivant les modes internationales). Ce concept reconnaît l'ouverture des institutions nationales et l'influence des processus supranationaux sur celles-ci (De Maillard et Hassenteufel, 2013). Delazay (2014) parle quant à lui d'un marché symbolique de l'import-export où la bourgeoisie d'Etat (matérialisé par les membres du DNP) cherche des appuis de l'extérieur par des alliances tactiques. Ainsi, cette ouverture ou alliance tactique se matérialise par le soutien technique et financier apporté par la coopération internationale, d'une part, et par les mêmes acteurs qui, au cours de leur carrière professionnelle, passent d'institutions gouvernementales à des institutions internationales, d'autre part. Ces interactions à plusieurs niveaux nous permettent de nous intéresser aux processus de traduction mis en œuvre par les acteurs (De Maillard et Hassenteufel, 2013).

Les facteurs favorisant la diffusion de politiques sont liés aux mécanismes cognitifs (modèles globaux portés par les acteurs), à la logique des incitations (économiques) et des restrictions (phénomène de domination des institutions internationales) (De Maillard et Hassenteufel, 2013). Ces modèles globaux incluent la promotion de concepts liés à l'adaptation aux CC. Dans le cas de la Colombie, les acteurs ont mentionné plusieurs mesures telles que l'adaptation fondée sur les écosystèmes, l'adaptation fondée sur les infrastructures, la CSA et l'adaptation transformative. La diffusion de ces concepts est possible grâce aux « policy boker » (consultants en coopération internationale travaillant avec des membres du gouvernement) qui en font la promotion. En ce sens, en fonction de l'entité que le consultant représente et avec quel ministère/département/direction la promotion est faite, l'approche de l'adaptation qui est diffusée est distincte.

Les noms donnés à Niña de 2010-2011 en sont un exemple illustratif. Si l'on parlait d'abord d'une « vague hivernale », comme s'en souvient l'interviewé du MADS, on a commencé à parler dans un second temps du phénomène extreme de la Niña comme effet du CC sur la variabilité climatique. Dans le même sens, le plan d'adaptation du MADR est appelé « Stratégie d'adaptation du secteur agricole aux phénomènes climatiques » alors qu'ensuite le MADR fait explicitement référence au CC et à l'adaptation à celui-ci dans ses documents de politiques.

Usage des concepts dans les documents de politiques

Afin de comprendre quels étaient les concepts de référence pour élaborer les politiques liées au CC et plus spécifiquement à l'adaptation au CC, un décompte des occurrences des concepts a été effectué dans un premier temps (voir Illustration 17). Le tableau montre que dans les documents politiques que sont le PNACC (ABC) (2011), la Feuille de route (2011), la Stratégie d'adaptation du secteur agricole aux phénomènes climatiques (2013), le PAS pour l'atténuation du secteur agricole (2013), le iNDC (2015) et la politique nationale du CC (2017) certaines tendances intéressantes.

Si les mots « gestion des risques » (42 et 35 occurrences), « risque » (159 et 203 occurrences), « vulnérabilité » (66 et 67 occurrences), « menace » (41 et 49 occurrences), « catastrophe » (71 et 56 occurrences) sont largement utilisés dans les premiers documents (PNACC, feuille de route), la fréquence de leur mention est moins importante dans les derniers documents (iNDC et PNCC). Cela illustre comment le pays a donné de l'importance aux concepts et a ensuite réorienté son attention.

	riesgo	amenaza	vulnerabilidad	desastre	sensibilidad	capacidad de ad.	ad. Basada en com.	ad. Basada en ecosyst.	ad. Basada en obras	adaptación	desarrollo sostenible	GEI	gestión del riesgo	mitigación	variabilidad climática	exposición	resiliencia/ resiliente	postconflicto/paz	conservación	biodiversidad
PNACC (2011)	159	41	66	71	10	34	25	42	16	315	17	14	42	19	29	26	2	0	10	17
Hoja de ruta (2011)	203	49	67	56	19	17	1	4	0	366	15	15	35	16	17	33	1	0	6	21
Estrategia adaptación sector agropecuario (2013)	32	9	24	1	3	0	0	1	0	71	1	1	0	3	5	0	2	0	3	6
PAS mitigación sector agro (2014)	1	0	1	1	0	1	0	0	0	4	3	125	0	101	1	1	0	0	0	0
iNDC (2015)	7	1	6	1	0	0	0	1	0	60	2	6	2	24	0	0	12	2	0	0
Política nacional CC (2017)	66	14	52	30	3	2	0	1	0	168	33	66	19	139	2	15	90	2	33	6

Illustration 17: Comptage des mentions des concepts liés aux CC dans les principaux documents politiques relatifs aux CC et à l'agriculture

De même, si l'on voit d'abord l'importance de la mention des mots « capacité d'adaptation » (34 mentions dans le PNACC), leur utilisation diminue alors que l'utilisation des mots résilience/ résilient augmente (90 mentions dans la PNCC).

Concernant l'adaptation, le premier document (PNACC) parle de différents types d'adaptation tels que l'adaptation communautaire (25 mentions), l'adaptation basée sur les écosystèmes (42 mentions), l'adaptation basée sur le travail (16 mentions). Mais cette diversité de mentions disparaît dans les documents suivants pour ne parler que d'adaptation. Ainsi, le choix de l'approche donnée à l'adaptation est laissée libre aux acteurs.

Les concepts de post-conflit et de biodiversité sont rarement mentionnés, ce qui peut constituer un frein à l'intégration de ces questions dans les politiques.

Enfin, en terme d'intégration des politiques climatiques (Di Gregorio et al., 2017), on constate que dans la PNCC, le nombre de mentions des mots « adaptation » (168) et « atténuation » (139) est similaire ce qui constitue un signe d'équivalence de traitement des deux approches.

Usage des concepts dans les narratives des acteurs interviewés

Dans les entretiens, il a été possible d'analyser, depuis la perspective discursive l'intégration des concepts pour aborder l'adaptation au CC. L'utilisation de ces concepts et les accords et désaccords sur leur compréhension font partis d'un processus de traduction (Callon, 1986 ; De Maillard et Hassenteufel, 2013). Celui-ci correspond à une transformation ou une recréation de l'original en termes d'orientations, de principes d'action, de normes, d'institutions et d'instruments gérés par des traducteurs (courtier politique, intermédiaire) à partir de sources externes (De Maillard et Hassenteufel, 2013). La notion de traduction est justifiée (en plus de la traduction de l'anglais vers une autre langue) car les notions de circulation transnationale sont souvent polysémiques (De Maillard et Hassenteufel, 2013). C'est le cas des concepts liés à l'adaptation au CC.

L'adaptation fondée sur les écosystèmes a été souvent mentionnée par les acteurs. Cependant, le discours commun est de dire que le gouvernement ne promeut aucune approche pour aborder l'adaptation, et que le choix de l'approche dépend de la décision des acteurs en fonction de la pertinence selon le secteur et/ou le territoire : *« l'approche qui a été donnée depuis le MADS est qu'il existe différentes approches de l'adaptation. Nous savons qu'il existe une approche basée sur l'infrastructure, nous savons qu'il en existe une autre basée sur les technologies et qui a été développée dans le cadre de projets tels que l'évaluation TNA (évaluation nationale des technologies pour l'adaptation au CC) (...) Et puis il y a l'approche communautaire qui est beaucoup plus proche d'une approche écosystémique. Disons donc qu'en tant que MADS nous l'avons promu, nous savons qu'il existe différentes approches mais en tant que MADS nous sommes beaucoup plus proches du rôle et de la compétence du MADS en termes de promotion de l'adaptation basée sur les écosystèmes* » [MADS]. Ainsi, le MADS a publié un guide d'adaptation basé sur les écosystèmes avec l'appui de la coopération internationale (GIZ, USAID, TNC).

Ce point de vue est partagé par les deux personnes interrogées du MADR : « *en raison de la complexité du secteur lui-même, l'approche écosystémique de l'adaptation est quelque chose qui devrait être prise en compte dans ce plan* [PIGCC] » [MADR].

Un autre acteur estime que l'approche la plus pertinente pour le pays est un mélange d'adaptation basée sur les écosystèmes et communautaire : « *Le CC a besoin de deux choses : des territoires et des gens. L'adaptation basée sur les écosystèmes se base sur le territoire, mais il n'y a pas de ligne humaine. Ainsi, pour les gens, c'est là que doivent se trouver beaucoup plus de secteurs que le secteur de l'environnement.*

Il doit y avoir le secteur de la santé, le secteur de l'éducation, les routes, les mines, la gestion des risques » [UNGRD]. Les membres de la FAO sont d'accord avec cette vision qu'ils promeuvent : « *l'approche est l'adaptation basée sur les socio-écosystèmes. (...) Nous obéissons à cette logique basée sur des socio-écosystèmes avec un pari fort sur la résilience afin de maintenir le lien direct entre la prise en compte des conditions de risque que nous avons par nature dans le pays et une variabilité et un changement qui nous sont venus. Nous maintenons donc cette approche de résilience et de gestion des risques dans le cadre de ce plan* » [FAO].

Dans ce cas, on peut parler d'une communauté épistémique entre la FAO et l'UNGRD qui est composée de membres qui partagent les mêmes sources et modes de connaissance (Long, 2003). D'autre part, il est dans l'intérêt de l'UNGRD d'adopter cette vision de l'adaptation car elle lui donne une légitimité d'action. L'orientation que l'UNGRD veut lui donner est sélective (pertinence de cette approche sur d'autres promues au niveau national) et stratégique (choix d'une orientation qui lui donne une légitimité d'action). D'où l'intérêt de comprendre comment les institutions guident, structurent l'action, mais aussi comment les acteurs agissent stratégiquement, même s'ils transforment ces institutions en s'appropriant des éléments qui circulent au-delà des frontières du pays (De Maillard et Hassenteufel, 2013).

Ainsi, l'Unité est passée d'un positionnement d'agent leader de la gestion des risques à celui en charge de la gestion de la variabilité climatique : « *nous portons l'idée que lorsque nous parlons de gestion des risques et de CC nous parlons de variabilité climatique et non de CC. Disons que c'est l'objectif de l'Unité. (...) L'unité a porté l'idée que les processus de gestion des risques sont basés sur la variabilité et non sur la CC. Pourquoi ? Premièrement, c'est la variabilité qui cause les plus grandes catastrophes dans le pays : inondations, glissements de terrain, sécheresses. Deuxièmement, parce que le contexte du pays fait de lui un client permanent de cette variation climatique, en particulier du phénomène ENSO (phénomène Niño/Niña). (...) Ensuite, il était très important de travailler sur le thème du CC mais aussi de mettre un frein à la variabilité car c'est la variabilité qui va affecter tous les 3-4 ans alors que les scénarios CC sont 40 et 100 ans* » [UNGRD]. Avec ce discours, le rôle de l'Unité évolue pour inclure des aspects de la CC. L'opposition entre variabilité climatique (priorité immédiate) et CC (priorité à plus long terme) est intéressante. Dans ce cas, la traduction de la variabilité climatique ne reconnaît pas ou n'intègre pas le fait que le CC affecte la variabilité climatique (événements de variabilité climatique plus intenses et/ou plus fréquents) et que, en ce sens, la variabilité climatique est le résultat du CC (GIEC, 2014). Reste à évaluer l'influence que cet acteur a sur le reste des acteurs du réseau pour adopter cette vision de la variabilité et du CC et du role de l'UNGRD dans ce cadre. Ici, la notion d' « agencéité » est utile. Elle caractérise la capacité des acteurs à faire ressortir le meilleur d'une situation (Olivier de Sardan, 1995 ; Long, 2003 ; Roncoli et al., 2009). Comme le souligne Long (2003), elle n'est pas simplement le résultat de la possession de certains pouvoirs de persuasion ou de certaines formes de charisme. La capacité d'influencer les autres et de les amener à accepter un message particulier est l'un des aspects les plus importants du processus de traduction. En fait, l'agenceité repose essentiellement sur « *l'action d'une chaîne d'agents, dont chacun " traduit " en fonction de ses propres projets* » (Long, 2003). En ce sens, il est essentiel de tenir compte de la manière dont cet acteur (UNGRD) est positionné dans la définition de l'adaptation et la manière dont elle est abordée. C'est ainsi qu'il résume sa vision : « cet exercice [d'adaptation fondée sur les écosystèmes] ne couvre pas tous les acteurs ni toutes les questions » [UNGRD].

L'argument en faveur de l'adaptation basée sur les écosystèmes est également lié au manque de ressources du gouvernement pour mettre en œuvre d'autres approches : « *Pour nous, l'adaptation à beaucoup à voir avec notre résilience naturelle intrinsèque qui est notre écosystème. Les écosystèmes eux-mêmes remplissent cette fonction d'accroissement de la résilience au CC. La question des infrastructures implique des ressources qui ne sont pas facilement disponibles dans les territoires les plus vulnérables* » [DNP-As]. En ce sens, la traduction de cet acteur est plutôt pragmatique et basée sur la réalité du financement du pays.

Seuls les membres de la FAO mentionnent l'adaptation transformative : « *C'est une nouvelle approche préconisée par la CCNUCC. Dans les dialogues d'adaptation, la méthodologie de Future Earth tout est pensé davantage en termes de "transformation". C'est-à-dire comment arriver à la transformation et comment aborder les problèmes sociaux et économiques en termes d'adaptation, au-delà des aspects technologiques ou techniques. C'est ce que recherche l'adaptation transformatrice, incorporer la dimension ou le regard social et économique* » [FAO]. La FAO n'a pas encore influencé l'usage de ce concept relativement nouveau dans le réseau.

Un autre concept mentionné dans les interviews est « Climate Smart Agriculture » (Agriculture Intelligente face au Climat). Le concept est utilisé par un acteur DNP et un autre de l'UPRA : « *Le concept de CSA est un pari que cette administration fait sur la question de la production agricole durable, d'une production résiliente au climat* » [DNP-Gab]. La promotion de la CSA a été possible grâce à la proximité géographique (Colombie) et aux relations (Projet CIAT-MADR, consultances du CIAT) que le DNP entretient avec CIAT/CCAFS. La personne interrogée reconnaît que l'utilisation du concept répond à une « *mode* » [DNP-Gab]. Cependant, les acteurs promouvant ce concept n'ont pas été en mesure d'influencer les autres membres du réseau.

Le membre du DNP associe CSA avec la notion de croissance verte : « *je crois que c'est totalement en corrélation avec les postulats de la croissance verte ; comment améliorer la productivité en faisant une utilisation durable de cette base naturelle ; comment produire en conservant mais en même temps cette conservation est aussi un élément qui dans le futur me permettra d'avoir cette réserve ou au moins cette condition pour produire ultérieurement » [DNP-Gab]* Les personnes interrogées ont souvent mentionné la croissance verte [MADR, DNP-Gab, DNP-JPG]. La publication récente du document CONPES peut l'expliquer. Cette réflexion sur la croissance verte commence par la volonté du gouvernement sortant de faire partie de l'OCDE et doit donc répondre à certains critères, dont certains liés au concept de croissance verte. Cette approche de l'adaptation soutenue par un acteur ayant le pouvoir et l'influence d'imposer ce type de matrice correspond à une vision économiste du problème (la production d'études par ou pour le DNP sur le coût de l'impact du Niño/Niña). Ainsi, comme le décrivent Fressoz et Bonneuil (2016), la révolution scientifique et l'émergence du capitalisme ont conduit à une diminution inexorable des théories organicistes. La nature devient un vaste mécanisme qu'il faut explorer, exploiter et transformer. Ces auteurs décrivent l'économie verte comme la promotion de solutions utilisant des instruments de marché tels que les marchés du carbone ou les services écosystémiques. En résumé, le changement global se traduit par le problème de la maximisation de la croissance économique sous des contraintes climatiques. L'existence et l'échange de ces instruments sont suffisants pour créer l'horizon d'une économie enfin écologisée. Les personnes interrogées ont centré leurs arguments sur le fait que l'intégration de la PC aux niveaux sectoriel et territorial dépendra de la compréhension par les acteurs que ne pas gérer la PC pourrait être plus coûteux que de l'inclure dans la planification. Par exemple, la personne interrogée du MADS partage, au sujet de l'étude d'impact économique de la Niña (2010 2011) : « *Je pense que des résultats importants ressortent non seulement sur ce que La Niña implique pour le pays en termes économiques mais aussi sur ce que cela peut nous coûter de ne pas prendre de mesures dans certains des secteurs. (...) Alors je crois que cela aide beaucoup à générer une plus grande prise de conscience de la part des ministères* » [MADS]. Dans cette perspective, selon les personnes interrogées et selon Fressoz et Bonneuil (2016), la conservation de l'environnement, la crise environnementale et la rareté des ressources sont présentées comme des opportunités économiques.

Au niveau du secteur agricole, cette vision prévaut depuis la fin du XVIIIe siècle (avec la diffusion des engrais artificiels) avec la vision chimique et comptable de l'agriculture, basée sur le principe que chaque récolte réduit la fertilité des sols, la durabilité. La production est basée sur la capacité de l'agriculteur à

remplacer ces nutriments chimiques (Fressoz et Bonneuil, 2016). Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que des concepts tels que l'agroécologie n'aient pas été mentionnés (ni dans les documents ni dans les entretiens) comme une approche pour aborder l'adaptation aux CC.

Les acteurs évaluent ces concepts et leur utilisation au niveau national. De la part des membres de l'IDEAM qui ont participé à l'élaboration de la troisième communication du CC, les concepts mobilisés sont : la menace, la sensibilité, la vulnérabilité, la capacité d'adaptation et le risque : « *au sein de l'IDEAM c'est notre base conceptuelle et elle est basée sur le cinquième rapport d'évaluation du GIEC »* [IDEAM]. Cependant, la diversité d'utilisation des concepts dans le pays est reconnue : « *Je crois que s'il y a un manque de consensus au niveau national parce que certaines entités, certains projets au lieu de parler de capacité adaptative parlent par exemple de résilience. Et ce n'est pas un concept que nous, en tant qu'IDEAM, avons traité dans la troisième communication nationale* » [IDEAM].

D'autre part, c'est la mesure des résultats de chaque approche qui stabilisera l'utilisation du concept dans le pays : « *dans mon concept, nous ne savons pas très bien quelle approche nous devons adopter parce que nous ne savons pas exactement laquelle a donné les meilleurs résultats. Ensuite, je pourrai passer de l'approche écosystémique et dire que mon projet était meilleur parce que j'ai vu de meilleurs résultats dans tel ou tel aspects... Mais nous ne pouvons pas vraiment comparer pour dire : écoutez si vraiment, si votre approche est meilleure. C'est quantifier les choses qui permettront de dire ce qui est mieux et de définir la feuille de route »* [UPRA].

Pour un autre acteur, l'utilisation de tel ou tel concept par les acteurs gouvernementaux est opportuniste : « *Je crois que beaucoup de projets sont de coopération internationale, alors certains se concentrent sur la CSA, sur l'adaptation basée sur les écosystèmes... alors je crois que toutes les approches qui permettent la mise en œuvre ou donnent accès à des ressources ont été ciblées* » [UPRA]. Les acteurs qui préconisent le plus l'utilisation de ces concepts sont, selon la personne interrogée : « *L'adaptation basée sur les écosystèmes est davantage un coopérant international ; je pense que GIZ, TNC principalement. Et la CSA par CIAT, FAO même parfois CORPOICA* » [UPRA].

Il n'y a pas de stabilisation de l'utilisation de l'un ou l'autre concept pour aborder l'adaptation au CC. Cette réalité s'explique par le soutien et les influences différenciées que les institutions gouvernementales ont reçus et reflète les débats qui n'ont pas non plus été stabilisés au niveau international. Il est révélateur que, bien que la FAO ait conceptualisé le concept de CSA, les membres de l'institution n'ont pas mentionné le concept comme un outil de travail mais plutôt celui d'adaptation transformative. Des processus de diffusion ont donc lieu entre les acteurs au niveau international. L'interviewé de l'IDEAM résume : « *ce sont des concepts qui continuent d'évoluer... La science aussi... alors ce qui se passe, c'est que dans le troisième rapport, les façons d'aborder les scénarios CC étaient différentes de celles des quatrième et cinquième rapports. (...) Même au niveau international, il y a encore des discussions »* [IDEAM]. Comme l'explique la personne interrogée, il existe deux processus parallèles : les cadres de référence juridiques du pays d'une part et les discussions académiques et entre pairs des institutions du pays, y compris les ministères, les entreprises environnementales, les universités, IDEAM, l'unité nationale de gestion des risques, d'autre part : « *Et la discussion se nourrit à mesure que les discussions académiques ont lieu. Et puis le gouvernement et les entités de l'Etat quand ils participent ou quand les discussions sont réunies, ces éléments commencent à être incorporés à l'intérieur des politiques, des décrets, etc* ». [IDEAM].

Cependant, s'il n'y a pas de stabilisation dans l'usage des concepts liés à l'adaptation au CC, la position stratégique du DNP pourrait imposer ses concepts et sa traduction de ceux-ci dans la mesure ou les acteurs tendent à s'en remettre à des récits dominants ou officiels (Lewis and Mosse, 2006). Le système global ne peut être stabilisé que lorsque les acteurs sont en mesure de reconstruire le réseau d'interactions grâce à la

création de représentations cohérentes, ce qu'ils font à travers un processus de « traduction » qui permet la négociation de significations et de définitions communes (Lewis and Mosse, 2006).

Cependant, malgré l'utilisation de concepts différents, les acteurs nationaux et internationaux interrogés privilégient une traduction économiste de l'adaptation au CC, quel que soit le concept mobilisé. En ce sens, la traduction faite par les acteurs interrogés correspond à une traduction partielle (vision des opportunités économiques de l'adaptation) et une traduction adaptée (pourrait-on même parler de traduction erronée ?) (Opposition de la variabilité versus CC comme deux phénomènes distincts par l'UNGRD) (De Maillard et Hassenteufel, 2013).

En ce sens, on peut parler d' « interface des connaissances» qui se caractérise par sa discontinuité (utilisation et compréhension différentes des concepts d'adaptation), la transformation du sens (une lecture économiste est donnée aux concepts, les courtiers en politique opèrent une traduction des concepts pour le contexte colombien), la connaissance comme produit du dialogue et de la négociation (l'Unité qui cherche à faire accepter que la variabilité climatique est le domaine de la gestion des risques, le DNP promeut l'utilisation du concept de CSA pour la planification) et par la multiplicité et la fragmentation des connaissances (chaque acteur défend un concept et/ou l'application d'un concept) (Long, 2001).

Michel Callon (1986) identifie quatre étapes dans le processus de traduction qui sont la problématisation (reformulation du problème), la négociation permettant des alliances, le recrutement (attribution des rôles aux différents acteurs) et la mobilisation permettant la mise en œuvre des actions. Cette approche illustre les stratégies d'acteurs tels que l'appropriation, la réinterprétation, les dérivations, qui poursuivent des objectifs divers (positionnement, accès aux ressources) (Callon, 1986 ; De Maillard et Hassenteufel, 2013). Dans le cas de la Colombie, la reformulation du problème se fait en termes économiques (le CC comme frein au développement économique du pays), les négociations se font entre les acteurs qui veulent se positionner (MADS comme un acteur traditionnel pour la gestion du CC versus le DNP ; et DNP et MADS versus l'UNGRD), le recrutement se fait autour du SISCLIMA piloté par le DNP et le MADS ; lesquels donnent des tâches aux secteurs prioritaires et font le lien entre consultants de la coopération internationale et les secteurs. En termes de mobilisation, le CICC (légitimé par la loi CC) garantit le rôle moteur et le leadership du DNP et du MADS vis-à-vis des secteurs et territoires.

Enfin, une personne interrogée reconnaît la manipulation du débat : « *En fin de compte, ces concepts peuvent parfois confondre l'exécuteur ou les communautés. Pour les communautés, ce qu'elles veulent savoir, c'est : Comment m'adapter pour qu'à la montée du fleuve, j'aie un plan alternatif ? C'est cela l'adaptation pour eux. Au-delà du concept qu'ils peuvent utiliser. Ils ne discutent pas de la question de savoir s'il s'agit de résilience ou de capacité d'adaptation lorsque le fleuve s'élève. Ils s'en fichent* » [IDEAM]. Ainsi, les discussions sur les concepts aux interfaces (sociales et de connaissances) se caractérisent davantage par des divergences de valeurs, d'intérêts et de pouvoir entre acteurs que par leurs efforts pour résoudre un problème. En ce sens, l'analyse de traduction permet de tenir compte des déplacements ou transformations de différents types (Callon, 1986). Le déplacement ou la transformation des objectifs et des intérêts (faciliter les processus d'adaptation des producteurs versus l'accès aux ressources de coopération; faire la gestion du CC versus la prise de pouvoir, par exemple), d'une part. Par ailleurs, des phénomènes de déplacement ou de transformation des dispositifs ont été illustrés (utilisation du Fonds d'adaptation pour la gestion des catastrophes plutôt que pour l'adaptation, puis sa réaffectation aux questions de CC ; ou l'utilisation du fonds de la taxe carbone pour la construction de routes).

Comme l'explique Mosse (2005) la politique a principalement pour fonction de mobiliser et de maintenir un soutien politique, c'est-à-dire de légitimer plutôt que d'orienter la pratique. En ce sens, le choix de

concept et sa traduction n'est pas tellement un débat d'idée mais une manière d'imposer un pouvoir, et rallier à sa cause des membres du réseau.

Synthèse de l'intégration et traduction des concepts d'adaptation

L'élaboration des politiques de CC en Colombie est le produit d'un processus de transnationalisation des politiques publiques en cours de stabilisation. Les modèles globaux qui influencent la forme de ces politiques sont associés à des concepts liés au CC qui renvoient à une vision spécifique et qui sont eux-mêmes traduits par les courtiers politiques pour les acteurs gouvernementaux. Le Tableau 3 résume les concepts en présence et les acteurs qui en font la promotion.

Ainsi, le constat est fait d'une tendance à la neutralisation des approches de l'adaptation dans les documents de politiques qui s'accompagne d'un discours où le choix de l'approche dépend des acteurs concernés.

Concept mobilisé	Adaptation basée sur les écosystèmes	Adaptation basée sur les socio-écosystèmes	Adaptation transformative	résilience	Capacité d'adaptation	CSA	Croissance verte	Variabilité climatique/ gestion des risques
Acteurs	MADS GIZ USAID TNC MADR	UNGRD FAO	FAO	FAO	IDEAM GIEC	DNP CIAT UPRA	DNP MADR	UNGRD
Justification	C'est de la compétence du MADS de promouvoir telle approche. L'approche est la plus pertinente pour le secteur (complexe) agricole selon le MADR. Pour le DNP, cette approche est la plus réaliste face aux budgets limités du pays et pertinente pour le contexte du pays.	L'adaptation basée sur les écosystèmes exclue la variable Homme qui implique des variables de santé, gestion des risques… (selon UNGRD et FAO)	Inclusion les aspects sociaux et économiques à la question de l'adaptation (et pas uniquement techniques/ technologiques)	Liée à l'adaptation basée sur les socio-écosystèmes	L'IDEAM se base sur les concepts des rapports GIEC pour l'élaboration des rapports nationaux	Pour le DNP approche pertinente pour la planification agricole du pays.	Pour le DNP (à l'origine du document CONPES) la croissance verte est en lien avec le concept de CSA car ils incluent l'aspect productiviste	C'est la variabilité climatique qui cause le plus de dommages dans le pays (versus le CC à plus long terme).

Tableau 3: Usage des concepts liés à l'adaptation au CC par les acteurs et justification de leur choix

Il est alors possible de parler de communautés épistémiques. Ainsi, la FAO et l'UNGRD parlent d'adaptation basée sur les socio-écosystèmes dans la mesure où cette approche la dimension de gestion du risque. En effet, la FAO essaye d'aligner et intégrer les deux approches de la gestion du risque et de l'adaptation au CC alors que l'UNGRD essaye de se positionner et ne pas perdre pouvoir et ressources face à l'arrivée de cette nouvelle thématique.

Par ailleurs, le MADS, MADR et DNP parlent de l'adaptation basée sur les écosystèmes, l'approche étant considérée par les acteurs comme la plus pertinente pour le pays (doté d'une multiplicité d'écosystèmes). Ainsi, la FAO qui accompagne le MADR pour la formulation de son PIGCC n'est pas (encore) parvenue à influencer les modèles du MADR. Quant aux membres du DNP interviewés, il mentionne d'autres concepts comme la CSA, comme un outil conceptuel utile pour la planification du secteur agricole.

Ainsi, de la même manière que les acteurs internationaux n'ont pas stabilisé le choix de concept (La FAO ne mentionne pas la CSA, fait la promotion de l'approche de l'adaptation basée sur les socio-écosystèmes et de l'adaptation transformative mais parle aussi de résilience et appui l'élaboration du PIGCC du MADR qui eux parlent d'adaptation basée sur les écosystèmes) les acteurs nationaux jongle d'un concept a l'autre selon l'opportunité (financements de la coopération internationale, par exemple).

L'étude des concepts liés à l'adaptation permet d'identifier, également, une interface de connaissances entre l'UNGRD qui met en opposition variabilité et changement climatique (comme deux phénomènes déconnectés) et les autres acteurs interrogés qui établissent un lien entre les deux phénomènes. Elle permet aussi d'illustrer le processus d'adaptation et de sélection qui s'opère par les acteurs qui traduisent ces concepts. Par exemple, un membre du DNP souligne la prise en compte des aspects productifs du concept de CSA et tait les autres variables du concept (atténuation, adaptation, résilience). De même, l'adaptation est vue comme un processus préventif et planifié pour la majorité des acteurs interrogés alors qu'elle est d'avantage réactive pour l'UNGRD. Le choix des concepts montre également une vision de l'adaptation comme purement technologique (MADR, DNP) qui s'oppose à une vision qui intègre la dimension humaine (FAO, UNGRD).

Cependant tous les acteurs interrogés ont une traduction de l'adaptation comme une manière de limiter les pertes économiques ou au contraire d'identifier de nouvelles opportunités économiques. Cette traduction a été promue par le DNP qui s'efforce de se positionner comme leader sur la question du CC. Ainsi, si les concepts ne sont pas unifiés entre les acteurs du réseau, la traduction de l'adaptation semble l'être, illustrant la prise de pouvoir (réussie) de cet acteur. Par ailleurs, si le rôle des acteurs privés est reconnu comme important, les acteurs partagent l'idée que l'adaptation doit être institutionnelle (faciliter et planifier par les acteurs gouvernementaux) plutôt du haut vers le bas.

Le concept d'agroécologie est ainsi simplement non mentionné comme une option pour aborder l'adaptation au CC.

Conclusion

En conclusion, cette étude a donné un aperçu du processus d'élaboration des politiques d'adaptation en Colombie en général et dans le secteur agricole en particulier.

Dynamique d'insertion de la question climatique en Colombie

Trois époques clés ont permis la mise à l'agenda de la question climatique en Colombie qui se caractérisent par l'arrivée de la question environnementale, puis le développement d'une approche orientée vers l'atténuation gérée (contrôlée) par le MADS et influencée par le niveau international (Kyoto) d'une part et une gestion du risque déconnectée et avec une orientation réactive. Finalement la troisième période

correspond aux deux mandats de J.M. Santos qui débute avec une Niña dévastatrice fin 2010. Cet évènement provoque deux réactions, la montée en puissance de l'UNGRD dans un premier temps, puis la reprise du contrôle des questions climatiques par le DNP et le MADS qui labélisent sa gestion comme adaptation au CC. Ainsi, a un problème posé (la gestion du climat) sont réunis ; l'attention des décideurs et du public sont tournés vers des dégâts de la Niña, des réponses sont disponibles au niveau international (gestion du risque, adaptation au CC), et il existe des motivations et opportunités par des acteurs puissants pour transformer les solutions disponibles en politiques. Les stratégies mis en œuvre pour la montée et le maintien de la thématique en haut de l'agenda ont été de mettre l'accent sur les aspects économiques du CC (étude sur le cout de ne rien faire, CONPES sur la croissance verte), d'élaborer un cadre de politique complet avant la fin du changement de gouvernement et la prise d'engagements au niveau international sur le long terme. Reste à voir si ces stratégies seront efficaces.

Cartographie des acteurs et des politiques

Les acteurs impliqués dans l'élaboration des politiques climatiques ont été identifiés tant au niveau national (DNP, MADS, MADS, MADR, IDEAM, UNGRD, finance...) qu'au niveau international (FAO, USAID…) ; et tant au niveau gouvernemental et au niveau privé (fédération de producteurs) et à différents niveaux (international, national et local). Il a été possible d'identifier des mécanismes d'interaction institutionnel principal entre les acteurs qui peuvent également constituer des interfaces de négociation où se retrouvent des acteurs ayant des visions, des intérêts, des objectifs, des connaissances et des traductions différents (SISCLIMA, nœuds régionaux du CC, tables agroclimatiques). Ces interfaces ont également permis d'identifier des coalitions ou alliances entre groupes d'acteurs pour la promotion d'une vision de la gestion du CC. Les leaders de ces espaces sont essentiellement le MADS et le DNP mais aussi le MADR (dans le cas de la plateforme agroclimatique nationale).

D'autre part, d'un point de vue historique (chronologie, trajectoire des acteurs impliqués), il a été possible de comprendre les logiques d'action des différents acteurs/institutions malgré les mécanismes de diffusion transnationale des modèles politiques. Cette perspective montre aussi de l'homogénéité dans l'hétérogénéité du réseau d'acteurs, laquelle facilite l'action des policy broker (consultants d'institution internationales) pour diffuser et traduire des matrices cognitives pour la gestion du CC. Ainsi, cette rencontre entre la diffusion de modèles politiques au niveau international et l'appropriation ou la traduction de ces modèles à partir des modes de fonctionnement, des valeurs et des intérêts des institutions/acteurs permet de parler d' « hybridation » (De Maillard et Hassenteufel, 2013).

Dans le processus d'élaboration des politiques climatiques se sont conformé deux coalitions opposant une vision de gestion du risque à une vision d'adaptation au CC. La seconde coalition a impulsé l'élaboration d'une multiplicité de documents dans différents secteurs et territoires, lui donnant l'avantage dans cette lutte. La place stratégique du DNP, son positionnement a la tête du SISCLIMA et son soutien au niveau de la coopération internationale a joué en faveur de cette institution. Cependant, des réactions de certains secteurs (dont le secteur agricole) de résistance passive laisse entendre que l'élaboration de documents ne garantis pas ni la mise en œuvre de ceux-ci ni de la transversalisation de la thématique au niveau sectoriel et territorial.

Par ailleurs la production de documents s'est traduite par une superposition d'instruments pour leur majorité normatifs et quelques instruments économiques. Néanmoins, l'effort d'articulation de ces instruments entre eux, avec les instruments de développement et sectoriels est a souligné, même s'il semble exister des brèches entre le niveau sectoriel et le niveau territorial.

L'efficacité de ces instruments et de la combinaison dépendra des budgets internes alloués par les secteurs et territoires, de leur capacité à mobiliser d'autres ressources (nationales, internationales, privées…) et de

leur intérêt à les mettre en œuvre. L'efficacité dépendra aussi de la pertinence perçue par les acteurs locaux de la question climatique par rapport à d'autres problèmes locaux (violence, sécurité alimentaire etc.).

Intégration des concepts liés à l'adaptation au CC

Le processus d'élaboration des politiques climatiques a été piloté d'abord par l'UNGRD puis par le MADS et finalement partagé entre MADS et DNP avec le soutien important de la coopération internationale tant au niveau financier et technique que dans la diffusion et la traduction des concepts liés à la gestion du CC (CSA, adaptation basée sur les écosystèmes...). En ce sens, l'élaboration des politiques de CC en Colombie est le produit d'un processus de transnationalisation des politiques publiques. Les modèles globaux qui influencent la forme de ces politiques sont associés à des concepts liés au CC qui renvoient à une vision spécifique et qui sont eux-mêmes traduits par les courtiers politiques pour les acteurs gouvernementaux. SI au sein des documents de politiques les concepts sont neutralisés (on parle d'adaptation sans préciser l'approche) chaque mobilise un concept spécifique. Ainsi, la FAO et l'UNGRD parlent d'adaptation basée sur les socio-écosystèmes (qui intègre dans leur définition la dimension de gestion du risque). Par ailleurs, le MADS, MADR et DNP parlent de l'adaptation basée sur les écosystèmes, l'approche étant considérée par les acteurs comme la plus pertinente pour le pays (doté d'une multiplicité d'écosystèmes). Cependant, les acteurs gouvernementaux et internationaux continuent à mobiliser différents concepts, montrant que les débats restent ouverts.

L'adaptation est vue comme un processus préventif et planifié pour la majorité des acteurs interrogés alors qu'elle est d'avantage réactive pour l'UNGRD. Le choix des concepts montre également une vision de l'adaptation comme purement technologique (MADR, DNP) qui s'oppose à une vision qui intègre la dimension humaine (FAO, UNGRD). Cependant, les acteurs gouvernementaux s'entendent pour une traduction économiste de l'adaptation qui a pour objectif de limiter les pertes économiques et ouvrir de nouvelles opportunités économiques. Il y a également un consensus sur l'idée que l'adaptation doit être institutionnelle (faciliter et planifier par les acteurs gouvernementaux) et allant du haut vers le bas.

Jusqu'à présent, il est difficile de mesurer le succès ou l'efficacité de ces politiques et de l'ensemble des instruments politiques, la mise en œuvre étant la prochaine étape clé pour le pays (avec mesure de cette mise en œuvre). Le soutien financier futur de la coopération internationale dépendra des résultats de la mise en œuvre.

Comment la cartographie des acteurs et instruments de politiques ainsi que l'intégration des concepts aident à penser l'arrivée de la question du CC en Colombie ?

Pour comprendre les dynamiques d'insertion du CC dans l'agenda climatique il est utile d'adopter une perspective historique qui permet d'identifier la production successive de documents et d'évènements qui les précédents, d'une part et d'analyser et comparer leur orientation dans le temps, d'autres part. Ainsi, La Niña de 2010 constitue un facteur clé, comme la signature du protocole de Kyoto constituent des moments clés qui précèdent et orientent des décisions politiques au niveau national.

La cartographie des instruments de politiques, toujours dans une perspective historique permet d'illustrer deux types de stratégies pour avancer dans la gestion politique du CC ; la multiplication de création de plans (plan d'atténuation, plan d'adaptation puis PIGCC) ou la modification d'instruments existants (fonds d'adaptation qui est passé d'être un fonds pour la gestion des catastrophes (reconstruction des effets de La Niña) à un fonds pour la gestion des risques et l'adaptation). Ces stratégies sont toutes deux le résultat de l'influence international qui pousse d'abord pour l'atténuation puis pour l'adaptation puis fait la promotion de la gestion intégrée des deux questions.

La cartographie des acteurs permet de montrer que les dynamiques d'insertion du CC dans l'agenda passent par des luttes de pouvoir sous couvert de débats d'idée. Les concepts mobilisés lors des trois périodes clés identifiées illustre la montée en puissance de certains acteurs (UNGRD) puis leur déclin au profit d'autres acteurs (MADS/DNP) ; ces évolutions correspondant à la mise en avant de certains concepts promus par ces acteurs (et appuyer par les acteurs internationaux).

Annexes

Annexe 1 : Liste des acteurs clés interrogés

Acteurs *	Institution	Date de l'entrevue
Conseiller sur le changement climatique et la biodiversité, a participé à l'élaboration du PNACC.	DNP	Le jeudi 3 mai 2018
chef régional de la CCAFS, a participé à l'élaboration du PNACC.	CIAT, CCAFS	Le lundi 7 mai 2018
Programme d'appui aux pays (renforcement de la mise en œuvre du PNACC, formulation de plans)	USAID	Le vendredi 27 juillet 2018
Directeur du changement climatique et de la gestion des risques DCCGR	MADS	Le lundi 6 août 2018
Conseiller, Direction des changements climatiques et de la gestion des risques DCCGR	MADS	
Sous-direction de la réduction des risques	Unité nationale de gestion des risques de destruction	Le mercredi 8 août 2018
Sous-direction des études environnementales	IDEAM	Le mercredi 8 août 2018
Directeur adjoint des études environnementales	IDEAM	
Zone d'utilisation efficace des terres et adaptation des terres (entrepreneur)	UPRA	Le mercredi 8 août 2018
Bureau consultatif pour la planification et la prospective (ex DNP)	MADR	jeudi 9 août 2018
Direction de l'environnement et du développement durable, coordinateur du PNACC	DNP	jeudi 9 août 2018
Direction de l'environnement et du développement durable, coordonnateur de l'étude d'impact économique du CC	DNP	
Coordonnateur national, Programme d'intégration de l'agriculture dans les plans d'action nationaux d'adaptation (PAN-Ag), domaine des ressources naturelles, gouvernance, gestion des risques agroclimatiques et résilience	FAO	jeudi 9 août 2018
Spécialiste principal en gestion des risques et résilience, Programme d'intégration de l'agriculture dans les plans nationaux d'adaptation (PAN-Ag) (plan d'adaptation dans MADR), Zone des ressources naturelles, gouvernance, gestion des risques agroclimatiques et résilience.	FAO	
Consultant en gestion des risques, Domaine des ressources naturelles, gouvernance, gestion des risques agroclimatiques et résilience	FAO	
Groupe de travail sur la durabilité de l'environnement et les changements climatiques Direction de l'innovation, du développement technologique et de la protection de la santé	MADR	Le vendredi 10 août 2018
Groupe de travail sur la durabilité de l'environnement et les changements climatiques Direction de l'innovation, du développement technologique et de la protection de la santé	MADR	
Directeur adjoint de la production et du développement rural, Direction du développement rural durable	DNP	Le vendredi 10 août 2018

Annexe 2 : WP1 Guide d'entrevue

Présentation

L'objectif de cette étude est de comprendre comment les politiques de CC ont été conçues et mises en œuvre en Colombie (en particulier les politiques d'adaptation des CC), au niveau national et dans les départements du Cauca, Valle del Cauca et Tolima (et dans 2 autres pays). Ceci afin de comprendre les conditions d'une transition écologique réussie dans les paysages agricoles tropicaux vulnérables dans le contexte du changement climatique (et de la variabilité climatique).

C'est pourquoi nous voulons nous concentrer sur deux aspects :

Dans quelle mesure les concepts liés à l'adaptation aux changements climatiques sont-ils (ont été et sont) intégrés dans les politiques ? dans quelle mesure permettent-ils une conception cohérente des politiques et des instruments politiques d'adaptation ?

Quels sont les facteurs facilitants et limitants pour parvenir à une mise en œuvre efficace (réussie / innovante) des politiques d'adaptation des pays candidats articulées à différentes échelles et secteurs ?

Acteur interviewé

Quelle est votre formation ?

Quelles sont vos responsabilités et fonctions ?

Rôle dans l'institution/programme/projet/politique ?

Quels sont les politiques/initiatives/outils/plans/outils que vous élaborez/mettez en œuvre ?

Par quels moyens (financiers, humains, techniques) ?

Avec quoi s'articule-t-elle (dans le cadre d'un plan national, ministériel ou de programme) ?

Qu'en est-il de l'articulation (efficacité/obstacles) (alignement des objectifs, ressources financières/ humaines - en action commune, planification conjointe, et tensions éventuelles) ?

Avec quelles entités nationales/locales collaborez-vous ?

De quelle façon ?

Pourquoi est-ce que c'est comme ça ?

Avec quelles entités ne collaborez-vous pas ?

Pourquoi (tensions/conflit) ?

Cartographie des politiques

Quels sont les politiques et les principaux instruments existants en matière d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets (CC) mis en œuvre au niveau de la Colombie et au niveau du Cauca, du Valle del Cauca et du Tolima ?

Par certaines politiques clés (telles que le PNACC), quel était le processus de construction (sa motivation, avec quelle intention, qui a participé à sa construction, chef de file, financement,) (- les questions de processus politique, pour placer la construction dans un processus)

Comment ces politiques et instruments s'articulent-ils (ou non) avec les politiques de développement agricole et les accords de paix ?

Quels sont les points d'articulation ?

Quelles sont, dans les politiques nationales et locales, les propositions spécifiques pour l'adaptation de l'agriculture au CC qu'elles jugent pertinentes/appropriées pour le pays et les zones d'étude (Cauca/Valle del Cauca/Tolima) ?

Quelles sont les politiques importantes à considérer pour l'adaptation aux changements climatiques aux niveaux national et départemental (Cauca, Valle del Cauca et Tolima) ? pourquoi ?

Quels sont les politiques/instruments/actions publiques (activité des ONG/guilde/...) qui sont mis en œuvre ?

Qui les met en œuvre aux niveaux national, régional, départemental et local (quel est le rôle de ces acteurs dans la mise en œuvre (comme prévu) - et s'ils remplissent ce rôle ou non ?)

Quel est l'impact objectif de ces politiques/instruments (cible des producteurs bénéficiaires ? combien de crédits accordés ?) (attendu vs. efficace selon leur perception)

Quel est le niveau de mise en œuvre à ce jour (combien d'agriculteurs ont été touchés) ?

Quels ont été les problèmes rencontrés pour la mise en œuvre ?

Au niveau de l'articulation/complémentarité/superposition/conflit ?

Au niveau des ressources, des capacités financières et humaines ?

Quels sont les politiques/instruments/actions publiques (activité des ONG/guilde/...) qui **ne** sont **PAS** mis en œuvre ?

Quels ont été les problèmes rencontrés pour la mise en œuvre ?

Au niveau de l'articulation/complémentarité/superposition/conflit ?

Au niveau des ressources, des capacités financières et humaines ?

Quelles alternatives pourraient être envisagées pour relever le défi du CC en Colombie et au niveau des départements du Cauca, du Valle del Cauca et du Tolima, et sur quelles bases ?

Quelles sont les autres institutions clés au niveau national/régional/département/local pour la mise en œuvre des politiques/instruments liés à l'adaptation aux CC ?

Intégration des concepts

Quelle est votre vision de la manière dont le défi du CC devrait être relevé en Colombie et au Cauca, Valle del Cauca et Tolima ?

Qu'entendez-vous par adaptation au CC ? "comme vous définissez l'adaptation des CC, qu'est-ce qui est important ?

Dans la politique nationale sur les changements climatiques pour l'agriculture, et plus particulièrement sur l'adaptation, quels sont les concepts utilisés pour aborder l'adaptation aux changements climatiques ?

Quel(s) concept(s) vous semble(nt) le(s) plus pertinent(s), opérationnel(s), adapté(s) au pays, aux départements du Cauca, Valle del Cauca et Tolima et aux systèmes productifs associés ?

Selon vous, d'où viennent ces concepts (institutions/pays) ?

Qui a utilisé, transmis, médiatisé ces concepts en Colombie ?

Dans quelle mesure l'utilisation de ces concepts a-t-elle modifié les politiques d'adaptation existantes ?

A quel niveau ?

A quelle échelle ?

Quelles sont les innovations politiques/le recyclage et/ou les outils existants qui ont été mis en place en rapport avec la question des CC ?

Annexe 3 : principales politiques et instruments de politique relatifs aux Comités consultatifs en Colombie

	Instrument	année de parution	Objectif	public cible	charpente	Modes de mise en œuvre	acteurs en charge de la mise en œuvre
1	Fonds d'adaptation	2010	Entité rattachée au Ministère des finances et du crédit public du Gouvernement colombien, initialement créée pour participer à la construction, à la reconstruction, au redressement et à la réactivation économique et sociale des zones touchées par les événements liés au phénomène La Niña des années 2010 et 2011.E n 2015, avec la promulgation de la loi 1753 de 2015 portant adoption du Plan de développement 2014-2018 "Tous pour un nouveau pays", le Fonds a été habilité à mettre en œuvre des projets globaux de gestion des risques et d'adaptation au changement climatique avec une approche multisectorielle et régionale, en plus de ceux relatifs au phénomène La Niña.	zones touchées par le phénomène La Niña dans les années 2010 - 2011	CONPES 3776 CONSTRUCTION ET RECONSTRUCTION DES ZONES AFFECTÉES PAR L'AILE INVERNALE" Elle fait partie du Système National de Gestion des Risques de Catastrophes (Loi 1523 de 2012).	Identification, structuration et gestion de projets visant la récupération, la construction et la reconstruction des zones touchées par le phénomène "La Niña". Exécution de processus contractuels visant la récupération, la construction et la reconstruction des zones touchées par le phénomène "La Niña".	prestataires
2	CONPES 3700	2011	Faciliter et promouvoir la formulation et la mise en œuvre de politiques, plans, programmes, incitations, projets et méthodologies sur les changements climatiques, y compris les variables climatiques en tant que facteurs déterminants pour la conception et la planification des projets de développement, par la configuration d'un système d'articulation intersectoriel.	secteurs, territoires, collectivités	NDP (2010-2014), Protocole de Kyoto, COP	création de SISCLIMA et de CICC, création d'un comité de gestion financière, de nœuds régionaux de CC pour la coordination de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies, plans, etc.	DNP

3	Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) - **Adaptation des bases conceptuelles** (ABC)	2011	Le **PNACC** cherche à influencer les processus de planification environnementale, territoriale et sectorielle de manière à ce que les décisions soient prises de manière éclairée, en tenant compte des aspects du CC. L'**ABC** est un insumometodologico qui cherche à aider les secteurs et les territoires à : a) Mieux connaître les risques potentiels et les impacts actuels, y compris leur évaluation économique ; b) tirer parti des possibilités associées aux changements et à la variabilité climatiques ; c) intégrer la gestion des risques climatiques dans la planification du développement sectoriel et territorial ; et d) définir, hiérarchiser, appliquer, évaluer et surveiller les mesures d'adaptation pour réduire la vulnérabilité et l'exposition des systèmes socioéconomiques aux phénomènes climatiques.	**Utilisateur ABC :** Secteurs et territoires **Bénéficiaires** : Les plus pauvres (personnes à risque), les paysans, les pêcheurs, les populations les plus vulnérables	Le **PNACC fait** partie du NPD 2010-2014 : l'une des stratégies prioritaires pour aborder la question du CC. Stratégie proposée dans le CONPES 3700 (pour lequel SISCLIMA est également établi). La coordination du PNACC est assurée par la DNP avec le soutien de MinAMbiente, IDEAM et UNGRD et avec la participation des secteurs productifs, des teriotrios et de la population.	La mise en œuvre se fait par la planification : inclusion des variables climatiques dans les **PND, POT, plans de gestion, POMCA**. La mise en œuvre doit être participative avec une approche territoriale basée sur l'information locale (effets du CC et mesures d'adaptation). Le **financement de la** mise en œuvre comprend la **participation des différents secteurs, la population avec l'appui du gouvernement** qui garantit également la cohérence (avec les politiques et priorités nationales). 5 axes stratégiques de mise en œuvre : 1. sensibiliser au changement climatique. Générer de l'information et des connaissances pour mesurer les risques climatiques. 3. planifier l'utilisation du territoire. 4. mettre en œuvre des mesures d'adaptation. 5. renforcer la capacité de réaction.	**SISCLIMA** (avec sa commission/tables/comités) coordonne les actions et les investissements entre les secteurs et la société civile **Les Nœuds Régionaux du Changement Climatique (SCGDV)** assurent l'accompagnement à tous les niveaux locaux avec l'appui des CAR, du gouvernement, des alacldias, de l'IDEAM, de l'UNGRD, du PNUD, des ONG....
4	Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) **Feuille de route pour la formulation de plans sectoriels et territoriaux d'adaptation**	2011	La **Feuille de route** fournit une séquence d'étapes génériques pour la formulation des plans d'adaptation. Pour chaque étape, les objectifs, les résultats escomptés, les étapes et les apports sont indiqués pour guider la formulation des plans d'adaptation.	Document adressé aux Nœuds régionaux du changement climatique (pour la formulation des plans d'adaptation territoriaux) et aux 5 ministères sectoriels prioritaires du PND (pour la formulation des plans d'adaptation sectoriels), experts/prestataires d'information. décideurs du secteur privé. Au niveau	Le DPN (2010-2014) identifie le besoin d'établir un Plan National d'Adaptation qui soutient la préparation du pays à faire face aux événements climatiques extrêmes et guide la formulation des programmes et des projets qui nécessitent la prise en compte des variables climatiques Le document "**Feuille de route pour la formulation des plans d'adaptation sectorielle et territoriale**",	5 étapes pour la formulation : préparation et planification, gestion de l'information pour la durabilité dans les scénarios de CC, identification et priorisation des mesures d'adaptation, conception et mise en œuvre des mesures d'adaptation, suivi et évaluation des mesures d'adaptation. **financement :** basé sur le cofinancement et la participation de différents acteurs (locaux/internationaux, publics/privés). allocation budgétaire sur les questions de	**Au niveau territorial, il implique : les** gouvernements, les municipalités, les districts, les autorités environnementales, les instituts de recherche, les ONG, les parcs nationaux et les personnes publiques et privées qui dirigent la mise en œuvre des politiques, plans, projets et actions dans le domaine du changement

				territorial, la formulation des plans implique le gouvernement, les municipalités, les districts, la RCA, la recherche, les ONG, les parcs....	est la deuxième contribution apportée par le PNACC (après l'ABC), dans le but d'orienter les secteurs et territoires à formuler des actions d'adaptation au changement climatique adaptées à leurs besoins, dans le cadre des Plans Sectoriels d'Adaptation et des Plans Régionaux d'Adaptation.	réduction des CC/risques.	climatique. **Au niveau sectoriel, il concerne :** MADR, les transports, la santé, la protection sociale, les mines et l'énergie, le logement... et le secteur privé. Le suivi du plan communique avec SISCLIMA
5	Stratégie colombienne de développement à faible intensité carbonique (ECDBC)	2011	Il vise à dissocier la croissance des émissions de gaz à effet de serre (GES) de la croissance économique nationale au moyen de mesures d'atténuation sectorielles qui contribuent au développement et à la compétitivité des secteurs.	Ministères des transports, des mines et de l'énergie, du commerce, de l'industrie et du tourisme, MADR, du logement	NPD 2010-2014	L'ECDBC a produit huit (8) plans d'action sectoriels d'atténuation (PAS) qui constituent l'ensemble des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) par rapport à une base de référence des émissions prévues. Les PAS identifient les priorités d'atténuation et leurs moyens de mise en œuvre et les classent par ordre de priorité, en tenant compte des avantages connexes (productivité, réduction des coûts, transfert de technologie, réduction du risque d'être affecté par des obstacles non tarifaires, création d'emplois, amélioration de la qualité de l'air et de la santé, etc.	dirigé par le Ministère de l'environnement et du développement durable (MADS), par l'intermédiaire de la Direction du changement climatique, avec l'appui du Département national de la planification (DNP) et des ministères sectoriels de la Colombie. Les secteurs prioritaires sont chargés de la mise en œuvre.
6	"Stratégie REDD+	2011	Le gouvernement colombien, dans le cadre du travail de préparation REDD+ (y compris la participation à un futur système d'incitations financières), élabore la proposition de préparation (R-PP) pour la Stratégie nationale REDD+, qui est une "feuille de route" indiquant quelles activités peuvent être entreprises, comment elles peuvent être réalisées et quelles	Éco-régions Amazonie, Pacifique, Andine, Caraïbes et Orénoque	CONPES 3700, Protocole de Kyoto, La stratégie nationale REDD+ fait partie des actions sur le changement climatique prévues dans le Plan national de développement 2010-2014, par le gouvernement national à la tête du ministère de	Conception et mise en œuvre d'un système de suivi, de reporting et de vérification des forêts et du carbone pour la Colombie, Création de structures institutionnelles pour le développement de la stratégie REDD+, Dialogue avec différents secteurs productifs, communautés et autorités, Initiatives et projets de " mise en œuvre ".	acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, ONG, secteur privé, communautés

			ressources économiques seront nécessaires.		l'Environnement et du Développement durable, et pour sa préparation les actions sont avancées par le Fonds coopératif pour le carbone forestier (FCPF), le Programme REDD+ des Nations unies, la coopération internationale, IDEAM, certaines ONG (Fonds d'action environnementale et les enfants, Fonds du patrimoine naturel, WWF, ONF Andin) et budget national.	qui contribuent à la compréhension de la dynamique des causes de la déforestation et de la dégradation des forêts, grâce aux possibilités de financement offertes par le marché volontaire du carbone et les fonds internationaux	
7	Politique nationale de gestion des risques de catastrophe	2012	Assurer la durabilité, la sécurité territoriale, les droits et les intérêts collectifs, améliorer la qualité de vie des populations et des communautés en danger et, par conséquent, est intrinsèquement associé à la planification d'un développement sûr, à la gestion durable de l'environnement territorial, à tous les niveaux du gouvernement et à la participation effective de la population.	national : Toutes les personnes physiques bénéficieront de la même aide et du même traitement au moment de leur prise en charge avec l'aide humanitaire, dans les situations de catastrophe et de danger que cette loi développe.	décret portant création de l'Unité nationale de gestion des risques de catastrophe (2011), Politique environnementale (1993)	Les maires et l'administration municipale ou de district devraient intégrer dans la planification du développement local des actions stratégiques et prioritaires en matière de gestion des risques de catastrophe, de développement municipal ou de district et autres instruments de gestion publique.	Unité nationale de gestion des risques de catastrophe, gouverneurs, maires : Le maire, en tant que moteur du développement local, est l'exécutant direct des processus de gestion des catastrophes dans le district ou la municipalité, y compris la connaissance et la prévention des catastrophes dans la zone relevant de sa juridiction.

8	Stratégie d'adaptation du secteur agricole aux phénomènes climatiques	2014	Gérer les risques que les phénomènes climatiques entraînent pour la production agricole, halieutique et forestière, réduire la vulnérabilité des systèmes de production en réduisant leur sensibilité et en améliorant la capacité d'adaptation du secteur. (i) identifier et attribuer les responsabilités institutionnelles ; (ii) définir les arrangements institutionnels et la coordination ; (iii) promouvoir la production de connaissances pour la formulation de mesures d'adaptation ; (iv) concevoir et mettre en œuvre des instruments de financement et de suivi des mesures d'adaptation ; (v) promouvoir des mesures et actions qui facilitent la gestion durable des systèmes agricoles, de pêche et forestiers.	50% des superficies consacrées aux pâturages, dans les cultures annuelles et transitoires de la zone andine (Antioquia, Tolima, Boyacá, Córdoba, Cundinamarca et Santander). Petites zones agricoles de Boyacá, Cundinamarca, Antioquia, Bolívar, Nariño et Santander. 3,5 millions de personnes vulnérables supplémentaires qui dépendent de ce secteur.	La stratégie est formulée dans le PND (2010-2014), Conpes 3700 "Stratégie institutionnelle pour l'articulation des politiques et des actions sur le changement climatique en Colombie", qui établit la nécessité de développer le PNACC qui demande aux secteurs et territoires de développer des plans d'adaptation.	**Axe d'action :** renforcer la capacité du pays à gérer l'information agroclimatique ; adapter les systèmes de production du secteur agricole/paysans/forestier aux phénomènes climatiques ; renforcer les institutions du secteur agro-élevage/pêche/forêt dans leurs actions liées à l'adaptation au CC.	MADR
9	Plan d'action sectoriel (PAS) pour l'atténuation des GES dans le secteur agricole - MADR/ ECDBC	2014	Présenter à MADR la sélection technique des options d'atténuation des GES pour le secteur agricole, ce qui contribue au développement du secteur et conduit à l'élaboration de lignes directrices pour l'établissement des priorités en matière d'atténuation des GES.	Sous-secteurs : Riz, Biocarburants, Cacao, Canne à sucre, Fruits, Elevage, Maïs, Huile de palme, Pomme de terre, Porcs et Foresterie, qui sont considérés par MADR comme importants dans les sources et puits thématiques des GES.	Au sein du NPD 2010-2014, 2 stratégies PNACC + ECDBC.	génération de politiques publiques centrées sur la vulgarisation agricole (transfert et assistance technique) ; augmentation de la recherche au niveau national, programmes de vulgarisation prenant en compte le type de producteurs et les commandes productives, augmentation des programmes d'incitations financières axés sur les thèmes des CC.	La Stratégie colombienne de développement à faible émission de carbone (ECDBC) est dirigée par le Ministère de l'environnement et du développement durable (MADS) par le biais de la Direction du changement climatique. Il est soutenu par la DNP et les ministères sectoriels. La Direction de l'Innovation, du Développement Technologique et de la Protection Sanitaire de

							MADR, en particulier avec le groupe de l'Environnement Durable et du Changement Climatique.

10	iNDC (document d'appui)	2015	20 % de réduction par rapport au scénario BAU à l'horizon 2030 ; 100 % du territoire avec des plans CC formulés et mis en œuvre ; un Système national d'indicateurs d'adaptation ; des bassins prioritaires avec des instruments de gestion des ressources en eau à variabilité et des considérations CC ; six secteurs prioritaires (transport, énergie, agriculture, logement, santé, commerce, tourisme et industrie) incluront des considérations de changement climatique dans leurs instruments de planification, et appliqueront des actions innovantes en adaptation ; délimitation et protection des 36 complexes moorland en Colombie ; plus de 2.5 millions d'hectares de nouvelles aires protégées dans le Système national d'aires protégées -INAP- ; Inclusion des considérations relatives au changement climatique dans les projets d'intérêt national et stratégique -PINES- ; 10 guildes du secteur agricole telles que les riziculteurs, les caféiculteurs, les éleveurs de bétail et les sylviculteurs, avec des capacités accrues pour une adaptation adéquate aux changements et variabilités climatiques ; 15 départements du pays participant dans les tables techniques agroclimatiques et 1 million de producteurs recevant les informations agroclimatiques.	les zones les plus vulnérables du pays : Caraïbes et zone insulaire et région andine de Colombie (inondations et glissements de terrain). Les secteurs qui ont subi le plus de dommages et de pertes à la suite du phénomène La Niña 2010-2011 : transport, logement, énergie, agriculture et santé.	CONPES 3700, ECDBC, ENREDD+, PNACC, CC politique nationale, PND 2014-2018 (croissance verte + CC)	les synergies entre l'adaptation et l'atténuation. - Adaptation fondée sur les écosystèmes sociaux - Articulation de l'adaptation au changement climatique et de la gestion des risques, y compris la conception et la mise en œuvre d'un système d'alerte précoce. - Adaptation des infrastructures de base et des secteurs de l'économie. .... Incorporation des considérations d'adaptation et de résilience dans la planification sectorielle, territoriale et du développement. - Renforcement des capacités institutionnelles. - Promotion de l'éducation au changement climatique pour susciter un changement de comportement - Consolidation des territoires de paix en tenant compte du changement climatique. **moyens de mise en œuvre :** stratégie avec les réseaux universitaires, groupe de recherche, formation de pôles d'innovation en CC (investissement privé, alliance public/privé, investissement étranger), agenda de travail....	SISCLIMA, secteurs et territoires prioritaires

11	SISCLIMA	2016	Coordonner et articuler les actions et les mesures visant à réduire les gaz à effet de serre (GES) et, à leur tour, aider à s'adapter aux changements climatiques. Les nœuds régionaux sur les changements climatiques favoriseront, soutiendront et accompagneront la mise en œuvre de politiques, de plans, de projets et d'actions stratégiques sur les changements climatiques dans chaque région. Ces instances régionales seront sur le territoire une réplique de cette instance nationale.	secteurs, territoires	CONPES 3700	Le Système national sur les changements climatiques sera coordonné par les organismes suivants: 1. la Commission intersectorielle sur les changements climatiques (CICC). 2. les nœuds régionaux du changement climatique Au minimum, les comités suivants sont créés : 1. Commission des affaires internationales.	CICC : MinAmbiente, Ministerio del Interior, de Hacienda, MADR, ministerio de minas y energía, de Transporte, de Relaciones Exteriores et DNP La CICC sera présidée par MinAmbiente et DNP dans le cadre d'un système annuel de rotation.
12	Accords de paix	2016	L'accord définitif contient des points et des accords destinés à contribuer aux transformations nécessaires pour jeter les bases d'une paix stable et durable.	local	L'article 22 de la Constitution politique de la République de Colombie impose la paix comme un droit et un devoir d'accomplissement obligatoire ; l'article 95 affirme que l'exercice des droits et libertés reconnus dans la Constitution implique des responsabilités, dont celle de promouvoir la réalisation et le maintien de la paix ;	La mise en œuvre se fera à partir des régions et territoires et avec la participation des collectivités territoriales et des différents secteurs de la société. Programmes de développement à approche territoriale, ci-après PDET : l'objectif du PDET est de réaliser la transformation structurelle de l'espace rural et de l'environnement rural, ainsi qu'une relation équitable entre l'espace rural et la ville ; le PDET sera le mécanisme d'exécution dans les zones prioritaires des différents plans nationaux qui découlent du Gouvernement national et allouera les ressources nécessaires pour assurer la conception et la réalisation de plans d'action pour la transformation structurelle, avec l'assistance des entités territoriales. Le Plan national de développement embrassera les priorités et les objectifs des PDET.	gouvernement

14	Fonds pour une Colombie durable	2017	Colombie durable " est une initiative nationale qui adopte une approche systémique pour faire face aux changements climatiques, aux inégalités sociales et aux défis post-conflit. (Fonds fiduciaire de la BID)	- Zones de déforestation - Performance fiscale - Impact des conflits armés - Hectares de cultures intercalaires - Zones protégées - Réalité rurale - Lacunes de développement territorial - Vulnérabilité aux aléas climatiques	Les indicateurs sociaux et environnementaux de l'initiative seront conformes aux politiques publiques et aux engagements internationaux existants, tels que le Plan national de développement, les Objectifs de développement durable (OCD) et les Contributions prévues déterminées au niveau national (INDC).	Prévue sur un horizon de 15 ans avec trois tranches, la première tranche de l'initiative colombienne durable a un objectif de 600 milliards de dollars en nouvelles ressources internationales. Ce montant fait partie de l'objectif de 1,9 milliard de dollars d'investissements liés aux lignes directrices thématiques de l'initiative. Le gouvernement colombien a créé le Compte pour la paix en Colombie dans sa loi budgétaire de 2016, qui fonctionnera comme un compte de tenure et un mécanisme de cofinancement pour cofinancer des projets, assurant l'harmonie entre les ressources gouvernementales et internationales. Le gouvernement colombien a l'intention d'utiliser ce compte pour signaler aux donateurs son engagement envers cette initiative.	La composante de suivi et d'évaluation sera soutenue par des agences ayant fait leurs preuves à l'échelle nationale : IDEAM et DNP . Ces organismes recueilleront des données sur les principaux indicateurs sociaux, économiques et environnementaux et renforceront leurs capacités institutionnelles.
15	"3eme com. CC	2017	La communication sur les changements climatiques est un mécanisme utilisé par les pays parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) pour montrer les progrès réalisés et les actions mises en œuvre en termes d'atténuation, d'adaptation ou d'éducation stratégique pour réduire les effets potentiels des changements climatiques.	nationaux et internationaux	iNDC, UNFCCC	des connaissances techniques actualisées à différentes échelles sur les scénarios de changement climatique, la vulnérabilité et les risques climatiques, la variabilité climatique, l'inventaire des gaz à effet de serre, l'adaptation aux changements climatiques et les mesures d'atténuation des émissions, ainsi que les politiques publiques, le financement climatique et les moyens de mise en œuvre.	construction collective menée par l'IDEAM, avec la participation du Ministère de l'environnement et du développement durable, du Ministère des affaires étrangères, du Département national de la planification et du Programme des Nations Unies pour l'environnement.

16	Loi sur SNIA	2017	Cette loi crée de nouvelles fonctions, compétences et mécanismes pour articuler les entités et organismes nationaux et territoriaux de coordination qui composent le SNIA, et crée le service public de vulgarisation agricole et les normes pour sa prestation. Des outils fondamentaux sont créés pour garantir que les actions de recherche, de développement technologique, de transfert de technologie, de gestion des connaissances, d'éducation, de formation et de vulgarisation soutiennent efficacement " les processus d'innovation nécessaires pour améliorer la productivité, la compétitivité et la durabilité du secteur agricole colombien.	local	Pendant la phase dite de transition (15 ans) de mise en œuvre de la réforme rurale globale prévue dans l'Accord de paix final, le PDEA sera le mécanisme de planification et d'exécution territoriale, conformément aux orientations définies par le MADR, du Plan national d'assistance technique, technologique et de promotion de la recherche.	Plan stratégique pour la science, la technologie et l'innovation agricoles (Pectia). Outil de planification qui définit des objectifs stratégiques, des stratégies et des lignes d'action en science, technologie et innovation sectorielle pour accroître la compétitivité, la durabilité et l'amélioration des conditions de vie de la population. Il est formulé pour une période de 10 ans.	Ce système sera coordonné par le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, en collaboration avec des acteurs tels que Colciencias, le Département National de Planification - DNP et Corpoica, ce dernier aura pour tâche spécifique de présenter le Plan Stratégique pour la Science, la Technologie et l'Innovation Agricole - PECTIA devant un nouveau Conseil supérieur pour la Politique d'Innovation, et de servir de Secrétariat Technique.
17	CONPES 3934	2018	Accroître la productivité et la compétitivité économique du pays d'ici 2030, tout en assurant l'utilisation durable du capital naturel et l'inclusion sociale d'une manière compatible avec le climat.	local	DPN (2014-2018), loi SNIA, accès OCDE, Déclaration de Rio, COP 21/iNDC, ODS	Afin d'atteindre les objectifs de cette politique, les entités impliquées dans sa mise en œuvre géreront et hiérarchiseront, dans le cadre de leurs compétences, les ressources de financement des stratégies proposées, conformément au cadre de dépenses à moyen terme du secteur concerné.	DNP (recommandation)

18	Guide d'adaptation écosystémique	2018	positionner l'éducation de base des adultes comme une approche permettant de relever les défis liés à la lavabilité et au changement climatique dans le pays . En même temps, le lecteur trouvera dans ce guide un développement conceptuel et méthodologique simple à prendre en compte lors de la formulation d'un projet d'accès à l'investissement public ou à d'autres fonds, ainsi que pour l'intégration de l'éducation de base des adultes dans ses processus de planification et de gestion.	(AbE), principalement mais pas exclusivement confondues avec l'investissement public.	Convention-cadre des Nations Unies, COP 21, iNDC, PNCC, ECDBC, ENREDD, PNACC, CONPES 3700, SISCLIMA	générer des informations et des connaissances sur l'EBA, partager des expériences, partager des outils pour la conception des actions de l'EBA	acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, ONG, secteur privé, communautés
19	PIGCC	2018	en cours d'élaboration				

Bibliographie

Agrawal, A., Perrin, N. (2008). Adaptation au changement climatique, institutions locales et moyens d'existence ruraux. Adaptation au changement climatique : Seuils, valeurs, gouvernance. Document de travail de l'IFPRI W08I-6, p. 350-367. http://demo.indiaenvironmentportal.org.in/files/W08I6 Arun Agrawal et Nicolas Perrin.pdf

Alauddin, M., Sarker, M.A.R. (2014). Climate change and farm-level adaptation decisions and strategies in drought-prone and groundwater-depleted areas of Bangladesh: an empirical investigation. *Ecological Economics*, 106, pp.204-213

Aligica, P. D. (2006). Cartographie institutionnelle et des parties prenantes : Cadres pour l'analyse des politiques et le changement institutionnel. *Organe public. Rev.* 6, 79-90.

Altieri, M. A., Nicholls, C. I., Henao, A., & Lana, M. A. (2015). Agroécologie et conception de systèmes agricoles résistants au changement climatique. Agronomy for sustainable development, 35(3), 869-890.

Bainbridge, J. M., Potts, T., O'Higgins, T. G. (2011). Cartographie rapide du réseau d'action publique : Une nouvelle méthode pour comprendre les structures de gouvernance pour la mise en œuvre de la politique environnementale marine. *PLoS One* 6.

Barton, D.N., Blumentrath, S., Rusch, G. (2014). Society & Natural Resources : An Policyscape — A Spatially Explicit Evaluation of Voluntary Conservation in a Policy Mix for Biodiversity Conservation in Norway Policyscape — A Spatially Explicit Evaluation of Voluntary Conservation in a Policy Mix for Biodiversity Conservation in Norway. pp.37–41.

Bhatta, G.D., Ojha, H.R., Aggarwal, P.K., Sulaiman, V.R., Sultana, P., Thapa, D., Mittal, N., Dahal, K., Thomson, P. et Ghimire, L. (2017). Agricultural innovation and adaptation to climate change : empirical evidence from diverse agro-ecologies in South Asia. Environnement, développement et durabilité, 19(2), pp. 497-525.

Basu, M., Hoshino, S., & Hashimoto, S. (2015). Many issues, limited responses: coping with water insecurity in rural India. Water Resources and Rural Development, 5, 47-63.

Béné, C., Headey, D., Haddad, L., & von Grebmer, K. (2016). Is resilience a useful concept in the context of food security and nutrition programmes? Some conceptual and practical considerations. Food Security, 8(1), 123-138.

Bhatta, G.D., Ojha, H.R., Aggarwal, P.K., Sulaiman, V.R., Sultana, P., Thapa, D., Mittal, N., Dahal, K., Thomson, P. et Ghimire, L. (2017). Agricultural innovation and adaptation to climate change : empirical evidence from diverse agro-ecologies in South Asia. *Environnement, développement et durabilité*, 19(2), pp. 497-525.

Bierschenk, T., Chauveau, J.P. and Olivier de Sardan, J.P. (2000). *Courtiers en développement: les villages africains en quête de projets*.

Bormann, H., Ahlhorn, F., & Klenke, T. (2012). Adaptation of water management to regional climate change in a coastal region–Hydrological change vs. community perception and strategies. Journal of Hydrology, 454, 64-75.

Cairney, P., & Jones, M. D. (2016). K ingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?. Policy Studies Journal, 44(1), 37-58.

Callon, M. (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année sociologique (1940/1948-)*, *36*, 169-208.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2012). Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia, 2010-2011 Bogotá: Misión BID - Cepal.

Chandra Sahu, N., Mishra, D. (2013). Analysis of Perception and Adaptability Strategies of the Farmers to Climate Change in Odisha, India. APCBEE Procedia 5, 123-127`.

Clark, S., Grossman, T., Przyuski, N., Shinn, C. et Storz, D. (2012). Ecosystem-based adaptation to climate change : a cost-benefit analysis. *Rapport préparé pour Conservation International par Bren School of Environmental Science & Management, University of California at Santa Barbara.*

Darré, J. P. (1993). Production des connaissances dans les groupes locaux d'agriculteurs.

Delazay, Y. (2004), « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », Actes de la recherche en sciences sociales, 151-152, p. 5-35.

Evans, M. (2017). Introduction: is policy transfer rational policy-making?. In Policy transfer in global perspective (pp. 1-9). Routledge.

De Maillard, J., Hassenteufel, P. and (2013). Convergence, transferts et traduction. Gouvernement et action publique, (3), pp.377-393.

Di Gregorio, M., Nurrochmat, D.R., Paavola, J., Sari, I.M., Fatorelli, L., Pramova, E., Locatelli, B., Brockhaus, M. et Kusumadewi, S.D. (2017). Intégration de la politique climatique dans le secteur de l'aménagement du territoire : Liens entre atténuation, adaptation et développement durable. *Environmental Science & Policy, 67*, pp.35-43.

FAO (2010). "Agriculture intelligente en matière de climat.

FAO. (2013). Climate-Smart Agriculture Sourcebook. Sourcebook on Climate-Smart Agriculture, Forestry and Fisheries.

Flanagan, K., Uyarra, E., Laranja, M. (2011). Reconceptualiser le "policy mix" de l'innovation. *Politique* 40, 702-713.

Forero Álvarez, J. (2003). Economía campesina y sistema alimentario en Colombia. Aportes para la discusión sobre seguridad.

Forsyth, T. (2013). Community-based adaptation: a review of past and future challenges. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, *4*(5), 439-446.

Fressoz, J. B., Bonneuil, C. (2016). L'Événement anthropocène. La Terre, l'histoire et nous: La Terre, l'histoire et nous. Points.

Grajales, J. (non publié). Les terres de la paix. Politiques foncieres et sortie de conflit en Colombie.

Grimble, R., Wellard, K. (1997). Stakeholder methodologies in natural resource management: A review of principles, ontexts, experiences and opportunities. *Science* (80-.). 55, 173–190.

Grothmann, T., Patt, A. (2005). Adaptive capacity and human cognition: The process of individual adaptation to climate change. *Glob. Environ. Chang*. 15, 199–213.

Howlett, M. & Rayner, J. (2007).Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'. *Policy Soc*. 26, 1–18.

IDEAM. (2001). Primera Comunicación Nacional de Colombia ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CAN - CILLERÍA. (2017). Resumen ejecutivo Tercera Comunicación Nacional De Colombia a La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático

(CMNUCC). Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCILLERÍA, FMAM. Bogotá D.C., Colombia.

IPCC. (2014). Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Summaries, Frequently Asked Questions, and Cross-Chapter Boxes. Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and vulnerability. *Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*.

Jacomy, M., Venturini, T., Heymann, S. and Bastian, M., 2014. ForceAtlas2, a continuous graph layout algorithm for handy network visualization designed for the Gephi software. PloS one, 9(6), p.e98679.

Jianjun, J., Yiwei, G., Xiaomin, W. and Nam, P.K., 2015. Farmers' risk preferences and their climate change adaptation strategies in the Yongqiao District, China. *Land Use Policy*, 47, pp.365-372.

Karch, A. (2007). Democratic Laboratories: Policy Diffusion among the American Satates. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Kingdon, J.W. (1995). Agendas, Alternatives and Publics Policies, 2nd edn. New York: Harper Collins.

Lamb, J.N., Moore, K.M., Norton, J., Omondi, E.C., Laker-Ojok, R., Sikuku, D.N., Ashilenje, D.S. and Odera, J. (2016). A social networks approach for strengthening participation in technology innovation: lessons learnt from the Mount Elgon region of Kenya and Uganda. International journal of agricultural sustainability, 14(1), pp.65-81.

Lewis, D. and Mosse, D. eds., (2006). Development brokers and translators: The ethnography of aid and agencies. Kumarian Press.

Lo, A.Y., 2014. Negative income effect on perception of long-term environmental risk. *Ecological Economics*, 107, pp.51-58.

Long, N. (2001). *Development sociology: actor perspectives*. Routledge.

Lupo, C., Wilmart, O., Van Huffel, X., Dal Pozzo, F. & Saegerman, C. (2016). Stakeholders' perceptions, attitudes and practices towards risk prevention in the food chain. *Food Control* 66, 158-165.

Lambin, E.F., Meyfroidt, P., Rueda, X., Blackman, A., Börner, J., Cerutti, P.O., Dietsch, T., Jungmann, L., Lamarque, P., Lister, J. and Walker, N.F. (2014). Effectiveness and synergies of policy instruments for land use governance in tropical regions. *Global Environmental Change*, 28, pp.129-140.

Lewis, D., & Mosse, D. (Eds.). (2006). Development brokers and translators: The ethnography of aid and agencies. Kumarian Press.

Mahoney, J., 2001. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. Studies in comparative international development, 36(1), pp.111-141.

Mahoney, J. and Thelen, K., 2010. A theory of gradual institutional change. Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power, 1.

Massardier, G., Le Gales, P. Thatcher, M. (1997). Débat autour des policy networks. , 10, pp.177–183.

Minambiente (2017). Politique nationale sur les changements climatiques.

Mosse, D. (2005). *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice (Anthropology, Culture and Society)*. London, UK: Pluto Press.

Muller, S. A. (2015). La coordination et l'intégration verticale des actions climatiques. *Emissions, L., Global, D. & Group, W. Working Paper 1-12* (2015).

Munang, R., Thiaw, I., Alverson, K., M. Mumba, J. Liu et M. Rivington. (2013). Climate change and Ecosystem-based Adaptation: a new pragmatic approach to buffering climate change impacts. Current Opinion in Environmental Sustainability, 5(1), pp.67-71.

Newman, L. and Dale, A. (2007). Homophily and agency: creating effective sustainable development networks. Environment, Development and Sustainability, 9(1), pp.79-90.

Olivier de Sardan, J. P. (1995). Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social. KARTHALA Editions.

Olivier de Sardan, J.P. (2001). Les trois approches en anthropologie du développement. Revue Tiers Monde, pp.729-754.

Peters, B. G. (2000). Globalization, institutions and governance. Governance in the Twenty-First Century: revitalizing the public service, 29-57.

Pralle, S.B. (2009). Agenda-setting and climate change. Environmental Politics, 18(5), pp.781-799.

Rayner, J., Howlett, M. (2009). Introduction: Understanding integrated policy strategies and their evolution. *Policy Soc*. 28, 99–109.

Reed, M.S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., Prell, C., Quinn, C. H. & Stringer, L.C. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management* 90 (5):1933–1949.

Ring, I., & Schröter-Schlaack, C. (2011). Instrument mixes for biodiversity policies. *Helmholtz Centre for Environmental Research*.

Ring, I. and Barton, D.N. (2015). Economic instruments in policy mixes for biodiversity conservation and ecosystem governance. *Handbook of Ecological Economics*, pp.413-449.

Roncoli, C., Crane, T. and Orlove, B., 2009. Fielding climate change in cultural anthropology. *Anthropology and climate change: From encounters to actions*, pp.87-115.

Spielman, D. J., Davis, K., Negash, M., Ayele, G. (2011). Systèmes et réseaux d'innovation rurale : Résultats d'une étude sur les petits exploitants éthiopiens. Agriculture and Human Values, 28(2), 195-212. DOI 10.1007/s10460-010-9273-y

Steenwerth, K.L., Hodson, A.K., Bloom, A.J., Carter, M.R., Cattaneo, A., Chartres, C.J., Hatfield, J.L., Henry, K., Hopmans, J.W., Horwath, W.R. and Jenkins, B.M. (2014). Programme mondial de recherche sur l'agriculture intelligente en matière de climat : base scientifique pour l'action. *Agriculture et sécurité alimentaire*, *3(*1), p.11.

Surel, Y. (1998). Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques. *Pouvoirs: Revue française d'etudes constitutionnelles et politiques*, (87), 161-178.

Tesfahunegn, G. B., Mekonen, K., & Tekle, A. (2016). Farmers' perception on causes, indicators and determinants of climate change in northern Ethiopia: implication for developing adaptation strategies. *Applied Geography*, *73*, 1-12.

Partenaires & Contact

Jean-Francois Le Coq
jflecoq@cirad.fr
jf.lecoq@cgiar.org
CIRAD
42, rue Scheffer, 75116 Paris, France
Tel.: +33 1 53 70 20 00

Art-Dev E. Sabourin
M Hrabanski; G Massardier
Green A. Fallot, MG Piketty,
Innovation N. Andrieu

URZ Guadeloupe
A. Fanchone

IT2
L. Nelson

UA / LC2S
Y. Montouroy

UNB / CDS
M. Bursztyn
C. Milhorance

CIAT DAPA
J. Tapasco
F. Howland