THÈSE DE DOCTORAT

GOUVERNER L'INEVITABLE

La mise en œuvre des instruments d'action publique d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, en France et au Sénégal : entre effets propres et appropriation par les réseaux d'acteurs

---

Présentée en vue de l'obtention du grade de docteur
en **science politique** de **l'Université Montpellier Paul-Valéry**

Préparée au sein de l'École Doctorale n°60 – Territoires, temps, sociétés et développement -TTSD) et de l'unité de mixte de recherche ART-Dev (UMR5281)

Présentée par **Bétina BOUTROUE**

Dirigée par **Marie HRABANSKI**
Co-encadrée par Astou DIAO CAMARA

Soutenue publiquement le **6 MAI 2025** devant le jury composé de

Marie HRABANSKI Chargée de recherche en sociologie politique au CIRAD, HDR	Directrice de thèse
Astou DIAO CAMARA Chargée de recherche en sociologie à l'Institut Sénégalais de Recherche Agricoles (ISRA) de Dakar	Co-encadrante de thèse
Jean-Marc TOUZARD Directeur de recherche en économie à l'INRAE, HDR	Président du jury
Fred EBOKO Directeur de recherche en science politique à l'IRD, HDR	Rapporteur
Andy SMITH Directeur de recherche en science politique, Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP), HDR	Rapporteur
Philippe LAVIGNE-DELVILLE Directeur de recherche en anthropologie à l'IRD, HDR	Examinateur
Lisa SCHIPPER Professeure en géographie du développement à Université de Bonn	Examinatrice

Gouverner l'inévitable. La mise en œuvre des instruments d'action publique d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, en France et au Sénégal : entre effets propres et appropriation par les réseaux d'acteurs.

Résumé de la thèse

Malgré la forte exposition du secteur agricole aux impacts du changement climatique, l'adaptation climatique de l'agriculture a émergé tardivement dans les négociations internationales comme dans les politiques climatiques domestiques. Des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique relativement uniformes sont promus à travers le monde, mais certains travaux montrent qu'il existe des écarts dans leur mise en œuvre. Les acteurs non étatiques, privés, du secteur agricole ou issus d'autres secteurs semblent en effet capables, dans certains contextes, de faire valoir leurs intérêts dans la mise en œuvre des instruments d'action publique. Le questionnement de notre thèse est de comprendre qui gouverne la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, c'est-à-dire comment cette dernière prend sens, et comment les décisions concernant les effets redistributifs des instruments sont prises. Ces décisions sont-elles latentes et incorporées dans les instruments diffusés, ou bien sont-elles influencées par les acteurs qui les mettent en œuvre ? Pour répondre à cette question, nous comparons deux types d'instruments (les assurances climatiques et les services climatiques), dans deux contextes nationaux contrastés : la France et le Sénégal. L'enquête mobilise des méthodes qualitatives (145 entretiens semi-directifs et analyse de la littérature grise), pour appréhender les stratégies des acteurs en réseau dans la mise en œuvre des instruments. L'enquête montre que les effets propres des instruments déterminent moins leur mise en œuvre que leur appropriation par les systèmes d'acteurs, en France comme au Sénégal. La thèse souligne également que, dans les deux contextes nationaux, les États soutiennent les instruments d'action publique lorsqu'ils se conforment à un cadrage productiviste de l'agriculture et sont portés politiquement par les acteurs dominants du secteur agricole. *A contrario*, les instruments transversaux font l'objet de modes de gouvernement fragmentés et de financements précaires. À travers ces constats, notre thèse entend contribuer à plusieurs fronts de recherche en science politique : la sociologie des instruments d'action publique, la sociologie des États et des secteurs, et la sociologie de l'intégration et de la mise en œuvre des politiques d'adaptation climatique de l'agriculture.

Mots clés : Adaptation de l'agriculture au changement climatique, intégration des politiques climatiques, politiques et instruments d'action publique, effets propres des instruments et appropriation par les réseaux d'acteurs dans la mise en œuvre, Sénégal, France.

Governing the inevitable. The implementation of public policy instruments for agricultural adaptation to climate change in France and Senegal, between instrument effects and appropriation by actor networks.

Abstract of the PhD thesis

Despite the significant exposure of the agricultural sector to the impacts of climate change, the adaptation of agriculture to climate change emerged late in both international negotiations and domestic climate policies. Relatively uniform instruments for adapting agriculture to climate change are promoted worldwide; however, some studies reveal gaps and discrepancies in their implementation. Non-state, private actors from the agricultural sector or other sectors appear, in certain contexts, capable of asserting their interests during the implementation of public policy instruments. The central question of our thesis is to understand who governs the implementation of instruments for adapting agriculture to climate change, that is, how agricultural adaptation to climate change is shaped and how decisions concerning the redistributive effects of these instruments are made. Are these decisions latent and embedded in the instruments themselves, or are they influenced by the actors implementing them? To address this question, we compare two types of instruments (climate insurance and climate services) in two contrasting national contexts: France and Senegal. Our research employs qualitative methods (145 semi-structured interviews and analysis of gray literature) to examine the strategies of actor networks involved in the implementation of these instruments. The findings reveal that the specific effects of the instruments themselves play a lesser role in their implementation than the way they are appropriated by actor systems in both France and Senegal. The thesis also highlights that, in both national contexts, states support public policy instruments when they align with a productivist framing of agriculture and are politically backed by dominant actors in the agricultural sector. Conversely, cross-sectoral instruments are subject to fragmented modes of governance and rely on precarious funding. Through these findings, our thesis contributes to several research areas: the sociology of public policy instruments, the sociology of states and sectors, and the sociology of the integration and implementation of policies adopted to adapt agriculture to climate change.

Keywords: Adaptation of Agriculture to Climate Change, Climate Policy Integration, Public policies and policy instruments, effects of instruments and appropriation by actor networks in implementation, Senegal, France.

Remerciements

Mes premières pensées vont à ma directrice de thèse, Marie Hrabanski, que je tiens à remercier pour son accompagnement tout au long de mon parcours de thèse. La qualité de mon travail doit beaucoup à ses conseils concernant mes choix scientifiques, à ses relectures attentives et précises, mais aussi à la confiance qu'elle a su me porter dans la poursuite de mes initiatives. Sa présence, sa disponibilité et son investissement m'ont été d'une aide précieuse tout au long de ce parcours de doctorat. Je tiens également à lui exprimer ma gratitude pour l'opportunité qu'elle m'a offerte de réaliser ma thèse dans de bonnes conditions matérielles et pour son attention et ses conseils concernant mon insertion professionnelle. Je remercie aussi ma coencadrante, Astou Diao Camara, pour les conseils scientifiques et l'aide apportés, notamment dans le cadre de mon terrain sénégalais. Je souhaite exprimer ma gratitude aux membres du jury de me faire l'honneur d'avoir accepté de lire et d'évaluer mon travail.

Merci aux membres de mon comité individuel de suivi de thèse pour leurs conseils et leurs retours, qui ont été d'une aide précieuse pour orienter mes recherches à différents stades de ma thèse, et dont les remarques ont nourri des réflexions présentes dans le manuscrit final : Daniel Compagnon, Pierre-Louis Mayaux, Gilles Massardier et Denis Pesche.

Cette recherche doctorale n'aurait pas pu voir le jour sans le soutien du projet Typoclim, coordonné par Marie Hrabanski, et financé par Montpellier Université d'Excellence (MUSE) et l'Agence Nationale de la Recherche (ANR). Je souhaite aussi exprimer ma gratitude aux stagiaires de Typoclim pour leurs précieuses enquêtes concernant l'adaptation de l'agriculture au changement climatique au Sénégal et en France : Marie-Edith Vincennes, Lara Corbeau, Charline Panossian. Je remercie l'École Doctorale 60, et sa direction, Nathalie Blanc, de m'avoir accordé un prolongement de 5 mois de mon contrat doctoral en raison des perturbations qu'a engendrées la pandémie de Covid-19. Je souhaite également exprimer ma gratitude à la direction de l'UMR ART-Dev, Denis Pesche, et la direction adjointe de l'unité pour le CIRAD, Jean-Michel Sourisseau, qui ont contribué au bon déroulement de cette thèse sur le plan matériel, et à Corinne Calvet, Éveline Defort, Géraldine Mette, Catherine Souriau et Corinne Gilbert, pour leur aide concernant les dimensions administratives du doctorat. Au Sénégal, je remercie le Bureau d'Analyse Macroéconomique (BAME) de l'Institut Sénégalais de Recherche Agricoles (ISRA) et ses directeurs successifs, Djiby Dia et Astou Diao Camara, qui m'ont accueillie et ont facilité mon terrain sur le plan logistique lors de mes séjours de recherche au Sénégal. Merci, également, Cécile Jouhanneau, Maîtresse de conférences en science politique, de m'avoir fait confiance pour effectuer des vacations d'enseignement en science politique à l'Université Montpellier Paul Valéry, en tant que doctorante.

Je tiens à exprimer ma gratitude à toutes les personnes enquêtées, qui ont donné de leur temps pour que cette recherche puisse refléter une réalité empirique. Cette thèse ne pourrait pas exister sans leur générosité.

Je voudrais aussi exprimer ma reconnaissance envers des personnes qui ont marqué mon parcours prédoctoral, et notamment Sophie Dubuisson-Quellier et Bénédicte Zimmermann, en tant que directrices de mes mémoires de Master en sociologie, à Sciences Po, puis à l'EHESS, Laura Centemeri pour ses conseils lors de mon mémoire à l'EHESS, ainsi que Nicolas Escach, Jean-Noël Jouzel, Quentin Fondu, Alain Chenu et Tancrède Voituriez.

Je remercie les relecteurs des versions finales des chapitres de ma thèse, dont la patience et la minutie m'ont apporté une aide déterminante : Laurent, Chloé, Claire, Anne-Laure et Julianna et Marta. Je souhaite exprimer ma reconnaissance envers les chercheurs qui m'ont conseillée au cours de mon doctorat, en plus de ceux que j'ai déjà cités, et en particulier Sara Aguiton, Charlotte Halpern, Genowefa Blundo Canto, Sophie Drogué et Nadine Andrieu. Je souhaite exprimer ma gratitude aux personnes qui ont relu mes recherches à des stades intermédiaires : Jeanne Pahun, Sara Aguiton, Arnošt Veselý, Aisling Healy, Renaud Hourcade, Andy Smith, Stéphanie Barral, Charlotte Halpern, Jeroen Candel, Philipp Trein et Arno Simons. J'ai une pensée particulière pour Clémentine Chazal, Fatoumata Diallo et Camille Traoré, avec qui j'ai eu plaisir à développer une réflexion commune sur la comparaison de cas africains avec le reste du monde et les participants à cette réflexion collective. J'ai aussi une pensée pour Louise Clochey, Cécile Coudrin, Cécile Courtile, et Abdou Salam Ndiaye, avec qui j'ai eu le plaisir de représenter les doctorants de l'UMR ART Dev au sein du Collège des Doctorants. Au Sénégal, je remercie Astou Diao Camara, Moussa Sall et Bilal Diakhaté pour leur aide sur le plan scientifique, et Philippe Lavigne-Delville et les collègues du BAME pour leur accueil à Dakar.

S'il m'est impossible de mentionner toutes les personnes avec qui j'ai eu plaisir à échanger au cours de ma thèse, je voudrais remercier pour leur soutien amical certains chercheurs du B-15 et de Saint-Charles : Teatske Bakker, Claire Dedieu, Céline Dutilly, Frank Galtier, Pierre Girard, Frédéric Lançon, Chloé Lecomte, Gilles Massardier, Sara Mercandalli, Carolina Milhorance, Claire Orbell, Fatma Rostom, Ninon Sirdey, Elodie Valette, et parmi les doctorants et stagiaires : Julianna Colonna, Beatrice Intoppa, Veronica Bonomelli, Léonie Matuszewski, Léa Gosset, Andrés Vega, Amélie Wood, Philippe Ninnin, Aurore Lunven, Viala Mbazogo Mendene, Becaye Dione. Sur le site de Saint-Charles, je remercie particulièrement, parmi les titulaires, Eric Soriano, Gwen Pulliat, Stéphane Ghiotti, Cécile Jouhanneau, Delphine Vallade, Eve Anne Bühler, et, parmi les doctorants, Louise Clochey, Marie Lécuyer, Guillaume Coulet, Cécile Coudrin.

Je remercie mes amis, dans et hors l'ESR, et ma famille élargie, pour leur soutien et leur patience face à mes fréquentes absences, ainsi que le DCCLM de Montpellier. J'ai une pensée

émue pour mes grands-parents, qui auraient sans doute été fiers de me voir arriver au terme de ce parcours doctoral. Enfin, merci à mes parents, pour leur soutien et leur confiance indéfectibles, au cours de cette thèse et depuis aussi longtemps que ma mémoire me porte. Je voudrais exprimer à Chloé, ma conjointe, ma reconnaissance pour son soutien et son affection quotidiens et la chance que j'ai de l'avoir rencontrée.

Sommaire

Résumé de la thèse ..... **I**

Abstract of the PhD thesis ..... **III**

Remerciements ..... **V**

Sommaire ..... **IX**

Liste des tableaux ..... **XIII**

Liste des encadrés ..... **XIV**

Liste des sigles et des abréviations ..... **XV**

Table des figures ..... **XXI**

Introduction de la thèse ***1***

Partie 1. L'adaptation de l'agriculture au changement climatique au prisme de ses instruments ***7***

Chapitre 1. Contexte, problème général, état de l'art et question de recherche ***9***

I - Contexte de la thèse **9**

II - État de l'art sur la mise en œuvre des politiques et instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique **20**

III - Contributions à la littérature (*general research gap*) **29**

IV - Objectifs principaux de la thèse **31**

V - Question et sous-questions de recherche de la thèse **32**

VI - Limites de la thèse **32**

Chapitre 2. Cadrage théorique et analytique ***35***

I - Cadre théorique : les instruments au prisme de la sociologie de l'action publique **35**

II - Cadre analytique **49**

Chapitre 3. Présentation des cas d'étude et méthodologie ***63***

I - Présentation et justification des quatre cas d'étude **63**

II - Choix et justification de la méthodologie, posture d'enquête et choix d'écriture de la thèse **76**

Partie 2. L'appropriation des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique par les réseaux d'acteurs ***89***

Chapitre 4. Les « effets propres » et le type de rapport au politique des services climatiques et des assurances climatiques 91

I - Les services climatiques : des instruments communicationnels aux effets incertains 93

II - Les assurances climatiques : des instruments incitatifs souvent au service d'une intensification de l'agriculture 96

III - Des instruments gouvernés « à distance », et porteurs de modes de légitimation de l'action publique différenciés 101

Chapitre 5. L'assurance récolte française et sa réforme de 2022 : une réaffirmation progressive de la légitimité de l'intervention étatique dans le secteur agricole 107

I - La place fluctuante de l'État dans le partenariat avec les assureurs et les agriculteurs pour gérer les risques climatiques (1964-2019) 109

II - De nouveaux registres de légitimation d'une intervention publique soutenue par les acteurs agricoles dans la réforme depuis 2020 125

III - Le répertoire d'action protestataire des acteurs minoritaires au lendemain de la réforme (2023-2024) 155

Chapitre 6. L'institutionnalisation de l'assurance indicielle sénégalaise « sous régime d'aide » : d'une demande paysanne à l'assurance obligatoire (1990-2023) 167

I - Les prémisses de l'assurance indicielle : la mobilisation des organisations paysannes sénégalaises pour la création d'une assurance agricole (1990-2008) 169

II - Des dynamiques d'institutionnalisation nationale et internationale de l'assurance indicielle, auxquelles participent les organisations paysannes (2008-2017) 180

III - La marginalisation des organisations paysannes à travers l'assurance obligatoire (2017-2023) 202

Chapitre 7. Un gouvernement par projet des services climatiques au Sénégal, entre cadrage météorologique et grammaire de la rentabilité 215

I - L'émergence des services climatiques par projet : un instrument extraverti d'adaptation de l'agriculture au changement climatique (1973-2007) 217

II - L'institutionnalisation de l'ANACIM et la prévalence d'un cadrage météorologique dans les services climatiques (2007-2017) 224

III - Depuis 2017, une légitimation des services climatiques par la grammaire du marché et par l'objectivation de leurs effets 232

Chapitre 8. La désectorisation stratégique des services climatiques en France 251

I - Les services climatiques comme instruments sectoriels (2006-2016) 255

II - La désectorisation des services climatiques : du désintérêt des acteurs agricoles au positionnement d'acteurs transversaux (2017-2023)..... 268

Partie 3. Perspectives comparées sur l'instrumentation de l'action publique d'adaptation de l'agriculture au changement climatique en France et au Sénégal287

Chapitre 9. L'instrumentation de l'action publique en matière d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, perspectives comparées franco-sénégalaises 289

I - Des effets propres des instruments existants, mais qui déterminent moins leur mise en œuvre que leur appropriation par les acteurs 291

II - Modalités d'intervention des États et sélection des acteurs influents dans l'adaptation agricole au changement climatique en France et au Sénégal 305

Conclusion de la thèse 341

Contributions à la sociologie des instruments d'action publique : l'appropriation des instruments par les acteurs détermine la mise en œuvre, plus que leurs effets propres 341

Contributions à la sociologie de l'action publique : des interventions étatiques duales, un secteur agricole qui reste exceptionnel et un rôle important des acteurs privés... 345

Contributions à la sociologie de l'intégration de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique : une « exceptionnalité » du secteur agricole qui influence les modalités d'intégration de l'adaptation 349

Contributions à la comparaison de cas contrastés : une proposition d'approche théorique et une mise en valeur des apports de ces comparaisons 351

Perspectives de recherches futures 352

Bibliographie..... 355

Articles dans une revue à comité de lecture..... 355

Ouvrages 380

Chapitres d'ouvrage..... 387

Thèses de doctorat..... 396

Mémoire d'habilitation à diriger des recherches 397

Rapports de recherche, documents de travail, communications à une conférence scientifique et mémoires de Master 398

Rapports officiels..... 400

Annexes 403

Annexe n° 1 Liste des entretiens semi-directifs 403

Annexe n° 2. Dispositions de la réforme de l'assurance récolte 417

Annexe nº 3. Dépenses et budget du FNGRA dans le cadre des indemnisations du fonds des calamités agricoles, par évènement climatique..... 419

Annexe nº 4. Indemnités versées aux exploitations par les assureurs dans le cadre des contrats MRC (2010-2018) 420

Annexe nº 5. Évolution annuelle des rapports de sinistres (indemnités versées) sur primes dans le cadre des contrats MRC..... 421

Annexe nº 6. Bilan de campagne de la MRC 422

Annexe nº 7. Extrait du livret Clima-XXI de la Chambre d'agriculture de l'Eure... 423

Liste des tableaux

Tableau 1. Les quatre cas étudiés dans la thèse. 68
Tableau 2. Synthèse des critères de choix des instruments. 75
Tableau 3. Littérature grise consultée en fonction des thématiques étudiées. 81
Tableau 4. Bilan des assurances agricoles aidées publiquement en 2005. 115
Tableau 5. Évolution du nombre d'assurés par type d'assurance entre 2009 et 2018. 185
Tableau 6. Chronologie des projets visant à développer des services climatiques dans le cadre du programme « Feed the Future » de l'USAID, et auxquels l'ANACIM participe..... 223
Tableau 7. Nombre de producteurs qui ont continué à payer pour les sms reçus après la phase de test en 2020. 237
Tableau 8. Récapitulatif des sept variables de la comparaison. 290
Tableau 9. Synthèse des coûts estimés de l'adaptation (en millions de dollars US)..... 308
Tableau 10. Les acteurs clés et leur influence dans la négociation des assurances climatiques, en France et au Sénégal 331
Tableau 11. Temporalités de l'intégration des instruments dans les plans nationaux d'adaptation et les politiques agricoles 336
Tableau 12. Fonctionnement du dispositif de réforme de l'assurance récolte « à trois étages » de couverture des risques. 417
Tableau 13. Renforcement de la subvention à l'assurance récolte, en appliquant le niveau maximal permis par la règlementation européenne et par l'intervention de la solidarité nationale sur les niveaux de pertes les plus importants. Source : Ibid. 417
Tableau 14. Fonctionnement du dispositif par type de culture. 418
Tableau 15. Bilan de l'assurance récolte en 2021 422

Liste des encadrés

Encadré 1. Les assurances climatiques comme instruments de politique publique 68

Encadré 2. Les services climatiques comme instruments de politique publique 71

Encadré 3. Une distinction dans les termes utilisés par les acteurs entre « producteurs », « paysans » et « agriculteurs » 77

Encadré 4. Le remplacement du fonds des calamités agricoles par le fonds de solidarité nationale 132

Encadré 5. L'accord européen omnibus : une autorisation d'augmenter le taux de subvention des primes et la subvention du rachat de franchise jusqu'à 20 % 145

Encadré 6. Les acteurs financiers non agricoles : les assureurs spécialisés et les réassureurs, des acteurs minoritaires dans la gestion de l'assurance récolte 152

Encadré 7. Chronologie de l'assurance climatique au Sénégal (1978-2019) 171

Encadré 8. Définition et fonctionnement de l'assurance indicielle 184

Encadré 9. Les services climatiques agricoles sénégalais : des prévisions saisonnières 216

Encadré 10. Une multitude de services climatiques en France 254

Encadré 11. Les acteurs qui participent à la mise en œuvre des services climatiques en France et leur position professionnelle 258

Liste des sigles et des abréviations

ACCA : Adaptation au Changement Climatique en Afrique

ACMAD: African Centre for Meteorological Applications for Development

ADAK : Association des Producteurs de Kaolack

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

AGPB : Association Générale des Producteurs de Blé

AGPM : Association Générale des Producteurs de Maïs

ANACIM : Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie

ANAMS : Agence Nationale de la Météorologie Sénégalaise

ANR : Agence Nationale de la Recherche

APCA : Assemblée Permanente des Chambres d'agriculture

APCR : Association des Présidents de Communautés Rurales

APREF : Association des Professionnels de la Réassurance en France

ARS : Assurance Récolte Sahel

ASPRODEB : Association Sénégalaise pour la Promotion du Développement à la Base

BAME : Bureau d'Analyse Macro-Économique

BOAD : Banque Ouest-Africaine de Développement

CCR : Caisse Centrale de Réassurance

CCNUCC : Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques

CCPA : Cadre de Concertation des Producteurs d'Arachides (CCPA)

CDN : Contributions Déterminées Nationalement

CDPAI : Comité pour le Développement et la Promotion de l'Assurance indicielle (CDPAI)

CDS : Climate Data Store

CERFACS : Centre Européen de Recherche et de Formation Avancée en Calcul Scientifique

CGAAER : Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux

CILSS : Comité Inter-État de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel

CIMA : Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurance

CIRAD : Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement

CMSC : Cadre Mondial des Services Climatologiques

CNA : Conseil National de l'Alimentation

CNAAS : Compagnie Nationale d'Assurance Agricole Sénégalaise

CNCAS : Compagnie Nationale de Crédit Agricole du Sénégal

CNCR : Conseil National de Concertation des Ruraux

CNJA : Conseil National des Jeunes Agriculteurs

CNSC : Cadre National sur les Services Climatologiques

CODAR : Commission chargée de l'orientation et du développement des assurances garantissant les dommages causés aux récoltes

COMNACC : Comité National d'Adaptation aux Changements Climatiques

COP : Conférence des Parties (à la CCNUCC)

CPDN : Contribution Prévue Déterminée Nationalement

CRDI : Centre de Recherches pour le Développement International (coopération canadienne)

CSE : Centre de Suivi Écologique

DAPSA : Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques

DGPE : Direction de la Performance Économique et Environnementale des Entreprises

DGPRE : Direction de la Gestion et de la Planification des Ressources en Eaux

DMN : Direction de la Météorologie Nationale

EGAK : Entente des Groupements Associés de Koungheul

ENDA-TM : Environnement et Développement Action pour le Tiers Monde

ENEA : École Nationale d'Économie Appliquée

ESITPA : École Supérieure d'Ingénieurs et de Techniciens pour l'Agriculture

EWS: Early Warning Systems

FA : Fonds d'Adaptation

FAO : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture

FDSEA : Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitations Agricoles

FNPC : Fédération Nationale des Producteurs de Coton

FEPROMAS : La Fédération des Producteurs de Maïs du Saloum

FFA : La Fédération Française des Assureurs

FMO : Banque Néerlandaise de Développement Entrepreneurial

FNB : Fédération Nationale Bovine

FNDASP : Fonds National de Développement Agro-Sylvo-Pastoral

FNE : France Nature Environnement

FNGCA : Fonds National de Gestion des Calamités Agricoles

FNSEA : Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitations Agricoles

FONGS : Fédération des Organisations Non Gouvernementales du Sénégal

FVC : Fonds Vert pour le Climat

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade

GIEC : Groupement Intergouvernemental d'Experts sur le Climat

GIIF : Global Index Insurance Facility

ICRISAT : Institut International de Recherche sur les Cultures des Zones Tropicales Semi-Arides

IDH : Indice de Développement Humain

IED Afrique : Innovations Environnement Développement Afrique

IGA : Inspection Générale de l'Agriculture

IGF : Inspection Générale des Finances Publiques

INRA : Institut National de la Recherche Agronomique

INRAE : Institut National de Recherche Agronomique et Environnementale

IPSL : Institut Pierre-Simon Laplace

IRI : International Research Institute for Climate and Society

IRSTEA : Institut National de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture

ISRA : Institut Sénégalais de Recherche Agronomique

ITA : Instituts Techniques agricoles

JA : Jeunes Agriculteurs

LBA : La Banque Agricole du Sénégal

LOASP : Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale

LREM : La République En Marche

MAEC : Mesures Agroenvironnementales et Climatiques

MAER : Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement Rural

MRC : Assurance Multirisque Climatique

NEPI : Nouveaux Instruments de Politiques Environnementales

NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République

OMC : Organisation Mondiale du Commerce

OMM : Organisation Météorologique Mondiale

ONERC : Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONUDI : Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel

OPA : Organisations Professionnelles Agricoles

PAA/INTAC : Projet d'Intégration de l'Adaptation aux Changements Climatiques

PAC : Politique Agricole Commune

PAM : Programme Alimentaire Mondial

PANA : Plan d'Action National pour l'Adaptation aux Changements Climatiques

PASTEF : Parti des Patriotes Africains du Sénégal pour le Travail, l'Éthique et la Fraternité

PCE : Projet de Croissance Économique

PMA : Pays les Moins Avancés

PNA : Plan National d'Adaptation

PNACC : Plan National d'Adaptation au Changement Climatique

PNACC 2 : Plan National d'Adaptation au Changement Climatique 2

PNACC 3 : Plan National d'Adaptation au Changement Climatique 3

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement

POAR : Projet d'Orientation Agricole et Rurale

PRACAS : Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise

PRESAO : Prévisions Saisonnières en Afrique de l'Ouest

PRGTE : Projet de Renforcement de la Gestion des Terres et des Écosystèmes de la Région des Niayes et de la Casamance dans un contexte de changements climatiques

PSE : Plan Sénégal Émergent

RNCPS : Le Réseau National des Coopératives de Producteurs de Semences

ROPPA : Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs d'Afrique de l'Ouest

SAED : Société Nationale d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal

SODAGRI : Société de Développement Agricole et Industriel

SODEFITEX : Société de Développement des Fibres textiles

UCAD : Université Cheikh Anta Diop

UDF : Union pour la Démocratie Française

UE : Union Européenne

UEMOA : Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine

UGB : Université Gaston Berger

UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature

UMP : Union pour un Mouvement Populaire

UNECA : Commission Économique pour l'Afrique des Nations Unies

UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance

URAC : Union des Radios Associatives et Communautaires du Sénégal

USAID : Agence des États-Unis pour le Développement International

Table des figures

Figure 1. Notre design de recherche est basé sur une double comparaison : entre deux pays contrastés et deux types d'instruments différents 71

Figure 2. Temporalité des trois terrains 74

Figure 3. Spécialisation des productions agricoles en France en 2020. 157

Figure 4. Couverture de Canal Rural, le trimestriel d'information du CNCR, avril 2004. ... 177

Figure 5. Processus de production, transmission et utilisation des services climatiques au Sénégal. 218

Figure 6. Variation de la part des prestations rémunérées dans les ressources des Chambres d'agriculture 265

Figure 7. Dépenses publiques (ressources propres et externes) décaissées en soutien à l'agriculture et l'alimentation entre 2010 et 2014 (en milliards de FCFA) par l'État sénégalais 319

Figure 8. Dépenses du FNGRA dans le cadre des indemnisations du fonds des calamités agricoles, par évènement climatique 419

Figure 9. Budget du FNGRA 419

Figure 10. Indemnités après sinistre : assurance multirisque climatique des récoltes, par catégorie de culture et par campagne 420

Figure 11. Évolution annuelle et cumulée du rapport sinistre/primes de l'assurance récolte française 421

Figure 12. Extrait du livret Clima-XXI de la Chambre d'agriculture de l'Eure 423

Introduction de la thèse

Le rapport de synthèse du Groupe Intergouvernemental d'Experts sur le Climat (GIEC)[1] estime le réchauffement actuel du climat à 1,1 °C depuis 1900 (GIEC *et al.*, 2024), les températures terrestres se réchauffant plus vite (1,59 °C) que les températures marines (0,88 °C). Ces données signifient que le réchauffement climatique se réalise déjà, et de manière inévitable (Klein et al., 2008). En France, le changement climatique a des impacts sur les cultures, notamment en provoquant par exemple des épisodes de sécheresse, des inondations et une augmentation des températures moyennes[2]. Au Sahel, dont fait partie le Sénégal, le changement climatique se traduit par des inondations, des pertes de rendement estimées entre 10 à 20 % pour le mil et 5 à 15 % pour le sorgho, ainsi que par une augmentation des températures moyennes[3].

Malgré l'exposition de l'agriculture au changement climatique, le problème public de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique n'a émergé que tardivement au sein des

[1] Le GIEC, créé en 1988 par l'OMM et le PNUE, est une institution intergouvernementale qui regroupe les scientifiques spécialisés sur le changement climatique, afin d'élaborer des rapports reflétant le consensus scientifique sur le changement climatique et sa progression. Il a pour mission de fournir des évaluations scientifiques sur les risques du changement climatique d'origine humaine et de guider les décideurs avec des outils basés sur des faits établis scientifiquement. Ses rapports, depuis le premier en 1990, ont joué un rôle clé dans la reconnaissance de l'impact humain sur le climat et influencé des accords majeurs, comme le Protocole de Kyoto. Bien que scientifique, le GIEC a une influence politique forte, car ses conclusions façonnent les politiques climatiques mondiales, ce qui peut provoquer des tensions entre science et diplomatie (De Pryck & Gaveau, 2023).

[2] Voir les données d'observation compilées sur le site de Météo France : https://meteofrance.com/climathd (consulté le 14/02/2025).

[3] Voir un *policy brief* du projet AMMA-2050, portant sur les effets du changement climatique au Sahel, disponible à l'adresse : https://www.ceh.ac.uk/sites/default/files/2023-01/amma2050-Policy-Brief-Senegal-French.pdf (consulté le 14/02/2025).

négociations climatiques internationales. Il faut attendre les années 2010, et en particulier l'action commune de Koronivia en 2017, pour que l'adaptation de l'agriculture au changement climatique émerge comme problème public. Alors que le secteur agricole était jusqu'alors surtout pensé comme un contributeur aux émissions de gaz à effet de serre mondiales, il est désormais reconnu comme une victime du changement climatique, voire un secteur pouvant être à l'origine de solutions en matière de réduction des gaz à effet de serre, *via* la séquestration du carbone dans les sols (Hrabanski, 2020). À l'échelle nationale aussi, la mise à l'agenda de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique se produit tardivement (Hrabanski *et al*., 2025). Ce n'est qu'à partir de 2011, pour la France, et 2006, pour le Sénégal, que les deux États commencent à élaborer leur positionnement sur l'adaptation au changement climatique.

La mise à l'agenda de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique conduit à l'émergence d'une action publique différenciée dans ces deux États. Notre thèse compare l'action publique en matière d'adaptation de l'agriculture au changement climatique en France et au Sénégal. Ces deux pays présentent des contextes politiques, institutionnels, et économiques « contrastés » (Vigour, 2005), ce qui permet dès lors de « comparer l'incomparable » (Detienne, 2009). La France constitue un pays développé aux yeux de l'annexe I de la CCNUCC, tandis que le Sénégal fait partie des 46 pays considérés comme « les moins avancés », et à ce titre, bénéficie de financements dédiés à l'adaptation au changement climatique.

Au sein des pays, les processus de fabrication de l'action publique d'adaptation se déclinent et se différencient en fonction des secteurs de politique publique, car chaque secteur se caractérise par un ensemble d'acteurs porteurs d'intérêts spécifiques, un ensemble d'institutions et une vision des problèmes et des solutions mis en avant par ses acteurs dominants (Muller, 2019). Le secteur agricole est particulièrement marqué par les crises climatiques et, pour certains auteurs, il constitue un secteur « exceptionnel ». Les tenants du courant de l'« exceptionnalisme agricole » (Skogstad, 1998) soutiennent que l'agriculture occupe une place particulière par rapport à d'autres secteurs en France, comme dans d'autres pays de l'Union européenne et aux États-Unis, en raison du caractère stratégique de la production alimentaire. C'est pourquoi nous avons choisi d'analyser l'instrumentation de

l'action publique d'adaptation au changement climatique dans le secteur agricole. En France, le secteur agricole est marqué par son historicité propre (Hobeika, 2023), lié à une tradition corporatiste et cogestionnaire (Delorme, 2002). Au Sénégal, la question de l'organisation des pouvoirs dans le domaine agricole n'a pas fait l'objet d'autant de travaux que dans le cas français. Toutefois, on sait que ce domaine n'échappe pas à l'extraversion et au « régime d'aide » (Lavigne Delville, 2016) qui caractérisent l'action publique au Sénégal. Par ailleurs, au Sénégal aussi, l'agriculture représente un enjeu considéré comme important, dans la mesure où la souveraineté alimentaire constitue pour le pays une priorité politique (Bottazzi *et al.*, 2023 ; Garambois *et al.*, 2018). Par conséquent, comment analyser et comparer les politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, en France et au Sénégal ?

Dans la perspective d'étudier l'action publique « au concret » (Padioleau, 1982), nous avons choisi de nous focaliser sur les instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Nous définissons un instrument d'action publique comme un « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 13). Dans le cas de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique au Nord et au Sud, on constate qu'il existe une multitude de discours et de plans (NDC, PANA, PNACC) en matière d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Or, nous cherchons à regarder comment ces discours se traduisent dans le cadre d'une action publique « au concret », ce qui motive le choix d'une entrée par les instruments d'action publique. En outre, les politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique résultent d'une forme de « bricolage » (*Ibid.*) plutôt que d'une logique multiniveau séquentielle allant de l'international au local (Caldas & Massardier, 2020 ; Hrabanski, Boutroue, Massardier, & Thomas, 2025). Dans ce contexte, étudier les instruments d'adaptation constitue un excellent traceur pour appréhender, au concret, les politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique.

En matière d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, on assiste au Nord et au Sud, à la promotion d'instruments relativement uniformes, tels que les assurances ou les services climatiques (Smit & Skinner, 2002 ; Ulibarri *et al.*, 2022). Toutefois, la littérature sur

les instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique constate qu'ils peuvent être détournés par certains acteurs lors de leur mise en œuvre. Bien que la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique soit insuffisamment étudiée, en particulier dans les pays du Sud (Milhorance, Howland, Sabourin, & Le Coq, 2022), certains travaux ont mis en évidence des dérives entre les objectifs des instruments et leur mise en œuvre (Dupuis, 2014 ; Milhorance et al., 2022 ; Montouroy, Biabiany, & Massardier, 2022). Dans certains contextes, des acteurs non étatiques, privés, du secteur agricole ou issus d'autres secteurs et à différentes échelles (territoriale, nationale ou internationale) font valoir leurs intérêts et cadres de pensée pour influencer la mise en œuvre des instruments d'action publique. En cela, ces acteurs font preuve d'une forme d'agentivité (Giddens, 1984). La question de recherche de notre thèse dérive de cette tension. Elle interroge les phénomènes de réappropriation des instruments au cours de leur mise en œuvre. Nous avons souhaité questionner plus précisément la tension entre d'un côté les effets propres des instruments sélectionnés par les gouvernements, et de l'autre les processus d'appropriation des instruments par des acteurs et systèmes d'acteurs qui déterminent leur mise en œuvre. Le terme d'effets propres traduit l'idée que les instruments ont des effets politiques fonctionnels et performatifs sur l'action publique. *A contrario*, le terme d'« appropriation » fait référence à l'idée que les instruments d'action publique se confrontent à des contextes, qui empêchent ces instruments d'atteindre leurs effets prévus (Baudot, 2011, 2014 ; Olivier de Sardan, 2021).

Notre thèse pose dès lors une question fondamentale : qui gouverne la mise en œuvre des instruments, c'est-à-dire : Quels sont les effets propres des types d'instruments sur leur mise en œuvre ? Quel est le poids des acteurs sectoriels, transsectoriels et privés pour influencer la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique ? Quelles recompositions de l'action publique agricole l'analyse des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique permet-elle de discerner ?

Pour répondre à ces questions, nous comparons, en France et au Sénégal, des instruments d'action publique de deux types distincts : les assurances climatiques, que nous considérons comme des instruments incitatifs, et les services climatiques, que nous appréhendons comme des instruments informationnels. Les assurances climatiques sont des assurances agricoles

visant à assurer les agriculteurs dans une perspective d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Les services climatiques[4] se définissent comme « une aide à la décision à partir d'informations sur le climat qui permettent aux particuliers et aux organisations de prendre de meilleures décisions *ex ante* »[5]. Nous souhaitons analyser le gouvernement et la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique à partir de cette double comparaison entre deux pays et deux types d'instruments.

Pour ce faire, notre manuscrit est présenté de la manière suivante. La **première partie** comporte les trois premiers chapitres. Nous commençons par exposer le contexte de la thèse dans le **premier chapitre**. Dans le **deuxième chapitre**, nous présentons notre cadre théorique et analytique, et, dans le **troisième chapitre**, notre cadre méthodologique. La **deuxième partie**, qui inclut les chapitres 4 à 8, est consacrée aux effets propres des instruments et à l'analyse monographique de nos quatre instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Dans le **quatrième chapitre**, nous analysons les effets propres des deux types d'instruments que nous avons sélectionnés : les instruments incitatifs d'assurances climatiques et les instruments informationnels de services climatiques, dans une multitude de contextes nationaux. Ensuite, les chapitres 5 à 8 analysent l'appropriation de chaque instrument par les réseaux d'acteurs : les assurances climatiques en France et au Sénégal (**cinquième** et **sixième chapitre**), puis les services climatiques au Sénégal et en France (**septième** et **huitième chapitre**). Une **troisième partie** comprend un retour comparatif sur nos hypothèses dans un **neuvième chapitre**, ainsi que la conclusion de la thèse.

[4] Les instruments incitatifs se définissent comme des instruments basés sur l'utilisation par les États d'argent public par le biais de subventions (Bemelmans-Videc, Rist, & Vedung, 2011). Les instruments informationnels peuvent se définir comme des instruments basés sur l'utilisation par les États de leur centralité pour diffuser des informations dans le but d'influencer le comportement des acteurs (Hood, 1983).

[5] Tall, A. (2013). Qu'entend-on par services climatologiques ? (Bulletin 62 ; p. 10). Rapport de l'Organisation météorologique mondiale. Consulté le 16/01/2025. Disponible à l'adresse https://public.wmo.int/fr/bulletin/qu%E2%80%99entend-par-services-climatologiques#quatre

Partie 1. L'adaptation de l'agriculture au changement climatique au prisme de ses instruments

Chapitre 1. Contexte, problème général, état de l'art et question de recherche

Introduction

Ce premier chapitre a pour objectif de mieux délimiter le problème de société dans lequel cette thèse s'inscrit, c'est-à-dire les problématiques liées à la mise en œuvre des politiques d'adaptation dans les pays développés et en développement, et notamment dans le secteur agricole. Dans ce chapitre, nous allons tout d'abord introduire le contexte de la thèse (I). Nous dresserons ensuite un état de l'art concernant la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique (II). Sur cette base, nous soulignerons nos contributions à la littérature sur la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique (III), avant de présenter les objectifs principaux (IV) ainsi que les questions de recherche de la thèse (V) et ses limites (VI).

I - Contexte de la thèse

Tout d'abord, nous allons introduire le contexte de notre thèse, portant sur la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique en France et au Sénégal. Pour montrer que cette mise en œuvre évolue dans une configuration d'action publique multiniveau, nous allons d'abord revenir sur la mise à l'agenda internationale de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique (A), puis sur sa mise à l'agenda dans les contextes nationaux français et sénégalais (B). Nous exposerons ensuite l'instrumentation des politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique (C).

A - La mise à l'agenda tardive de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique à l'échelle internationale

Dans cette première sous-partie, nous allons revenir sur la mise à l'agenda internationale de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Dans un premier temps, nous reviendrons sur l'émergence tardive de l'adaptation dans l'agenda climatique par rapport à l'atténuation. Nous montrerons ensuite que les questions agricoles émergent encore plus tardivement au sein des négociations climatiques, par rapport à d'autres secteurs.

Au cours des dernières décennies, le changement climatique est devenu un problème public majeur à l'échelle internationale. La Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement à Stockholm, en 1972, et le Sommet de la Terre de Rio, en 1992, ont mené à l'adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), entrée en vigueur en 1994, puis à l'organisation annuelle des Conférences des Parties (COP). Les négociations climatiques se sont focalisées initialement vers l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre. Cependant, à la fin des années 1990, la progression des émissions de gaz à effet de serre conduit à concevoir le changement climatique comme inévitable. Ce constat et la mobilisation des pays en développement en faveur de l'adaptation contribuent à expliquer l'émergence de l'adaptation au sein des négociations climatiques (Dahan & Aykut, 2015 ; Marquet & Salles, 2014). Dans le sixième rapport du GIEC (2023, p. 242), l'adaptation au changement climatique est définie comme « le processus d'adaptation au climat réel ou attendu et à ses effets, afin de modérer les dommages ou d'exploiter les opportunités bénéfiques ». Longtemps perçue comme un abandon des engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre (Burton *et al.*, 2002), l'adaptation est finalement apparue comme une nécessité (Viard-Crétat & Buffet, 2017). L'idée que l'adaptation est inévitablement un objectif des politiques climatiques, complémentaire de l'atténuation, est résumée par la formule suivante : « éviter l'ingérable, et gérer l'inévitable »[6]. Loin de cette vision gestionnaire de l'action publique, les négociations sur le climat ont montré à quel point le politique était central en la

[6] Cette formule, prêtée au climatologue italien Filippo Giorgi, est fréquemment employée dans la presse et les négociations pour désigner la complémentarité de l'action d'atténuation avec celle d'adaptation.

matière, d'où l'objet de cette thèse, qui est d'interroger les modes de gouvernement de l'action climatique d'adaptation[7].

Cette évolution est notamment le fruit d'une mobilisation politique de la part des pays en développement. Entre 2002 et 2007, les pays en développement, rassemblés dans le groupe du « G 77 »[8], s'allient avec des Organisations Non Gouvernementales (ONG) pour supporter l'adoption de résolutions ambitieuses en matière d'adaptation (Fisher & Green, 2004). Cette alliance prend ses racines dans la CCNUCC, qui différencie la responsabilité des pays développés et celle des pays en développement dans les émissions de gaz à effet de serre (Aykut & Dahan, 2011). Elle s'appuie sur l'idée que les pays développés sont historiquement responsables des émissions de gaz à effet de serre. En tant que tels, ils doivent soutenir l'effort d'adaptation des pays en développement, par des financements et le transfert de technologies. Les Pays les Moins Avancés (PMA) et les États insulaires sont particulièrement menacés par la montée des eaux liée au changement climatique. Ils jouent un rôle important dans la mobilisation en faveur de l'adaptation et la création du Fonds d'Adaptation (FA) (Klöck, 2015). Le mandat de Bali sur l'adaptation, adopté lors de la COP 2007 de Bali, manifeste le succès de l'alliance de ces pays. Ce mandat inclut des mesures d'atténuation et d'adaptation, et la mise en place de transferts technologiques et de mécanismes financiers. L'adaptation est alors pensée en priorité en soutien aux pays du Sud global. La COP de Bali constitue en cela un moment pivot dans les négociations sur l'adaptation. Elle reconnait l'importance de l'adaptation, la vulnérabilité des pays du Sud global au changement climatique et pose les bases des mécanismes qui seront adoptés pour l'adaptation. Un peu plus tard, la conférence de Cancún, en 2010, aboutit à des promesses des pays développés pour soutenir l'adaptation des pays en

[7] L'analyse des termes de « gouvernement » et de « gouvernance » sera développée dans la première partie du Chapitre 2 (voir I - A - , p. 35).

[8] Le groupe G 77 désigne une coalition de pays en développement au sein des arènes multilatérales onusiennes. Regroupant 77 pays à sa création en 1964, il compte désormais 134 pays membres. Ce groupe constitue un moyen pour les pays en développement de porter des positions communes dans l'espace international. L'existence de ce groupe unitaire ne doit pourtant pas occulter les fortes disparités qui marquent les situations de chacun des pays. En matière climatique, la littérature a tendance à distinguer les intérêts des pays émergents et ceux des pays les moins avancés et insulaires (Dahan & Aykut, 2015).

développement. Un consensus se forme autour de l'institutionnalisation d'un cadre pour planifier l'adaptation, d'engagements financiers et de transferts de technologies (Dahan *et al.*, 2011). La conférence établit des lignes directrices pour l'élaboration de plans nationaux d'adaptation. À cet effet, le groupe d'experts des PMA de la CCNUCC se voit confier un mandat de révision des Plans Nationaux d'Adaptation (PANA), mis en place lors de la conférence des parties de Bonn en 2011. Cette révision des PANA aboutit aux Plans Nationaux d'Adaptation (PNA) des pays signataires de la convention. Ces plans restent, à ce jour, les outils principaux de planification de l'adaptation à l'échelle nationale. L'Accord de Paris, adopté à l'issue de la COP 21 en 2015, confirme la mise à l'agenda de l'adaptation, qui est alors reconnue comme un enjeu aussi important que l'atténuation (Lee *et al.*, 2024). L'accord se donne pour objectif de « renforcer les capacités d'adaptation, accroitre la résilience et réduire la vulnérabilité au changement climatique » (CCNUCC 2015, 9, article 7). Il introduit également des mécanismes de suivi des PNA et le processus de bilan mondial quinquennal pour évaluer les progrès en matière d'adaptation. On peut ainsi constater que l'adaptation s'est affirmée de manière tardive à l'agenda des négociations climatiques, notamment sous l'influence des pays en développement.

Les questions agricoles ont, elles aussi, connu une mise à l'agenda particulièrement tardive au sein des COP. En dépit de la forte vulnérabilité de l'agriculture au changement climatique, cette dernière n'est apparue que tardivement à l'agenda des négociations climatiques (Bulkeley *et al.*, 2012 ; Bulkeley & Newell, 2010). L'agriculture est mentionnée dans le protocole de Kyoto, mais cette reconnaissance formelle ne se traduit pas dans les décisions des conférences des parties (Streck & Conway, 2016). L'agriculture n'entre que tardivement dans le régime climatique avec la COP 17 de Durban en 2011 (Caron & Treyer, 2015 ; Hrabanski, 2020). À l'issue de cette COP, les questions agricoles figurent, pour la première fois, dans une décision de la COP (Fleurant, 2021). Toutefois, l'agriculture n'est pas traitée dans l'Accord de Paris, en 2015. Certains auteurs attribuent cette émergence tardive des questions d'adaptation agricole dans les négociations climatiques au caractère sensible de ces enjeux (Caron & Treyer, 2015). Originellement abordée sous l'angle de la responsabilité de l'agriculture dans les émissions de gaz à effet de serre, la mise en avant des impacts du changement climatique sur l'agriculture a conduit à considérer la question agricole sous l'angle

de l'adaptation climatique (Hrabanski, 2020). Il en résulte une diffusion de l'impératif de l'adaptation dans les politiques agricoles à différentes échelles d'action publique (locale, nationale et internationale) (Foyer, Aykut, *et al.*, 2017). Toutefois, les questions agricoles ont réellement été mises à l'agenda des négociations climatiques seulement à partir de l'action commune de Koronivia, adoptée lors de la COP 23, en 2017. Cette dernière met en avant des priorités pour l'adaptation agricole, comme la fertilité des sols, la gestion des ressources en eau, l'amélioration des systèmes d'élevage et la sécurité alimentaire (Fleurant, 2021). Les problématiques agricoles sont non seulement mises à l'agenda à cette occasion, mais également redéfinies vers un cadrage valorisant l'adaptation au changement climatique, par rapport à l'atténuation. La mobilisation de plusieurs instituts de recherche et organisation internationales, comme l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture (FAO), aboutit à un recadrage des questions agricoles climatiques sur les questions d'adaptation (Hrabanski, 2020) à la fin des années 2000. Auparavant, l'agriculture était surtout pensée dans le cadre des négociations climatiques comme un secteur responsable du changement climatique, notamment en raison des émissions de méthane produites par l'élevage (Hrabanski, 2020). Ce recadrage du lien entre agriculture et climat autour de l'adaptation participe de la consolidation de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique comme problème public dans les négociations climatiques.

Pour conclure cette sous-partie A., les questions d'adaptation de l'agriculture au changement climatique émergent tardivement dans les négociations climatiques. La mise à l'agenda de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique se diffuse à l'échelle nationale à travers les plans nationaux d'adaptation et au sein des politiques sectorielles.

B - La mise à l'agenda nationale de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique en France et au Sénégal

Dans cette sous-partie B., nous revenons sur les modalités de mise à l'agenda et de fabrique des politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique au Sénégal et en France.

L'adaptation émerge au niveau national, notamment dans le cadre des Contributions Nationalement Déterminées (CDN) prévues par l'Accord de Paris. La CDN de la France est incluse dans celle de l'Union européenne, et cette dernière est publiée en 2020. Cette même année, 90 % des CDN incluent l'adaptation de l'agriculture au changement climatique (Hrabanski *et al.*, 2025). C'est principalement à ce niveau national que se définissent les politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique (*Ibid*). En France, les politiques agricoles relèvent d'un processus polycentrique et multiniveau, et sont gouvernées entre Paris et Bruxelles, dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC). Cette dernière intègre les questions climatiques à la fin des années 2000 et ses réformes successives visent à promouvoir une agriculture durable (Bodiguel, 2017). La réforme de la PAC de 2013 inclut des objectifs climatiques dans le financement des premier et deuxième piliers de la politique, qui couvrent respectivement l'aide au revenu des agriculteurs et le développement rural (Hrabanski *et al.*, 2025). Cela se traduit par une intégration des objectifs climatiques dans les aides conditionnées prévues par la PAC, comme les MAEC. Pour Luc Bodiguel (2014), ce changement a cependant une influence limitée, car la PAC continue à poursuivre en priorité des objectifs de croissance, de productivité et de compétitivité.

Dans le contexte domestique français, les politiques nationales tiennent de plus en plus compte des questions climatiques dans une logique de respect des engagements internationaux. L'adaptation au changement climatique est mise à l'agenda avec la création de l'Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique (ONERC) en 2001 (Hrabanski *et al.*, 2025). Cette mise à l'agenda de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique au niveau national traduit les engagements français en matière climatiques, mais aussi des logiques endogènes d'intégration du climat dans les politiques agricoles. La mise à l'agenda nationale de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique concrétise tout d'abord les engagements français de planification des mesures d'adaptation issues des négociations climatiques. La France adopte en 2011 son PNACC[9]. Ce plan comprend un volet dédié à

[9] Ministère de la Transition Énergétique et Solidaire. 2011. Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (p. 188). Ministère de la Transition Énergétique et Solidaire. Disponible à l'adresse : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/ONERC_PNACC_1_complet.pdf (consulté le 16/01/2025).

l'agriculture. L'adaptation de l'agriculture au changement climatique progresse dans le deuxième PNACC, qui parait en 2018[10]. Le plan s'efforce d'identifier les vulnérabilités des filières agricoles et agroalimentaires face aux impacts du changement climatique. En 2024, le Premier ministre Michel Barnier et la ministre de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques, Agnès Pannier-Runacher, présentent un troisième plan national d'adaptation, le PNACC-3[11], comprenant un volet dédié à l'agriculture. De plus, des projets de recherche spécialisés par filière émergent, comme les études portant sur l'élevage « Climalait » et « climaviande », de l'ADEME (ONERC, 2022), et le projet participatif LACCAVE (Barbeau *et al.*, 2015; Ollat *et al.*, 2016; Ollat & Touzard, 2014a, 2014b, 2024; Touzard *et al.*, 2020), portant sur les impacts et les stratégies d'adaptation au changement climatique dans la viticulture.

La mise à l'agenda de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique est aussi le fruit de dynamiques endogènes au secteur agricole. À partir de 2012, le ministère de l'Agriculture lance un projet agroécologique (Hrabanski *et al.*, 2025). Ce projet, soutenu par le ministre Stéphane Le Foll, vise à mettre en place des systèmes de production contribuant à l'atténuation du changement climatique. Dans le discours prononcé par Stéphane Le Foll en 2012 pour présenter ce projet [12], il explique que l'agroécologie peut contribuer à l'atténuation du changement climatique, à travers, par exemple, le stockage du carbone dans le sol. Les impacts du changement climatique se multiplient à partir de la fin des années 2010, ce qui conduit des acteurs professionnels à soutenir par divers biais les questions d'adaptation au changement climatique, notamment dans le domaine agricole (Dantec & Roux, 2019). En matière agricole, le ministre de l'Agriculture, Julien Denormandie, et la secrétaire d'État

[10] Ministère de la Transition Énergétique et Solidaire. (2018). Plan National d'Adaptation au Changement Climatique 2 (p. 26). Ministère de la Transition Énergétique et Solidaire. Disponible à l'adresse : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.12.20_PNACC2.pdf (consulté le 16/01/2025).

[11] Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. (2024). Plan National d'Adaptation au Changement Climatique 3 (p. 70). Ministère de la Transition Énergétique et Solidaire. Disponible à l'adresse : https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-10/Document_de_presentation_du_PNACC_3.pdf (consulté le 16/01/2025).

[12] Le discours peut être consulté à l'adresse suivante : https://www.vie-publique.fr/discours/186936-stephane-le-foll-18122012-projet-agroecologique-de-la-france (consulté le 14/02/2025).

chargée de la Biodiversité, Bérangère Abba, annoncent en 2021 la tenue d'un Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique. Cette grande concertation vise à « anticiper les effets du changement climatique » sur l'agriculture et à la « protéger »[13]. Ce Varenne agricole repose sur trois piliers : la gestion des risques climatiques (dont la réforme de l'assurance récolte constitue une pierre angulaire), la résilience des pratiques agricoles, et la gestion des ressources en eau. Les acteurs du monde agricole prennent une part importante dans les discussions du Varenne. Ces dynamiques endogènes traduisent l'importance du secteur agricole dans les dynamiques de mise à l'agenda de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique en France.

Au Sénégal, le processus d'intégration de l'adaptation aux politiques agricoles est marqué par l'extraversion propre au contexte politique national du pays (Boutroue *et al.*, 2022b ; Hrabanski, 2010a). Signe de cette extraversion, les questions climatiques émergent d'abord sous l'angle de l'atténuation au Sénégal, en lien avec l'agenda international des négociations climatiques, à travers l'implication du Centre de Suivi Écologique (CSE). Cette cellule du ministère de l'Environnement est créée en 1986 (Ly & Ngaide, 2008) pour appuyer le ministère dans l'exécution des projets de développement liés à l'environnement. Ce centre se charge par exemple d'effectuer un suivi de l'empreinte carbone de l'État sénégalais et participe à des projets d'atténuation. L'intégration de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique répond, au Sénégal, à nouveau à deux logiques. Elle résulte d'une part des engagements pris par le Sénégal dans le cadre des négociations climatiques internationales. Elle traduit, ensuite, des dynamiques domestiques de prise en compte de l'adaptation dans les documents de planification agricole. Premièrement, l'adaptation est inscrite à l'agenda sénégalais à partir de 2006, à travers la publication d'un Plan d'Action National pour l'Adaptation au Changement Climatique (PANA). Le Sénégal crée un Comité National d'Adaptation aux Changements Climatiques (COMNACC) au lendemain de la COP 17 de Durban. Là encore, la traduction des engagements nationaux au sein des négociations

[13] Gouvernement Français. (2022, février 1). Conclusion du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique (p. 2) (dossier de presse). Disponible à l'adresse : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/2022.02.01_Varenne_agricole_en_pdf_accessible.pdf (consulté le 16/01/2025).

climatiques constitue un premier vecteur d'intégration de l'adaptation. À la suite de la COP 21, le Sénégal adopte lui aussi une CPDN en 2015, comprenant des objectifs d'adaptation, y compris pour le secteur agricole. Il publie en 2016 un Plan National d'Adaptation (PNA) dédié au secteur de la pêche. Toutefois, le plan sectoriel destiné au secteur domaine agricole tarde à paraître. En 2020, un document intermédiaire d'état des lieux pour un plan national d'adaptation est élaboré par le ministère de l'Environnement, avec l'appui de coopérations multilatérales[14]. Ce document est considéré par les acteurs nationaux comme un document de référence en matière d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, dans l'attente d'un plan officiel d'adaptation dédié au secteur agricole. Deuxièmement, l'intégration est également le fruit de dynamiques propres au contexte politique sénégalais. Les bailleurs commencent à intégrer l'adaptation dans leurs objectifs et les projets de développement visant à adapter l'agriculture au changement climatique se multiplient (Boutroue *et al.*, 2022b). Progressivement, l'adaptation de l'agriculture au changement climatique s'intègre par conséquent formellement dans les plans agricoles sénégalais. L'adaptation figure par exemple parmi les objectifs du Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise (PRACAS), qui constitue le volet agricole du Plan Sénégal Émergent (PSE) (Climate Analytics, 2018). Les agences et administrations sénégalaises du secteur agricole se font le relai de l'objectif d'adaptation (Boutroue *et al.*, 2022b), à l'image du ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural (MAER), du Fonds National de Développement Agro-Sylvo-Pastoral (FNDASP) ou encore de l'Institut Sénégalais de Recherche Agronomique (ISRA). L'ajout de cet objectif d'adaptation au changement climatique pose question : renouvelle-t-il profondément les registres de l'action publique en matière agricole, ou bien s'agit-il plutôt d'un « recyclage » (Lascoumes & Le Galès, 2004), d'une relabellisation, voire même d'un « mot-clé » (*buzzword*) (Viard-Crétat & Buffet, 2017) venant légitimer les politiques agricoles, sans pour autant réellement les modifier ?

La fabrication des politiques d'adaptation est ainsi marquée, dans les deux contextes nationaux, par une double logique décrite par Amy Dahan (2016) par le biais de la notion de

[14] FAO. (2020). État des lieux pour le processus d'élaboration du Plan national d'adaptation pour le secteur de l'agriculture au Sénégal. Rapport de la FAO. Rome.

« climatisation » : d'une part, les politiques d'adaptation résultent de la traduction nationale des engagements pris par les États lors des négociations climatiques (à travers les volets agricoles des PNA) ; et d'autre part, elles résultent de l'intégration d'objectifs climatiques au sein des politiques agricoles.

Pour conclure cette sous-partie B., la mise à l'agenda de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique apparait ainsi clairement, en France comme au Sénégal, à travers les plans nationaux d'adaptation et les politiques agricoles. Les acteurs territoriaux s'emparent, eux aussi, des objectifs d'adaptation de l'agriculture au changement climatique (Boutroue *et al.*, 2022; Hrabanski *et al.*, 2025; Mazeaud *et al.*, 2022). L'adaptation agricole fait ainsi l'objet d'une intégration verticale et d'un gouvernement multiniveau. Cependant, ces nombreux plans ne suffisent pas à appréhender les modalités de mise en œuvre des politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique au concret. Pour cela, il est nécessaire de s'intéresser aux instruments choisis pour outiller les politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique.

C - Saisir les politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique au concret, l'approche par les instruments

Dans cette sous-partie C., nous analysons la mise en œuvre des politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, au prisme de leur instrumentation.

Des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique sont promus à travers le monde en faveur de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Ces instruments ont été étudiés dans la littérature et recensés dans le cadre de typologies (Smit & Skinner, 2002 ; Ulibarri *et al.*, 2022). Ces travaux suggèrent une relative uniformité dans les manières de traiter l'adaptation de l'agriculture au changement climatique d'un pays à l'autre. Toutefois, ces travaux ne renseignent pas sur la mise en œuvre au concret de ces instruments et sur les variations qui peuvent survenir à ce moment du processus politique (C. O. Jones, 1977). Les enjeux liés à la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique ont fait l'objet de travaux en sciences sociales, mais les connaissances restent encore à approfondir sur ce sujet (Pacheco-Vega, 2020), notamment dans les pays du Sud (Milhorance,

Howland, *et al.*, 2022). Les travaux qui ont étudié la mise en œuvre de ces instruments ont montré qu'ils ne sont pas mis en œuvre sur un terrain vierge, mais rencontrent des logiques institutionnelles, issues des contextes nationaux et locaux (Boutroue *et al.*, 2022b ; Hrabanski & Montouroy, 2022 ; Milhorance *et al.*, 2022 ; Montouroy *et al.*, 2022). Dans le cas de l'intégration des objectifs climatiques dans le gouvernement de la filière banane en Guadeloupe, Yves Montouroy et ses coauteurs (2022), mettent par exemple en avant la capacité du secteur à réorienter les objectifs climatiques des MAEC au service des acteurs dominants de la filière de production de bananes. Ce constat est cohérent avec celui de Johann Dupuis (2015), qui observe que les acteurs influents parviennent à bénéficier des instruments, au détriment des acteurs les plus vulnérables. De même, Carolina Milhorance (2022) et ses coauteurs constatent que les acteurs promeuvent leurs propres cadrages de l'adaptation dans la mise en œuvre des instruments, en fonction de leurs propres intérêts. Ces travaux permettent de constater que, malgré la promotion à travers le monde d'instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique relativement uniformes, des variations peuvent effectivement survenir lors de la mise en œuvre. Les acteurs non étatiques, privés, du secteur agricole ou issus d'autres secteurs semblent en effet capables, dans certains contextes, de faire valoir leurs intérêts dans la mise en œuvre des instruments d'action publique. En d'autres termes, les effets propres des instruments font face à une agentivité (Giddens, 1984) des acteurs nationaux et territoriaux, sectoriels et transsectoriels, publics et privés, qui s'efforcent de les rediriger selon leurs intérêts et cadres de pensée.

La question de recherche de notre thèse dérive de cette tension. Nous cherchons à comprendre qui gouverne la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Cette question revient à se demander comment l'adaptation de l'agriculture au changement climatique prend sens et comment se prennent les décisions sur les effets redistributifs des instruments : ces décisions sont-elles latentes et incorporées dans les instruments diffusés, ou bien sont-elles influencées par les acteurs qui les mettent en œuvre ?

Dans la partie suivante, nous dressons une revue de la littérature pertinente pour conceptualiser cette question. Nous revenons, pour ce faire, sur les apports et limites des travaux

qui se sont efforcés d'analyser la mise en œuvre des politiques et instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique.

II - État de l'art sur la mise en œuvre des politiques et instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique

Dans cette partie II, nous proposons une revue de la littérature sur les politiques et instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Nous commencerons par nous interroger sur les apports et limites de la littérature sur l'intégration sectorielle de l'adaptation au changement climatique. Nous soulignerons en particulier sa tendance à se cantonner à l'analyse formelle de l'intégration, négligeant ainsi les enjeux de mise en œuvre (A). Dans une deuxième sous-partie, nous présenterons les apports et les limites des travaux sur l'intégration qui se sont concentrés sur le secteur agricole. Nous notons que ces travaux, bien que porteurs d'apports significatifs pour notre recherche, ont tendance à ne pas suffisamment replacer leurs analyses dans les spécificités et l'historicité des secteurs agricoles (B). Dans une troisième sous-partie, nous discuterons la littérature sur les instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Nous montrerons qu'une partie de ces travaux sont empreints d'une orientation fonctionnaliste, qui nous conduit à leur préférer l'approche par les instruments comme institutions sociologiques (C).

A - Une approche focalisée sur les aspects formels de l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans les politiques agricoles, au détriment de l'analyse de leur mise en œuvre

La mise en œuvre de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique a fait l'objet d'une littérature importante sous l'angle de l'intégration des politiques climatiques (*climate policy integration*) (Candel & Biesbroek, 2016), mais qui comporte certaines limites dans ses objets et méthodologies, qui sont significatives pour notre thèse.

La littérature sur l'intégration de l'adaptation climatique dans les secteurs de politique publique est à l'origine de nombreux apports pour comprendre les enjeux de la mise en œuvre

des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique (Biesbroek, Berrang-Ford, *et al.*, 2018 ; Candel & Biesbroek, 2016 ; Tosun & Lang, 2017 ; Trein *et al.*, 2021). Elle comporte toutefois des limites significatives liées à l'emploi de méthodologies privilégiant l'analyse de contenu pour déterminer les registres de justification officiels des instruments ; et ne prêtant qu'une attention marginale à la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Comme nous allons le voir, elle est par ailleurs souvent marquée par une orientation normative qui, sans empêcher la formulation de constats pertinents, limite sa portée analytique.

Tout d'abord, la littérature sur l'intégration a permis de formuler un certain nombre de contributions à l'étude de la mise en œuvre des politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Elle a notamment insisté sur les enjeux de l'intégration multiniveau et (trans) sectorielle de l'adaptation au changement climatique. Les travaux de cette littérature ont révélé que les intérêts des acteurs pouvaient diverger entre les différents niveaux d'action publique concernés par les politiques d'adaptation. Ces tensions ne se limitent pas à des problèmes techniques de coordination, mais traduisent des luttes politiques entre les différents niveaux d'action publique ou « *policy interplay* » (Urwin & Jordan, 2008). Comme le souligne Claudio Radaelli (2003), les acteurs à différents niveaux disposent d'une marge de manœuvre pour interpréter leur domaine de compétence. Ainsi, la fragmentation verticale des politiques n'est pas une donnée prédéterminée, mais le résultat de processus d'interprétation et de conflit politique.

Toutefois, une limite importante de cette littérature est qu'elle tend à focaliser son attention sur les dimensions formelles de l'intégration sectorielle et multiniveau de l'adaptation au changement climatique. Elle s'est en effet particulièrement concentrée sur les dimensions procédurales de l'intégration des politiques d'adaptation, comme la cohérence des objectifs. Cette approche de l'intégration limite toutefois notre compréhension des effets des instruments substantiels d'adaptation (Tosun & Lang, 2017). Une partie importante de ces travaux s'appuie principalement sur des méthodologies d'analyse quantitative de contenu et des comparaisons avec un grand nombre de pays. Elle vise à évaluer l'intégration des objectifs d'adaptation dans les documents de politique sectorielle à différentes échelles d'action publique (Schmidt, 2020).

De telles méthodologies s'appuient sur l'hypothèse que ce qui figure dans les plans correspond à la réalité des produits du processus politique. Or, de multiples travaux en science politique se sont attachés à mettre en évidence les écarts entre ce qui est prévu et ce qui se réalise. Les travaux de Jeffrey Pressman et Aaron Wildavsky (1973) sont souvent cités comme fondateurs de cette réflexion, et de nombreux courants ont réaffirmé le constat des dérives entre la formulation et la mise en œuvre des politiques et des instruments d'action publique. Dans le domaine de l'intégration, Brenda Namugumya (2021) qualifie de « *paper realities* » l'intégration formelle des plans de nutrition en Ouganda, pour souligner que ces plans ne reflètent pas la réalité mise en œuvre. Pour cette raison, certains travaux estiment que le succès de l'intégration formelle ne suffit pas à conclure au succès de l'intégration de manière générale (Biesbroek *et al.*, 2018 ; Biesbroek & Candel, 2020). Ces constats plaident pour une analyse de la mise en œuvre effective des politiques d'adaptation intégrées (Candel & Biesbroek, 2016).

Cette limite se traduit, de plus, par un manque de connaissance sur la capacité des différents acteurs à effectivement influencer les décisions prises en matière d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Des travaux sur l'intégration ont souligné que cette dernière se traduit par un accroissement du nombre d'acteurs, pouvant conduire à compliquer la prise de décision (Tosun & Lang, 2017). Les auteurs estiment que l'élargissement de la participation peut soit donner lieu à une meilleure prise en compte des voix des acteurs minoritaires dans la décision politique, soit à des conflits. Or, d'autres travaux en science politique ont montré que l'élargissement des publics invités à participer ne doit pas être assimilé à leur participation effective, leur permettant de faire entendre leur accord ou leur opposition : l'action publique, même participative, peut se révéler « sélective » (Le Naour & Massardier, 2013). De même que Daniel Gaxie (1978) identifie un « cens caché » à la participation électorale, Gwenola Le Naour et Gilles Massardier (2013) soulignent que certaines tendances peuvent conduire à sélectionner informellement les acteurs légitimes. Ils montrent, par exemple, que la manière dont les débats sont proposés ou la maîtrise de l'expertise par les participants peut conduire à exclure certains acteurs pourtant formellement invités à participer. Ces constats plaident, à leur tour, pour une analyse qualitative de la mise en œuvre des politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Cette approche permettrait de déterminer si le processus d'intégration sectorielle de l'adaptation élargit réellement la

participation des acteurs à la prise de décision politique. Elle vise, ce faisant, à dépasser certaines limites liées au caractère prescriptif et normatif d'une partie de la littérature sur l'intégration des politiques publiques, souvent problématisée autour du succès ou de l'échec de l'intégration.

Malgré cette tendance majoritaire à saisir l'intégration au prisme de ses dimensions formelles, certains travaux sur l'intégration de l'adaptation au changement climatique se sont efforcés de prendre en compte la mise en œuvre des politiques (Biesbroek & Candel, 2020 ; Candel & Biesbroek, 2016 ; Milhorance *et al.*, 2022), la concurrence entre différents cadrages de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique (Milhorance et al., 2021) et le rôle des réseaux d'acteurs dans l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans le secteur agricole (Milhorance *et al.*, 2021). Même si la mise en œuvre n'est qu'un élément d'analyse parmi d'autres, ces auteurs ont formulé une série de constats représentant autant d'apports à l'analyse de l'intégration sectorielle de l'adaptation au changement climatique. Ils observent tout d'abord que la mise en œuvre dépend des capacités administratives des pays, et soutiennent qu'il est plus difficile pour les pays les moins riches de mettre en œuvre des politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. D'autre part, ils constatent que la mise en œuvre des politiques d'adaptation est affectée par des luttes bureaucratiques, des conflits de territoires (« *turf wars* »), qui poussent certains acteurs à adopter un comportement non coopératif pour protéger leurs compétences. Ils soulignent également que les politiques d'adaptation sont soumises à des sentiers de dépendance (Parsons *et al.*, 2019). Ces sentiers de dépendance créent une continuité dans les politiques, malgré les volontés de changement affichées. Ils constatent aussi que la mise en œuvre varie en fonction des croyances et intérêts personnels d'individus, ou encore de leurs capacités. D'autres travaux ont montré que la mise en œuvre constituait une étape clé de l'intégration, dans laquelle les tensions entre des objectifs contradictoires (par exemple de productivisme agricole et de baisse des émissions de gaz à effet de serre) se matérialisent (Hogl *et al.*, 2016). Ces travaux apportent ainsi des contributions pour penser notre questionnement sur le gouvernement et la mise en œuvre des politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Toutefois, la mise en œuvre des politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique en tant que telle est rarement le point focal de la littérature sur l'intégration. Elle constitue plutôt un point parmi d'autres de

leur cadre conceptuel pour aborder l'intégration. Pour notre part, nous estimons que cette approche nécessite d'être complétée par l'analyse des effets propres des instruments et des jeux d'acteurs qui se produisent lors de leur mise en œuvre. Au-delà de l'analyse de la mise en œuvre des politiques d'adaptation, nous proposons d'apporter une contribution à la littérature centrée sur l'analyse de la mise en œuvre des *instruments* d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Nous considérons ici les instruments d'action publique d'adaptation de l'agriculture au changement climatique comme des « traceurs de changement » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 28), au-delà du volontarisme politique et des rhétoriques des acteurs (Lascoumes & Simard, 2011), et des « ponts entre la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques » (Lavigne Delville & Schlimmer, 2020).

Pour conclure cette sous-partie A, la littérature sur l'intégration des politiques climatiques a formulé un certain nombre de constats pertinents pour notre étude. Toutefois, ses objets d'intérêt (la formulation des politiques publiques) et ses méthodes (analyse de contenu et comparaison d'un grand nombre de cas) l'empêchent de pleinement rendre compte de la mise en œuvre des politiques et instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Une deuxième limite de la littérature sur l'intégration est qu'elle tend à ne pas tenir suffisamment compte des spécificités et de l'historicité des secteurs agricoles, comme nous allons le montrer à présent.

B - Une littérature sur l'intégration des politiques d'adaptation agricole qui ne tient pas compte des spécificités et de l'historicité des secteurs agricoles dans les Nords et les Suds

Une deuxième limite importante de la littérature sur l'intégration concerne la manière dont elle traite les questions agricoles. Tout d'abord, les études manquent sur l'intégration de l'adaptation dans le secteur agricole. Ensuite, lorsque les questions agricoles sont traitées, elles ne tiennent pas suffisamment compte de l'exceptionnalité des secteurs agricoles (Skogstad, 1998) ni de leur historicité (Alons, 2017).

Malgré la forte vulnérabilité du secteur agricole au changement climatique, il n'existe que peu de travaux dédiés à l'intégration de l'adaptation dans le domaine agricole (Milhorance *et al.*, 2022 ; Schmidt, 2020). Les recherches sur l'intégration des politiques climatiques se sont

concentrées sur d'autres secteurs, comme ceux de l'énergie (Boasson & Wettestad, 2016 ; Bocquillon & Maltby, 2021 ; Dupont, 2015 ; Szulecki *et al.*, 2016), le tourisme (Becken *et al.*, 2020) ou la gestion de l'eau (Brouwer *et al.*, 2013; Schmidt, 2020).

Il existe néanmoins quelques travaux portant sur l'intégration de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique (Alons, 2017 ; Dupuis, 2015 ; Hogl *et al.*, 2016 ; Locatelli *et al.*, 2015 ; Schmidt, 2020). Ces travaux adoptent, eux aussi, une approche formelle de l'intégration, sur la base de méthodologies d'analyse de contenu. Toutefois, l'analyse de l'intégration rencontre une limite supplémentaire dans le domaine agricole. En effet, elle tient rarement compte des spécificités des questions agricoles et de l'historicité des secteurs agricoles. Pourtant, dans de nombreux pays, le secteur agricole occupe une place particulière. À la fin des années 1990, Grace Skogstad (1998) défend la thèse que l'agriculture est traitée différemment des autres secteurs et que son gouvernement revêt un caractère exceptionnel dans l'Union européenne. La notion d'exceptionnalisme agricole appuie l'idée que le secteur agricole et la production alimentaire constituent des activités stratégiques pour un pays, ce qui justifie que les États les soutiennent. Des travaux plus récents (Alons, 2017) diagnostiquent une transition de la Politique Agricole Commune (PAC) vers un post-exceptionnalisme. La notion de post-exceptionnalisme souligne que les arrangements exceptionnalistes du secteur agricole sont remis en cause par la diffusion des idées néolibérales (Daugbjerg & Feindt, 2017), mais aussi par une demande de verdir la politique agricole commune (Alons, 2017 ; Deverre & De Sainte-Marie, 2008). Cette transition vers des arrangements institutionnels post-exceptionnalistes ne remet cependant pas totalement en cause le caractère spécifique du secteur agricole. La persistance de la politique agricole commune et son importance dans les politiques européennes témoignent des spécificités persistantes des questions agricoles dans le domaine communautaire. Dans le contexte français, certains travaux récents montrent que les politiques agricoles demeurent imprégnées des logiques de soutien à l'agriculture à différents niveaux d'action publique (Joltreau, 2023 ; Montouroy *et al.*, 2022). Le débat sur l'exceptionnalisme des secteurs agricoles s'est majoritairement intéressé à des cas issus des pays développés. On peut toutefois souligner que la sécurité alimentaire constitue une priorité politique pour l'État du Sénégal (Bottazzi *et al.*, 2023 ; Garambois *et al.*, 2018), ce qui souligne la spécificité de la politique agricole par rapport aux autres politiques sénégalaises. Ces travaux sur

l'exceptionnalisme soulignent la spécificité des questions agricoles, qui n'est que rarement discutée dans les travaux sur l'intégration.

En outre, les recherches sur l'adaptation de l'agriculture au changement climatique ont tendance à négliger l'historicité des politiques agricoles. Là encore, elles privilégient des méthodes de comparaison quantitatives, avec un grand nombre de pays (Locatelli *et al.*, 2015 ; Schmidt, 2020), ce qui limite leur capacité à replacer les questions d'intégration dans l'historicité des politiques agricoles. À l'exception de quelques-uns[15] (Boutroue et al., 2022; Hrabanski & Montouroy, 2022; Montouroy et al., 2022), les travaux sur l'intégration de l'adaptation au sein des politiques agricoles n'ont pas suffisamment décrit et analysé la manière dont ces politiques se confrontent à l'historicité des secteurs agricoles.

Enfin, les contributions académiques sur l'intégration restent majoritairement ancrées dans les pays du Nord, et des recherches supplémentaires demeurent nécessaires en ce qui concerne les pays du Sud (Milhorance, Howland, *et al.*, 2022 ; Pacheco-Vega, 2020).

Pour conclure, cette sous-partie B souligne les apports, mais aussi les limites des travaux sur l'intégration de l'adaptation dans les secteurs agricoles, et en particulier leur tendance à négliger les spécificités et l'historicité de ces derniers. Dans une prochaine sous-partie, nous reviendrons sur les apports et limites des recherches sur la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique.

C - Une littérature fonctionnaliste sur les instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique

La littérature sur les instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique constitue une troisième littérature pertinente pour aborder la mise en œuvre des politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique.

[15] Biabiany, O., Massardier, G., Montouroy, Y., & Hrabanski, M. (2019). *The wicked problem of climate policy integration in Guadeloupe: Between invisibility and grabbing*. International Public Policy Association. https://agritrop.cirad.fr/595275/

En mettant l'accent sur l'instrumentation des politiques (Halpern *et al.*, 2014), la littérature sur les instruments d'action publique s'efforce de minimiser les biais liés à l'analyse formelle de l'intégration. Dans plusieurs articles de bilan sur la littérature, certains soulignent l'importance de tenir compte des instruments et de leurs cadrages pour analyser l'intégration des politiques climatiques (Candel & Biesbroek, 2016 ; Tosun & Lang, 2017). À cet effet, un certain nombre de contributions académiques se sont efforcées de recenser les instruments d'instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, de les cartographier et de les analyser (Belmin *et al.*, 2023 ; Berrang-Ford *et al.*, 2019 ; Smit & Skinner, 2002 ; Ulibarri *et al.*, 2022). Ces recherches ont eu des apports importants pour mieux comprendre les différents types d'instruments promus et mis en œuvre pour adapter l'agriculture au changement climatique. Cette littérature s'inscrit dans la veine des travaux sur les instruments d'action publique, qui se sont concentrés sur le classement des instruments en typologies (Bemelmans-Videc *et al.*, 2011 ; Hood, 1983). Toutefois, comme le notent Pierre Lascoumes et Louis Simard (2011), ce courant de la littérature sur les instruments est empreint du fonctionnalisme qui caractérise son contexte d'émergence. En effet, cette littérature s'inscrit dans l'analyse des politiques publiques, définie par Renaud Payre et Gilles Pollet (2005), à la suite de Wayne Parsons (1996), comme une « science de l'action et pour l'action » (Payre & Pollet, 2005, p. 134). Cet ancrage épistémologique se traduit par une faible contextualisation historique et sociologique des instruments. Ces derniers sont classés selon leurs caractéristiques, sans rendre compte de leur appropriation. Ils sont, de plus, considérés comme des maillons techniques et neutres de la chaine de l'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2004).

Des travaux se sont efforcés d'approfondir l'analyse des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, en s'intéressant à la fois à leur cadrage, au modèle agricole qu'ils soutiennent et à leur inscription dans le champ politique national et sectoriel. Raphaël Belmin et ses coauteurs (2023) classent les instruments en fonction de leur cadrage en termes d'agriculture intelligente face au climat ou d'agroécologie. Carolina Milhorance et ses coauteurs (2020) distinguent des instruments en faveur de l'agriculture familiale d'instruments promouvant l'agro-industrie dans le contexte brésilien. Yves Montouroy et ses coauteurs (2022) ont analysé la manière dont des instruments sont redéfinis par des acteurs du secteur agricole

au plan local. Alexandra Lesnikowski et ses coauteurs (2021) se sont, quant à eux, efforcés de relier les instruments d'adaptation au changement climatique à des styles politiques et des traditions administratives, sans pour autant s'intéresser spécifiquement au secteur agricole.

Des approches constructivistes se distinguent de cette conception fonctionnaliste des instruments d'action publique, et proposent d'aborder les instruments comme des institutions sociologiques, des « dispositifs à la fois techniques et sociaux qui organisent des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont ils sont porteurs » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 13). Dans le cadre des pays en développement et « sous régime d'aide » (Lavigne Delville, 2016), certains travaux conceptualisent les projets de développement comme des « construits sociotechniques » (Lavigne Delville, 2011) ou des « instruments » (Lavigne Delville & Schlimmer, 2020), tout en soulignant que les travaux sur les instruments d'action publique dans les pays du Sud restent rares, dans une perspective de sociologie de l'action publique (Lavigne Delville & Schlimmer, 2020). Les travaux qui s'inscrivent dans cette perspective témoignent des apports de l'approche par les instruments à la compréhension des transformations du rapport entre les gouvernants et les gouvernés. Cette perspective prend sa source dans la pensée foucaldienne de la gouvernementalité (Foucault, 1994), qui interroge les modes de légitimation de l'exercice de l'autorité politique. Ces apports rejoignent une perspective en termes de *policy styles,* selon laquelle les instruments permettent de rendre compte des modes et des pratiques d'exercice du pouvoir et des interventions des États (Lascoumes & Simard, 2011). Les approches sociologiques et constructivistes des instruments sont également utiles pour rendre compte des phénomènes d'appropriation d'instruments en circulation dans une perspective internationale (Halpern *et al.*, 2014).

Bien que des efforts soient déployés pour sociologiser, historiciser et analyser les dimensions politiques des instruments, ces approches restent marginales et peu systématiques dans la littérature sur les instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Ces travaux abordent chacun une dimension de l'analyse sociologique des instruments, mais sans pour autant proposer une réflexion intégrant toutes ces dimensions. Les réseaux d'acteurs qui mettent en œuvre les instruments (Milhorance, Bursztyn, *et al.*, 2020; Montouroy *et al.*,

2022), les contextes politiques et historiques dans lesquels ils se déploient (Milhorance, Sabourin, *et al.*, 2020), les liens entre leurs types et les traditions administratives des pays (Lesnikowski *et al.*, 2021) et l'inscription de ces instruments dans des dynamiques sectorielles (Hrabanski & Montouroy, 2022 ; Montouroy *et al.*, 2022) constituent ainsi de multiples facettes de la mise en œuvre des instruments. L'apport de notre thèse est de formuler une proposition pour intégrer ces dimensions dans un cadre théorique qui tienne ensemble les effets propres des instruments, les luttes d'intérêts qu'ils cristallisent et leur inscription dans les dynamiques historiques et politiques de recomposition des États.

III - Contributions à la littérature (*general research gap*)

Dans cette partie, nous présentons nos contributions à la littérature sur la mise en œuvre des instruments d'adaptation au changement climatique.

Les instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique ont fait l'objet de travaux en science politique, que nous avons présentés dans l'état de l'art. Toutefois, malgré la reconnaissance de l'existence d'un « déficit de mise en œuvre » (Milhorance, Howland, *et al.*, 2022) des politiques d'adaptation et de la vulnérabilité particulière de l'agriculture au changement climatique, peu de travaux se sont intéressés à la mise en œuvre multiniveau des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Comme nous l'avons indiqué dans l'état de l'art, seuls quelques recherches abordent la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique en tenant compte des jeux d'acteurs et des dynamiques historiques, politiques et sociales dans lesquelles ces instruments s'insèrent (Biabiany *et al.*, 2019 ; Boutroue *et al.*, 2022b ; Compagnon, 2022 ; Hrabanski & Montouroy, 2022 ; Milhorance, Sabourin, *et al.*, 2020).

Cette thèse se propose tout d'abord d'apporter une contribution à l'analyse de l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans les secteurs. Le choix privilégié par une partie de la littérature d'une méthodologie basée sur l'analyse de contenu pour appréhender l'intégration politique conduit à des analyses majoritairement formelles de l'intégration des politiques d'adaptation dans les secteurs. Pour combler cette limite, notre thèse

se propose d'éclairer les dynamiques conflictuelles d'appropriation des instruments par les acteurs au concret. Elle se donne ainsi pour objectif de dépasser une approche formelle des politiques d'adaptation agricole, à travers l'analyse des instruments.

Ensuite, cette thèse vise à dépasser certaines limites de la littérature sur la mise en œuvre des politiques d'adaptation dans le secteur agricole. Cette littérature consacrée à l'intégration de l'adaptation dans le domaine de l'agriculture, reste d'une part, peu foisonnante. D'autre part, le choix de méthodologies comparatives avec de nombreux cas (*large-n comparisons*) se traduit par une prise en compte insuffisante de la spécificité et de l'historicité du secteur agricole dans ces travaux. Dans cette optique, notre thèse se propose d'apporter une compréhension empirique et théorique aux enjeux de mise en œuvre de l'adaptation au changement climatique dans les secteurs agricoles. Elle vise à apporter une contextualisation des instruments dans des dynamiques sectorielles marquées par les spécificités des questions agricoles et leur historicité. En outre, le choix d'étudier les instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique en France et au Sénégal permet d'aborder les enjeux de mise en œuvre dans un pays développé ainsi que dans un pays sous régime d'aide, du Sud global encore peu étudié (Milhorance, Camara, *et al.*, 2022 ; Milhorance *et al.*, 2024).

Enfin, cette thèse se propose de contribuer à la littérature sur les instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, pour l'instant trop focalisée sur des approches fonctionnalistes des instruments. Notre thèse vise à dépasser cette limite, en mobilisant l'approche par les instruments comme institutions sociologiques (Lascoumes & Le Galès, 2004). Pour ce faire, nous prenons au sérieux les types d'instruments et leurs effets propres, tout en les confrontant à la capacité des acteurs à s'approprier les instruments, comme nous le détaillerons dans notre chapitre 2 de cadrage théorique.

Ces trois axes constituent ainsi les contributions de notre thèse à la littérature. Dans la prochaine partie, nous allons présenter les objectifs principaux de notre thèse.

IV - Objectifs principaux de la thèse

Nous allons désormais présenter les objectifs principaux de notre thèse. Pour dépasser les lacunes identifiées dans la littérature, notre thèse se donne des objectifs d'ordre théorique et des objectifs d'ordre méthodologique.

Sur le plan théorique, notre thèse s'appuie sur deux emprunts majeurs à la sociologie des instruments, dans une perspective de sociologie de l'action publique. D'une part, elle s'appuie sur l'idée que les instruments sont des institutions sociologiques, porteuses de cadrages, de valeurs et de représentations du rapport gouvernants-gouvernés, et qu'à ce titre, ils contribuent à structurer l'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2004). D'autre part, elle emprunte des propositions théoriques formalisées par Pierre-Yves Baudot (2014), qui propose une approche des instruments comme des réseaux d'acteurs structurés sur le temps long. Selon cette deuxième approche, les réseaux jouent un rôle majeur dans la continuation ou l'arrêt de l'instrument, dans la formulation de son contenu, et dans sa mise en œuvre de manière générale. En mettant en dialogue ces deux pans de la littérature sur la sociologie des instruments d'action publique, notre thèse vise à contribuer de manière originale à la compréhension de la mise en œuvre des instruments. Nous reviendrons plus en détail sur les modalités de cette contribution dans le chapitre 2, dédié au cadre théorique.

Sur le plan méthodologique, cette thèse adopte une méthodologie d'enquête qualitative, basée sur la méthode des entretiens semi-directifs, la consultation de la littérature grise, et sur une comparaison de deux cas très dissemblables, comme nous l'expliciterons dans le chapitre 3, consacré à la méthodologie et au choix de cas de notre thèse. Cette approche méthodologique est placée au service de l'objectif de la thèse : analyser comment les instruments d'adaptation au changement climatique s'insèrent dans des jeux de pouvoir et des secteurs agricoles et non agricoles, caractérisés par leur historicité et spécificité, dans un contexte de recompositions des États. Cette perspective vise ainsi à sociologiser et historiciser l'analyse de la mise en œuvre des instruments, à travers le choix d'une méthodologie d'enquête qualitative à partir de quatre cas d'étude. Ces deux axes théorique et empirique constituent les principaux objectifs de notre thèse.

V - Question et sous-questions de recherche de la thèse

Les différents objectifs de la thèse visent, *in fine*, à renseigner la question de recherche suivante : qui gouverne la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique ? Dans la mise en œuvre, des cadrages concurrents de l'adaptation s'expriment. Ces visions concurrentes de l'adaptation sont portées par des acteurs en compétition. La mise en œuvre des instruments est-elle davantage influencée par le choix des instruments ou par l'agentivité des acteurs nationaux, territoriaux, sectoriels et privés qui contribuent à cette mise en œuvre ?

Ces questions théoriques renvoient aux trois sous-questions suivantes : quels sont les effets propres du type d'instrument sur la mise en œuvre des instruments ? Quelles sont les marges des manœuvres des acteurs sectoriels, transsectoriels et privés pour influencer la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique ? Quelles recompositions de l'action publique agricole l'analyse des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique permet-elle de discerner ?

VI - Limites de la thèse

Notre état de l'art initial, nos questionnements de thèse, notre stratégie comparative et nos contraintes matérielles ont contribué à dessiner les limites de cette thèse. Pour commencer, l'état de l'art initial nous a encouragée à mettre l'accent sur la phase de mise en œuvre au sein du *policy process* (C. O. Jones, 1977), et plus particulièrement sur la mise en œuvre des instruments. Cela consiste à prêter attention au processus complexe de fabrication et de mise en œuvre des politiques et instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, sans céder à une analyse en termes de séquence, dont les phases seraient hermétiquement séparées (Massardier, 2008). Néanmoins, sur la base de notre état de l'art et de notre questionnement de thèse, nous avons identifié un manque de connaissance, qui nous a convaincue de mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Pour cette raison, nous ne nous sommes que marginalement intéressée aux processus politiques de transfert et de circulation des instruments

que nous étudions, si ce n'est pour éclairer l'historicité des instruments. En d'autres termes, nous n'avons pas étudié la formation de ces instruments avant leur arrivée dans les contextes nationaux choisis.

Ensuite, les choix des instruments que nous avons opérés nous ont conduite à ne pas nous intéresser aux instruments agroécologiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Si ces instruments forment une partie non négligeable des instruments d'instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique (Belmin *et al.*, 2023 ; Milhorance, Camara, *et al.*, 2022 ; Milhorance *et al.*, 2024), les choix des instruments opérés ne permettent pas de prendre en compte ce cadrage des instruments d'adaptation au changement climatique dans nos objets d'étude. Plus particulièrement, la raison sous-jacente de leur exclusion est que ces instruments avaient tendance à varier en fonction des contextes nationaux. Or, pour comparer des instruments dans des contextes nationaux très dissemblables, il nous a paru pertinent de sélectionner des instruments relativement similaires (nous développerons cet aspect du choix des cas étudiés dans le chapitre 3). Il résulte de cette logique de sélection des cas que nous n'analysons pas d'instruments agroécologiques dans ce travail de thèse.

Enfin, nous n'analysons pas directement les *policy mix* de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique en France et au Sénégal dans cette thèse, malgré l'intérêt que cette démarche comporte. Le choix de privilégier une approche en profondeur et contextualisée des instruments, et de prendre ainsi au sérieux ces institutions sociologiques, nous a conduite à choisir un nombre restreint de cas. Nous étudions deux types d'instruments (les assurances et les services climatiques) en France et au Sénégal, ce qui représente quatre cas d'étude. Cette orientation épistémologique, ainsi que les contraintes matérielles liées à la réalisation du doctorat, nous ont conduite à ne pas aborder cette question directement.

Conclusion du chapitre

Pour conclure ce chapitre, nous avons retracé le contexte de notre thèse, à travers la mise à l'agenda multiniveau de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique, aussi bien aux échelles internationale que nationale en France et au Sénégal, ainsi que son instrumentation. Nous avons ensuite proposé un bilan de la littérature consacré à la mise en œuvre des politiques

d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, en soulignant ses limites. Nous avons particulièrement mis en avant la dimension majoritairement formelle des travaux sur l'intégration de l'adaptation ; le manque de contextualisation de leurs objets d'étude dans l'historicité et les spécificités des secteurs agricoles ; ainsi que les écueils d'une approche fonctionnaliste des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Nous avons ensuite formalisé nos contributions à la littérature, sur la base de ce bilan, puis nous avons exposé les principaux objectifs de notre thèse sur les plans théorique et empirique. Enfin, nous avons présenté notre question et nos sous-questions de recherche et les limites de notre thèse. Dans le chapitre suivant, nous allons à présent détailler les éléments du cadre théorique que nous avons choisi d'adopter pour répondre à notre question de recherche.

Chapitre 2. Cadrage théorique et analytique

Introduction

Ce chapitre vise à exposer notre cadrage théorique et analytique. Nous commencerons par présenter notre cadre théorique (I), puis nous présenterons notre cadre analytique (II).

I - Cadre théorique : les instruments au prisme de la sociologie de l'action publique

Dans cette première partie, nous présentons notre cadre théorique. Nous commençons par expliciter notre usage du terme de « gouvernement » pour qualifier la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique (A). Ensuite, nous exposons notre démarche visant à replacer la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique dans l'historicité et les recompositions des États et des secteurs étudiés en France et au Sénégal (B). Enfin, nous présentons les apports et modalités de notre approche des instruments au prisme de leurs effets propres et de leurs réseaux (C).

A - Un gouvernement de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique

La littérature en sociologie de l'action publique utilise les termes de « gouvernance » et de « gouvernement » pour décrire des relations entre les États et les autres acteurs de l'action publique. Les approches en termes de « gouvernance » ont des apports propres, que nous allons

présenter. Toutefois, nous préférons employer le terme de « gouvernement » dans cette thèse, pour des raisons que nous allons à présent expliciter.

La gouvernance a particulièrement émergé dans la littérature anglo-saxonne en science politique (voir par exemple : Hooghe, 2001 ; Kooiman, 1994 ; Minogue *et al.*, 1999). Le terme de gouvernance est très utilisé depuis les années 1990, dans le sillage des travaux sur les politiques de la ville (Le Galès, 1995), ainsi que les politiques territoriales et environnementales (Theys, 2002). Le succès de cette notion est principalement dû à ses apports pour comprendre les recompositions de l'action publique. Ces dernières sont liées premièrement à une action publique devenue multiniveau dans de nombreux domaines (Hooghe, 2001). L'échelle internationale d'action publique est devenue plus importante en raison des processus d'intégration régionale des États. Cela se traduit en France par le processus d'européanisation, depuis la création de Communauté Économique Européenne en 1957, mais également au Sénégal, avec l'intégration du pays dans des unions régionales, telles que l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), à partir de sa création en 1994. En outre, la décentralisation et la territorialisation des politiques publiques contribuent à la pluralisation des échelles politiques. Deuxièmement, l'action publique se recompose autour d'une transversalisation. Des enjeux comme le changement climatique requièrent en effet la coordination et l'implication de plusieurs secteurs. Dans ce cas, la notion de gouvernance est utilisée pour mieux comprendre les interactions entre les États, le marché et les groupes d'intérêts. Ainsi, l'utilisation de la notion de « gouvernance » permet de mettre l'accent sur les recompositions de l'action publique qui s'élargit à de nouveaux acteurs (publics ou privés), à différentes échelles (internationale, nationale ou locale) et dans différents secteurs.

Ce terme de « gouvernance » a aussi été promu de façon normative comme un synonyme de « bon gouvernement » (Eboko et al., 2015; Olivier de Sardan, 2004), notamment par les organisations internationales, comme la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international (Eboko, 2019; Le Galès, 2019). Certains auteurs, tenants de la théorie du choix rationnel, conçoivent la gouvernance comme une quête d'efficacité, dans laquelle la décision politique doit se faire de manière dépolitisée et au service d'un optimum économique (Le Galès, 2019). Dans cette perspective, la gouvernance est plutôt pensée comme une activité de gestion

(*management*) que de gouvernement (Williamson, 1996). La gouvernance se borne alors à réduire les défaillances du marché (Le Galès, 2019). En tant que telle, la notion de gouvernance peut revêtir un sens néomanagérial et elle s'accompagne alors de procédures et de dispositifs collaboratifs. Elle encourage la participation formelle d'une variété de publics (Diarra & Plane, 2012), notamment dans le cadre de la définition et de la prise en charge des problèmes environnementaux et des modes de décisions alternatifs aux procédures bureaucratiques standards. Cette approche de la notion de gouvernance promeut un mode de résolution des problèmes décentralisé et pragmatique. Elle encourage l'utilisation de modes de gouvernance fondés sur la contractualisation plutôt que sur la réglementation (Diarra & Plane, 2012), et sur une conception plus horizontale de l'autorité que verticale (Le Galès, 2019).

Dans le domaine de l'adaptation au changement climatique, la notion de gouvernance peut paraître particulièrement utile pour souligner la complexité de ce problème, considéré par certains auteurs comme un « *super wicked problem* »[16] (Lazarus, 2008). Ce terme souligne la complexité des problèmes globalisés, qui dépassent les frontières territoriales et sectorielles, dont la résolution ne peut s'envisager que sur un temps très long, et qui sont l'objet de fortes incertitudes scientifiques et techniques. À cet égard, la notion de gouvernance souligne la dimension multiniveau de l'action publique en matière climatique (Bache & Flinders, 2004 ; Benz & Eberlein, 1999 ; Kohler-Koch & Larat, 2001). Les travaux de Stefan Aykut sur l'Accord de Paris lors de la COP 21 font état d'une « *gouvernance incantatoire »* (Aykut *et al.*, 2021) du changement climatique. Marie-Claude Smouts (1998) souligne que la gouvernance fournit un cadre pour penser la capacité des acteurs transnationaux et des acteurs infranationaux à peser sur les régulations. Dans cette perspective, la notion de gouvernance présente des apports significatifs pour penser la régulation politique. Les travaux de Stefan Aykut (2021) et Marie-Claude Smouts (1998), même s'ils soulignent les apports de la notion de « gouvernance »,

[16] Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., & Auld, G. (2007). *Playing it forward: Path dependency, progressive incrementalism, and the « Super Wicked » problem of global climate change*. *6*. IOP Conference Series: Earth Environmental Science 6 502002, https://doi.org/10.1088/1755-1307/6/0/502002

rejoignent cependant d'autres travaux adoptant une posture plus critique vis-à-vis de cette dernière.

Certains travaux estiment en effet que cette notion tend à minimiser les rapports de pouvoir qui existent à l'échelle internationale (Chavagneux, 2002), ainsi que les effets de sélection qui se reconfigurent au sein des dispositifs d'action publique participatifs (Le Naour & Massardier, 2013 ; Smouts, 1998). Tout en tenant compte de l'apport des travaux sur la gouvernance, qui insistent sur les recompositions de l'action publique et la pluralisation des acteurs qui y participent, nous préférons le terme de « gouvernement » à celui de « gouvernance ». À travers ce choix, nous mettons l'accent sur l'analyse du pouvoir souverain, et sur la manière dont ce pouvoir s'exerce et se recompose dans son interaction avec une multitude d'acteurs (Hrabanski & Montouroy, 2022). Le terme de gouvernance permet de penser les asymétries de pouvoir, mais il insiste moins sur les capacités des États à contraindre et orienter l'action publique. En cela, ce terme peut tendre à banaliser le rôle des États (Rhodes, 1996). Il souffre, de plus, d'une forme de flou conceptuel (Jessop, 2003). Enfin, le terme de gouvernance porte un cadrage de l'action publique comme coopérative, et tend à minimiser l'importance des dynamiques de compétition entre les acteurs. Le choix du terme de gouvernement vise à éviter d'éluder les dimensions horizontales de l'action publique et de négliger les dynamiques d'hybridation qui la constituent, ainsi que le rôle des réseaux d'acteurs. Il insiste cependant sur les dimensions verticales, hiérarchiques et compétitives de l'action publique, le poids des conventions héritées et la capacité des États à « faire faire » à travers l'exercice de modes de gouvernement.

L'emploi du terme de « gouvernement » vise donc à réaffirmer l'importance d'analyser le rôle des États et leurs modes d'intervention, c'est-à-dire la manière dont ces derniers pensent, construisent, et reproduisent leur action de manière délibérée, pour influencer les autres acteurs. Il vise à affirmer la dimension intentionnelle, hiérarchique et verticale du gouvernement de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique, tout en ne négligeant pas le rôle déterminant d'autres acteurs privés (ONG, secteur privé, syndicats) aux échelles nationale et extranationale (bailleurs internationaux, acteurs régionaux, ONG…). C'est cette orientation épistémologique et théorique qui justifie le titre de la thèse. Notre objectif est ici d'insister sur

les dimensions profondément politiques que revêtent les processus d'adaptation et sur les rôles des États dans ces processus politiques.

Nous préférons donc, dans cette thèse, utiliser le terme de « gouvernement », afin d'insister sur le rôle des États et l'importance des processus hiérarchiques dans l'action publique. Pour compléter cette réflexion, nous tenons compte de l'historicité et des recompositions des États et des secteurs pour appréhender la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique.

B - Une prise en compte de l'historicité et des recompositions des États et des secteurs

Le cadre théorique de notre thèse accorde une importance particulière à l'historicité des secteurs et aux recompositions des États. Loin d'une approche anhistorique des politiques publiques, nous replaçons l'analyse de la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique dans l'historicité des secteurs et des États. Cette démarche permet de mieux comprendre la formation du contenu des instruments. En retour, les instruments constituent des « traceurs de changement » (Lascoumes & Le Galès, 2004), susceptibles d'éclairer les recompositions des États et des secteurs à l'œuvre.

Une partie de la littérature en analyse des politiques publiques repose sur la formulation de modèles théoriques déconnectés de l'historicité des objets étudiés (Payre & Pollet, 2005). Sans faire nôtre l'approche sociohistorique des politiques publiques (Payre & Pollet, 2019), nous estimons important de replacer les instruments dans les tendances historiques qui caractérisent l'action publique dans leurs contextes nationaux et sectoriels respectifs (Eboko, 1997). Les secteurs peuvent se définir simplement comme « un domaine d'activité et […] le secteur d'intervention de telle ou telle politique publique » (Muller, 2019, p. 570). Plus particulièrement, un secteur se compose d'un ensemble d'acteurs qui expriment des intérêts spécifiques, d'institutions dédiées à la gestion du secteur (ministère, agences, etc.) et d'une dimension cognitive des problèmes et des solutions tels qu'ils sont formulés par les acteurs dominants du secteur (Muller, 2019). Bien que l'usage de la notion de « secteur » soit plus fermement établi en ce qui concerne le secteur agricole français que pour le secteur agricole

sénégalais, notre recherche s'inscrit dans le sillage de travaux qui encouragent à considérer l'action publique dans les contextes africains au prisme des concepts de science politique et de la sociologie de l'action publique (Darbon & Provini, 2018; Eboko, 2005, 2015b, 2015a; Lavigne Delville & Schlimmer, 2020).

En France comme au Sénégal, l'action publique est marquée par des traditions administratives et bureaucratiques, et confrontée à de profondes recompositions des États et des secteurs. Les traditions administratives de ces États se définissent comme « l'ensemble des valeurs, structures et relations avec d'autres institutions qui définissent la nature d'une administration publique appropriée » (Peters, 2021a). La tradition administrative française est considérée comme napoléonienne (Peters, 2021b), en raison de l'influence de Napoléon Bonaparte dans la création de nombreuses institutions et structures de l'État français encore en place aujourd'hui. Elle est marquée par une forte centralisation du pouvoir et une volonté d'uniformité, même si cette tendance s'est assouplie au cours du XXe siècle (Peters, 2021b). Si elle est originellement marquée par le contrôle politique, les épisodes de crises politiques de la IIIe et de la IVe République (Diamant, 1968) ont été propices à l'affirmation d'une autonomie de l'administration publique (Peters, 2021b). Cette tradition fait cependant face à des recompositions. Les recompositions de l'action publique ont été analysées à travers le prisme du retrait ou du retour de l'État. Dans les années 1990, Jean Leca (1994) diagnostique un évidement de l'État, en déclinant les travaux de Guy Peters (1994), portant sur les sociétés industrialisées dans leur ensemble. Ces travaux observent la tendance des États à déléguer de plus en plus l'action publique à des acteurs non étatiques (comme des associations, des entreprises ou des groupes d'intérêts) et à restreindre le périmètre de son intervention directe. Ces recompositions se produisent sous l'influence du nouveau *management* public (Bezes, 2005b), c'est-à-dire une doctrine issue de sciences économiques et de gestion, qui édicte des principes pour « rationnaliser » (Ibid., p. 33) les dépenses publiques et la gestion des administrations. Des travaux ultérieurs ont confirmé cette tendance en estimant que l'État, dans le contexte français, a tendance à « piloter » l'action publique, en État stratège (Bezes, 2005a). Dans cette perspective, l'État conserverait la mainmise sur les décisions publiques, mais délèguerait la mise en œuvre des politiques publiques aux acteurs locaux, selon une forme de « gouvernement à distance » (Epstein, 2005). Dans ce contexte, des travaux ont également

souligné que l'État ne déléguait pas seulement aux acteurs locaux, mais que l'action collective avait tendance à se structurer autour de projets, à la fois source de fragmentation de l'action publique et d'institutionnalisation (Pinson, 2002). Toutefois, malgré la territorialisation de l'action publique et l'intégration européenne, la littérature résiste à diagnostiquer un retrait de l'État. Au contraire, le terme de « recompositions » est préféré (Dedieu, 2019), car l'État persiste à maintenir sa centralité dans l'action publique (Leca, 2012a). Dans cette optique, la littérature estime que les modes d'intervention de l'État peuvent évoluer, se diversifier, mais sans impliquer un retrait de l'État. Certains travaux estiment que l'État se retire de certains secteurs (Dedieu, 2019), sans que cela signifie qu'il se retire de manière générale. Dans le sillage des travaux sur l'État stratège, il est permis de penser que l'État affaiblit sa présence dans certains domaines, tout en la maintenant, par exemple dans le domaine agricole (Joltreau, 2023), ou en la renforçant dans d'autres. Ces recompositions se déroulent dans un contexte d'européanisation et de territorialisation des politiques publiques. L'européanisation des politiques publiques (Radaelli, 2019) fait référence à l'impact de l'Union Européenne (UE) sur les politiques publiques nationales, à travers la diffusion de normes formelles et informelles, et de paradigmes (Smith, 1995). La territorialisation (Faure & Négrier, 2019) comme processus de décentralisation désigne le mouvement inverse, par lequel les pouvoirs publics locaux (régions, départements, métropoles…) deviennent des espaces d'expérimentation politique légitimes.

Le secteur agricole français est lui aussi doté d'une historicité propre, dont il est important de tenir compte pour mieux comprendre la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Le secteur agricole français était historiquement cogéré par l'État et la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)(Colson, 2008). Cette cogestion a durablement marqué l'histoire du secteur agricole français. Si la cogestion a officiellement pris fin en 1981, avec la reconnaissance de syndicats concurrents de la FNSEA, cette dernière reste majoritaire et dominante dans le contexte français (Hobeika, 2023). Elle continue, par exemple, de constituer un partenaire privilégié de l'État français et participe à ce titre à la formulation et à la mise en œuvre des politiques agricoles (*Ibid.*) Elle s'appuie, de plus, sur un certain nombre de leviers d'influence, comme le réseau consulaire, des soutiens parlementaires, notamment à droite, et les organisations professionnelles agricoles

(dont font partie les établissements de crédit et d'assurance agricoles Crédit Agricole et Groupama) (*Ibid.*) Le secteur agricole est particulièrement concerné par le processus d'européanisation. S'il est estimé que 20 % des lois proviennent de l'UE en France, cette proportion concerne 40 % des lois dans le secteur agricole[17]. La politique agricole française dépend, de fait, étroitement de la PAC, tant dans ses financements que dans ses orientations. Au niveau de l'UE, la stratégie européenne relative à l'adaptation au changement climatique, et les révisions successives de la PAC ont intégré des objectifs climatiques dans la politique agricole européenne (Bodiguel, 2014, 2017 ; Hrabanski *et al.*, 2025). Les objectifs climatiques sont pris en compte dans l'allocation du premier pilier (aides aux revenus) et du deuxième pilier (développement rural), ainsi que dans l'ensemble du système des aides de la PAC (Hrabanski *et al.*, 2025).

Pour ce qui est du cas sénégalais, la littérature sur les traditions administratives est moins fournie sur les pays du Sud et, en particulier, sur les pays du continent africain. Cette littérature s'est en effet historiquement concentrée sur les pays du Nord, et en particulier l'Europe et les États-Unis. Toutefois, quelques éléments de caractérisation des traditions bureaucratiques sont mis en avant à l'échelle du continent africain[18]. Selon Goran Hyden (2010), les traditions administratives des sociétés africaines sont marquées par trois grandes composantes. La première composante se constitue des normes qui sont propres à chacune des sociétés africaines et antérieures à la colonisation. La deuxième est l'influence de la colonisation, par laquelle les pays colonisateurs ont imposé une partie de leur propre organisation administrative (Badie, 1992). Dans le cas sénégalais, cette tradition coloniale est donc la tradition napoléonienne française. Une troisième influence est la diffusion du nouveau *management* public (Eboko, 2013; Tchiombiano et al., 2018), notamment véhiculée par des acteurs internationaux de ce que Philippe Lavigne Delville appelle les *«* régimes d'aides *»* (Lavigne Delville, 2016). La

[17] Site d'information de la Commission européenne, article « Non, 80 % des lois françaises ne sont pas imposées par l'Europe ! ». 13/05/2024. Disponible à l'adresse : https://france.representation.ec.europa.eu/informations/non-80-des-lois-francaises-ne-sont-pas-imposees-par-leurope-2024-05-13_fr (consulté le 6/12/2024).

[18] La faiblesse des travaux sur les traditions administratives, par zone du continent africain et par pays, constitue une limite de cette littérature.

confrontation des deux premières tendances (les normes précoloniales et coloniales) est à l'origine de tensions, ainsi que de dysfonctionnements et de comportements prédateurs, de type clientéliste, sur les ressources nationales (Bayart, 1989).

Plus récemment, l'État et le secteur agricole sénégalais ont été marqués par des recompositions de l'action publique pertinentes pour notre analyse. Au sortir de l'indépendance, le Sénégal a mis en place des politiques de « socialisme africain » (Diop, 2009), qui se sont traduites dans le secteur agricole par des politiques interventionnistes en faveur de la production de riz et d'arachide, de l'élevage et de la pêche (Bottazzi *et al.*, 2023). Son indépendance n'a cependant pas mis fin à sa « tradition d'extraversion » (Bayart, 1999 ; Hrabanski, 2010a), c'est-à-dire sa dépendance vis-à-vis des acteurs internationaux. Dans les années 1980, comme de nombreux pays à travers le monde, le Sénégal s'engage dans des plans d'ajustements structurels (Diouf, 1992), sous la mandature du président Abdou Diouf. Ces plans d'ajustements sont d'abord pensés à court terme, sous l'égide du Fonds monétaire international, puis dans une perspective de plus long terme sous l'influence de la Banque mondiale. Ces plans d'ajustement structurels consistent à accompagner le Sénégal à redresser son économie, à travers la mise en place de réformes d'inspiration néolibérale (Diop, 2004). Ces réformes obligent l'État sénégalais à se désengager d'un certain nombre de domaines, dont le secteur agricole. Dans ce secteur, ces politiques se traduisent par le désengagement de l'État de certaines entreprises publiques d'encadrement agricole, comme la Société de Développement Agricole et Industriel (SODAGRI) et la suppression de la subvention aux intrants qui était en place jusqu'alors (Oya, 2006). Il apparait toutefois, au début des années 1990, que ces réformes ne permettent pas d'améliorer la situation économique du pays, et l'État regagne une légitimité à intervenir à travers des politiques de planification (Touré, 2004). Cette intervention se produit néanmoins dans le cadre d'une action publique marquée par la présence d'acteurs internationaux et la prévalence des projets de développement. Cette présence fait du Sénégal un pays « sous régime d'aide » (2016), c'est-à-dire un pays qui est contraint de négocier les politiques publiques avec les acteurs internationaux de l'aide. Ces acteurs internationaux véhiculent une doctrine du nouveau *management* public et de l'efficacité de l'aide (Eboko, 2015). Dans ce contexte, l'intervention publique se fait également, sur le continent africain, à travers une délégation croissante des activités publiques aux entreprises privées. Ce phénomène

conduit Béatrice Hibou à contester l'idée d'un « retrait » des États sur le continent africain, pour préférer le terme de « redéploiement » (Hibou, 1998), voire même une « décharge » d'une partie importante des activités des États à des opérateurs privés (Hibou, 1999). Au tournant des années 2000, le Sénégal réoriente sa politique agricole en faveur de la sécurité alimentaire (Boutroue, Hrabanski, *et al.*, 2022b). La loi d'orientation agro-sylvo pastorale de 2004 fournit le cadre légal de la politique agricole du Sénégal durant cette période (Brayer *et al.*, 2005). Cette loi, fruit d'un compromis avec le mouvement paysan sénégalais, vise à augmenter la production agricole dans une perspective de sécurité alimentaire et d'augmentation des exportations agricoles (Chaboussou & Ruello, 2006).

Les politiques agricoles françaises et sénégalaises sont donc marquées par leur historicité et par les recompositions des États français et sénégalais. Notre thèse s'efforce de replacer l'analyse de la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique dans ces trajectoires longues des États et de leurs secteurs, afin de comprendre comment le changement climatique rencontre cette historicité. Dans cette perspective, l'approche par les instruments comme « traceurs » de changements s'avère particulièrement féconde, comme nous allons le présenter désormais.

C - Les instruments au prisme de leurs effets propres et de leurs réseaux d'acteurs

Notre thèse se propose de combiner l'approche par les instruments et la sociologie des réseaux. Ce choix théorique permet de confronter les effets des instruments à leur appropriation par les acteurs. Pour expliquer notre démarche, nous commencerons par revenir sur la tension entre les effets propres des instruments et leur appropriation par les acteurs. Nous expliquerons ensuite pourquoi et comment l'approche par les réseaux peut être pertinente pour appréhender l'appropriation des instruments par les acteurs en charge de leur mise en œuvre.

L'approche par les instruments soulève la question controversée des effets propres des instruments. Cette question revient à se demander si, et dans quelle mesure, les effets des instruments effectivement mis en œuvre correspondent à ceux qui étaient prévus lors de leur choix (Halpern *et al.*, 2014). Plus généralement, cette question alimente le débat sur « qui

gouverne » (Dahl, 2005) l'action publique, en interrogeant la capacité des différents acteurs à influencer les effets politiques des instruments. Dans cette thèse, nous définissons les effets comme les produits de l'action publique, c'est-à-dire la manière dont les instruments sont mis en œuvre, financés, définis, par qui, et pour quelles cibles. Ces effets peuvent affecter les institutions (*outputs*) ou la société de manière plus large (*outcomes*) (Hoeffler *et al.*, 2019). Dans cette perspective, on aurait de façon idéal-typique un continuum avec un premier pôle oùles effets des instruments correspondent parfaitement à ce qui était prévu, dans ce cas, de façon mécanique, ce sont plutôt les acteurs qui choisissent les instruments, qui décident des effets politiques des instruments. En revanche, à l'autre extrémité de ce continuum, on pourrait observer que les effets ne correspondent pas à ce qui était prévu, dans ce cas, ce sont les acteurs en charge de les mettre en œuvre, qui décident des effets politiques des instruments.

Plusieurs courants de la littérature répondent à cette question différemment. D'un côté, les approches fonctionnalistes ont tendance à se focaliser principalement sur la formulation pour appréhender les instruments, ce qui sous-entend que les instruments ont des effets prévisibles. Ces approches insistent sur les types d'instruments choisis et leur lien avec les modes de gouvernement et s'intéressent peu à leur mise en œuvre (Bemelmans-Videc *et al.*, 2011 ; Hood, 1983). Elles comportent des apports significatifs dans le cadre de notre travail. L'approche par les types d'instruments permet en effet de comparer plusieurs instruments dans des contextes variés, et d'interroger ce que ces types d'instruments disent du type de légitimité sur laquelle les États s'appuient pour gouverner. Toutefois, la perspective fonctionnaliste sur les instruments tend à négliger les luttes d'intérêts et d'institutions dont les instruments font l'objet, en particulier au cours de la mise en œuvre. De l'autre, des approches plus constructivistes en sociologie institutionnaliste des instruments mettent l'accent sur les effets de reformulation, de détournement et de résistance aux instruments (Halpern *et al.*, 2014 ; Le Bourhis & Lascoumes, 2014). Certains chercheurs estiment, dans cette perspective, qu'il est difficile, voire impossible, de discerner les effets propres des différents types d'instruments (Aguilera, 2014 ; John, 2011). Dans cette perspective, les effets propres seraient alors entièrement définis par les acteurs chargés de les mettre en œuvre, et donc seule la mise en œuvre des instruments vaudrait la peine d'être étudiée : les instruments et leurs types ne porteraient pas d'effets de structuration de l'action publique. D'un point de vue démocratique,

cela signifierait, en outre, que le pouvoir politique en charge du choix des instruments n'aurait qu'une prise limitée sur l'action publique par ce biais-là.

Ma thèse défend une voie médiane selon laquelle les instruments ont effectivement des effets propres, qui se répètent et fournissent une structure à l'action publique. Ils organisent un *politics* au sein duquel les acteurs peuvent négocier la mise en œuvre. Ces effets propres renseignent sur les cadrages dominants de l'action publique, en reflétant la volonté des acteurs qui les ont formulés. Cependant, les instruments sont ensuite appropriés, détournés ou négociés au cours de la mise en œuvre. Ce processus d'appropriation reflète des rapports de force entre les acteurs, des luttes d'intérêts et des conflits institutionnels. Les capacités des différents acteurs à peser sur ces négociations et luttes nous renseignent sur les rapports de force sectoriels et sur les recompositions de l'action publique.

Pour démontrer notre thèse selon laquelle les effets propres des instruments sont moins déterminants de la mise en œuvre que l'appropriation des instruments, nous adoptons deux approches complémentaires : d'une part l'analyse des effets propres des instruments, de l'autre, l'analyse des réseaux d'instruments.

Premièrement, pour étudier les effets propres des instruments, nous proposons d'utiliser la notion de « type d'instruments » (Atkinson & Nigol, 1989 ; Bemelmans-Videc *et al.*, 2011 ; Hood, 1983b), afin d'observer quels sont les effets propres des instruments mentionnés par la littérature. L'objectif est d'étudier les travaux disponibles sur la mise en œuvre d'instruments d'assurance climatique ou de services climatiques, et comparer ces effets dans différents contextes. Cette analyse permet de tester l'existence d'effets propres des instruments et, le cas échéant, d'en préciser la nature.

Ensuite, pour étudier l'appropriation des instruments par les acteurs, nous proposons de mobiliser une sociologie des réseaux d'instruments. Cette approche, encore peu répandue, s'appuie sur une intuition présente dans les travaux de Pierre-Yves Baudot (2014), qui suggère de s'intéresser aux instruments comme dispositifs mettant en lien des acteurs. Il estime que les instruments doivent moins leur pérennité à leur succès fonctionnel (leur capacité à résoudre les problèmes publics), qu'à leur capacité à mettre en réseau des acteurs sur le temps long. Certains travaux en sociologie des sciences et des techniques ont développé cette approche des

instruments au prisme des réseaux. À travers la notion d'« *instrument constituency* », Arno Simons et Jan-Peter Voß (Simons & Voß, 2018a ; Voß & Simons, 2014) se sont intéressés aux réseaux impliqués dans la promotion d'instruments, comme les marchés de carbone. En suivant les instruments, les auteurs mettent en évidence l'action de promotion de ces instruments par des acteurs activement intéressés à leur adoption. Ces auteurs soutiennent que les instruments ont une « vie sociale » (Voß & Simons, 2014), encastrée dans des réseaux d'acteurs qui les promeuvent. Cette conceptualisation des réseaux à l'échelle d'un instrument constitue en tant que telle un apport considérable. Elle est aussi particulièrement appropriée pour analyser la manière dont des experts s'efforcent d'influencer le choix des instruments, mais l'est moins pour analyser la mise en œuvre.

Pour cette raison, nous proposons notre propre conception des réseaux d'instruments. Celle-ci vise à étudier les réseaux d'acteurs qui interviennent dans la mise en œuvre des instruments. Elle consiste à identifier les marges de manœuvre des acteurs et ce qui fait l'objet d'une compétition politique entre les acteurs. Elle vise également à rendre compte des mécanismes de sélection des acteurs légitimes à participer aux négociations concernant l'instrument. Notre approche souligne aussi que les enjeux politiques de la mise en œuvre ne doivent pas être négligés, en mettant en évidence la capacité des acteurs à détourner les instruments selon leurs intérêts.

En retour, cette capacité des acteurs à détourner l'instrument et à le modeler à leurs intérêts permet de monter en généralité à partir de l'étude des instruments. L'emprunt à la sociologie des réseaux de politiques publiques constitue un moyen d'aborder les instruments en tenant compte de la pluralité des acteurs qui entrent en jeu dans leur gouvernement. Le choix d'une approche en termes de « réseau » se prête à l'observation des dimensions multiniveaux, intersectorielles, et publics privés du gouvernement des instruments. Tout en maintenant l'idée que les États conservent une place particulière dans ces réseaux, cette approche souligne les rapports de force entre les différents types d'acteurs impliqués. Ce faisant, elle nous aide à déterminer la nature de ces rapports de force, tels qu'ils s'expriment de manière située dans le gouvernement des instruments. Elle ouvre une fenêtre sur l'action publique plus générale, en identifiant des phénomènes contextuels qui participent des recompositions des États et des

secteurs. À travers le gouvernement des instruments, nous formulons des hypothèses sur les modes d'intervention des États ainsi que sur l'organisation des pouvoirs dans les secteurs agricoles français et sénégalais. Ensemble, ces deux dimensions permettent de formuler des hypothèses comparatives sur les modes de gouvernement de l'agriculture en France et au Sénégal. Elles visent à analyser les instruments comme des traits d'union entre les politiques publiques (*policy*) et la compétition politique (*politics*) (Lavigne Delville & Schlimmer, 2020), et comme « traceurs de changement » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 28) de l'action publique et de ses recompositions.

Ce choix théorique nécessite toutefois de prendre quelques précautions vis-à-vis de l'approche par les réseaux de politiques publiques, afin de préciser notre positionnement par rapport à cette littérature. Tout d'abord, nous ne menons pas, dans la thèse, d'analyse quantitative des réseaux sociaux (*social network analysis*). Nous privilégions une analyse qualitative des liens entre les acteurs et des négociations qu'ils entretiennent. Ensuite, nous n'allons pas chercher à caractériser les réseaux par rapport aux grands idéaux types du corporatisme ou du pluralisme (Marsh & Rhodes, 2002 ; Rhodes & Marsh, 2004). Il nous a semblé, en effet, que ces opérations de classification n'étaient pas aussi pertinentes à l'échelle d'un instrument qu'elles peuvent l'être à l'échelle d'une politique publique ou d'un secteur. En outre, l'approche par les réseaux d'instruments permet de résoudre les problèmes méthodologiques liés à la limitation des réseaux. Si la question des limites du réseau parait particulièrement délicate dans le cadre d'une politique publique en raison du vaste nombre d'acteurs concernés, les réseaux à l'échelle instrumentale sont circonscrits à un petit nombre d'acteurs ou du moins de catégories d'acteurs. Nous défendons ainsi, dans le cadre de cette thèse, une approche qualitative des réseaux et sur le temps long. Cette approche s'inscrit dans une perspective de sociologie de l'action publique et constructiviste.

Pour conclure cette sous-partie, nous avons situé notre approche dans les controverses scientifiques, en sciences politiques, quant à la place à accorder aux effets propres des instruments d'un côté et leur appropriation par les acteurs de l'autre. Cette controverse décline à l'échelle des instruments la question de « qui gouverne » (Dahl, 2005). Nous avons ensuite

expliqué en quoi les instruments pouvaient être considérés en tant que réseaux d'acteurs en interaction. Nous avons enfin posé les bases de notre acception des réseaux d'instruments.

La présentation du cadre théorique de la thèse a permis tout d'abord d'expliciter notre conceptualisation des modes d'intervention des États en tant que formes de « gouvernement », et les raisons qui nous ont poussée à préférer ce terme à celui de « gouvernance ». Nous sommes ensuite revenue sur notre effort de replacer les instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique dans les recompositions de l'action publique et l'historicité des secteurs, en précisant à quels types de recompositions nous faisions référence dans les deux contextes nationaux et sectoriels. Nous avons conclu ce chapitre par une sous-partie dédiée à notre approche des instruments analysés au prisme des réseaux, dans le but d'investiguer le poids des effets propres et des réseaux d'acteurs dans la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Dans la prochaine partie, nous reviendrons sur les variables qui permettront de saisir analytiquement les effets propres des instruments et leur appropriation par les réseaux dans le contexte des recompositions des États et des secteurs.

II - Cadre analytique

Notre cadre analytique opérationnalise notre cadre théorique, en indiquant les notions principales sur lesquelles repose notre analyse. Nous commençons par présenter nos variables dépendantes et indépendantes (A) et nos trois hypothèses (B), puis nous détaillons notre cadre analytique pour chaque hypothèse (C).

A - Variables dépendante et indépendantes

Nous commençons par présenter nos variables dépendante (1) et indépendantes (2).

1) Variable dépendante (variable à expliquer)

Variable à expliquer : **notre thèse vise à expliquer la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique et ses effets politiques en France et au Sénégal**.

Notre thèse vise à expliquer l'hétérogénéité de la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique et de ses effets politiques dans un pays du Nord et un pays du Sud. Dans ce travail, nous reprenons la définition de la mise en œuvre proposée par Peter Knoepfel et ses coauteurs (2010, p. 188, nous traduisons[19]) : « les processus ultérieurs à la phase de programmation[20] qui visent à la réalisation concrète des objectifs d'une politique publique », en ajoutant, toutefois, un complément issu des travaux d'Yves Mény et Jean-Claude Toenig (1989, p. 249), afin d'affirmer le rôle des acteurs et de leurs stratégies dans ce processus : « La mise en œuvre d'une politique publique se caractérise comme un ensemble d'activités individuelles ou organisationnelles transformant des conduites dans le cadre d'un contexte prescriptif établi par une autorité publique mandatée ». Le terme d'effets politiques se comprend comme les effets des instruments sur les institutions (*policy outputs*) et sur la société (*policy outcomes*) (Hoeffler *et al.*, 2019). Comprendre les *policy outputs* de la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique implique d'analyser le processus de cadrage de l'adaptation et les modalités de financement des instruments, ainsi que d'identifier les institutions chargées de leur mise en œuvre. Comprendre les *policy outcomes* implique d'analyser comment sont prises les décisions concernant les bénéficiaires des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. En cela, notre thèse vise à contribuer à une analyse du changement qui s'opère au concret à travers la mise en œuvre des instruments d'adaptation climatique de l'agriculture dans deux pays distincts du Nord et du Sud.

[19] La définition en langue originale est la suivante : « a set of processes after the programming phase that are aimed at the concrete realisation of the objectives of a public policy ».

[20] Nous adoptons toutefois une définition assez flexible de la mise en œuvre, tenant compte du fait que tous les instruments d'adaptation ne résultent pas d'un cadre législatif prédéfini.

2) Variables indépendantes (variables explicatives)

Nous identifions quatre variables pour comprendre comment ces effets sont produits dans la mise en œuvre des instruments.

Première variable explicative : les effets propres des instruments

Les instruments, en tant qu'institutions sociologiques, sont porteurs de cadrages, valeurs, et représentations initiaux, ainsi que d'effets fonctionnels propres, qui conditionnent les luttes d'acteurs. À ce titre, chaque instrument crée un ensemble de normes de références, de contraintes et d'opportunités pour les acteurs.

Deuxième variable explicative : le poids des acteurs sectoriels, transsectoriels et privés

Les acteurs sectoriels et transsectoriels, publics et privés, jouent un rôle déterminant dans le gouvernement des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique.

Troisième variable : les modes d'intervention des États

Les modes d'intervention des États dans les instruments, replacés dans le cadre de leurs traditions administratives, de leurs recompositions et leur degré d'extraversion, contribuent à expliquer la mise en œuvre.

Quatrième variable : les ressources organisationnelles et les stratégies des acteurs

Les ressources organisationnelles et les stratégies des acteurs contribuent à expliquer la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique.

B - Hypothèses

Grâce à une démarche abductive (Roudaut, 2017), nous sommes parvenue à formuler les trois hypothèses de thèse suivantes :

Première hypothèse : **en France comme au Sénégal, tout en reconnaissant l'existence d'effets propres des instruments, l'appropriation par les acteurs est déterminante pour**

saisir les logiques de mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique.

Sous-hypothèse : le secteur, les modes d'intervention des États, les ressources organisationnelles et les stratégies des acteurs sont plus explicatifs que les effets propres.

Deuxième hypothèse : **en France comme au Sénégal, les États soutiennent fortement les instruments d'adaptation agricole recyclés et de type incitatif, tels que les assurances climatiques, qui sont porteurs d'un cadrage productiviste de l'agriculture.**

Troisième hypothèse : **à l'inverse, en France comme au Sénégal, les États interviennent de manière fragmentée et distante en faveur des instruments informationnels tels que les informations climatiques, dont les effets sur la production sont plus incertains et qui pont portés par des dynamiques transectorielles.**

C - Cadre analytique

Dans cette sous-partie, nous passons en revue les modes d'analyse proposés pour chaque hypothèse.

Première hypothèse : **en France comme au Sénégal, tout en reconnaissant l'existence d'effets propres des instruments, l'appropriation par les acteurs est déterminante pour saisir les logiques de mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique.**

Sous-hypothèse : le poids du secteur, les traditions administratives, les ressources organisationnelles et les stratégies des acteurs sont plus explicatifs que les effets propres pour comprendre la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique en France, comme au Sénégal.

Explorer cette première hypothèse consiste à combiner plusieurs angles de vue. Tout d'abord, l'analyse des effets propres s'appuie sur une comparaison à travers le monde des effets de nos dispositifs d'étude (les assurances et services climatiques, que nous présenterons dans

le chapitre suivant) analysés dans la littérature. La comparaison des effets des instruments permet de réfléchir aux effets propres des instruments et à leur capacité à structurer l'action publique.

Cependant, notre hypothèse est que l'analyse de l'appropriation des instruments par les acteurs est plus déterminante que leurs effets propres pour saisir les luttes d'intérêts et institutionnelles autour de leur mise en œuvre. En comparant des instruments d'un même type (assurances climatiques ou services climatiques), les analyses qui visent à tester cette hypothèse s'efforcent de mettre en évidence la capacité des systèmes d'acteurs à considérablement influencer le type d'instrument mis en œuvre. Pour ce faire, nous proposons d'étudier finement les stratégies des acteurs chargés de la mise en œuvre des instruments pour les influencer selon leurs intérêts. En effet, selon Yves Mény et Jean-Claude Thoenig (1989), l'analyse de la mise en œuvre revient à analyser un système d'action publique, dans lequel participent les acteurs gouvernementaux, mais aussi d'autres acteurs comme les organismes chargés de la mise en œuvre ou les groupes d'intérêts (Levêque, 2008), à rebours d'une conception stato-centrée de l'action publique. Ces divers acteurs ne sont pas passifs, ils s'efforcent de déterminer la mise en œuvre, en déployant des stratégies (*Ibid.)*.

Notre analyse de l'agentivité des acteurs s'appuie sur 1) une analyse du poids des acteurs sectoriels, transsectoriels et privés dans le gouvernement de la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique ; 2) une analyse des modes d'intervention des États dans le gouvernement des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique et 3) une analyse des ressources organisationnelles et des stratégies mobilisées par les acteurs. Nous observons :

1) les stratégies des acteurs. Ce terme désigne le fait pour des acteurs individuels et collectifs de mobiliser des ressources (répertoires d'action, expertise…) pour faire prévaloir leurs intérêts et leurs cadrages cognitifs des problèmes.
2) le poids des acteurs sectoriels, transsectoriels et privés dans le gouvernement de la mise en œuvre à travers leur capacité à peser sur les négociations sur la mise en œuvre des instruments.

3) les modes d'intervention des États, à travers leurs traditions administratives, l'ampleur des financements accordés aux instruments et le degré de planification de la mise en œuvre des instruments.

Nous allons à présent expliciter les notions mobilisées dans l'analyse stratégique de l'agentivité des acteurs dans la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique.

Dans ce cadre analytique, nous allons tout d'abord préciser le terme d'agentivité, défini comme la capacité d'un acteur à agir librement dans le monde (Loyal, 2012). Le terme d' « acteurs » revêt ici une signification individuelle et collective. La notion d'entrepreneurs institutionnels (Aust & Bergeron, 2022) parait particulièrement appropriée pour analyser le rôle des acteurs individuels dans la production du changement institutionnel dans le cadre de la mise en œuvre des instruments. Les entrepreneurs individuels se définissent comme des acteurs du changement institutionnel, dotés de réflexivité (Beckert, 1999 ; Fligstein, 1997 ; Fligstein & McAdam, 2015 ; Sewell, 1992) et capables d'influencer l'action collective pour faire prévaloir leurs propres représentations des problèmes (Aust & Bergeron, 2022). Ils proposent des cadrages (Snow *et al.*, 1986) des problèmes sociaux alignés avec ceux d'autres acteurs sociaux (Bergeron & Castel, 2016). Les processus de cadrage peuvent se définir comme « les efforts stratégiques conscients déployés par des groupes de personnes pour façonner des compréhensions communes du monde et d'eux-mêmes qui légitiment et motivent l'action collective » (McAdam *et al.*[eds.], 1996, p. 6, cité et traduit par Anne Revillard, 2003, p. 9). La fréquence des interactions professionnelles, plutôt que militantes ou partisanes, dans les interactions observées, nous a convaincue d'avoir recours à cette notion d' « entrepreneurs institutionnels », plutôt qu'à celle d'entrepreneurs politiques (Mintrom, 1997 ; Roberts & King, 1991). Loin de vouloir nier la dimension politique de la mise en œuvre de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique, il semblait important d'insister sur le contexte bien souvent institutionnel de l'activité de ces entrepreneurs. Pour ce qui est des acteurs collectifs, le terme d' « organisations » permet de désigner « un agrégat d'individus ou de groupes sociaux chargés de coopérer entre eux, liés les uns aux autres dans un agencement complexe de techniques, de règles, de symboles, d'éléments culturels » (Herreros, 2008, p. 33). Certains

acteurs collectifs sont des groupes d'intérêts, c'est-à-dire des « entité[s] cherchant à représenter les intérêts d'une section spécifique de la société dans l'espace public » et des « organisation[s] constituée[s] qui cherche[nt] à influencer les pouvoirs politiques dans un sens favorable à [leur] intérêt » (Saurugger, 2019, p. 305). Ces entrepreneurs peuvent effectuer un « travail politique » (Smith, 2019), par lequel, en combinant ou en effectuant séparément des opérations de légitimation, de problématisation et d'instrumentation, ils tentent d'influencer les politiques publiques.

Le premier déterminant des stratégies des acteurs est leurs ressources, définies comme les moyens dont ces derniers disposent pour mener à bien leurs stratégies. Les ressources peuvent être de plusieurs types, comme les ressources matérielles, cognitives, sociales ou temporelles (Knoepfel *et al.*, 2015, p. 70-96). Les ressources matérielles renvoient aux : « moyens financiers (budget), humains (personnel disponible), et opérationnels (locaux, moyens logistiques et informatiques, outils techniques…) dont peuvent disposer des acteurs publics ou privés ». (Hassenteufel, 2021, p. 105.) Les ressources cognitives désignent l'expertise qu'un acteur détient sur un sujet, mais également les informations en général que l'acteur peut avoir en sa possession. Les ressources politiques sont les ressources démocratiques des acteurs élus, mais également la capacité des groupes d'intérêts à représenter des groupes de personnes ou des valeurs partagées dans la population. Il s'agit également de la capacité d'accéder au personnel politique et d'interagir avec lui. Les ressources sociales font référence à la reconnaissance d'un individu et aux réseaux sociaux auxquels cet individu appartient. Pour terminer, les ressources temporelles désignent le temps qu'un individu est en mesure de consacrer à une politique publique, ainsi que son antériorité dans un domaine de politique publique. Ces ressources peuvent être interdépendantes et se cumuler. Par exemple, les ressources matérielles peuvent permettre d'accéder à des ressources de savoir, tandis qu'un individu resté longtemps dans un domaine de politique publique a pu acquérir une expertise et une reconnaissance sociale (Hassenteufel, 2021). Parmi ces ressources, l'expertise apparait comme un répertoire d'action privilégié des acteurs individuels et collectifs analysés. En effet, au-delà d'une simple ressource, l'usage de l'expertise renvoie à un type de répertoire d'action dont les groupes d'intérêts peuvent faire usage (Saurugger, 2002). Les répertoires d'action se définissent comme « le stock limité de moyens d'action à la disposition des groupes contestataires, à chaque époque

et dans chaque lieu » (Péchu, 2009) ou encore « une série limitée de routines qui sont apprises, partagées et exécutées à travers un processus de choix relativement délibéré » (Tilly, 2015, p. 26). L'échelle instrumentale, en embarquant un ensemble de motifs cognitifs spécifiques aux instruments (comme les connaissances liées au fonctionnement des assurances, par exemple les mécanismes de déclenchement de l'indemnisation ou la part de la prime prise en charge par les États pour les assurances climatiques, ou les connaissances liées aux modèles climatiques pour les services climatiques) renforce l'importance de ces ressources expertes. Les frontières sectorielles sont également considérées ici comme des ressources pour les entrepreneurs institutionnels, qui peuvent chercher à « franchir les frontières bureaucratiques » (Douillet *et al.*, 2023) et à contester les territoires administratifs (« *turf wars* ») (Bezes & Le Lidec, 2016 ; King, 1997 ; Painter & Peters, 2010). Certains travaux ont en effet observé des conflits autour de territoires administratifs, dont l'enjeu était de déterminer quelle administration serait choisie pour mettre en œuvre des projets d'adaptation et percevoir les budgets associés (Biesbroek & Candel, 2020 ; Naess *et al.*, 2015).

Les stratégies des acteurs visent à servir leurs intérêts. Ces intérêts peuvent être individuels ou collectifs, matériels, de pouvoir ou identitaires. Les intérêts matériels correspondent à des « biens économiques quantifiables monétairement » (Hassenteufel, *op. cit.*, p. 116). Cependant, les acteurs peuvent aussi poursuivre des intérêts en termes de luttes de pouvoir au sein d'une organisation, en fonction de leur positionnement individuel. Les acteurs cherchent à gagner du pouvoir et à éviter d'en perdre dans le cadre de luttes organisationnelles, et cette finalité n'est pas négligeable dans le cadre de l'action publique. Toutefois, les intérêts ne se construisent pas de manière autonome, ils interagissent avec les idées des acteurs. Les stratégies des acteurs comportent effectivement une dimension cognitive, dépendant de leur perception ou cadrage (Snow *et al.*, 1986) des problèmes publics. Giandomenico Majone (1989) a montré que les acteurs utilisent des argumentaires ou récits pour convaincre les autres acteurs du bien-fondé d'une option ou promouvoir des représentations de politique publique. Claudio Radaelli (2000) a fait remarquer que les récits ou argumentaires avaient également vocation à exclure des possibles, soit en les décrivant comme ayant des effets négatifs, soit en les omettant dans le récit. Patrick Hassenteufel (2008, p. 111) distingue cinq composantes des récits : une analyse du passé, une analyse du présent, un scénario négatif, un scénario positif, et une

conclusion ; tous ces éléments visant à convaincre de la pertinence du cadrage ainsi défendu. Pierre Muller (2000) articule la dimension des intérêts avec celles des idées et des institutions. Pour lui : « l'approche cognitive ne s'oppose pas à une approche fondée sur les intérêts et les institutions, puisqu'elle considère que les intérêts mis en jeu dans les politiques publiques ne s'expriment qu'à travers la production des cadres d'interprétation du monde » (Muller, 2000, p. 193). Les idées aident à articuler les intérêts ; et la poursuite des intérêts conduit à faire émerger certaines idées. Les idées, les intérêts et les ressources des acteurs se combinent donc dans les stratégies des acteurs et il convient de rendre compte de cette combinaison. Dans son étude du paradigme psychanalytique en matière de soins aux toxicomanes, Henri Bergeron (1999) montre que la domination d'une certaine grille de lecture est liée au gain individuel que l'approche leur permet d'espérer. Avec le temps, les acteurs adhèrent à une approche qui est compatible avec leurs intérêts.

Ces différentes dimensions liées aux ressources, cadrages et intérêts des acteurs forment ainsi les briques de notre analyse stratégique des réseaux d'acteurs pour appréhender le rôle de chaque acteur ou organisation dans la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Ce rôle, combiné à l'analyse des modes d'intervention des États, permet de tester l'hypothèse selon laquelle l'appropriation des instruments par les systèmes d'acteurs est plus déterminante que les effets propres des instruments dans la production des effets politiques des instruments.

Deuxième hypothèse : **Les États soutiennent fortement les instruments d'adaptation agricole recyclés et de type incitatif, qui servent un cadrage productiviste de l'agriculture, dans le contexte d'une action publique multiniveau, européanisée (pour la France) et extravertie (pour le Sénégal).**

Cette deuxième hypothèse s'inspire des travaux en sociologie de l'action publique qui croisent les types d'instruments avec certains modes d'intervention des États (Lascoumes & Le Galès, 2004). Ces travaux estiment que les types d'instruments choisis par les États traduisent des modes de légitimation des États différenciés (Lascoumes & Le Galès, 2004). À la suite de ce constat, nous proposons d'examiner les modalités d'intervention des États dans chacun des

types d'instruments. Notre hypothèse est que, en France comme au Sénégal, les États soutiennent davantage les instruments recyclés et de type incitatif, qui portent un cadrage productiviste de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Cette hypothèse s'appuie sur le constat empirique de l'inscription des assurances climatiques dans les secteurs agricoles en France et au Sénégal.

Nous allons commencer par définir les notions employées. Les assurances climatiques peuvent être considérées comme des instruments de type « incitatif ». Le terme d'instruments « incitatifs » (Lascoumes & Le Galès, 2004) désigne les instruments basés sur des incitations économiques, plutôt que sur des contraintes réglementaires. Ils sont liés à une légitimité des États comme « États mobilisateurs », en recherche d'engagement direct. Le soutien des États fait référence à la fois au soutien financier et au degré de planification de la mise en œuvre des instruments d'assurance climatique par les États. Ensuite, la modalité de *«* cadrage » (McAdam *et al.*, 1996 ; Snow *et al.*, 1986) de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique renvoie à la manière de penser l'adaptation et le type de modèle agricole considéré par l'instrument comme permettant de s'adapter au changement climatique. Un instrument « recyclé » est un instrument qui n'a pas été spécifiquement créé pour l'adaptation au changement climatique et poursuivait initialement d'autres objectifs (Halpern *et al.*, 2014).

Notre hypothèse s'appuie sur l'idée que les politiques agricoles sont dominées par un paradigme productiviste (Fouilleux *et al.*, 2017) au Nord et au Sud et que l'intégration des objectifs climatiques dans celles-ci n'a pas modifié de façon systémique le fonctionnement de ces agricultures productivistes (utilisation des intrants chimiques, pratiques agricoles intensives, commercialisation) ou « agro-industrielles »[21] (Fournier & Touzard, 2014), ces changements étant pourtant réclamés par le GIEC. Les politiques agricoles, en France et au Sénégal, sont des politiques multiniveaux, elles sont fortement européanisées, dans le cas

[21] Le modèle agro-industriel « repose sur une logique fondamentale de maximisation du profit des firmes agro-industrielles et des distributeurs grâce au développement d'économies d'échelle technologique ou commerciale […]. Il vise à produire des aliments à prix réduit et à assurer une qualité standardisée et régulière pour des marchés de masse, en s'appuyant sur des processus de spécialisation des zones de production et en respectant des réglementations nationales et internationales. » (Fournier & Touzard, 2014, 19).

français, et extraverties dans le cas sénégalais. Dans ce contexte, nous posons la question du rôle des États dans la mise en œuvre des instruments de politiques agricoles. En outre, les résultats de précédents travaux consacrés à la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique suggèrent que les États choisissent de soutenir une forme d'adaptation incrémentale, compatible avec le *statu quo* dans le secteur agricole. Yves Montouroy et ses coauteurs (2022) ont en effet montré que les acteurs publics et les acteurs de la filière agricole de la banane en Guadeloupe s'accordaient pour défendre une vision des MAEC favorable au *statu quo* en termes de modèle productif agricole. Un rapport de l'OCDE (2023) estime que la majorité des soutiens étatiques à l'adaptation de l'agriculture à travers le monde renforce les structures productives existantes, sans remettre en cause les modèles de production. De plus, les travaux sur l'exceptionnalisme agricole permettent de postuler que les États accordent une priorité particulière au secteur agricole, qui se reflète dans leurs modes d'intervention dans les instruments sectoriels. Ces observations sont également partagées par Thibaut Joltreau (2023), qui note que l'État français subventionne l'agriculture des territoires d'outre-mer, malgré son manque de rentabilité et son impact environnemental incertain.

Cette deuxième hypothèse contient deux questions. Premièrement, cette hypothèse pose la question de ce que le climat fait aux politiques publiques. Elle interroge la manière dont les secteurs et les États se saisissent des instruments pour faire face aux effets du climat. Cette question revient à se demander : dans quelle mesure peut-on parler de climatisation des politiques agricoles ? Le terme de « climatisation » (Dahan, 2016) des politiques agricoles renvoie à l'intégration des questions climatiques et des questions sectorielles. Il recouvre une double logique. D'une part, les politiques climatiques se chargent de problématiques sectorielles, comme l'agriculture. D'autre part, les politiques sectorielles intègrent les questions climatiques. Deuxièmement, cette hypothèse pose également la question plus générale du rôle des États dans les politiques agricoles, dans le contexte de la crise climatique. Elle interroge la posture de retrait ou de soutien des États vis-à-vis de ce secteur longtemps considéré comme « exceptionnel » (Skogstad, 1998), face à un nouveau problème, qualifié de *wicked problem*[22]

[22] Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., & Auld, G. (2007). Article de conférence cité.

(Lazarus, 2008), dans des contextes d'européanisation (en France) ou d'extraversion (au Sénégal) et d'action publique multiniveau. Le choix d'instruments issus du secteur agricole, les assurances climatiques, permet de tester cette hypothèse.

Troisième hypothèse : **en France comme au Sénégal, à l'inverse, les États interviennent de manière fragmentée et distante en faveur des instruments informationnels, tels que les informations climatiques.**

Cette troisième hypothèse reprend la même idée que la précédente, mais pour étudier les instruments de type informationnel. Elle vise également à mettre en regard le mode d'intervention des États, mais cette fois pour des instruments de type informationnel, tels que les services climatiques. Cette hypothèse est que, en France comme au Sénégal, les États interviennent de manière fragmentée et distante en faveur des instruments informationnels. Cette hypothèse s'appuie sur le constat empirique selon lequel les instruments informationnels étudiés ne sont pas considérés comme des instruments sectoriels.

Cette hypothèse soutient l'idée que les États accordent moins d'importance aux instruments qui ne s'inscrivent pas dans le secteur agricole. Cette moindre importance se manifeste par des financements plus faibles et plus précaires que ceux des instruments incitatifs. Cette faible priorité est liée à l'absence de portage de l'instrument par le secteur agricole. Le cadrage de ces instruments est moins clairement productiviste, et, en cela, ces instruments servent moins clairement un objectif de maintien des intérêts des acteurs du secteur agricole. Cette hypothèse est cohérente avec la précédente, et permettrait de confirmer la présence d'une forme d'exceptionnalisme agricole dans le gouvernement des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique.

Conclusion du chapitre

En conclusion, ce chapitre s'est ouvert avec la présentation du cadrage théorique, puis du cadrage analytique de la thèse. Le cadre théorique a tout d'abord permis d'expliquer un premier parti-pris de la thèse, c'est-à-dire le choix du terme de « gouvernement » pour analyser la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, et les implications de ce choix. La thèse s'appuie sur un deuxième parti-pris, consistant à réinscrire la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique dans l'historicité et les recompositions des États et des secteurs. Un troisième choix fondateur de la thèse est d'appréhender les instruments au prisme de leurs effets propres et des réseaux d'acteurs qu'ils fédèrent. Dans une deuxième partie du chapitre, nous avons présenté nos variables dépendante et indépendantes, hypothèses et cadre analytique. Le prochain chapitre est consacré à la présentation du cadre méthodologique et comparatif de la thèse.

Chapitre 3. Présentation des cas d'étude et méthodologie

Introduction

Ce chapitre vise à présenter les critères de sélection de nos cas d'étude (I), puis les méthodes que nous avons choisi d'employer, notre posture d'enquête et nos choix d'écriture (II).

I - Présentation et justification des quatre cas d'étude

Dans cette première partie, nous présentons les cinq critères qui ont motivé le choix de nos quatre cas d'étude. Premièrement, les quatre instruments comparés sont issus de deux contextes nationaux contrastés (Sénégal et France) (A). Deuxièmement, les instruments choisis appartiennent à deux types d'instruments différents : d'une part les assurances climatiques, en tant qu'instruments de type incitatif, et d'autre part les services climatiques, des instruments de type informationnel et communicationnel (B). Troisièmement, les modalités d'inscription sectorielle des instruments variaient en fonction des instruments : les assurances climatiques s'inscrivent dans les secteurs agricoles et sont portées par des acteurs agricoles, tandis que les services climatiques s'inscrivent dans d'autres domaines de politique publique, extérieurs au secteur agricole, et sont portés par des acteurs non agricoles (C). Quatrièmement, tous les instruments retenus sont labellisés explicitement comme des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique (D), et, cinquièmement, la collecte des données pour les instruments choisis était compatible avec nos contraintes matérielles de thèse (E).

A - Le choix d'étudier des instruments en France et au Sénégal : une stratégie comparative basée sur des contextes politiques nationaux contrastés

Le premier critère de choix instruments est qu'ils soient issus de pays différents (le Sénégal et la France) sur les plans économiques, politiques et institutionnels, ce qui permet de mettre en place une stratégie de comparaison de cas contrastés. Cette logique comparative consiste à analyser la mise en œuvre de deux instruments du même type (voir Encadré 1 et Encadré 2), dans des contextes très contrastés. L'objectif de cette stratégie est de tester notre hypothèse sur les effets propres et le poids des réseaux d'acteurs dans la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique.

Tout d'abord, nous présentons la logique soutenant la comparaison de cas différents. Cette logique s'oppose à une autre logique comparative, plus valorisée traditionnellement (Peters, 1998), la comparaison de cas issus de contextes similaires. Selon Cécile Vigour (2005), le choix de la stratégie comparative peut porter sur une approche en termes de « systèmes très similaires » (p. 160), dans laquelle on observe un même phénomène dans des systèmes qui diffèrent uniquement sur la manière dont ce phénomène se déroule. Plutôt que d'adopter cette approche pour choisir les pays des cas d'étude, nous préférons adopter une approche en termes de systèmes très différents. Classiquement, le choix de contextes nationaux très différents vise à « faire abstraction des différences pour mettre en évidence les points communs et les expliquer » (*Ibid.*).

Nous considérons les systèmes français et sénégalais comme très différents sur plusieurs critères : les traditions administratives des États, leurs capacités et leur degré d'extraversion. Nous avons présenté les différences dans les traditions administratives de la France et du Sénégal dans le chapitre précédent[23]. Les capacités politiques des États renvoient à « la faculté de mobiliser les ressources nécessaires pour effectuer des choix collectifs pertinents et de fixer des orientations stratégiques pour l'allocation de ressources rares à des fins publiques » (Painter & Pierre, 2005, p. 2). La France dispose de capacités politiques importantes, car elle est classée

[23] Voir Chapitre 2, I - B -, p. 39.

24e sur 212 pays en termes de PIB par habitant en 2023, selon le FMI. Elle dispose, en outre, d'un Indice de Développement Humain (IDH) de 0,903 en 2018, selon le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). La France est, de plus, considérée comme un État fort (Atkinson & Coleman, 1989). Au sein de la CCNUCC, la France fait partie des pays développés, c'est-à-dire les pays de l'annexe I et de l'annexe II de la convention[24]. Le Sénégal, quant à lui, est considéré comme un pays pauvre. Il est le 103e pays le plus riche sur 212 pays en 2023, en termes de PIB par habitant, selon le FMI. Le PNUD estime son IDH à 0,517. Ces indicateurs caractérisent plutôt un État faible (Atkinson & Coleman, 1989), disposant de capacités politiques plus limitées. Le Sénégal est considéré comme faisant partie des pays les moins développés au monde par la CCNUCC. La catégorie des Pays les Moins Avancés (PMA) (*least developed countries*) regroupe 49 pays, considérés par les Nations Unies comme des pays à faible revenu, avec un faible capital humain et une grande vulnérabilité économique (UNFCCC, 2009). À ce titre, le Sénégal peut bénéficier des fonds d'adaptation dédiés aux pays les moins développés.

Les deux pays se distinguent également par la manière dont l'action publique multiniveau se manifeste dans les deux pays. L'action publique au Sénégal se caractérise par son extraversion (Bayart, 1999 ; Hrabanski, 2010a). Le Sénégal peut en effet être considéré comme un pays « sous régime d'aide » (Lavigne Delville, 2016). Ce terme de « régime d'aide » désigne des situations nationales où « la prégnance de l'aide suscite des dynamiques voisines » (Lavigne Delville, 2017, p. 34), et où l'action publique est extravertie, internationalisée et marquée, plus qu'ailleurs par la présence d'une multitude d'acteurs internationaux et des relations de dépendances vis-à-vis de ces acteurs. En ce qui concerne la France, on ne peut pas parler d'extraversion, mais plutôt d'intégration régionale et d'européanisation, dans la mesure où l'intégration européenne occupe une place importante dans l'action publique. Ces deux pays

[24] Les pays de l'annexe I de la CCNUCC sont soumis à des obligations plus fortes de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. Les pays de l'annexe I sont des pays développés, considérés comme historiquement responsables des émissions passées de gaz à effet de serre. Ces pays se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre à leurs niveaux d'émission de 1990. Les pays de l'annexe II de la CCNUCC sont aussi des pays développés, qui se sont engagés à apporter une aide financière aux pays en développement pour les aider à honorer leurs engagements, notamment la rédaction des plans nationaux d'atténuation et d'adaptation au changement climatique (GIEC, 2007).

apparaissent donc particulièrement contrastés en ce qui concerne leurs traditions administratives, mais aussi leurs capacités politiques et leur degré d'extraversion.

Dans notre thèse, la logique de comparer des cas différents permet de tester notre première hypothèse selon laquelle l'appropriation des instruments par les systèmes d'acteurs est plus déterminante que les effets propres des instruments[25]. Notre stratégie comparative consiste à observer un même instrument dans des contextes les plus variés possibles, pour déterminer si ce type d'instrument produit des effets similaires dans des contextes variés. De plus, cette stratégie comparative permet de faire émerger d'autres variables explicatives que les contextes nationaux (Przeworski & Teune, 1970), en mettant notamment en avant le rôle des acteurs multiniveaux, des acteurs des secteurs agricoles et des acteurs privés dans la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. En cela, cette stratégie comparative est particulièrement appropriée pour analyser la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique dans ses dimensions polycentriques, c'est-à-dire impliquant une multitude d'acteurs et d'échelles d'action publique (Ba & Galik, 2019 ; Jordan *et al.*, 2018).

Le choix plus spécifique de la France et du Sénégal est lié aux informations que le projet Typoclim[26] a permis de collecter sur les instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique dans ces deux pays. Les travaux préalables effectués dans le cadre du projet ont permis de recenser les instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique disponibles dans les deux pays (Panossian, 2019 ; Vincennes, 2019). Ils ont aussi permis de constater que les agricultures française et sénégalaise étaient exposées à des risques proches (sècheresse, inondation), même si les deux pays ont des vulnérabilités différentes.

Pour conclure cette partie A, la stratégie de comparer des cas contrastés reflète la volonté de faire varier les contextes nationaux, pour observer comment un problème (l'adaptation de

[25] Voir Chapitre 2, II - B -, p. 51.

[26] Notre thèse bénéficie d'un financement du projet Typoclim, financé par l'Agence nationale de la Recherche française et dirigé par Marie Hrabanski. Le projet a cartographié les instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique disponibles et mis en œuvre dans huit zones d'étude : l'Afrique du Sud, le Sénégal, le Brésil, la Colombie, l'Espagne, la Californie, et deux terrains français, l'Occitanie et la Guadeloupe.

l'agriculture au changement climatique) et des solutions (les instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique) similaires sont traités dans des contextes différents. Plus particulièrement, cette stratégie vise à faire émerger une pluralité de variables (rôle des acteurs sectoriels, privés et multiniveaux), au-delà des variables liées au contexte national. Nous allons à présent exposer le choix des deux types d'instruments.

B - Le choix de deux types d'instruments différents : des instruments incitatifs et des instruments informationnels

Un deuxième critère de choix des cas d'étude était de sélectionner deux types d'instruments différents. Ce choix vise à rendre compte de l'influence du type des instruments sur leur mise en œuvre. Cette construction de la comparaison vise à préciser l'importance des effets propres des instruments en fonction de leur type. Elle vise également à pallier, d'une certaine manière, les difficultés liées à l'hétérogénéité des réalités que le terme d' « instrument d'action publique » peut désigner (Lavigne Delville & Schlimmer, 2020), puisque par exemple, un projet peut être désigné comme un instrument, mais ses composantes peuvent l'être aussi. Choisir des instruments nécessite, pour cette raison, de procéder à des opérations arbitraires de classification (Halpern & Le Galès, 2011). Pour limiter ces difficultés, nous avons choisi nos cas d'étude parmi deux types d'instruments. Ce critère des types d'instrument constitue ainsi un deuxième niveau de comparaison structurant dans cette thèse (voir Tableau 1). Les travaux préalables du projet Typoclim ont permis d'identifier que les instruments réglementaires pour gérer les questions d'adaptation sont peu nombreux dans les deux pays, qu'ils ne sont pas explicitement destinés à l'adaptation en France (Panossian, 2019) et qu'ils sont faiblement mis en œuvre au Sénégal (Vincennes, 2019). Ces constats peuvent avoir changé depuis, mais ils ont présidé au choix de ne pas étudier d'instrument réglementaire au début de notre thèse. En revanche, les travaux préalables du projet Typoclim constatent qu'en France et au Sénégal, les instruments incitatifs et informationnels sont majoritaires parmi les instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique (Panossian, 2019 ; Vincennes, 2019). Sur la base de ce constat, nous avons choisi un type d'instrument incitatif (les assurances climatiques) et un type d'instrument informatif (les services climatiques). Nous allons à présent expliquer en quoi les

assurances climatiques s'apparentent à des instruments incitatifs (1), puis nous expliquerons en quoi les services climatiques constituent des instruments informationnels (2).

Tableau 1. Les quatre cas étudiés dans la thèse.

		Pays	
		France	Sénégal
Type d'instrument	Assurance climatique	Assurance récolte Chapitre 4	Assurance indicielle Chapitre 5
	services climatiques	Clima-XXI Chapitre 6	Services climatiques Chapitre 7

Source : auteure.

1) Les assurances climatiques comme instruments incitatifs

Nous considérons les assurances climatiques (voir Encadré 1) comme des instruments incitatifs.

Encadré 1. Les assurances climatiques comme instruments de politique publique. Source : auteure.

Les assurances climatiques en France et au Sénégal peuvent être considérées comme un instrument d'action publique car elles répondent aux critères suivants : il s'agit de dispositifs d'assurance agricole, de protection de l'agriculture face au changement climatique, explicitement consacré à l'adaptation au changement climatique, et de dispositifs centraux dans la gestion des risques climatiques en agriculture du pays. Le terme d'« assurance climatique » est peu utilisé par les acteurs. Ces derniers se réfèrent plus souvent aux assurances agricoles en fonction de leur type. Les assurances climatiques peuvent être soit des assurances récoltes dites « traditionnelles », utilisées surtout dans les pays du Nord, soit des assurances indicielles utilisées surtout dans les pays du Sud. Les assurances agricoles traditionnelles sont des assurances qui reposent sur un constat d'expert lors d'un sinistre. Il peut s'agir d'assurance de la récolte ou du revenu de l'agriculteur, par exemple. Ces assurances sont plutôt utilisées dans les pays familiers du fonctionnement de l'assurance et plus riches, dont les exploitations sont de plus grande taille. Elles nécessitent des parcelles assez étendues et d'une valeur suffisante pour qu'il soit rentable de rémunérer un expert pour constater les sinistres. Dans les pays du Sud, et à plus forte raison au Sénégal, les exploitations sont considérées comme étant trop petites pour cela. L'assurance indicielle permet d'éviter ce problème, en remplaçant l'expertise du sinistre par un indice qui prédit le sinistre. Cet indice peut se baser sur la mesure de la pluviométrie au sol ou

l'analyse d'images satellitaires pour prédire les sinistres, sur la base d'une modélisation de la phénologie des plantes. Nos cas d'étude suivent cette distinction, puisque nous étudions une assurance récolte traditionnelle en France et une assurance indicielle pluviométrique au Sénégal.

Les auteurs de la littérature sur les instruments se sont appliqués à classer les instruments dans différents types. Christopher Hood (1983) propose une classification des instruments en fonction des ressources sur lesquelles ces derniers s'appuient. Cette classification « NATO » distingue quatre types de ressources : les ressources de centralité des États (« *nodality* »), les ressources liées à leur autorité (« *authority* »), les ressources financières (« *treasure* ») et les ressources organisationnelles (« *organisational* »). Les assurances climatiques s'appuient sur des ressources financières et constituent à ce titre des instruments de type « *treasure* ». Pour d'autres auteurs, et notamment Marie-Louise Bemelmans-Videc et ses coauteurs (2011), les assurances ont été placées dans la catégorie des instruments *carrots*, c'est-à-dire les instruments économiques. Dans la mesure où les assurances climatiques sont subventionnées en France comme au Sénégal, on peut considérer qu'il s'agit d'instruments incitatifs. Dans leurs travaux sur les instruments, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004) estiment que les instruments incitatifs sont liés à un type de légitimation, celui d'un État « mobilisateur », qui se fonde sur « la recherche d'un engagement direct » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 361) des acteurs. La légitimité de ce type d'instrument s'appuie sur leur efficacité économique et sociale. Ces instruments visent à orienter le comportement des acteurs à travers l'utilisation de moyens financiers. Ainsi, on peut appréhender les assurances comme des instruments incitatifs, basés sur l'utilisation de ressources financières de l'État (Hood, 1983 b).

2) Les services climatiques comme instruments informationnels et communicationnels

Les instruments basés sur l'information figurent dans les typologies anglo-saxonnes d'instruments politiques. À cet égard, on peut caractériser les services climatiques comme des instruments de type informationnel et communicationnel.

Dans sa classification des instruments de gouvernement, Christopher Hood (1983a) utilise le terme de « *nodality* » pour faire référence à la capacité de l'État à utiliser sa propre

centralité dans les réseaux d'acteurs publics, afin d'être crédible lorsqu'il partage des informations. Les instruments basés sur l'information figurent également dans la typologie des instruments de Marie-Louise Bemelmans-Videc et ses coauteurs (2011), sous le terme de « *sermons* », c'est-à-dire : « les tentatives du gouvernement d'influencer les personnes par le biais du transfert de connaissances, de la communication d'arguments raisonnés et de la persuasion morale afin d'obtenir un résultat politique. L'information dispensée peut concerner la nature du problème en question, la manière dont les individus gèrent le problème, les mesures qui peuvent être prises pour changer la situation actuelle et les raisons pour lesquelles ces mesures devraient être envisagées et adoptées par les destinataires. » (Bemelmans-Videc *et al.*, 2011, p. 103, nous traduisons). Les services climatiques constituent un instrument de type *nodality*, car la crédibilité des données météorologiques est attestée par les États dans nos cas français et sénégalais, que ce soit *via* la crédibilité de l'ANACIM au Sénégal ou bien celle de Météo France et de sa plateforme de données climatiques « DRIAS, les futurs du climat », en France. C'est également un instrument de type « *sermons* » dans la mesure où il vise à aider les acteurs politiques et administratifs à prendre des décisions pour s'adapter. Le principe de la diffusion des informations climatiques est qu'elles vont aider les acteurs à prendre des décisions éclairées sur la base de données fiables concernant les impacts climatiques. Les services climatiques consistent en un transfert de connaissance incitant les acteurs à prendre des décisions, mais ces informations climatiques ne sont pas assorties de contraintes ou d'incitations financières pour s'assurer de la prise effective de décisions d'adaptation par les acteurs. Au regard des typologies d'instrument d'action publique, les services climatiques relèvent donc des instruments de type « *sermons* », et ces types d'instruments s'appuient sur les ressources de « *nodality* » de l'État. Ils consistent à mettre des informations à la disposition des cibles pour les aider à s'adapter au changement climatique. Pour Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004), le type des instruments informationnels et communicationnels s'appuie sur une légitimation des États basée sur « l'explicitation des décisions et la responsabilisation des acteurs » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 361). L'utilisation de ce type d'instrument reflète un rapport au politique qui relève d'une « démocratie du public » (*Ibid.*). Ce type d'instrument vise à orienter le comportement des cibles à travers la mise à disposition d'information.

Encadré 2. Les services climatiques comme instruments de politique publique. Source : auteure.

Les services climatiques peuvent être considérés comme des instruments d'action publique parce qu'ils s'appuient sur des données publiques de météorologie ou de climatologie dans les contextes français et sénégalais étudiés, qu'ils font partie des plans d'adaptation des deux pays et qu'ils sont mis en œuvre sous l'égide d'administrations publiques (comme l'Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie (ANACIM) au Sénégal) ou d'institutions porteuses de missions de service public (comme les Chambres d'agriculture en France). Cette thèse définit les services climatiques, d'après l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM), comme « une aide à la décision, à partir d'informations sur le climat qui permettent aux particuliers et aux organisations de prendre de meilleures décisions *ex ante* »[27]. Nous considérons les prévisions qui sont utilisées par des acteurs pour produire des décisions opérationnelles comme des services climatiques. Les services climatiques peuvent être des projections de moyen terme, comme la prévision annuelle du profil de la campagne agricole (prévisions saisonnières) ou de court terme, comme des prévisions météorologiques à dix jours (prévisions décadaires), que l'on trouve au Sénégal. Elles peuvent aussi être des projections de long terme, comme l'outil Clima-XXI des Chambres d'agriculture françaises, qui prévoit les impacts à long terme du changement climatique sur l'agriculture. Ces projections peuvent être plus ou moins sectorisées. Elles peuvent être plus ou moins détaillées et déclinées en indicateurs pertinents pour l'agriculture et les agriculteurs.

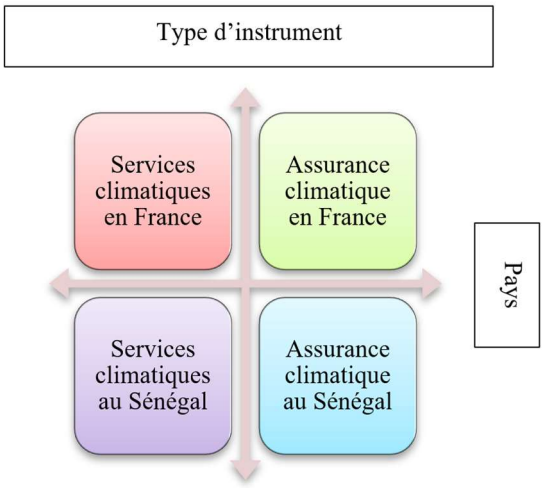


Figure 1. Notre design de recherche est basé sur une double comparaison : entre deux pays contrastés et deux types d'instruments différents. Source : auteure.

[27] Tall, A. (2013). Qu'entend-on par services climatologiques ? (Bulletin 62 ; p. 10). Rapport de l'Organisation météorologique mondiale. Document cité.

En conclusion, nous considérons donc les services climatiques comme des instruments de type « *sermons* » (Bemelmans-Videc *et al.*, 2011), mobilisant des ressources de « *nodality* » (Hood, 1983 b) et dont la légitimation est basée sur « l'explicitation des décisions et la responsabilisation des acteurs » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 361). Nous avons présenté dans quelle mesure le choix de nos cas d'étude permettait d'analyser des instruments de deux types différents : les instruments incitatifs et les instruments informationnels et communicationnels. Ce prisme de comparaison s'ajoute à la comparaison entre des instruments issus de pays différents (voir Figure 1).

C - Le choix d'instruments sectorisés différemment

Un troisième critère de choix des instruments est leur sectorisation, au sein du secteur agricole ou en dehors de celui-ci. Ce critère permet de préciser notre compréhension de l'appropriation des instruments par les acteurs lors de leur mise en œuvre, et ainsi de renseigner notre première hypothèse sur le rôle des acteurs sectoriels[28]. On peut, en effet, penser que les acteurs du secteur agricole sont influents, en raison de la tradition corporatiste du secteur agricole en France (Jobert & Muller, 1987 ; Muller & Surel, 2014). Au Sénégal, l'agriculture est un secteur important, dans le cadre de la politique de souveraineté alimentaire (Hrabanski, 2011), ce qui permet là encore de poser la question du poids des acteurs sectoriels. Pour cette raison, nous avons choisi deux instruments sectorisés dans le cadre du secteur agricole et deux instruments sectorisés dans d'autres domaines. Les assurances climatiques sont sectorisées dans le cadre du secteur agricole en France et au Sénégal, tandis que les services climatiques sont sectorisés à l'extérieur du secteur agricole dans les deux contextes. Dans le cas des services climatiques au Sénégal, ils sont sectorisés dans le domaine de la météorologie. Dans le cas français, leur sectorisation est d'abord dans le secteur agricole, mais ils sont ensuite désectorisés et pris en charge par un acteur transsectoriel, l'association Solagro. Nous avons développé la question du rôle des secteurs dans le Chapitre 2, ainsi nous n'y revenons pas ici.

[28] Notre première hypothèse est la suivante : « en France comme au Sénégal, tout en reconnaissant l'existence d'effets propres des instruments, l'appropriation par les acteurs est déterminante pour saisir les logiques de mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique ». Voir Chapitre 2, II. B -, p. 51.

D - Une approche constructiviste en faveur des instruments explicitement labélisés comme instruments d'adaptation au changement climatique et effectivement mis en œuvre

Un quatrième critère guidant le choix des cas d'étude renvoie au fait que les instruments soient explicitement considérés comme des instruments d'action publique d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, et qu'ils soient effectivement mis en œuvre. Le fait que les instruments soient inscrits dans les plans nationaux d'adaptation permet d'orienter l'analyse vers des dispositifs d'adaptation « explicits ». Cette démarche suit les recommandations de Johann Dupuis et Robbert Biesbroek (2013), qui proposent d'étudier des instruments d'adaptation explicites, c'est-à-dire considérés comme des instruments d'adaptation par les acteurs. Or, les instruments choisis figurent parmi les plans nationaux d'adaptation des deux pays. Les services climatiques et l'assurance récolte français font partie des plans d'adaptation français depuis le PNAAC 1 en 2011. Les services climatiques et l'assurance indicielle sénégalais sont cités dans les plans d'adaptation du Sénégal depuis l'adoption de sa CDN en 2015. Ces quatre instruments constituent donc bien des instruments d'adaptation explicites. Un sixième critère de choix des instruments était celui de la faisabilité des terrains, comme nous allons à présent l'expliquer. De plus, dans l'optique de dépasser les rhétoriques des acteurs et d'étudier l'action publique au concret, le choix des instruments s'est porté sur des dispositifs effectivement mis en œuvre.

E - La prise en compte de critères de faisabilité dans la réalisation des terrains

Le choix des terrains français et sénégalais satisfait également un cinquième et dernier critère de faisabilité. Ces deux pays faisant partie des zones d'enquête du projet Typoclim, leur sélection permettait de bénéficier de ressources matérielles et partenariales essentielles à la réalisation des terrains.

Tout d'abord, le choix de terrains accessibles a permis de réaliser des enquêtes qualitatives approfondies dans les deux pays. Au Sénégal, nous avons privilégié un premier séjour de deux mois entre le 15 octobre et le 15 décembre 2020. Ce terrain nous a permis de confirmer le choix des instruments en vérifiant qu'ils étaient bien mis en œuvre et de

commencer à confronter nos hypothèses au terrain afin de répondre à nos questions de recherche. Nous avons affiné nos hypothèses et notre cadre théorique en 2021, avant de commencer le terrain français, entre février 2022 et avril 2022 ; tout en sollicitant quelques entretiens au fil de l'eau, afin de compléter certains éléments. Nous avons ensuite séjourné une deuxième fois au Sénégal pour un dernier terrain entre mai et juin 2022 (voir Figure 2). Le projet Typoclim a financé l'ensemble des terrains. Il a également permis de nous appuyer sur les partenaires sénégalais du projet pour accéder au terrain. En effet, le partenariat avec le bureau d'analyse macroéconomique (BAME) a été déterminant dans l'ouverture des terrains au Sénégal, au plan national et au plan local. Le partage de contacts de la part des partenaires du BAME a constitué le point de départ de notre enquête au Sénégal, qui s'est ensuite poursuivie selon le principe de la « boule de neige » (Beaud & Weber, 1998), sur la base de ces premiers contacts. En France et au Sénégal, les mémoires de recherche des stagiaires du projet Typoclim ont permis d'identifier des personnes-ressources à interroger dans le cadre des entretiens (Panossian, 2019 ; Vincennes, 2019).

Ensuite, le choix du Sénégal s'est avéré judicieux dans le contexte de la crise de la Covid-19, dans la mesure où nous avons pu obtenir un laissez-passer du consulat sénégalais entre les deux confinements français pour effectuer le premier terrain au Sénégal entre les mois d'octobre et décembre 2020. Nous avons pu réaliser le terrain français malgré le Covid-19, mais au prix de la réalisation d'une grande partie des entretiens en visioconférence (voir Annexe no 1 Liste des entretiens semi-directifs).



Figure 2. Temporalité des trois terrains. Source : auteure

Conclusion

Tableau 2. Synthèse des critères de choix des instruments.

	Assurance climatique française	Assurance climatique sénégalaise	Services climatiques français	Services climatiques sénégalais
Pays	France	Sénégal	France	Sénégal
Type d'instrument	Incitatif	Incitatif	Informationnel et communicationnel	Informationnel et communicationnel
Sectorisation dans le secteur agricole	Sectorisé	Sectorisé	Désectorisé	Désectorisé
Figure dans le plan national d'adaptation et effectivement mis en œuvre	Oui	Oui	Oui	Oui
Faisable compte tenu des contraintes matérielles	Oui	Oui	Oui	Oui

Source : auteure.

Pour conclure cette partie, le choix des quatre instruments, selon cinq critères, reflète la démarche comparative de la thèse. Cette dernière articule une comparaison entre plusieurs pays dissemblables et entre plusieurs instruments semblables (voir Tableau 1). Cette démarche vise à tester l'hypothèse selon laquelle les effets propres des instruments sont moins déterminants dans la mise en œuvre que leur appropriation par les systèmes d'acteurs. Pour affiner cette hypothèse en tenant compte du rôle des acteurs sectoriels, nous prêtons une attention particulière à la sectorisation des instruments. En effet, pour comprendre le poids des acteurs sectoriels, nous avons choisi deux instruments dédiés au secteur agricole, mais l'un est porté par des acteurs du secteur agricole, tandis que l'autre est porté par des acteurs non agricoles. Les assurances climatiques sont en effet ancrées dans le cadre du secteur agricole, tandis que les services climatiques sont ancrés dans des secteurs extérieurs à l'agriculture. Par ailleurs, nous avons sélectionné tous les instruments pour qu'ils soient effectivement mis en œuvre et

inscrits dans les plans nationaux d'adaptation. Nous avons choisi les terrains pour pouvoir mettre en place une stratégie comparative de cas contrastés, mais aussi pour des raisons de faisabilité. L'ensemble des critères de choix des instruments est résumé dans le Tableau 2. Une fois les cinq critères de choix des instruments étudiés exposés, nous allons à présent revenir sur le choix des méthodes que nous avons adopté ainsi que sur notre posture d'enquête et nos choix d'écriture de la thèse.

II - Choix et justification de la méthodologie, posture d'enquête et choix d'écriture de la thèse

Dans cette deuxième partie, nous revenons sur les choix des méthodes utilisées dans la thèse (A), notre posture d'enquête (B) et nos choix d'écriture de la thèse, relevant d'une approche par les monographies comparées (C).

A - Les choix méthodologiques de la thèse : une enquête par entretien et par consultation de documentation

Notre démarche d'enquête se fonde sur deux dispositifs méthodologiques principaux, l'enquête par entretiens semi-directifs et la consultation de documentation légale, de la presse et de la littérature grise.

L'entretien semi-directif constitue la méthodologie centrale de notre thèse. Le choix de cette méthode correspondait à la poursuite d'un double objectif : d'une part, reconstituer l'historicité de l'action publique autour de l'instrument et sa carrière ; et d'autre part, informer les représentations des acteurs et leurs pratiques (Pinson & Pala, 2007). Le choix de l'entretien semi-directif vise également à prendre connaissance des dynamiques informelles ou fermées de négociations autour des instruments (Albaret & Deas, 2023). Nous avons réalisé en tout 145 entretiens, dont 55 entretiens sur le terrain français et 90 sur le terrain sénégalais (voir la liste des entretiens en Annexe no 1 Liste des entretiens semi-directifs). Parmi les entretiens français, 22 concernaient l'assurance récolte, 21 concernaient les services climatiques, et 13 visaient à mieux comprendre le contexte des politiques d'adaptation françaises. Parmi les entretiens sénégalais, 49 concernaient l'assurance indicielle, 34 les services climatiques et 24

le contexte des politiques d'adaptation. Certains entretiens concernent les services climatiques et les assurances climatiques, ce qui explique que la somme des entretiens par instrument excède le total des entretiens. Parmi ces entretiens, les différentes catégories d'acteurs sont des chargés de mission sur le climat, des directeurs de programmes ou de services, des chercheurs ou des conseillers agricoles. Parmi les structures qu'ils représentent dans les deux pays, 22 sont des entreprises privées et publiques. Ces structures ont, la plupart du temps, un rôle d'exécution dans la mise en œuvre des instruments étudiés (les banques et assureurs agricoles responsables de la gestion de l'assurance récolte en France, l'association Solagro responsable du portail Canari en France, les entreprises responsables de l'exécution des projets de l'Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID) au Sénégal, et l'entreprise *Mlouma* en charge de la commercialisation des services climatiques au Sénégal). En raison de l'émergence des services climatiques dans le contexte des Chambres d'agriculture françaises, treize entretiens ont été faits avec des représentants d'établissements consulaires (les Chambres d'agriculture départementales et régionales et leur tête de réseau : l'APCA). Quatre enquêtés représentent des centres de formation et des instituts techniques agricoles et quinze entretiens ont été faits avec des centres de recherche, la plupart du temps en agronomie. 35 acteurs rencontrés étaient issus des Ministères, des agences publiques, et des structures administratives décentralisées et déconcentrées. Quatorze entretiens ont été effectués avec des organisations de producteurs et dix-huit avec des organisations paysannes (voir Encadré 3). Nous avons interrogé treize personnes issues des organisations internationales et des organismes de coopération bilatérale, ainsi que huit personnes représentant des ONG. Nous avons rencontré trois acteurs parlementaires, dont un député sénégalais, un député français et un député européen.

Encadré 3. Une distinction dans les termes utilisés par les acteurs entre « producteurs », « paysans » et « agriculteurs ». Source : auteure.

Dans cette thèse, nous reprenons à notre compte certains termes utilisés par les acteurs (ce que Pierre Bourdieu et ses coauteurs [2017], désignent comme le langage "indigène") dans les terrains français et sénégalais. Nous souhaitons ici revenir sur les différentes connotations de ces termes afin de guider le lecteur dans les usages que nous en proposons. En France, le terme d'« agriculteurs » est majoritairement utilisé par les différents acteurs. Nous reprenons à notre compte ce terme, même s'il semble problématique pour la Confédération Paysanne, qui utilise le terme de « paysan ». Nous

gardons le terme d'« agriculteurs » par habitude et en raison de la force constatée de son usage. Au Sénégal, les acteurs publics ont tendance à préférer le terme de « producteurs », tandis que les organisations paysannes, comme la fédération des Organisations non gouvernementales du Sénégal (FONGS-Action paysanne) et le Conseil National de Concertation et de Coopération des ruraux (CNCR), utilisent eux aussi le terme de « paysan ». La FONGS et le CNCR sont des organisations politiques de représentations des intérêts des agriculteurs ruraux. Le terme d'« agriculteur » n'est pas souvent utilisé au Sénégal, car il renvoie à la distinction entre agriculteurs et éleveurs. Parler d'« agriculteurs » avec des Sénégalais revient pour eux à insister sur la dimension culturale ; or, cette distinction n'est souvent pas pertinente dans notre thèse. Pour notre part, nous reprenons à notre compte le terme d'« organisation paysanne » lorsque les organisations désignées utilisent ce terme. Nous utilisons le terme d'« organisations de producteurs » lorsque nous évoquons des groupements qui ne se désignent pas comme des organisations paysannes. Nous utilisons le terme d'« agriculteurs » lorsque nous souhaitons adopter un terme plus neutre dans le contexte sénégalais, comme moyen de ne pas choisir entre les termes de « paysans » ou « producteurs ».

Les quatre thématiques couvertes par notre grille d'entretien étaient les suivantes, en lien avec nos hypothèses de thèse. Nous posions tout d'abord des questions sur le parcours de l'enquêté et sur son poste actuel. Le but était de comprendre quelles étaient ses pratiques professionnelles au quotidien, en lien avec l'instrument. Ces questions nous renseignent sur les marges de manœuvre des acteurs dans la mise en œuvre des instruments. Nous posions ensuite une série de questions sur la définition que l'enquêté pouvait donner de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique et les pratiques que cette personne lui associait. Ces questions permettaient de mieux comprendre les représentations de l'enquêté vis-à-vis de l'adaptation et la manière dont ces représentations se construisent en interaction avec sa propre position. Par exemple, les pratiques citées par les enquêtés recoupent souvent leur propre domaine de compétence. Un troisième volet de questions constituait un volet historique, visant à déterminer comment l'adaptation s'était intégrée dans leur contexte professionnel. Ce questionnement était particulièrement intéressant pour comprendre les phénomènes de labélisation des instruments comme instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, mais aussi pour comprendre comment se situe l'adaptation dans un contexte professionnel déjà établi. Par exemple, l'adaptation arrive souvent dans le contexte des Chambres d'agriculture à la suite de problématiques de réduction des pesticides. Dans ce cas, le chargé de mission « environnement » voit ses missions évoluer pour intégrer des missions

liées au changement climatique. Une quatrième série de questions se focalisait plus spécifiquement sur les instruments, et portait sur leur financement, leur évolution historique, les acteurs impliqués, le fonctionnement ou les bénéficiaires de l'instrument. Ces questions visent à obtenir des points de clarification sur des aspects factuels liés à l'instrument, qui ne seraient pas précisés dans des documents d'information disponibles sur l'instrument, et à approfondir nos connaissances sur ces dimensions techniques.

À travers ces différentes questions, nous cherchions à collecter des informations sur les ressources des acteurs, leurs représentations, la manière dont ils perçoivent leur propre intérêt en contexte et comment leurs actions reflètent ces différents éléments. Dans l'ensemble des entretiens, le fait de situer l'enquête à l'échelle de l'instrument rendait particulièrement important de maîtriser les enjeux experts autour de l'instrument. La maîtrise des connaissances expertes autour de chaque instrument était essentielle pour éviter que les acteurs ne consacrent du temps d'entretien à expliquer des éléments très techniques liés au fonctionnement de l'instrument. De plus, les enjeux de pouvoir et les négociations étaient indissociables des dimensions expertes de l'instrument, de sorte qu'il était impossible pour les acteurs de nous faire comprendre certains enjeux de négociation sans que nous ne soyons capables de comprendre les dimensions techniques du fonctionnement de l'instrument et de sa contribution à l'adaptation de l'agriculture au changement climatique.

Dans un contexte de la crise de la Covid-19 et pour tirer parti de la flexibilité que cela permettait d'offrir à nos interlocuteurs, nous avons réalisé la majorité de nos entretiens français en visioconférence. Ce choix pose des questions concernant la maîtrise du cadre de l'entretien (Clouet *et al.*, 2021), mais il ouvre également des opportunités. Habitant nous-même à Montpellier, le choix d'effectuer les entretiens en visioconférence permettait une meilleure adaptation aux disponibilités des enquêtés, qu'ils soient basés à Paris ou dans l'ouest de la France. Les entretiens en Occitanie ont, en revanche, tous été effectués en face-à-face. Cette démarche visait à éviter de biaiser l'échantillon aux seuls enquêtés parisiens, ou d'imposer des contraintes aux enquêtés qui auraient pu refuser l'entretien si nous ne pouvions pas nous conformer à leur disponibilité. En outre, le choix des entretiens en visioconférence était demandé par certains enquêtés, qui voulaient limiter les contacts avec des inconnus dans le

contexte de la Covid-19. De plus, les périodes de confinement ont contribué à généraliser l'usage de la visioconférence (Clouet *et al.*, 2021), en particulier pour notre population d'enquête, qui se constitue principalement de cadres. Au Sénégal, en revanche, nous n'avons pas jugé souhaitable d'utiliser la visioconférence. À l'exception des enquêtés des organisations internationales, qui avaient pour consigne de n'accepter que des entretiens en ligne pour éviter de s'exposer au virus, nous avons réalisé la plupart des entretiens en face-à-face.

Nous avons complété cette méthode par l'analyse de la littérature grise sur nos instruments et les politiques d'adaptation en France et au Sénégal (voir Tableau 3).

Pour conclure, notre thèse repose sur l'usage de deux méthodologies principales : l'entretien semi-directif et la consultation de documents sur les politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Dans la prochaine partie, nous présenterons notre posture lors de l'enquête de terrain.

Tableau 3. Littérature grise consultée en fonction des thématiques étudiées.

Thématiques	Littérature consultée
Assurance récolte française	Rapports et débats parlementaires, textes de loi, rapports consacrés à l'assurance récolte et au dispositif voisin des calamités agricoles depuis 2000[29], revue de la presse en ligne consacrée à l'assurance récolte et à sa réforme[30]
Assurance indicielle sénégalaise	Texte de la loi d'orientation agro-sylvo pastorale de 2004, littérature grise et scientifique qui détaille le processus d'élaboration de la loi, rapports dédiés à l'assurance récolte, rapports issus des projets de développement de l'assurance indicielle, notamment les travaux de capitalisation du projet *Naatal Mbay* de l'USAID, particulièrement actif dans la mise en œuvre de l'assurance indicielle
Services climatiques français	Littérature grise dédiée à Clima-XXI et Oracle
Services climatiques sénégalais	Rapports d'évaluation d'impact des projets de services climatiques

[29] Babusiaux, C. (2000). L'assurance récolte et la protection contre les risques en agriculture (p. 288). Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. https://www.vie-publique.fr/rapport/25370-lassurance-recolte-et-la-protection-contre-les-risques-en-agriculture ; Ménard, C. (2004). Gestion des risques climatiques en agriculture. Engager une nouvelle dynamique (p. 105). Premier ministre. https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/044000069.pdf ; Descrozaille, F. (2021). Rapport sur la gestion des risques en agriculture (p. 329). Assemblée nationale. https://bit.ly/3dFQ1Ny ; Frécenon, B., & Lejeune, H. (2022). Retour d'expérience sur l'application du régime des calamités agricoles aux sècheresses sur prairies de 2019 et 2020 (Rapport public 21030-P ; p. 40). Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux. https://www.vie-publique.fr/rapport/280431-regime-calamites-agricoles-aux-secheresses-sur-prairies-de-2019-et-2020. Rapports consultés le 6/12/2024.

[30] Nous avons sélectionné deux revues en ligne : l'argus de l'assurance et Pleinchamps. L'argus de l'assurance est un titre de presse en ligne spécialisé dans les questions d'assurance et de gestion des risques. Pleinchamps est un titre de presse en ligne qui se spécialise sur les questions agricoles. Nous avons consulté tous les articles de ces deux sites dédiés à l'assurance récolte, afin de mieux comprendre la mise à l'agenda de la réforme de l'assurance récolte. En tout, nous avons conservé 84 documents pertinents pour fonder notre analyse.

Contexte des politiques d'adaptation en France	Plans d'adaptation : PNACC 1[31], PNACC 2[32] et marginalement PNACC 3[33] (sorti fin octobre 2024)
Contexte des politiques d'adaptation au Sénégal	Plans d'adaptation : premier plan national d'adaptation (PANA)[34] en 2006, la Contribution prévue nationalement déterminée (CPDN)[35] en 2015, et le document d'état des lieux pour un plan national d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, rédigé par la FAO dans l'attente d'un plan national sectoriel officiel.[36]

Source : auteure.

B - Réflexions sur notre posture d'enquête en France et au Sénégal et sur les asymétries dans les données entre les différents instruments

Dans cette partie, je reviens sur ma posture d'enquête en France et au Sénégal et les asymétries dans les données que j'ai pu collecter en fonction des instruments.

Un premier aspect de ma posture de recherche sur lequel je voudrais revenir est la manière dont j'ai été perçue par les enquêtés sur le terrain. La dynamique d'enquête a varié selon les instruments. Dans le cas de l'assurance récolte en France, l'enquête a été très fructueuse, notamment grâce au contexte de la réforme du dispositif autour du Varenne agricole

[31] Ministère de la Transition énergétique et solidaire. (2011). Plan national d'Adaptation au Changement climatique (p. 188). Ministère de la Transition énergétique et solidaire. Disponible à l'adresse : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/ONERC_PNACC_1_complet.pdf (consulté le 19/01/2025).

[32] Ministère de la Transition énergétique et solidaire. (2018). Plan national d'Adaptation au Changement climatique 2 (p. 26). Ministère de la Transition énergétique et solidaire. Disponible à l'adresse : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.12.20_PNACC2.pdf (consulté le 19/01/2025).

[33] Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires. (2024). Plan national d'Adaptation au Changement climatique 3 (p. 70). Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires. Disponible à l'adresse : https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-10/Document_de_presentation_du_PNACC_3.pdf (consulté le 19/01/2025).

[34] État sénégalais. (2006). Plan d'action national pour l'adaptation aux changements climatiques (PANA).

[35] État sénégalais. (2015). Contribution prévue nationalement déterminée (CPDN).

[36] FAO. (2020). État des lieux pour le processus d'élaboration du Plan national d'adaptation pour le secteur de l'agriculture au Sénégal. Rapport cité.

de l'eau et de l'adaptation au changement climatique entre mai 2021 et février 2022. Cet évènement, organisé par les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement, comptait la réforme de l'assurance récolte parmi ses objectifs principaux. Il me semble que cette actualité a eu des répercussions favorables pour mon terrain, car, même si les acteurs de l'assurance récolte étaient très occupés par la réforme, ils étaient aussi soucieux de peser dans le débat public. L'entretien semi-directif leur offrait ainsi un espace d'expression qu'ils utilisaient pour relayer leurs positions officielles et faire entendre leur point de vue. Dans le cas des services climatiques en France, la dynamique d'enquête était marquée par la volonté du porteur de projet des services climatiques de faire connaitre son dispositif. Dans les cas sénégalais, le fait d'être associée au centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) a été plus déterminant qu'en France. J'ai par exemple bénéficié de l'affinité du directeur technique de la Compagnie Nationale d'Assurance Agricole Sénégalaise (CNAAS) avec le CIRAD, puisqu'il y a effectué son stage de fin d'études. Il a énoncé explicitement que sa décision de m'accorder un entretien était due à mon appartenance au CIRAD. J'ai également bénéficié de l'image du CIRAD dans mes entretiens avec l'ANACIM, qui avait collaboré avec une équipe du CIRAD quelques mois avant mon arrivée pour élaborer une évaluation d'impact qui intéressait le directeur de la météorologie (Blundo-Canto *et al.*, 2021 ; Soule Adam, 2019). Sur le terrain, plus localement, l'étiquette du CIRAD et son partenariat avec l'institut de recherche agronomique sénégalais ont facilité mes terrains. J'étais, en effet, accueillie au Bureau d'analyse macro-économique (BAME) de l'ISRA. Cet accueil au BAME, un partenaire de longue date du CIRAD, m'a permis d'accéder au terrain, car les chercheurs du BAME m'ont mise en contact avec les enquêtés. Toutefois, ce rattachement au CIRAD et au BAME s'est accompagné d'une forme de confusion sur mon statut. En effet, le CIRAD est un centre de recherche qui peut être assimilé à un bailleur de fonds, car les chercheurs du CIRAD peuvent se trouver amenés à engager des dépenses sur le terrain prises sur le budget de projets de recherche. Auprès de certaines organisations paysannes locales, j'ai ainsi pu être assimilée aux bailleurs de fonds.

Un deuxième aspect de ma posture concerne mon identité, en tant que jeune femme, doctorante, blanche, occidentale et française, et la manière dont elle s'est reflétée sur les terrains. Je me suis appuyée sur ma jeunesse et mon statut d'étudiante pour amener les enquêtés

à expliciter les éléments de contexte sur les deux terrains. Au Sénégal, être étudiante était une caractéristique favorable pour réaliser des enquêtes. Le fait de ne pas être une chercheure en poste me donnait un statut extérieur au monde de l'aide au développement. Cette dimension aurait pu être triviale à d'autres moments, mais il me semble que la période rendait cette distinction importante. En effet, mes périodes de terrain ont précédé de peu l'élection du président Bassirou Diomaye Faye, issu du parti des Patriotes Africains du Sénégal pour le Travail, l'Éthique et la Fraternité (PASTEF) en 2024. En 2020 et en 2021, dates auxquelles j'ai fait mes terrains, le climat politique était marqué par l'ascension du PASTEF et de son dirigeant, Ousmane Sonko. Cette ascension était palpable dans mon quotidien, au détour des conversations avec mes collègues chercheurs sénégalais, mais aussi avec les chauffeurs de taxi, professeurs de wolof et commerçants avec lesquels j'ai eu l'occasion d'échanger. Je lisais dans la rue des affiches placardées indiquant le slogan de « France dégage ! », reprenant le nom du mouvement « Frapp/France dégage ! », fondé par le député sénégalais Marius Sagna, membre du Pastef. Dans ce contexte, les expatriés au CIRAD se voyaient reprocher de bénéficier de l'aide au développement, qui finance les salaires des « ciradiens », ainsi que les primes et avantages liés à l'expatriation. Pour certains Sénégalais, être expatrié et salarié du CIRAD signifiait en quelque sorte participer à une relation néocoloniale entre la France et le Sénégal, car l'aide au développement rémunère davantage de Français, que de Sénégalais. Dans ce contexte particulier, mon statut de doctorante me protégeait de cette perception, en me plaçant comme extérieure à ce système de l'aide. J'étais toutefois perçue comme une femme blanche lorsque les personnes que je croisais ne connaissaient pas mon statut d'étudiante, ce qui me plaçait comme une « dominante » dans le contexte sénégalais. Malgré ce contexte politique, je n'ai pas perçu d'hostilité interpersonnelle en raison de ma nationalité française. De manière plus subtile cependant, ce contexte s'est sans doute exprimé dans les injonctions multiples dont j'ai fait l'objet à apprendre le wolof, la langue la plus parlée au Sénégal. Je pense que ces injonctions, de la part de Sénégalais rencontrés dans des contextes différents, traduisaient non seulement l'intérêt des Sénégalais à partager leur culture, mais également leur agacement vis-à-vis des Français qui se reposent sur le fait que le français soit la langue officielle du pays pour ne pas apprendre le wolof. En réponse à cette injonction, j'ai pris des cours de wolof lors de mes deux séjours. Par cette démarche, je voulais à la fois négocier la relation d'enquête et

témoigner de ma conscience de la configuration postcoloniale[37] dans laquelle s'inscrivait, malgré moi, ma démarche de recherche. En tant que personne blanche et occidentale, j'étais perçue comme appartenant aux couches supérieures de la population ou comme une touriste, en fonction des contextes, mais je ne suis pas certaine que cela ait impacté la relation d'enquête. Cependant, par ces caractéristiques, j'étais dans une position de dominante sur ces critères-là. Je peux donc estimer que ma position se situait à l'intersection de rapports de domination à la fois favorables et défavorables au Sénégal.

Un troisième aspect de notre posture sur lequel nous aimerions revenir est le traitement que nous avons réservé aux terrains français et sénégalais dans le manuscrit final de la thèse. Premièrement, en dépit d'un plus grand nombre d'entretiens au Sénégal, il a été difficile d'aller au-delà des discours de façade sur les instruments, en particulier dans le cas des services climatiques. Nous avons testé les mêmes hypothèses pour les quatre instruments, mais avons recueilli des données asymétriques pour y répondre, ce qui constitue de fait un « problème consubstantiel à la comparaison » (Sa Vilas Boas, 2012, p. 62). En particulier, dans le cas des services climatiques au Sénégal, il a été difficile d'accéder à des données qualitatives pertinentes pour saisir les enjeux de mise en œuvre de l'instrument, ce qui a conduit à faire un usage plus intensif de la littérature grise dédiée à mettre en avant l'impact de ces services climatiques. Deuxièmement, nous avons ressenti plus de facilité à discuter nos constats empiriques avec la littérature française en science politique, ce qui a conduit à finalement plus investir théoriquement nos terrains français. Il a semblé que le manque de littérature récente en science politique sur la fabrique de l'action publique dans le secteur agricole au Sénégal a constitué une limite pour analyser le terrain sénégalais. Nous ne pouvons que souligner la

[37] Nous utilisons ici le terme « postcolonial » en référence à l'histoire du CIRAD, qui s'inscrit dans le passé colonial de la France. Le CIRAD est, en effet, un établissement issu de la fusion de plusieurs établissements de mise en valeur des colonies sur le plan agronomique. Ces instituts étaient l'Institut de recherche sur le caoutchouc, l'Institut de recherche pour les huiles et oléagineux, l'Institut de recherches sur les fruits et agrumes, l'Institut de recherche du coton et des textiles exotiques, l'Institut français du café, du cacao et autres plantes stimulantes, l'Institut d'élevage et de médecine vétérinaire des pays tropicaux, le Centre technique forestier tropical, l'Institut de recherches agronomiques tropicales et des cultures vivrières et le Centre d'études et d'expérimentation du machinisme agricole tropical. Source : site du CIRAD, disponible à l'adresse : https://www.cirad.fr/nous-connaitre/notre-histoire, consulté le 12/12/2024.

pertinence de futurs travaux sur l'action publique (Darbon & Provini, 2018) au Sénégal et en particulier dans le secteur agricole, qui tient une place particulière au sein de la société sénégalaise.

C - Une approche de monographies comparées guidant les choix d'écriture de la thèse

Nous avons construit notre approche comparative et méthodologique en prenant appui sur l'approche des monographies comparées de Gilles Pinson (2019), afin de tenir ensemble montée en généralité et compréhension historique des cas dans leur singularité. Cette approche propose d'« embrasser la tension entre singularité et universalité » (Baczko *et al.*, 2023) dans la comparaison, se voulant une posture médiane entre positivisme et constructivisme. Cette pratique comparative poursuit deux objectifs principaux. Tout d'abord, la monographie comparée s'attache à présenter « chaque cas comme un ensemble de processus économiques, politiques et sociaux entremêlés et ancrés dans un système institutionnel donné. Ces restitutions contextuelles ont beaucoup à offrir en termes de compréhension de chacun des cas » (Pierre, 2005, p. 456, traduction de Gilles Pinson, *op. cit.*). Ensuite, elle s'appuie sur la comparaison des similitudes et des différences pour dégager des schémas causaux. Cette opération « procède de la narration parallèle des cas » (Pinson, 2019, p. 56), et consiste à identifier des « analogies causales » (Walton, 1992, p. 134). La comparaison des résultats présentés de manière monographique fait émerger des constats comparatifs. La comparaison, dans cette approche de recherche, se construit tout au long de l'enquête et trouve son dénouement dans l'identification de schémas explicatifs comparatifs. Cette approche se traduit dans les partis-pris d'écriture de cette thèse. Nous avons choisi de présenter d'abord nos résultats de manière monographique, par instrument. Sous la forme d'un récit, nous testons nos hypothèses de recherche pour chacun des quatre instruments au sein des chapitres 5 à 8. Analysant la « carrière » (Halpern *et al.*, 2014; Lavigne Delville, 2020) des instruments, ces chapitres effectuent un retour sur la genèse de l'instrument, dans une perspective compréhensive, pour caractériser son appropriation par les acteurs. Dans un deuxième temps, nous croisons les constats comparatifs issus des monographies dans un chapitre comparatif (voir Chapitre 9). Nous adoptons une posture plus

explicative, en formalisant les constats comparatifs observés, et en proposant des schémas d'interprétation causale.

Conclusion du chapitre

Pour conclure, nous avons exposé dans ce chapitre les critères qui ont présidé au choix des instruments et au choix des méthodes employées, ainsi que notre posture d'enquête et nos choix d'écritures. Nous avons choisi de comparer quatre instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Cette stratégie s'articule au croisement de deux contextes nationaux contrastés, la France et le Sénégal, et de deux types d'instruments différents, les instruments incitatifs (assurances climatiques) d'une part et les instruments informationnels et communicationnels (services climatiques) de l'autre. Nous avons aussi explicité que les assurances climatiques sont sectorisées dans le secteur agricole, tandis que les informations climatiques, qui sont des instruments informationnels et communicationnels, ne le sont pas. Nous avons ensuite exposé les différents critères de choix communs aux quatre instruments : les instruments sont explicitement des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, effectivement mis en œuvre, et pouvaient être étudiés dans le cadre de nos contraintes matérielles. Pour étudier ces cas, nous avons adopté une méthodologie d'enquête reposant sur 145 entretiens semi-directifs et l'analyse de la littérature grise. Notre posture d'enquête était différenciée entre la France et le Sénégal, et nous avons été amenée à traiter différemment les données de nos quatre instruments. Enfin, nous avons explicité les choix d'écriture que nous avons opérés pour les chapitres de résultats, qui relèvent d'une approche des monographies comparées. Nous avons présenté en quoi ce choix permettait de tenir ensemble montée en généralité théorique et historicisation des cas.

Partie 2. L’appropriation des instruments d’adaptation de l'agriculture au changement climatique par les réseaux d’acteurs

Chapitre 4. Les « *effets propres* » et le type de rapport au politique des services climatiques et des assurances climatiques

Introduction

L'objectif de ce chapitre est de comprendre le rôle de la structure de l'instrument dans la détermination de ses effets propres. Nous confrontons l'hypothèse de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004), selon laquelle les instruments ont des effets propres, tout en reconnaissant la capacité des acteurs à s'en saisir et à les négocier, à celle de Jean-Pierre Olivier de Sardan (2021), selon laquelle les instruments ont des conséquences variables en fonction des contextes. L'ouvrage de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004) recense les effets propres des instruments, qui peuvent être anticipés ou imprévus. Dans les deux cas, les auteurs soulignent que les instruments ont des effets propres, bien que les effets des instruments soient aussi négociés par les acteurs. Selon ces auteurs, les instruments déterminent : « en partie la manière dont les acteurs se comportent, créent des incertitudes sur les effets des rapports de force, conduisent à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres, contraignent les acteurs et leur offrent des ressources, et véhiculent une représentation de problèmes » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 15-16). Si les instruments sont capables d'influencer les jeux d'acteurs, des effets propres de ces instruments pourraient se repérer dans plusieurs contextes nationaux. Cette idée s'oppose aux constats de plusieurs travaux en socioanthropologie du développement, qui tendent à relativiser la prévisibilité des instruments. C'est, par exemple, la thèse défendue par Jean-Pierre Olivier de Sardan (2021), dans son ouvrage intitulé *La revanche des contextes*. Pour lui, les professionnels du développement tentent en vain de généraliser des « modèles voyageurs » en les appliquant dans d'autres contextes. Ils se heurtent dans cet effort aux contextes dans lesquels les dispositifs sont reçus. Jean-Pierre Olivier de Sardan (2021) défend, par exemple, la thèse selon laquelle les acteurs et les cibles résistent à l'application prévue de ces dispositifs. En cela, cette littérature rejoint un certain nombre de travaux portant

sur les transferts d'instruments de politique publique dans des contextes de « pays sous régime d'aide » (Lavigne Delville, 2016) ou non. Les résultats dans la littérature sur les transferts sont moins univoques, mais de nombreuses contributions pointent l'inadaptation des dispositifs transférés au contexte national de destination (Darbon *et al.*, 2019 ; Olivier de Sardan, 2021 ; Olivier de Sardan *et al.*, 2017).

Ce chapitre vise à mettre à l'épreuve la thèse de l'existence d'effets propres aux instruments, en mobilisant la littérature sur les instruments climatiques et nos constats empiriques de terrain sur les assurances climatiques et les services climatiques. Nous considérons que, si certains mécanismes s'observent indépendamment des contextes dans la mise en œuvre des assurances climatiques et des services climatiques, ces effets peuvent être considérés comme leurs effets prévisibles. Dans ce cas, ces effets prévisibles seraient explicables, non par le contexte, mais par le type d'instrument et la légitimité qui lui est associée. Le terme de « type » d'instruments fait référence aux *policy types* (instrument incitatif ou communicationnel) et aux modes de légitimation de l'intervention publique qui leur sont associés. Le chapitre explore ainsi la première hypothèse de notre thèse : « en France comme au Sénégal, tout en reconnaissant l'existence d'effets propres des instruments, l'appropriation par les acteurs est déterminante pour saisir les logiques de mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique »[38]. Dans ce chapitre 4, nous montrons que les instruments sont liés à des effets propres et à des modes de légitimation spécifiques. Toutefois, les chapitres suivants de la thèse nuanceront ce constat, d'abord en mettant en relief la capacité des systèmes d'acteurs à résister aux effets propres des instruments ; ensuite, en soulignant la variété des modes de légitimation qui peuvent se combiner, évoluer et différer en fonction des contextes de mise en œuvre des instruments. Ce chapitre commence par analyser l'incertitude des effets des instruments communicationnels sur l'action publique, en tant qu'instruments non contraignants (I). Les assurances climatiques ont tendance à servir une intensification agricole, et sont à l'origine d'effets économiques imprévus (aléa moral et antisélection) (II). Dans une troisième partie, le chapitre se focalise sur les rapports au politique que les instruments véhiculent, entre démocratie du public pour les instruments communicationnels et États mobilisateurs pour les instruments incitatifs (III).

[38] Voir Chapitre 2, II - B -, p. 51.

I - Les services climatiques : des instruments communicationnels aux effets incertains

Dans une première partie, les analyses de ce chapitre s'efforcent de mettre en avant le caractère incertain des effets des instruments communicationnels. À travers un examen de la littérature sur les nouveaux instruments de politique environnementale et les critiques qui leur sont associés (A), ainsi que de la littérature sur les services climatiques (B), les analyses de ce chapitre montrent que les effets des services climatiques, en tant qu'instruments informatifs, sont difficiles à objectiver et sont remis en cause.

A - Des « nouveaux instruments de politique environnementale » communicationnels, non contraignants, et dont les effets posent question

L'émergence des services climatiques s'inscrit dans un débat sur les « nouveaux instruments de politique environnementale » (NEPI) (Jordan, Wurzel, Zito, *et al.*, 2003), dans le champ des politiques environnementales. Ce débat est né autour des questions de contrôle de la pollution industrielle. Il a opposé les partisans d'une approche réglementaire (M. E. Porter & Linde, 1995) aux partisans d'approches basées sur le marché ou l'information (Palmer *et al.*, 1995). Les NEPI sont des instruments basés sur le marché ou sur l'information, et ils sont censés être plus innovants et moins coûteux que les instruments contraignants, basés sur les régulations (Pacheco-Vega, 2020). Les effets des instruments communicationnels et informationnels ont été particulièrement discutés dans le cadre du débat sur les NEPI (Jordan, Wurzel, Zito, *et al.*, 2003 ; Jordan *et al.*, 2013), et de nombreux auteurs ont questionné leur réalité. James Salzman (1997) explique que les effets des instruments informationnels sont difficiles à évaluer. Pour Carina Keskitalo et ses coauteurs (2016), les domaines de politique émergents ont plus de chances d'être gouvernés par des instruments informationnels et communicationnels, dans l'attente de la formation d'un consensus sur la prise de mesures plus contraignantes. Par exemple, dans les politiques climatiques, la plupart des pays ont opté pour des instruments non coercitifs[39]. Dans le cas de l'Union européenne, il a été montré que des NEPI étaient plus

[39] Kern, K., & Alber, G. (2009). Governing Climate Change in Cities: Modes of Urban Climate Governance in Multi-Level Systems. *The International Conference on Competitive Cities and Climate Change, Milan, Italy, 9 - 10 October, 2009*, 171-196.

facilement adoptés que des instruments de taxation en raison des contraintes posées par la souveraineté des États à ce type d'instruments (Jordan, Wurzel, Zito, *et al.*, 2003). Les NEPI peuvent avoir des effets limités, du fait de leur caractère non contraignant. Un premier risque est une intégration des enjeux climatiques limitée à des niveaux discursifs ou des accords de principe. Un autre risque est que, face à de nombreux autres instruments coercitifs, les instruments communicationnels ou informatifs soient négligés et mal financés. En effet, les agents administratifs ont tendance à consacrer prioritairement leurs ressources matérielles à des enjeux obligatoires, comme la mise en œuvre de réglementations (Keskitalo *et al.*, 2016). De plus, même si les auteurs de la littérature sur les NEPI ont présenté un fort intérêt pour ce sujet depuis les années 2000, l'appropriation des instruments communicationnels par les gouvernements est demeurée limitée (Jordan *et al.*, 2013). Les instruments communicationnels, dont font partie les services climatiques, peuvent ainsi avoir des effets incertains, en raison de leur caractère non contraignant. Un enjeu important de la mise en œuvre des informations climatiques est donc la mesure et l'objectivation des effets de ces instruments, ainsi que la recherche de financement pour les faire perdurer. L'incertitude sur les effets de ce type d'instruments communicationnels apparait également dans la littérature consacrée aux effets propres des services climatiques, comme nous le montrerons à présent.

B - Des services climatiques aux effets propres incertains

Les incertitudes autour des effets des instruments communicationnels se confirment dans le cas plus particulier des services climatiques. La littérature s'est particulièrement intéressée aux usages des services climatiques par leurs cibles. Elle interroge particulièrement la réception des services climatiques, dénotant, en creux, un questionnement sur les effets des services climatiques. Une étude sur les services climatiques costaux en Nouvelle-Zélande explique que les services climatiques peuvent rencontrer des problèmes de non-recours (Lawrence *et al.*, 2021). Les auteurs expliquent que les services climatiques étudiés n'ont pas intéressé leurs cibles (des administrations), jusqu'à ce que des législations contraignantes les obligent à prendre des mesures pour intégrer ces informations dans les politiques publiques. Ces législations obligeaient les administrations à intégrer des informations sur les effets prévisibles

https://research.wur.nl/en/publications/governing-climate-change-in-cities-modes-of-urban-climate-governa

du changement climatique d'ici 2100. De cette étude, il ressort que, sans réglementation contraignante, les agents administratifs ne tenaient pas compte des prévisions issues des services climatiques dans les documents de planification. L'OMM note également, dans un rapport[40], que les services climatiques sont souvent conçus avec une compréhension superficielle des cibles, qu'ils sont trop focalisés sur les données disponibles et qu'ils sont imprégnés des normes et des présupposés des acteurs occidentaux qui les développent. Il peut en résulter des incertitudes sur l'utilisation des services climatiques par les cibles. Une étude sur les services climatiques appliqués aux politiques sanitaires en Équateur suggère que les services climatiques sont capables de prédire avec fiabilité les épidémies de dengue, mais que les résultats des modèles ne sont pas assez pris en compte par les acteurs politiques (Lowe *et al.*, 2017). Certains articles explorent les liens entre perception du changement climatique et réception des services climatiques (Steynor & Pasquini, 2019). Pour leurs auteurs, la réceptivité des cibles à l'information climatique est liée à leur distance ou, au contraire, à leur proximité, avec la question du changement climatique (Maibach *et al.*, 2008 ; Vogel & O'Brien, 2006). Cette distance peut être temporelle, spatiale ou sociale Certains auteurs estiment donc qu'en l'absence de mesures contraignantes prises pour forcer les institutions à tenir compte des informations climatiques, les agents locaux et nationaux se focalisent sur la mise en œuvre des instruments qu'ils sont contraints d'appliquer (Lawrence et al., 2021). Nous considérons que cette incertitude sur les effets des instruments communicationnels constitue un effet propre de ces instruments, par opposition à d'autres instruments qui auraient pu être choisis à leur place, comme des instruments incitatifs. Nous allons à présent montrer que, contrairement aux services climatiques, les assurances climatiques sont perçues comme ayant des effets certains et identifiables.

[40] Organisation météorologique mondiale. (2021). Directives concernant la participation à des partenariats public-privé (28 p.). OMM. Disponible à l'adresse : https://library.wmo.int/idurl/4/55352 (consulté le 19/01/2025).

II - Les assurances climatiques : des instruments incitatifs souvent au service d'une intensification de l'agriculture

La capacité des assurances climatiques à produire des effets est objectivable à partir de la littérature qui leur est consacrée. Les assurances climatiques sont à l'origine d'effets intentionnels, comme la spécialisation et l'intensification agricoles (A). Elles sont également à l'origine d'effets imprévus, comme des phénomènes d'aléa moral (B) et d'antisélection (C).

A - Un instrument d'assurance climatique visant l'intensification et la spécialisation agricoles, au service du productivisme agricole

Un premier effet observé de l'assurance récolte et de l'assurance indicielle est qu'elles encouragent des modèles agricoles basés sur les monocultures et découragent la diversification des productions agricoles.

Il existe une littérature fonctionnaliste dédiée aux mécanismes d'assurance et de financiarisation des risques climatiques (Falco *et al.*, 2014 ; Koloma, 2022 ; Quaas & Baumgärtner, 2008). Concernant l'assurance récolte, ou « *crop insurance* », ces travaux ont établi que les exploitations diversifiées, produisant plusieurs types de cultures, ont moins de chances d'adopter une assurance agricole (Falco *et al.*, 2014), et concluent ainsi que la diversification des cultures et des activités non agricoles (Koloma, 2022), constituent des alternatives à l'assurance agricole. Certaines études ont montré que les agriculteurs danois étaient plus susceptibles de souscrire à une assurance récolte si leur sol était dégradé ou s'ils étaient céréaliers, que s'ils disposaient d'un sol de bonne qualité et avaient le sentiment d'avoir adapté leurs pratiques aux risques climatiques (Jørgensen *et al.*, 2020). Certains auteurs affirment que les pratiques de préservation des écosystèmes protègent l'agriculteur du risque, en lui fournissant une forme « d'assurance naturelle », comparable à l'assurance agricole (Baumgärtner, 2008 ; Baumgärtner & Quaas, 2007 ; Jørgensen *et al.*, 2020 ; Quaas & Baumgärtner, 2008).

Les finalités d'intensification et de spécialisation poursuivies par les assurances climatiques se lisent également dans les cibles des dispositifs, en France et au Sénégal. Au niveau des cibles de l'assurance, on observe, en France, que le soutien au dispositif assurantiel est particulièrement vif parmi les élus du syndicat agricole de la Fédération Nationale des

Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA), partisans d'une agriculture productiviste ; tandis que la Confédération Paysanne décrie ce dispositif en estimant qu'il ne protège pas suffisamment les agriculteurs dont les cultures sont diversifiées[41]. La Coordination Rurale estime, pour sa part, que l'assurance récolte est un dispositif de court terme, au service des profits des assureurs, et qui ne propose pas de solution de long terme face au changement climatique. Le syndicat est plus favorable à l'adoption de pratiques préventives, et demande des mesures favorables aux revenus des producteurs[42]. Un élu de la FNSEA expose ainsi l'assurance comme une contrepartie fournie par la collectivité à l'agriculteur, en échange du risque qu'il prend pour être productif : « on ne peut pas demander à l'agriculture d'être performante, d'avoir des systèmes de production efficients, sans prendre en compte un aléa lorsqu'il se produit »[43]. En outre, l'assurance climatique fonctionne mieux avec des cultures plus standardisées, avec un risque maîtrisé, comme les cultures de rente au Sénégal (arachide, mil, coton) ou les grandes cultures (céréales, oléagineux et protéagineux) et la viticulture en France. Au contraire, en France les cultures arboricoles sont, par exemple, difficiles à assurer, car elles ont une valeur à l'hectare et des taux de sinistralité trop importants. Au Sénégal, l'intensification des cultures et la monoculture sont des objectifs explicites du dispositif. En effet, selon ses promoteurs, l'assurance indicielle doit garantir les crédits annuels des producteurs auprès des banques, ce qui vise à inciter les agriculteurs à augmenter leurs investissements en engrais et en semences certifiées. C'est ce qu'explique un chercheur du CIRAD, qui a participé au développement de l'assurance indicielle au Sénégal, dans une communication scientifique :

> *Les questions soulevées sont celle de l'intérêt des paysans à investir pour produire plus et celle de la gestion des risques entrainés. […]. L'objectif est de sécuriser les revenus et les systèmes de crédit pour développer des systèmes plus intensifs et productifs. […] Le fait d'avoir à payer une prime*

[41] Voir les documents suivants : Confédération Paysanne. (2022a). *14 syndicats et organisations s'opposent au projet de loi sur l'assurance récolte*. https://www.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=12108 et Confédération Paysanne. (2022 b). *Assurance récolte : 15 syndicats et organisations appellent le Sénat à entendre enfin les propositions alternatives*. https://www.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=12193 (consultés le 14/09/2023).

[42] Entretien avec la responsable fruits et légumes, responsable du dossier de l'assurance récolte, à la Coordination Rurale, avril 2022, visioconférence.

[43] Entretien avec un responsable FNSEA dans l'Hérault, au Mas de la Saporta, Montpellier, février 2022.

> *restreint* a priori *l'assurance aux situations dans lesquelles les paysans investissent déjà, ne serait-ce que pour les intrants de base […]. L'assurance ne semble donc pouvoir aller qu'avec une certaine intensification et un circuit commercial. […] Pour le moment, de vraies assurances ne semblent possibles que pour quelques spéculations rémunératrices (coton, arachide, maïs, semences, riz irrigué, maraichage, etc.)*[44]

L'assurance indicielle doit permettre au producteur d'augmenter ses rendements, de sortir de la pauvreté, d'être moins vulnérable au changement climatique, et, par ce moyen, de s'adapter au changement climatique. Nous interprétons, sur la base de ces travaux, que l'assurance des récoltes contre le changement climatique tend à renforcer un modèle d'agriculture « agro-industriel » (Colonna *et al.*, 2013; Fournier & Touzard, 2014) et productiviste, caractérisé par la diminution des coûts, et s'opposant à la diversification des pratiques de culture et des modèles agricoles. Un premier effet observé des dispositifs assurantiels climatiques est donc d'encourager la spécialisation et l'intensification agricole. Nous allons voir à présent que les assurances climatiques sont également à l'origine d'effets imprévus, comme des phénomènes d'aléa moral.

B - Un instrument d'assurance climatique exposé à l'aléa moral, comportant un risque de maladaptation

Un deuxième effet de l'assurance climatique en agriculture est qu'elle peut créer un aléa moral, c'est-à-dire qu'elle peut encourager des pratiques agronomiques qui seraient trop risquées économiquement en raison du changement climatique, mais redeviennent viables économiquement grâce à la couverture assurantielle. En raison de ce phénomène, l'assurance climatique peut alimenter des formes de maladaptation de l'agriculture.

Premièrement, l'assurance climatique peut inciter à produire des cultures sur des terres qui ne le permettraient pas, si l'assurance ne garantissait pas le risque de perte de récolte. On peut parler d'aléa moral pour caractériser ce phénomène. En effet, certains producteurs peuvent

[44] Muller, B., Sall, M., Leblois, A., Balde, A., Fall, M., Kouakou, P., & Affholder, F. (2012). *L'assurance agricole indicielle en Afrique de l'Ouest : Principes, premières réalisations et perspectives*. Third West and Central Africa Agricultural Science Week, Ndjamena, Tchad, 14-19 May 2012; https://agritrop.cirad.fr/567083/

être incités à continuer de cultiver des spéculations risquées parce qu'elles seront plus rentables que des cultures vivrières dans les bonnes années, en s'attendant à ce que l'assurance et la solidarité nationale prennent le relai dans les mauvaises années (Müller *et al.*, 2017 ; O'Hare *et al.*, 2016a). En France, certains acteurs soulignent que l'assurance indicielle et l'irrigation, mesures phares du Varenne agricole de l'eau et du changement climatique, encouragent la continuation de certaines cultures rendues plus risquées par les manifestations du changement climatique[45]. Un assureur[46] explique par exemple que les assurés peuvent parfois être tentés d'adopter des pratiques culturales plus risquées s'ils sont assurés, et un réassureur[47] déclare être confronté au même risque d'aléa moral dans la réassurance de risques liés à l'assurance climatique, dans d'autres parties du monde. En ce sens, selon lui, l'assurance incite à choisir des cultures plus risquées, parfois sur des terres que les agriculteurs ne cultiveraient pas si elle n'existait pas. Deuxièmement, l'assurance climatique peut créer un aléa moral, en incitant les agriculteurs à adopter des pratiques plus intensives en intrants, et à moins se préoccuper de la santé de leurs sols. Il a, par exemple, été établi théoriquement (Baumgärtner & Quaas, 2007 ; Quaas & Baumgärtner, 2008), puis empiriquement (Horowitz & Lichtenberg, 1993 ; Wu, 1999) que l'assurance agricole pouvait créer un tel aléa moral auprès des agriculteurs aux États-Unis. Les agriculteurs états-uniens assurés, parce qu'ils étaient protégés en cas de pertes de rendement, craignaient moins de détériorer leurs sols agricoles, et utilisaient donc plus de pesticides et d'engrais que s'ils n'avaient pas d'assurance. En cela, l'assurance climatique crée un risque de « maladaptation ». La maladaptation peut se définir comme des pratiques qui, « si elles peuvent favoriser l'adaptation à court terme, comporte un risque d'affecter des territoires, secteurs et les capacités et opportunités de long-terme des populations de faire avec et de gérer

[45] Entretien avec la Présidente de l'Association Générale des Producteurs de Maïs (AGPM) en France, en visioconférence, juin 2022.

[46] « *Certains risquent d'accepter de prendre certains risques puisqu'ils sont assurés, ils vont essayer de semer plus tôt qu'ils n'auraient semé. On le voit très bien, par exemple dans la betterave : les premiers qui ont semé sont ceux qui sont assurés* ». Source : Entretien avec un assureur. Nous ne précisons pas l'institution à la demande de l'enquêté, en visioconférence, mars 2022.

[47] « *Au Maroc, au Burkina, vous avez des terres qui sont semées, et qui ne l'étaient jamais avant : c'est là où l'assurance créée le risque. Donc je vais semer sur des terres arides, si j'ai de la pluie, c'est super, si je n'ai pas d'eau, c'est l'assurance qui paie* ». Source : entretien avec un réassureur. Nous ne précisons pas l'institution à la demande de l'enquêté, en visioconférence, février 2022.

les impacts du changement climatique » (Magnan *et al.*, 2016, p. 2, nous traduisons[48]). Notre argument, selon lequel les assurances climatiques comportent un risque de maladaptation, est développé dans les travaux de Paul O'Hare et ses coauteurs (2016).

C - Un instrument exposé à l'antisélection et faiblement demandé par les agriculteurs

Un troisième effet auquel sont confrontés les agents en charge de dispositifs d'assurance climatique est l'antisélection, qui dans le cas de l'assurance récolte, est lié à un phénomène de non recours à l'assurance récolte de la part des agriculteurs. Le terme d'antisélection (ou « *adverse selection* » en anglais), désigne une situation défavorable aux assureurs, qui découle du fait que les clients les plus à risque sont les plus susceptibles de vouloir contracter une assurance (Akerlof, 1970).

L'assurance climatique fait l'objet, dans une variété de contextes nationaux, d'un manque de demande (phénomène de non-recours) qui alimente des phénomènes d'antisélection. Plusieurs auteurs ont diagnostiqué un manque de demande pour l'assurance indicielle à partir des cas éthiopien (Ahmed *et al.*, 2020), malawite (Giné & Yang, 2009), ghanéenne et indienne (J-PAL, 2016). Dans la littérature sur l'assurance climatique dans les pays en développement, la faible demande est souvent liée à l'inadaptation des dispositifs, et notamment à la limitation de la couverture à un seul risque ou à une seule culture, comme le risque pluviométrique. D'autres risques, comme les inondations (dans le cas d'une assurance sècheresse), les ravageurs, ou la perte ou le vol d'animaux pour les éleveurs ne sont alors pas pris en compte (Peterson, 2012). En France et en France, les taux de couverture de l'assurance climatique ne dépassent pas, en moyenne, les 20 % d'agriculteurs assurés, toutes cultures confondues (Santeramo & Ford Ramsey, 2017). Au Sénégal, le taux de souscription est en effet estimé à environ 3 % des agriculteurs[49]. Ces chiffres indiquent un non-recours à l'assurance récolte de la part des producteurs, dans ces deux pays. En France, les taux de diffusion de l'assurance récolte dépassent les 30 % pour la viticulture et les grandes cultures, mais sont seulement de

[48] La définition en version originale est la suivante : "*efforts [that] can potentially foster adaptation in the long-term [but] there is a risk that they affect territories', sectors', and people's long-term capacity and opportunities to cope with and manage the impacts of climate change*".

[49] Entretien avec un expert de l'assurance indicielle au Sénégal, programme Braced, octobre 2020, Dakar.

0,7 % pour les prairies et 2,5 % pour l'arboriculture en 2021 (voir Annexe no 6. Bilan de campagne de la MRC).

Le non-recours d'une partie des producteurs à l'assurance récolte nourrit un phénomène d'antisélection : les agriculteurs les plus exposés aux risques sont aussi ceux qui souscrivent le plus à l'assurance climatique (Jørgensen *et al.*, 2020). Les faibles taux d'assurance en France comme au Sénégal sont, selon certains acteurs, à l'origine d'une trop faible mutualisation, rendant impossible l'atteinte d'un équilibre financier, comme le confirment les entretiens réalisés[50].

En conclusion de cette deuxième partie, la littérature sur les assurances climatiques permet d'objectiver des effets propres des instruments, que ces effets soient prévus ou imprévus. Les assurances climatiques se placent généralement au service de l'intensification et de la spécialisation agricole, et tendent à être incompatibles avec des objectifs de diversification de l'agriculture. Elles sont également à l'origine d'effets imprévus et indésirables, comme des phénomènes d'aléa moral et d'antisélection. Nous allons à présent montrer que ces instruments ne sont pas neutres politiquement, dans la mesure où ils alimentent des modes spécifiques de légitimation de l'action publique.

III - Des instruments gouvernés « à distance », et porteurs de modes de légitimation de l'action publique différenciés

Les types d'instruments, communicationnels ou incitatifs, permettent de relier théoriquement les instruments de services et d'assurances climatiques à des rapports différenciés au politique. Selon la littérature, les services climatiques, en tant qu'instruments communicationnels, peuvent être associés à une logique d'action selon laquelle les États « font faire » l'adaptation au changement climatique (Dhénain & Barreteau, 2018), et à un mode de

[50] « *Ne s'assurent que les gens qui pensent avoir un souci. Personnellement, j'ai deux exploitations [en France] et je n'en assure qu'une des deux. Il y a des réalités de terrain qui font qu'il y a une antisélection énorme qui explique les très mauvais résultats*. » Source : entretien cité avec un réassureur, février 2022. « *Il existe une minorité d'agriculteurs assurés qui est trop faible et un phénomène d'antisélection. Seuls les agriculteurs se sentant exposés, et ceux qui se disent qu'ils peuvent prendre un risque moindre du fait de l'assurance s'assurent, et tout cela fait que la mutualité est déséquilibrée* ». Source : entretien cité avec un assureur, mars 2022.

légitimation liée à une « démocratie du public » (Lascoumes & Le Galès, 2004) (A). Les assurances climatiques, en tant qu'instruments incitatifs, reflètent une logique d'action régulatrice (Dhénain & Barreteau, 2018) et font appel à des modes de légitimation des États comme étant « mobilisateurs du social » (Lascoumes & Le Galès, 2004) (B).

A - « Faire faire » l'adaptation au changement climatique, à travers les services climatiques

Il est possible de caractériser les services climatiques en ayant recours à une typologie des logiques d'action et des instruments d'adaptation au changement climatique, élaborée par Sandrine Dhénain et Olivier Barreteau (2018). Dans leur travail sur l'adaptation du littoral au changement climatique, ces auteurs associent différents types d'instruments d'adaptation à quatre logiques d'adaptation distinctes, dont les logiques : « faire faire » et « contrôler et maintenir »[51]. Les auteurs associent les instruments informationnels à une logique de « faire faire ». Ce type de logique d'action consiste à déléguer l'adaptation au changement climatique aux acteurs, en les responsabilisant. En effet, les services climatiques ont pour objectif, selon la définition qu'en donne l'OMM[52], d'aider les acteurs à prendre des décisions en tenant compte du changement climatique futur. En cela, ces instruments visent à sensibiliser leurs cibles aux conséquences du changement climatique, afin de « rendre tangible l'intangible » (Dhénain & Barreteau, 2018, p. 412). Les instruments utilisés sont des observatoires, des livres blancs, des études de vulnérabilité ou des systèmes d'alerte précoce. Le but de cette logique d'adaptation est de « porter à connaissance » (Dhénain & Barreteau, 2018, p. 412) des acteurs les risques auxquels ils sont exposés par le changement climatique, dans l'espoir de susciter des conduites d'adaptation.

Ce type de logique d'action rappelle le type de légitimation de l'action publique par « l'explicitation des décisions et la responsabilisation des acteurs » (2004, p. 361). En effet, dans la typologie des instruments d'action publique de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès

[51] Les deux autres logiques sont les logiques associées aux instruments réglementaires (selon la logique de « contrôler et maintenir ») et à une diversité de types d'instruments (dans la logique de « reconfigurer »).

[52] L'OMM définit les services climatiques comme « une aide à la décision, à partir d'informations sur le climat qui permettent aux particuliers et aux organisations de prendre de meilleures décisions *ex ante* ». Source : Tall, A. (2013). Qu'entend-on par services climatologiques ? (Bulletin 62 ; p. 10). Rapport de l'Organisation météorologique mondiale. Document cité.

(2004, p. 361), le mode de légitimation de l'État associé aux instruments informationnels et communicationnels est basé sur l'explicitation des décisions et la responsabilisation des acteurs. Pour ces auteurs, ces instruments sont liés à un type de rapport au politique qu'ils nomment « la démocratie du public ». Cette conception se base sur l'idée qu'il existe une sphère publique, une sphère de l'opinion, qui dispose d'une marge d'autonomie vis-à-vis du monde politique traditionnel. Cette démocratie du public est un rapport au politique qui émane d'un « deuxième âge de la démocratie », qui se caractérise par le fait que le public est également légitime à définir le bien commun, et non seulement les gouvernants (Lascoumes, 2007). Dans cette perspective, la diffusion d'information contribue à formater les options possibles du débat public. Dans ce contexte, l'information prend une importance de premier plan. L'individu s'est vu accorder des droits concernant l'accès à l'information, qui se traduisent par une « obligation d'informer » (Lascoumes, 2007, p. 79) de la part des acteurs publics et privés. Cette obligation permet d'informer les citoyens sur des risques qu'ils courent, mais également d'inciter les acteurs privés à minimiser ces risques à travers leurs pratiques. Pour Giandomenico Majone (1997), ce mode de fonctionnement caractérise par exemple l'action des agences européennes, qui, dépourvues de pouvoirs réglementaires, privilégient des instruments basés sur l'information et la persuasion. Cette forme de légitimité basée sur l'information et la responsabilisation des acteurs, afin qu'ils prennent les meilleures décisions possibles, caractérise le fonctionnement des services climatiques. Ces informations ne sont accompagnées d'aucune mesure réglementaire dans les cas français ni sénégalais.

Pour conclure, en tant qu'instruments communicationnels et informationnels, les services climatiques relèvent de logiques d'action par lesquelles les États délèguent l'initiative de l'adaptation aux acteurs sociaux. Ces derniers sont informés des conséquences du changement climatique et rendus responsables d'agir pour s'adapter au changement climatique. Ce type d'instrument est associé, dans la littérature, à un mode de légitimation de l'action publique qui relève de la « démocratie du public ».

B - « Réguler » à travers les instruments incitatifs d'assurance climatique

Les instruments incitatifs d'assurance climatique sont, quant à eux, liés à des logiques d'action publique climatique par la « régulation » (Dhénain & Barreteau, 2018) et par la mobilisation des acteurs sociaux (Lascoumes & Le Galès, 2004).

Dans la typologie de Sandrine Dhénain et d'Olivier Barreteau (2018), les assurances climatiques reflètent une logique d'action de régulation de l'adaptation au changement climatique. Pour les auteurs, dans cette logique d'action, les États se placent dans une posture de régulateurs et d'animateurs. Ils peuvent avoir recours à la mise en place de partenariats public-privés et de cofinancements européens. Dans notre cas d'étude français, l'assurance récolte s'appuie sur un cofinancement européen ; et dans notre cas d'étude sénégalais, l'assurance indicielle est mise en œuvre par le biais de la création d'un partenariat public-privé, la Caisse Nationale d'Assurance Agricole Sénégalaise (CNAAS). Par ces aspects-là, le mode d'action de régulation aide à caractériser les assurances climatiques. Par ailleurs, le choix d'instruments incitatifs renvoie à une légitimité d'un État « mobilisateur » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 361), basée sur la recherche d'engagement direct et de mobilisation des acteurs des secteurs, afin de rendre l'action publique plus malléable et adaptée à leurs réalités. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004) soulignent que le choix de ce type d'instruments incitatifs est encouragé sur la base de deux registres de justification. Le premier s'inscrit dans une critique de la bureaucratie. Pour Christopher Hood, (1983 b) par exemple, l'utilisation de l'assurance à la place de la provision directe de services permettrait d'utiliser moins de ressources bureaucratiques, comme le temps des fonctionnaires. Cela consiste par exemple à construire ou utiliser des sociétés d'assurances pour qu'elles gèrent des assurances vie, plutôt que des fonctionnaires fiscaux gèrent les déductions fiscales pour les primes d'assurances vie. Ce choix traduit une conception de l'action publique visant à la moderniser et à économiser le temps passé par l'administration à la gestion du dispositif. Le deuxième registre s'inscrit dans une meilleure capacité perçue des instruments incitatifs à s'adapter aux situations particulières, par opposition à des outils réglementaires jugés trop rigides. Ce mode de légitimation suppose un retrait au moins apparent des États par rapport à leurs prérogatives, se traduisant par un abandon de la contrainte ou des réglementations pour résoudre certains problèmes publics (Lascoumes & Valluy, 1996). Dans cette configuration, l'État devient un État coordonnateur ou animateur. Ces instruments d'action publique facilitent l'affichage d'une image moderniste, même si leur efficacité est rarement évaluée (Gaudin, 2007).

En conclusion, les modes de légitimation de l'État se lisent ainsi dans les instruments choisis pour mener l'action publique. Les types d'instruments des assurances climatiques et services climatiques reflètent en creux les recompositions de l'État et de ses modes de gouvernement. Les services climatiques sont associés à un rapport entre l'État et la société basé

sur la « démocratie du public » et la responsabilisation des acteurs face à leur propre adaptation. Le choix des assurances climatiques marque une volonté de régulation indirecte de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique, à travers la mobilisation des acteurs sociaux, en leur déléguant une partie de la mise en œuvre des dispositifs.

Conclusion du chapitre

Les assurances climatiques et les services climatiques ont des effets qui leur sont propres. Les effets propres des services climatiques sont problématiques, car ils sont difficilement objectivables. Cette incertitude est caractéristique des instruments communicationnels, et les distinguent d'autres instruments, par exemple d'instruments contraignants. Les assurances climatiques ont des effets propres plus objectivables, comme l'intensification et la spécialisation de l'agriculture, et des effets imprévus (aléa moral, antisélection). Toutefois, notre thèse s'efforcera, dans les chapitres suivants, de nuancer la portée de ces constats. Notre thèse montre que les effets des instruments varient selon leur appropriation par les systèmes d'acteurs, qui influencent considérablement les effets des instruments sur les institutions (*outputs*) et sur la société (*outcomes*). Les instruments sont également associés à des modes de légitimation spécifiques. La littérature souligne que les instruments incitatifs, comme les assurances climatiques, alimentent des formes de légitimation des États comme « mobilisateur[s] du social » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 361). Les services climatiques, en tant qu'instruments incitatifs, sont associés à un rapport entre l'État et la société basé sur la « démocratie du public » et la responsabilisation des acteurs face à leur propre adaptation. Néanmoins, à partir de la comparaison de nos cas d'étude en France et au Sénégal, nous soulignerons dans les chapitres suivants que ces modes de légitimation peuvent en réalité varier d'un contexte national à l'autre, évoluer et se combiner. Les quatre chapitres suivants sont regroupés dans une deuxième partie. Cette deuxième partie met en évidence le poids déterminant des systèmes d'acteurs dans les effets propres des instruments, et souligne les variations de leurs modes de légitimation. Les chapitres de la deuxième partie seront consacrés à l'assurance récolte française (Chapitre 5), à l'assurance indicielle sénégalaise (Chapitre 6), puis aux services climatiques sénégalais (Chapitre 7) et français (Chapitre 8).

Chapitre 5. L'assurance récolte française et sa réforme de 2022 : une réaffirmation progressive de la légitimité de l'intervention étatique dans le secteur agricole

Introduction

L'assurance agricole est présentée dans de nombreux pays du Nord comme du Sud comme un instrument d'adaptation au changement climatique emblématique pour le secteur agricole[53]. En 2022, le dispositif d'assurance récolte français a subi une importante réforme, qui fait suite à une succession d'évènements climatiques extrêmes entre 2015 et 2022 (comme les sécheresses en 2015, 2016, 2018, 2019, 2020, 2021 et 2022, les inondations en 2016 et en 2018, ou encore le gel en 2017 et 2021). Ces évènements ont sollicité en urgence l'intervention du fonds de calamités agricoles, financé par les cotisations professionnelles à travers la taxe sur les assurances obligatoires et par l'État, au chevet de la profession, presque tous les ans depuis 2015 (voir Annexe no 3. Dépenses et budget du FNGRA dans le cadre des indemnisations du fonds des calamités agricoles, par évènement climatique). En raison de cette forte pression sur le fonds des calamités agricoles, le gouvernement a décidé sa suppression, et a annoncé la réforme de l'autre grand dispositif de gestion des risques climatiques agricoles, l'assurance récolte. Un rapport[54] rendu en avril 2021 par le député Frédéric Descrozaille a jeté les bases de

[53] Banque mondiale. (2016) Mécanisme Mondial Pour l'Assurance Indicielle (GIIF) dans les Pays de l'ACP. Phase 1 (2010–2015). (50 p.) Groupe Banque mondiale. Disponible à l'adresse : https://www.indexinsuranceforum.org/sites/default/files/GIIF_ACP_Report_French_Web.pdf (consulté le 19/01/2025) ; et OCDE (2023) Policies for agricultural adaptation to a changing climate. OCDE. (689 p.). En ligne : https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2023_af245310-en (consulté le 19 juillet 2024).

[54] Rapport sur la gestion des risques en agriculture présenté par M. Frédéric Descrozaille, remis à l'Assemblée Nationale le 21 avril 2021.

cette réforme. Une grande concertation lancée en 2022, nommée « Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique », a permis de mieux définir les paramètres du nouveau dispositif. En qualifiant ainsi cet évènement, l'exécutif a souhaité, d'une part, souligner l'importance de l'enjeu et, d'autre part, faire de l'adaptation au changement climatique un des principaux objectifs de l'assurance récolte. Le chapitre montre ainsi que l'émergence du changement climatique dans le cadrage de l'assurance récolte traduit un renouvellement des registres de légitimation de l'intervention publique dans l'assurance récolte.

Nous faisons le choix d'étudier ici, à travers le cas de la réforme de l'assurance récolte, un réseau d'acteurs fermé. Cette fermeture renvoie à deux sous-aspects du réseau. Elle renvoie premièrement au nombre limité d'acteurs inclus, par voie de décret, dans l'organe de gouvernance de l'assurance récolte. Elle se manifeste deuxièmement dans la régulation des autres instances de négociation de la réforme. Dans cette perspective, l'analyse du cas de l'assurance récolte interroge la marge de manœuvre des groupes d'intérêts inclus dans ce réseau fermé. Pour ce faire, nous analyserons les moyens employés par les groupes d'intérêts pour influencer le contenu et l'allocation des ressources de l'instrument. Plusieurs groupes d'intérêts interviennent dans cette réforme : le syndicat agricole majoritaire, la FNSEA, qui bénéficie d'une situation de quasi-monopole sur la représentation syndicale (Hervieu, 1997 ; Muller, 2000 ; Hobeika, 2023), les autres syndicats agricoles (et notamment la Confédération Paysanne et la Coordination Rurale), des ONG environnementales et les représentants des assureurs et réassureurs. La mobilisation des groupes d'intérêts est analysée au prisme des résultats obtenus par ces derniers, et ce, afin de déterminer les intérêts dominants du réseau de la mise en œuvre de l'assurance récolte. Cette analyse interroge, de plus, les effets politiques de cette réforme sur l'État et les institutions (*outputs*) et sur la société (*outcomes*). Dans cette perspective, le chapitre alimente les réflexions autour des hypothèses centrales la thèse : en France comme au Sénégal, les États soutiennent fortement les instruments d'adaptation agricole recyclés et de type incitatif, qui sont porteurs d'un cadrage productiviste de l'agriculture. Cette hypothèse conduit à interroger les effets de l'intégration du climat dans le secteur agricole et dans quelle mesure elle perturbe ou, au contraire, renforce les rapports de force existant au sein du secteur et les paradigmes dominants conduisant à légitimer l'intervention publique dans l'assurance récolte. Elle interroge également le rôle de l'État dans les politiques agricoles, dans un contexte de crise climatique, et plus précisément, la posture de l'État de retrait ou de maintien dans le secteur agricole et ses relations avec les acteurs sectoriels, dans le cadre d'une action publique

européanisée et multiniveau. Dans le cas de l'assurance récolte, le président Emmanuel Macron a annoncé, en 2022, une enveloppe de 600 puis 680 millions d'euros accordés au dispositif. Nous démontrerons que cette enveloppe a servi l'objectif d'une réaffirmation de l'intervention publique dans le secteur agricole. En nous appuyant sur ce constat, nous interrogeons les effets politiques de cette intervention renforcée auprès des acteurs de la mise en œuvre de l'assurance récolte, et ce qu'ils disent des intérêts dominants du secteur et de son organisation.

Tout d'abord, nous analysons la réforme au prisme des évolutions de la politique française de gestion des risques agricoles climatiques depuis 1964 (1964-2019) **(partie I)**. À l'appui de la démonstration de notre thèse principale, nous verrons que la manière de penser l'intervention publique dans la gestion de l'assurance récolte fluctue. En particulier, un registre de légitimation libéral de l'intervention publique, alors conçue comme transitoire, marque cette période. Ce cadrage évolue progressivement à partir de 2008, en raison de la possibilité nouvelle de cofinancer le dispositif à l'aide des fonds européens. L'appel à la réforme par les représentants agricoles et assurantiels, à partir des années 2010, accroit la tendance à une légitimation de l'intervention publique. Au cours de la période suivante (2020-2022), l'intervention publique dans l'assurance récolte se renforce **(partie II)**. Cette réaffirmation s'appuie sur un renouvellement des registres de justification et sur le soutien des acteurs agricoles. L'intervention publique se renforce en faveur des acteurs agricoles et certaines filières agricoles bénéficient de la réforme (les grandes cultures et la viticulture), alors qu'elle ne leur était pas destinée. Cette réforme favorise les acteurs agricoles face aux acteurs financiers. Dans une troisième et dernière partie, le chapitre montre que certains acteurs ont été minoritaires ou exclus dans les négociations autour de la réforme, confirmant ainsi la sélectivité du réseau (2023-2024) **(partie III)**.

I - La place fluctuante de l'État dans le partenariat avec les assureurs et les agriculteurs pour gérer les risques climatiques (1964-2019)

Le rôle de l'État dans la gestion des risques climatiques a largement varié depuis les premiers dispositifs publics, mis en œuvre en 1964. Dans une première période (1964-2006), l'intervention de l'État a d'abord connu des débuts hésitants, au cours desquels les rapporteurs des réformes la concevaient comme temporaire (A). Le soutien de l'État à l'assurance récolte

devait permettre la constitution d'un marché de l'assurance récolte. L'objectif était le retrait, à terme, de la puissance publique de la gestion des risques climatiques agricoles. Le recours à l'assurance se justifiait alors par son efficacité économique supposée supérieure à celle des instruments d'intervention directe, comme le fonds des calamités agricoles. Dans une deuxième période (2007-2013), la volonté de voir l'État se retirer s'estompe, car il devient possible d'utiliser des fonds européens pour cofinancer l'assurance (B). Dans une troisième période (2014-2019), les acteurs du réseau de l'assurance légitiment l'intervention publique dans le cadre d'appels à la réforme du dispositif, dans un contexte de changement climatique (C).

A - Une intervention publique initialement pensée comme transitoire (1964-2006)

Au cours de la seconde moitié du XXe siècle et jusqu'à la fin des années 2000, l'intervention de l'État s'affirme progressivement autour d'un soutien transitoire à l'assurance récolte. Au cours de cette période (1964-2006), l'État soutient les assurances avec l'objectif de se retirer dès que la maturité du marché le permettra.

L'assurance des risques climatiques en agriculture existe depuis le XVIIIe siècle autour de la mutualisation privée du risque de grêle. La gestion publique des risques agricoles climatiques a véritablement commencé à partir de 1964, dans un contexte de corporatisme agricole[55]. L'intervention publique succède à des tentatives privées d'étendre des garanties climatiques à d'autres risques que la grêle, comme le lancement d'un produit pour couvrir le gel en viticulture entre 1954 et 1962 (Boyer, 2008). Dès 1964, une loi[56] crée le Fonds National de Gestion des Calamités Agricoles (FNGCA)[57], qui indemnise les agriculteurs sur fonds

[55] Des auteurs ont débattu du caractère corporatiste de l'organisation du secteur agricole en France (McCauley, 2017 ; Hassenteufel, 2023). Le poids central de l'État (Birnbaum, 1982) et la fragmentation des groupes d'intérêts (Hassenteufel, 1995 ; 2023) en France empêchaient le cas français de correspondre au modèle théorique du corporatisme (Cox *et al.*, 1983 ; Wilson, 1983a). Des travaux portant sur différents secteurs économiques français ont cependant nuancé ce propos, en mettant en avant des organisations sectorielles du corporatisme (Jobert et Muller, 1987) « à la française ». Le secteur agricole est un exemple de ce mode d'organisation, qui se caractérise par une plus grande concentration des intérêts (Perrineau *et al.*, 2007 ; Keeler, 1987 ; Wilson, 1983b) au niveau national et européen. Nous faisons référence ici au corporatisme comme description « historiquement située » (Grossman & Saurugger, 2004) de l'organisation du pouvoir dans le secteur agricole.

[56] Loi n°64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles, 64-706 (1964). Source : Légifrance.

[57] Le FNGCA devient, en 2010, le Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture (FNGRA).

publics lors d'évènements climatiques particulièrement sévères, et introduit la subvention de l'assurance contre la grêle (Brunette & Koenig, 2023). Une crise du modèle agricole corporatiste marque la période suivante, à partir des années 1970-1980 (Schmitter, 1989). Cette période, associée au « tournant néo-libéral » des politiques publiques (Jobert [ed.], 1994), s'est traduite par un affaiblissement des arrangements corporatistes. Dans le secteur agricole français, cet affaiblissement résulte de la réforme de la représentation des intérêts opérée par Édith Cresson en 1981, en tant que ministre de l'Agriculture. Cette réforme met fin au monopole de la FNSEA sur la représentation des intérêts et à la cogestion du secteur agricole, et conduit à un affaiblissement de sa position (Fouilleux, 2019 ; Muller, 2000 ; Hervieu, 1997). Une réforme du dispositif de gestion des risques climatiques agricoles est inscrite à l'agenda dans ce contexte. Une volonté de privatisation, de rationalisation des dépenses publiques et de limitation de l'intervention de l'État transparaît dans cette réforme. En effet, l'État tente de se retirer de la gestion des risques climatiques à partir de 1991. Le gouvernement supprime la subvention aux primes d'assurance et espère ainsi voir advenir une gestion purement privée du risque climatique agricole (Brunette & Koenig, 2023). Cette décision entraîne une surreprésentation des agriculteurs les plus à risque dans le portefeuille de l'assurance grêle, qui sont les seuls à maintenir leur contrat d'assurance malgré la suppression des subventions. Cette surreprésentation se traduit par une dégradation des résultats financiers de l'assurance récolte. En conséquence, les subventions sont rétablies dès 1994 pour certaines cultures particulièrement touchées par la grêle[58]. Parallèlement, la réforme de la Politique agricole commune (PAC) de 1992 et le processus de négociation préalable aux accords de Marrakech (signés en 1994) favorisent l'assurance récolte comme instrument d'action publique. En effet, ces deux évènements convergent pour limiter le recours à d'autres formes d'intervention publique directe. Les Organisations Professionnelles Agricoles (OPA) françaises (la FNSEA, le Conseil National des Jeunes Agriculteurs (CNJA), l'Assemblée Permanente des Chambres d'agriculture (APCA), Groupama et le Crédit Agricole) font référence à ces évènements pour appuyer des appels à la réforme[59] (Boyer, 2008). Des discussions et travaux s'engagent autour d'une réforme à partir de 1998 (Brunette & Koenig, 2023). Cette année-là, un avis du Conseil

[58] Source : Rapport de Babusiaux, C. (2000). L'assurance récolte et la protection contre les risques en agriculture (288 p.). Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

[59] Voir l'annexe n° 5 « *Propositions des organisations professionnelles agricoles (FNSEA, CNJA, APCA, Groupama, Crédit Agricole)* » du rapport parlementaire de Christian Babusiaux (2000), cité.

économique et social sur un rapport parlementaire[60] encourage une couverture plus généralisée de l'assurance en prenant exemple sur le modèle espagnol d'assurance récolte. Cette mise à l'agenda se traduit par la commande d'un rapport sur l'assurance récolte par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche en 2000[61]. La loi d'orientation agricole de 1999 commande un autre rapport parlementaire[62].

Le rapporteur choisi, Christian Babusiaux, est haut fonctionnaire. Au moment de rédiger le rapport, il est président du Conseil National de l'Alimentation (CNA), une instance consultative indépendante, placée auprès des ministres chargés de l'environnement, de la consommation, de la santé et de l'agriculture. Il a un profil généraliste, marqué notamment par un passage au ministère des Finances. Dans ce contexte, il a été à la tête de la direction générale de la concurrence du ministère de l'Économie, de 1984 à 1997. Son profil est celui d'un haut fonctionnaire administratif et ne s'ancre pas fortement dans le secteur agricole ni dans le syndicalisme agricole. Il exprime dans son rapport un cadrage de la gestion des risques climatiques comme un problème de rationalisation des dépenses publiques. Son rapport plaide pour un plus grand recours à l'assurance récolte, dans un contexte de ressources budgétaires amoindries. La méfiance de l'auteur vis-à-vis de l'intervention publique s'exprime aussi dans les principes généraux de la réforme. La récurrence de termes économiques dans le rapport, comme la « recherche d'efficacité » de la dépense publique, ou encore le « bien-être supérieur » des secteurs, reflète une volonté de rationaliser les politiques, dans un contexte de *new public management* (Bezes, 2005 ; Bezes *et al.*, 2015). Cette récurrence des notions économiques témoigne d'une volonté de rationaliser les dépenses publiques et de diminuer l'intervention de l'État, comme objectifs de la réforme de l'assurance récolte, et d'une volonté de délégitimer l'intervention de l'État dans ce dispositif.

[60] L'agriculture face aux risques climatiques : Avis du Conseil économique et social sur le rapport présenté par M. Régis Bouche au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation. Mandature 1994-1999. Séance des 24 et 25 novembre 1998 (p. 148). Ed. des Journaux officiels.

[61] Vial, B. (2000). La politique de protection de l'agriculture contre les risques climatiques [Rapport d'évaluation]. Ministère de l'agriculture et de la pêche.

[62] Babusiaux, C. (2000). Rapport cité.

En 2004, le député Christian Ménard rend un nouveau rapport[63] au Premier ministre, qui donnera lieu à la création de l'assurance multirisque climatique (MRC) en 2006. Ce rapport est aussi marqué par le new public *management* (Bezes, 2005b; Bezes & Musselin, 2015). Christian Ménard est député du Finistère entre 2002 et 2012. Il est médecin et affilié à l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP). Cette affiliation traduit les liens qui unissent ce parti et le monde agricole (Hervieu & Purseigle, 2013). Tout comme Christian Babusiaux, Christian Ménard n'est pas issu du corporatisme agricole. Dans son rapport, il encourage le développement de produits d'assurance diversifiés avec des franchises élevées, pour limiter l'implication publique. Il est intéressant de noter qu'aucun des deux rapporteurs n'établit de distinction en fonction des filières ou de la taille des exploitations. À la suite du rapport de Christian Ménard, les premiers produits d'assurance multirisque climatique (MRC) sont introduits en 2005[64]. L'assurance MRC suit les recommandations de ce rapport, mais avec des franchises plus basses (Boyer, 2008). Cette adaptation sert les intérêts des assurés, dont les risques sont mieux couverts. L'État subventionne 35 % de la prime des contrats MRC. Comme l'indique Philippe Boyer, la création de la MRC en 2005 s'appuie sur un argument de rationalité économique selon « l'idée normative de l'efficacité des mécanismes de marché pour réaliser, en agriculture comme dans les autres secteurs, une allocation des ressources et une répartition des productions optimales pour la société » (Boyer, 2008, p. 18). Si le marché peut prendre en charge les risques climatiques agricoles, l'État devrait se retirer de la gestion de ces risques. L'aide publique ne doit pas perturber le marché, elle doit être transitoire et dégressive.

Ce raisonnement est contesté quelques années après, tant sur le plan de l'efficacité financière de la subvention à l'assurance récolte que de l'équité entre les filières. Philippe Boyer, un fonctionnaire du ministère de l'Agriculture appartenant à la direction des affaires financières, publie en 2008 une note sur l'assurance récolte, dans laquelle il analyse ces enjeux d'efficacité économique et de demande, tout en soulevant des questions d'équité entre les filières dans la mise en œuvre de l'assurance récolte (Boyer, 2008). Il estime qu'il est difficile de concilier un objectif d'efficacité économique de l'assurance récolte avec une forte demande

[63] Ménard, C. (2004). Gestion des risques climatiques en agriculture. Engager une nouvelle dynamique (105 p.). Premier Ministre. Disponible à l'adresse : https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/044000069.pdf (consulté le 19/01/2025).

[64] Ils représentent les premiers produits français d'assurance climatique au sens où nous l'entendons dans cette thèse (voir Encadré 1).

des agriculteurs pour la MRC. L'efficacité économique de l'assurance récolte est pensée en comparaison avec d'autres modalités d'intervention publique directe, comme l'indemnisation des victimes de sinistres climatiques, dans le cadre du fonds des calamités agricoles. Rediriger les 84 millions d'euros alloués à l'époque (en 2008) au fonds des calamités agricoles vers l'assurance récolte ne permettrait pas de subventionner la prime à plus de 14 %[65]. Or, il estime qu'un tel taux serait insuffisant pour encourager les filières les plus exposées à s'assurer plus massivement. Sur cette base, l'auteur remet en question l'efficacité économique de la subvention allouée à la MRC.

Philippe Boyer (2008) soulève également des questions d'équité entre les filières. Il souligne que l'assurance récolte est faiblement diffusée parmi les filières les plus exposées (voir Tableau 4), et que la majorité des contrats d'assurance MRC se concentrent sur les grandes cultures. En 2005, les grandes cultures sont plus assurées que les autres filières, tant par les surfaces que par les capitaux assurés (voir *Ibid.*). Cela s'explique par plusieurs facteurs. D'une part, les grandes cultures payent une prime plus faible pour s'assurer en raison de leur moindre exposition au risque. D'autre part, Groupama les assure massivement, en appliquant les garanties de la MRC aux contrats « grêle » déjà souscrits (Boyer, 2008). Or, les grandes cultures ne bénéficient que très peu de l'indemnisation publique *via* le fonds de calamités agricoles, en raison des aides qu'elles perçoivent de la PAC et de leur plus faible exposition aux risques. De cette manière, le secteur des grandes cultures capte les trois quarts des aides publiques destinées à la subvention des assurances dans les débuts de la MRC. On peut donc en conclure que l'introduction de la MRC subventionnée, inspirée par une volonté de privatiser la gestion des risques, a conduit à une redirection (plutôt qu'à une économie) de l'aide publique depuis les filières indemnisées par les calamités agricoles (prairies, arboriculture…), vers les grandes cultures. Le soutien public à l'assurance ne provoque donc pas d'économies pour le fonds des calamités agricoles, car l'assurance recrute ses nouveaux clients dans des filières qui dépendaient peu du fonds. En d'autres termes, la subvention à la MRC ne se substitue pas à l'indemnisation par les calamités agricoles, dans la mesure où les filières les plus bénéficiaires du fonds des calamités agricoles s'assurent très peu. Nous verrons dans la suite du chapitre que

[65] Philippe Boyer s'appuie sur le chiffre calculé par Christian Babusiaux dans son rapport (cité). Christian Ménard, dans son rapport (cité), estime quant à lui à 37 % le taux maximal de subvention publique de la prime d'assurance pour que la subvention de la MRC soit plus rationnelle économiquement que l'intervention publique directe.

ces enjeux d'équité entre les filières ont connu une résurgence dans les débats de la réforme de l'assurance de 2022.

Tableau 4. Bilan des assurances agricoles aidées publiquement en 2005.

		Superficie assurée (1000 ha)	Capitaux assurés (M euros)	Primes (*) avant aide (M euros)	Aides à la prime (M euros)	Taux moyen d'aide à la prime (%)	Capitaux assurés / production nationale (%)	Superficie assurée / superficie nationale (%)
Nouvelles assurances récoltes introduites en 2005	Fruits	3,69	44,32	2,23	0,78	35%	2%	2%
	Légumes	2,02	3,36	0,09	0,03	35%	0%	1%
	Vigne	5,33	57,51	1,01	0,35	35%	1%	1%
	Grandes cultures	3433,06	2938,44	46,30	16,23	35%	32%	28%
	Total nouvelles assurances	3444,10	3043,63	49,64	17,39	35%	12%	23%
** Primes subventionnables, i.e. primes afférentes aux franchises minimum prévues par la réglementation, hors primes découlant des rachats de franchise non subventionnées.*								

Source : auteure, adapté à partir de Boyer, 2008.

Pour conclure cette partie A, l'intervention publique dans l'assurance récolte est d'abord perçue comme transitoire. Dans la période suivante (2007-2013), nous montrerons que la possibilité d'utiliser des financements européens pour l'assurance récolte conduit à un regain d'intérêt pour l'intervention étatique.

B - Un cadrage de l'assurance récolte plus favorable à l'intervention publique grâce au cofinancement européen (2007-2013)

À partir de 2007, le rapport du sénateur UMP Dominique Mortemousque[66] sur l'assurance récolte, commandé par le Premier ministre, traduit un regain d'intérêt pour l'intervention publique dans la politique de gestion des risques agricoles. Ce dernier est agriculteur et s'est engagé au sein de la Fédération Départementale des Syndicats

[66] Mortemousque, D. (2007). Une nouvelle étape pour la diffusion de l'assurance récolte (50 p.) [Rapport officiel]. Sénat. Disponible à l'adresse : http://www.vie-publique.fr/rapport/29381-une-nouvelle-etape-pour-la-diffusion-de-lassurance-recolte (consulté le 19/01/2025).

d'Exploitations Agricoles (FDSEA). Il a été président de la Chambre d'agriculture de Dordogne (1998-1997), puis de la caisse régionale du Crédit Agricole Charente-Périgord, au début des années 2000. Le choix d'un tel profil traduit une inflexion politique importante du gouvernement, puisqu'il est profondément ancré dans le secteur agricole. Ce profil tranche avec les profils généralistes des précédents rapporteurs parlementaires. Le sénateur rend son rapport un an avant le bilan de santé de la PAC, qui doit prendre des dispositions pour 2008, mais poser les bases de mesures applicables à partir de 2013. Dans ce contexte, il suggère de prélever une partie du financement de l'assurance récolte MRC sur le deuxième pilier de la PAC, dédié au développement rural. En comptant sur ce financement additionnel, il propose une subvention de 45 % de la prime d'assurance en viticulture et en arboriculture. En cela, il renonce à l'objectif de rationalité économique de l'assurance récolte, qui, comme nous l'avons vu précédemment, imposerait une subvention plus basse. Il pose l'hypothèse qu'il sera prochainement possible d'allouer des fonds européens au dispositif d'assurance récolte. Cette possibilité lui permet d'envisager une meilleure couverture des risques par l'assurance, sans nécessiter d'augmenter l'intervention de l'État directement. Un rapport sénatorial[67] de Daniel Soulage[68] confirme cette tendance au maintien de l'État. Daniel Soulage est affilié à l'Union pour la Démocratie Française (UDF) et il est ingénieur agronome, chef d'exploitation et fils d'agriculteurs. Il a pris part à la création de la Chambre d'agriculture du Lot-et-Garonne, mais n'a pas de lien connu avec la FNSEA. Il pointe, lui aussi, la possibilité de financer l'assurance récolte grâce à de nouveaux financements disponibles dans le cadre du bilan de santé de la PAC. Les anticipations de Dominique Mortemousque et Daniel Soulage s'avèrent exactes. L'année suivante, la Commission européenne adopte un nouveau règlement[69], qui autorise l'État à subventionner les

[67] Soulage, D. (2008). Rapport sur la proposition de loi tendant à généraliser l'assurance récolte obligatoire (Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques sur la proposition de loi présentée par MM. Yvon COLLIN et Jean-Michel BAYLET 50 ; 41 p). Disponible à l'adresse : https://www.senat.fr/rap/l08-050/l08-050.html (consulté le 19/01/2025). Ce rapport a été commandé par la loi d'orientation agricole de 2010.

[68] Daniel Soulage est sénateur de 2001 à 2011. Il est agriculteur et a contribué à créer la Chambre d'agriculture du Lot-et-Garonne. Son profil s'ancre dans le secteur agricole, comme celui de Dominique Mortemousque.

[69] Règlement (CE) n o 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n o 1290/2005, (CE) n o 247/2006 et (CE) n o 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n o 1782/2003, 030 OJ L. Disponible à l'adresse : http://data.europa.eu/eli/reg/2009/73/oj/fra, consulté le 19/01/2025.

primes d'assurance jusqu'à 6 % en utilisant les fonds de la PAC[70]. De plus, le bilan de santé de la PAC autorise les États à allouer des crédits communautaires au financement de l'assurance récolte, ce qui permet d'augmenter considérablement le budget de l'assurance récolte. En 2010, 100 millions d'euros de crédits communautaires sont redéployés sur le budget de l'assurance récolte. Ils contribuent ainsi à 75 % du cofinancement de l'assurance récolte, contre 38,4 millions d'euros de crédits nationaux. Les dépenses publiques (nationales et communautaires) pour l'assurance récolte passent ainsi de 31 millions d'euros en 2008 à 170 millions d'euros en 2010, soit une multiplication par près de 5,5. Les grandes cultures et la viticulture sont encore les secteurs les mieux assurés par l'assurance récolte, en 2010. Pour cette raison, les assureurs et les pouvoirs publics considèrent qu'elles sont des cultures plus assurables par l'assurance récolte que les autres, ce qui leur vaut d'être exclues du bénéfice du fonds des calamités agricoles à partir de 2011.

En conclusion de cette partie B, la possibilité de bénéficier d'un cofinancement de l'assurance récolte par la PAC s'est traduite une relégitimation de l'intervention de l'État dans l'assurance récolte. La nomination de rapporteurs issus du monde agricole ou proches de celui-ci s'est traduite par des propositions plus favorables à l'intervention étatique. Leur profil tranche avec les profils des précédents, plutôt issus du ministère des Finances publiques. Comme nous le verrons dans la partie suivante, cet abondement européen ne suffit pourtant pas à stabiliser l'assurance récolte, car les événements climatiques extrêmes se multiplient entre 2012 et 2019. Dans ce contexte, le réseau instrumental pointe les limites économiques de l'instrument et un consensus relatif se dégage autour de la nécessité de réformer le dispositif de la MRC.

C - De multiples appels à la réforme et à l'intervention de l'État dans un contexte de changement climatique (2014-2019)

Au cours de cette deuxième période, les représentants d'agriculteurs (1) et d'assureurs (2) appellent à la réforme et à l'intervention de l'État. Ces appels conduisent à une relégitimation de l'intervention de l'État. Les représentants agricoles et assurantiels ne problématisent pas le changement climatique en tant que tel dans leurs appels à la réforme. Les

[70] Source : César, G., Soulage, D., Pastor, J.-M., & Fortassin, F. (2009). Avis sénatorial sur le projet de loi de finances pour 2010 : Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales. Compte d'affectation spéciale : Développement agricole et rural (105 (Tome 1); 56 p.). Sénat.

pouvoirs publics annoncent, à partir de 2016, leur décision de réformer le dispositif, selon un cadrage qui intègre le changement climatique (3).

1) Un appel à la réforme aux niveaux national et européen par les représentants agricoles

Les premières tentatives de mettre la réforme de l'assurance récolte à l'agenda du gouvernement sont le fait des représentants agricoles, au niveau national et européen, dès 2014.

Au niveau national, les organisations à vocation généraliste de la FNSEA et des JA se mobilisent entre 2014 et 2017 pour demander une réforme de l'assurance récolte. La FNSEA dédie son rapport d'orientation de 2016 à des propositions concernant l'assurance récolte[71]. Un des responsables d'Orama[72], François Jacques, appelait dès 2014 à une réforme de l'assurance récolte dans un journal spécialisé[73]. Dans la presse, en 2016, la FNSEA estime le dispositif perfectible et son élu responsable de l'assurance récolte demande une aide de l'État pour les rachats de franchise[74]. Cette même année, de nombreux sinistres climatiques, dont un gel important en viticulture, entachent la campagne agricole. Jérôme Despey, viticulteur et vice-président de la FNSEA, saisit cette occasion pour demander, lui aussi, un rachat de franchise aidé par l'État[75]. La FNSEA tire aussi parti d'une réunion des ministres de l'Agriculture européens pour interpeler le gouvernement sur une réforme de l'assurance récolte et formuler des propositions en ce sens[76]. Les Jeunes Agriculteurs (JA), une organisation historiquement

[71] Le rapport cite 66 fois le terme « d'assurance ». Il propose un diagnostic des problèmes et des solutions pour l'assurance récolte. Source : FNSEA (2014). Rapport d'orientation 2014 « affirmer un statut de l'agriculteur et de son entreprise » (p. 52).

[72] Orama est une fédération des trois organisations spécialisées de la FNSEA sur les grandes cultures : l'Association générale des producteurs de blé (AGPB), l'Association générale des producteurs de maïs (AGPM) et la Fédération française des producteurs d'Oléagineux et de Protéagineux (FOP).

[73] « L'assurance récolte doit être réformée » estime François Jacques (2014). Réussir grandes cultures. Disponible à l'adresse : https://www.reussir.fr/grandes-cultures/lassurance-recolte-doit-etre-reformee-estime-francois-jacques (consulté le 28/02/2024).

[74] Comment développer l'assurance récolte. (2016, novembre 24). L'argus de l'assurance. Disponible à l'adresse : https://www.argusdelassurance.com/acteurs/comment-developper-l-assurance-recolte.113361 (consulté le 31/03/2024).

[75] Avis d'orage sur le système d'assurance récolte. (2016, septembre 8). L'argus de l'assurance. Disponible à l'adresse : https://www.argusdelassurance.com/acteurs/avis-d-orage-sur-le-systeme-d-assurance-recolte.110550 (consulté le 15/03/2024).

[76] La gestion des risques agricoles au cœur des débats. (2016, septembre 5). L'argus de l'assurance. Disponible à l'adresse : https://www.argusdelassurance.com/institutions/la-gestion-des-risques-agricoles-au-c-ur-des-debats.110436 (consulté le 15/03/2024).

liée à la FNSEA dédie son rapport d'orientation de 2017 à la gestion des risques climatiques. Le rapport propose des recommandations comme le changement des seuils de déclenchement ou du mode de calcul des pertes[77] de la MRC.

Au niveau européen, les représentants agricoles se mobilisent avec succès pour modifier la réglementation européenne. Ils parviennent à changer les règlements concernant l'assurance récolte. En 2017, la FNSEA attribue une place importante à l'assurance récolte dans son rapport d'orientation consacré à la PAC. Elle mentionne la mobilisation européenne des représentants agricoles, dont la FNSEA et l'Association Générale des Producteurs de Blé (AGPB)[78], pour obtenir l'accord relatif au règlement omnibus qui permet d'élargir les modalités de couverture de l'assurance récolte autorisées par l'Union européenne. Ces modalités de couverture sont définies en fonction des seuils d'aide publique tolérée dans le cadre des accords de Marrakech, adoptés en 1994. Historiquement, l'influence de l'AGPB se nourrit de son expertise, ses outils économiques pour la gestion agricole, ses activités d'amélioration variétale et son insertion dans les réseaux de décision publics (Pesche, 2009b). Au cours de la mobilisation européenne pour obtenir l'accord relatif au règlement omnibus, l'AGPB s'est efforcée de convaincre et d'informer les décideurs politiques que les réglementations de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) permettaient un élargissement de la couverture par l'assurance récolte et que cet élargissement constituerait un progrès[79]. L'objectif de cette association spécialisée était de convaincre la Commission d'adopter un règlement qui autorise l'État à racheter les franchises des assurances récolte. Ce règlement, dit « l'accord omnibus », abaisse le seuil minimal autorisé de subvention des franchises à 20 % des pertes (au lieu de 30 % auparavant) dans le cadre de la MRC. Ce rachat de franchise est particulièrement intéressant pour les producteurs, car l'État peut alors aider à couvrir les pertes entre 20 et 30 %, qui sont les plus

[77] Gatouillat, B., Louison, R., & Sarthou, N. (2017). Anticipons aujourd'hui pour gérer les risques demain (p. 74) [Rapport d'orientation amendé présenté au 51e congrès des jeunes agriculteurs]. Jeunes agriculteurs. Disponible à l'adresse : https://www.jeunes-agriculteurs.fr/wp-content/uploads/2017/07/ro-version-deff-04-bdd.pdf (consulté le 16/03/2025).

[78] Entretien avec la responsable de la veille stratégique à l'AGPB, mars 2023, en visioconférence. Je considère que cette mobilisation des céréaliers européens pour obtenir l'adoption de l'accord relatif au règlement omnibus est un élément de contexte en amont de la réforme de l'assurance récolte, même si les acteurs du réseau ont participé à ces mobilisations. Je n'ai pas trouvé d'étude de cas sur cette mobilisation et je n'ai pas approfondi le sujet. Aussi, je ne dispose pas de connaissance très détaillée sur ce processus.

[79] Entretien avec la responsable de la veille stratégique à l'AGPB, entretien cité.

fréquentes. Les représentants agricoles obtiennent gain de cause en octobre 2017, lorsque le Parlement approuve le volet agricole du règlement omnibus, qui entre en vigueur en 2018.

Cette mobilisation européenne des représentants agricoles pour l'adoption de l'accord sur le volet agricole du règlement omnibus passe par le ciblage de trois types d'acteurs : le ministre de l'Agriculture français, la direction générale de l'Agriculture chargée du dossier à la Commission européenne, et les députés européens[1]. Plusieurs groupes de réflexion proches des organisations spécialisées céréalières et semencières françaises ont été particulièrement actifs au cours de cette période. Le groupe de réflexion « *Farm Europe* » a organisé des conférences, des colloques et des présentations sur le règlement omnibus à destination des ministres de l'Agriculture et des parlementaires européens. Il a également formulé des propositions consignées dans les annexes du rapport d'orientation de 2017 des Jeunes Agriculteurs[80]. Des organisations professionnelles agricoles, comme la FNSEA, Groupama, le Crédit Agricole, ou des groupes agroindustriels céréaliers, comme In Vivo et Avril, financent cet institut[81]. Le *think tank* Momagri, créé par la coopérative semencière française Limagrain, a aussi proposé des idées de réforme pour le système de gestion des risques[82]. L'application de l'accord, qui contient par ailleurs de nombreuses autres dispositions de promotion du libre-échange, est laissée à l'appréciation des États membres. On constate ainsi que les représentants agricoles, et particulièrement des organisations spécialisées céréalières, comme l'AGPB (*via* Farm Europe), et semencières (*via* Momagri), ont joué un rôle important dans la promotion et l'adoption de cet accord, qui ouvre des possibilités nouvelles d'intervention publique en soutien à la MRC.

En conclusion, les représentants agricoles ont participé activement à mettre à l'agenda la réforme de l'assurance récolte entre 2014 et 2017. Au niveau national, on trouve des traces de la mobilisation des organisations à vocation généraliste, par exemple dans les rapports d'orientation de la FNSEA et des JA. Au niveau international, on constate la mobilisation experte des associations spécialisées de la FNSEA derrière la bannière de l'AGPB, à travers des groupes de réflexion financés par les coopératives céréalières et semencières.

---

[80] La source est le rapport d'orientation des JA de 2017, cité.

[81] Source presse : Harbulot, C. (2016, mars 27). Le think tank FARM Europe sert-il réellement les intérêts agricoles européens ? Économie Matin. https://www.economiematin.fr/news-europe-agriculture-think-tank-traite-transatlantique.

[82] Source : rapport d'orientation des JA, cité. Voir annexe n° 10 : « *Une proposition du think tank Momagri pour la Pac 2020 : l'introduction d'aides contracycliques* » p. 68.

2) Une mobilisation des assureurs et réassureurs au nom de l'équilibre financier

Les représentants des assureurs et réassureurs se joignent à ces appels à la réforme à partir de 2016. Leur mobilisation se produit dans un contexte de changement climatique, mais le problème identifié sur lequel repose leur mobilisation est l'équilibre financier.

Les assureurs appellent à la réforme, car ils constatent une dégradation des résultats financiers de l'assurance récolte à la suite d'évènements climatiques extrêmes. En 2014, l'Association des Professionnels de la Réassurance en France (APREF) prend position en faveur d'une augmentation des subventions de l'État aux primes. Elle constate une trop faible demande des agriculteurs pour l'assurance récolte. Elle s'oppose aussi à la proposition de rendre publique la réassurance de la MRC[83]. À partir de 2016, les assureurs rejoignent ce mouvement contribuant à la mise à l'agenda de la réforme, en problématisant l'équilibre financier de l'assurance récolte. Leur appel à la réforme s'appuie sur une mise en problème des impacts des « évènements climatiques extrêmes » ou « aléas » sur l'agriculture. Ces évènements se multiplient, mais ne sont pas considérés ouvertement, à ce stade, comme des impacts du changement climatique. La problématisation de la situation de l'assurance récolte s'axe autour des déficits économiques de l'instrument. Un ratio entre les indemnisations versées aux agriculteurs, rapportées aux cotisations qu'ils fournissent par le paiement de la prime d'assurance, résume l'équilibre financier de l'assurance récolte. Ce ratio « sinistre sur primes » ou « S/P » devrait se situer autour de 75 % pour assurer l'équilibre de l'assurance récolte, compte tenu des frais de gestion. Or, ce ratio se situe, entre 2005 et 2018, autour de 101 % (Brunette *et al.*, 2023, voir aussi Annexe no 5. Évolution annuelle des rapports de sinistres (indemnités versées) sur primes dans le cadre des contrats MRC) et atteint un niveau record de 231 % en 2016 (Kouakou *et al.*, 2023). Cette même année 2016, les pertes de récoltes ont atteint 30 % pour le blé tendre, 21 % pour les céréales en général et 10 % pour le vin[84]. La Fédération Française des Assureurs (FFA) estime à 820 millions d'euros les dégâts causés par les

[83] APREF. (2014). Développement du Marché Assurance et Réassurance Récoltes en France (p. 26). Association des professionnels de la réassurance.

[84] Avis d'orage sur le système d'assurance récolte. (2016, septembre 8). Article cité.

inondations et la grêle cette année 2016[85]. Groupama indique avoir versé près de 400 millions d'euros d'indemnisation, pour 200 millions d'euros de cotisations. Les pertes de la MRC créent un climat de tension au sein des caisses régionales de Groupama. En effet, les mauvais résultats de la MRC sont réassurés d'abord en interne au niveau des caisses régionales, puis auprès de compagnies de réassurances. Les déficits de la MRC génèrent des conflits entre les caisses, car les pertes sont plus lourdes dans les régions du sud-est que dans d'autres régions[86]. Les responsables de Groupama (Stéphane Gin), l'Étoile assurance (Emmanuel Lelièvre) et Aviva (Luc Pasquier) constatent dans la presse les impacts des conditions climatiques sur le bilan de la MRC[87]. En juin 2017, la FFA propose d'affecter 500 millions d'euros supplémentaires au budget de l'assurance récolte, sur les crédits de la PAC[88]. Le président délégué de Groupama, François Schmitt, appelle de ses vœux une réforme de l'assurance récolte[89] en 2017. Il réaffirme l'importance du dispositif, en mettant en avant des arguments sociaux : « Certains agriculteurs vont toucher l'équivalent de plus de 20 ans de cotisations. Pour quelqu'un qui a trente ans et des emprunts à payer, c'est vital »[90]. Le directeur général adjoint de Pacifica cadre le problème sur la thématique du manque d'agriculteurs assurés : « l'idéal serait que 70 % des exploitations soient assurées »[91]. On peut constater que les assureurs qui s'engagent le plus en faveur d'une réforme de l'assurance récolte sont les assureurs agricoles : Groupama et Pacifica. Aviva et l'Étoile assurance se limitent plutôt à informer sur les sinistres et à demander des améliorations sur la gestion du cahier des charges par l'État. Toutefois, les demandes des assureurs agricoles paraissent relativement consensuelles, car l'APREF en 2014[92] et la FFA en 2017 relaient la

[85] Risque agricole : L'assurance contre les aléas climatiques peine à décoller. (2017). Disponible à l'adresse : https://www.argusdelassurance.com/gestion-des-risques/risque-agricole-l-assurance-contre-les-aleas-climatiques-peine-a-decoller.119395, consulté le 16/09/2023.

[86] Entretien avec le député Frédéric Descrozaille, avril 2024, en visioconférence.

[87] Risque agricole : l'assurance contre les aléas climatiques peine à décoller. (2017). Article cité.

[88] *Ibid.*

[89] Débat : Faut-il rendre obligatoire l'assurance récolte ? (2017, décembre 21). Pleinchamp. https://www.pleinchamp.com/actualite/actualites-generales~debat-faut-il-rendre-obligatoire-l-assurance-recolte

[90] Comment développer l'assurance récolte. (2016). Article cité.

[91] *Ibid.*

[92] APREF. (2014). Développement du Marché Assurance et Réassurance Récoltes en France (p. 26). Rapport cité.

demande d'une plus grande intervention publique[93], reflétant une « demande d'État » (Gonthier, 2015) pour que l'assurance récolte puisse perdurer.

On peut donc conclure qu'entre 2014 et 2019, les assureurs et les réassureurs appellent à la réforme de la MRC. Ils constatent une stagnation de la demande des agriculteurs, puis à partir de 2016, la dégradation de ses résultats d'exploitation. Nous allons maintenant voir que les pouvoirs publics acceptent la mise à l'agenda de la réforme, et intègrent le changement climatique dans le cadrage du problème.

3) L'émergence incrémentale de la réforme de l'assurance récolte selon un cadrage du problème par le changement climatique

L'idée de réformer l'assurance récolte émerge à partir de 2016 et s'impose progressivement. Loin du « culte de la décision » (Rouban, 2012), l'émergence de la réforme de l'assurance récolte résulte plutôt d'un flux continu d'arrangements ponctuels (P. Muller & Surel, 1998) et de la sédimentation (layering) (Streeck & Thelen, 2005) ou superposition de décisions incrémentales (Daugbjerg & Swinbank, 2016), prises à différents niveaux du système d'action, qui constituent le processus décisionnel conduisant à l'émergence d'une réforme de l'assurance récolte, comme nous allons le voir à présent.

À partir de 2016, les pouvoirs publics réagissent aux interpellations des représentants agricoles, des assureurs et des réassureurs. Tout d'abord, des sénateurs contribuent à la mise à l'agenda de la réforme en demandant une note de législation comparée sur le thème de « la couverture des risques en agriculture et les assurances agricoles » en juin 2016[94]. Ces sénateurs sont Henri Cabanel, viticulteur, ancien vice-président responsable de l'agriculture du Conseil Général de l'Hérault, et Franck Montaugé, sénateur du Gers, un département dont l'économie est agricole et touristique. Cette note compare le système français d'assurance récolte à d'autres systèmes d'assurance récolte (notamment les systèmes allemand, espagnol et états-unien). À la fin du mois d'août 2016, le ministre de l'Agriculture, Stéphane Le Foll, estime qu'une réforme de l'assurance récolte s'avère nécessaire[95]. Cette annonce marque une évolution, dans la mesure

[93] Risque agricole : L'assurance contre les aléas climatiques peine à décoller. (2017). Article cité.

[94] Cabanel, H., & Montaugé, F. (2016). La couverture des risques en agriculture et les assurances agricoles. Étude de législation comparée, Sénat. Disponible à l'adresse : https://www.senat.fr/lc/lc269/lc269.html, consulté le 23/09/2023.

[95] Avis d'orage sur le système d'assurance récolte. (2016). Article cité.

où c'est la première fois qu'un ministre de l'Agriculture estime une réforme de l'assurance récolte nécessaire. Elle signale le passage d'un problème porté par les acteurs du secteur (FNSEA, assureurs…) et les acteurs parlementaires (députés et sénateurs) à un problème pris en charge et publiquement assumé par le gouvernement *via* la figure de Stéphane Le Foll. En septembre 2016, cette annonce s'accompagne d'une requalification du problème public, dans la mesure où le ministre souligne que le secteur agricole est confronté à une crise liée aux « aléas climatiques »[96]. Le ministre commande un rapport sur les outils de gestion de ces aléas à l'administration, à travers l'Inspection Générale des Finances (IGF) et le Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER)[97]. Sept rapporteurs, issus de l'IGF, de l'Inspection Générale de l'Agriculture (IGA) et du CGAAER, rédigent ce rapport, qui parait en 2017 et introduit une rupture dans la problématisation de la réforme de l'assurance récolte, puisqu'il s'ouvre sur le constat du dérèglement climatique. Il mentionne plus d'une vingtaine de fois le changement climatique et tranche avec l'euphémisation de ce phénomène qui prévalait dans les cadrages du problème par les acteurs privés. Le rapport introduit un nouveau cadrage de la gestion des risques agricoles climatiques, qui s'appuie sur la victimisation des agriculteurs et les apports de l'agriculture à la préservation de l'environnement et du paysage. Ce rapport jette les bases du cadrage qui sera retenu dans le cadre de la réforme de 2022 de l'assurance récolte et marque un tournant dans la problématisation de la réforme de l'assurance récolte. On ne peut donc pas distinguer un moment unique de la décision menant à l'annonce d'une réforme de l'assurance récolte. La métaphore de la « poubelle » (Cohen *et al.*, 1972) ou l'idée d'une sédimentation (Streeck & Thelen, 2005) est plus adéquate pour saisir le processus décisionnel qui conduit à l'adoption d'une réforme.

En conclusion de cette sous-partie C, nous avons vu que la période de 2014 à 2019 a été une période charnière pour mettre à l'agenda la réforme de l'assurance récolte. Celle-ci résulte d'une action conjointe des représentants agricoles, des assureurs et des réassureurs, mais aussi des députés, sénateurs, et du ministre de l'Agriculture. C'est pourquoi, en 2017, on constate que le réseau instrumental s'accorde sur l'idée de réformer l'assurance récolte. L'émergence de l'idée d'une réforme de l'assurance récolte résulte plutôt d'une superposition (Daugbjerg &

[96] La gestion des risques agricoles au cœur des débats. (2016). Article cité

[97] Lidsky, V., Malpel, G.-P., Gester, F., Maudet, C., Le Theule, F.-G., Helfter, M., & Lejeune, H. (2017). Outils de gestion des risques en agriculture (p. 67). CGAAER, IGF, IGA.

Swinbank, 2016) de décisions incrémentales que d'une décision unique. Le changement climatique émerge à cette même période comme élément de cadrage du problème de l'assurance récolte. Pour conclure cette partie I, le rôle de l'État a fluctué tout au long de l'histoire de la politique de gestion des risques agroclimatiques. Au départ, l'État devait intervenir temporairement, le temps de créer un marché de l'assurance qui le libèrerait de ses engagements (1964-2006). Durant cette période d'émergence, le retrait de l'État est l'objectif final des réformes. Ces dernières sont porteuses d'une orientation libérale, centrée sur l'efficacité de la dépense publique. Une deuxième période marque un renouvellement de la manière de penser l'intervention politique dans le dispositif d'assurance récolte (2007-2013). Les rapporteurs parlementaires sollicités appartiennent au monde agricole et défendent une extension du soutien public à l'assurance récolte. La possibilité de cofinancer l'assurance avec une partie des fonds européens appuie leur proposition. À partir de 2016, alors que l'agriculture est confrontée à une série d'évènements climatiques qui provoquent des pertes de récolte, les appels à la réforme se multiplient et le gouvernement annonce une réforme de l'assurance. Si la rhétorique du retour de l'État n'apparait pas clairement dans cette dernière période, il est clair que la rhétorique du retrait de l'État a perdu en puissance. Dans la prochaine partie, nous allons voir que la réforme de 2022 a prolongé et surtout explicité cette affirmation progressive de l'intervention de l'État.

II - De nouveaux registres de légitimation d'une intervention publique soutenue par les acteurs agricoles dans la réforme depuis 2020

De nouveaux modes de légitimation de l'intervention publique apparaissent dès l'annonce de la réforme (A). Cette nouvelle légitimation de l'intervention publique s'appuie sur le soutien des acteurs agricoles, qui jouent un rôle majeur dans la réforme. Les céréaliers, en particulier, forgent un consensus interne au sein de la FNSEA pour bénéficier de cette réforme, qui ne leur était pas destinée (B).

A - Une relégitimation de l'intervention publique dans l'assurance récolte, présente dès l'annonce de sa réforme

L'annonce de la réforme de la MRC réaffirme la légitimité de l'intervention publique dans l'assurance récolte. Elle est faite par le gouvernement dans le cadre du Varenne de l'eau et de l'adaptation au changement climatique (1) dans une volonté nouvelle de protéger les

agriculteurs face aux impacts du changement climatique (2). Le renouvellement de la légitimation de l'intervention de l'État dans l'assurance récolte s'appuie sur un double objectif d'adaptation au changement climatique et de souveraineté alimentaire (3).

1) La préparation de la réforme de l'assurance récolte dans le cadre du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique et une mise en œuvre par un réseau fermé (2020-2021)

En 2020, le ministre de l'Agriculture, Didier Guillaume, lance une concertation sur la réforme de l'assurance récolte avec des représentants agricoles et assurantiels. La réforme est remise à l'agenda à la suite d'un gel qui affecte particulièrement la viticulture en avril 2021. Le même mois, Frédéric Descrozaille, un député de la majorité présidentielle d'Emmanuel Macron, remet à l'Assemblée nationale un rapport[98] programmatique pour la réforme. Ce dernier est un ingénieur agronome, diplômé d'AgroParisTech puis de Sciences Po. Il a travaillé à l'APCA, puis comme attaché de direction en 1997 et directeur en 2000 du CNJA. En 2016, il rejoint le parti d'Emmanuel Macron, la République en marche (LREM), et en 2017, il devient député de la première circonscription du Val-de-Marne. Il s'appuie sur son parcours au sein du syndicalisme agricole pour proposer son aide aux ministres de l'Agriculture qui se succèdent pendant sa mandature[99]. Julien Denormandie lui demande de l'aider pour réformer l'assurance récolte, en concertation avec les acteurs agricoles. Le choix de ce rapporteur traduit un fonctionnement néo-corporatiste, qui conduit à faire des liens du député avec les représentants agricoles des ressources sociales permettant de construire une réforme acceptable pour la FNSEA.

À la suite du rapport de Frédéric Descrozaille, le gouvernement officialise la réforme. En novembre 2021, le ministre de l'Agriculture, Julien Denormandie, et le Premier ministre, Jean Castex, annoncent une réforme de l'assurance récolte avant 2022. À ce stade, le gouvernement cadre le problème de l'assurance récolte comme un problème de sous-assurance agricole, appelant à augmenter la couverture des agriculteurs. Le président Emmanuel Macron annonce l'allocation de 600 millions d'euros supplémentaires au budget de l'assurance récolte pour améliorer la couverture de l'assurance récolte et financer le régime des calamités agricoles. Le

[98]Rapport sur la gestion des risques en agriculture présenté par M. Frédéric Descrozaille, remis à l'Assemblée Nationale le 21 avril 2021. Rapport cité.

[99] Entretien avec le député Frédéric Descrozaille, entretien cité.

lancement du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique succède à ce rapport. Le ministre de l'Agriculture, Julien Denormandie, et la secrétaire d'État chargée de la Biodiversité, Bérangère Abba, lancent cette large concertation à partir du 28 mai 2021. Ce Varenne vise à « identifier des solutions pour permettre l'adaptation et la protection des agriculteurs face aux aléas climatiques »[100]. Le Varenne de l'eau s'est concrétisé par une conférence tenue le 28 mai 2021, et par la formation de groupes de travail. Il s'est conclu le 1er février 2022. Les trois piliers du Varenne étaient la gestion des risques climatiques (dont la mesure phare était l'assurance récolte), la résilience de l'agriculture et l'irrigation. L'assurance récolte relevait du premier groupe de travail intitulé « Trouver des solutions pour protéger l'agriculture du changement climatique »[101]. Frédéric Descrozaille et Hervé Lejeune étaient les rapporteurs des travaux du groupe. Le parcours d'Hervé Lejeune s'ancre, lui aussi, dans le monde agricole. Il a intégré en 1981 le CNJA, puis en a pris la direction de 1990 à 1993. Il a été directeur des assurances agricoles de Groupama de 1993 à 2000. Il est inspecteur général de l'agriculture depuis 2006. Cette légitimité peut expliquer sa nomination comme rapporteur aux côtés du député. On peut noter aussi une forme de circulation des normes entre les sphères, à travers la circulation de cet acteur, qui s'appuie sur sa multipositionnalité pour agir comme un « entrepreneur institutionnel » (Aust & Bergeron, 2022). Comme nous allons le voir dans la suite de cette partie, cette circulation se traduit par une forme d'homogénéisation des normes. Elle contribue à expliquer la prévalence des intérêts des agriculteurs dans la réforme. Pour rédiger le rapport du groupe de travail, Frédéric Descrozaille et Hervé Lejeune se sont entretenus avec des acteurs agricoles comme les syndicats agricoles (dont la FNSEA et l'Association Générale des Producteurs de Blé [ABPGB] et de Maïs [AGPM]), les principaux assureurs agricoles (Pacifica, Groupama), des assureurs spécialisés, des réassureurs, des membres de l'administration ou encore la Caisse Centrale de Réassurance (CCR). En décembre 2021[102], les ministres de l'Économie et de l'Agriculture présentent un projet de loi de réforme de l'assurance récolte lors du Conseil des ministres.

[100] *Ibid.*

[101] Dossier de presse. Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique. Facile à lire et à comprendre (FALC). 21 mars 2021. Consulté le 19 décembre 2022, à l'adresse https://agriculture.gouv.fr/telecharger/127301.

[102] Premier ministre Jean Castex. (2021). Compte rendu du Conseil des ministres du 1er décembre 2021. https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/compte-rendu-du-conseil-des-ministres-du-01-12-2021#reforme-des-outils-de-gestion-des-risques-climatiques-en-agr, consulté le 19/12/22.

Cette mise à l'agenda résulte d'une convergence de plusieurs courants, comme nous allons à présent l'expliquer en mobilisant le concept des fenêtres d'opportunités de John Kingdon (1984). Pour John Kingdon, l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité pour traiter des problèmes publics est le fruit de l'alignement de trois courants distincts : le courant des problèmes (*problem stream*), le courant des solutions (*policy stream*) et le courant politique (*political stream*). Le courant des problèmes inclut tous les problèmes et toutes les questions soulevées dans la société par des groupes sociaux, qui peuvent ou peuvent ne pas recevoir l'attention des décideurs politiques. Le courant des solutions correspond aux idées actuelles concernant les solutions politiques existantes à des problèmes. Le courant politique correspond au climat politique et électoral, et à la promotion de certains enjeux par des groupes d'intérêts, aux organisations politiques, et à l'administration. La théorie des fenêtres d'opportunité est utile pour mieux contextualiser les stratégies des acteurs, et resituer le moment politique particulier dans lequel la réforme intervient et ces stratégies se déploient.

Dans le cas de la réforme de l'assurance récolte, le courant des problèmes (*problem stream*) contribue à la mise à l'agenda de la réforme. La « demande d'État » (Gonthier, 2015) des assureurs et réassureurs conduit à mettre en problème l'assurance et à faire émerger une demande de réforme. Elle reflète implicitement l'impact du changement climatique sur l'assurance récolte. Les déficits de l'assurance récolte peuvent s'interpréter comme une manifestation des impacts du changement climatique sur les systèmes et les institutions politiques existantes, mais à ce stade, les acteurs de l'assurance et de la réassurance ne font pas du changement climatique un registre de légitimation de leur demande d'État.

La mise à l'agenda de la réforme résulte également de changements dans le courant des solutions (*policy stream*). L'analyse de la carrière de la MRC, depuis sa création en 2005, permet de mettre en avant plusieurs évènements qui ont rendu possible sa réforme. Ces éléments se situent du côté du courant des solutions, car ces évènements ouvrent des possibilités pour réformer l'assurance récolte. Premièrement, indépendamment du problème des déficits de l'assurance récolte causés par le changement climatique, les idées concernant l'intervention de l'État français dans l'assurance récolte ont progressé, à partir du moment où le dispositif pouvait être cofinancé par des fonds européens. Deuxièmement, la réforme est rendue possible par la mobilisation des représentants agricoles au niveau européen pour obtenir l'accord omnibus (voir la partie I - C - 1) . Cette modification du contexte réglementaire ouvre des options pour

réformer la MRC. Le rapport Descrozaille et de l'organisation du Varenne de l'eau et du changement climatique aboutissent à la formulation d'orientation pour la réforme.

Enfin, la mise à l'agenda de la réforme résulte également d'un courant politique (*political stream*), c'est-à-dire ayant trait à la conjoncture politique. Premièrement, la réforme de l'assurance récolte se déroule à la veille de la campagne électorale de 2022. Plusieurs acteurs estiment que ce contexte a un impact sur le rythme rapide de la réforme de l'assurance récolte[103]. Deuxièmement, la conjoncture politique est encore marquée par le gel de 2021, qui pousse l'État à venir en aide aux producteurs à travers le fonds des calamités agricoles à hauteur d'un milliard d'euros. Cette lourde intervention succède à une série d'évènements climatiques qui ont provoqué des indemnisations par le Fonds National de Gestion des Calamités Agricoles (FNGRA) depuis 2015 (voir Annexe no 3. Dépenses et budget du FNGRA dans le cadre des indemnisations du fonds des calamités agricoles, par évènement climatique). Ces fortes dépenses du FNGRA conduisent à sa remise en question par le ministre de l'Agriculture, Julien Denormandie[104]. Troisièmement, la réforme est rendue possible par une conjoncture également favorable au niveau des groupes d'intérêt. Un consensus se forge au sein de la FNSEA (nous l'analyserons plus en avant en partie II - B - , ci-dessous). Or, une des raisons pour lesquelles de précédents ministres n'avaient pas traité ce problème était la perception d'un clivage au sein du monde agricole autour de la réforme de l'assurance récolte. Le sud-est de la France était favorable à l'assurance obligatoire, tandis que le quart nord-ouest y était défavorable. En se présentant comme un intermédiaire avec le monde syndical, Frédéric Descrozaille a pu rassurer le ministre sur la capacité de la FNSEA à forger un consensus interne sur la question. De plus,

[103] Le directeur général adjoint d'une compagnie d'assurance commercialisant la MRC analyse que « [La réforme est un] dossier purement politique, vous aviez d'une part l'ensemble des partis politiques qui soutenaient la réforme quoi qu'il arrive et qui voulaient arriver à un accord, et des gros poids lourds du ministère de l'Agriculture, de la FNSEA, le Crédit Agricole et Groupama, et le gouvernement, les députés et sénateurs… Vous pouvez vous mettre en face, mais ça se passera » (entretien de mars 2022). En outre, un des vice-présidents de la FNSEA (entretien de février 2022) fait référence à ce contexte politique : « dans la période préélectorale, les élus de la Nation ont trouvé l'accord nécessaire [pour voter la loi sur la réforme de l'assurance récolte]. Je pense que c'est important, car ça ne pouvait passer que par un accord au niveau du Parlement. » Ces deux verbatims accréditent l'idée que la mise à l'agenda de l'assurance récolte se comprend aussi à l'aune de la période préélectorale dans laquelle elle s'insère.

[104] Entretien avec le député Frédéric Descrozaille, entretien cité.

la volonté politique du ministre de l'agriculture de réformer la MRC a aussi pu contribuer à la mise à l'agenda de la réforme[105].

La réforme est mise en œuvre par un réseau fermé d'acteurs. La réforme de l'assurance récolte s'est négociée dans le cadre de plusieurs instances qui délimitent les contours du réseau instrumental de l'assurance récolte. Les assureurs, les agriculteurs et l'État sont représentés dans les instances de négociations. Ces instances sont fermées et leur composition est stable dans le temps, voire même, pour certaines, formellement explicitée dans le cadre de décrets. Elles traduisent les arrangements corporatistes qui caractérisent la négociation de la réforme : les acteurs sont sélectionnés et un petit nombre d'entre eux peut influer sur les résultats de la réforme. Ce petit nombre d'acteurs accède aux décisions concernant la mise en œuvre de l'instrument et ses orientations. La réforme s'est négociée d'abord dans le cadre de la concertation menée par le député Frédéric Descrozaille pour écrire son rapport, puis dans quatre instances majeures. Un premier jalon de la négociation de la réforme a été la publication des rapports du député Frédéric Descrozaille avant et après le Varenne de l'eau, qui sont à l'origine de la réforme. Le rapport et les discussions du Varenne ont conduit à établir l'architecture de la réforme avec un système à trois étages. Le député a interrogé de nombreux acteurs pour produire le rapport, et a consulté le ministère de l'Agriculture pour s'assurer de son accord. Le recrutement de cette concertation était relativement ouvert, mais la réforme s'est ensuite principalement négociée dans des instances formelles plus restreintes. Les principaux échanges concernant la mise en œuvre de la réforme se sont déroulés dans la Commission chargée de l'Orientation et du Développement des Assurances garantissant les dommages causés aux Récoltes (CODAR), une première instance de gouvernance formelle de la réforme de l'assurance récolte. Jusqu'à la réforme, la gestion et la mise en œuvre de l'assurance récolte se déroulait dans le cadre du Comité National de Gestion des Risques en Agriculture (CNGRA). À partir d'avril 2021, selon les recommandations du rapport Descrozaille, la CODAR a remplacé le CNGRA, pour gérer et mettre en œuvre la MRC. Selon un fonctionnaire du ministère de l'Agriculture[106], ce changement est avant tout la marque d'une annonce politique, car la composition de la CODAR reste très proche de celle du CNGRA. La seule différence dans la composition de la CODAR est l'ajout d'un représentant de la coopération agricole et

[105] *Ibid.*

[106] Entretien avec un fonctionnaire du Bureau de Gestion des Risques du ministère de l'Agriculture, avril 2023.

d'un représentant supplémentaire des assureurs. Ces groupes sont composés par décret, ce qui témoigne de leur fermeture. En dehors de la CODAR, une deuxième instance de gouvernance est le groupe de travail (GT) assureurs. Il permet au ministère de l'Agriculture et aux assureurs d'interagir directement pour s'assurer que la mise en œuvre de la réforme soit conforme aux réglementations. Cela permet aussi au ministère de l'Agriculture de soumettre des orientations aux assureurs, qui indiquent si les propositions sont possibles opérationnellement. Le ministère valide ainsi ses propositions sur le plan technique avec les assureurs avant de les proposer en CODAR. Les conférences de filières ont constitué une troisième instance de gouvernance. Le gouvernement les a organisées au cours de l'été 2022. Elles ont regroupé des représentants de chaque filière et les membres de la CODAR. L'enjeu de ces conférences était de définir les paramètres techniques de l'assurance récolte pour chaque filière. Ces paramètres recouvraient le seuil d'intervention de la solidarité nationale, le niveau de franchise subventionnée et le taux de subvention de la prime. Une quatrième instance de gouvernance est responsable de certains aspects de la MRC réformée dans sa gestion plus quotidienne. Le pool de coassurance, créé par la réforme de 2022, regroupe les assureurs accrédités pour distribuer la MRC. Il vise à améliorer la transparence autour de la fixation des tarifs, à travers la mise en commun des informations sur les sinistres détenues par tous les assureurs, et donc sur les risques. Les acteurs sont donc en interaction dans des espaces clairement identifiables et relativement clos dans le cadre de la gouvernance de la réforme, témoignant des arrangements néocorporatistes qui caractérisent la négociation de cette réforme, et de la place des acteurs privés dans cette négociation.

En conclusion, la réforme est officialisée en 2020 et négociée dans le cadre du Varenne de l'eau et de l'adaptation climatique jusqu'en 2022. Cette mise à l'agenda résulte de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, résultant de la convergence de plusieurs courants (courants des problèmes, des solutions et politiques). Elle est mise en œuvre à partir de 2023, et est négociée par les acteurs suivant des arrangements néocorporatistes, octroyant un rôle important aux représentants agricoles et aux entreprises privées qui distribuent la MRC. Dans la prochaine partie, nous montrerons que la volonté de renforcer la protection des agriculteurs, plutôt que de voir l'État se retirer du financement de la MRC, constitue une nouveauté dans la manière de penser l'intervention publique dans la MRC.

2) Une volonté de protéger les agriculteurs dans le rapport Descrozaille, en rupture avec les précédents objectifs réformateurs

La réforme de l'assurance récolte traduit une réaffirmation du soutien public à l'agriculture. Elle rompt avec les précédentes intentions réformatrices de retrait de l'État. Cette partie 2 se focalise sur le rapport du député Frédéric Descrozaille d'avril 2021, dans la mesure où il rend compte des principales orientations de la réforme.

Encadré 4. Le remplacement du fonds des calamités agricoles par le fonds de solidarité nationale. Source : auteure.

Le gouvernement a réformé l'assurance récolte pour accompagner la suppression du fonds des calamités agricoles. Ce fonds est remplacé par le fonds de solidarité nationale. L'existence de ce fonds matérialise un devoir de l'État d'intervenir en cas d'évènement climatique extrême. Le seuil d'intervention de ce fonds dépend des filières (voir Annexe no 2. Dispositions de la réforme de l'assurance récolte). Ce fonds intervient en complément de l'assurance récolte pour les pertes importantes. Il indemnise les assurés à hauteur de 90 % et les non-assurés de 45 % de pertes. En créant une différence entre le niveau d'indemnisation des assurés et des non-assurés, il vise à inciter à l'assurance. Il introduit aussi un grand changement au niveau des logiques de couverture des différentes filières par la solidarité nationale. Le fonds des calamités agricoles indemnisait les cultures pensées comme non assurables (prairies, arboriculture, productions spécialisées…). La réforme ouvre le fonds de solidarité nationale à toutes les cultures, assurables ou non. Elle rompt ainsi avec la précédente conception de la solidarité nationale comme réservée aux cultures non assurables. Ce fonds couvre les grandes cultures et la viticulture, qui ne bénéficiaient plus des calamités agricoles.

Les changements dans l'intervention publique vont dans le sens de son renforcement, à travers une révision des paramètres techniques de l'assurance récolte. La subvention de la prime passe de 65 à 70 % et la franchise dans le cadre de la MRC passe de 30 à 20 %. Cela signifie que la réforme introduit une subvention de la couverture des pertes comprises entre 20 et 30 % par l'assurance. Au total, le président de la République, Emmanuel Macron, a finalement annoncé en 2022 une enveloppe budgétaire de 680 millions d'euros supplémentaires pour l'assurance. Cette annonce entérine une augmentation de budget de 80 millions du budget, par rapport aux annonces de 2020. De fait, avant la réforme, Patrice Joly et Claude Nougein[107] avancent que 96 % des surfaces agricoles n'étaient pas éligibles à un régime des calamités agricoles qui ne couvrait plus que l'élevage, l'arboriculture ou le maraichage. L'inclusion de

[107] Joly, Patrice et Claude Nougein. Avis n°386 présenté au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture. Paris. 2022.

cultures dites assurables élargit considérablement le périmètre d'intervention de l'État. De plus, le passage de 65 à 70 % de subvention de la prime traduit cette intervention accrue. L'intervention de l'État apparait ainsi largement renforcée pour un assuré (Thourot, 2022), mais elle reste présente pour un non assuré. Cependant, pour le député Frédéric Descrozaille, la réforme marque moins un renforcement de l'intervention publique, que sa légitimation et son explicitation. Pour lui, l'augmentation du budget de l'assurance récolte doit être mise en perspective avec la suppression du fonds des calamités agricoles. Il estime que les indemnisations du fonds de calamités agricoles n'étaient pas prévues dans le budget, mais qu'elles étaient consenties à chaque fois qu'un grave évènement climatique survenait. Cela le conduit à estimer que la réforme ne fait qu'expliciter une intervention publique déjà présente.

> *Le signal politique était de dire : « l'État mettra la main à la poche pour tous les cas de sinistre exceptionnel ». Ce qui, de toute façon, est le cas. […] On peut se raconter qu'on va faire la réforme à budget constant, mais ce n'est pas vrai. D'ailleurs, on a eu la preuve juste avant le rapport avec le gel qui s'est produit en France. Les millions, en fait, vous les sortez, parce que personne n'assumera la casse sociale. Donc, autant l'écrire.*[108]

Ce verbatim fait allusion en creux à une impossibilité perçue pour un gouvernement démocratique, dans un pays qui en a les moyens, de ne pas aider les agriculteurs face à des évènements climatiques extrêmes. De fait, la réforme a demandé un effort budgétaire important, de l'ordre de 680 millions d'euros. Cet effort peut être interprété comme un renforcement de l'intervention publique, puisque la réforme ne s'est pas faite à budget constant. Un signe de ce renforcement est la résistance du ministère des Finances à accepter cette augmentation budgétaire. La décision de cette augmentation résulte finalement d'un arbitrage interministériel par la présidence de la République, selon le député Frédéric Descrozaille :

> *Faire intervenir l'État sur la couverture des accidents les plus graves, au-delà de 50 % de pertes, demandait un demi-milliard. Pourquoi est-ce devenu 600 millions ? Parce que Julien [Denormandie] l'a imposé. C'est-à-dire que Bercy ne voulait évidemment pas me laisser écrire un truc pareil [il fait référence au budget nécessaire pour la réforme inscrit dans*

[108] Entretien avec le député Frédéric Descrozaille, entretien cité.

son rapport d'avril 2021]. Ils avaient commencé à faire savoir à Matignon qu'ils ne seraient absolument pas tenus par ce rapport. Et il y a eu une vraie lutte d'influence, le ton est monté. […] Très concrètement, je pense qu'Emmanuel Macron a arbitré entre Bruno Le Maire et Julien Denormandie. [109]

Ce verbatim illustre l'intensité de l'opposition de Bercy. Le député fait l'hypothèse que le président de la République lui-même a accordé le budget pour la réforme au ministère de l'Agriculture. Cet arbitrage que nous observons entre les différents protagonistes (ministre des Finances, ministre de l'Agriculture et président de la République) alimente la thèse d'un statut demeurant exceptionnel (Skogstad, 1998) du secteur agricole, en lien avec le poids politique et symbolique de ce secteur (Hervieu, 2010).

En conclusion, la réaffirmation du soutien de l'État à l'agriculture se traduit donc par une augmentation et une explicitation de son soutien financier et politique. Le constat de cette réaffirmation de l'intervention de l'État offre un point d'appui pour analyser le renouvellement de ses modes de justification. Cette justification mobilise un cadrage de l'agriculture comme victime du changement climatique et garante de la souveraineté alimentaire française, présent dans le rapport du député Frédéric Descrozaille de 2021.

3) Des registres de justification renouvelés de l'intervention publique agricole

Cette victoire du ministre de l'Agriculture dans le financement de l'assurance s'explique en partie par un renouvellement des modes de légitimation de l'intervention publique agricole. En effet, dans son rapport d'avril 2021, le député Frédéric Descrozaille réaffirme la légitimité de l'intervention publique agricole autour de l'adaptation au changement climatique et de la souveraineté nationale. Le modèle de la poubelle (Cohen *et al.*, 2012 ; Béland *et al.*, 2016) s'avère, à nouveau, pertinent pour rendre compte du renouvellement de la légitimation de l'assurance récolte à travers le changement climatique et la souveraineté alimentaire. En effet, ce constat montre que de nouveaux problèmes viennent s'agréger, par le travail politique d'un entrepreneur institutionnel, à une même solution, comme nous le montrons à présent.

[109] Entretien avec le député Frédéric Descrozaille, entretien cité.

a) La légitimation de l'intervention publique agricole face au changement climatique

De précédents rapports justifiaient l'intervention publique dans l'assurance récolte par l'idée qu'elle puisse être plus efficace que les indemnisations du fonds des calamités agricoles. Ces rapports traduisaient l'espoir d'un retrait de l'État de la gestion des risques agroclimatiques. Le rapport Descrozaille marque une rupture avec les précédents discours, à travers la réaffirmation de la légitimité de l'intervention publique agricole. L'activité de légitimation de l'intervention publique peut être considérée comme faisant partie d'un « travail politique » (Smith, 2019), en lien avec des activités de problématisation, et d'instrumentation. En effet, le travail de légitimation va de pair avec un travail de mise en problème public et de mise en instrument. Dans le cas de l'assurance récolte, le député Frédéric Descrozaille peut être considéré comme un entrepreneur institutionnel, qui légitime l'intervention publique dans l'assurance récolte en s'appuyant sur la problématisation des impacts du changement climatique sur l'assurance récolte. Le député Frédéric Descrozaille, qui a précédemment travaillé à l'APCA et s'estime proche de Christiane Lambert, présidente à l'époque de la FNSEA[110], s'appuie sur sa proximité avec le syndicalisme agricole pour formuler une proposition de synthèse, compatible avec les aspirations du syndicat. En cela, le député fait figure d'un entrepreneur institutionnel, car il s'appuie sur sa multipositionnalité pour formuler des propositions innovantes (Aust & Bergeron, 2022). La réaffirmation de la légitimité de l'assurance récolte s'appuie sur l'idée que l'État doit protéger le secteur agricole, face aux pertes productives structurelles et prévisibles causées par les futurs impacts du changement climatique. Le renouvellement des registres de légitimation de l'assurance récolte met en évidence la manière dont une même solution peut agréger une succession de problèmes, selon le modèle de la poubelle (Cohen *et al.*, 2012 ; Béland *et al.*, 2016).

Les principes fondamentaux de la réforme traduisent la volonté de mobiliser le changement climatique comme mode de légitimation de l'intervention étatique en agriculture. Le rapport Descrozaille s'appuie sur deux principes : la légitimité de l'intervention publique et la solidarité nationale. Ces derniers sont détaillés comme suit (p. 2) :

> - *Légitimité de l'intervention de l'État : le motif du soutien public au secteur agricole, en matière de gestion des risques,*

[110] Entretien avec le député Descrozaille, entretien cité.

réside dans l'identification de ce qui ne peut pas être pris en charge par des acteurs privés, qu'il s'agisse des chefs d'exploitation […] ou des assureurs ;

- *Solidarité nationale : les actifs agricoles ne peuvent pas financer, en prélevant une part de la richesse qu'ils créent, les dispositifs dont ils ont besoin pour accompagner les risques qu'ils prennent, notamment pour répondre aux exigences de la Nation.*[111]

On peut noter que cette manière de cadrer la réforme mobilise une rhétorique néo-managériale, dans laquelle l'intervention de l'État est justifiée pour pallier les carences du secteur privé, selon une logique de privatisation des profits et de socialisation les pertes. En ce qui concerne la question du changement climatique, le rapporteur précise sa pensée de la manière suivante. Pour lui, le changement climatique va provoquer une baisse tendancielle des rendements agricoles et une perte structurelle de production agricole dans les décennies à venir. Cette perte cause un écart entre la production passée, traduite par la moyenne décennale, et la moyenne de production plus récente, traduite par la moyenne olympique. Il assimile la perte de production liée au changement climatique à une « catastrophe naturelle » (p. 5). Dans cette perspective, l'intervention publique se justifie pour protéger les agriculteurs de la baisse structurelle du potentiel productif agricole français, causée par le changement climatique :

Il est opportun de rappeler, ici, que les aléas climatiques vont s'aggravant, tant en intensité qu'en fréquence. Ce phénomène, appelé « dérèglement climatique » […], s'accompagne d'une accélération de la baisse des rendements et d'un écart substantiel entre moyenne olympique et moyenne « historique », décennale par exemple. Or, cette dégradation en tendance des potentiels de production peut être considérée comme non assurable, car structurelle, et s'apparenter à une calamité, voire une catastrophe naturelle. Il s'agit donc bien, ici, de distinguer lors de l'aléa climatique, ce qui relève de la volatilité des risques et qui s'inscrit

[111] Rapport sur la gestion des risques en agriculture présenté par M. Frédéric Descrozaille, remis à l'Assemblée Nationale le 21 avril 2021. Rapport cité. p. 2

typiquement dans la logique assurantielle, de ce qui relève du niveau de garantie permettant d'indemniser une perte de production, structurellement à la baisse.[112]

Selon le député, cet impact du changement climatique sur les rendements agricoles, ne peut pas être assuré par une assurance privée, et doit être prise en charge par l'État. Le rapport souligne, mais relativise la responsabilité de l'agriculteur face à la gestion des risques climatiques. Frédéric Descrozaille ouvre son rapport avec la phrase suivante, très significative : « un agriculteur court toujours le risque de ne pas atteindre le résultat qu'il espère, quels que soient les efforts qu'il fournit pour le conjurer : il est exposé, comme aucun autre, à ce qu'il est humainement impossible de maîtriser »[113]. Les contraintes principales de cette réforme de l'assurance récolte ne sont plus les menaces de l'instabilité des marchés financiers. Ces contraintes recouvrent tout d'abord le risque climatique en France, désigné comme une « tropicalisation du climat »[114]. Ensuite, ces contraintes font référence aux exigences de la société vis-à-vis de l'agriculture, désignées par une injonction à la « transition agroécologique »[115]. En cohérence avec ce rapport, la documentation sur le Varenne de l'eau et de l'adaptation au changement climatique traduit un cadrage explicite de l'adaptation au changement climatique : « avec la récurrence d'épisodes de sécheresse en été, de gel ou encore de pluies diluviennes en hiver, les agriculteurs sont les premières victimes des effets du changement climatique. »[116] On trouve ici un cadrage de l'agriculture comme victime des effets du changement climatique. L'adaptation n'est pas pensée conjointement avec des mesures d'atténuation de l'empreinte carbone du secteur agricole. Ce cadrage de l'assurance récolte introduit un cadrage par l'adaptation au changement climatique, selon la typologie proposée

[112] Rapport sur la gestion des risques en agriculture présenté par M. Frédéric Descrozaille, remis à l'Assemblée Nationale le 21 avril 2021. Rapport cité. p. 5.

[113] Rapport sur la gestion des risques en agriculture présenté par M. Frédéric Descrozaille, remis à l'Assemblée Nationale le 21 avril 2021. Rapport cité. p. 1.

[114] Rapport sur la gestion des risques en agriculture présenté par M. Frédéric Descrozaille, remis à l'Assemblée Nationale le 21 avril 2021. Rapport cité. p. 2.

[115] Rapport sur la gestion des risques en agriculture présenté par M. Frédéric Descrozaille, remis à l'Assemblée Nationale le 21 avril 2021. Rapport cité. p. 2.

[116] Point d'étape du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique. 2021. Ministères Écologie Énergie Territoires. Consulté 19 décembre 2022, à l'adresse https://www.ecologie.gouv.fr/point-detape-du-varenne-agricole-leau-et-ladaptation-au-changement-climatique.

par Johann Dupuis et Peter Knoepfel (2013). Ce cadrage par « l'adaptation au changement climatique », signifie, selon ces deux auteurs, que la cause du problème est explicitement désignée comme étant le changement climatique. Le cadrage par l'adaptation au changement climatique vise à adapter l'agriculture aux conséquences du changement climatique. Le cadrage de l'assurance récolte représente, en cela, un changement important par rapport au précédent cadrage de l'assurance récolte comme outil de gestion de la variabilité climatique. Le cadrage par la variabilité climatique cadre le problème en référence à un climat qui est variable, mais sans forcément tenir compte du changement climatique. Dans le cadre de l'assurance récolte, la réforme introduit l'idée que les aléas vont augmenter en raison du changement climatique, et vont certainement provoquer des baisses de rendement. Cette évolution montre comme « les solutions peuvent attirer les problèmes » (Béland & Howlett, 2016), de manière cohérente avec le constat de la poubelle (Cohen *et al.*, 2012), selon lequel de nouveaux problèmes peuvent s'agréger à des solutions existantes. Dans ce phénomène d'agrégation, on peut toutefois observer qu'un entrepreneur institutionnel peut jouer un rôle de passeur, pour proposer des solutions innovantes en s'appuyant sur sa multipositionnalité (Aust & Bergeron, 2022), comme le fait ici le député Frédéric Descrozaille. Ce constat ne doit cependant pas conduire à surestimer son rôle dans un processus décisionnel, lequel est fait d'une multitude de décisions incrémentales et dans lequel il serait difficile d'isoler un moment unique de décision (Muller et Surel, 2014).

Pour conclure, l'effet du changement climatique sur le potentiel productif est donc un premier registre de légitimation de l'intervention publique agricole. La nécessité d'atteindre une souveraineté alimentaire en constitue un deuxième.

b) De l'usage stratégique de la souveraineté alimentaire

La préservation de la souveraineté alimentaire française, à laquelle le principe de solidarité nationale fait référence dans le rapport Descrozaille, est le deuxième registre de justification de l'intervention publique agricole. La même logique de la poubelle (Cohen *et al.*, 2012) s'observe ici, avec cette fois une problématisation en termes de souveraineté alimentaire.

Ces dernières années, en France, la notion de souveraineté alimentaire (Hrabanski, 2011) a été réaffirmée en tant que problème public dans le sillon de la pandémie de la Covid-19 et de la guerre en Ukraine (Fouilleux, 2023 ; Cornilleau *et al.*, 2022). Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation devient, par exemple, à partir de 2022, le « ministère de l'Agriculture et de

la Souveraineté alimentaire ». C'est aussi un registre de justification utilisé dans le cadre de la mise à l'agenda de la réforme. Dès 2020, Christophe Delcamp, responsable chez France Assureurs, estime que l'augmentation du soutien public à l'assurance constituerait un choix politique en faveur de la souveraineté alimentaire[117]. Dans son rapport, Frédéric Descrozaille rappelle que l'augmentation des rendements après la Seconde Guerre mondiale a permis la souveraineté alimentaire française. Dans le cadre des débats parlementaires sur la réforme de l'assurance récolte[118], le ministre de l'Agriculture, Julien Denormandie, affirme que la souveraineté agricole et alimentaire constitue « le fil conducteur de [sa] politique agricole »[119]. Les députés des partis de l'Union des Démocrates et Indépendants (UDI), Les Républicains et La République en Marche soulignent, eux aussi, l'importance de la souveraineté alimentaire. Le ministre de l'Agriculture considère que des contraintes réglementaires plus fortes pour l'agriculture française que pour les produits importés remettent en cause la souveraineté alimentaire[120]. À l'inverse, les députés de gauche ne s'emparent pas, dans ce débat-là, de la notion de souveraineté alimentaire. Pour obtenir l'accord du Président pour augmenter le budget de l'assurance récolte, le député Frédéric Descrozaille et le ministre Denormandie ont en effet mis en avant l'idée que l'agriculture était un secteur « stratégique »[121]. Cette assertion s'appuie sur un changement du contexte agricole, marqué par le changement climatique et l'instabilité géopolitique. Pour le député Frédéric Descrozaille, la stabilité politique peut être menacée en cas de difficultés à importer des ressources alimentaires. Il lie ainsi Covid et guerre en Ukraine comme éléments révélateurs de la dimension stratégique de la souveraineté alimentaire :

> *La Covid a révélé toutes les formes de dépendance stratégique, qui sont un vrai sujet. Ça n'a pas été un problème, mais je pense qu'au sommet de l'État, on s'est parfaitement rendu compte qu'heureusement qu'on est un pays de Cocagne et qu'on n'a pas eu ce sujet-là, d'accéder à des marchés alimentaires. Au contraire, pendant la Covid, la France a contribué de*

[117] Nicolas, A. (2020), Multirisque climatique : Une concertation pour revitaliser l'assurance récolte. Article cité.

[118] Assemblée nationale, Journal officiel de la République française, XVe Législature, Session ordinaire de 2021-2022, 120e Séance (12 Janvier 2022), Compte Rendu intégral, pp. 532-581.

[119] *Ibid.*, p. 534.

[120] *Ibid.* p. 540.

[121] Entretien avec le député Descrozaille, entretien cité.

manière décisive à la stabilité géopolitique de l'Afrique du Nord. La guerre en Ukraine a mis en lumière l'énergie […]. On avait connu une grande période de stabilité, dont on est sorti violemment et mon avis durablement. Ça a modifié la donne, et certainement joué dans la prise de conscience de l'importance stratégique de l'agriculture.[122]

Ainsi, pour le député, la pandémie de Covid et la guerre en Ukraine ont souligné le caractère stratégique pour un État de ne pas dépendre des importations pour alimenter sa population. C'est bien cette idée que capte la notion de souveraineté alimentaire.

En cela, cette étude de cas fait écho à des constats de la littérature en science politique, selon lesquels les acteurs agricoles français se réapproprient le concept de souveraineté alimentaire. Ève Fouilleux (2023) observe que la FNSEA et le ministère de l'Agriculture ont redéfini cette notion, en la reconfigurant dans un paradigme de politiques agricoles tournées vers l'exportation. À l'origine, la *Via Campesina* portait la notion de souveraineté alimentaire pour se distinguer de politiques agricoles technicisées et libérales liées à la notion de sécurité alimentaire. Cette notion valorise le droit des États à choisir leur politique agricole dans un contexte de libre-échange et d'ajustements structurels (Cornilleau & Gaudillière, 2022). Il existe une cohérence entre le concept de souveraineté alimentaire tel qu'il est mis en avant par les acteurs agricoles français dans la réforme et les précédentes conceptions. Pour Lise Cornilleau (2022), la souveraineté alimentaire conduit à penser les crises agricoles comme des crises systémiques, dans lesquelles les problèmes agricoles, environnementaux et climatiques se recoupent. La réforme de l'assurance se base sur un diagnostic similaire. De plus, cette notion fournit un support cognitif aux acteurs pour défendre et justifier les tentatives des gouvernements d'intervenir en matière agricole, malgré les contraintes du libre-échange. En effet, l'assurance récolte est un moyen d'intervention agricole qui est autorisé dans le cadre des accords de Marrakech de 1994. À travers le classement des assurances récoltes dans les boites vertes et orange, selon qu'elles perturbent (boite orange) ou non (boite verte) la concurrence, ces accords autorisent le soutien public à l'assurance récolte et encadrent les modalités de ce soutien. Ce constat confirme le rôle des syndicats d'agriculteurs majoritaires et de leurs alliés pour défendre des intérêts productivistes, à travers des paradigmes comme la souveraineté ou

[122] *Ibid.*

la sécurité alimentaire (Fouilleux *et al.*, 2017). La redéfinition de la souveraineté alimentaire (Hrabanski, 2011) est mise au service d'une légitimation de l'intervention publique.

En conclusion, la réforme légitime ainsi l'intervention agricole en s'appuyant sur de nouveaux registres. La volonté de protéger les agricultures prévaut sur les orientations libérales des précédents rapports réformateurs. L'intervention publique poursuit un double objectif d'adaptation de l'agriculture au changement climatique et de souveraineté alimentaire. Nous allons voir que le renforcement de l'intervention agricole s'appuie sur un soutien important des acteurs sectoriels.

B - La mobilisation réussie des agriculteurs pour influencer la réforme

La réforme a activement impliqué la FNSEA, en tant que syndicat représentatif des filières agricoles, ce qui montre la persistance des pratiques cogestionnaires dans la négociation des politiques agricoles. Au sein de la FNSEA, les céréaliers sont parvenus à tirer parti d'une réforme qui ne leur était pas destinée, en forgeant un consensus interne au sein du syndicat majoritaire. Pour comprendre comment les agriculteurs ont réussi à influencer la réforme, nous précéderons en quatre temps. Nous montrerons, tout d'abord, que la FNSEA reste un syndicat dominant, mais qui a besoin d'élaborer des consensus entre les filières qu'il représente pour peser sur les politiques agricoles (1). Nous expliquerons ensuite que, tandis que cette réforme était initialement destinée aux filières les moins assurables (2), les céréaliers ont réussi à tirer parti de cette réforme (3), et que cette réforme sert plutôt les intérêts agricoles que ceux des assureurs spécialisés (4).

1) La FNSEA, un syndicat en position dominante, mais devant forger des consensus internes pour peser sur les politiques agricoles

Nous commençons cette partie en rappelant les enjeux politiques de la collégialité au sein de la FNSEA, car si cette dernière reste un syndicat dominant, elle doit s'appuyer sur des consensus entre les filières pour influencer les politiques agricoles.

La FNSEA domine le secteur agricole, en raison de son rôle historique dans la régulation sectorielle et dans la politique de modernisation agricole (Muller 1984). Malgré les facteurs qui ont relativisé son monopole, elle reste un syndicat central dans la représentation agricole française (Purseigle, 2010b), pour au moins cinq raisons. Premièrement, l'État l'invite plus souvent que les autres syndicats à participer aux politiques agricoles (Hobeika, 2023). La

négociation des règlements avec l'administration lui confère, en conséquence, une connaissance des régulations, qu'elle apporte à ses militants et adhérents. Deuxièmement, elle contrôle les Chambres d'agriculture. En effet, les scores électoraux des syndicats minoritaires stagnent (Bruneau, 2001) et le mode de scrutin des Chambres d'agriculture est favorable à la FNSEA. En 2019, la Confédération n'a gagné les élections des Chambres que dans le département de Mayotte, et la Coordination Rurale dans seulement trois départements. Le reste des départements a élu la liste de la FNSEA ou des JA[123] (Bourdoncle, 2019). Troisièmement, grâce aux associations spécialisées et à sa participation à la mise en œuvre des politiques agricoles, elle dispose d'importantes ressources financières. En effet, son budget se situe autour de 25 millions d'euros, contre 4 millions d'euros pour la Confédération et 4 millions d'euros pour la Coordination Rurale. Cet écart se reflète encore plus fortement au niveau départemental (Hobeika, 2023). Ainsi, la FNSEA conserve un poids dominant dans le secteur agricole français.

Cependant, la fin de la cogestion et le renforcement du rôle des associations représentatives des filières ont contribué à faire de la collégialité un enjeu prégnant à la FNSEA. En effet, cette dernière doit forger des consensus internes pour peser sur les politiques agricoles (Hobeika, 2013), ce qui constitue une partie de son travail de représentation (Hobeika, 2013; Pesche, 1998, 2008). Deux filières s'opposent structurellement au sein de la FNSEA : les grandes cultures et l'élevage (Pesche, 2009b). Ces deux filières ont construit leur interdépendance dans les années 1950 à travers le recours à l'alimentation du bétail par les céréales françaises (Marloie, 1974)[124]. Les représentants des grandes cultures dominent historiquement la FNSEA, à travers leurs associations spécialisées, tandis que le syndicat du Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA) représente plutôt les éleveurs et recrute souvent ses responsables dans des régions d'élevage (Pesche, 2009b). Les deux filières luttent pour contrôler l'appareil syndical de la FNSEA. Historiquement, elles s'accordent cependant sur leur vision de l'agriculture autour de la modernisation agricole (Maresca, 1983). Les filières d'élevage et de grandes cultures ont des répertoires d'action et des intérêts propres, inscrits dans

[123] Résultat des élections des Chambres d'agriculture de 2019, premier collège des chefs d'exploitation et assimilés. Source : https://chambres-agriculture.fr/elections2019/resultats-des-elections-2019-des-chambres-dagriculture/ (consulté le 22/02/2024).

[124] L'alimentation du bétail par le blé français passe entre 1953 et 1958 de 100 000 à 9 millions de quintaux (Pesche, 2009b).

leur histoire. Les répertoires d'action peuvent se définir comme : « en un temps et un lieu donné [le] nombre limité de moyens [que les gens apprennent] pour se faire entendre » (Tilly, 2008, p. 4-5 ; cité par Fillieule, 2010). Pour ce qui est des céréaliers, une de leurs associations spécialisées, l'AGPB, se démarque par son approche technique et économique des enjeux (Pesche, 2008 ; Fouilleux, 1996).

Pour conclure, la FNSEA reste un syndicat dominant, mais dont les composantes négocient pour élaborer des positions consensuelles. Or, la réforme soulève des enjeux d'équité entre les filières. Pour le comprendre, nous expliquons, à présent, que la réforme ciblait au départ les filières les moins assurables (notamment l'élevage et l'arboriculture).

2) Une réforme initialement ciblée vers les éleveurs et les arboriculteurs, mais en faveur aussi des grandes cultures et de la viticulture

Dans cette partie 2, nous allons exposer les raisons pour lesquelles la réforme ciblait initialement les éleveurs et les arboriculteurs en priorité.

Historiquement, les différentes filières représentent un poids différent au sein de l'assurance récolte, en termes de surfaces et de capitaux assurés. En termes de poids économique dans le dispositif, les cultures les mieux assurées sont les grandes cultures et la viticulture (voir Annexe no 4. Indemnités versées aux exploitations par les assureurs dans le cadre des contrats MRC (2010-2018)). Les grandes cultures représentent 91 % des surfaces et 71 % des capitaux assurés, en 2021. La viticulture représente 5 % des surfaces et 24 % des capitaux assurés en 2021 (voir Annexe no 6. Bilan de campagne de la MRC). En comparaison, les prairies d'élevage et l'arboriculture sont très peu assurées. Seuls 2 % des surfaces et 1 % des capitaux assurés couvraient des prairies d'élevage en 2021. Les activités arboricoles représentaient 0,8 % des surfaces et 0,5 % des capitaux assurés. En raison de leur meilleure couverture par l'assurance, les assureurs considèrent les grandes cultures et la viticulture comme plus assurables que les autres filières. Les assureurs considèrent qu'assurer les autres cultures est plus cher et difficile techniquement (prairies, arboriculture, apiculture, ou maraichage). Avant la réforme, l'intérêt pour l'assurance récolte restait très limité parmi les

éleveurs[125]. Cela s'explique par le fait que les sécheresses touchent fréquemment les prairies, ce qui se traduit par des primes d'assurance élevées. De plus, certains acteurs considèrent que les élevages sont souvent des petites exploitations, qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour payer une prime d'assurance. En ce qui concerne l'arboriculture, les enquêtés sont unanimes sur la difficulté d'assurer cette production. La valeur élevée des cultures et leur forte exposition aux risques climatiques sont les principales raisons de cette difficulté. Cela se traduit par des primes d'assurance élevées. Avant la réforme, ces filières pouvaient bénéficier du dispositif des calamités agricoles en cas d'évènements climatiques exceptionnels, en tant que cultures non assurables, contrairement aux grandes cultures et à la viticulture.

Ces cultures peu assurées étaient initialement les cibles principales de la réforme. Ainsi, dans son rapport, Frédéric Descrozaille exprimait la volonté du gouvernement que l'assurance remplace le fonds des calamités agricoles pour les prairies et l'arboriculture. La personne responsable de l'assurance récolte à l'AGPB le résume ainsi : « Dans le rapport Descrozaille, il y avait une volonté des pouvoirs publics de donner un gros coup de pouce à l'assurance de l'arboriculture et des prairies, avec une logique de sortir du fonds de calamité. » Cette volonté du gouvernement que la réforme bénéficie aux éleveurs s'est traduite par des seuils bas d'intervention de la solidarité nationale (voir Annexe no 2. Dispositions de la réforme de l'assurance récolte). La solidarité nationale intervient, pour les éleveurs et les arboriculteurs, dès 30 % de pertes (contre 50 % pour les grandes cultures et la viticulture).

Pour conclure, la réforme visait les filières considérées comme peu assurables, afin de compenser la suppression du fonds des calamités agricoles. Comme nous allons le voir à présent, les céréaliers sont tout de même parvenus à bénéficier de cette réforme.

3) La mobilisation des céréaliers pour bénéficier de la réforme

Comment les céréaliers ont-ils réussi à bénéficier de cette réforme, qui ne leur était pas destinée ? Cette réforme constitue une victoire pour eux (a) obtenue grâce à la mobilisation de répertoires d'action pluriels et efficaces (b).

[125] Entretien avec Dorothée Kapsambelis, une chercheuse titulaire d'un doctorat en économie préparé à la CCR sur la modélisation des impacts du changement climatique sur l'assurance récolte, février 2022, en visioconférence.

a) Une victoire politique pour les céréaliers

Les céréaliers et les viticulteurs sont parvenus à tirer parti de cette réforme, ce qui constitue pour eux une victoire politique. Cette victoire permet de constater que l'intégration du climat dans le cadrage de l'assurance récolte ne remet pas en cause les rapports de force sectoriels.

L'Assemblée Générale des Producteurs de Blé (AGPB) a obtenu une réponse favorable à ses demandes de la part du ministère de l'Agriculture. Une première demande satisfaite concerne l'application de l'accord européen omnibus (voir Encadré 5). Une deuxième amélioration majeure est la réintégration des grandes cultures et de la viticulture dans le dispositif de solidarité nationale. En effet, elles bénéficient du fonds de solidarité nationale à partir de 50 % de pertes, alors qu'elles ne bénéficiaient plus du fonds de calamités agricoles (voir Encadré 4). Ce changement redistribue les ressources à la faveur des viticulteurs et céréaliers. Selon un assureur agricole interrogé, cela constitue une victoire politique évidente pour les interprofessions concernées[126]. La satisfaction des demandes des céréaliers change profondément la portée de la réforme. Au départ, elle apparaissait comme relativement marginale, puisqu'elle concernait les prairies (0,7 % des surfaces assurées) et l'arboriculture (2,5 % des surfaces assurées)[127]. En améliorant les conditions d'assurance des filières les mieux assurées historiquement, comme les grandes cultures, le gouvernement a élargi le périmètre de la réforme. La réforme concerne désormais les grandes cultures, qui représentent 91 % des surfaces et 71 % des capitaux assurés[128]. L'impact de la réforme s'est ainsi considérablement élargi.

Encadré 5. L'accord européen omnibus : une autorisation d'augmenter le taux de subvention des primes et la subvention du rachat de franchise jusqu'à 20 %. Source : auteure.

La Commission européenne a adopté l'accord européen omnibus en 2017, au terme d'une mobilisation à laquelle les céréaliers français ont pris part (voir I.A.I.I - C - 1) , p. 118). Cet accord autorise l'augmentation du soutien public à l'assurance récolte. Les États peuvent subventionner la prime à hauteur de 70 % (contre 65 % auparavant) et abaisser la franchise subventionnée à 20 % (au lieu de 25 % précédemment). En d'autres termes, l'État peut subventionner la couverture des pertes agricoles situées entre 20 et 25 %, ce qui n'était pas possible auparavant. L'État français a décidé

[126] Entretien avec un assureur à un poste de direction pour un des deux grands assureurs agricoles (nom de la structure anonymisé à la demande de l'enquêté), mars 2023, en visioconférence.

[127] Source : « Bilan de campagnes 2015-2021 », Fédération française des Assureurs.

[128] Voir Annexe no 6. Bilan de campagne de la MRC.

d'appliquer cet accord dans le cadre de la réforme, ce qui était facultatif et laissé à l'appréciation des États par l'UE.

Le constat de cette victoire politique pour les céréaliers parait paradoxal, puisque cette réforme était plutôt destinée aux éleveurs à l'origine. Pour mieux comprendre ce constat, nous allons mobiliser la littérature consacrée aux répertoires d'action des groupes d'intérêts pour influencer la décision publique.

b) Les répertoires d'action utilisés par l'AGPB pour influencer la réforme

Michel Offerlé (1998, p. 109-127 ; 2020) distingue trois répertoires d'action, qui peuvent se combiner. Les groupes d'intérêts peuvent recourir à la science pour produire une expertise présentée comme objective. Ils peuvent ensuite faire valoir leur nombre d'adhérents, donc leur représentativité, auprès des pouvoirs publics. Une troisième option est la « scandalisation » (Offerlé, 2020, p. 300), c'est-à-dire le recours à des arguments moraux. Cette troisième possibilité consiste à renvoyer le gouvernement à ses responsabilités morales vis-à-vis du groupe représenté. Les céréaliers ont mobilisé ces trois répertoires d'action : ils ont recouru à l'expertise pour obtenir l'augmentation du budget de l'assurance récolte (i) ; et à une combinaison d'arguments moraux, de représentativité et d'expertise assurantielle pour forger un consensus interne à la FNSEA (ii).

i. L'expertise comme répertoire d'action des céréaliers pour augmenter le budget de la réforme

L'expertise a constitué un répertoire d'action particulièrement central dans la stratégie de l'Assemblée Générale des Producteurs de Blé (AGPB) pour influencer cette réforme. La littérature en science politique a mis en valeur l'importance de l'expertise comme répertoire d'action des groupes d'intérêt. Sabine Saurugger (2002, p. 376) définit les groupes d'intérêts comme « des entités qui cherchent à représenter les intérêts d'une section spécifique de la société, afin d'influencer les processus politiques ». Elle souligne que, si le recours à l'expertise se présente comme la quête d'une réponse rationnelle à un problème précis, elle fait souvent l'objet de luttes de pouvoir entre les acteurs. Elle rejoint en cela les constats d'autres auteurs sur l'expertise (Grandjou & Mauz, 2007). Loin d'être une activité purement technique et neutre, l'expertise constitue une modalité de structuration et de légitimation de l'action politique

(Robert, 2008). Elle constitue aussi une modalité de domination perçue comme légitime (Lagroye [ed.], 2003, p. 36-39). À ce titre, l'analyse de l'expertise alimente des réflexions sur l'autorité politique et ses modes d'exercice (Robert, 2008). Dans ses travaux sur les groupes d'intérêts au sein de l'Union européenne, Sabine Saurugger constate la préférence des groupes d'intérêts pour un répertoire d'action expert. À la même échelle, Marie Hrabanski (2008 et 2010) constate l'importance de l'expertise dans l'argumentation des eurofonctionnaires agricoles.

L'expertise est un répertoire d'action privilégié des représentants des céréaliers, à l'image de l'AGPB. Denis Pesche (2009) a montré que l'action technique et économique, basée sur le développement d'une expertise pointue, est un des principaux mécanismes de l'influence de l'AGPB depuis sa création. De plus, mobiliser l'expertise peut être un moyen de se démarquer de positions militantes. Cela peut permettre de discréditer des adversaires politiques, mais aussi d'être plus crédible en affichant un dépassement des logiques d'affrontement ou de représentations des intérêts professionnels (Grandjou & Mauz, 2007). On peut donc s'attendre à ce que l'expertise constitue un répertoire d'action privilégié des groupes d'intérêts, et en particulier de l'AGPB. Dans le cadre de l'assurance récolte, l'AGPB a effectivement recours à l'expertise comme répertoire d'action. Cela se traduit par la formulation de demandes techniques concernant les paramètres, donc le contenu de l'instrument, auprès du ministère de l'Agriculture. Cela se traduit aussi par la proposition de solutions pour que ces demandes entrent dans le cadre du budget prévu pour la réforme. Pour formuler ces demandes, l'AGPB a chargé une salariée de devenir une experte de l'assurance récolte, c'est-à-dire d'en connaitre les dimensions techniques et économiques. Grâce à cette expertise, cette personne de l'AGPB élabore les positions de la FNSEA. L'élu FNSEA Joël Limouzin et le responsable juridique de la FNSEA rencontrent ensuite le ministère de l'Agriculture et défendent ces positions, en accord avec les autres filières de la FNSEA (viticulture, arboriculture et élevage)[129]. On l'a vu, la demande angulaire de la FNSEA est l'application de l'accord omnibus, avec l'augmentation de la subvention de la prime et le rachat de franchise à 20 % de pertes, subventionné à la même hauteur que le contrat dit « socle » (c'est-à-dire le contrat de base). L'AGPB et la FNSEA demandent aussi à ce que la solidarité nationale se déclenche à partir de 50 % de pertes en

[129] Entretiens avec la responsable de la veille stratégique à l'AGPB, entretien cité, et avec le responsable du service juridique et fiscal de la FNSEA, avril 2022, en visioconférence.

grandes cultures et en viticulture (au lieu du seuil de 60 % prévu par le rapport Descrozaille) pour le contrat socle. Le fait que l'État prenne en charge 90 % des pertes de production situées entre 50 et 60 % constitue un moyen de diminuer le risque couvert par les assureurs et donc le tarif de la prime. En d'autres termes, le risque pris en charge par l'État entre 50 et 60 % de pertes est retiré du risque couvert par les assureurs, ce qui permet de diminuer la prime. On peut constater que ces demandes témoignent de la maîtrise des dimensions expertes de la MRC.

En plus de formuler des demandes expertes, l'AGPB a recours à des moyens argumentatifs qui s'appuient sur son expertise technique et économique de l'assurance. Pour cela, elle propose un mode de calcul alternatif des pertes dans les hypothèses budgétaires de la réforme. Ce mode de calcul permet au gouvernement d'accepter ses demandes dans le cadre du budget prévu pour la réforme. Cette modification consiste à augmenter la durée prise en compte pour le calcul des pertes agricoles de 7 à 10 ans[130]. Augmenter cette durée réduit les pertes estimées des agriculteurs, car les effets du changement climatique se sont fait sentir avec plus de force à partir de 2015. Pour cette raison, les pertes agricoles moyennes de la période 2012-2022 sont plus faibles que les pertes de la période 2015-2022. Les projections utilisées dans la réforme se basaient au départ sur la période 2015-2022, donc baser les projections sur les pertes constatées lors de la période 2012-2022 permet d'être plus optimiste sur les pertes probables à l'avenir. Or, si les projections se basent sur une période qui comprend moins de pertes, l'État peut couvrir plus de risques à budget égal. Autrement dit, ce changement de période de référence permet de minimiser l'impact budgétaire de la réforme, et donc, à budget égal, d'élargir le soutien public à l'assurance. En changeant cette durée dans les projections concernant l'assurance récolte, il manquait tout de même un faible financement. Selon la personne de l'AGPB chargée de suivre la réforme de l'assurance récolte, c'est pour combler ce manque que l'enveloppe budgétaire[131] de la réforme a été augmentée de 80 M€. Cette demande a permis l'acceptation des demandes de la FNSEA par le ministère de l'Agriculture dans les limites budgétaires définies.

Notons que cette réduction du pas de temps est porteuse de sens. Elle modifie le système de représentation de l'assurance récolte. L'inclusion d'années supplémentaires revient à contester que les années 2015-2022, où les aléas liés au changement climatique ont frappé

[130] Entretien avec la responsable de la veille stratégique à l'AGPB, entretien cité.

[131] Entretien avec la responsable de la veille stratégique à l'AGPB, entretien cité.

durement l'agriculture, constituent une nouvelle norme. Elle s'appuie sur l'idée que ces projections sont incertaines : les années à venir ressembleront-elles à la période 2015-2022, ou bien à des périodes antérieures plus favorables ? Malgré les preuves scientifiques établies que le changement climatique est un phénomène amené à s'amplifier, plutôt qu'à diminuer, le gouvernement a reçu cet argument et augmenté la durée de calcul. Ce changement de cadrage est pourtant contradictoire avec le cadrage plus large de la réforme proposé par le député Frédéric Descrozaille. Il illustre l'écart que le choix des paramètres techniques d'un instrument peut introduire avec la signification et l'orientation initiales qui avaient été choisies pour le réformer.

Pour conclure, l'AGPB a mobilisé un répertoire d'action expert pour influer sur la réforme. Ce répertoire expert est au fondement de ses mécanismes d'influence depuis sa création, ce qui explique au moins partiellement son choix par l'association. La mobilisation de ce répertoire d'action s'est traduite par la formulation de demandes expertes concernant l'application de l'accord omnibus et les seuils d'intervention de la solidarité nationale. L'AGPB a aussi utilisé son expertise pour proposer des solutions afin de faire tenir ses demandes dans l'enveloppe budgétaire de la réforme. La réduction du seuil temporel retenu pour le calcul des pertes sous-tend cet objectif. Elle a, de plus, mêlé trois répertoires d'action pour appuyer ses demandes, comme nous le verrons dans le prochain développement : l'expertise, la mobilisation d'arguments moraux et la mise en valeur de la représentativité de la FNSEA auprès du gouvernement.

ii. Le recours de l'AGPB à une pluralité de répertoires d'action, pour forger un consensus interne à la FNSEA

L'AGPB s'est appuyée sur le recours à la morale et sur l'expertise comme répertoires d'action (Offerlé, 1998) pour organiser un consensus au sein de la FNSEA. Elle s'est ensuite appuyée sur ce consensus pour convaincre le gouvernement d'accéder à ses demandes, en mobilisant la représentativité de la FNSEA.

Le fait de forger des consensus entre les différentes filières de la FNSEA constitue historiquement un levier d'influence important dans les stratégies de l'AGPB. Selon Denis Pesche, l'AGPB s'est historiquement efforcée de maintenir l'unité de la FNSEA, tout en négociant pour faire valoir ses positions (Pesche, 2009b). Dans le cadre de la réforme de 2022, l'AGPB a mis en avant un certain cadrage de la réforme pour convaincre la FNSEA de porter

ses positions. Ce cadrage s'appuyait sur un répertoire d'action moral, selon lequel la FNSEA devait aussi défendre l'intérêt de ses filières assurables (grandes cultures et viticultures), même si les filières moins assurables (élevage, arboriculture) étaient visées prioritairement par la réforme. L'argumentaire de l'AGPB était que cette réforme fournissait une occasion d'augmenter la couverture des filières déjà assurées (grandes cultures et viticulture). L'AGPB a présenté ses demandes comme des conquêtes syndicales supplémentaires, qui n'enlevaient rien aux filières initialement ciblées par la réforme. De plus, elle a ajouté à cet argument moral un argument expert, en mettant en avant que faire progresser l'assurance dans les filières assurables rendrait le dispositif plus viable. En effet, elle a soutenu l'idée que développer encore plus l'assurance récolte auprès des filières les plus assurées permettrait d'atteindre un meilleur équilibre du dispositif en mutualisant le risque entre plus d'exploitations. Pour obtenir l'application de l'accord omnibus (voir Encadré 5), l'AGPB a produit des raisonnements microéconomiques pour montrer que, sans soutien supplémentaire, la MRC ne se diffuserait pas davantage en grande culture[132].

L'AGPB est parvenue à imposer l'idée que la FNSEA devait soutenir les filières assurables dans la réforme. Cette idée a pu prévaloir pour deux raisons. D'une part, elle a pu être imposée parce que les éleveurs ont adhéré à l'idée que ce qui était offert aux grandes cultures et à la viticulture n'était pas enlevé à l'élevage et à l'arboriculture. Pour la responsable du dossier de l'assurance récolte du côté de la Fédération nationale bovine[133] (FNB), la revendication des céréaliers revenait à profiter de la réforme pour obtenir une conquête syndicale d'une plus grande ampleur, ce qui ne posait de problème ni aux éleveurs ni aux arboriculteurs. D'autre part, cet argument a fonctionné, car les autres filières ont accepté de déléguer la fonction de production d'expertise à l'AGPB. Les éleveurs et arboriculteurs ont accepté de déléguer aux céréaliers de l'AGPB le travail d'expertise et de négociation sur la réforme de l'assurance récolte. Enfin, les éleveurs et les arboriculteurs se sont satisfaits d'obtenir un seuil d'intervention de la souveraineté nationale plus bas (20 % de pertes) que les grandes cultures et la viticulture (50 % de pertes). L'AGPB est ainsi parvenue à mobiliser un consensus interne autour de ses positions. Ce consensus lui a permis de mobiliser un troisième répertoire d'action, à destination cette fois-ci du gouvernement : celui de la représentativité. Un

[132] Entretien avec la responsable de la veille stratégique à l'AGPB, entretien cité.

[133] Entretien avec une chargée de mission de la Fédération nationale bovine (FNB), avril 2023, en visioconférence.

fonctionnaire du ministère de l'Agriculture estime que le gouvernement a satisfait les demandes de la FNSEA parce que les céréaliers ont fédéré un consensus autour de leur position[134].

On peut toutefois se demander si ce consensus ne s'est pas formé au détriment des éleveurs, dans la mesure où ils ont perdu un avantage qu'ils avaient acquis. Comme le confirme un employé du ministère de l'Agriculture hors entretien[135], en acceptant cette revendication des céréaliers, les éleveurs et les arboriculteurs se sont privés d'un privilège par rapport aux autres filières. Ils ressortent de cette réforme en devant partager avec les céréaliers et les viticulteurs les fonds publics alloués dans le cadre du dispositif. Ils n'ont aucune garantie que l'évolution des taux d'intervention leur permettra de conserver des conditions d'assurance avantageuses. Dans ce cadre, le fait d'avoir intégré les céréaliers et les viticulteurs dans les bénéficiaires de cette réforme induit un partage plus grand des ressources avec des filières qui étaient plus facilement assurables. De plus, l'augmentation de 80 millions d'euros du dispositif apparait comme un petit montant face à l'augmentation des capitaux et surfaces assurés. Ces derniers augmentent à la suite du passage dans les négociations du seuil de 60 à 50 % de l'intervention de l'État en grande culture et en viticulture. De plus, abaisser la durée de calcul des pertes agricoles de 10 à 7 ans peut être considéré comme une décision optimiste en raison du changement climatique, et fausser l'estimation de l'évolution du potentiel productif. Un rééquilibrage sera probablement indispensable, car le climat de demain a plus de chance de ressembler à celui de la période 2015-2022 qu'aux périodes antérieures.

En conclusion, les céréaliers sont ainsi parvenus à tirer parti d'une réforme qui ne leur était pas initialement destinée. Pour démontrer notre thèse, nous avons mis en avant, dans un premier temps, que la FNSEA demeure un syndicat dominant, mais qui doit forger des consensus internes pour influencer la décision publique. La défense de leurs intérêts par les filières fait l'objet de luttes politiques. Nous avons précisément analysé la manière dont l'AGPB a pu influencer cette réforme, et notamment les répertoires d'action qu'elle a mobilisés à cette fin. Nous avons vu que l'AGPB s'est vu accorder une grande partie de ses demandes par les pouvoirs publics, en s'appuyant sur son expertise, sur la représentativité de la FNSEA auprès des pouvoirs publics, et en faisant valoir des arguments moraux au sein de l'organisation. De cette manière, les céréaliers ont pu convertir une réforme destinée aux éleveurs en victoire

[134] Propos anonymisés à la demande de l'enquêté.

[135] *Ibid.*

politique pour les filières les plus assurables. En cela, l'intégration du climat dans le cadrage de l'assurance récolte, introduite explicitement à partir du rapport du député Frédéric Descrozaille, ne modifie pas les rapports de force sectoriels. Ces derniers se reconfigurent au cours de la négociation de la réforme, au moyen, en l'occurrence, des ressources d'expertise de l'AGPB. Après avoir analysé les arbitrages internes à la représentation agricole majoritaire, nous allons analyser les arbitrages qui sont opérés dans le cadre de la réforme entre les assureurs et les agriculteurs dans la sous-partie suivante.

4) Une réforme favorable aux représentants agricoles, au détriment des assureurs spécialisés

La réforme de l'assurance, qui a abouti à la loi du 2 mars 2022[136], s'est conformée aux grandes orientations attendues par les représentants agricoles, et a moins satisfait les demandes des assureurs spécialisés (voir Encadré 6, ci-dessus). Cette situation peut s'expliquer par la proximité des agriculteurs avec les assureurs agricoles, les parlementaires et l'État français.

Encadré 6. Les acteurs financiers non agricoles : les assureurs spécialisés et les réassureurs, des acteurs minoritaires dans la gestion de l'assurance récolte. Source : auteure.

Les acteurs financiers non agricoles regroupent une pluralité d'acteurs : les quelques assureurs non agricoles présents sur le marché de l'assurance récolte, les réassureurs, ainsi que les autorités publiques responsables de la réassurance (dont la Caisse Centrale de Réassurance [CCR]). Les assureurs spécialisés et les réassureurs interviennent sur le marché de l'assurance récolte, mais ce ne sont pas des organisations professionnelles agricoles, contrairement à Groupama et Pacifica. Les assureurs spécialisés se partagent 20 % des parts de marché de la MRC et sont donc minoritaires sur ce marché. Dans le cadre des débats sur la réforme, ces petites compagnies d'assurance spécialisées dans la MRC ont fait figure d'exemples de réussite dans le domaine des assurances climatiques. Ces compagnies se spécialisent dans les assurances liées au climat (la grêle et la MRC). On les qualifie de « monobranche », car elles ne proposent pas d'autres types d'assurance (assurance vie, automobile, etc.). Elles obtiennent de meilleurs résultats que Groupama et Pacifica sur les produits de MRC en sélectionnant les risques, en étudiant plus rigoureusement la tarification des exploitations et en mutualisant l'assurance MRC avec la couverture grêle. Pour ces raisons, les assureurs monobranches sont considérés comme les meilleurs gestionnaires du produit MRC. Ces compagnies d'assurance sont par exemple l'Étoile assurance, Bioline Assurance, ou encore l'Abeille Assurance, et font partie du « groupe de travail "assureurs" ». Elles sont également représentées au sein de la CODAR, par le biais de la Fédération française des assureurs (FFA). La FFA organise des débats internes sur les

[136] Loi du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture - Légifrance, Loi n° 2022-298, Code rural et de la pêche maritime et code des assurances 6 (promulguée en 2023). https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045287633

propositions de l'administration pour élaborer des positions communes, qu'elle porte ensuite à la CODAR.

Les réassureurs de l'assurance récolte sont sollicités par les assureurs pour mutualiser les risques de l'assurance récolte avec ceux d'autres marchés, d'autres produits dans d'autres pays. Les principaux réassureurs de la MRC sont Partner Ré, Munich Ré et Swiss Ré.

Les assureurs se différencient en fonction de leurs liens avec la représentation française des agriculteurs. Les assureurs non agricoles se rapprochent des réassureurs et de la CCR dans leur système de représentation de l'adaptation et de l'avenir de l'assurance récolte.

Tout d'abord, la réforme a plutôt avantagé les agriculteurs par rapport aux assureurs spécialisés. Pour le comprendre, il faut revenir sur les demandes de chacun des groupes. Comme l'ont rappelé de nombreux auteurs[137] (Lazarus, 2008; Perry, 2015), les incertitudes quant à la fréquence et à l'intensité des impacts du changement climatique contribuent à faire du changement climatique un « *wicked problem* » (Termeer *et al.*, 2019 ; Peters, 2017 ; Levin *et al.*, 2012). Les acteurs tirent parti de ces incertitudes pour adopter des positions basées sur des intérêts institutionnels clairement définis. Pour les assureurs, si la nouvelle norme de production dans un climat moins favorable est dégradée, les tarifs doivent augmenter ou la couverture assurantielle doit diminuer. Pour eux, la solution est donc d'augmenter les tarifs, même si cela risque de provoquer une baisse de la demande. Pour les représentants agricoles, si les évènements climatiques restent exceptionnels, le problème de l'assurance récolte est un problème de manque de demande, et améliorer les conditions d'assurance conduirait les agriculteurs à s'assurer plus massivement. Du côté des représentants agricoles, la solution est donc, au contraire, de baisser le coût des primes d'assurance et d'augmenter la couverture en augmentant le soutien à l'assurance. Or, les grandes orientations de la réforme traduisent le choix de privilégier les demandes des agriculteurs en faveur d'une plus grande couverture du monde agricole. En effet, la mutualisation des risques constitue un des principaux objectifs de la réforme[138]. En créant des conditions d'assurance plus favorables aux agriculteurs, le but de la réforme est une plus grande diffusion de l'assurance récolte, afin de réduire l'antisélection[139].

[137] Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., & Auld, G. (2007). Article de conférence cité.

[138] Rapport de Frédéric Descrozaille, cité, voir p. 10.

[139] L'antisélection est un terme économique qui désigne le fait que les producteurs les plus exposés s'assurent plus souvent que les autres, ce qui conduit à augmenter le risque pour les assureurs (voir Chapitre 4, II - C -, p. 100).

La réforme favorise donc les intérêts agricoles par rapport à ceux des assureurs, car leur solution de soutenir la demande a été privilégiée par rapport à la solution d'augmenter les tarifs de la MRC.

Un premier élément pour expliquer le constat d'une victoire des agriculteurs sur les assureurs spécialisés à travers la réforme est la relation entre la FNSEA et les assureurs agricoles. Les Organisations Professionnelles Agricoles (OPA) actives dans la réforme de l'assurance récolte ne se limitent pas à la FNSEA. Les compagnies d'assurance agricole, comme Groupama et la filiale assurantielle de Crédit Agricole, Pacifica, jouent aussi un rôle important. En effet, malgré leur position d'assureurs, le fait d'être, eux aussi, des OPA, influe sur leurs stratégies d'acteurs. En tant qu'assureurs agricoles, Groupama et Pacifica entretiennent des liens fonctionnels étroits avec le monde agricole. Cette relation fonctionne dans plusieurs directions. D'une part, les exploitants agricoles présents parmi les administrateurs de Groupama et Pacifica défendent l'implication de ces grands groupes dans l'assurance récolte. Ils tentent de modérer les hausses tarifaires discutées pour faire face aux impacts du changement climatique. De l'autre, les élus de Groupama peuvent également présenter et défendre l'assurance récolte en discussion nationale au sein de la FNSEA.

Un deuxième élément qui explique en partie que les intérêts agricoles aient prévalu est la proximité de la FNSEA vis-à-vis des parlementaires. Cette stratégie s'inscrit dans la continuité d'une longue tradition d'influence de la FNSEA sur le Parlement. Pour Patrice Mann (1991), la défense des intérêts agricoles passait essentiellement par cette voie sous la IVe République. Ivan Bruneau fait ensuite état de cette relation au cours de la Ve République (Bruneau, 2013). Cette relation témoigne d'une organisation néocorporatiste du secteur agricole (Hassenteufel, 2023 ; Hervieu, 2010 ; Hervieu *et al.*, 1992). Elle semble se poursuivre aujourd'hui, dans le cadre des débats sur l'assurance récolte en France. Pour défendre le point de vue des agriculteurs dans le cadre du débat parlementaire face à celui des assureurs, la FNSEA s'est appuyée sur l'approche directe de parlementaires. Cette ressource s'appuie sur le poids politique et économique des producteurs affiliés à la FNSEA dans certains départements[140]. La démarche de la FNSEA consiste tout d'abord à solliciter des producteurs afin qu'ils contactent les parlementaires de leur circonscription. Les producteurs leur exposent des éléments d'expertise et des positions à défendre dans le cadre des débats. Le but est aussi de resituer la

[140] Entretien avec la responsable de la veille stratégique à l'AGPB, entretien cité.

défense de l'assurance récolte dans un agenda politique de défense de l'activité économique rurale. De plus, le député qui a imaginé les grands traits de l'assurance récolte est proche du syndicat[141]. Pour ces raisons, on peut mettre en avant une proximité de la FNSEA avec les parlementaires, qui confirme l'existence d'une forme de néocorporatisme agricole (P. Muller *et al.*, 1984 ; Jobert *et al.*, 1987 ; Hervieu, 2010) et contribue à expliquer l'orientation de la réforme. La relation, voire la connivence, entre les représentants agricoles, l'administration et les Parlementaires a été analysée aux États-Unis comme un « triangle de fer » (Sheingate, 2024), selon lequel les parlementaires alliés des représentants agricoles plaident pour des régulations favorables à ces derniers, tout en bénéficiant de cette alliance sur le plan électoral. Le constat du soutien de certains parlementaires aux demandes de la FNSEA accrédite l'idée qu'un tel « triangle de fer » (Adams, 1981) puisse aussi exister dans le cas français.

Pour conclure, la réforme de l'assurance récolte traduit un renforcement de l'intervention publique agricole. Ce renforcement s'appuie sur de nouveaux registres de justification et sur le soutien des agriculteurs. Dans un premier temps, nous avons analysé en quoi consistait le renforcement de l'intervention publique, et le renouvellement de ses registres de légitimation. Ensuite, nous avons examiné les conditions du soutien des acteurs agricoles à la réforme. Ainsi, une deuxième sous-partie a mis en évidence le rôle des céréaliers pour forger un consensus interne au sein de la FNSEA. Elle a montré que cette mobilisation leur a permis de bénéficier d'une réforme qui ne leur était pas destinée. Dans la prochaine partie, nous allons montrer que certains acteurs sont exclus des négociations autour de la réforme, en raison de leur choix d'adopter un répertoire d'action non expert et protestataire (III).

III - Le répertoire d'action protestataire des acteurs minoritaires au lendemain de la réforme (2023-2024)

Certains acteurs sont exclus des négociations autour de la réforme de l'assurance récolte. Leur exclusion témoigne du caractère sélectif (Le Naour & Massardier, 2013) du réseau d'acteurs de l'assurance récolte. Ces acteurs sont des syndicats minoritaires et des ONG environnementales. Ils sont exclus de la négociation en raison de leur position minoritaire, qui

[141] Entretien avec le député Descrozaille, entretien cité.

se traduit dans leur choix de ne pas investir dans la construction d'une expertise interne à leur organisation sur l'assurance récolte et d'adopter un répertoire protestataire.

A - Des acteurs minoritaires

Il est important de mettre en avant les dissensus qui existent à propos de l'assurance récolte dans le monde agricole. Cela évite, en effet, de réifier les agriculteurs comme une catégorie homogène, et permet de souligner la pluralité des logiques de représentation des intérêts agricoles (Bruneau, 2013). Pour les acteurs minoritaires du réseau, la Confédération Paysanne et la Coordination Rurale, la réforme de l'assurance récolte introduit une forme de privatisation et de financiarisation de la politique de gestion des risques agricoles, en raison de la suppression du fonds des calamités agricoles, en dépit de son remplacement par un fonds de solidarité et de l'intervention accrue de l'État dans le système d'assurance. Ils estiment que la réforme risque de générer des inégalités territoriales et entre les filières, car certains certaines filières sont plus facilement couvertes par l'assurance récolte (comme les grandes cultures et la viticulture), et les filières sont implantées de manière hétérogène sur le territoire (voir Figure 3). Les deux syndicats, représentant les votes de près de 40 % des suffrages exprimés par les agriculteurs en 2019[142], la Confédération Paysanne (Bruneau, 2001) et la Coordination Rurale (Purseigle, 2010a), ont marqué leur opposition à l'assurance récolte[143]. La Confédération Paysanne a fait alliance avec des ONG environnementales et d'autres acteurs agricoles pour signer une tribune[144] contre l'assurance récolte. Cette alliance est caractéristique des modalités d'action de la Confédération Paysanne, qui vise à « mobiliser au-delà du monde agricole » (Roullaud, 2023). Cette orientation propre à la Confédération conduit l'organisation à s'allier avec des membres d'autres secteurs pour poursuivre ses objectifs, et à politiser des enjeux qui apparaissaient comme techniques et économiques (Roullaud, 2012). Le rejet de l'assurance

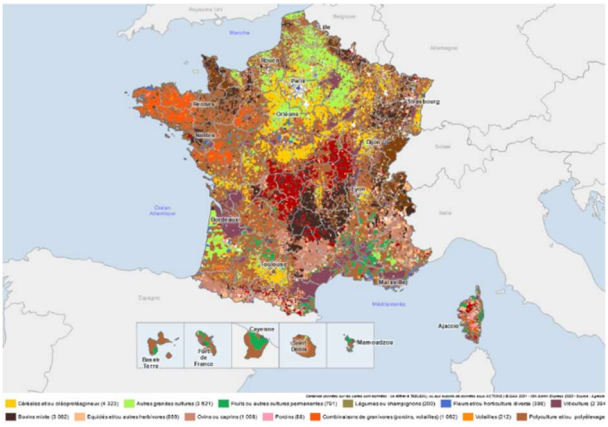
[142] Voir l'article « La FNSEA a encore remporté les chambres d'agriculture (derrière l'abstention) ». Libération. https://www.liberation.fr/france/2019/02/21/la-fnsea-a-encore-remporte-les-chambres-d-agriculture-derriere-l-abstention_1708188/ (Consulté le 6/02/2023).

[143] Les résultats des élections des Chambres d'agriculture en 2025 consolidés ne sont encore pas disponibles, mais ils ont été marqués par une percée importante de la Coordination Rurale, qui a remporté l'élection dans quatorze Chambres d'agriculture (soit onze de plus qu'en 2019), et par une légère progression de la Confédération Paysanne, qui a remporté trois chambres (au lieu d'une seule en 2019), au détriment du syndicat majoritaire, la FNSEA.

[144] La tribune peut être consultée à l'adresse suivante : https://www.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=12193 (consulté le 1 mai 2024).

récolte par la Confédération Paysanne est cohérent avec sa volonté de se présenter comme une alternative aux politiques agricoles nationales et internationales (Bruneau, 2013). Pour sa part, la Coordination Rurale regrette la privatisation de la gestion des risques climatiques en agriculture. Si, en matière de valeurs et d'ancrage, ces deux syndicats sont différents, les deux rejettent un modèle libéral d'agriculture, dans lequel les agriculteurs français seraient en concurrence avec les autres agriculteurs dans un marché mondialisé. Leur légitimité politique (en lien avec les élections) est également assez faible (malgré, nous l'avons vu, des signes en faveur d'un engouement pour la Coordination Rurale, comme le confirment les récentes élections de février 2025) par rapport à la FNSEA, qui détient encore la quasi-totalité des départements français aux élections des Chambres d'agriculture[145] (Cordellier, 2013) jusqu'en 2025, et une large majorité depuis 2025 (65 chambres avec les JA). Par conséquent, ils sont largement exclus des réseaux de politiques publiques agricoles, et notamment du réseau construit autour de la mise en œuvre de l'assurance récolte.

Figure 3. Spécialisation des productions agricoles en France en 2020. Source : Agreste, Recensement agricole de 2020.



B - Des répertoires d'action protestataires, sans effet sur les orientations de la réforme

Le choix de répertoires d'action protestataires (Tilly, 1986 ; Offerlé, 2008) vis-à-vis de l'assurance récolte de la part de ces organisations traduit leur incapacité à peser dans les débats sur l'assurance récolte, même s'il convient que ces deux organisations se caractérisent, par

[145] La FNSEA a encore remporté les chambres d'agriculture (derrière l'abstention). Libération. https://www.liberation.fr/france/2019/02/21/la-fnsea-a-encore-remporte-les-chambres-d-agriculture-derriere-l-abstention_1708188/ (Consulté le 6/02/2023).

ailleurs, de répertoires d'action différenciés, la Confédération Paysanne privilégiant l'ouverture vers des acteurs environnementaux et non agricoles (ONG, associations…), et la Coordination Rurale préférant des modes d'action parfois violents. Toutefois, en l'occurrence, les deux syndicats emploient des répertoires d'action protestataires, qui reflètent une position de faiblesse dans le paysage de la représentation syndicale et la faiblesse des ressources de ces organisations, tout en renforçant leur exclusion. Certains acteurs avancent l'idée qu'en raison de leur opposition au principe même de l'assurance récolte, leur voix n'a pas porté, car le gouvernement n'a pas ouvert un débat sur le principe de l'instrument[146]. La responsable de l'assurance récolte à l'AGPB explique que la FNSEA ne médiatise une question que lorsque les négociations ont abouti à une décision défavorable[147]. Au contraire, pour les syndicats minoritaires, le choix de modes d'action visibles, comme une tribune médiatique, traduit leur exclusion du réseau. Dans le cas de la réforme de 2022, la perception qu'ont la Coordination Rurale et la Confédération Paysanne des gains qu'elles peuvent obtenir influence leur choix d'investir l'expertise sur l'assurance récolte. Le choix de l'investissement expert reflète ainsi la perception que les acteurs ont de leur propre capacité à influencer les négociations.

De plus, le choix de la médiatisation par ces acteurs plutôt dominés traduit une volonté d'afficher leur désaccord avec la FNSEA de façon à la décrédibiliser et à la délégitimer, sur un sujet peu mobilisateur, car technique et dépendant du choix des agriculteurs de s'assurer. Des travaux ont montré, par ailleurs, que la situation d'expertise encourage une technicisation des débats (de Maillard *et al.*, 2008). Cette technicisation peut se faire au détriment d'un point de vue d'ensemble sur l'agriculture (Hrabanski, 2010b). Dans le cas de l'assurance récolte, l'animatrice de la section Fruits et Légumes de la Coordination Rurale confirme que l'expertise a représenté un coût d'entrée pour participer aux négociations[148]. Dans l'exemple de la PAC, les travaux d'Élise Roullaud (2013) avaient montré que la construction d'une expertise interne représentait un coût important pour la Confédération Paysanne. Cela peut expliquer en partie que l'organisation sélectionne soigneusement les sujets sur lesquels elle choisit de construire

[146] Entretien avec la responsable fruits et légumes, responsable du dossier de l'assurance récolte, à la Coordination Rurale, entretien cité.

[147] Entretien avec la responsable de la veille stratégique à l'AGPB, entretien cité.

[148] Entretien avec la responsable fruits et légumes, responsable du dossier de l'assurance récolte, à la Coordination Rurale, entretien cité.

une expertise interne. Dans cette perspective, l'expertise constitue un facteur d'exclusion des négociations sur la réforme.

En conclusion, l'adoption d'un répertoire d'action non expert reflète la faible capacité d'influence que ces organisations pensent pouvoir exercer sur les négociations de l'assurance récolte, ainsi que la faiblesse de leurs ressources rendant difficile le recours à l'expertise, ce qui contribue à exclure les acteurs minoritaires du réseau.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre s'est attaché à analyser l'appropriation de l'assurance récolte en France, depuis 1964, jusqu'à sa réforme récente en 2022. Il s'est particulièrement attelé à caractériser l'évolution de l'intervention publique et sa perception par les autres acteurs dans et en dehors du réseau de l'assurance récolte. Une **première partie** montre que le rôle attribué à l'État dans la gestion des risques climatiques agricoles a fluctué tout au long de la période. Si, dans un premier temps, les réflexions réformatrices visaient l'objectif d'un retrait de l'État, l'opportunité d'un cofinancement européen du dispositif a conduit à infléchir cette tendance. Dans une **deuxième partie**, nous avons défendu la thèse, centrale dans ce chapitre, d'un approfondissement de cette intervention publique agricole par la réforme de l'assurance récolte. Il s'appuie sur de nouveaux registres de légitimation de l'intervention publique et sur le soutien des acteurs agricoles. Les céréaliers ont joué un rôle central dans la construction d'un consensus interne à la FNSEA. En retour, leur mobilisation leur a permis de bénéficier d'une réforme qui ne leur était pas initialement destinée. Un deuxième ressort du soutien des agriculteurs à la réforme est le choix du gouvernement de privilégier leurs demandes, face à celles des assureurs. Nous avons mis en avant trois explications pour expliquer ce choix. La force des liens entre les assureurs agricoles, majoritaires sur le marché de l'assurance récolte, et les agriculteurs, constitue un premier élément d'explication. Le fructueux travail d'influence parlementaire de la FNSEA constitue un deuxième élément d'explication. La mobilisation de l'expertise et d'autres répertoires d'action représente un troisième élément d'explication du succès du syndicat majoritaire pour obtenir gain de cause. La **troisième partie** s'est focalisée sur les acteurs marginaux ou exclus du réseau et les ressorts de leur critique de l'assurance récolte et de sa réforme.

Premièrement, cette étude de cas montre très concrètement la manière dont la « climatisation » de l'assurance récolte renforce les rapports de force et les paradigmes existants dans le secteur agricole, plutôt qu'elle ne les redéfinit. Le renforcement du *statu quo* s'observe au niveau des acteurs dominants. L'issue de la réforme a reflété la capacité des céréaliers à faire valoir leur intérêt par rapport aux autres filières et aux assureurs. La capacité des céréaliers à construire un consensus interne à la FNSEA s'est appuyée sur leur expertise. L'incapacité économique des filières moins riches, comme l'élevage, à investir dans une expertise propre, la confiance que les éleveurs ont portée aux céréaliers et les garanties qu'ils ont reçues des pouvoirs publics expliquent qu'ils aient accepté de déléguer ce travail d'expertise aux

céréaliers. Ensuite, les intérêts des agriculteurs en tant que groupe se sont révélés dominants par rapport à ceux des assureurs. Le travail de construction d'un consensus par les céréaliers au sein de la FNSEA a permis à l'organisation de faire valoir sa représentativité auprès du gouvernement. De plus, la FNSEA a bénéficié de ses liens étroits et de son influence sur les deux grandes OPA de l'assurance récolte, Groupama et Pacifica, et de son influence parlementaire, témoignant de l'existence d'une forme de « triangle de fer » (Adams, 1981 ; Sheingate, 2024). Notre travail s'est aussi efforcé de rendre compte des intérêts qui ont moins pesé dans la réforme. Certains acteurs ont été exclus du réseau, ce qui peut s'expliquer par leur désaccord sur le principe même de l'assurance récolte et leur choix de ne pas investir l'expertise sur l'instrument. En cela, le chapitre confirme le constat d'une position dominante de la FNSEA dans la représentation syndicale agricole française (Hobeika, 2023). Cette analyse renseigne les effets de la réforme de l'assurance récolte sur la société (*outcomes*), en montrant qu'elle renforce le *statu quo* dans les rapports de force entre les groupes d'intérêts du secteur agricole. De ce point de vue, notre analyse met en évidence les intérêts dominants du réseau et montre que l'intégration du changement climatique ne redistribue pas les rapports de force existants entre les acteurs du réseau. L'étude du cas de l'assurance récolte montre que l'intégration du climat ne conduit pas non plus à une redéfinition des paradigmes dominants en matière d'intervention publique dans l'assurance récolte. Même si, avant 2007, l'intervention de l'État dans l'assurance récolte était vue comme transitoire et devant être minimisée, cette manière de penser l'intervention étatique évolue à partir de 2007, à partir de l'ouverture d'une possibilité de cofinancer l'assurance récolte sur fonds européens. L'intégration du climat renforce la tendance existante depuis 2007 à la relégitimation de l'intervention publique en soutien à l'assurance récolte. Cette relégitimation s'affirme et s'appuie sur le « travail politique »[149] (Smith, 2019) d'un entrepreneur institutionnel, le député Frédéric Descrozaille. La notion de « travail politique » est utile ici pour désigner des activités de légitimation, de problématisation et d'instrumentation, effectuée par des acteurs sociaux pour influencer l'action publique. En l'occurrence, le député Frédéric Descrozaille mobilise le changement climatique et la souveraineté alimentaire comme motifs pour légitimer l'intervention de l'État dans l'assurance

[149] La notion de « travail politique » désigne des activités de légitimation (ici, du rôle de l'État), de problématisation (de la question du changement climatique) et d'instrumentation (à travers le lien entre changement climatique et assurance récolte), effectuée par des acteurs sociaux pour influencer l'action publique (Smith, 2019).

récolte, renforçant, de cette manière, les paradigmes existants concernant l'intervention publique dans ce domaine. Il problématise également la question climatique, et la relie avec un instrument d'action publique : l'assurance récolte.

Deuxièmement, le chapitre montre que, loin de constituer une modalité de retrait de l'État, la réforme de l'assurance récolte renforce l'intervention étatique. En cela, les analyses de ce chapitre éclairent les effets de l'assurance récolte et de sa réforme sur les institutions (*outputs*). Le chapitre montre que l'intervention étatique dans l'assurance récolte et sa légitimation fluctuent. Avant 2007, l'intervention publique dans l'assurance récolte est faible et elle est déconsidérée, dans le cadre des rapports (Babusiaux, Ménard) de hauts fonctionnaires français (de l'IGF, l'IGA, et du CGAAER). Ce n'est qu'à partir de 2006 que des rapports (Mortemousque, Soulage, Cabanel et Montaugé, Descrozaille) portant sur les possibilités de réformer l'assurance récolte proposent un renforcement de l'intervention publique. Ils relaient, en cela, une « demande d'État » (Gonthier, 2015), issue à la fois des représentants agricoles et des assureurs agricoles, pour que l'État accroisse son soutien à l'assurance récolte. La rencontre de cette demande avec une offre d'État peut s'expliquer par la conjonction de trois courants. Le premier, le courant des problèmes, est alimenté par l'interpellation du gouvernement par les assureurs face aux déficits financiers des produits de MRC. Le deuxième, le courant des solutions, est nourri par la possibilité ouverte sur le plan européen de cofinancer la MRC sur fonds européens en 2007 et d'appliquer l'accord sur le volet agricole du règlement omnibus en 2017. Ces deux courants rencontrent un courant politique, lié aux élections présidentielles de 2022, à l'émergence d'un consensus interne à la FNSEA sur la nécessité d'une réforme de l'assurance récolte, et à la volonté du ministre de l'Agriculture, Julien Denormandie, de se saisir de l'épisode de gel de 2021 pour remettre à l'agenda la réforme de l'assurance récolte. En reconstituant ces différents courants, le chapitre permet de mieux comprendre comment la réforme de l'assurance récolte a pu émerger. En cela, le chapitre contribue à l'analyse de l'intervention publique dans le domaine de la gestion des risques agricoles en France, dans la mesure où il montre que l'État y conserve sa centralité (Leca, 2012b).

Ce constat constitue le point de départ d'une troisième contribution à la littérature, qui s'ancre dans la sociologie des relations de l'État au secteur agricole. En effet, l'intervention renforcée de l'État dans le secteur agricole et ses modalités apparaissent contrintuitives, voire paradoxales au regard de la littérature en science politique. D'une part, l'analyse de la réforme apporte des résultats à contrecourant de la littérature, qui observe une privatisation de l'action

publique. De manière similaire à ce qu'observe Philippe Bezes (2012) dans le domaine de l'administration en général, on assiste bien à une diffusion du nouveau *management* public et à une technicisation des enjeux dans la carrière de l'assurance récolte. Cependant, on n'observe pas une montée en puissance ni même une participation à la réforme de cabinets de conseil ou de consultants, comme l'observe Philippe Bezes (*Ibid.*), mais plutôt des pratiques cogestionnaires et corporatistes. À ce titre, l'agriculture apparait singulière par rapport à d'autres secteurs, car la mise en œuvre des instruments de gestion des risques agricoles est négociée entre l'État, les groupes d'intérêts, et, dans une moindre mesure, les parlementaires. D'autre part, l'intégration européenne apparait habituellement dans la littérature comme une menace pour l'autorité de l'État. Or, dans le cas de la réforme de l'assurance récolte, le niveau européen agit comme un adjuvant dans les étapes charnières du renforcement du soutien à l'assurance récolte, à travers l'ouverture d'une possibilité de cofinancer le dispositif à partir de 2007 et l'assouplissement des réglementations concernant le soutien aux assurances récolte dans le règlement omnibus à partir de 2017. À l'opposé des constats de la littérature sur une limitation partielle de la souveraineté de l'État par le haut dans le cadre d'une gouvernance multiniveau, l'échelon européen rend possible, au contraire, l'intervention publique dans l'assurance récolte.

Ces deux constats, à contrecourant de la littérature sur les recompositions de l'État, peuvent s'interpréter à l'aune du statut « exceptionnel » (Skogstad, 1998) persistant de l'agriculture par rapport aux autres secteurs. L'exceptionnalisme désigne un paradigme cognitif selon lequel le secteur agricole doit constituer une exception au libre-échange, et les États doivent intervenir dans ce secteur, en raison de ses dimensions stratégiques. Les travaux de ce courant ont observé que ce paradigme caractérisait les politiques agricoles, notamment aux États-Unis et en UE, jusque dans les années 1980. Toutefois, ce paradigme est remis en cause dans les années 1990 aux États-Unis, tandis qu'il tend à perdurer dans l'UE à cette période (Skogstad, 1998). À partir de la réforme du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), l'organisme de négociation des accords de libre-échange qui précède l'OMC, l'agriculture perd le statut d'exception qui lui était jusqu'alors reconnu lors des négociations de libre-échange (Daugbjerg & Swinbank, 2008). Le terme de « post-exceptionnalisme » (Daugbjerg & Feindt, 2017) vise à rendre compte de ce mouvement de déclin du traitement exceptionnel accordé au secteur agricole, en lien aussi avec les demandes sociales pour un « verdissement » de l'agriculture à travers la prise en compte de l'environnement dans la PAC. Ainsi, l'intégration

des questions environnementales dans le secteur agricole peuvent constituer un point d'appui pour remettre en cause l'exceptionnalité de l'agriculture et la légitimité de l'État à soutenir ce secteur. Notre étude du cas de l'assurance récolte montre qu'au contraire, l'intégration des questions environnementales conduit à relégitimer l'intervention publique dans le domaine agricole. Cette relégitimation de l'intervention publique s'appuie sur une logique néo-managériale de privatisation des pertes et de socialisation des profits. Autrement dit, alors que l'intégration des questions environnementales constituait une menace pour l'exceptionnalisme en remettant en cause l'intervention publique en soutien à l'agriculture (Daugbjerg *et al.*, 2017 ; Tosun, 2018 ; Alons, 2017), l'intégration des questions climatiques fonctionne de manière complètement inverse, puisqu'elle renforce un paradigme cognitif favorable à l'intervention publique dans la politique de gestion des risques agricoles. Ainsi, la « climatisation » du secteur agricole ne se traduit pas par une dilution de son caractère exceptionnel, et produit en fait l'effet inverse, sous l'influence du « travail politique » (Smith, 2019) d'entrepreneurs institutionnels, comme le député Frédéric Descrozaille. Ce constat appuie l'idée que le secteur agricole français conserve un statut exceptionnel, conformément à ce que montrent d'autres travaux sur la persistance de mécanismes cogestionnaires et les relations particulières qu'entretiennent les représentants de l'État et du secteur agricole, à différents niveaux d'action publique, en France (Joltreau, 2023 ; Montouroy *et al.*, 2022 ; Pahun, 2022). Ce « travail politique » (Smith, 2019) participe de l'explication du changement institutionnel dans l'intervention de l'État dans l'assurance récolte. Il accrédite, de plus, la thèse portée par Ulrike Lepont (2024), selon laquelle la définition contemporaine du rôle légitime de l'État français évolue, depuis la crise du Covid, vers une forme d' « État investisseur ». Cette auteure observe une tendance récente au pilotage de l'action publique par l'État en « stratège » (Bezes, 2005), dans certains domaines de l'action publique. Toutefois, cette mutation s'accompagne d'un renforcement des politiques d'austérité, dans d'autres domaines, comme la santé ou de la protection sociale. Elle en déduit que le rôle légitime de l'État évolue, vers la définition de secteurs d'intervention stratégiques, comme la politique industrielle. Cette modalité d'intervention de l'État s'appuie sur des opérations de dérégulation et de privatisation. L'intervention de l'État est considérée comme légitime à condition qu'elle permette de prendre en charge des problèmes que le marché ne peut pas résoudre. On peut dresser un parallèle avec le registre de légitimation de l'intervention de l'État dans l'assurance récolte par le député Frédéric Descrozaille, qui légitime l'intervention publique par l'absence d'assurabilité des risques climatiques agricoles dans un contexte de

changement climatique. Par ailleurs, l' « investissement de l'État » dans l'assurance récolte se place au service des filières d'export (grandes cultures et viticulture), mais s'accompagne d'un retrait vis-à-vis des cultures qui étaient bénéficiaires du fonds des calamités agricoles (élevage et arboriculture). En cela, ce constat accrédite, là aussi, l'idée d'une légitimation de l'État comme « investisseur », dans la mesure où ce dernier serait fondé à investir dans les filières pensées comme stratégiques (pour des raisons de sécurité alimentaire, dans le cas des grandes cultures, ou de soutien à l'exportation, dans les cas des grandes cultures et de la viticulture), tout en appliquant une politique d'austérité, à travers la suppression du fonds des calamités agricoles. On peut souligner qu'à ce titre, l'étude du cas de l'assurance récolte permet de compléter les travaux d'Ulrike Lepont, qui s'intéresse prioritairement à la politique industrielle de l'État, avec un cas issu du secteur agricole. Ce constat permet de préciser ce que constitue un secteur stratégique, dans la mesure où l'agriculture n'est pas considérée comme stratégique pour des raisons économiques, sa contribution au PIB étant relativement faible (seulement 1,9% du PIB en 2022[150]). Dans le cas de l'agriculture, des considérations de sécurité alimentaire semblent, ainsi, entrer en compte dans la définition des secteurs dans lesquels l'intervention de l'État est considérée comme légitime. Toutefois, nous pouvons souligner que l'intervention publique dans l'assurance récolte reste réversible, car les seuils d'intervention de l'État sont censés être redéfinis périodiquement pour chaque filière. Dans cette perspective, il nous semble important de souligner que l'intervention publique de l'État « investisseur » constitue une intervention réversible, en fonction de ce que l'État considère comme étant un secteur « stratégique ».

[150] Source : Insee, comptes nationaux.

Chapitre 6. L'institutionnalisation de l'assurance indicielle sénégalaise « *sous régime d'aide* » : d'une demande paysanne à l'assurance obligatoire (1990-2023)

Introduction

Les dispositifs d'assurance climatique sont présentés comme un instrument d'adaptation emblématique pour l'agriculture, tant parmi les bailleurs (Banque mondiale, 2011 ; 2018 ; OCDE, 2016) que dans la recherche (Smit *et al.*, 2002 ; Angeli Aguiton, 2019 ; Collier *et al.*, 2009 ; Fisher *et al.*, 2019 ; Peterson, 2012 ; Bogale, 2014 ; Leblois *et al.*, 2020). Toutefois, une partie de cette littérature traite les assurances climatiques de manière peu ou pas contextualisée (voir par exemple Smit *et al.*, 2002 ; Peterson, 2012). Ce chapitre s'appuie au contraire sur l'idée qu'au-delà de leurs effets propres, les instruments et leurs usages résultent d'abord de dynamiques institutionnelles nationales et internationales. Des réflexions récentes ont porté sur le rôle des instruments (Lavigne Delville & Schlimmer, 2020) dans des pays « sous régime d'aide » (Lavigne Delville, 2017). Ces réflexions présentent quatre apports pour ce chapitre. Premièrement, les instruments constituent des techniques de gouvernement à disposition des organisations internationales pour influencer l'action publique des pays récipiendaires (Cabane & Tantchou, 2016). Les instruments d'action publique permettent, deuxièmement, d'observer le passage de la formulation à la mise en œuvre des politiques publiques. Ils matérialisent l'action publique et contiennent un ensemble d'options voulues par la puissance publique. Troisièmement, des effets propres caractérisent les instruments, mais ces derniers sont aussi détournés, appropriés, et font l'objet de résistances de la part des acteurs qui les reçoivent aux échelles nationale et locale (Le Bourhis & Lascoumes, 2014 ; Olivier de Sardan, 1995). Quatrièmement, les instruments rencontrent, dans le cadre de leur appropriation, des secteurs de politique publique historiquement constitués (Darbon & Provini, 2018). En cela, les instruments d'action publique lient *« politics »* et « *policy »* (Lavigne Delville & Schlimmer,

2020) : en renseignant sur l'action publique, ils ouvrent des portes pour comprendre la trajectoire sociohistorique des États africains. Ce chapitre montrera que l'appropriation de l'assurance indicielle résulte de dynamiques institutionnelles nationales et internationales. L'historicisation de l'assurance indicielle comme instrument d'action publique vise à mettre en évidence que la fabrique, le choix et la mise en œuvre des instruments ne sont pas des déclinaisons neutres d'options politiques. Au contraire, les acteurs de ces processus portent des savoirs, des visions ou des intérêts qui peuvent différer. Au cours de l'instrumentation, des reformulations ont lieu ; et des précisions dans le choix, par exemple, du type d'assurance ou la fixation de l'indice d'une assurance indicielle influent sur la composition du réseau d'acteurs impliqués dans sa mise en œuvre. Ce chapitre a pour but de montrer que les logiques ou contraintes de l'instrumentation occasionnent des reformulations ou des dérives par rapport aux priorités politiques affichées. La manière dont ils sont promus, combattus, imposés, ou neutralisés façonne les politiques publiques en actes et leurs effets. Le cas de l'assurance indicielle souligne que les politiques publiques sénégalaises, organisées en secteurs, ont une historicité (Lavigne Delville, 2018), même si elles sont internationalisées et, dans une certaine mesure, soumises aux stratégies des bailleurs de fonds (Siméant-Germanos, 2019). Tout en interrogeant la place centrale des institutions étatiques dans ces processus, les recherches menées dans ces perspectives nuancent les thèses sur la faiblesse, l'inefficacité et l'absence présupposées des États africains. Elles permettent de se focaliser sur ce que les acteurs publics et privés produisent concrètement dans les différentes séquences (mise en problème, formalisation, mise en œuvre, évaluation, etc.) des politiques publiques (Provini, 2017 ; Darbon, 2004 ; Enguéléguélé, 2008).

Le choix du cas de l'assurance indicielle au Sénégal s'appuie sur la caractérisation des secteurs professionnels en contexte africain proposée par Dominique Darbon et ses coauteurs (2018). Ces derniers expliquent que ces secteurs sont relativement ouverts, mais que peu d'acteurs affectent le cours de l'action publique. De fait, le réseau de l'assurance indicielle apparait comme un réseau relativement ouvert, dans la mesure où de nombreux acteurs en entrent et en sortent. Toutefois, ce chapitre confirme leur constat selon lequel, en fin de compte, seul un petit nombre d'acteurs décident. Le choix du cas sénégalais permet donc de s'intéresser à un réseau mixte, c'est-à-dire ouvert dans l'intégration de ses membres, mais fermé dans leur capacité réelle à prendre des décisions concernant l'instrument. À travers une analyse de la trajectoire sociohistorique de l'instrument, ce chapitre souligne qu'il n'avait pas été initialement

pensé pour l'adaptation au changement climatique. Il a été « recyclé » (Lascoumes *et al.*[eds.], 2004) pour servir cet objectif, c'est-à-dire qu'il a changé de but au cours de sa mise en œuvre. Nous montrons que cette redéfinition marque un éloignement de l'instrument vis-à-vis des organisations paysannes, qui jouent un rôle de plus en plus passif dans l'institutionnalisation de l'assurance. Ce chapitre vise ainsi à analyser la capacité des systèmes d'acteurs à influencer la mise en œuvre de l'assurance indicielle et les modalités de son institutionnalisation. Il s'attache à comprendre les effets de l'assurance indicielle sur les institutions (CNAAS, LBA) sénégalaises (*outputs*), et sur la société (établissements de crédit, organisations paysannes, agriculteurs) plus généralement (*outcomes*), et interroge les trajectoires de l'État (Darbon & Provini, 2018; Eboko, 1997; Eboko & Awondo, 2018) au prisme des acteurs agricoles, entre dynamique d'institutionnalisation de la CNAAS et marginalisation des organisations paysannes dans la gestion de l'assurance indicielle, dans un contexte d'extraversion (Bayart, 1999; Hrabanski, 2010). Ce chapitre s'articule autour de trois parties. Dans une première partie du chapitre, nous situons l'origine de l'assurance agricole au Sénégal dans les mobilisations du CNCR, l'organisation paysanne faîtière sénégalaise, pour influencer la loi d'orientation agricole de 2004 (1990-2008) (I). Nous montrons cependant, dans une deuxième partie (2008-2017), que des dynamiques d'institutionnalisation internationale et nationale de l'assurance indicielle structurent fortement le projet d'assurance agricole. Ces dernières résultent de la volonté de la Banque mondiale de financer des projets d'assurance indicielle en Afrique de l'Ouest et de construire ainsi un marché de l'assurance indicielle (II). Dans une troisième partie, nous mettons en avant la marginalisation des organisations paysannes, à la suite du passage à l'assurance obligatoire (2017-2023) (III). En suivant la carrière de l'assurance indicielle au Sénégal, le chapitre dessine en creux le portrait d'un État sénégalais omniprésent dans la gestion du secteur agricole, par le biais de ses entreprises publiques.

I - Les prémisses de l'assurance indicielle : la mobilisation des organisations paysannes sénégalaises pour la création d'une assurance agricole (1990-2008)

Dans une première partie de ce chapitre, nous montrons que les mobilisations du CNCR ont permis d'inscrire l'assurance dans la loi d'orientation agricole de 2004. Au terme d'une lutte politique de grande ampleur du mouvement paysan, l'assurance agricole a été intégrée

dans la loi d'orientation agricole au tournant des années 2000. Cette lutte peut être retracée en quatre temps. Elle est d'abord rendue possible par l'essor du mouvement paysan, particulièrement à travers celui de la Fédération des Organisations Non Gouvernementales du Sénégal (FONGS), puis du CNCR (1976-2000) (A). L'alternance de 2000 freine ce développement, en raison de l'arrivée au pouvoir du Président Abdoulaye Wade (2000-2002) (B). La participation du CNCR à la formulation de la loi d'orientation agricole, sylvicole et pastorale (LOASP) constitue une victoire historique du mouvement paysan et permet l'inscription de l'assurance agricole parmi les objectifs de la loi (2002-2004) (C). Cependant, les retards d'application de cette loi limitent la portée de cette victoire syndicale (2004-2008) (D).

A - L'essor du mouvement paysan sénégalais (1990-2000)

L'assurance indicielle prend son origine dans la mobilisation des organisations paysannes sénégalaises. Cette dernière a, en effet, mené à l'inscription de l'assurance comme objectif de la loi d'orientation agricole de 2004. Dans cette première sous-partie, nous allons revenir sur l'essor du mouvement paysan, qui a permis le succès de cette mobilisation.

Dès les années 1970, des groupements d'organisations paysannes commencent à se structurer au Sénégal et à nouer des liens avec l'administration, même si leurs partenaires privilégiés restent des ONG internationales. Le point de départ de cette structuration peut se lire comme le résultat d'un « processus de cadrage » (Snow *et al.*, 1986), c'est-à-dire « les efforts stratégiques conscients déployés par des groupes de personnes pour façonner des compréhensions communes du monde et d'eux-mêmes qui légitiment et motivent l'action collective » (McAdam *et al.*[eds.], 1996, p. 6, cité et traduit par Revillard, 2003, p. 9). Les organisations paysannes s'organisent pour faire face aux conséquences de la grande sécheresse des années 1970-1990, mais aussi proposer un projet différent de celui des agences publiques (Gentil & Mercoiret, 1991). Ces organisations ont d'abord concentré leur action dans des domaines sociaux, comme la santé ou la petite irrigation, pour ensuite l'élargir à des services visant les activités agricoles et d'élevage. Créée en 1978, la FONGS a focalisé l'intérêt des chercheurs pour les organisations paysannes en Afrique de l'Ouest. Elle représente des organisations paysannes (et non des ONG) qui s'étaient formées dans les années 1970 dans une volonté de s'autonomiser vis-à-vis des interventions étatiques. La FONGS est fondée quelques années après la création de plusieurs organisations paysannes. Ces associations s'appuyaient

sur des financements extérieurs importants, par exemple ceux d'Environnement et Développement pour Le Tiers Monde (ENDA) ou de « se servir de la saison sèche en Savane et au Sahel » (six-S) (Hrabanski, 2010a). Dominique Gentil et Marie-Rose Mercoiret interrogent la capacité des organisations paysannes à constituer un mouvement paysan, et non une multitude de « structures marginales dispersées, sans avenir réel prévisible » (Gentil et Mercoiret., 1991, p. 871). Ces chercheurs citent la FONGS en exemple pour les services qu'elle propose à ses membres, selon leurs besoins (formations, système de crédit, échange de denrées alimentaires pour sécuriser les populations rurales). La fourniture de ces services lui permet de s'imposer comme « "partenaire paysan" incontournable » au niveau national et de s'institutionnaliser au début des années 1990.

Encadré 7. Chronologie de l'assurance climatique au Sénégal (1978-2019). Source : auteure.

1978 : Création de la FONGS.
1993 : Création du Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR), qui regroupe plusieurs organisations paysannes fédérales, dont la FONGS.
2000 : Le Sénégal connaît une alternance politique historique. Après vingt ans de mandats présidentiels d'Abdou Diouf, Abdoulaye Wade gagne le second tour des élections présidentielles et accède à la présidence de la République du Sénégal.
2002 : Annonce de l'élaboration d'une loi d'orientation agricole par Abdoulaye Wade.
2003 : Mobilisations du CNCR.
2004 : Adoption de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP).
2009 : Création du Programme *Global Index Insurance Facility* (GIIF) de la Banque mondiale, chargé de la promotion de l'assurance indicielle dans les pays en développement.
2009 : Création de la Compagnie Nationale d'Assurance Agricole Sénégalaise (CNAAS) et commercialisation des premiers produits d'assurance agricole.
2009-2014 : Projet de Croissance Économique (PCE) de l'Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID), visant à améliorer la compétitivité des chaines de valeur sénégalaises et précurseur du projet *Naatal Mbay*.
2011-2016 : Projet Assurance Récolte Sahel (ARS) de la Banque mondiale, en partenariat avec Planet Guarantee, Oxfam, Allianz Africa, Swiss Re, et la CNAAS. Son objectif est de réduire les fluctuations de revenus des producteurs ouest-africains grâce au recours à l'assurance agricole.
2012-2015 : Lancement de produits d'assurance classique et indicielle pour le mil, l'arachide, le maïs, le coton, le sorgho, le riz (irrigué et pluvial) et la tomate.
2012-2016 : Initiative « 4R » du Programme Alimentaire Mondial (PAM), qui assure les populations vulnérables en échange de travaux d'intérêt général.
2013 : Lancement des premiers produits d'assurance indicielle par la CNAAS.
2015-2019 : Projet *Naatal Mbay*, de l'USAID, qui investit un budget d'un peu plus de 18 milliards d'euros dans les chaines de valeur céréalières du riz, du maïs et du mil.
2016 : Retrait progressif de Planet Guarantee, qui devient Inclusive Guarantee en 2020, une entreprise de microassurance dont le business model s'éloigne de la captation de la rente des projets de développement.

2019 : La CNAAS et la banque de Crédit Agricole sénégalaise (LBA) établissent un partenariat. L'assurance indicielle devient obligatoire pour toute souscription à un crédit de campagne agricole[151].

Une modification de la structure des opportunités politiques favorable à la FONGS marque les années 1980 et 1990. McAdam et ses coauteurs (2001) considèrent que les mouvements sociaux dépendent des institutions et des dispositions idéologiques des acteurs gouvernementaux. Leurs travaux visent à expliquer l'émergence des mouvements sociaux par des changements dans les institutions ou des changements informels dans les relations de pouvoir entre les acteurs politiques (Revillard, 2003). Un contexte favorable à la FONGS avait marqué les mandatures d'Abdou Diouf (entre 1981 et 2000) pour plusieurs raisons. Premièrement, dans les années 1980, les politiques d'ajustements structurels de la Banque mondiale ont forcé le retrait de l'État de l'économie, en visant particulièrement le retrait de ses coopératives agricoles. Les opportunités politiques pour des mouvements sociaux constituent les contraintes et les opportunités qui caractérisent leur environnement politique (McAdam, 1996). Premièrement, on peut interpréter les politiques d'ajustements structurels comme une modification structurelle de court terme (selon la distinction opérée par Sidney Tarrow (1996)) des opportunités politiques du mouvement paysan sénégalais. Les organisations paysannes ont en effet concentré, dans ce contexte, un intérêt important de la part des bailleurs et des chercheurs. Ces derniers attendaient des organisations paysannes qu'elles reprennent certaines missions des coopératives agricoles d'État. Le déclin de ces dernières a laissé une place vacante que les organisations paysannes ont cherché à combler, en se formant pour occuper des fonctions supplémentaires, comme la fourniture de semences ou l'organisation du travail agricole (Hrabanski, 2010a). Deuxièmement, suite à la longue période de sécheresse des années 1980 et 1990, le Sénégal a connu un « boom humanitaire » (Hrabanski, 2010a). De nombreuses ONG sont arrivées sur le territoire sénégalais. Elles disposaient de fonds pour appuyer des groupements villageois, qui ont connu une rapide expansion (Mercoiret, 2006). Pendant cette période, certains leaders paysans ont profité des tensions entre l'État et les marabouts pour prendre un rôle inédit de courtiers en développement (Olivier de Sardan *et al.*, 1993) et capter des rentes venues de ces nouvelles ONG (Hrabanski, 2010a). La FONGS a bénéficié de ces fonds supplémentaires. Elle a pu, de plus, nouer de nombreuses alliances avec

[151] Un crédit de campagne est un prêt qui sert à financer les investissements agricoles d'une exploitation pour une année de production.

des bailleurs, et être financée par ses partenaires extérieurs à hauteur de 90 % de ses ressources, tout en maintenant une relative autonomie grâce à la diversité de ses partenariats (Hrabanski, 2010a). Troisièmement, lors de l'accession au pouvoir d'Abdou Diouf, son régime dépendait fortement de l'aide publique internationale pour se consolider. Cette dépendance l'a conduit à changer la constitution pour y inscrire l'importance du pluralisme politique, ce qui a pu favoriser la reconnaissance de la FONGS comme acteur des politiques agricoles. Cet ensemble de facteurs a constitué une amélioration de la structure des opportunités politiques de la FONGS, qui l'a aidé à croitre.

La FONGS prend donc un essor important à cette période, mais elle souffre d'un déficit de représentativité. Elle ne représente en effet que 100 000 paysans parmi les 2,4 millions que compte le Sénégal à cette époque (Hrabanski, 2010a). Pour assoir sa légitimité de représentante du monde rural, la FONGS crée le CNCR en 1993. Il regroupe trois grandes familles d'organisations : les organisations coopératives, les fédérations nationales de groupements d'intérêts économiques, et la FONGS. Dans le cadre de la création du CNCR, la FONGS forge une alliance avec l'Association des Présidents de Communautés Rurales (APCR) et parvient à partir de 1997 à ouvrir un dialogue avec les pouvoirs publics. Elle participe par exemple à un programme d'envergure de la Banque mondiale. Le CNCR s'internationalise en contribuant à rassembler, au plan régional, le Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs d'Afrique de l'Ouest (ROPPA) en 2000 (Hrabanski, 2010a). Le CNCR tente ainsi de porter la représentation des ruraux agricoles au niveau régional dans le cadre de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), dont la création sera effective en 2001. Doug McAdam et ses coauteurs définissent les structures de mobilisation comme « les moyens collectifs, informels aussi bien que formels, par le biais desquels les gens se mobilisent et s'engagent dans l'action collective » (McAdam *et al.*[eds.], 1996 p3, traduit de l'anglais par Revillard, 2003). Comme le souligne Anne Revillard (2003), il est intéressant d'étudier comment l'évolution des structures de mobilisation influence l'impact des mouvements sociaux. La création du CNCR permet à la FONGS de remédier aux limites de sa représentativité et d'accéder au dialogue politique avec le gouvernement et les bailleurs de fonds, dans le cas sénégalais.

À la fin des années 1990, le CNCR s'impose donc comme un acteur incontournable des politiques agricoles. Cependant, l'alternance et l'accession au pouvoir du Président Abdoulaye Wade fragilisent les gains de position des organisations paysannes.

B - L'alternance : une relation conflictuelle entre Abdoulaye Wade et le CNCR (2000-2002)

L'alternance politique qui intervient en 2000 et voit Abdoulaye Wade accéder au pouvoir relativise l'essor du CNCR. Cette alternance a marqué une modification de la structure des opportunités politiques, à la fois au niveau des dispositions idéologiques des acteurs (McAdam, 1996) et au niveau des stratégies pour contenir le mouvement (Tarrow, 1996 ; Kriesi *et al.*, 1995).

La création du CNCR augmente la représentativité du mouvement paysan dans les années 1990. La sociologie des mouvements sociaux souligne l'importance de leur reconnaissance par les pouvoirs publics (Revillard, 2003). À la fin des années 1990, la Banque mondiale et le gouvernement le reconnaissent comme un représentant de la société civile. Il participe à des négociations avec ces acteurs en 1994, 1995 et 1996 (Hrabanski, 2010a). Des membres du CNCR se rapprochent du gouvernement, et Abdou Diouf commence à percevoir l'organisation comme une menace politique. Plusieurs auteurs ont mis en avant que les gouvernements pouvaient adopter différentes stratégies pour contenir des mouvements sociaux (Kriesi *et al.*, 1995 ; Tarrow, 1996). La stratégie d'Abdou Diouf vis-à-vis de l'émergence du CNCR a été de tenter de coopter des cadres du CNCR au sein du Parti socialiste. Cette stratégie fonctionne et rapproche encore le mouvement paysan du gouvernement. Cependant, au moment de l'alternance, ce rapprochement se retourne contre le CNCR, qui est perçu comme proche du parti (Hrabanski, 2010a).

Sur le plan de l'idéologie des acteurs politiques, qui fait partie des structures d'opportunités politiques (McAdam, 1996), le gouvernement Wade soutient l'agriculture d'exportation, et ne s'intéresse pas à l'agriculture familiale. De fait, les relations entre le gouvernement d'Abdoulaye Wade et le CNCR se distendent dès son élection. Une dualisation des politiques agricoles s'opère (Pesche, 2009 ; Bélières *et al.*, 2002), dans laquelle le CNCR persiste à défendre l'agriculture familiale. Cette divergence idéologique entre les deux acteurs ternit leurs relations. Un autre changement intervient dans le paradigme de l'aide internationale, qui marque un changement dans la stratégie dominante suivie, cette fois-ci, par les bailleurs de fonds pour interagir avec les mouvements sociaux (Kriesi *et al.*, 1995). En effet, à partir des années 2000, le financement direct de l'État retrouve une légitimité aux yeux des bailleurs de l'aide (Dahou & Foucher, 2004). L'aide est de moins en moins allouée à la « société civile », à laquelle étaient assimilées les organisations paysannes (Hrabanski, 2010a). Le Président Wade

était donc moins contraint de considérer les demandes du CNCR. Ce changement et son influence sur la reconnaissance et la légitimation des organisations paysannes soulignent le rôle d'arbitre des bailleurs.

Pour conclure, l'hostilité du gouvernement d'Abdoulaye Wade à l'égard du mouvement paysan et la réhabilitation de l'État dans le paradigme suivi par les bailleurs de l'aide internationale se traduisent par un ralentissement de l'essor du CNCR. C'est dans ce contexte qu'intervient l'annonce gouvernementale d'un projet de loi agricole.

C - La participation du CNCR à la formulation de la loi d'orientation et la demande d'une assurance agricole (2002-2004)

En 2002, Abdoulaye Wade annonce d'une loi d'orientation agricole (Brayer *et al.*, 2005). Le CNCR parvient à s'imposer dans les négociations et obtient la promesse de créer une assurance agricole, dans un contexte politique conflictuel.

En réalité, les travaux concernant cette loi d'orientation avaient débuté en 1998, sous la Présidence d'Abdou Diouf. Le gouvernement avait publié dès cette époque un document d'orientation stratégique pour l'agriculture, et un document provisoire de stratégie opérationnelle avec l'appui de la FAO. Une stratégie et un projet de loi sont présentés aux partenaires de développement et aux bailleurs de fonds (Brayer *et al.*, 2005) Le ministère de l'Agriculture contacte ensuite les acteurs du développement rural et agricole, dont les organisations paysannes, pour les consulter sur le projet de loi, en leur laissant un mois pour le commenter. Le CNCR réalise à ce moment une démonstration de force. On peut concevoir les mouvements sociaux comme « des décideurs rationnels qui mobilisent leurs partisans et promeuvent leur cause à l'aide des meilleures stratégies disponibles sous la contrainte de ressources matérielles et cognitives limitées » (Kitschelt, 1986, p. 59 ; Revillard, 2003). Dans le cas du CNCR, celui-ci s'appuie sur des paysans ruraux, qu'il parvient à visibiliser en les faisant venir à Dakar. Sa capacité à engager de nombreux paysans ruraux constitue une ressource centrale dans l'affirmation de sa légitimité par le CNCR. Ce dernier coordonne ainsi une grande réunion à Dakar, au cours de laquelle 30 000 ruraux sont présents au Stade Léopold Sédar Senghor. Le CNCR diffuse des tracts pour l'occasion contenant un « manifeste paysan » dans lequel il demande l'adoption d'une loi d'orientation agricole. Il organise une concertation des paysans ruraux et déclenche une vague de contestation concernant le chapitre foncier de la loi. Il s'appuie pour cela sur une alliance avec des acteurs de la société civile, des bailleurs

(coopération française et suisse, Banque mondiale), et des partis politiques[152]. Le CNCR obtient une première victoire politique avec le retrait du chapitre foncier de la loi d'orientation à la fin du mois d'avril 2003. Les concertations permettent la mise au point d'un projet d'orientation agricole et rurale (POAR), sur la base desquelles s'enclenchent les négociations entre le CNCR et l'État (Diouf, 2015).

Le CNCR gagne ensuite une reconnaissance historique de la part de l'État, lorsque celui-ci l'invite à participer au comité paritaire responsable de l'élaboration de la loi. Ce dernier est composé de la Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques (DAPSA) du ministère de l'Agriculture sénégalais, d'autres directions du ministère de l'Agriculture, de la Société de Développement des Fibres Textiles (SODEFITEX), de la Société Nationale d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal (SAED) et du CNCR[1]. Le comité se réunit deux fois et s'accorde sur une deuxième version du projet de loi, que le Président approuve et que le Conseil des ministres adopte en février 2004. L'Assemblée nationale vote la loi le 25 mai 2004, et cette dernière promulguée le 4 juin 2004. Cet accord historique fait la une du magazine du CNCR (voir Figure 4).

La participation du CNCR marque l'affirmation d'un mouvement de représentation des paysans sénégalais (Pesche, 2009a). En effet, la sociologie des mouvements sociaux a élaboré des outils pour identifier leurs impacts. Ces impacts peuvent être substantiels, c'est-à-dire que le mouvement obtient un changement du contenu des politiques à sa demande (Gamson, 1975) ou procéduraux, et le mouvement obtient le droit de participer à la décision publique (Gamson, 1975). Il peut aussi s'agir d'impacts structurels, si la structure d'opportunité change en raison de la mobilisation du mouvement (Kitschelt, 1986, p. 66-67). Un premier impact du mouvement consiste en sa reconnaissance procédurale, puisque le CNCR a participé à l'élaboration de la loi. Un deuxième impact constitue un impact substantiel, dans la mesure où, par sa participation à l'élaboration de la loi, le CNCR a contribué à changer son contenu. Un troisième impact est un impact structurel, puisqu'en changeant la loi, le CNCR a pu changer sa propre structure des

[152] IPAR. (2014). Implication des Acteurs Non Gouvernementaux dans le processus de réforme foncière : Leçons tirées des expériences et jalons pour progresser (p. 80). IPAR. Disponible à l'adresse https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiTko25gruAAxWGVKQEHb9QCsEQFnoECBgQAQ&url=http%3A%2F%2Fipar.sn%2Fspip.php%3Faction%3Dtelecharger%26arg%3D860&usg=AOvVaw3RWa0j-kK_-O6BTuuXglha&opi=89978449 (consulté le 19/01/2025).

opportunités (Tarrow, 1996). En effet, Mary Fainsod Katzenstein (1999) souligne que des changements légaux peuvent constituer des opportunités politiques pour des mouvements sociaux. De plus, en s'appuyant sur le rapport issu de la concertation des paysans ruraux lorsque le gouvernement l'invite aux négociations, le CNCR utilise des ressources d'expertise. Le CNCR parvient à faire venir des dizaines de milliers de paysans ruraux à Dakar, et montre ainsi sa capacité à faire usage de ressources de représentativité.



Figure 4. Couverture de Canal Rural, le trimestriel d'information du CNCR, avril 2004. Source : reproduit dans une note de Brayer et al., 2005, dans le journal Grain de Sel.

La loi qui a ainsi résulté du vote parlementaire de mai 2004 abordait une grande variété de sujets, dont l'assurance agricole. La loi[153] dispose notamment que l'État doit soutenir l'assurance agricole pour couvrir les risques liés aux aléas naturels (chapitre 13 de la loi), que « l'État est responsable de la protection contre les risques naturels et les risques liés aux activités agro-sylvo-pastorales » (Article 56), et que « l'État, en concertation avec les organisations professionnelles agricoles, définit et met en œuvre une politique d'appui aux **assurances agricoles** afin de sécuriser la production, les revenus et les équipements » (Article 57). Le

[153] Consulter la loi à partir de la base de données FAOLEX : https://faolex.fao.org/docs/pdf/sen44795.pdf (consultée le 13/12/2024).

processus d'élaboration de cette loi peut être analysé comme un processus endogène sénégalais, en raison de l'implication particulièrement forte des acteurs étatiques et des représentants agricoles sénégalais (Pesche, 2009a). Pour autant, le rôle des bailleurs est resté présent, confirmant le caractère « extraverti » (Bayart, 1999 ; Hrabanski, 2010a) de l'action publique au Sénégal, puisque le CNCR a bénéficié du soutien financier de la Banque mondiale et des Coopérations française et suisse pour la mise en place de son processus de concertation.

La genèse de l'assurance agricole au Sénégal se situe donc dans un processus plus large d'affirmation du mouvement paysan sénégalais et d'élaboration de la loi d'orientation agricole de 2004. La loi s'appuie sur un consensus, certes obtenu dans un rapport de force, mais tout de même acquis politiquement par le CNCR. Cependant, son manque d'application par l'État limite la portée de cette victoire.

D - Les retards dans l'application de la loi de 2004 : une ressource politique du gouvernement pour éviter de mettre en œuvre ses engagements (2004-2008)

Le délai important laissé par l'État avant de promulguer les décrets d'application (Diouf, 2015; Pesche, 2009) a fragilisé les acquis de la loi d'orientation, puisqu'aucun décret n'a été promulgué entre 2004 et 2009. Cette lenteur a été interprétée comme un acte délibéré. Pour certains commentateurs et pour des représentants d'organisations paysannes, ne pas appliquer les lois négociées est une des ressources stratégiques à la disposition de l'État. Ce déficit de mise en œuvre a été imputé à un manque de portage politique et de financements (T. Niang, 2008). Cependant, pour des informateurs cités dans un rapport de Ndièye Coumba Diouf (2015, p. 14) pour l'ONG IIED Afrique, le déficit de mise en œuvre constitue une option stratégique gouvernementale pour ne pas appliquer les engagements négociés avec le CNCR :

> *Le problème est que l'État a dû accepter la quasi-totalité des propositions des paysans, qui peut-être ne l'arrangeaient pas. Cela semble expliquer le fait qu'il n'y a pas de volonté politique de sortir les décrets qui peuvent permettre une application de la LOASP. L'État profite de cette situation de non-application de la loi pour développer certains programmes spéciaux, tels que le programme manioc, programme sésame, etc.*

On a abouti à des compromis qui revêtent un caractère parfois bancal. Mon sentiment, quand je lis la LOASP c'est qu'elle superpose deux visions du développement de l'agriculture et on ne voit pas quelle hiérarchie on établit, quelles priorités on donne. Je crois que les gens ont travaillé à construire laborieusement des compromis, en se disant peut-être qu'à l'étape des outils d'application on va pouvoir obtenir plus. Or […] on ne peut pas élaborer des outils d'application qui vont permettre de clarifier des options incluses dans le document de base si elles ne sont pas claires. […] On ne peut pas dans l'opérationnalisation définir les modalités de mise en œuvre.

Ces deux citations révèlent l'intentionnalité que peuvent revêtir des lenteurs ou l'absence d'application des lois. Pour Denis Pesche (2009), l'État, à cette période, préfère soutenir de grands projets de développement liés à des cultures sans les articuler à la loi d'orientation. De plus, la négociation entre le CNCR et le gouvernement s'est soldée par l'ajout d'une pluralité de propositions, demandées par le CNCR, mais sans que des choix francs soient opérés entre plusieurs directions. Ces deux visions opposent d'une part l'agriculture familiale, défendue par le CNCR, et, de l'autre une agriculture de rente et exportatrice à plus grande échelle, soutenue par le Président. Un décalage entre une loi-cadre, fruit d'un consensus participatif, mais non mis en œuvre, et de grands projets voulus et appliqués par l'État, en résulte. La deuxième citation évoque l'écart qui peut se créer, de manière prévisible, en l'occurrence pour les acteurs, entre la formulation et la mise en œuvre. Aucune structure n'a été créée durant ce délai, et jusqu'à ce jour, aucune loi additionnelle pour préciser le fonctionnement de l'assurance n'a été promulguée. Philippe Lavigne Delville et Sina Schlimmer (2020, p. 6) soulignent que la maîtrise du temps long est une ressource de l'État. L'État sénégalais illustre dans cet épisode sa capacité à « freiner ou bloquer la mise en œuvre d'actions qui vont contre [ses] intérêts » (Lavigne Delville & Schlimmer, 2020, p. 16). Le cas de la LOASP illustre l'utilisation de cette ressource temporelle. L'évolution des relations entre le CNCR et l'État sénégalais est conforme au constat énoncé sur par d'autres travaux sur les organisations paysannes en Afrique de l'Ouest, qui estiment que les relations entre les organisations paysannes et les États sont souvent négociées (Jacob *et al.*, 1994).

En conclusion de cette partie, l'ascension du mouvement paysan dans les années 1970 a permis au CNCR de devenir un interlocuteur crédible pour le gouvernement d'Abdou Diouf.

Cependant, l'alternance politique a marqué une rupture dans la relation entre le CNCR et Abdoulaye Wade. L'affirmation de la position du CNCR a néanmoins été fructueuse, car il a pu inscrire des propositions comme l'assurance agricole dans la loi d'orientation de 2004. Toutefois, les délais de mise en œuvre ont limité la portée de ces acquis. Comme nous allons le voir à présent, la volonté de la Banque mondiale de promouvoir l'assurance indicielle au Sénégal conduit à une institutionnalisation de l'assurance climatique, à laquelle participent les organisations paysannes.

II - Des dynamiques d'institutionnalisation nationale et internationale de l'assurance indicielle, auxquelles participent les organisations paysannes (2008-2017)

Dans cette deuxième période (2008-2017), l'assurance indicielle prend forme, « sous régime d'aide ». Nous montrons que les dynamiques d'institutionnalisation internationale de l'assurance indicielle influencent fortement le projet d'assurance agricole. Ces dynamiques conduisent la Banque mondiale à financer des projets d'assurance indicielle en Afrique de l'Ouest et à construire ainsi un marché de l'assurance indicielle, avec l'appui de l'État sénégalais (A). Nous verrons, dans une deuxième sous-partie, que le paramétrage de l'assurance indicielle dans ces projets fait l'objet d'une activité concurrentielle entre plusieurs courtiers en développement qui l'éloigne des demandes initiales du CNCR (B). Dans une troisième sous-partie, nous analyserons le rôle des acteurs sénégalais nationaux : entre institutionnalisation de la CNAAS et participation des organisations paysannes dans ces projets (C).

A - La structuration d'un marché de développement de l'assurance indicielle

Cette sous-partie insiste sur la création d'un marché de l'assurance indicielle, qui se structure grâce à une multitude de projets de développement. Pour le montrer, nous reviendrons sur la création de la CNAAS et le foisonnement des projets d'assurance indicielle (1). Nous analyserons ensuite le positionnement de l'entreprise Planet Guarantee comme acteur central de la mise en œuvre de l'assurance indicielle, pour bénéficier de ce marché de développement (2).

1) La création de la CNAAS et la structuration d'un marché de développement de l'assurance indicielle, soutenu par l'État et les bailleurs de fonds

À la croisée de dynamiques d'institutionnalisation nationales et internationales, la structuration d'un marché de l'assurance indicielle au Sénégal se produit sous l'impulsion d'experts de la Banque mondiale, et avec la participation de directions des ministères de l'État sénégalais entre 2009 et 2012. La structuration d'un marché de l'assurance indicielle passe par le soutien à la structuration d'une demande pour l'assurance indicielle, *via* des projets de développement, et d'une offre, par le biais de la création d'une institution dédiée, la CNAAS.

L'assurance indicielle est lancée en 2009 au Sénégal. La Banque mondiale crée, cette même année, le mécanisme pour le mécanisme mondial d'assurance indicielle (ou *Global Index Insurance Facility*, GIIF), dans l'objectif de promouvoir l'assurance indicielle à travers le monde. À travers le financement de l'assurance indicielle, le GIIF vise à créer un **marché** local de l'assurance indicielle[154]. L'action du GIIF vise à soutenir le développement d'une **offre** d'assurance indicielle, à travers le soutien à la CNAAS, une institution qui nait en 2008 sous l'impulsion de la Banque mondiale. Le GIIF réalise une étude sur l'opportunité de développer une assurance indicielle au Sénégal, sur la demande officielle du ministère sénégalais des Finances. Cette étude préconise l'adoption d'une assurance indicielle, ce qui n'est pas surprenant compte tenu de l'objectif du GIIF. Ensuite, par l'intermédiaire d'un courtier en microassurance, Planet Guarantee, le GIIF et d'autres bailleurs internationaux aident la CNAAS à se structurer et à élaborer son offre de produits d'assurance indicielle.

La Banque s'efforce de stimuler une **demande** d'assurance indicielle, en finançant des formations sur l'assurance indicielle effectuées par le courtier Planet Guarantee. La demande pour l'assurance indicielle provient également des établissements de crédit, pour lesquels l'assurance indicielle constitue un moyen de sécuriser les crédits de campagne. Le but de la structuration de ce marché est d'inciter les agriculteurs à investir davantage dans des intrants

[154] Cet objectif du GIIF de créer des marchés locaux de l'assurance indicielle est explicite dans les pages qui visent à présenter les missions de ce mécanisme de la Banque mondiale. Voir par exemple la page « à propos » du GIIF, qui énonce que le GIIF est « un programme multibailleur appuyant le développement et la croissance des marchés locaux de l'assurance indicielle couvrant les aléas climatiques », disponible à l'adresse suivante : https://www.indexinsuranceforum.org/fr/m%C3%A9canisme-mondial-d%E2%80%99assurance-indicielle (consulté le 4/01/2025).

agricoles et d'inciter les établissements de crédit à financer ces investissements[155]. Cet objectif explique, en partie, le choix du courtier en microassurance Planet Guarantee pour accompagner la mise en œuvre de l'assurance indicielle, car l'organisation se spécialise dans l'inclusion financière comme levier de développement, comme nous le montrerons ci-dessous. Ces éléments illustrent, pour le cas sénégalais, l'objectif du GIIF de créer un marché local d'assurance indicielle au Sénégal. À travers cette activité d'accompagnement de l'émergence et de la structuration de nouveaux marchés locaux d'assurance indicielle à travers le monde, le GIIF contribue à poser les jalons d'une forme de financiarisation de la nature et des risques climatiques, comme l'a observé Sara Aguiton (2021) dans le cas de l'assurance indicielle au Sénégal. Plusieurs travaux sur l'assurance indicielle dans d'autres contextes partagent le constat selon lequel l'assurance indicielle contribue à une forme de financiarisation de la nature (voir par exemple Keucheyan, 2018 ; Bracking, 2020). On peut définir le terme de financiarisation comme les « processus (économiques, sociaux, politiques, technologiques, culturels…) interconnectés par lesquels la finance a étendu son influence au-delà du marché, vers d'autres domaines de la vie sociale » (van der Zwan, 2014, p. 101). La financiarisation passe par un processus d'attribution d'une valeur économique future à des actifs et la création d'un dispositif de mesure de cette valeur. Cette financiarisation est mise au service d'une recherche de rendements et de rentabilité économiques (Johnson, 2013). La financiarisation consiste ainsi à maîtriser un risque naturel en le traduisant en risque assurable, mesurable, et en lui attribuant une valeur, comme le montre Sara Aguiton (2021), et en creux, elle sert des projets plus anciens de modernisation de l'agriculture sénégalaise et de formalisation des circuits de crédits ruraux, jusqu'ici majoritairement informels au Sénégal (*Ibid*.).

La division des assurances, qui est le régulateur sénégalais pour les pays adhérents à la Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurance (CIMA), a impulsé la création de la

[155] Cet objectif du GIIF est explicité dans la littérature grise de la Banque mondiale consacrée à la thématique de l'assurance indicielle. Voir par exemple l'article « L'assurance indicielle, ou comment protéger les agriculteurs du changement climatique ? », dans lequel un cadre de la Banque mondiale estime que l'assurance indicielle vise à « améliorer et optimiser l'investissement dans les intrants et les techniques agricoles, tout en encourageant les banques et les institutions de microfinance à financer les agriculteurs ». Article disponible à l'adresse suivante : https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2017/01/17/index-insurance-feasibility-study-workshop-in-cameroon (consulté le 4/01/2025).

CNAAS en 2008 avec le soutien de la Banque mondiale et du GIIF[156]. Cela montre que l'existence institutionnelle de la CNAAS est étroitement liée à celle de l'assurance indicielle, dès les premiers instants de sa création. À sa création, la CNAAS prend la forme d'un partenariat public-privé, regroupant un actionnariat réparti entre l'État (à 36 %), les assureurs et réassureurs (à 57 %) et les organisations paysannes (à 7 %)[157]. Elle est reconnue par la loi, dispose de ressources financières et d'une direction permanente. D'après les articles 56 et 57 de la LOASP, la CNAAS assure les agriculteurs contre les risques de catastrophes naturelles et liés aux activités agro-sylvo-pastorales, assure la production, le revenu et l'équipement des agriculteurs, et accompagne l'État du Sénégal dans la mise en place des régimes d'assurance agricole prévus par la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale. Le choix du partenariat public-privé comme forme juridique de la CNAAS traduit une tendance au gouvernement par le marché de l'aide internationale et l'importance de la contractualisation dans ce mode de gouvernement (Nay, 2017). La CNAAS est partenaire de projets de développement, et d'acteurs publics sénégalais comme le ministère des Finances, ainsi que des agences publiques comme l'Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie (ANACIM). Par ailleurs, l'existence de la CNAAS est rendue possible par un fort soutien de la part de l'État depuis sa création. En 2009, le gouvernement sénégalais choisit de ne pas taxer les primes d'assurance, contrairement au Mali, par exemple, et au contraire, de subventionner les primes dès le départ à hauteur de 50 %. Ce constat confirme l'idée que l'émergence de logiques de marché dans le développement international ne rime pas avec un retrait de l'État. Au contraire, elle marque une forme indirecte d'intervention (Hibou, 1998 ; Hibou, 1999). De plus, la Banque mondiale, un acteur du développement qui dispose d'un fort poids politique et de ressources financières importantes, porte l'assurance indicielle (voir Encadré 8) comme instrument d'action publique, à travers le GIIF.

[156] Entretien avec l'ancien directeur du projet ARS, ancien salarié de Planet Guarantee, et actuel salarié du PAM, 8 avril 2022, en visioconférence.

[157] Ndiaye, P. A. N. (2014). *L'expérience de la Compagnie Nationale d'Assurance Agricole du Sénégal–CNAAS*. Congrès International sur l'Assurance et la Réassurance des Risques Agricoles, Marrakech. https://www.ftusanet.org/wp-content/uploads/2015/10/Pape-Amadou-NDIAYE-.pdf

Encadré 8. Définition et fonctionnement de l'assurance indicielle. Source : auteure.

Le terme « d'assurance indicielle » se définit comme une assurance qui se base sur un indice pour évaluer les sinistres plutôt que sur un constat d'expert, d'où le terme d'assurance « indicielle ». Les indices permettent, en partant de données climatiques, de prédire les sinistres agricoles grâce à un calcul mathématique et d'indemniser les assurés sur la base du résultat de ce calcul. Cette manière de déclencher les indemnisations permet d'économiser les frais liés à la rémunération des experts chargés des constats, mais elle peut être inexacte, car elle ne repose pas sur des observations, mais sur des prédictions calculées. Au Sénégal, deux types d'assurance indicielle existent : l'assurance pluviométrique et l'assurance satellitaire. Les deux assurances sont basées sur le calcul d'un indice qui permet de déclencher les indemnisations. L'indice de l'assurance indicielle pluviométrique est calculé sur la base de relevés pluviométriques, tandis que l'assurance satellitaire est basée sur des images satellitaires des cultures. Les deux indices visent à prédire les pertes de récoltes probables dans les zones indemnisées.

L'impulsion de la Banque en faveur de cet instrument provoque le déploiement d'une multitude de projets dans le but de la mettre en œuvre au Sénégal. La Banque mondiale elle-même lance son projet "Assurance Récolte Sahel" (ARS) à partir de 2011, au service de la promotion de l'assurance indicielle, mais aussi la Banque Ouest-Africaine de Développement (BOAD), l'UE ou le Programme Alimentaire Mondial (PAM). Ces projets témoignent de l'existence d'un marché de développement autour de la promotion de l'assurance indicielle à cette époque, car des bailleurs financent des projets d'assurance indicielle. Le terme de « **marché de développement** » vise à souligner que les **marchés** locaux d'assurance indicielle structurés par le GIIF ne sont pas rentables économiquement et reposent sur le soutien des bailleurs de développement et de l'État. Nous avons montré plus haut en quoi le GIIF encourageait la constitution d'un marché de l'assurance indicielle, en stimulant la demande des agriculteurs et des banques, et l'offre par la CNAAS de produits d'assurance indicielle. Sara Aguiton (2021) a montré que ce marché n'est pas rentable[158], que l'assurance indicielle suppose des coûts d'infrastructure (pour l'achat de pluviomètres) et de transaction (pour payer les institutions qui participent à la gestion des contrats) (Angeli Aguiton, 2019). Ces coûts rendent difficile l'atteinte d'une rentabilité économique de l'assurance indicielle, sans soutien des bailleurs. En d'autres termes, l'assurance indicielle permet de générer une rémunération d'acteurs intermédiaires, qui ne sont pas liés directement au commerce des produits d'assurance

[158] C'est aussi confirmé par le directeur technique de la CNAAS, en entretien, qui affirme la nécessité des projets pour couvrir les couts associés à la vente de l'assurance indicielle. Source : entretien avec le directeur technique de la CNAAS, mai 2022, bureaux de la CNAAS à Dakar.

et aux ventes de primes. Sara Aguiton (2019) insiste sur le rôle de l'État et des bailleurs de fonds dans le développement de l'assurance indicielle au Sénégal et la création d'un marché de l'assurance indicielle, comme nous le mentionnions plus haut. Un expert en assurance indicielle confirme le rôle des bailleurs internationaux.[159]

Au cours de cette période, les projets de développement de l'assurance indicielle représentent une opportunité de financement pour des structures intermédiaires du développement, comme Planet Guarantee ou le CIRAD. La CNAAS se structure aussi autour de l'assurance indicielle en captant une partie de ces financements. Elle finit par commercialiser en majorité des primes d'assurance indicielle (qui constituent plus de 80 % de son portefeuille en 2018, voir Tableau 5). Cette prévalence de l'assurance indicielle traduit un glissement entre les demandes des organisations paysannes en faveur d'une assurance traditionnelle, et l'assurance indicielle (voir Encadré 8), qui a prévalu.

Tableau 5. Évolution du nombre d'assurés par type d'assurance entre 2009 et 2018.

Nombre d'assurés par type d'assurance	**2012**	**2018**
Assurance traditionnelle (avec constat d'expert)	1900	28 000
Assurance indicielle satellitaire	0	94 000
Assurance indicielle pluviométrique	232	71 000
Total des assurés	2132	193 000
Total des assurés en assurances indicielles	232	165 000

Source : auteure, à partir du rapport IPAR. (2019). Naatal Mbay. Agricultural insurance. Cereal Value Chains. (p. 12), USAID.

En conclusion, le soutien de la Banque mondiale et de l'État sénégalais contribue à la structuration d'un marché autour de l'assurance indicielle. Ce marché s'articule autour d'une offre de produits d'assurance indicielle, commercialisés par la CNAAS, et une demande, stimulée par des formations à destination des agriculteurs sénégalais. L'engouement des

[159] « L'État joue un rôle clé, la Banque mondiale aussi, le PAM assure presque systématiquement les bénéficiaires, l'agence canadienne de développement a permis à la CNAAS d'acheter des centaines de pluviomètres, etc. ». Source : entretien avec chercheur sénégalais expert de l'assurance indicielle, octobre 2020, en visioconférence.

bailleurs et la volonté durable de l'État sénégalais de développer l'assurance indicielle ont conduit à son essor, jusqu'à devenir la forme majoritaire d'assurance agricole au Sénégal (voir Tableau 5). Cette majorité doit cependant être relativisée, car globalement, les 193 000 assurés agricoles (tous types d'assurance agricole confondus) représentent environ 4,3 % des 4,5 millions d'actifs mobilisés par le secteur agricole sénégalais (ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 2015). La demande limitée d'assurance indicielle par les agriculteurs sénégalais contribue à expliquer que l'assurance indicielle ne soit pas rentable, comme l'indique Sara Aguiton (2021). Si ce nouveau marché de l'assurance indicielle ne constitue pas un marché économique rentable, nous montrerons dans la partie suivante qu'il offre des opportunités pour des acteurs intermédiaires du développement, qui se construisent une expertise de manière opportuniste sur l'assurance indicielle.

2) Le positionnement stratégique de Planet Guarantee sur le marché de développement de l'assurance indicielle

La multiplication des projets d'assurance indicielle représente un marché de développement pour un intermédiaire de développement tel que la société de microassurance Planet Guarantee, comme nous allons le voir.

Planet Guarantee est une filiale de Planet Finance, une entreprise de microfinance de 20 salariés fondée en 2007. Elle se spécialise de manière opportuniste dans les questions de microassurance au Sahel. Elle démarre ses activités de courtage auprès d'institutions en microfinance sur plusieurs continents, et notamment en Afrique de l'Ouest. L'entreprise a ensuite réalisé plusieurs études en partenariat avec le *Microinsurance Network*, le PAM et la Banque néerlandaise de développement entrepreneurial (FMO). L'organisation a pu prolonger ces études par des projets pilotes au Mali et au Burkina Faso. Elle obtient ensuite un financement auprès du GIIF pour généraliser ces projets en Afrique de l'Ouest. À partir de 2011, le GIIF charge Planet Guarantee de coordonner le Projet ARS, le premier projet d'assurance indicielle au Sénégal en collaboration avec l'USAID et l'AFD, ainsi que l'ISRA et l'ANACIM. La sélection de Planet Guarantee par le GIIF pour gérer ce projet ARS traduit l'aboutissement de sa stratégie pour se positionner comme un courtier en microassurance. À partir de ce moment, Planet Guarantee devient le principal partenaire du GIIF pour mettre en œuvre les projets d'assurance indicielle au Sénégal. Ce partenariat permet de financer les activités de Planet Guarantee au Sénégal pendant l'ensemble de la durée du projet ARS (2011-

2016), ce qui constitue une rente de développement importante pour l'organisation à cette époque.

Pour parvenir à ce résultat, l'entreprise a adopté une stratégie opportuniste, tournée vers la captation d'une rente de développement plutôt que sur la volonté de générer des profits commerciaux. Comprenant que les bailleurs de fonds préféraient financer des pays en difficulté, Planet Guarantee débute son action au Burkina Faso et au Mali. Un agent de Planet Guarantee l'explique ainsi : « On a vraiment commencé "ONG, projet de développement, bailleurs de fonds" donc, bizarrement, on a commencé sur le Mali et le Burkina, qui étaient les deux pays les moins développés en termes de marchés d'assurance par rapport à d'autres au Sahel.[160] » Ce choix initial illustre la primauté des objectifs de développement sur des objectifs de rentabilité, témoignant d'une stratégie opportuniste de Planet Guarantee. Le modèle d'affaire de cette entreprise s'appuie principalement sur les projets de développement. Cela soutient l'argument de Sara Aguiton (2019) selon lequel l'assurance indicielle ne se rentabilise pas sans l'intervention des partenaires internationaux. Sa stratégie permet à Planet Guarantee de jouer un rôle central dans le développement de l'assurance indicielle au Sénégal. L'entreprise de microassurance contribue à la structuration technique des indices sur lesquels les produits d'assurance sont basés. Elle communique avec les organisations paysannes pour leur commercialisation et avec les services de l'État pour les aspects réglementaires et relatifs à la réassurance publique des produits. Planet Guarantee mobilise des ressources sociales pour rejoindre le réseau, que l'organisation a construites lors de ses premières expériences ouest-africaines. En effet, Planet Guarantee était déjà active dans le domaine de la microfinance et reconnue de la Banque mondiale pour cette raison. La reconnaissance dont bénéficie sa maison-mère, Planet Finance, et le réseau des collaborations passées de Planet Guarantee, sont des ressources qui ont permis à Planet Guarantee d'apparaître comme un acteur crédible auprès de la Banque mondiale. La réputation de Planet Finance garantissait également, d'une certaine manière, que Planet Guarantee n'agirait pas comme un acteur contestataire, et saurait aligner ses actions sur les objectifs de la Banque. Le recrutement du courtier en assurance Planet Guarantee dans le réseau apporte des compétences techniques et réglementaires sur la microassurance, grâce à son lien étroit avec l'organisation de microfinance renommée, Planet

[160] Entretien avec l'ancien directeur des programmes de Planet Guarantee, mars 2022, en visioconférence.

Finance. Ces observations illustrent une tendance observée dans d'autres contextes, selon laquelle les bailleurs tendent à percevoir le recours à la sous-traitance comme un gage d'efficacité dans les dépenses de développement, selon une logique idéologique (Huysentruyt, 2011). De plus, l'organisation s'appuie sur sa spécialisation dans la microfinance, qu'elle perçoit comme un levier de développement par l'inclusion financière. Cette compétence permet à Planet Guarantee d'accompagner la CNAAS dans le développement de produits assurantiels pour sécuriser les crédits accordés par les banques aux producteurs. Le recrutement de Planet Guarantee participe de la « financiarisation du développement » (Van der Zwan, 2014) et des politiques publiques (Chiapello, 2017) de développement, car il s'agit d'un acteur spécialisé dans l'inclusion financière. On observe ainsi que le secteur privé capte une partie de l'aide internationale (Nay, 2017), en vertu de sa capacité présumée à résoudre des problèmes publics. En ce sens, le recrutement d'un acteur marchand pour gérer l'assurance indicielle traduit ainsi les évolutions du développement international, à savoir la privatisation de l'aide au développement qui s'observe dans de nombreux secteurs au début du XXIe siècle (Bull *et al.*, 2007 ; Davis *et al.*, 2010 ; Buthe *et al.*, 2013 ; Nay, 2017), et s'accompagne d'une montée en puissance des acteurs financiers (Börzel *et al.*, 2010 ; Barnett *et al.*, 2005 ; Nay, 2017).

En conclusion, la multiplication des produits d'assurance indicielle matérialise la création d'un marché de développement. La création de chaque nouveau produit sollicite des acteurs intermédiaires, comme Planet Guarantee, pour œuvrer à sa conception technique (Angeli Aguiton, 2019). La stratégie de Planet Guarantee s'est basée sur son implantation dans la sous-région, l'analyse des marchés émergents, et la création de sa réputation auprès des bailleurs. Ces différentes étapes ont permis à Planet Guarantee de se positionner en tant que gestionnaire de l'assurance indicielle et de capter une rente de développement liée à leur participation à la mise en œuvre de l'assurance indicielle. Nous verrons dans la prochaine partie que Planet Guarantee et d'autres acteurs de la coopération internationale, tel que le centre de Coopération Internationale pour la Recherche Agronomique et le Développement (CIRAD), jouent un rôle de « courtiers en développement ». Ils influencent le sens et les paramètres de l'assurance indicielle dans les projets.

B - Le choix des paramètres de l'assurance indicielle sénégalaise : entre projets concurrents et éloignement des demandes initiales

La création d'un marché du développement, que nous avons décrite plus haut, autour de l'assurance indicielle, incite plusieurs « courtiers internationaux en développement » à jouer un rôle actif dans sa promotion (1). Les conflits entre ces acteurs orientent le paramétrage de l'assurance indicielle sénégalaise et cadrent l'objectif d'adaptation de l'instrument (2). Ces luttes de sens apparaissent aussi comme des marqueurs de transformations profondes du développement international (3). Par ailleurs, on constate que, bien que ciblées par l'instrument, les organisations paysannes ne prennent pas part à ces affrontements experts pour le cadrage de l'assurance indicielle (4).

1) Des « courtiers internationaux en développement », promoteurs de l'assurance indicielle

La notion de courtiers en développement met en lumière le rôle des acteurs (individuels ou organisationnels) dans la mise en œuvre de l'assurance indicielle.

Les recherches en science politique ont mis en avant les reformulations multiples des politiques publiques qui peuvent se produire lors de la mise en œuvre, sous l'influence des acteurs (Darbon, 2003 ; Fomba, 2013). Ces reformulations successives influencent l'institutionnalisation de l'action publique (Darbon *et al.*, 2019). La notion de courtiers désigne des « acteurs sociaux jouant un rôle singulier dans l'acquisition de la rente de développement » (Darbon *et al.*, 2019, p. 14). Ces acteurs font le lien entre les bailleurs et leurs cibles. Ils ont été également qualifiés d'acteurs « nationaux-intermédiaires-importateurs » (Latoures, 2008), « intermédiaires » (Demange, 2010), « hybrides » (Nakanabo Diallo, 2013) ou « passerelles » (Provini, 2016). La notion de courtiers en développement est souvent mobilisée à l'échelle locale (Blundo, 1995 ; Olivier de Sardan *et al.*, 1993), mais elle peut aussi revêtir des dimensions nationale ou internationale (Bierschenk *et al.*[eds.], 2000). Leur capacité d'action sur l'importation des instruments se loge dans leur aptitude à articuler plusieurs univers de sens (Ségalini, 2014). C'est le cas par exemple lorsque Planet Guarantee construit de manière opportuniste une expertise sur la microassurance en agriculture en Afrique de l'Ouest. Cette expertise contextuelle s'ajoute à son savoir-faire financier et lui permet d'assurer ce rôle de courtage.

2) Des visions concurrentes de l'assurance indicielle et de l'adaptation au changement climatique

Les individus que nous qualifions de « courtiers internationaux en développement » partagent un intérêt institutionnel à influer sur la définition de l'assurance indicielle, ses paramètres et les représentations de l'adaptation qu'elle véhicule, dans l'objectif de capter la rente de développement associée à l'assurance indicielle, c'est-à-dire les fonds consacrés aux nombreux projets destinés à développer l'assurance indicielle. En ce sens, ces courtiers de l'assurance indicielle forment des *instrument constituencies,* au sens de Jan-Peter Voß et Arno Simons (Voß *et al.*, 2014 ; Simons *et al.*, 2018). Ce concept a émergé dans le champ de la sociologie des techniques et des sciences et s'est largement focalisé sur la promotion d'instruments lors de la phase de choix et de formulation des instruments. Cependant, les auteurs indiquent que ce concept peut s'appliquer dans le cadre de la mise en œuvre. Le propre de ces réseaux est de promouvoir des instruments pour qu'ils correspondent à des problèmes publics. En cela, cette idée réactualise des réflexions antérieures liées au modèle de la *garbage can* (Cohen *et al.*, 1972), selon lequel les décideurs publics opèrent des choix de manière chaotique et dans un contexte anarchique. Elle fait aussi écho à l'idée de John Kingdon (1984), qui avance que les plaidoyers en faveur d'une solution peuvent précéder la mise à l'agenda d'un problème public. Daniel Béland et ses coauteurs ont aussi repris cette idée (2016). La notion d'*instrument constituencies* attire l'attention sur l'activité professionnelle de promotion d'un instrument par certains acteurs pour que les décideurs politiques le choisissent. En étendant cette attention à la mise en œuvre, on peut penser que le contexte professionnel des acteurs de l'assurance indicielle force la mise en cohérence de croyances favorables à l'assurance indicielle. Pour le montrer, nous allons nous intéresser aux visions concurrentes de l'adaptation et de l'assurance promues par différents courtiers.

Nous allons nous focaliser sur le rôle de courtiers en développement appartenant à deux organisations en particulier : l'entreprise Planet Guarantee et le CIRAD. En effet, Planet Guarantee et le CIRAD participent au cadrage de l'assurance indicielle et de l'adaptation à travers des projets de développement visant à appuyer la CNAAS dans le développement et la commercialisation de produits d'assurance indicielle. Ces deux acteurs sont en désaccord sur la fixation des paramètres techniques de l'indice utilisés pour déterminer les indemnisations dans le cadre des produits d'assurance indicielle. Ce désaccord témoigne de différences dans leurs valeurs et leurs objectifs institutionnels, qui influencent leurs croyances en matière d'adaptation

au changement climatique. À cette période, la CNAAS ne semble pas jouer un rôle déterminant dans cette controverse qui oppose le CIRAD et Planet Guarantee.

Planet Guarantee et le CIRAD ont occupé une variété de rôles dans le réseau, en appui à la CNAAS. En effet, Planet Guarantee a joué un rôle d'expert technique dans le développement des produits, pour accompagner la CNAAS dans le développement d'une gamme de produits d'assurance indicielle. Le CIRAD est intervenu pour mettre au point l'indice utilisé par l'assurance indicielle, à travers la mise au point d'un modèle agronomique visant à estimer les pertes de récolte en fonction de la pluviométrie, tout au long des cycles de culture des plantes. Le CIRAD apporte donc des ressources d'expertise au réseau, essentiellement dans le domaine technique de l'agriculture. Son intervention contribue à légitimer l'action de la Banque en concevant des produits d'assurance approuvés par une institution scientifique spécialisée en agronomie dans les Suds[161].

Planet Guarantee et le CIRAD défendent des visions de l'assurance indicielle et de l'adaptation au changement climatique cohérentes avec leurs intérêts et objectifs. Les agents de ces organisations ont pu appuyer leurs positions dans le cadre de projets sur l'assurance indicielle. Le CIRAD soutient une conception de l'assurance indicielle au service du productivisme agricole. Selon cette conception, l'assurance indicielle doit inciter les producteurs à prendre plus de risques culturaux, grâce à la sécurisation des crédits de campagne. L'assurance empêche ainsi le producteur de se surendetter en cas de mauvaise année sur le plan de la sécheresse. Dans cette perspective, l'agent du CIRAD porte une attention particulière à l'exactitude de l'indice, afin que sa fiabilité, dans le but de créer une forte confiance des producteurs en l'assurance et les inciter à investir dans des intrants agricoles[162]. Planet Guarantee s'inscrit dans une logique de développement par l'inclusion financière. Pour eux, le développement agronomique n'était pas l'objectif principal. Ce qui leur importe est de pouvoir indemniser le plus de populations rurales agricoles possibles selon un critère objectif : la sécheresse. Dans cette perspective, la justesse de l'indice importe moins que la capacité à décaisser des fonds et à indemniser une grande quantité de producteurs ruraux[163]. De même,

[161] Entretien avec l'ancien directeur des programmes de Planet Guarantee, entretien cité.

[162] Entretien avec un agent du CIRAD, entretien cité.

[163] Entretiens cités avec un agent du CIRAD et avec l'ancien directeur des programmes de Planet Guarantee.

l'intégration des producteurs dans une filière et le respect des itinéraires techniques est moins déterminants aux yeux de Planet Guarantee.

Ces différentes visions alimentent à des conflits institutionnels sur les orientations que doit prendre le dispositif. Par exemple, les producteurs considèrent la prime, qui reflète le risque (important) de sécheresse au Sénégal, comme trop chère. Face à problème, le salarié du CIRAD se satisfait d'une diffusion restreinte de l'assurance indicielle, mais intégrée dans des filières de production. À l'inverse, le personnel de Planet Guarantee se satisfait d'une solution basée sur la réduction du risque couvert et de la prime, quitte à faire des concessions sur l'incitation à l'investissement par l'assurance[164]. L'agent du CIRAD s'estime redevable des producteurs, tandis que les agents de Planet Guarantee tiennent compte des exigences des bailleurs. Ces divergences ont donné lieu à des conflits entre ces deux organisations, et à terme, l'employé du CIRAD a été de moins en moins convié à participer aux réunions concernant l'assurance indicielle[165].

Ces deux perspectives portent des cadrages contrastés de l'adaptation. Dans le cas du CIRAD, l'adaptation passe par le développement agricole *via* l'intensification agricole, qui doit permettre la réduction conséquente de la vulnérabilité au changement climatique, en réduisant la pauvreté. Dans le cas de Planet Guarantee, l'adaptation passe par la mise en place de mécanismes de marché fortement subventionnés pour indemniser les victimes de sinistres climatiques. Les cibles de l'adaptation varient aussi en fonction de ces différentes visions. Ces cibles sont les petits producteurs de cultures de rente encadrés par le conseil agricole pour le CIRAD. Planet Guarantee vise plutôt à couvrir l'ensemble des producteurs bénéficiaires de crédits (indépendamment de leur niveau de respect des pratiques culturales recommandées). Ces deux visions de l'assurance indicielle illustrent la dimension cognitive de la formulation des intérêts. L'identité des acteurs est liée à leurs intérêts, au point que servir ses valeurs peut être interprété comme une manière de servir ses intérêts (Hassenteufel, 2021). Pour Alessandro Pizzorno (1990), les acteurs sociaux formulent leurs intérêts à partir de situations d'action collective, et peuvent élaborer des argumentaires *a posteriori* pour justifier la poursuite de leurs intérêts. De fait, le CIRAD a intérêt à valoriser son expertise agronomique dans la définition des problèmes et des solutions, et il en va de même pour Planet Guarantee vis-à-vis de

[164] Entretien avec l'ancien directeur des programmes de Planet Guarantee, entretien cité.

[165] Entretien avec un agent du CIRAD, entretien cité.

l'inclusion financière. De la même façon, chacun veut influencer la définition de l'assurance indicielle pour que les projets soient au service de ses objectifs institutionnels (plutôt le développement agronomique ou l'inclusion financière).

Ces deux acteurs partagent néanmoins certaines croyances, à la fois en l'utilité de l'assurance indicielle (mais pour des objectifs différents) et en son inadéquation avec l'adaptation au changement climatique. Les agents du CIRAD et de Planet Guarantee estiment que l'assurance indicielle tend à encourager des pratiques risquées face à la sécheresse, et que ce mécanisme ne constitue pas de manière évidente un moyen de s'adapter au changement climatique[166]. Un agent de Planet Guarantee explique que cet objectif s'est ajouté dans une phase ultérieure de développement de l'assurance, dans une logique de recyclage instrumental (Lascoumes *et al.*[eds.], 2004). Il ajoute qu'il n'a jamais admis publiquement ses doutes sur la capacité de l'instrument à servir un objectif d'adaptation au changement climatique, par calcul stratégique. Ce partage de croyances communes permet de souligner la relative homogénéité des perceptions expertes concernant l'assurance indicielle. Les luttes expertes s'apparentent ainsi à des conflits de pouvoir entre des intérêts institutionnels différents, plutôt qu'à des points de vue irréconciliables sur l'assurance indicielle et ses effets. Restituer ces perceptions de l'adaptation permet de mettre en avant l'importance des intérêts dans la définition des croyances. En particulier, ces conceptions mettent en lumière le fait que les croyances affichées peuvent diverger des croyances individuelles, si elles entrent en contradiction avec les intérêts des acteurs. En définitive, les représentations de Planet Guarantee ont prévalu, tandis que l'agent du CIRAD est petit à petit sorti du réseau. Au contraire, Planet Guarantee a continué à travailler selon ses orientations sur l'assurance indicielle dans de nouveaux projets. Cette sortie du réseau constitue une stratégie d'*exit* (Bennani-Chraïbi, 2020 ; Hirschman, 1970) de la part de l'acteur du CIRAD, et révèle sa position minoritaire, à travers son incapacité progressivement installée à influer sur le cadrage de l'assurance. Cette attention aux acteurs faibles (Payet *et al.*, 2008) permet ainsi de dévoiler l'état des rapports de force entre ces courtiers en développement au cours de cette période.

On peut donc considérer que les agents impliqués professionnellement dans le réseau de l'assurance indicielle partagent des croyances concernant l'efficacité et la pertinence de

[166] Entretiens cités avec un agent du CIRAD et avec l'ancien directeur des programmes de Planet Guarantee.

l'assurance indicielle. Cependant, ces croyances ont une portée moins générale que dans les communautés de politique publique, puisque les acteurs ne partagent pas les mêmes objectifs, visions du développement, de l'assurance indicielle ou de l'adaptation. Ici, les croyances communes sont décalées au niveau l'instrument. La croyance dans la fonctionnalité de l'instrument apparait comme un préalable pour rejoindre le réseau. Des contraintes professionnelles pèsent sur les membres du réseau. Malgré leur croyance commune dans la pertinence de l'instrument, les acteurs s'affrontent sur le terrain des croyances, ce qui distingue le réseau qu'ils forment d'une communauté épistémique. Par ailleurs, ils partagent certaines autres croyances et ne médiatisent pas leurs désaccords, ce qui les distingue de plusieurs coalitions de causes opposées. L'analyse des différentes conceptions de l'assurance et de l'adaptation en présence explique en partie l'écart entre la formulation d'une assurance agricole et sa mise en œuvre. Elle met en évidence l'importance des courtiers dans le choix des paramètres de l'assurance indicielle (Howlett *et al.*, 2022), et souligne les enjeux des choix des paramètres, qui traduisent des conceptions de l'adaptation alignées sur les intérêts institutionnels des courtiers en développement.

Pour conclure, plusieurs courtiers internationaux en développement portent des visions concurrentes de l'adaptation et de l'assurance indicielle. Comme nous allons le voir, ces luttes de sens sont révélatrices des mutations du développement international.

3) Des luttes de sens révélatrices des mutations du développement international

Ces luttes de sens traduisent des bouleversements profonds du gouvernement du développement international, dans lequel le secteur privé et le marché jouent un rôle croissant.

Le passage de témoin du CIRAD vers Planet Guarantee peut se comprendre comme une manifestation du gouvernement par le marché (Nay, 2017) du développement international, et en l'occurrence de l'adaptation. En effet, pour Olivier Nay, le passage d'une intervention technique maîtrisée par les pays riches vers une politique de soutien au marché reflète une transformation contemporaine de l'aide au développement. Les États « abandonnent les modèles interventionnistes, hiérarchisés et descendants de la coopération internationale postcoloniale » (Nay, 2017, p. 150). De fait, le CIRAD est un établissement à proprement parler postcolonial. Il est issu du regroupement de plusieurs instituts techniques qui visaient à maximiser la production des cultures de l'Empire colonial français. Il fournit encore

aujourd'hui un appui technique aux producteurs et aux administrations du Sud en matière agricole, sanitaire ou environnementale (Faure *et al.*, 2018). Nous l'avons vu, Planet Guarantee, à l'inverse, représente un nouveau type d'acteurs marchand, qui prend de l'importance dans le gouvernement du développement international par le marché. On retrouve ces perceptions dans les discours des acteurs. Un ancien salarié de Planet Guarantee fait référence à cette perception du CIRAD : « le CIRAD, c'est sympathique, mais ce n'est pas très moderne non plus comme structure, et il y a un peu le côté… c'est des Blancs qui expliquent à des Noirs comment ça se passe, et c'est compliqué. »[167] Plus précisément, il fait référence à des visites de terrain où l'agent du CIRAD expliquait à des producteurs pourquoi leurs pratiques culturales avaient pu causer la non-indemnisation, plutôt qu'une erreur dans la conception de l'indice de l'assurance. On retrouve dans cette attitude la posture d'encadrement proche de celle d'un conseiller agricole, qui faisait partie des missions du CIRAD. De son côté, l'employé du CIRAD réprouve la dimension financière de l'activité de Planet Guarantee :

> *Je suis allé à beaucoup de congrès, tout le monde est en très beau, habillé en costume-cravate… C'est des financiers, ils utilisent l'argent des impôts des gens du Nord, pour faire de la soi-disant « aide au développement » qui revient à 95 % dans les poches de ces experts-là.*[168]

Cette critique croisée démontre d'une certaine réflexivité des acteurs sur le passage de témoin entre une institution postcoloniale fondée sur l'appui technique et le gouvernement par le marché du développement constaté par Olivier Nay (2017).

Pour conclure, les luttes de sens au sein du réseau traduisent des mutations du développement international. Dans le prochain développement, nous verrons que les organisations paysannes ne prennent pas part à ces luttes d'expertises.

4) Des luttes d'expertises auxquelles les organisations paysannes ne participent pas

Nous présentons, à présent, l'absence de participation des organisations paysannes dans ces luttes expertes pour la définition de l'assurance indicielle.

---

[167] Entretien avec l'ancien directeur des programmes de Planet Guarantee, entretien cité.

[168] Entretien avec un agent du CIRAD, entretien cité

La négociation entre plusieurs courtiers en développement s'apparente à un combat d'expertise. L'expertise contribue à légitimer l'action de la Banque mondiale au Sénégal. Elle contribue à une technicisation des discussions, qui laisse un ensemble d'enjeux en dehors du cadre du débat public et politique (Bergeron, 2010). Cela a pour conséquence, par exemple, que l'Association Sénégalaise pour la Promotion du Développement à la Base (ASPRODEB) participe aux projets de développement de l'assurance indicielle, en raison d'un cadrage technique des enjeux, plutôt que politique ou stratégique. En effet, l'ASPRODEB constitue l'organisation du CNCR en charge des questions techniques[169]. Plus généralement, l'expertise autour de l'instrument conditionne fortement l'accès au réseau. Le processus d'intégration au réseau apparait comme un processus de sélection de compétences pertinentes pour le réseau. Entre construction opportuniste d'une expertise sur la microassurance pour Planet Guarantee, connaissance du tissu productif rural pour les organisations paysannes, production de données par les agences de l'État et savoir-faire agronomique du CIRAD, l'expertise régule l'intégration dans le réseau. Ces usages pluriels de l'expertise répondent à la recherche de connaissances utiles à la conduite de l'action publique (Robert, 2010) liée à une complexification croissante de l'action publique contemporaine (Jasanoff, 2007). Ils répondent aussi à la nécessité d'élaborer des dispositifs techniques en conformité réglementaire (Radaelli, 1999), comme c'est le cas des produits d'assurance indicielle. Cependant, l'expertise peut remplir d'autres fonctions : dans l'exemple de la Commission européenne, Neil Fligstein et Alec Stone Sweet (2002) indiquent que les experts peuvent être mobilisés pour légitimer les positions de la Commission. L'expertise dans l'assurance indicielle sert deux objectifs (Robert, 2010) : la quête de connaissances pertinentes pour l'action publique, mais également une dimension de « quasi-représentation » (Robert, 2003) de groupes sociaux et de secteurs d'activité. En effet, la sélection d'experts revient à une sélection de personnes, d'institutions, qui représentent des groupes sociaux dont l'avis compte pour la décision. Torbjörn Larsson et Jan Murk (2007) mettent en avant le rôle des experts comme intermédiaires entre la Commission et les administrations nationales. Dans le cas de l'assurance indicielle, Planet Guarantee joue ce rôle d'interface avec l'ensemble des partenaires, et notamment les agences nationales, comme l'ANACIM et l'Institut Sénégalais de Recherche Agronomique (ISRA).

[169] L'ASPRODEB constitue l'organisation en charge de l'exécution des projets et de la participation à leur mise en œuvre au sein du CNCR.

Néanmoins, même si elles représentent les cibles de l'instrument, les organisations paysannes n'influencent pas forcément le cadrage de l'assurance indicielle. Cette dimension de représentation ne semble pas être un facteur d'influence dans le réseau de l'assurance indicielle. Cela peut s'expliquer par une primauté des connaissances sur la représentation dans les dynamiques expertes de l'assurance indicielle. Contrairement à Planet Guarantee ou la CNAAS, les organisations paysannes ne se spécialisent pas sur l'assurance indicielle, et l'assurance indicielle ne représente qu'une thématique parmi d'autres pour elles. Une spécialisation moindre sur l'assurance indicielle en résulte. Les organisations paysannes participent à de nombreux projets sur des sujets aussi variés que l'adaptation de l'agriculture au changement climatique, la gestion durable des terres, la reforestation ou l'entrepreneuriat féminin et des jeunes[170]. Dans ces conditions, leur expertise est moins développée sur l'assurance indicielle que celle des acteurs centraux, comme Planet Guarantee, le CIRAD, le GIIF et la CNAAS. De plus, les projets sollicitent moins les organisations paysannes pour construire leur savoir-faire sur l'assurance indicielle. L'inclusion des organisations paysannes dans les projets semble résulter d'une forme routinisée d'action publique consistant à intégrer les acteurs nationaux du développement (comme les organisations paysannes et les agences sénégalaises). Il ne résulte pas d'une stratégie *ad hoc* des organisations paysannes pour intégrer le réseau, armée d'une expertise spécifique pour influencer les négociations autour de la mise en œuvre de l'instrument, comme nous avons pu l'observer dans l'action de l'AGPB pour influencer la réforme de l'assurance récolte française.

Pour conclure, cette analyse souligne que différentes conceptions de l'adaptation sont construites à travers les projets. Ces perceptions contribuent à définir les paramètres de l'assurance indicielle au sein des projets de développement, et reflètent des transformations plus profondes du gouvernement de l'aide. Les organisations paysannes contribuent à l'essor de l'assurance indicielle, mais sont cantonnées à un rôle de courtage en développement plus local, sans participer à ces luttes de cadrage. Dans la prochaine partie, nous verrons que la progression quantitative de l'assurance indicielle à partir de 2013 s'appuie sur les organisations paysannes et alimente l'institutionnalisation de la CNAAS. En cela, la trajectoire de l'assurance indicielle est intimement liée à celle de l'État sénégalais, comprise comme les interactions entre acteurs étatiques et non étatiques qui structurent l'action publique.

[170] Entretien avec un responsable technique de l'ASPRODEB, octobre 2020, siège du CNCR à Dakar.

C - L'institutionnalisation de la CNAAS et l'essor quantitatif de l'assurance indicielle à travers sa diffusion par les organisations paysannes techniques

L'institutionnalisation progressive de la CNAAS s'est affirmée à partir de 2015. Elle a accompagné un essor de l'assurance indicielle (1), qui s'est appuyé sur les organisations paysannes pour commercialiser l'assurance indicielle (2).

1) Une institutionnalisation de la CNAAS qui s'appuie sur l'essor de l'assurance indicielle

À ses débuts en 2009, la CNAAS était composée d'une petite équipe de moins de dix salariés. Aujourd'hui, la CNAAS comprend une trentaine d'employés. Son effectif se renforce à partir de 2015[171], et la CNAAS s'impose progressivement en tant que coordinatrice des projets d'assurance indicielle. Elle crée le Comité pour le Développement et la Promotion de l'Assurance Indicielle (CDPAI), un comité de coordination des propositions des bailleurs. Ces derniers consultent alors la CNAAS avant de lancer un nouveau produit, plutôt que de prendre des initiatives de manière autonome. Le CDPAI a permis à la CNAAS de construire une stratégie et d'imprimer une direction dans la négociation avec les bailleurs, les services de la météorologie et les canaux de distribution. Cette centralité de la CNAAS dans le réseau a marqué une étape dans l'institutionnalisation et l'autonomisation de la CNAAS. Elle s'appuie sur le soutien continu de l'État sénégalais, à travers la subvention des primes d'assurance à hauteur de 50 %, afin d'étendre le plus possible la subvention de cet instrument.

Ce soutien et l'institutionnalisation de la CNAAS sont significatifs pour l'analyse de l'action publique dans le secteur agricole sénégalais. Ce volontarisme confirme l'idée que l'émergence d'acteurs privés n'exprime pas un retrait de l'État, mais plutôt une évolution de ses modes de gouvernement, comme l'affirme Olivier Nay (2017). Cette tendance rend possible une inflexion dans la trajectoire de l'État. Cette dernière peut se définir comme « des alliances et des négociations d'acteurs étatiques et non étatiques qui configurent l'action publique sur le temps long » (Darbon *et al.*, 2019, p. 19), dans la mesure où la CNAAS devient en mesure de peser davantage dans les discussions. De plus, cette institutionnalisation pose les bases des

[171] Entretien avec l'ancien directeur du projet ARS, ancien salarié de Planet Guarantee, et actuel salarié du PAM, entretien cité.

capacités d'appropriation (Allal, 2010 ; Darbon *et al.*, 2018) de la CNAAS qui s'expriment pleinement dans la période suivante à travers le passage à l'assurance obligatoire.

À cette institutionnalisation correspond un essor considérable de l'assurance indicielle. Si, en 2012, seuls 232 producteurs avaient souscrit à une assurance indicielle, ils étaient 165 000 en 2018 (voir Tableau 5). Cet essor tient à la participation de groupements paysans qui commercialisent les produits d'assurance indicielle auprès de leurs adhérents. Ce mode d'expansion de l'assurance indicielle a consisté à l'intégrer aux contrats de crédit souscrit par l'organisation paysanne. Le regroupement des clients à travers la contractualisation directement au niveau des organisations de producteurs explique le succès de l'assurance indicielle au Sénégal dans cette deuxième période. Il automatise une part importante des souscriptions à l'assurance indicielle. En 2015, un partenariat entre plusieurs organisations paysannes et agences financières sénégalaises et internationales[172] a permis l'adhésion de 40 000 producteurs[173]. Sara Aguiton (2019) détaille les modalités de mise en place de cette stratégie dans le cas du Bassin arachidier. Dans cette zone, les principales organisations de producteurs présentes sont le Réseau National des Coopératives de Producteurs de Semences (RNCPS), le Cadre de Concertation des Producteurs d'arachides (CCPA), la Fédération des Producteurs de Maïs du Saloum (FEPROMAS), ainsi que l'Association des Producteurs de Kaolack (ADAK). Leur rôle consiste à vendre des polices d'assurance à leurs membres, mais également à traiter les contrats, expliquer aux producteurs les implications de leur souscription et les tenir informés de leurs indemnisations (Angeli Aguiton, 2019). Ces organisations de producteurs remplissent donc un rôle de distribution de l'assurance indicielle, permettant à Planet Guarantee et à la CNAAS d'accéder aux producteurs.

Ainsi, la CNAAS s'institutionnalise, à la faveur d'un essor de l'assurance indicielle qui s'appuie sur l'enrôlement par les organisations paysannes de leurs membres. Comme nous allons le voir, ces organisations paysannes jouent, à cette période, un rôle clé de courtage en développement, à l'échelle locale.

[172] La Banque Ouest-Africaine de Développement, la CNAAS, la Compagnie Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS) – qui est ensuite devenue La Banque Agricole – , la Fédération Nationale des Producteurs de Coton (FNPC), et la Société de Développement des Fibres Textiles (SODEFITEX).

[173] USAID, & IPAR. (2019). Rapport cité.

2) Une participation des organisations paysannes dans la mise en œuvre de l'assurance indicielle

Les organisations de producteurs sont conviées à intégrer le réseau, sur la base de leur connaissance du monde paysan et de leur participation active à la promotion de l'assurance indicielle. Leur promotion de l'assurance indicielle s'inscrit dans la logique de l'entretien de chaines de courtage, comme nous le montrons à présent. Les organisations de producteurs rejoignent le réseau dès les premiers projets d'assurance indicielle, pour tester les produits, les vendre et les distribuer à leurs membres. Plusieurs modalités d'enrôlement des agriculteurs existent à cette époque. Certaines organisations paysannes ont accepté d'engager leurs membres systématiquement. Dans ce cas, la banque déduit automatiquement la prime d'assurance de leur crédit. D'autres organisations conditionnent le crédit à la souscription à l'assurance indicielle. Enfin, d'autres organisations paysannes laissent le choix à leurs membres de souscrire à un crédit, à l'assurance indicielle ou aux deux. Cette hétérogénéité dans les modes de souscription traduit les différentes stratégies possibles pour les organisations paysannes, privilégiant la préservation de l'autonomie de leurs membres ou, au contraire, leur enrôlement systématique pour satisfaire les demandes des bailleurs. En tant qu'acteurs collectifs, les organisations paysannes agissent, de 2012 à 2019, comme le principal courtier local en développement de l'assurance indicielle. Elles aident la CNAAS, Planet Guarantee et la Banque mondiale à faire adhérer les agriculteurs à l'assurance indicielle. Les cadres de ces organisations investissent du temps et des fonds de leurs adhérents en faveur du développement de l'assurance indicielle.

Pour les organisations paysannes, l'intérêt de participer aux projets d'assurance indicielle réside dans le maintien dans une chaine de courtage qui la relie aux bailleurs. La littérature socioanthropologique consacrée au développement souligne l'importance des « chaines de courtage » (Bierschenk *et al.*[eds.], 2000, p. 21). Ces dernières regroupent un ensemble d'acteurs intermédiaires entre le bailleur et les populations cibles. Cette littérature s'est beaucoup focalisée sur la figure individuelle du « courtier en développement » (Blundo, 1995). Elle a exploré son parcours sociologique et les ressources qu'il retire de son activité (Bierschenk *et al.*[eds.], 2000 ; Blundo, 1995 ; Olivier de Sardan *et al.*, 1993 ; Le Meur, 2000). Les auteurs de cette littérature soulignent que les courtiers en développement s'intègrent dans des chaines de courtage. La notion de chaine de courtage resitue le courtier dans une chaine composée d'une pluralité d'intermédiaires. Certains auteurs soulignent l'émergence, au début des années 2000, de représentants de groupements paysans parmi les courtiers ruraux en développement au

Sénégal (Blundo, 1995). Leurs travaux mettent en évidence l'importance pour les bailleurs d'accéder aux populations cibles. Olivier de Sardan et Thomas Bierschenk (1993) expliquent que le courtier trouve son utilité dans sa capacité à parler le langage des bailleurs et celui des paysans ruraux. L'entretien de ces chaines de courtage permet à l'organisation et à ses dirigeants d'accéder à des ressources symboliques (c'est-à-dire une reconnaissance auprès du bailleur qui peut être mise en avant auprès des membres), culturelles (à travers des formations pour les dirigeants) et quelques fois économiques (à travers des indemnités journalières accordées pour participer à des réunions du projet, par exemple). Dans le projet Naatal Mbay, la souscription de la coopérative ou de l'organisation paysanne à l'assurance indicielle n'est qu'une mesure parmi d'autres du projet de développement. La participation au projet permet d'espérer des retombées financières pour l'organisation paysanne ou pour ses dirigeants, grâce au budget de 12 milliards de francs CFA (18 millions d'euros). Le projet offre l'accès à des ressources matérielles non financières, comme l'équipement en pluviomètres automatiques. L'obtention d'un pluviomètre peut créer un sentier de dépendance qui conduirait à privilégier la zone pour d'autres projets, car elle serait déjà dotée de ces outils de mesure. Prendre part aux projets est également un vecteur de distinction, qui permet d'acquérir des ressources symboliques. Elle atteste en effet auprès des membres de la coopérative de sa centralité dans la chaine de courtage et de la capacité de ses dirigeants à jouer un rôle de courtiers en développement.

En conclusion, dans cette partie, nous avons analysé les dynamiques d'institutionnalisation internationales et nationales de l'assurance indicielle au cours de la deuxième période de notre étude de cas (2008-2017). Nous avons montré que, dès ses débuts, la CNAAS et les projets de développement de la Banque mondiale, puis de nombreux autres bailleurs internationaux prennent en charge le développement de l'assurance indicielle. Les analyses de ce chapitre ont ensuite souligné le rôle central de courtiers nationaux dans le choix des paramètres et le cadrage de l'assurance indicielle. Nous avons particulièrement insisté sur l'intrication entre ces cadrages portés par les acteurs et leurs intérêts, qui s'observent à travers leurs compétences et objectifs institutionnels. Le rôle central de Planet Guarantee dans la mise en œuvre de l'assurance indicielle reflète l'importance des acteurs marchands dans le développement international contemporain. Le chapitre s'est intéressé, dans un troisième temps, au rôle des acteurs nationaux dans cette phase de mise en œuvre. L'institutionnalisation de la CNAAS s'appuie sur l'essor de l'assurance indicielle. Cette institutionnalisation se nourrit

du soutien renouvelé de l'État sénégalais. En cela, elle accrédite l'idée que l'émergence d'acteurs privés ne signifie pas un retrait de l'État, mais plutôt une évolution de ses modes de gouvernement. L'essor de l'assurance indicielle s'appuie également sur la participation des organisations paysannes, qui jouent un rôle de courtier local en développement, central dans la mise en œuvre de l'assurance indicielle. Dans la période suivante (2017-2023), nous verrons que la CNAAS continue d'affirmer son contrôle sur l'assurance indicielle, tandis que les organisations paysannes sont progressivement marginalisées dans le réseau.

III - La marginalisation des organisations paysannes à travers l'assurance obligatoire (2017-2023)

La dernière période de mise en œuvre de l'assurance indicielle s'est caractérisée par une marginalisation des organisations paysannes dans le bassin arachidier (2017-2020) (A). Elle aboutit au passage à l'assurance obligatoire, qui a entraîné un durcissement des moyens d'action des organisations paysannes jusqu'au boycott (2021) (B).

A - Des conflits émergents entre la CNAAS et les organisations paysannes du bassin arachidier (2017-2020)

Une première rupture s'opère entre la CNAAS et les organisations de producteurs du bassin arachidier entre 2017 et 2020.

Après 2017, les organisations de producteurs perçoivent un affaiblissement de la présence locale de la CNAAS. Elles lui reprochent de ne pas leur donner suffisamment d'informations sur les indemnisations[174]. En particulier, la distribution de pluviomètres manuels aux producteurs, pour qu'ils puissent eux-mêmes comparer leurs relevés à ceux de la CNAAS, avait aidé à instaurer une confiance des producteurs vis-à-vis des indemnisations. Le passage à l'assurance satellitaire pour certains produits, et un espacement des communications de la CNAAS sur les relevés pluviométriques privent les organisations de producteurs d'un mode de contrôle sur les indemnisations. D'autres problèmes d'indemnisation amènent certaines organisations du Bassin arachidier à mettre un terme à leur participation au dispositif. La Fédération des Producteurs de Maïs du Saloum (FEPROMAS) reproche deux incidents à la

[174] Entretien avec le Président du RNCPS, entretien cité.

CNAAS[175]. Le premier incident intervient la première année durant laquelle la FEPROMAS a assuré ses adhérents, en 2015. Cette année-là, la CNAAS indemnise la FEPROMAS, mais dans une moindre mesure que ce qui était prévu (6 millions de FCFA au lieu de 45), et l'en informe la veille de la cérémonie pendant laquelle un chèque devait être remis par la CNAAS à la FEPROMAS. L'année d'après, la CNAAS convainc la FEPROMAS de continuer à s'assurer, mais la compagnie n'indemnise pas la FEPROMAS, alors qu'elle indemnise d'autres organisations du bassin arachidier. Le directeur de la CNAAS, Moustapha Fall, s'entretient avec la Présidente de la FEPROMAS pour lui demander de continuer à s'assurer l'année suivante, ce qu'elle refuse. Le président d'une coopérative productrice de semences du bassin arachidier, le RNCPS, relate, lui aussi, un manque d'information et de transparence sur les indemnisations.

Le fait pour l'organisation de producteurs de verser les cotisations de ses membres s'insère dans une économie morale, au sens d'Edward Palmer Thompson (1966). Les dirigeants de l'organisation paysanne sont responsables de leur utilisation des cotisations et doivent en rendre compte. En effet, ces deux incidents menacent l'économie morale de la relation entre l'organisation de producteurs et ses membres. La rupture de ces deux organisations paysannes du bassin arachidier avec la CNAAS peut être interprétée comme une tentative pour elles de préserver l'économie morale de cette relation. L'économie morale chez Edward Palmer Thompson fait référence à l'ensemble des attentes tacites des dirigés envers leurs dirigeants, qui sont tournées vers la subsistance, mais qui ne s'y réduisent pas (*Ibid.* ; Siméant, 2010). Ici, ces conflits mettent en question ce que John Lonsdale appelle l'« *accountability* » ou la responsabilité des représentants envers les représentés (Lonsdale, 1986, p. 131). La rupture avec la CNAAS intervient comme une nécessité pour rétablir l'économie morale entre les dirigeants et les dirigés des organisations paysannes. Les deux cadres d'organisation mettent en avant cette dimension : la Présidente de la FEPROMAS fait remarquer la dimension sociale de la cérémonie d'indemnisation, et le Président du Réseau National des Coopératives de Producteurs de Semences (RNCPS) souligne que le manque d'information met en jeu sa responsabilité envers les membres de sa coopérative. La Présidente de la FEPROMAS sait qu'annoncer une indemnisation de 45 millions de francs, puis ne redistribuer que 6 millions

[175] Notes de terrain, juin 2022, échange avec la Présidente de la FEPROMAS, dans les bureaux de l'organisation à Kaolack.

risque de faire peser un soupçon de détournement sur elle. Le Président du RNCPS sait qu'il doit des informations sur les indemnisations à ses membres, sans quoi il se verra reprocher d'avoir mal utilisé les ressources de la coopérative (à travers les crédits de campagne). Ce conflit institutionnel a donc pour enjeu le rétablissement de l'économie morale qui lie les dirigeants des organisations paysannes à leurs membres, et leur légitimité.

Ainsi, une première rupture s'opère à bas bruit entre les organisations paysannes et la CNAAS. Cette rupture se base sur un manque d'information des organisations paysannes sur les indemnisations. Le passage à l'assurance obligatoire, décidée en 2019 par un accord entre La Banque Agricole sénégalaise (LBA) et la Caisse Nationale d'Assurance Agricole Sénégalaise (CNAAS), aggrave cette première rupture.

B - Le passage à l'assurance obligatoire et un durcissement des moyens d'action des organisations paysannes, jusqu'au boycott (2021-2022)

À partir de 2019, un changement intervient dans la chaine de courtage de l'assurance indicielle. Alors que la diffusion passait principalement par les organisations paysannes, la CNAAS signe un accord avec la LBA. Cet accord rend l'assurance indicielle obligatoire pour toute souscription à un crédit de campagne auprès de la l'organisation. Il est décidé en 2019 et mis en œuvre en 2021. Il résulte de cette entente que les organisations paysannes sont forcées de contracter l'assurance indicielle, si elles veulent pouvoir continuer à accéder aux crédits de campagne. Un deuxième mode de diffusion de l'assurance indicielle à travers le crédit concurrence alors le précédent, à travers les organisations paysannes. Nous verrons tout d'abord que cette décision n'a pas été soumise à une concertation ou à un débat public, car elle a été prise dans le cadre du conseil d'administration de la CNAAS (1). Nous verrons ensuite que cette décision provoque un renversement de la logique de *closed shop*, qui liait les producteurs aux organisations paysannes, et qui les lie maintenant à la CNAAS (2), et analyserons la réaction des organisations paysannes, qui s'est manifestée par un changement de leurs modes d'action (3). Ces constats permettent d'appuyer l'idée que le réseau de la mise en œuvre de l'assurance indicielle constitue un réseau fermé, malgré les évolutions des membres qui le composent (4).

1) Un accord entre deux entreprises publiques, qui pose la question de la redevabilité de la CNAAS vis-à-vis des organisations paysannes

L'accord entre la LBA et la CNAAS constitue un accord privé entre deux entreprises publiques, voté dans le cadre du conseil d'administration de la CNAAS. Il n'a pas été débattu officiellement, comme dans le cas de la réforme de l'assurance récolte française. À ce titre, il pose la question de la redevabilité de la CNAAS vis-à-vis des organisations paysannes, comme nous l'expliquons à présent.

L'accord introduit un nouveau mode d'expansion de l'assurance indicielle, à travers les crédits de campagne. Il court-circuite les organisations paysannes, qui souscrivaient les polices d'assurance indicielle pour leurs membres en même temps que les crédits de campagne. Dans son étude sur l'assurance indicielle au Sénégal, Sara Aguiton (2019, p. 293) cite un employé de la CNAAS, qui explique que l'organisation a décidé de changer de stratégie, et de cibler des institutions de microfinance. Cet employé explique que la précédente stratégie impliquait l'identification de clients à travers les projets de développement, mais qu'elle s'est révélée décevante, car les projets avaient surestimé le nombre d'assurés potentiels. Le changement de méthode vise à pallier le manque de demande vis-à-vis de l'assurance indicielle. Les représentants de la FONGS et du CNCR affirment avoir eu connaissance de cet accord[176], qui s'est discuté dans le cadre du Conseil d'administration de la CNAAS. a constitué un espace de discussion de cet accord. Toutefois, en tant qu'actionnaires minoritaires de la CNAAS, ils n'ont pas été en mesure d'empêcher cette décision, malgré leur opposition[177].

La manière dont cette question s'est arbitrée révèle le caractère privatisé de la gestion de l'assurance indicielle. En effet, bien que cet accord affecte un instrument de politique publique, elles ne sont pas soumises à un débat public, mais prises dans le cadre d'un organe de gestion privée, le conseil d'administration. À ce titre, la comparaison avec l'organisation de la grande concertation du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique en France permet de dénaturaliser ce caractère privatiser et de le mettre en évidence. Ce processus décisionnel se caractérise par une absence de contrôle démocratique (Porter *et al.*[eds.], 2010). Même si le CDPAI existe et pourrait faire office d'organe de délibération autour du futur de

[176] Entretiens avec la coordinatrice des programmes de la FONGS et avec l'expert de l'assurance indicielle de la FONGS, 22 juin 2022, Thiès, locaux de la FONGS.

[177] *Ibid.*

l'assurance indicielle, son activité ne fait pas l'objet de comptes-rendus accessibles, et les organisations paysannes interrogées ne le considèrent pas comme un espace de prise de décisions. Ce processus décisionnel illustre l'idée d'Oliver Nay (2017), qui estime que le gouvernement « par le marché » de l'aide internationale et la multiplication des partenariats public-privé entrainent une dilution de responsabilité et une capacité de production semi-normative des entreprises publiques, telles que la CNAAS et la LBA. Cette logique relève d'une délégation de son autorité par l'État, car elle consiste à « octroyer à des acteurs du marché la responsabilité de définir des règles et de les mettre en œuvre » (Nay, 2017). Cette délégation peut intervenir lorsque l'État ne dispose pas des compétences internes ou de ressources financières suffisantes pour gérer un domaine particulier. Ce constat interroge la redevabilité de la CNAAS auprès des organisations paysannes. Comme l'observent Dominique Darbon et ses coauteurs (2019), une partie de l'action publique s'opère en marge du système légal, en coopération avec les pouvoirs publics (ici, avec la division assurantielle du ministère des Finances), et sans suivre des modalités officielles et publicisées de prise de décision.

La marginalisation des organisations paysannes alimente le constat d'une sectorisation ouverte, mais limitée dans les pays sous régime d'aide et en contexte africain (Darbon & Provini, 2018). Même si de nombreux acteurs contribuent à l'action publique sectorielle (Kpessa, 2011), dans les faits, peu d'acteurs apparaissent véritablement capables d'influencer l'action publique (Darbon & Provini, 2018). Différentes explications ont été avancées pour comprendre ce constat, comme la nature patrimoniale de l'État, la fragilité des organisations sociales de la société civile, le blocage institutionnel ou le faible renouvellement des élites (Médard, 1991 ; Daloz, 1999 ; Bach *et al.*, 2011). David Ambrosetti (2009) observe qu'un petit nombre de hauts fonctionnaires, d'experts nationaux et internationaux et certains acteurs professionnels négocient entre eux l'action publique, en fonction des rapports de force qui les unissent. Dominique Darbon et ses coauteurs (2018) parlent de structures sectorielles oligopolistiques, renforcés par la création d'agences indépendantes (ou de partenariats publics-privés), qui fournissent un moyen de contourner les schémas décisionnels classiques.

Ainsi, pour conclure, on constate que les organisations de producteurs interviennent dans le dispositif en tant que distributrices de l'assurance. Cependant, leur voix ne porte pas lorsqu'elles s'opposent à l'assurance obligatoire, ce qui pose des questions concernant la redevabilité de la CNAAS à leur égard. On peut dresser ici un parallèle avec les syndicats minoritaires et associations environnementales en France, comme la Confédération Paysanne

et les ONG environnementales. Ces derniers se sont opposés au dispositif sur le fond, mais leur parole n'a pas été entendue, par rapport à des considérations expertes sur l'amélioration de l'outil existant. Nous verrons à présent que cet accord renverse la logique des « *closed shops* ».

2) Un renversement de la logique de *closed shop,* à travers l'assurance obligatoire

En renversant la logique du « *closed shop* »[178], l'accord contourne et marginalise les organisations paysannes au sein du réseau, comme nous allons l'analyser.

Dans son ouvrage *collective action,* Mancur Olson (1989) met en évidence les stratégies de *closed shop* des syndicats. Ces stratégies visent à dépasser le paradoxe de l'action collective, en rendant obligatoire le fait de se syndiquer pour pouvoir être embauché. Le paradoxe de l'action collective désigne l'idée que chaque membre d'une profession a intérêt à ce que ses conditions d'exercice s'améliorent grâce à des actions collectives, comme du lobbying, des grèves ou des manifestations. Cependant, chacun individuellement a intérêt à éviter de dédier individuellement les ressources nécessaires à ces actions. Pour dépasser ce paradoxe, les organisations peuvent mettre en place des stratégies, comme la stratégie de *closed shop*. Dans le cas de l'assurance indicielle, les organisations paysannes qui souscrivaient automatiquement à une assurance pour leurs membres appliquaient une stratégie de *closed shop.* Les producteurs devaient s'assurer s'ils voulaient bénéficier des avantages de l'organisation paysanne et des projets qu'elle parvenait à capter. Cette stratégie rappelle le cas des paysans bretons de la Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitations Agricoles (FDSEA) étudiés par Fanch Elegoët (1984), dans un contexte d'effondrement des prix agricoles. Les agriculteurs de la FDSEA du Finistère avaient orchestré l'arrêt des ventes de cultures vers l'extérieur. Chaque

[178] La relation de *closed shop* et les incitations sélectives désignent une situation dans laquelle il est obligatoire ou très incitatif pour les producteurs d'adhérer à un syndicat pour exercer leur profession (Olson, 1989 ; Marsh, 1976). Certains exemples classiques sont les professions dans lesquelles il faut se syndiquer pour obtenir une carte professionnelle. Dans le cas de l'assurance indicielle, le fait d'accéder au crédit par le biais des organisations paysannes constituait un *closed shop* pour certaines organisations paysannes. L'assurance indicielle permettait de sécuriser le crédit contracté par les organisations paysannes pour le compte de leurs membres. Avec l'accord entre la LBA et la CNAAS, un autre *closed shop* s'instaure, car les producteurs dépendent désormais de leur souscription à l'assurance indicielle auprès de la CNAAS pour accéder au crédits de la LBA. Les producteurs passent d'une relation de *closed shop* vis-à-vis de leurs organisations paysannes à une relation de *closed-shop* les liant, cette fois-ci, à la CNAAS. Il s'agit d'un renversement de la logique de *closed-shop*, car contrairement au syndicalisme agricole français, le *closed-shop* intervient dans une logique exogène. Il ne résulte pas de l'auto-organisation des producteurs, mais de l'accord entre la CNAAS et de la LBA.

agriculteur avait signé devant son voisin un engagement de ne pas commercialiser ses céréales, même si l'effet de l'action collective portait ses fruits et que les prix commençaient à remonter. La FDSEA intimidait les agriculteurs qui ne respectaient pas leurs promesses et ces derniers pouvaient être exclus des mutuelles professionnelles et des réseaux d'entraide. Dans le cas des coopératives sénégalaises, chaque producteur doit s'acquitter d'une somme pour pouvoir bénéficier des autres services de la coopérative. La correspondance du cas des organisations paysannes avec les *closed shop* de Mancur Olson doit néanmoins être nuancée, car il est possible d'exercer la profession de paysan dans le bassin arachidier sans adhérer à une organisation paysanne. Toutefois, cela implique de se priver des avantages liés au rattachement à l'organisation paysanne.

Avec l'accord entre la LBA et la CNAAS, un deuxième *closed shop* se substitue au premier, car les producteurs dépendent désormais de leur souscription à l'assurance indicielle de la CNAAS pour accéder aux crédits de la LBA. Il ne résulte pas de l'auto-organisation des producteurs, mais d'une décision de la CNAAS et de la LBA. Avec l'accord entre la LBA et la CNAAS, qui conditionne l'accès au crédit à la souscription à une assurance indicielle, la relation de *closed shop* passe de la relation producteur-organisation paysanne à la relation producteur-Banque agricole. En effet, pour obtenir un crédit, il devient obligatoire de souscrire à une assurance indicielle. Cet accord représente donc une forme de « *closed shop* inversé », dans la mesure où il rend obligatoire l'utilisation de l'assurance indicielle pour accéder au crédit, et qu'il est imposé de l'extérieur aux producteurs. De plus, cet accord opère un renversement dans la logique de la financiarisation par l'assurance indicielle. Alors que l'assurance indicielle visait jusqu'alors à sécuriser les investissements des agriculteurs dans leur exploitation, le passage à l'assurance obligatoire reflète une volonté de prioriser la sécurisation de la banque dans son activité de fourniture de crédits de campagne. Cet accord conduit ainsi à renverser la logique de l'assurance en faveur des établissements bancaires, puisqu'il vise à protéger les investissements grâce à de nouveaux circuits financiers, selon une logique de financiarisation des politiques publiques (Chiapello, 2017).

Nous allons voir à présent que cet accord provoque une rupture entre la CNAAS et certaines organisations du bassin arachidier.

3) Un durcissement des moyens d'action des organisations paysannes, jusqu'au boycott (2019-2022)

Dans le bassin arachidier, notre zone d'étude locale, cette nouvelle stratégie a conduit à une marginalisation de la situation des organisations de producteurs, qui répondent par un durcissement de leurs moyens d'action.

En effet, la rupture entre les organisations de producteurs et la CNAAS s'aggrave à la suite de l'accord sur l'assurance obligatoire. Les organisations paysannes perçoivent cet accord comme un moyen de contourner leurs réticences croissantes à s'assurer, ainsi que de les priver de leur rôle d'intermédiation. Le RNCPS et la FEPROMAS expriment leur opposition à cet accord. Le RNCPS accepte mal l'accord entre la LBA et la CNAAS, car, selon lui, il ne respecte pas le libre choix de leurs membres de s'assurer ou non. Pour la FEPROMAS, le conflit est suffisamment important pour mettre en place un boycott de l'assurance indicielle. En effet, la Présidente explique qu'elle s'est organisée avec ses fournisseurs d'engrais et de semences pour se passer de crédit de campagne en 2022[179]. Ce choix constitue une marque de protestation forte dans un contexte où les organisations de producteurs évitent généralement de briser des relations partenariales avec des entreprises publiques, en raison de leur insertion dans des chaines de courtage du développement. La Présidente de la FEPROMAS indique par exemple que sa décision de renouveler sa participation (malgré la précédente erreur d'indemnisation) relevait de cette volonté de préserver la relation avec la CNAAS, en tant que représente de l'État. Le boycott peut s'interpréter comme une forme d'*exit* (Bennani-Chraïbi, 2020; Hirschman, 1970), en opposition à la décision de la CNAAS et ses effets (Catusse & Vairel, 2010).

4) Un réseau de l'assurance indicielle relativement fermé, malgré une évolution notable des acteurs le composant

Les analyses de ce chapitre ont permis de mettre en avant le caractère relativement fermé de l'assurance indicielle, malgré son apparente fluidité. Si les acteurs jouant un rôle déterminant dans le réseau ont tendance à évoluer, contrairement au cas de l'assurance récolte française, un petit nombre d'acteurs semble en mesure d'influencer la décision publique de manière effective : les bailleurs de fonds, les acteurs du développement qui mettent en œuvre les projets,

[179] Entretien avec la Présidente de la Fepromas, juin 2022, locaux de l'organisation, Kaolack.

l'État, et ses entreprises financières (la CNAAS et la LBA). Dans une première période, l'émergence du CNCR et le succès de ses mobilisations se sont traduits par sa capacité à négocier les politiques agricoles. Toutefois, ses succès politiques sont relativisés par la promotion de l'assurance indicielle par d'autres acteurs nationaux et internationaux. D'une part, la volonté de la Banque mondiale de diffuser l'assurance indicielle et sa capacité à financer massivement son développement sont apparues déterminantes dans l'essor de l'assurance agricole sous une forme indicielle. La capacité de définir le sens et les paramètres de l'assurance indicielle semble en quelque sorte déléguée aux acteurs chargés de rendre l'assurance indicielle opérationnelle dans les projets, comme le CIRAD ou Planet Guarantee. Chacun de ces acteurs a pu, grâce à cela, influencer le cadrage de l'assurance indicielle dans le contexte des projets de développement. D'autre part, le processus d'institutionnalisation de la CNAAS autour de l'assurance indicielle lui a permis de s'affirmer dans le gouvernement de l'instrument. En pérennisant son existence et en se centralisant dans le réseau de l'assurance indicielle, la CNAAS a pu acquérir un rôle prédominant et imposer un accord signé avec la LBA aux organisations paysannes, obligeant les producteurs à recourir à l'assurance indicielle pour accéder à un crédit. Le passage à l'assurance obligatoire démontre à la fois la force de l'État et de ses entreprises publiques financières (CNAAS et LBA) et la faiblesse des organisations paysannes, comme nous le discuterons dans le Chapitre 9. Ces constats rejoignent ceux de Dominique Darbon et d'Olivier Provini (2018), qui estiment que, si une pluralité d'acteurs sont invités à participer aux processus politiques, seule une minorité d'entre eux influencent réellement l'action publique dans les secteurs économiques. Ils témoignent du caractère relativement fermé de l'accès à la décision dans le cadre du réseau des acteurs qui mettent en œuvre l'assurance indicielle, à travers des modes de gouvernement de l'assurance climatique relevant du secteur privé (accord entre deux entreprises sur l'assurance obligatoire). À ce titre, ce chapitre et celui consacré à l'assurance récolte française posent les bases d'une comparaison sur la fermeture des réseaux des instruments d'assurance climatique en France et au Sénégal, et ce qu'elle dit de l'organisation des secteurs agricoles dans ces deux pays.

En conclusion de cette partie, une marginalisation des organisations paysannes dans le réseau de l'assurance indicielle a marqué cette troisième période. Elle s'est traduite par une moindre information concernant les indemnisations, puis par le passage à l'assurance indicielle obligatoire pour accéder aux crédits de campagne. Elle appuie l'idée d'un gouvernement par le marché de l'assurance indicielle, et montre que la CNAAS n'est pas redevable de ses prises de

décisions, dans les faits, vis-à-vis des organisations paysannes. Elle confirme en cela une forme de dévoiement de l'assurance indicielle vis-à-vis de ses objectifs initiaux. Avec cet accord, les organisations paysannes ont perdu leur pouvoir de négociation avec la CNAAS, qui peut s'appuyer sur l'activité de fourniture de crédit la LBA pour atteindre ses clients. Dans ce contexte, les organisations de producteurs restent obligées de souscrire à l'assurance pour obtenir un crédit, malgré leur conflit avec la CNAAS, et se trouvent marginalisées dans le réseau constitué autour de la mise en œuvre du dispositif. Le réseau d'acteurs fédéré autour de l'assurance indicielle sénégalaise apparait comme un réseau relativement fermé, malgré les variations des acteurs déterminants de la mise en œuvre qui composent le réseau.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre a retracé la sociohistoire de la mise en œuvre de l'assurance indicielle au Sénégal, depuis les années 1990. Dans cette optique, il a analysé le rôle des organisations paysannes dans la formulation de l'assurance agricole au Sénégal, à travers son inscription dans la loi d'orientation agricole de 2004, dans une première période (1990-2008). La **première partie** est consacrée à la mobilisation des organisations paysannes, sous la bannière du CNCR, pour s'imposer dans le débat public agricole au tournant des années 2000. L'ascension du CNCR et la mobilisation d'un répertoire d'action fondé sur l'expertise, la participation des producteurs ruraux à l'élaboration de leur programme et les manifestations qu'ils ont organisées, contribuent à expliquer la victoire politique de cette organisation. Cette victoire a permis l'inscription de l'assurance agricole dans la loi d'orientation agricole. Nous avons toutefois nuancé la portée de ces acquis, en raison des retards d'application de la loi obtenue. La **deuxième partie** porte sur les dynamiques d'institutionnalisation nationales et internationales de l'assurance indicielle (2008-2017). Elle met en avant l'importance des projets de développement et des dynamiques d'extraversion dans la trajectoire de l'assurance indicielle. Dans cette période, les organisations paysannes participent à la mise en œuvre de l'assurance indicielle, à travers un rôle de test et de diffusion de l'assurance indicielle, toutefois, elles n'occupent pas de fonctions syndicales et politiques semblables à celles du CNCR dans la loi d'orientation. Leur rôle de distribution de l'assurance indicielle est remis en cause dans une troisième période (2017-2022), qui aboutit à une forme de marginalisation des organisations paysannes (**troisième partie).** Pour commencer, des dissensions croissantes émergent entre les organisations paysannes et la CNAAS, portant sur l'information donnée en lien avec les

indemnisations. La CNAAS signe un accord avec la Banque Agricole, qui conduit à la marginalisation des organisations paysannes dans le réseau de l'assurance indicielle. En entérinant l'obligation de souscrire à l'assurance indicielle pour contracter un crédit de campagne, l'accord sape le pouvoir de négociation qui les organisations paysannes tiraient de leur rôle dans la mise en œuvre de l'assurance indicielle. Cette partie met en évidence l'incapacité des organisations paysannes à faire entendre leur opposition face à la décision de la CNAAS d'imposer l'assurance pour tout contrat de crédit souscrit.

L'analyse de l'appropriation de l'assurance indicielle au Sénégal alimente les questionnements de la thèse concernant le poids des systèmes d'acteurs dans la mise en œuvre des instruments dans le secteur agricole. Premièrement, sur le plan de la définition de l'instrument et de ses paramètres, le chapitre met en avant la promotion d'une forme indicielle d'assurance par la Banque mondiale. Deuxièmement, il a souligné le rôle de courtiers internationaux du développement, tels que Planet Guarantee et le CIRAD dans la définition du cadrage et des paramètres de l'assurance indicielle. Nous avons montré en particulier que les paramètres de l'assurance indicielle traduisent des représentations concurrentes de l'assurance indicielle et de l'adaptation au changement climatique, ce qui permet de mettre en avant les reformulations des motifs cognitifs de l'instrument qui peuvent se produire au cours de sa mise en œuvre. Le chapitre confirme ainsi la non-linéarité du processus politique, dans la mesure où des opérations de reformulation peuvent se produire au cours de la mise en œuvre (Massardier, 2008). En ce sens, le chapitre appuie les critiques (Jacquot, 2014) de l'analyse séquentielle des politiques publiques de Charles Jones (1977), selon laquelle la formulation et la mise en œuvre seraient des étapes du processus politique qui ne communiqueraient pas. Le chapitre montre également dans quelle mesure les cadrages promus par les acteurs s'alignent sur leurs intérêts institutionnels et personnels, confirmant ainsi les constats des travaux sur les *instrument constituencies* (Voß *et al.*, 2014 ; Simons *et al.*, 2014). Ces résultats s'inscrivent dans la longue lignée des travaux sur la mise en œuvre[180], soulignant l'importance d'étudier les processus qui ont lieu après la formulation des instruments. Ils appuient l'idée que l'appropriation de l'instrument par les réseaux d'acteurs au cours de leur mise en œuvre détermine l'instrument

[180] Notamment dans la lignée de ceux de Hugh Heclo et Aaron Wildavski (1982).

lui-même, ainsi que ses effets sur les institutions (comme la CNAAS), c'est-à-dire ses *outputs*, et sur la société (comme les organisations paysannes), c'est-à-dire ses *outcomes*.

Sur la base de ces constats, ce chapitre vise à pallier la rareté des travaux sur la mise en œuvre de l'action publique (Ridde *et al.*, 2012 ; Gilson *et al.*, 2008), à travers l'étude des instruments. Dans cette perspective, il s'est attaché à analyser le processus de construction d'un marché de l'assurance indicielle et à montrer que ce marché constituait un marché de développement, dans le sens où il nécessite le soutien de l'État, des projets et des bailleurs de fonds pour exister car il n'est pas rentable. La création d'un marché de l'assurance indicielle alimente une financiarisation des risques agricoles et de la nature (Aguiton, 2018). Ces constats placent ainsi les apports du chapitre à la croisée des réflexions sur le gouvernement de l'action publique par le marché (Nay, 2017) et sur les trajectoires des États en contexte africain (Darbon & Provini, 2018; Eboko, 2005). Le chapitre analyse la participation effective des organisations paysannes dans l'action publique dans la conjoncture « gélatineuse » (Darbon & Provini, 2018), de faible institutionnalisation, qui caractérise les contextes africains. Il cherche ainsi à expliquer le décalage entre la formulation et la mise en œuvre de l'assurance climatique sénégalaise (Grindle, 1980). Ce décalage se matérialise par un glissement entre les demandes paysannes et le dispositif d'assurance indicielle obligatoire qui les concrétise, vingt ans plus tard. Ces analyses alimentent notre compréhension de la fabrique du politique et des cadres de l'action, de la représentation et de l'institutionnalisation au Sénégal. De cette manière, elles exposent les rapports de force entre les acteurs et les différences dans leurs capacités effectives à participer à la décision publique. Elles renseignent également les mécanismes qui freinent la participation des organisations paysannes. La gestion de l'action publique sur un modèle privé, avec des décisions prises sur un mode contractuel, et l'absence de volonté des organisations paysannes d'élaborer un contre-modèle, expliquent leur mise en retrait et alimentent une fermeture du réseau. Ce travail contribue à montrer ce que changent « les nouvelles modalités de l'aide » (Bergamaschi *et al.*, 2007) à travers la « réhabilitation » de l'État (Dahou & Foucher, 2004; Eboko, 2013; Grégoire et al., 2018; Hrabanski, 2010) dans les discours contemporains de l'aide. En mettant en avant la perte d'influence des organisations paysannes (qui étaient soutenues par des partenaires internationaux) et l'institutionnalisation d'acteurs nationaux, ce chapitre confirme les effets de ce changement de paradigme et le rééquilibrage des rapports entre États et bailleurs de fonds (Whitfield (ed.), 2009 ; Lavigne Delville *et al.*, 2020).

Enfin, les travaux sur l'intégration des sphères économiques et politiques sur le plan national (François, 2007) et international (Nay, 2017) soulignent l'importance d'étudier les usages gouvernementaux du marché. Ces travaux s'intéressent notamment aux activités des acteurs marchands dans des espaces qui relèvent du domaine public. Le rôle central de Planet Guarantee traduit une privatisation de l'aide au développement international, similaire à ce qu'observe la littérature. Cette entreprise intègre un réseau dont fait partie la Banque mondiale, le CIRAD, la CNAAS, le ministère des Finances sénégalais, des bailleurs internationaux et des organisations paysannes. Détailler les modalités des interactions entre ces acteurs permet de caractériser la nature des relations entre les sphères économiques et politiques. L'intégration d'acteurs financiers au gouvernement transnational de l'aide ne doit cependant pas être unilatéralement interprétée comme une privation de l'État de son pouvoir. Elle traduit plutôt une évolution dans le gouvernement du développement international, car l'État garde un rôle central d'arbitrage dans ces dispositifs privés financiarisés (Nay, 2017). En effet, au cours de cette période, la multiplication des projets place les entreprises publiques nationales (CNAAS et LBA) en arbitres des projets, car leur coopération est indispensable à leur développement. De plus, les acteurs publics, à l'origine de l'aide ou récipiendaires, participent à la promotion de pratiques basées sur le marché. Les nombreux financements dédiés à l'assurance indicielle au cours de cette décennie (Angeli Aguiton, 2019) et le rôle de soutien de l'État sénégalais à l'assurance indicielle en témoignent. À travers ces réflexions, ce chapitre contribue à caractériser la trajectoire longue de l'État sénégalais (Darbon & Provini, 2018; Eboko, 2005), en soulignant le rôle central de l'État et de ses entreprises publiques financières dans la mise en œuvre de l'assurance indicielle.

Chapitre 7. Un gouvernement par projet des services climatiques au Sénégal, entre cadrage météorologique et grammaire de la rentabilité

Introduction

L'objectif de ce chapitre est de caractériser l'appropriation par les acteurs du troisième instrument de cette thèse : les services climatiques au Sénégal (voir Encadré 9). Héritiers de programmes de lutte contre la désertification, puis contre la sècheresse, le développement des services climatiques est lié à l'histoire longue de la construction de l'État et du développement au Sénégal. Au cours des dernières années, leur essor par projet a été le théâtre d'affrontements sur leur cadrage, en particulier entre l'ANACIM et le Centre de Suivi Écologique (CSE). Au terme de plusieurs décennies de leur développement, nous allons voir que ces affrontements ont finalement abouti à la prévalence d'un cadrage météorologique des informations climatiques sénégalaises. Leur essor a alimenté l'institutionnalisation de l'ANACIM, avec le concours d'acteurs privés sénégalais et internationaux. Ces dynamiques de concurrence et de coopération marquent l'appropriation des services climatiques au Sénégal, dans le cadre de leur mise en œuvre. Le réseau des services climatiques au Sénégal peut être considéré comme un réseau ouvert. En cela, le choix de ce cas d'étude sert notre volonté de mieux cerner l'agentivité des acteurs des réseaux pour s'approprier les instruments et les enjeux de leur appropriation dans des configurations ouvertes ou fermées. Nous entendons, par agentivité, les actions dont les individus sont capables, et celles qu'ils font effectivement (Giddens, 1984). Nous analysons également les cadrages de l'adaptation, en lien avec les luttes institutionnelles pour bénéficier des financements de l'adaptation au changement climatique, dans le contexte du gouvernement « par projet » (Lecomte *et al.*, 1986 ; Pinson, 2009) de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique (Boutroue, Hrabanski, *et al.*, 2022 b) au Sénégal et de ses financements (Weisser *et al.*, 2014). Ce contexte est marqué par l'extraversion (Bayart, 1999 ; Hrabanski,

2010a), la négociation des injonctions internationales par les acteurs nationaux (Siméant-Germanos, 2019, p. 293), la dépendance aux acteurs financiers de l'aide internationale (Edwards, 2014) et par la présence d'une multitude d'acteurs nationaux et internationaux (Lavigne Delville, 2017).

Encadré 9. Les services climatiques agricoles sénégalais : des prévisions saisonnières. Source : auteure.

Les services climatiques au Sénégal sont saisonniers. L'Agence Nationale d'Aviation Civile et de Météorologie (ANACIM) fournit des prévisions saisonnières, décadaires, journalières ou instantanées, mais également les dates de début et de fin de la campagne. Ces données sont basées sur les prévisions saisonnières élaborées par l'autorité du bassin du Niger. Cette organisation regroupe plusieurs pays au niveau de la sous-région ouest-africaine, dans le cadre du processus de Prévisions Saisonnières en Afrique de l'Ouest (PRESAO). Ce dispositif produit des prévisions concernant le profil de la saison des pluies qui intéressent les acteurs publics et le secteur agricole. Les prévisions saisonnières permettent effectivement de déterminer le profil de la campagne agricole et d'adapter les variétés conseillées aux producteurs en fonction de ce profil. Une saison très pluvieuse encourage à adopter des variétés au cycle plus long, lesquelles produiront plus. Une saison plus sèche et courte conduit à adopter des variétés au cycle plus court. Ces prévisions sont principalement diffusées de manière institutionnelle, à travers le Groupe de Travail Pluridisciplinaire (GTP), à la population par les radios communautaires et par des *sms* envoyés par l'entreprise *Mlouma*.

Dans cette perspective, l'analyse de l'appropriation des services climatiques s'inscrit dans un questionnement plus large sur la trajectoire historique de l'État sénégalais. Le chapitre s'attache à analyser les capacités des réseaux d'acteurs à influencer la mise en œuvre des services climatiques, et ses effets, tant sur les institutions (*outcomes*), que sur la société de manière plus générale (*outputs*). Dans une première partie, nous replaçons historiquement l'émergence des services climatiques dans la gouvernance météorologique ouest-africaine et leur essor par projet (I). Nous étudierons, dans une deuxième partie, comment un cadrage météorologique de l'adaptation prévaut, alimentant des dynamiques d'institutionnalisation de l'ANACIM (II). La troisième partie analyse le rôle des acteurs privés dans l'appropriation des informations climatiques. En montrant comment les porteurs de projet de services climatiques mettent en scène la rentabilité et l'impact des informations climatiques, nous soulignons que les projets de développement des services climatiques alimentent, paradoxalement, le financement et l'institutionnalisation d'une météorologie publique sénégalaise (III).

I - L'émergence des services climatiques par projet : un instrument extraverti d'adaptation de l'agriculture au changement climatique (1973-2007)

Dans cette première partie, nous retraçons le rôle des acteurs extranationaux dans le gouvernement des informations climatiques sénégalaises. Tout d'abord, les services climatiques s'inscrivent dans la gouvernance météorologique sous-régionale ouest-africaine et sont mis en œuvre par un réseau ouvert (A). Ensuite, leur essor s'appuie sur la volonté des bailleurs de fonds de financer une multiplicité de projets visant à les développer (B).

A - Les services climatiques comme instrument extraverti, issu de la gouvernance météorologique ouest-africaine, mis en œuvre par un réseau ouvert

Les services climatiques s'inscrivent dans la gouvernance régionale ouest-africaine de la climatologie depuis leur origine. À ce titre, ils apparaissent comme un instrument d'une action publique « extravertie » (Bayart, 1999 ; Hrabanski, 2010a). En effet, les services climatiques s'appuient sur un protocole météorologique qui prédit le profil climatique des saisons agricoles, le processus de Prévisions Saisonnières en Afrique de l'Ouest (PRESAO). Ce processus, gouverné à l'échelle ouest-africaine, implique une pluralité d'acteurs sous-régionaux de la météorologie. Plusieurs institutions participent à sa gouvernance : le Centre Africain pour l'Application de la Météorologie et le Développement (*African Centre for Meteorological Applications for Development*, ACMAD), Agrhymet, l'Institut International de Recherche sur les Cultures des Climats Semi-Tropicaux (*International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics,* ICRISAT), le CGIAR et les agences nationales de météorologie des pays ouest-africains. L'ACMAD est un organisme de météorologie créé en 1987 par la Commission Économique pour l'Afrique des Nations Unies (UNECA) et l'Organisation Mondiale de la Météorologie (OMM) (Soule Adam, 2019). Ses fonctionnaires sont détachés de 53 pays africains. L'ACMAD vise à mettre au point des applications de la météorologie pour le développement et se base à Niamey, au Niger. Agrhymet, une institution créée en 1974, se rattache au Comité Inter-État de lutte contre la Sècheresse dans le Sahel (CILSS). Elle regroupe 13 pays d'Afrique de l'Ouest et informe sur la sécurité alimentaire et la désertification. L'ICRISAT est une organisation internationale qui est membre du CGIAR. Elle a été fondée en 1971 pour lutter contre la faim, la pauvreté et la dégradation de l'environnement. Elle est

basée en Inde et dispose de centres régionaux, notamment à Niamey. Le CGIAR était l'acronyme du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, créé en 1971 par la Banque mondiale. Son nom s'abrège aujourd'hui à son acronyme, « CGIAR », et son siège se situe à Montpellier. Ces différents centres constituent des acteurs extranationaux ouest-africains. Ces institutions ont fondé le PRESAO (voir Encadré 9) en 1998 (Soule Adam, 2019), qui alimente les services climatiques.

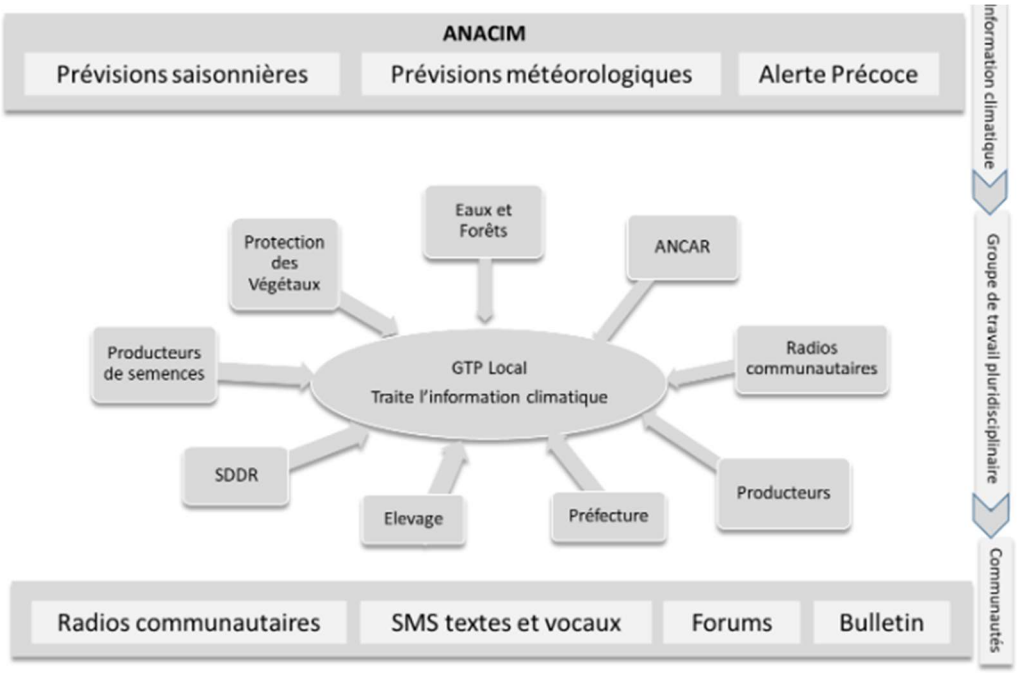


Figure 5. Processus de production, transmission et utilisation des services climatiques au Sénégal. Source : Soule Adam, 2019.

En raison de ses racines dans la gouvernance régionale climatique, mais aussi de partenariats plus récents avec le secteur privé, le réseau acteurs impliqués dans la mise en œuvre des services climatiques est composé d'un grand nombre d'acteurs et peut être considéré comme un réseau ouvert. Il inclut des acteurs qui appartiennent à plusieurs échelles, internationale (comme Agrhymet, un programme du Comité Permanent Inter-États de Lutte contre la Sècheresse dans le Sahel [CILSS]), nationale (par exemple, l'ANACIM ou le CSE), ou locale (comme des organisations paysannes). De nombreuses divisions ministérielles sont consultées dans le cadre du GTP (de l'élevage et de l'agriculture ; de l'analyse, de la prévision et des statistiques ; de la protection des végétaux…). Des groupes de travail pluridisciplinaires locaux (réunissant les services déconcentrés de l'État, comme les préfectures, les Services Départementaux de Développement Rural [SDDR], de l'Élevage et des Productions Animale

[SDEPA], et de la Pêche et de la Surveillance [SDPS], le Commissariat à la sécurité alimentaire, les services des Eaux et Forêts, des représentants des radios communautaires et des associations de producteurs) participent aussi au réseau. Ces acteurs relaient les informations climatiques (voir Figure 5) au sein de leurs organisations. Le GTP national diffuse des bulletins tous les dix jours au cours de la campagne agricole. De plus, des acteurs privés font également partie du réseau des acteurs participant à la mise en œuvre des services climatiques. Ces derniers prennent part, eux aussi, à la diffusion la plus large possible des informations climatiques. Le projet CINSERE (2016-2019), de l'USAID, a introduit un mode de diffusion des services climatiques par *sms*, qui implique des entreprises. Parmi elles, l'entreprise *Mlouma* diffuse ces informations climatiques en langue locale à travers sa plateforme *Meteo Mbay*. La filiale sénégalaise d'Orange, la Sonatel, parraine cette petite entreprise. Une autre petite entreprise intervient dans cette diffusion, cette fois-ci pour les proposer en version vocale et les traduire en langue locale : l'entreprise *Jokalante*. Un troisième partenariat est avec *MyAgro*, une entreprise liée au groupe Bayer et qui commercialise des intrants agricoles. Ils contribuent à la diffusion des services climatiques en les vendant avec des intrants agricoles. Ce chapitre se concentre sur la participation de l'entreprise *Mlouma* au réseau. La volonté de l'ANACIM de diffuser largement les services climatiques, y compris à un public non spécialiste de l'agriculture (comme les services départementaux de l'État) conduit à élargir les limites du réseau.

Les services climatiques trouvent donc leur origine dans la gouvernance météorologique régionale ouest-africaine. En raison de cette ouverture internationale, mais également de partenariats mis en place pour diffuser les services climatiques avec le secteur privé, le réseau des acteurs qui mettent en œuvre l'assurance indicielle peut être considéré comme un secteur ouvert. Leur utilisation à des fins d'adaptation au changement climatique s'est structurée au Sénégal dans le contexte d'une multiplication des projets pour les développer dans le secteur agricole, comme nous allons le voir à présent.

B - L'expansion « par projet » des informations climatiques pour l'adaptation au changement climatique

Les services climatiques se développent, dès leurs débuts, selon un cadrage d'adaptation au changement climatique. La multiplication des projets pour les développer confirme leur importance comme instruments d'adaptation, ainsi que leur dépendance aux financements extranationaux.

1) Les informations climatiques : un cadrage nouveau par l'adaptation par rapport aux instruments d'alerte précoce

Les informations climatiques s'appuient sur les acquis de précédents projets consacrés aux « Systèmes d'Alerte Précoce », ou « *Early Warning Systems* » (*EWS*). À l'origine, ces systèmes poursuivaient plutôt des objectifs humanitaires, comme la prévention des famines et des conflits. Ces *EWS* font, eux aussi, partie de l'action des GTP, et s'appuient sur le protocole PRESAO. Ils ne portaient pas un objectif central d'adaptation.

Les *EWS* sur la sécurité alimentaire existent depuis les années 1980 au Sénégal (Blundo-Canto *et al.*, 2021). Le changement climatique s'inscrit, dès leurs débuts, dans le cadrage des projets d'*EWS*[181] (Cilliers, 2005), mais de manière seulement contextuelle. Le changement climatique est alors considéré comme un élément de contexte qui pourrait aggraver les problèmes principaux qu'ils cherchent à résoudre ou du moins à détecter (famine, conflits…). Les auteurs tendent à considérer que s'il s'avère, le changement climatique risque d'accroitre les problèmes étudiés. Toutefois, le changement climatique est perçu comme un phénomène encore incertain à cette époque, plutôt qu'un problème central auquel s'adapter.

Ce n'est qu'avec les premiers projets de services climatiques, à la fin des années 2000, que l'adaptation apparait comme l'objectif principal des projets. Le projet Infoclim, financé entre 2007 et 2012, par le Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI) de la coopération canadienne, constitue un des premiers projets d'adaptation au changement climatique mené au Sénégal et mobilisant des services climatiques. Il vise à aider les agriculteurs à moduler leur production grâce aux services climatiques, autour de Thiès. Ce projet fait partie d'un plus grand programme, nommé « Adaptation au Changement Climatique en Afrique » (ACCA). Dans le cadre de ce programme ACCA, le CRDI a financé, entre 2007 et 2011, une trentaine de projets sur l'adaptation, en partenariat avec l'Université de Lausanne. La gestion du projet Infoclim est confiée au CSE. Le CSE est une agence publique rattachée au ministère de l'Environnement, qui est chargée de mettre en œuvre des projets de développement

[181] Kreimer, A., & Munasinghe, M. (1991). *Managing natural disasters and the environment: Selected materials from the Colloquium on the Environment and Natural Disaster Management.* https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/983581468764426698/Managing-natural-disasters-and-the-environment-selected-materials-from-the-Colloquium-on-the-Environment-and-Natural-Disaster-Management.

pour son compte. Infoclim constitue le premier projet d'adaptation que cette institution est chargée de coordonner[182].

L'État du Sénégal soutient les services climatiques comme instruments d'adaptation au changement climatique, à travers la participation de nombreuses directions ministérielles, dont le CSE et l'ANACIM, à un projet « d'Intégration de l'Adaptation aux Changements Climatiques » (abrégé dans le sigle « PAA/INTAC[183] »), en 2010 (Soule Adam, 2019). Ce projet est financé par le PNUD à hauteur de 3 millions de dollars en 2010 et 2012. Il regroupe des ONG (WWF, IED Afrique et ENDA Énergie), des Universités (l'Université Cheikh Anta Diop [UCAD] de Dakar, l'Université Gaston Berger [UGB] de Saint-Louis et l'École Nationale d'Économie Appliquée [ENEA]), des Organisations intergouvernementales, telles que l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN). Le gouvernement japonais a également participé au financement du projet PAA/INTAC, à hauteur de 92 millions de dollars. Ce projet s'accompagne d'un volet d'appui aux directions ou agences sénégalaises avec, par exemple, le financement d'ordinateurs et de matériel pour le CSE et l'ANACIM, notamment pour développer les informations climatiques.

L'émergence des services climatiques introduit donc un cadrage par l'adaptation au changement climatique, et, dès les premiers projets (ACCA, PAA/INTAC), cette émergence repose sur des financements extranationaux importants. Cette tendance se confirme, avec une multiplication des projets de développement portant sur les services climatiques.

2) Un essor « par projet » des informations climatiques, sous l'impulsion d'acteurs extranationaux

Le développement des services climatiques reflète une « action publique éclatée » (Lascoumes, 1996) en matière d'adaptation au changement climatique et « par projet » de développement (Lecomte *et al.*, 1986 ; Pinson, 2009), car de nombreux projets sont consacrés à leur essor (voir Tableau 6). En 2010, l'USAID lance son programme « *Feed the Future* », qui intègre quelques années plus tard l'initiative « COM-FISH » (2013-2018) et le projet « *Naatal*

[182] Entretien avec le porteur du projet Infoclim, octobre 2020, Dakar, locaux du CSE.

[183] Le projet PAA/INTAC est le volet sénégalais du Programme d'Adaptation en Afrique (PAA), lancé en 2008 par le PNUD. Ce projet avait pour partenaires l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme Alimentaire Mondial (PAM).

Mbay » (2015-2019), deux sous-projets du programme « *Feed the Future* » qui incluent les services climatiques. Le projet « *Naatal Mbay »*, qui est financé à hauteur de 23,7 millions de dollars par l'USAID, avait pour objectif de construire des systèmes d'information pour aider les producteurs à gérer leur exploitation.

À partir de 2015, les bailleurs de fonds s'intéressent aux services climatiques avec une intensité particulière, même si l'histoire de ces services climatiques est ancrée dans une dynamique d'extraversion depuis ses débuts. L'IED Afrique, une ONG financée par la coopération du Royaume-Uni, lance en 2015 un projet de « décentralisation des fonds climat ». Un des volets du projet consiste à intégrer les services climatiques dans le guide national de planification locale. Un deuxième volet s'attachait à étendre la diffusion des informations climatiques dans la région de Kaffrine. La même année, le PNUD finance un autre projet sur ce sujet avec l'ANACIM et la Direction de la Gestion et de la Planification des Ressources en Eaux (DGPRE) du ministère de l'Eau et de l'Assainissement, le Projet de Renforcement de la Gestion des Terres et des Écosystèmes de la Région des Niayes et de la Casamance dans un contexte de changements climatiques (PRGTE). Ce projet consistait à financer des dépenses d'équipement de l'ANACIM pour faciliter la production de données climatologiques. Ce type de dépense contribue déjà à cette période à l'institutionnalisation de l'ANACIM. Le projet a aussi instauré des GTP locaux dans des départements des Niayes et de la Casamance (Soule Adam, 2019). Il a ensuite mis en place une convention avec l'Union des Radios Associatives et Communautaires du Sénégal (URAC) afin que les journalistes de ces radios puissent participer à la diffusion des informations climatiques.

Entre 2016 et 2019, l'USAID finance le projet CINSERE, toujours dans le cadre de « *Feed the Future* ». Le projet CINSERE vise à expliquer aux agriculteurs les principes et les limites des services climatiques, comme l'incertitude des prévisions. Il vise à faire « passer à l'échelle » et à rendre plus « durables » les services climatiques, en développant des offres commerciales pour que leurs recettes permettent de financer les coûts associés aux prévisions climatiques. Les projets « *Nataal Mbay* », puis « *CINSERE* » établissent, à cet effet, des partenariats avec des entreprises. L'une des entreprises partenaires est l'entreprise *Mlouma*, dont le rôle est de distribuer l'offre de services climatiques à travers une plateforme informatique destinée aux organisations paysannes, et que l'USAID avait identifiée lors d'un précédent projet (« *Nataal Mbay* »).

Tableau 6. Chronologie des projets visant à développer des services climatiques dans le cadre du programme « Feed the Future » de l'USAID, et auxquels l'ANACIM participe.

Projets	Bailleur principal	Durée
Projet de Croissance Économique	USAID	2009-2013
CCAFS-ANACIM	CCAFS/CGIAR	2011-2016
Feed the Future	USAID	2010-aujourd'hui
CINSERE	USAID	2016-2019
Naatal Mbay	USAID	2015-2019
Yaajende	USAID	2010-2015
ERA	USAID	2016-2019
COM-FISH	USAID	2010-2017
Kawalor (prolongement de *Yaajende*)	USAID	2018-N/C
Youth Agriculture (prolongement de Era)	USAID	2018-N/C
Dekkal Geej (prolongement de COM-FISH)	USAID	2019-2024

Source : auteure à partir d'entretiens et de sources web.

En conclusion, le développement des informations climatiques s'inscrit dans un gouvernement extraverti et par projet de l'adaptation au changement climatique. D'une part, les services climatiques sont extravertis, car ils s'appuient sur les informations issues du protocole PRESAO, qui regroupe des institutions sous-régionales ouest-africaines. En cela, et en raison des partenariats noués avec des acteurs du secteur privé, le réseau de mise en œuvre des services climatiques peut être considéré comme un réseau ouvert. D'autre part, les services climatiques sont gouvernés par les projets, puisque des bailleurs internationaux financent de nombreux projets de développement pour accroitre la diffusion des services climatiques. Dans la prochaine partie, nous verrons que la multiplication de ces financements alimente une compétition institutionnelle entre plusieurs agences nationales positionnées sur le climat.

II - L'institutionnalisation de l'ANACIM et la prévalence d'un cadrage météorologique dans les services climatiques (2007-2017)

La mise en œuvre des services climatiques a cristallisé des rivalités entre deux institutions sénégalaises au cours des années 2010. Ces deux agences nationales, l'ANACIM et le CSE, proposent des services climatiques et bénéficient toutes deux de financements pour développer cet instrument d'adaptation (A). Cependant, l'ANACIM parvient à s'imposer comme « propriétaire légitime » (Gusfield, 1984) des services climatiques face au CSE, ce qui conduit à la prévalence d'un cadrage météorologique des services climatiques (B). Ce faisant, l'ANACIM fait prévaloir sa conception sur un cadrage des services climatiques porté par le CSE, qui tient compte de la gestion des ressources naturelles et de la préservation de l'environnement (C).

A - Une lutte pour les financements entre plusieurs agences concurrentes en voie d'institutionnalisation

L'Agence Nationale de l'Aviation civile et de la Météorologie (ANACIM) et le Centre de Suivi Écologique (CSE) sont deux agences publiques sénégalaises, qui se sont historiquement impliquées dans le développement des services climatiques. L'ANACIM[184] a participé au développement des systèmes d'alerte précoces pour le CCAFS, et le CSE a participé au projet Infoclim, en 2007. Ces implications précoces des deux agences ont accompagné un lent processus d'institutionnalisation, qui s'est en partie appuyé sur les financements des projets de services climatiques pour s'affirmer.

Le positionnement de ces deux agences sur l'adaptation a alimenté leur dynamique d'institutionnalisation. L'histoire institutionnelle de la météorologie nationale sénégalaise prend sa source dans la création d'une section météorologique au sein de la Division de l'Aviation civile du ministère des Travaux publics et de l'Urbanisme (Soule Adam, 2019). Cette section devient un bureau de météorologie en 1970, puis un Service national en 1975, et une Direction nationale en 1979. Cette Direction de la Météorologie nationale (DMN) a connu une stabilité institutionnelle jusqu'en 2008, date de la création de l'Agence Nationale de la

[184] À l'époque, il s'agissait de la Direction Nationale de la Météorologie (DNM).

Météorologie Sénégalaise (ANAMS). Cette direction fusionne avec l'aviation civile par un décrit de 2011, ce qui donne lieu à la création de l'Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie (ANACIM) en 2011. Depuis 12 ans, l'ANACIM a gardé sa forme institutionnelle, ce qui témoigne d'une forme de stabilité institutionnelle et de l'aboutissement d'un processus d'institutionnalisation. Nous défendons la thèse selon laquelle la « propriété légitime » (Gusfield, 1984) des services climatiques constitue, pour l'ANACIM, une ressource dans ce processus d'institutionnalisation, à travers son implication renouvelée dans les projets consacrés aux services climatiques. Cette « propriété légitime », non pas d'un problème public, mais d'une réponse à ce problème, est le fruit d'un travail politique, comme nous allons le montrer, pour écarter des concurrents potentiels de l'activité de fourniture des services climatiques. La participation aux projets permet, en effet, de financer des équipements, et elle soutient l'activité de fourniture des prévisions. De ce fait, la participation aux projets de services climatiques contribue à l'institutionnalisation de l'ANACIM.

L'ANACIM commence à participer à un nombre croissant de projets sur les services climatiques à partir de 2011 (voir Tableau 6), dans une perspective d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Le CGIAR démarre en 2011 un projet « Agriculture et Sécurité alimentaire envers un monde rural », dans le cadre de son programme de recherche « *Climate Change, Agriculture and Food Security* » (CCAFS), en collaboration avec l'ICRISAT. Au sein de ce projet du CCAFS, l'ANACIM participe à un « projet pilote », c'est-à-dire une expérimentation préliminaire à petite échelle, pour tester l'utilisation des services climatiques dans les pratiques agricoles. Ce projet se déroule dans la région de Kaffrine, une région du bassin arachidier. Cette région est marquée par l'expérimentation scientifique, car des expérimentations agronomiques avaient lieu dans l'institut agronomique de Bambey, au cours de la période coloniale. Durant cette période, l'objectif des expérimentations de cet institut de Bambey était de modifier les pratiques d'utilisation des semences des paysans *sereer* qui habitaient la région, dans une perspective de modernisation de la culture de l'arachide (Bonneuil, 1999). Dans le projet expérimental du *CCAFS*, qui a eu lieu à partir de 2011, l'ANACIM émet des recommandations pour guider les pratiques culturales des producteurs sur certains « champs test », tandis que d'autres parcelles sont cultivées par les paysans locaux selon leurs propres pratiques[185]. Ces parallèles montrent que le projet modernisateur, visant à

[185] Voir par exemple un article dédié au projet dans le journal sénégalais Sud Quotidien du 9/10/2015, intitulée « Résilience face à l'impact du changement climatique : l'information climatique au service de

faire adopter certaines pratiques agronomiques aux producteurs sénégalais, à travers les tests de techniques agricoles nouvelles (comme les services climatiques), et en les comparant avec les techniques culturelles habituellement pratiquées par les populations, perdure. Parallèlement à ce projet, l'ANACIM commence à fournir des prévisions saisonnières, décadaires, journalières ou instantanées, ainsi que les dates de début et de fin de la campagne agricole. L'ANACIM bénéficie, de plus, d'une légitimité sur la question climatique, car elle est reconnue comme point focal du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC). À ce titre, elle collecte et recense les données météorologiques concernant le territoire sénégalais.

De son côté, le CSE est créé en 1986. L'histoire de sa création est étroitement mêlée aux projets de développement, dans la mesure où les premiers agents du CSE avaient initialement été recrutés temporairement pour exécuter un projet portant sur la sècheresse, financé par les États-Unis et les Pays-Bas, entre 1975 et 1983. À l'issue du projet, l'équipe de consultants du CSE est reconduite, cette fois-ci pour participer à la mise en œuvre d'un projet de suivi écologique des espaces pastoraux au Sahel dans un contexte de désertification, entre 1986 et 1997. Ce n'est qu'à partir de 1993 que le CSE commence à s'institutionnaliser, en devenant une structure permanente, sous la forme d'une association d'utilité publique. Nous avons déjà présenté plus haut le projet Infoclim, qui marque les premiers travaux du CSE sur les questions d'adaptation au changement climatique à partir de 2007. Le CSE a ensuite été accrédité au Fonds Vert pour le Climat (FVC) et au Fonds d'Adaptation (FA)[186]. La structure perdure à ce jour, et l'adaptation au changement climatique constitue une partie de ses thématiques de travail.

Pour conclure, les projets de services climatiques revêtent une importance centrale pour l'ANACIM, comme pour le CSE, dans la mesure où ils participent historiquement de leur processus d'institutionnalisation. Ces deux institutions cherchent, pour cette raison, à se montrer capables de participer à des projets d'adaptation au changement climatique auprès des bailleurs de fonds. Dans la partie suivante, nous expliquerons ces opportunités stratégiques de financement à travers les projets d'adaptation au changement climatique nourrissent une

l'agriculture ». Article disponible à l'adresse : https://cgspace.cgiar.org/bitstreams/132d086d-4020-45a0-8200-9cad6a550ff0/download (consulté le 15/01/2022).

[186] Le Fonds Vert Climat (FVC) et le Fonds d'Adaptation (FA) sont des fonds des Nations Unies, mis en place dans le cadre de la CCNUCC.

concurrence entre les deux institutions, lorsque le CSE tente de contester la « propriété légitime » (Gusfield, 1984) de l'ANACIM sur les services climatiques.

B - La négociation par l'ANACIM de la « propriété légitime » des services climatiques face au CSE

Dans une perspective opportuniste, le CSE fait financer un projet visant à regrouper de la documentation sur des « services climatiques », et fait face à une réaction de l'ANACIM, lui demandant de changer l'appellation de son projet. Cet événement peut s'interpréter comme la contestation par le CSE de la « propriété légitime » de l'ANACIM sur les services climatiques, et montre les enjeux stratégiques qui influencent la définition des « services climatiques », à l'échelle nationale.

À la suite de son projet Infoclim, en 2007, le CSE tente de désigner les informations qu'il produit sur le remplissage des mares pastorales et le suivi du couvert végétal comme des « services climatiques », dans le cadre d'un projet de centre de documentation sur l'adaptation au changement climatique, financé par la coopération du Luxembourg. Les acteurs du CSE expliquent que ces indicateurs dépendent de la pluviométrie, qui est une donnée climatique, et que cela justifie, selon eux, l'emploi du terme de « services climatiques ». De même, le CSE effectue un suivi du bilan carbone de l'État sénégalais, en calculant les émissions de gaz à effet de serre du pays de manière annuelle. Selon un agent du CSE, ce suivi pourrait également être considéré comme un « service climatique », en raison de son lien avec le suivi des objectifs d'atténuation du changement climatique[187]. L'ANACIM a cependant négocié son « monopole » sur le terme de services climatiques. L'agence a demandé au CSE de cesser d'employer le terme « de services climatiques », se considérant comme leur seul « propriétaire légitime » (Gusfield, 1984) des services climatiques. Dans ce contexte, le fait d'être propriétaire légitime, non pas d'un problème public, mais d'un instrument d'action publique (les services climatiques), signifie être reconnu comme la seule institution légitime à définir ce que sont les services climatiques. Pour être reconnu comme « propriétaire légitime » des services climatiques, l'ANACIM s'est appuyée sur la terminologie définie par le Cadre National pour les Services Climatiques (CNSC). L'État du Sénégal a signé en 2016 un CNSC, sous l'impulsion de l'Organisation Mondiale de Météorologie (OMM) de l'ONU. Ce cadre vise à favoriser la mise

[187] Entretien avec un agent du CSE, décembre 2020, locaux du CSE, Dakar.

à disposition des services climatiques afin de s'adapter à la variabilité nouvelle du climat dans des secteurs comme l'agriculture, l'élevage et la pêche. Cet accord est une déclinaison nationale du Cadre Mondial des Services Climatologiques (CMSC), lequel a été adopté lors de la troisième Conférence mondiale sur le climat en 2009[188], et s'appuie sur les services et agences météorologiques et hydrologiques des pays membres de l'OMM. Son objectif est de « promouvoir l'adaptation aux changements climatiques par la production d'informations et de prévisions fondées scientifiquement sur le climat et leur prise en compte dans le processus de planification et d'élaboration des politiques […] » *(OMM & Global Framework for Climate Services*, 2014.) En l'occurrence, l'ANACIM s'appuie sur le CNSC pour défendre son cadrage météorologique des services climatiques.

Dès lors, le CSE a privilégié le terme de « services environnementaux » pour désigner le suivi des mares pastorales et du couvert végétal, comme l'explique un agent du CSE.

> *Les « services climatiques »… C'est comme s'il y avait des chasses gardées. On a bénéficié d'un financement de la coopération luxembourgeoise pour mettre en place un centre de documentation et d'information sur les changements climatiques. Mais nos collègues de la météo l'ont très mal compris, ils pensaient qu'on venait en concurrence de ce qu'ils faisaient. Nous, on donne de la documentation sur les changements climatiques, c'est différent de la météo ! On voulait juste sortir des modèles, rassembler la documentation sur les changements climatiques […] C'est pourquoi on préfère parler de services environnementaux, les services climatiques, on préfère les laisser à la météo*[189].

L'ANACIM est donc parvenue à défendre sa propriété légitime des services climatiques. Au-delà de cette controverse, ce différend illustre les phénomènes de lutte institutionnelle et de concurrence plus profonds qui sont alimentés par l'abondance des financements climatiques, dans un contexte où le financement par l'État des administrations publiques est une ressource rare et limitée. En effet, l'État sénégalais ne finance pas les prévisions météorologiques, en

[188] Source : n° 61 du journal en ligne « Cadre Mondial pour les Services Météorologiques » de l'OMM, paru en 2012. Disponible à l'adresse : https://wmo.int/fr/resources/magazines/vol-61-2-2012 (consulté le 15/01/2022).

[189] Entretien avec un agent du CSE, décembre 2020, CSE, Dakar.

dépit des plaidoyers des agents de l'ANACIM et de la coopération états-unienne[190], qui soutient les services climatiques dans le cadre de projets (voir Tableau 6). Dans ce contexte, la participation à des projets d'envergure sur l'adaptation représente une opportunité, voire une nécessité, pour l'ANACIM, afin de supporter les coûts importants associés à la production de ses modèles et de ses prévisions météorologiques et climatiques. Ces phénomènes de concurrence doivent donc être replacés dans le contexte plus large d'une action publique extravertie (Bayart, 1999 ; Hrabanski, 2010) et « sous régime d'aide » (Lavigne Delville, 2016), en matière d'adaptation de l'agriculture au changement climatique au Sénégal.

En conclusion, cette partie B. souligne les phénomènes de compétition institutionnelle, qui caractérisent les relations entre les agences sénégalaises dans le domaine de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique et des services climatiques. Ces phénomènes doivent être replacés dans le cadre d'un jeu institutionnel marqué par la compétition pour les financements entre les agences administratives, qui tentent d'exploiter les incertitudes (Lavigne Delville, 2012) qui existent autour des « mots-clés » (Viard-Crétat & Buffet, 2017) du développement. Dans la prochaine partie, nous expliquerons en quoi ces luttes institutionnelles ont des effets concrets sur le cadrage des services climatiques, qui s'appuient sur des savoirs météorologiques, plutôt qu'environnementaux.

C - Un cadrage météorologique des services climatiques, qui évacue les questions environnementales dans la définition de l'adaptation au changement climatique

L'ANACIM et le CSE portent des cadrages différents des services climatiques et de l'adaptation au changement climatique, qui reflètent leurs domaines de compétence respectifs. Nous allons voir que le cadrage des services climatiques par l'ANACIM tend à exclure la dimension environnementale présente dans les « services climatiques » portés par le CSE.

L'ANACIM porte un cadrage des services climatiques essentiellement axé sur les savoirs météorologiques et climatiques. Les agents estiment que leurs objectifs institutionnels sont liés aux enjeux de développement et de sécurité alimentaire[191]. Le cadrage par la sécurité

[190] Source : Entretien avec le responsable du projet CINSERE, salarié de l'ICRISAT, octobre 2020, ANACIM, Dakar.

[191] Entretiens avec un agent de l'ANACIM, novembre 2020, ANACIM, Dakar et avec le directeur de la météorologie de l'ANACIM, octobre 2020, ANACIM, Dakar.

alimentaire et le développement est cohérent avec les compétences professionnelles des agents de l'ANACIM, qui sont spécialisés en modèles climatiques appliqués à l'agriculture. Les agents de l'ANACIM sont issus, pour la plupart, des principales institutions de formation sur la modélisation climatique, comme le centre régional Aghrymet de Niamey[192] ou l'*International Research Institute for Climate and Society* (IRI)[193] de l'Université états-unienne de Columbia[194]. Les questions environnementales et d'atténuation du changement climatique sont absentes de leurs formations, mais aussi des discours des agents de l'ANACIM, et elles ne figurent pas non plus dans les attributions de l'ANACIM[195].

Le cadrage des services climatiques par le CSE se distingue de celui de l'ANACIM, dans la mesure où le CSE défend une conception des services climatiques basée sur des savoirs liés à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, et reliée aux questions d'atténuation. Dans leurs discours sur l'adaptation, les agents du CSE estiment que cette thématique est indissociable de l'atténuation du changement climatique « [l'objectif du PSE vert], c'est de réconcilier un peu ces exigences, d'avoir un développement sobre en carbone et puis aussi régler certaines questions liées au développement de nos économies, toute la question est là »[196]. Cette association des deux enjeux dans leur discours (se développer malgré le changement climatique, tout en évitant d'aggraver le changement climatique en se développant) et en particulier l'attention aux questions d'atténuation du changement climatique peut

[192] Ce constat est traduit par la citation suivante d'un agent de l'ANACIM : « J'ai étudié l'agrométéorologie à Niamey. Nous en sommes tous sortis [il désigne un collègue qui partage son bureau] : lui, il vient de sortir [de formation]. On a fait Niamey, c'est un réseau sous-régional, une science. On n'est pas nombreux dans le pays. […] Lui, c'est la dixième promotion [il désigne un collègue]. Tous les deux [en parlant de ses deux autres collègues], ils sont passés par Agrhymet ». Source : entretien avec un agent de l'ANACIM, novembre 2020, entretien cité.

[193] Un directeur de l'ANACIM est titulaire d'un doctorat de cet institut.

[194] Entretien avec le directeur de la météorologie de l'ANACIM, entretien cité.

[195] Les missions de l'ANACIM sont les suivantes : « l'élaboration, la diffusion et la mise en œuvre de la réglementation technique ; la promotion et le développement du transport aérien ; le contrôle de la mise en œuvre des dispositions réglementaires nationales et internationales par les exploitants aériens, les compagnies aériennes, les sociétés d'assistance en escale et les autres prestataires de services aériens ; la supervision et la coordination de l'ensemble des activités météorologiques, climatologiques et des questions scientifiques liées au changement climatique ; la gestion du réseau d'observations météorologiques, y compris les installations, la maintenance des équipements et l'échange des données à l'échelle mondiale. ». Source : site internet de l'ANACIM, disponible à l'adresse : https://www.anacim.sn/01.html (consulté le 16/01/2022).

[196] Entretien avec un agent du CSE, décembre 2020, CSE, Dakar.

s'expliquer par la participation du CSE à plusieurs projets portant sur l'atténuation. Une de ses missions, le suivi du bilan carbone du Sénégal, reflète la place de l'atténuation parmi les thématiques traitées par le CSE. Le CSE s'intéresse aussi à la gestion durable des ressources, à travers le suivi des mares pastorales et du couvert végétal. Ces différents éléments indiquent que le CSE tient compte, dans ses travaux, de la question de l'usage des ressources environnementales et de la limitation de la pression humaine sur ces dernières. Cette orientation se lit dans les « services climatiques » que le CSE avait portés, qui consistaient dans la surveillance du remplissage des mares utilisées par les éleveurs et le suivi du couvert végétal, qui constitue également une ressource environnementale utilisée par les éleveurs transhumants.

Les cadrages proposés par chacune des institutions sont compatibles avec les compétences de leurs agents. Cette compatibilité renvoie à la notion de « promesse structurelle » de l'instrument proposée par Jan-Peter Voß et Arno Simons (2014). Les deux auteurs distinguent la notion de « promesse fonctionnelle » de celle de « promesse structurelle » de l'instrument. La promesse fonctionnelle désigne la manière dont un instrument est censé résoudre un problème. La promesse structurelle est l'ensemble des financements que les acteurs espèrent recevoir s'ils promeuvent un instrument et sont sélectionnés pour participer à sa mise en œuvre. En fonction de leur formulation plutôt météorologique ou environnementale, les services climatiques avantagent l'ANACIM ou le CSE dans l'obtention de financements dédiés au changement climatique, ce qui explique pourquoi la définition des services climatiques constitue un enjeu de luttes institutionnelles entre les deux agences sénégalaises.

La tentative du CSE de s'approprier les services climatiques dans une acception environnementale témoigne des capacités d'hybridation, de réappropriation (Allal, 2010) et de négociations (Darbon, 2009) des pays importateurs d'instruments de l'aide internationale, et des stratégies des acteurs pour importer des instruments afin de consolider leur statut (Common, 2004 ; Dezalay & Garth, 2002). En somme, cette tentative du CSE témoigne d'un « mélange d'opportunisme et de coercition qui caractérise le fait de se conformer aux politiques publiques internationales » (Siméant-Germanos, 2019, p. 293). Par ces différents constats, cette étude de cas concourt au projet de restituer l'agentivité des acteurs nationaux dans l'action publique « en contexte africain » (Darbon et al., 2019; Eboko, 2015). Elle contribue également à saisir les trajectoires historiques de l'État à travers les interactions entre les acteurs étatiques et non étatiques et les configurations d'action publique qu'elles contribuent à coproduire (Darbon & Provini, 2018; Eboko, 1997).

En conclusion de cette partie II, le cadrage des services climatiques peut être remis en question au cours de leur mise en œuvre, dans le cadre de luttes institutionnelles entre plusieurs agences, à l'échelle nationale. Face à la tentative du CSE de contester sa « propriété légitime » (Gusfield, 1984) des services climatiques, l'ANACIM mobilise une norme issue de la gouvernance climatique transnationale, le CNSC. Les agences en compétition défendent des cadrages des services climatiques cohérents avec les compétences de leurs agents administratifs. Le succès de l'ANACIM à défendre sa « propriété légitime » des services climatiques confirme leur caractère principalement météorologique et climatique, et sépare les services climatiques d'un objectif de suivi des politiques de préservation de l'environnement et d'atténuation du changement climatique. Cette partie nous a permis de mettre en avant les efforts de l'ANACIM pour préserver sa « propriété légitime » (Gusfield, 1984) des services climatiques, et l'importance de ces derniers pour alimenter son processus d'institutionnalisation, dans un contexte d'aide au développement. Dans la prochaine partie, nous reviendrons sur le travail des porteurs de projet de services climatiques pour justifier les services climatiques en mobilisant une grammaire du marché, face à la difficulté d'objectiver les effets des services climatiques.

III - Depuis 2017, une légitimation des services climatiques par la grammaire du marché et par l'objectivation de leurs effets

L'incertitude qui entoure leurs effets est une des difficultés posées par les instruments de type communicationnel, comme les services climatiques, lorsqu'ils ne sont pas combinés avec des instruments de régulation (Lawrence *et al.*, 2021)[197]. Confrontés à ces incertitudes, les acteurs sénégalais du développement s'efforcent de commercialiser les services climatiques, mais se confrontent à la difficulté de les valoriser économiquement. Les porteurs de projets mobilisent une grammaire du marché, en s'appuyant sur des entreprises privées, pour légitimer leurs services climatiques (A), puis sur la mise en scène de leurs effets sur un large territoire (B).

[197] Voir le Chapitre 4, I -, p. 93.

A - Une injonction à la rentabilité à travers le partenariat public-privé avec une « start-up » du développement

Les incertitudes qui entourent les effets des services climatiques poussent les porteurs des projets de services climatiques à chercher des moyens de les légitimer. Un premier moyen de légitimer les services climatiques est de mettre en scène leur utilité à travers la construction de partenariats public-privé. C'est la stratégie qui est privilégiée par les porteurs du « Projet de Services d'Information Climatique pour Accroitre la Résilience et la Productivité au Sénégal » (CINSERE), financé par l'USAID entre 2016 et 2019 et auquel l'ANACIM participe. Cette stratégie conduit à inclure une « *start-up* » (une jeune entreprise innovante), l'entreprise *Mlouma,* dans le réseau de mise en œuvre des services climatiques (1). Cette tentative de commercialiser les services climatiques se confronte aux difficultés de les valoriser économiquement, face à la réticence des producteurs à payer pour les services climatiques (2). Pour pallier ce désintérêt, les acteurs du développement incluent les services climatiques dans les chaines de courtage locales du développement (3).

1) Le développement d'un partenariat public-privé avec une *start-up* pour démontrer l'utilité des services climatiques et financer la météorologie publique

La légitimation des services climatiques s'appuie, tout d'abord, sur un partenariat avec une *start-up* du développement, *Mlouma*. En cela, elle met en évidence une grammaire de la rentabilité et du marché des services climatiques. Comme nous allons le voir, l'un des objectifs de ce partenariat est, apparemment paradoxalement, de pérenniser l'activité publique de fourniture des prévisions météorologiques. Ainsi, nous soutenons la thèse que le recours aux acteurs privés s'inscrit dans une rhétorique marchande et libérale, mais que cette rhétorique est mise au service de la consolidation du service public météorologique sénégalais.

Un des objectifs du projet CINSERE consiste à pérenniser la fourniture des services climatiques en mettant en place des modèles d'affaires pour les financer[198]. Cette promesse souligne en creux un problème majeur des instruments informationnels : les réticences de l'État sénégalais à financer les services climatiques. L'État s'investit pour soutenir les services climatiques, mais principalement par le biais de ses agences nationales (comme le CSE ou

[198] Entretien avec le responsable du projet CINSERE, salarié de l'ICRISAT, octobre 2020, ANACIM, Dakar.

l'ANACIM), tandis que les bailleurs jouent un rôle important pour soutenir financièrement la diffusion des services climatiques dans le cadre des projets. L'ANACIM explique que l'État refuse de financer ses activités de prévision climatique, malgré les demandes des agents de l'ANACIM et des bailleurs[199]. Dans cette perspective, le choix du partenariat public-privé vise à afficher l'utilité économique des services climatiques pour les producteurs, qui peut alors être prouvée par le consentement des producteurs à payer pour recevoir les informations climatiques. L'objectif de la *start-up* partenaire de l'USAID dans le cadre du projet CINSERE, nommée *Mlouma*, est en effet de vendre des informations climatiques à des organisations paysannes sous la forme de *sms*.

Le projet CINSERE alimente une « économie de la promesse » (Foyer *et al.*, 2017) autour des services climatiques, selon laquelle le marché peut résoudre une variété de problèmes, comme dans notre cas, l'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Ici, la promesse du projet CINSERE est que les bénéficiaires des projets d'adaptation au changement climatique, comme les organisations paysannes, vont participer au financement des services climatiques, en payant pour les recevoir. Le projet promet, en quelque sorte, que les bénéficiaires des politiques d'adaptation pourront en être également les financeurs. Le partenariat public-privé entre l'ANACIM et des entreprises privées s'intègre ainsi dans une grammaire du marché et de la rentabilité. Cependant, cette rhétorique se place, contrairement à ce qu'on pourrait penser, au service de l'institutionnalisation d'un service public météorologique sénégalais, car les projets et leurs multiples reconductions (voir Tableau 6), en finissant par créer de la stabilité et en se substituant aux financements publics, alimentent l'institutionnalisation de l'ANACIM. En ce sens, la reconduction des projets apparait, paradoxalement, comme un moyen de reconduire les activités de la météorologie publique, par projet, malgré le recours à des entreprises privées et la centralité des rhétoriques de nouveau *management* public (Bezes, 2012).

Ainsi, l'ICRISAT et l'USAID placent, paradoxalement, le partenariat public-privé au service de la pérennisation des prévisions climatiques, face au refus de l'État de les financer. Ce constat souligne l'intérêt de l'approche par les instruments, dans sa capacité à dévoiler les décalages entre la rhétorique des acteurs et les finalités de l'action publique au concret. Nous

[199] *Ibid.*

verrons dans la partie suivante que ces partenariats public-privé se confrontent aux réticences des organisations paysannes à payer pour les informations climatiques.

2) Une difficile valorisation économique des services climatiques

Le projet de commercialiser les services climatiques pour pérenniser la météorologie publique se heurte aux résistances des producteurs à payer pour les services climatiques, qui soulignent la difficulté de valoriser économiquement les services climatiques auprès de ces populations rurales.

L'objectif de valoriser économiquement et de commercialiser les services climatiques est porté par le projet CINSERE[200] de l'USAID, à travers la formation de partenariats avec des entreprises privées. Le projet se déroule entre 2016 et 2019, il est financé par l'USAID et géré par l'ICRISAT. L'entreprise *Mlouma* est une des entreprises partenaires de ce projet. *Start-up* parrainée par la Sonatel, une filiale du groupe de télécommunications français Orange, l'activité de *Mlouma* a pris un essor conséquent depuis qu'elle participe à la chaine de distribution des services climatiques, à partir de 2016. Ce partenariat fonctionne de la manière suivante. Des pluviomètres manuels sont répartis sur le territoire sénégalais. Un « gérant du pluviomètre », désigné parmi les producteurs de chaque organisation paysanne partenaire, relève la pluviométrie dans son village. Ce gérant du pluviomètre remonte les relevés de pluie par *sms*, grâce à l'utilisation d'une technologie SSD sur une plateforme dédiée de *Mlouma*, appelée « *Meteo Mbay* ». À la suite de la saisie des relevés par le gérant, les producteurs de sa zone en sont informés par *sms*. *Mlouma* propose l'infrastructure technique et forme les organisations paysannes partenaires, qui sont ensuite chargées de convaincre les producteurs d'adhérer aux services climatiques. Pour *Mlouma* et l'ANACIM, l'objectif est aussi d'atteindre un grand nombre de producteurs pour générer des recettes qui constitueront le profit de Mlouma, tout en alimentant le budget de l'ANACIM. L'entreprise *Mlouma* s'attache ainsi à vendre le plus d'adhésions possible à sa plateforme de diffusion d'informations climatiques payantes.

Dans cette perspective, elle se confronte aux réticences des organisations paysannes à acheter ces informations. Toutefois, ces réticences des producteurs n'apparaissent pas immédiatement. Au contraire, d'après son directeur, l'entreprise *Mlouma* vend des services climatiques par *sms* à un total de 100 000 utilisateurs, souvent par le biais d'organisations

[200] Ce projet est présenté dans le paragraphe I.B.2. de ce chapitre.

paysannes partenaires. Néanmoins, tous ces « utilisateurs » ne paient pas directement pour les services climatiques. En effet, ces 100 000 « utilisateurs » peuvent comporter des personnes ou des organisations paysannes enrôlées en test et qui ne paient pas encore, des utilisateurs d'autres services de *Mlouma* (qui propose un autre service d'information sur les prix de vente des denrées alimentaires sur les marchés), ou de doubles utilisateurs (par exemple, plusieurs membres d'une même famille inscrits séparément, mais qui ne paieront pas plusieurs abonnements). Un chiffre plus précis du nombre de personnes qui paient effectivement une prime pour consulter des services climatiques n'est pas disponible. Malgré cela, le président *Mlouma* affirme que les services climatiques sont rentables et constituent plus de la moitié du chiffre d'affaires de l'entreprise[201].

Sur le terrain, on peut néanmoins observer que cette rentabilité dépend fortement du soutien des bailleurs de fonds. Pour une grande partie des organisations paysannes, elles sont en phase de test au moment de notre enquête. Cela signifie que la prime est payée par l'USAID, à travers le projet CINSERE, au cours de la première année. Le nombre affiché d'organisations paysannes enrôlées, et d'utilisateurs des services climatiques parmi leurs membres, ne correspond pas au nombre d'organisations paysannes qui ont accepté de payer des *sms*, mais plutôt aux organisations qui ont accepté de tester les services. Au cours de cette phase initiale, les organisations paysannes partenaires ne paient pas la réception des *sms.* Lors d'entretiens avec des acteurs locaux dans la région de Kaffrine, nous avons pu interroger les organisations paysannes partenaires du projet CINSERE sur leur adoption des services climatiques après cette phase de test. Le porteur du projet CINSERE nous avait donné une liste de contact par département. Nous avons focalisé nos entretiens sur les organisations paysannes du département de Kaffrine[202], partenaires du projet CINSERE, soit quatre organisations paysannes[203]. Nous avons rencontré les présidents et gérants de pluviomètres de ces quatre groupements, et nous les avons interrogés sur leur participation au projet CINSERE. Le GIE des producteurs de Mabo était encore en phase de test des informations climatiques. La plupart

[201] Entretien avec le directeur de l'entreprise Mlouma, octobre 2020, bureaux de l'entreprise, Dakar.

[202] Kaffrine est à la fois une région et un département. Nous avons réalisé des entretiens dans la région de Kaffrine, qui comprend les départements de Kaffrine, de Birkelane, de Malem-Hodar et de Koungheul.

[203] Ces organisations étaient l'Entente des Groupements Associés de Koungheul (EGAK), le Réseau des Producteurs de la Commune d'Ida Mouride (RPCIM), le GIE des producteurs de Mabo, et l'organisation paysanne Pencum Bambuk.

de ces responsables estimaient que cette information devrait être gratuite[204]. Les organisations paysannes rencontrées montrent, par leurs discours, qu'elles se sont approprié les « récits » (Radaelli, 2000) des projets de développement consacrés aux services climatiques[205], mais regrettent leur caractère payant. La responsable de l'Entente des Groupements Associés de Koungheul (EGAK) fait apparaître les services climatiques comme une ressource utile pour orienter les choix de variétés d'arachides[206]. Les quatre groupements montrent leur compréhension et leur adhésion en principe aux informations climatiques. Toutefois, cet enthousiasme dans les discours ne se traduit pas dans les chiffres de paiements effectivement réalisés lorsque ces organisations paysannes sortent de la phase de test (voir Tableau 7).

Tableau 7. Nombre de producteurs qui ont continué à payer pour les sms reçus après la phase de test en 2020.

Structure	Proportion de producteurs ayant acheté des services climatiques après la phase de test (2020)
EGAK	20/811
Pencum Bambuk	47/600
RPCIM	50/510

Source : entretiens avec les responsables d'organisation paysanne

Les agriculteurs prêts à payer pour obtenir des informations climatiques représentent une minorité : moins de 10 % des agriculteurs des organisations paysannes concernées. Les chiffres obtenus concernant le paiement effectif pour des services climatiques conduisent à relativiser largement la portée et le succès de ces services climatiques payants. Les organisations paysannes ici considérées et dans lesquelles très peu d'agriculteurs achètent des services climatiques sont pourtant des partenaires de choix des bailleurs de fonds. De plus, sur les plans géographique et historique, la région de Kaffrine a été une des premières régions ciblées par les projets de développement des services climatiques, en raison de la vulnérabilité du bassin

[204] Dans un entretien collectif, le responsable d'une organisation paysanne l'énonce explicitement « Si ça pouvait être gratuit, c'est notre sujet. Les producteurs sont contents des informations climatiques, ils nous appellent pour avoir les prévisions, donc ça les intéresse vraiment. Mais les SMS coutent très cher » (Entretien collectif avec le GIE des producteurs de Mabo, novembre 2020, Mabo, département de Kaffrine).

[205] Entretiens collectifs avec l'organisation paysanne Pencum Bambuk, novembre 2020, commune de Koungheul, région de Kaffrine et avec l'organisation paysanne Réseau des producteurs de la commune d'Ida Mouride [RPCIM], novembre 2020, commune d'Ida Mouride, région de Kaffrine.

[206] Entretien avec la présidente de l'Entente des Groupements Associés de Koungheul [EGAK], correspondante locale de la FONGS, novembre 2020, lieu-dit Touba Ali Mbimbe, région de Kaffrine.

arachidier (dont la région de Kaffrine fait partie) à la sècheresse qui a frappé le Sénégal au cours des années 1970[207]. Toutes ces organisations ont pris part aux projets Kawalor et Nataal Mbay, et l'EGAK a participé au projet d'IED Afrique de décentralisation des fonds climat. Ces organisations figurent donc parmi les plus familières des services climatiques, et pourtant, très peu de producteurs de ces organisations achètent, de fait, des *sms* de services climatiques. D'autres organisations paysannes de la région, qui, elles, ont des partenariats avec d'autres bailleurs que l'USAID (par exemple, l'Agence Française de Développement), expriment franchement leur manque d'intérêt pour des services climatiques payants, car elles reçoivent gratuitement les bulletins d'information des GTP locaux[208]. La diffusion gratuite des services climatiques constitue ainsi une difficulté pour les commercialiser en parallèle[209].

Pour conclure, on constate que les organisations paysannes se montrent réticentes à payer pour l'accès aux services climatiques, en partie, car ces informations sont diffusées gratuitement par des radios, mais peut-être aussi en raison de la pauvreté importante des producteurs ruraux. Le soutien des projets de développement apparait donc incontournable pour mettre en scène un succès commercial des services climatiques, comme le montrent les chiffres d'achat de primes au cours des phases de test, c'est-à-dire lorsque les bailleurs paient à la place des producteurs, comparés aux chiffres d'achat bien plus faibles après la fin de la période de test. Pour contourner ces résistances des producteurs, les acteurs du développement font des services climatiques une monnaie d'échange dans une économie morale plus large des chaines locales de courtage.

3) L'inclusion des services climatiques payants dans des chaines de courtage pour faire face à la difficulté de les valoriser économiquement

Face aux difficultés de valoriser économiquement les services climatiques, liées aux réticences des producteurs sénégalais à payer pour recevoir des services climatiques par *sms*, les porteurs de projets insèrent les services climatiques dans des chaines de courtage (Bierschenk, Chauveau, & Olivier de Sardan, 2000) et une économie morale du développement local. L'économie morale (Thompson, 1966) du développement local relie différents acteurs par des chaines de courtage (Bierschenk *et al.*, 2000 ; Koné, 1996), qui distribuent les ressources de l'aide à différents niveaux d'action publique. Cette notion de chaine de courtage permet de

[207] Entretien avec un chercheur de l'ISRA, locaux de l'ISRA, décembre 2020.

[208] Entretien avec le président de l'association des agriculteurs de Kaolack et Kaffrine, novembre 2020.

[209] Entretien avec la responsable du projet CINSERE, décembre 2020, en visioconférence.

rendre compte des arrangements multiniveaux qui peuvent relier les courtiers locaux à des acteurs nationaux ou internationaux, afin de souligner que les courtiers locaux ne sont pas forcément plus utilitaristes que des intermédiaires nationaux ou internationaux du développement. L'activation de ces chaines de courtage permet d'expliquer, en partie, l'adhésion des organisations paysannes au dispositif, malgré la difficulté de valoriser économiquement des informations qui sont par ailleurs diffusées gratuitement.

Dans le cas du projet CINSERE de l'USAID, les chaines de courtages mobilisent des organisations paysannes déjà partenaires d'autres projets du programme *Feed the Future.* Elles se basent sur la formation d'une nouvelle figure du courtier, les « gestionnaires de pluviomètres », qui sont chargés de relever les quantités de pluie tombées pour alimenter les services climatiques de l'entreprise *Mlouma.* Ces gestionnaires de données sont souvent les mêmes personnes que les « gestionnaires de base de données », un statut mis en place dans le cadre de précédents projets. En sélectionnant une personne dans chaque village partenaire pour la former à maintenir à jour un fichier Excel avec diverses informations relatives à l'agriculture et à l'organisation paysanne (chiffres sur les ventes de l'organisation paysanne ou sur les prix de vente des denrées…), les projets de l'USAID créent un vecteur de distinction individuel pour les personnes sélectionnées. Ces derniers, souvent jeunes, sont issus d'organisations paysannes partenaires d'un précédent projet de l'USAID, consacré notamment au développement de l'assurance indicielle, le projet *Nataal Mbay*. Ces jeunes sont souvent un peu plus diplômés que les responsables des organisations paysannes rencontrées : deux des cinq gestionnaires de base de données de la région de Kaffrine avec qui nous avons échangé avaient poursuivi leurs études jusqu'au lycée. En comparaison, les autres responsables de leur organisation avaient, la plupart du temps, interrompu leur parcours scolaire après avoir obtenu leur certificat d'études. En désignant des individus responsables du relevé des pluviomètres et de la base de données de l'organisation paysanne, l'USAID réactive la figure du courtier local en développement (Blundo, 1995 ; Olivier de Sardan & Bierschenk, 1993). Ainsi, les projets constituent un moyen pour certains membres de l'organisation paysanne de se distinguer.

L'insertion dans des chaines de courtage des services climatiques se traduit également par le fait que les porteurs de projets peuvent privilégier les organisations paysannes qui vendent des services climatiques pour d'autres projets de développement, sur des thématiques différentes. La création d'une architecture technique de proximité pour mettre en œuvre les services climatiques repose sur la distribution de pluviomètres manuels. Cette architecture

permet de proposer des données météorologiques spatialisées, car seuls les agriculteurs des villages proches du point de collecte sont informés des pluies tombées. Cette spatialisation constitue une amélioration de l'offre de services pour les agriculteurs. À la formation de courtiers en développement s'ajoute l'enrôlement des organisations paysannes dans une chaine de courtage. L'intérêt pour les organisations paysannes de commercialiser les informations climatiques est de se distinguer des autres groupements vis-à-vis de leurs membres, mais aussi des bailleurs. Une motivation indirecte, en dehors de la réception des informations climatiques elle-même, existe ainsi pour participer à la vente des services climatiques. Elle représente, là encore, une promesse structurelle pour les organisations paysannes. Le directeur de l'entreprise *Mlouma* l'explique de la manière suivante. Pour une organisation paysanne, fournir à ses adhérents des services climatiques et l'assurance indicielle, en collaboration avec l'USAID, constitue un moyen de se distinguer d'autres organisations.

> *La richesse d'une organisation paysanne dépend de la taille, mais aussi de son standing et du service offert. Ces éléments poussent souvent les gens à adhérer. C'est pourquoi certaines organisations paysannes, qui ont compris ça, ont vite adopté Meteo Mbay, pour diversifier les services qu'elles offrent à leurs membres.*[210]

Ensuite, se montrer capables de collecter le paiement des *sms* d'information climatique auprès des producteurs peut permettre de bénéficier plus tard de partenariats avec d'autres bailleurs que l'USAID. Nous avons découvert ce mécanisme dans le cadre d'un terrain que nous n'avons finalement pas poursuivi. Nous avions prévu d'analyser un autre projet de développement, qui était récent et mobilisait les informations climatiques, financé par la FAO, et nommé « fonds de résilience ». Nous souhaitions comprendre comment les porteurs du projet avaient choisi les villages bénéficiaires. Le responsable du projet du côté de la FAO nous avait expliqué que les plus grandes organisations paysannes choisissaient de plus petits groupements de producteurs, structurés autour de villages. Lors d'une visite à Kaffrine, nous avions interrogé une organisation paysanne incluse dans le projet sur la manière dont elle avait sélectionné un village parmi ses groupements pour qu'il bénéficie du projet de la FAO. Cette organisation paysanne était le RCPIM, situé dans le département de Koungheul, dans la région de Kaffrine.

[210] Entretien avec le Directeur de l'entreprise Mlouma, entretien cité.

Le président de l'organisation paysanne avait indiqué qu'il avait désigné les producteurs de mil et de maïs les plus « actifs » sur le plan de la vente de services climatiques.

Président du R.C.P.I.M. : On a donné les groupements qui sont plus concentrés et qui travaillent bien aussi. Si tu as un partenaire, tu dois lui donner quelqu'un aussi qui mouille un peu le maillot ! C'est dans ce critère-là qu'on a choisi trois groupements, les plus actifs.

B.B. : à quoi cela correspond, les producteurs « les plus actifs » ?

Président du R.C.P.I.M. : Chaque groupement a un bureau, un président, un secrétaire. C'est eux qui transmettent l'information climatique vers les autres producteurs. Ceux qui passent l'information c'est mieux, et ceux qui paient sont les plus actifs. Certaines organisations paient normalement dans des dates bien précises, alors que d'autres sont toujours en retard.[211]

Pour un groupement, la capacité à collecter le paiement pour les *sms* auprès de ses membres s'inscrit donc dans des logiques de courtage (Olivier de Sardan et Bierschenk, 1993). Elle participe de mécanismes de distinction pour l'organisation paysanne, au même titre que la structuration du groupement avec un bureau, un président et un secrétaire ou le respect des délais. Ces dynamiques alimentent les chaines de courtage des projets de développement passés et actuels. Pour les groupements, la vente de services climatiques peut nourrir des stratégies de distinction vis-à-vis des groupements concurrents, cette fois-ci auprès des bailleurs. À ce titre, l'entretien de ces chaines de courtages participe d'une économie morale du développement local, dans le cadre de laquelle la souscription à des services climatiques dépasse des logiques d'utilité économique pure. En fait, elle renseigne des dynamiques de pouvoir locales et se comprend plutôt à l'aune de ces rapports de force locaux.

En conclusion, cette partie A met en avant les stratégies des bailleurs et des porteurs de projets pour « promettre » (Foyer et al., 2017) des services climatiques rentables et capables de financer les coûts de fonctionnement des modèles climatiques. Nous avons mis en évidence la volonté des bailleurs d'élaborer des partenariats public-privé pour financer les prévisions

[211] Entretien avec le secrétaire du RPCIM, novembre 2020, Ida Mouride, Sénégal.

climatiques et les pérenniser, tout en se conformant à une grammaire du marché et une promesse de rentabilité économique. Cette économie de la promesse consiste à afficher les services climatiques payants comme un moyen pour résoudre le problème du manque de budget alloué par l'État à la génération des prévisions climatiques par l'ANACIM. L'économie de la promesse apparait ainsi, paradoxalement, comme un prétexte pour alimenter l'institutionnalisation d'une agence publique de météorologie. Dans ce contexte, l'insertion des services climatiques dans des jeux de pouvoir fait apparaître les services climatiques à la fois comme une monnaie d'échange et un levier de distinction pour les organisations paysannes, et doit être resituée dans des chaines de courtage (Bierschenk *et al.*, 2000). Cette stratégie explique la volonté de certaines organisations paysannes d'acheter des services climatiques, malgré les résistances des producteurs. Ces dimensions de compétition locale pour l'allocation des ressources offrent une clé d'entrée pour comprendre l'économie morale (Thompson, 1966) du développement local dans la région de Kaffrine. L'analyse des difficultés liées à la marchandisation des services climatiques montre que l'insertion dans des chaines de courtage explique mieux l'adhésion des organisations paysannes aux dispositifs payants de services climatiques que l'utilité fonctionnelle de ce dispositif. En cela, les constats de cette partie A rejoignent les constats d'une grande partie des travaux en anthropologie du développement, qui soulignent les écarts entre les promesses des projets de développement et les réalités de leur mise en œuvre sur le terrain (Darbon & Provini, 2018 ; Lavigne Delville & Schlimmer, 2020 ; Olivier de Sardan, 2021). Nous allons voir dans la partie suivante que la portée et la réception des informations climatiques font également l'objet de questionnements pratiques de la part des responsables de l'ANACIM et des bailleurs internationaux. Face aux incertitudes liées à l'objectivation de l'utilité de ces services, les porteurs de projets de services climatiques s'efforcent de faire valoir « l'impact » quantifié des informations climatiques. Ils se confrontent néanmoins à une quasi-absence de données sur l'accès aux services climatiques, ce qui les pousse à mettre en scène les effets des services climatiques, à travers un bricolage des données.

B - Face aux effets incertains d'un instrument communicationnel, la mise en scène la « mise à l'échelle » des services climatiques dans les études d'impact

Face aux effets incertains des services climatiques, une deuxième stratégie de légitimation des services climatiques consiste, pour les porteurs de projets, à construire des données quantifiées concernant les services climatiques. Ces données visent à mettre en scène

la mise à l'échelle, c'est-à-dire la généralisation, des services climatiques sur le territoire sénégalais.

Les responsables des projets de développement s'efforcent de mettre en avant des effets de leurs projets, consacrés aux services climatiques, à travers des évaluations de l'impact des services climatiques. Toutefois, ils sont confrontés à la rareté des données quantifiées concernant l'usage des services climatiques. Pour dépasser ce problème, ils choisissent de se concentrer sur des notions moins précises que l'usage des services climatiques, comme l'accès aux services climatiques. Au fil des documents d'évaluation de l'impact des services climatiques, la définition de l'accès aux services climatiques s'élargit tellement qu'elle finit par perdre son pouvoir descriptif de l'utilisation des services climatiques par leurs cibles. L'économie de la promesse (Compagnon & Saint-Martin, 2019), qui s'organise autour des services climatiques s'illustre ici par le nombre d'études d'impact[212] réalisées après les projets. Concrètement, le CCAFS joue un rôle important dans la mise en avant des impacts des services climatiques. En tant qu'institution internationale de recherche, le CCAFS finance un partenariat avec l'ANACIM, le projet CCAFS-ANACIM, entre 2011 et 2015. Pour prouver les effets de ce projet, le CCAFS finance une série de rapports et d'articles scientifiques dédiés à l'évaluation des projets. Certains auteurs sont particulièrement actifs, comme Robert Zougmoré, Henri Mathieu Lo, Mbaye Dieng, Thierno Malick Diallo ou Malick Ndiaye. Les profils de ces acteurs témoignent de la manière dont les configurations de recherche au Sénégal allient avec fluidité consultance, recherche académique et recherche dans le cadre de projets. Robert Zougmoré est le responsable du programme CCAFS pour l'Afrique, Henri Mathieu Lo est professeur de géographie à l'Université Cheikh Anta Diop et Mbaye Dieng était chargé de programme pour l'ONG Enda au moment où il a contribué à analyser l'impact des services climatiques. Thierno Malick Diallo est responsable de la recherche dans une ONG spécialisée sur l'éducation en Afrique Sub-saharienne, tandis que Malick Ndiaye enseigne à l'Université Alioune Diop de Bambey. Leurs profils démontrent une volonté de combiner les savoir-faire issus de diverses positions professionnelles de consultance et de recherche académique dans la rédaction des rapports, qui s'articulent dans l'évaluation d'impact de services climatiques.

[212] Dans cette étude, nous n'allons pas discuter la définition de la notion « d'impact ». Nous l'utiliserons en tant que terme employé par les acteurs, qui désigne les effets des instruments ou des projets.

Ces auteurs rédigent de nombreux rapports, qui visent à prouver les effets des services climatiques, mais qui restent flous sur la manière de mesurer leurs effets. Un rapport du CCAFS de 2014[213] décrit par exemple les nombreuses actions déployées dans la région de Kaffrine et dans d'autres régions du Sénégal. Le rapport énonce un nombre théorique d'utilisateurs : « *Through this partnership, the project is expected to reach more than 2 million* ***farmers****, providing hope that delivery of climate services at scale is mission possible in Senegal »*[214]. Le partenariat en question désigne les radios communautaires. Cette estimation est basée sur l'addition des populations situées dans les aires d'audience des radios communautaires, sur la base des chiffres du recensement sénégalais. Cependant, ce n'est pas parce que les radios communautaires ont deux millions d'auditeurs que tous ces auditeurs sont agriculteurs (« *farmers »*) et utilisent les prévisions diffusées. Malgré cela, on retrouve ces approximations dans les rapports suivants. Un rapport d'Henri Mathieu Lo et Mbaye Dieng[215], publié l'année suivante (2015), se donne pour objectif de « vérifier cette estimation de deux millions d'agriculteurs qui ont écouté le réseau des radios communautaires »[216]. Néanmoins, la méthodologie prévue pour cet objectif d'estimation du nombre de personnes qui accèdent aux informations climatiques comporte des limites et témoigne du caractère normatif de la démarche. Les auteurs cartographient les radios communautaires qui diffusent les informations, et tentent d'identifier d'autres canaux de diffusion. Ils indiquent qu'ils ont voulu réaliser une enquête par questionnaire auprès d'un échantillon représentatif de la population cible pour affiner l'estimation, mais qu'ils ont abandonné, faute de moyens. De plus, les auteurs soulignent qu'une mesure de l'audience des radios serait utile pour améliorer la diffusion, indiquant par-

[213] Tall, A., Hansen, J., Jay, A., Campbell, B., Kinyangi, J., Aggarwal, P. K., & Zougmoré, R. (2014). *Scaling up climate services for farmers: Mission–Possible. Learning from good practice in Africa and South Asia*. Nº 13 (p. 22). CCAFS. Disponible à l'adresse : https://hdl.handle.net/10568/42445 (consulté le 16/01/2022).

[214] *Ibid.*

[215] Lo, H. M., & Dieng, M. (2015). *Impact assessment of communicating seasonal climate forecasts in Kaffrine, Diourbel, Louga, Thies and Fatick (Niakhar) regions in Senegal* (p. 70) [*Final Report for CCAFS West Africa Regional Program*]. CCAFS. Disponible à l'adresse https://hdl.handle.net/10568/67171 (consulté le 17/01/2025).

[216] *«* The *objectives of this assessment are therefore to verify this estimate of 2 million farmers who have been listening to the URAC network of community radios ».* Source : Lo, H. M., & Dieng, M. (2015). *Impact assessment of communicating seasonal climate forecasts in Kaffrine, Diourbel, Louga, Thies and Fatick (Niakhar) regions in Senegal* (p. 70) [*Final Report for CCAFS West Africa Regional Program*]. CCAFS. Rapport cité.

là que le chiffre de deux millions d'auditeurs des radios communautaires ne repose pas sur des mesures d'audience. Prenant acte des limites de la méthodologie employée, les auteurs reformulent la question de recherche au moment d'introduire leur section sur le nombre d'utilisateurs des informations climatiques. Cette section devient « l'estimation du nombre **potentiel** d'agriculteurs qui accèdent à l'information climatique »[217]. Les auteurs bricolent ensuite une approximation qui s'élève à 4 millions d'utilisateurs potentiels, basée sur le nombre d'habitants dans les zones d'émissions des radios partenaires de l'ANACIM. La même année, en 2015, un troisième rapport de synthèse du CCAFS reprend et agrandit ce chiffre. Les auteurs transforment les utilisateurs en 3,9 millions d'utilisateurs « probables »[218] entre 2011 et 2014. Le chiffre est encore augmenté à 7 millions de personnes, sans plus d'explication. Les auteurs de cette note renvoient à un recensement de 2013 et à une autre note de 2015. La note de 2015 est une note de synthèse similaire du CCAFS consacrée à la mise à l'échelle des services climatiques, cette fois-ci de manière comparée avec la Colombie. Pourtant, elle n'explique pas davantage le calcul qui aboutit au chiffre de 7 millions de personnes[219].

Il existe pourtant d'autres travaux qui étudient l'impact des services climatiques en évaluant les changements provoqués par les services climatiques comme instrument d'action publique (Blundo-Canto *et al.*, 2021 ; Soule Adam, 2019). L'insistance sur une donnée que les chercheurs et consultants n'arrivent pas à produire, c'est-à-dire le nombre d'utilisateurs effectifs des services climatiques, témoigne de l'importance de chiffrer les effets des services climatiques, pour prouver l'utilité des informations diffusées. Elle révèle en creux les efforts que les porteurs de projets doivent fournir pour institutionnaliser des instruments communicationnels dont les effets restent difficiles (et coûteux) à quantifier.

---

[217] « *Estimation of the potential number of people with access to climate information* » source : Lo, H. M., & Dieng, M. (2015). *Impact assessment of communicating seasonal climate forecasts in Kaffrine, Diourbel, Louga, Thies and Fatick (Niakhar) regions in Senegal* (p. 15) [*Final Report for CCAFS West Africa Regional Program*]. CCAFS. Rapport cité.

[218] « Grâce à une combinaison de ces différents canaux, entre 2011 et 2014, jusqu'à 3,9 millions de personnes en zones rurales (pas tous agriculteurs) ont probablement eu accès à l'information climatique dans les zones du projet ». Source : CCAFS. (2015). L'impact des services d'information climatique au Sénégal (Étude de Résultats n° 3 ; p. 4). CCAFS. Disponible à l'adresse : www.ccafs.cgiar.org (consulté le 16/01/2015).

[219] « En 2015, un total de 7,4 millions de personnes en zones rurales (pas tous agriculteurs) parmi lesquels environ 740 000 foyers agricoles, ont probablement eu accès à l'information climatique ». Source : CCAFS. (2015). L'impact des services d'information climatique au Sénégal (Étude de Résultats n° 3 ; p. 4). Rapport cité.

Pour conclure cette partie III, nous avons montré, dans une partie A, que l'objectif de rentabilité des services climatiques du projet de développement CINSERE servait finalement à alimenter l'institutionnalisation de la météorologie publique, autour de son activité de fourniture de prévisions climatiques. Les tentatives de commercialiser les services climatiques se heurtent aux résistances des producteurs à payer pour recevoir des services climatiques. Face à ces résistances, les porteurs de projets incluent les services climatiques dans une économie morale de chaines de courtage locales. Ces différents constats mettent en évidence une économie de la promesse qui se construit autour de la rentabilité des services climatiques, et les difficultés rencontrées par les porteurs de projets pour attribuer une valeur économique aux services climatiques. L'ouverture du réseau des services climatiques vers les acteurs privés qui participent à la mise en œuvre des services climatiques constitue un constat qui alimente notre compréhension de la trajectoire historique de l'État sénégalais et prolonge le constat du chapitre précédent d'un gouvernement par le marché (Nay, 2017) de l'adaptation au changement climatique au Sénégal. Ce constat montre également le rôle omniprésent des bailleurs internationaux, tels que l'USAID et l'ICRISAT, à travers le financement des projets de développement. Ces projets orientent à leur façon le cadrage des services climatiques (comme des instruments rentables) et les moyens à privilégier pour les développer (le partenariat public-privé). La partie B a mis en lumière les efforts des porteurs de projets pour mettre en scène un impact quantifié des services climatiques, à travers des détours et bricolages qui permettent d'afficher un nombre élevé d'utilisateurs des services climatiques, malgré les incertitudes qui entourent leurs effets concrets et leur utilisation. Ces analyses ont souligné le rôle de la mise en scène de l'impact quantifié des services climatiques dans la perpétuation d'une économie de la promesse, selon laquelle les services climatiques peuvent permettre d'adapter l'agriculture au changement climatique.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre s'est attaché à examiner l'appropriation des services climatiques au Sénégal, en analysant les marges de manœuvre des acteurs qui participent à la mise en œuvre de l'instrument. Le chapitre a commencé par contextualiser les services climatiques comme instrument extraverti d'adaptation climatique agricole (1973-2007). Cette première partie a mis en avant l'ancrage de cet instrument dans la gouvernance ouest-africaine des services climatiques, dès ses origines, et le rôle d'une pluralité d'acteurs dans leur mis en œuvre. Elle a

retracé l'apparition du cadrage de l'adaptation au changement climatique au sein des services climatiques et l'a replacée dans leur essor « par projet ». La deuxième partie a prolongé cette sociohistoire, en donnant à voir comment les projets de développement ont pu, dans une deuxième période (2007-2017), alimenter des phénomènes de compétition institutionnelle entre plusieurs agences administratives (le CSE et l'ANACIM). Les analyses de cette deuxième partie ont mis en avant l'importance des luttes de cadrage concernant les services climatiques et leur lien avec des dynamiques d'institutionnalisation de ces deux agences. En particulier, cette partie a étudié la stratégie de l'ANACIM pour faire prévaloir un cadrage météorologique des services climatiques, dépourvu de dimensions environnementales, et conforme à ses compétences institutionnelles. En cela, cette deuxième partie a mis en avant les effets de la mise en œuvre sur les institutions (*outputs*). Enfin, une troisième partie s'est attachée à caractériser le mode de gouvernement des services climatiques (depuis 2017). Elle a pour cela problématisé l'économie de la promesse qui se structure autour des services climatiques, à travers une double promesse de rentabilité et de capacité à produire des effets à une large échelle, des services climatiques.

À travers cette analyse sociohistorique de la trajectoire des services climatiques, ce chapitre répond aux questions de la thèse de trois manières. Premièrement, le chapitre alimente les questionnements sur la manière dont les instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique prennent sens et prennent forme, à travers à la fois le cadrage météorologique des informations climatiques, et le recours à un partenariat public-privé, qui conduit à l'élaboration d'une offre marchande de services climatiques. Ces deux éléments mettent en avant le rôle des projets dans l'émergence de cadrages concurrents (comme le centre de documentation imaginé par le CSE), et dans l'inclusion d'acteurs privés dans le réseau instrumental. Le gouvernement par projet et par le marché apparait ainsi comme structurant dans la définition des services climatiques au cours de leur mise en œuvre. La compétition institutionnelle d'une part, et la volonté de prouver l'impact quantifié des services climatiques de l'autre expliquent la forme que prennent finalement les services climatiques sénégalais. Dans cette perspective, les analyses de ce chapitre confirment notre première hypothèse, selon laquelle les réseaux d'acteurs qui participent à la mise en œuvre des instruments d'action publique jouent un rôle plus déterminant dans leur mise en œuvre que les effets propres des instruments.

Deuxièmement, ce chapitre nourrit les questionnements de la thèse sur les acteurs qui dominent les réseaux d'acteurs dans la mise en œuvre des instruments d'action publique. On observe en effet que la formulation par projet des services climatiques se produit par incrément, à mesure que de nouveaux projets sont financés et porteurs d'un cadrage particulier des services climatiques. Cette dimension de projets met en avant le rôle crucial des bailleurs de fonds dans la mise en œuvre des services climatiques. Les résultats du chapitre pointent également des acteurs minoritaires du réseau, peu à même de peser sur la formulation des services climatiques. Ils mettent en avant l'incapacité du CSE à développer des services climatiques alternatifs, fondés sur un cadrage environnemental de l'instrument, et soulignent également l'incapacité des organisations paysannes à obtenir des services climatiques par *sms* gratuits, malgré la clarté de leurs demandes à cet égard.

Troisièmement, ce chapitre renseigne notre questionnement sur ce que l'analyse des instruments-projets (Lavigne Delville & Schlimmer, 2020) peut nous dire de l'action publique agricole dans les services climatiques au Sénégal, et confirme notre troisième hypothèse[220]. En particulier, le chapitre donne à voir le gouvernement par projet et par le marché de l'adaptation au changement climatique. Cette forme « d'action publique éclatée » (Lascoumes, 1996) caractérise le domaine des services climatiques, en lien avec la multiplicité des initiatives. La « liberté sous contrainte » (Enguéléguélé, 2008, p. 13) de l'État apparait à travers l'agentivité de l'ANACIM et du CSE, et témoigne de « l'entrelacement d'actions multiples, complémentaires, contradictoires et négociées » (Massardier, 2008, p. 89). Ce cas d'étude appuie la thèse selon laquelle les acteurs internationaux orientent l'action publique (comme dans le cas du programme *Feed the Future*), à travers des récits (Radaelli, 2000) et des instruments de politiques publiques (Ambrosetti, 2009 ; Fouilleux, 2015). Toutefois, ces programmes rencontrent des dynamiques nationales et locales (Munene, 2013 ; Provini, 2016), et résultent de négociations, d'ajustements et de transactions (Bergamaschi, 2011 ; Griffiths, 2003 ; Mény, 1993). Dans le cas des services climatiques, la structuration d'une « économie de la promesse » (Foyer *et al.*, 2017) autour de la rentabilité et de la « mise à l'échelle » des services climatiques alimente, en réalité, une institutionnalisation « sous régime d'aide » de l'ANACIM

[220] La troisième hypothèse de notre thèse est la suivante : « en France comme au Sénégal, les États interviennent de manière fragmentée et distante en faveur des instruments informationnels, conçus initialement pour l'adaptation de l'agriculture au changement climatique. »

et des prévisions climatiques. Cette institutionnalisation reste, cependant, tributaire des projets de développement et de leur fragmentation.

Les contributions de ce chapitre à notre compréhension de l'action publique au Sénégal et en France seront discutées plus extensivement dans le chapitre comparatif. D'autre part, l'importance de la compétition institutionnelle entre agences publiques sera aussi discutée en comparaison avec les services climatiques français.

Chapitre 8. La désectorisation stratégique des services climatiques en France

Introduction

Les services climatiques en France (voir Encadré 10, p. 254) figurent parmi les instruments des plans nationaux d'adaptation (PNACC et PNACC 2). Dans le premier PNACC, les services climatiques sont désectorisés et appartiennent à la fiche « recherche »[221]. Cette fiche a pour objectif de « Mieux connaître et faire connaître les impacts de l'évolution du climat »[222]. Elle mentionne des secteurs, qui solliciteront la recherche pour s'adapter au changement climatique, parmi lesquels figure l'agriculture. Les services climatiques font à nouveau partie, dans le PNACC 2[223], d'une rubrique dédiée à la recherche. Cette rubrique désigne des « thèmes » prioritaires, dont l'agriculture ou l'eau[224]. *A priori*, les services climatiques sont plutôt pensés dans les plans nationaux comme un instrument de recherche et non un instrument du secteur agricole. Toutefois, en 2006, un projet de recherche de l'Institut National de Recherche Agronomique (INRA)[225] associe un technicien d'une Chambre d'agriculture[226] régionale, ce qui revient à associer les mondes de la recherche et du conseil agricoles. À la suite

[221] Une fiche dédiée à l'agriculture existe, mais les services climatiques n'en font pas partie.

[222] Ministère de la Transition Énergétique et Solidaire. (2011). Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (p. 188). Document cité.

[223] Ministère de la Transition Énergétique et Solidaire. (2018). Plan National d'Adaptation au Changement Climatique 2 (p. 26). Document cité.

[224] Ministère de la Transition Énergétique et Solidaire. (2018). Plan National d'Adaptation au Changement Climatique 2 (p. 19). Document cité.

[225] L'Institut National de Recherche Agronomique a fusionné le 1er janvier 2020 avec l'Institut National de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture (IRSTEA) pour former l'Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement (INRAE). Nous conservons le sigle « INRA », lorsque les mentions du terme concernent des faits antérieurs à 2020.

[226] Tout au long de ce chapitre, le terme de « Chambre » seul se réfère implicitement aux Chambres d'agriculture. L'adjectif « consulaire » se réfère, de même, aux Chambres d'agriculture. Il ne sera pas question dans ce chapitre des Chambres de commerce et d'artisanat.

de ce projet de recherche, ce technicien crée les dispositifs Oracle et Clima-XXI, deux services climatiques, dans le cadre de son emploi au sein des Chambres d'agriculture. La création de services climatiques au sein des Chambres d'agriculture traduit une sectorisation de cet instrument. On peut définir dans ce contexte la sectorisation comme l'inscription d'un instrument dans les logiques, les institutions et les financements d'un secteur d'activité. Cette sectorisation change à partir de 2020, quand l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) décide de financer le portail d'information concurrent « Canari », de l'association Solagro. Cette décision marque un mouvement inverse de désectorisation de l'instrument. Il résulte de ces initiatives trois dispositifs de services climatiques à l'usage du secteur agricole : Oracle, Clima-XXI et le portail Canari, de l'association Solagro. Nous interprétons le réseau des services climatiques en France comme un cas de réseau instrumental ouvert, formé de deux sous-réseaux d'acteurs, le premier structuré autour des dispositifs Clima-XXI et Oracle, et le second autour du portail Canari de Solagro. Ces deux réseaux se concurrencent pour promouvoir leur propre déclinaison des services climatiques. Cette situation concurrentielle fait de ce réseau un réseau plutôt pluraliste, proche du réseau thématique : les membres adhèrent au réseau volontairement, en montant des projets et en obtenant des fonds, aucun décret ne régule l'entrée dans ce réseau (contrairement au réseau de l'assurance récolte française). Pour cette raison, le choix de ce cas approfondit les réflexions de la thèse sur l'agentivité des acteurs dans le cadre de réseaux plutôt ouverts (les services climatiques) et plutôt fermés (les assurances climatiques). Par agentivité, nous entendons les actions que les individus sont capables de faire et celles qu'ils font effectivement (Giddens, 1984). Ce chapitre examine la forte compétition entre deux déclinaisons des services climatiques. Cette compétition caractérise le réseau instrumental des services climatiques et se traduit par un déplacement des frontières sectorielles qui les abritent. Un retour comparatif sur l'agentivité des acteurs selon le type de réseau poursuivra cette réflexion dans le chapitre suivant.

Les travaux en science politique ont montré l'importance des secteurs dans la structuration de l'action publique. En particulier, les frontières sectorielles et leur franchissement ont fait l'objet de réflexions récentes (Douillet *et al.*, 2023). En s'inscrivant dans cette continuité, le présent chapitre a pour objectif de révéler les luttes d'acteurs qui influencent les processus de sectorisation et de désectorisation. Ce chapitre marque une rupture avec une conception des frontières sectorielles comme des ensembles donnés, fixes et neutres, et souligne que les frontières sectorielles, et l'ancrage d'un instrument dans un secteur ou un

autre, constituent des enjeux de négociations politiques entre les acteurs. Les analyses de ce chapitre accordent une attention particulière aux stratégies des acteurs et notamment leurs ressources et cadrages de l'adaptation dans ces négociations. Nous prêtons attention à la redéfinition du cadrage des problèmes publics qu'un déplacement des frontières sectorielles peut provoquer, ainsi que ses effets sur les institutions (*outputs*) et la société (*outcomes*). Ainsi, ce chapitre vise à répondre à la question suivante : comment les luttes de cadrage et les négociations des acteurs influencent-elles l'institutionnalisation sectorielle des services climatiques en France et leurs effets ?

Dans ce chapitre, nous analyserons les deux grandes périodes qui ont marqué l'institutionnalisation des services climatiques en France. La sectorisation des services climatiques caractérise la première période (2006-2016) (**partie I**). Cette période s'ouvre avec un projet de recherche de l'Agence Nationale de la Recherche (ANR), nommé « Climator », et se termine avec la création des premiers dispositifs Oracle et Clima-XXI. Un entrepreneur institutionnel, technicien puis chargé de mission et expert sur le changement climatique de la Chambre régionale Nouvelle-Aquitaine, crée ces dispositifs de services climatiques. Nous verrons toutefois que le contexte[227] institutionnel doit être analysé de pair avec le rôle des entrepreneurs institutionnels pour comprendre l'évolution de la sectorisation de l'instrument. La deuxième période (2017-2022) porte sur la politisation par la FNSEA de la question climatique (**partie II**). Elle s'ouvre sur un rapport d'orientation produit, en 2017, par le bureau du syndicat agricole, qui mentionne le changement climatique. Ce document sera suivi d'un autre rapport en 2020 dédié au changement climatique, dans lequel la FNSEA élabore sa position sur les questions d'adaptation. Le cadrage de l'adaptation se structure autour du stockage de l'eau et de l'amélioration variétale et omet les services climatiques. Nous interprétons le manque d'intérêt de la part des élus consulaires pour les services climatiques au sein du réseau des Chambres comme le résultat de leur alignement sur les positions de la FNSEA durant la période. Nous verrons que le financement par l'ADEME du portail Canari de Solagro entérine finalement la désectorisation des services climatiques en France.

[227] Le contexte résulte des stratégies d'autres acteurs sociaux, comme le législateur ou la FNSEA. Comme ces acteurs n'avaient pas pour objectif d'influer sur la sectorisation de l'instrument, nous considérons leur agentivité comme un élément de contexte. Nous utilisons également le terme de « tendance structurelle » avec la même signification.

Encadré 10. Une multitude de services climatiques en France : la plateforme « DRIAS, les futurs du Climat » de Météo France, le Climate Data Store de la Commission européenne, les dispositifs Oracle et Clima-XXI des Chambres d'agriculture, et le portail Canari de l'association Solagro. Source : auteure.

Le terme de services climatiques peut recouvrir des réalités diverses. Rappelons ici leur définition générale par l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM) : « Un service climatologique offre une aide à la décision à partir d'informations sur le climat, qui permettent aux particuliers et aux organisations de prendre de meilleures décisions ex ante. […] Les services climatologiques offerts aux usagers doivent […] répondre à leurs besoins. »[228] En France, les services climatiques sont basés sur la plateforme DRIAS « les futurs du climat » de Météo France, de l'Institut Pierre-Simon Laplace (IPSL) et du Centre Européen de Recherche et de Formation Avancée en Calcul Scientifique (CERFACS). La plateforme DRIAS peut être considérée comme le portail national de provision de données climatiques en France. Le portail offre des projections finement spatialisées ; permettant de sélectionner des points géographiques tous les huit kilomètres, afin de connaître les projections concernant le climat à cet endroit, pour une variété d'indicateurs. Une plateforme équivalente existe à l'échelon européen, le Climate Data Store (CDS) de Copernicus, c'est-à-dire le centre d'observation de la Terre de la Commission européenne. Sur la base de la plateforme DRIAS, des porteurs de projets ont créé trois dispositifs[229] à l'usage du secteur agricole : Oracle, Clima-XXI et le portail Canari de l'association Solagro. Ces dispositifs déclinent les indicateurs climatiques de la plateforme DRIAS (comme les précipitations et l'ensoleillement moyens) en indicateurs agroclimatiques (comme une date de vendange moyenne pour une territoire). Les dispositifs Oracle et Clima-XXI s'inscrivent dans le cadre institutionnel des Chambres d'agriculture régionales et départementales. Les études Oracle compilent, à l'échelle d'une région, des observations météorologiques déjà réalisées au cours du XXe siècle et jusqu'à présent, en s'appuyant sur des relevés d'observation météorologique. Les dispositifs Clima-XXI sont des études et des formations, réalisées sur la base de données prospectives à l'échelle d'un département. Ils reposent sur le calcul d'indicateurs par des modèles climatiques disponibles à partir de la plateforme DRIAS. Ces deux outils s'adressent aux Chambres d'agriculture, régionales pour Oracle, et départementales pour Clima-XXI, et ont connu un essor important entre 2015 et 2021, pour couvrir aujourd'hui la majorité des régions et départements français. Le dispositif Clima-XXI se matérialise sous trois formes :

- Des étudiants d'une école d'agronomie réalisent une étude à destination d'une Chambre d'agriculture départementale partenaire, désignée par le terme de « livret Clima-XXI » (voir Annexe no 7. Extrait du livret Clima-XXI de la Chambre d'agriculture de l'Eure) ;
- Les conseillers du département participent à une formation sur l'utilisation du portail DRIAS pour produire eux-mêmes des indicateurs agroclimatiques, qu'ils créent à partir des données disponibles sur le portail ;

[228] Tall, A. (2013). Qu'entend-on par services climatologiques ? (Bulletin 62 ; p. 10). Rapport de l'Organisation Météorologique Mondiale. Document cité.

[229] Dans ce chapitre, nous utilisons les termes « d'outil » et de « dispositif » dans le sens d'instruments, afin de réduire la répétition du terme d'instrument.

- Les conseillers agricoles sont intégrés à un réseau des utilisateurs de Clima-XXI, le « club Clima-XXI », au sein duquel ils peuvent échanger avec d'autres utilisateurs à propos de l'outil.

Clima-XXI vise à apprendre aux conseillers agricoles les évolutions du climat au cours du XXIe siècle. Lorsque de jeunes agriculteurs s'installent ou au moment d'investir dans leur exploitation, ces données éclairent les agriculteurs sur l'avenir climatique de leur région.

Le troisième dispositif, qui n'est pas un dispositif ancré dans le secteur agricole, est le portail Canari. Il s'agit d'une interface web de l'association Solagro qui permet de calculer des indicateurs agroclimatiques à la demande. L'association Solagro, un partenaire historique de l'ADEME, se spécialise sur les thématiques de durabilité en agriculture. L'ADEME, puis, dans une moindre mesure, le ministère de l'Agriculture, ont financé le développement du portail. Solagro a lancé Canari en 2022. Ce portail propose des informations climatiques à destination des conseillers agricoles et se place ainsi en concurrence directe de Clima-XXI.

I - Les services climatiques comme instruments sectoriels (2006-2016)

La sectorisation des services climatiques marque la première période de l'institutionnalisation des services climatiques agricoles français, qui s'étend de 2006 à 2016. La période s'ouvre avec l'ANR Climator et se clôt avec la diffusion des dispositifs Clima-XXI et Oracle. Un entrepreneur institutionnel, technicien en Chambre d'agriculture et expert sur le changement climatique au sein de la Chambre Nouvelle-Aquitaine, effectue un « travail politique » d'instrumentation en créant le dispositif de services climatiques Clima-XXI (A). Le concept d'entrepreneur institutionnel attire l'attention sur le rôle de cet individu dans le processus de sectorisation des informations climatiques. Nous verrons toutefois que le contexte institutionnel doit aussi être pris en compte pour comprendre l'évolution de la sectorisation de l'instrument (B).

A - Le rôle d'un entrepreneur institutionnel dans l'émergence de services climatiques sectorisés

L'émergence des dispositifs de services climatiques Oracle et Clima-XXI se produit dans le cadre sectoriel des Chambres. L'outil Clima-XXI vise en priorité à répondre aux besoins des conseillers agricoles. Les Chambres d'agriculture et l'ADEME financent Oracle et Clima-XXI, à travers le temps de travail de certains agents et la signature de conventions de financement. Dans cette sous-partie, nous verrons que l'émergence de ces services climatiques sectorisés s'explique par l'initiative d'un entrepreneur institutionnel, le technicien en Chambre

d'agriculture à l'origine des deux dispositifs. Un premier développement explique en quoi ces services climatiques peuvent être considérés comme des instruments « sectorisés » dans le secteur agricole (1). Nous verrons ensuite dans quelle mesure la création et l'expansion des dispositifs résultent de l'initiative sectorielle d'un entrepreneur institutionnel (2). Les modalités d'action de cet entrepreneur institutionnel se comprennent mieux à l'aune des travaux consacrés à l'autonomie relative des conseillers agricoles, et aux décalages entre leurs perceptions et temporalités et celles des élus des Chambres (3).

1) L'émergence de services climatiques sectorisés dans le contexte des Chambres d'agriculture

Les deux outils Clima-XXI et Oracle traduisent une sectorisation des services climatiques, en raison de leur fort ancrage consulaire. Les Chambres d'agriculture sont institutions du modèle cogestionnaire de l'agriculture (Tchuisseu & Labarthe, 2015). Elles sont considérées comme des Organisations Professionnelles Agricoles (OPA), et sont porteuses d'une mission d'intervention agricole. Les Chambres d'agriculture sont des organismes publics, créés en 1924 pour représenter les agriculteurs auprès des pouvoirs publics (Brives, 2008) et dirigés par des représentants élus de la profession agricole (Compagnone & Petit, 2014). Les Chambres d'agriculture représentent les agriculteurs institutionnellement et elles organisent les programmes de développement agricole des départements. L'insertion des services climatiques dans ces organisations du secteur agricole résulte ainsi dans un ancrage fort des services climatiques dans ce secteur.

La sectorisation de l'instrument, à travers l'inscription des services climatiques dans le réseau consulaire, se traduit par plusieurs éléments : la forme de l'outil, son contenu, l'importance qu'y tient l'agronomie, et le partenariat avec une école destinée à former des techniciens des Chambres d'agriculture. Tout d'abord, la forme de Clima-XXI, comme un outil peu accessible, très technique et destiné en priorité aux conseillers agricoles, offre un premier indicateur de sa sectorisation. L'étude standard ou livret Clima-XXI donne accès à des projections climatiques issues de la plateforme « DRIAS, les futurs du climat » (voir Encadré 10) aux Chambres partenaires, avec une petite quantité d'indicateurs et de sites d'observations. Le livret présente ces observations avec un commentaire succinct, indicateur après indicateur, sans introduction, synthèse, ni conclusion (voir Annexe no 7. Extrait du livret Clima-XXI de la Chambre d'agriculture de l'Eure), ce qui reflète ses dimensions techniques et

peu accessibles à un public non spécialiste. Ensuite, Clima-XXI vise explicitement les conseillers agricoles comme principaux utilisateurs. Dans un article consacré à Clima-XXI dans un des rapports de l'ONERC, le porteur du projet détaille la relation entre la forme de l'outil et sa cible : « La maîtrise d'Excel faisant partie du bagage de base d'un conseiller agricole, l'utilisation de l'outil en est grandement facilitée »[230]. La formation proposée aux conseillers agricoles du département doit leur permettre de télécharger de manière autonome des indicateurs par site géographique. Des guides leur sont proposés, détaillant le parcours d'un utilisateur pour s'enregistrer sur le portail DRIAS de Météo France, qui donne accès aux informations climatiques et configurer le téléchargement des données souhaitées. Cette procédure technique oblige les conseillers agricoles à passer par de nombreux intermédiaires. À titre d'exemple, une conseillère agricole en viticulture dans l'Aude, dont une partie du temps est affectée aux questions d'adaptation, détaille la procédure qu'elle suit lorsque ses collègues conseillers lui demandent un nouvel indicateur agroclimatique. Elle relaie la demande de ses collègues à la personne chargée d'une mission sur le climat (voir Encadré 11, p. 258) de la Chambre d'Occitanie. Cette dernière lui transmet les indicateurs que d'autres Chambres régionales ont développés, et la conseillère climat départementale retransmet ensuite cette information à ses collègues. Une chargée de mission sur le changement climatique de la Chambre de Bourgogne décrit les mêmes opérations[231]. Ce processus est particulièrement technique et laborieux. En comparaison, le portail interactif Canari (voir Encadré 10) de Solagro calcule des indicateurs climatiques en direct. Le porteur du projet détaille le fonctionnement de l'outil et explique le choix d'avoir gardé un fichier Excel par indicateur :

> *Le choix de cette offre d'un applicatif Excel n'a pas été fait par hasard […]. Les Chambres n'ont plus […] que de la maintenance, c'était indispensable de proposer quelque chose sans développement informatique.*

[230] ONERC. (2022). La prospective au service de l'adaptation au changement climatique (La Documentation Française, p. 88) [Rapport au Premier Ministre et au Parlement]. Disponible à l'adresse https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/9782111573567_ONERC_EtudesProspectives_Web_VF.pdf (consulté le 16/01/2025).

[231] Entretien avec la chargée de mission sur le changement climatique de la Chambre régionale d'agriculture de Bourgogne, mars 2022, en visioconférence.

[…] Donc on a opté pour une solution rustique et autonome, sachant qu'Excel permet de faire énormément de choses.[232]

Le choix d'un fichier Excel se traduit par une utilisation peu accessible, qui témoigne du manque de budget, mais également de la volonté de garder un contrôle et une autonomie concernant l'outil. Son dimensionnement pour les capacités informatiques des Chambres marque l'inscription de l'outil dans leur giron. En outre, l'accent mis sur les compétences agronomiques traduit la sectorisation de l'outil. En effet, ses sophistications se concentrent sur la recherche d'indicateurs pertinents pour l'agronomie, mais peu sur des dimensions climatologiques. Une formation brève introduit les bases de compréhension nécessaires à la manipulation des projections climatiques. Cependant, la valeur ajoutée de l'outil réside dans la génération d'indicateurs pertinents pour planifier et anticiper l'agriculture du futur.

Encadré 11. Les acteurs qui participent à la mise en œuvre des services climatiques en France et leur position professionnelle. Source : auteure.

Plusieurs types d'acteurs participent à la mise en œuvre des services climatiques, au sein des deux réseaux étudiés : Oracle et Climat XXI (portés par des acteurs du secteur agricole) d'une part, et le portail Canari (porté par des acteurs non agricoles).

- Les porteurs de projets

Les trois dispositifs étudiés, Climat XXI et Oracle d'un côté (instrument sectorisé), et le portail Canari de l'autre (instrument transversal), sont étroitement liés à leur porteur. Le porteur du projet Clima-XXI, en tant que salarié d'une Chambre d'agriculture régionale, fait partie de l'administration, et n'a pas de mandat électoral. Sa forte implication dans la création de Clima-XXI lui a valu le titre de « chargé de mission, expert agriculture et changement climatique », unique parmi les agents des Chambres. De même, un porteur de projet unique et bien identifié gère le portail Canari de Solagro[233] depuis ses débuts.

- Les relais institutionnels et de terrain

Clima-XXI s'appuie sur des relais de terrain au niveau régional : les chargés de mission sur le changement climatique. Ils coordonnent les activités consulaires sur le changement climatique. Les chargés de mission sur le changement climatique sont aussi à l'interface avec les élus pour élaborer une stratégie régionale sur le changement climatique dans chaque Chambre régionale d'agriculture. Clima-XXI s'appuie, de plus, sur certains conseillers agricoles des Chambres d'agriculture. Ces conseillers ont la particularité de dédier une partie de leur temps aux questions climatiques. Ces conseillers agricoles reçoivent un soutien de la part des chargés de mission sur le changement

[232] Entretien avec le porteur du projet Clima-XXI, entretien cité.

[233] On fera parfois référence à cet individu en utilisant le terme du « porteur de projet Solagro » afin d'améliorer la fluidité du texte.

climatique des Chambres régionales d'agriculture. Canari étant un site internet permettant de calculer des indicateurs agroclimatiques en direct, il ne s'appuie pas sur des relais de terrain.

- Les financeurs et décideurs

Météo France est l'organisme référent des services climatiques dans le PNACC. L'ADEME joue un rôle de financement pour le portail Canari.

Enfin, les études climats XXI sont réalisés par des étudiants de l'Institut Polytechnique Uni LaSalle. Cette école traduit un ancrage de l'instrument dans le réseau consulaire, car elle est spécialisée dans la formation de conseillers agricoles. En effet, l'école Uni LaSalle résulte d'une fusion entre l'École Supérieure d'Ingénieurs et de Techniciens pour l'Agriculture (ESITPA) et d'autres écoles en 2015. Or, l'ESITPA, historiquement l'école de formation des conseillers agricoles, était rattaché à l'APCA depuis 1981. Témoin de cette spécificité historique, un représentant de l'APCA siège encore aujourd'hui au conseil d'administration d'Uni LaSalle. Ainsi, le choix d'étudiants d'une école d'ingénieur tournée vers la formation des techniciens en Chambre d'agriculture pour réaliser les études Clima-XXI départementales constitue un troisième élément qui témoigne de la sectorisation de l'outil.

En conclusion, nous pouvons considérer Clima-XXI et Oracle comme des instruments sectorisés, au sein du secteur agricole et plus particulièrement des Chambres. Ce dispositif traduit un cadrage de l'adaptation ancré dans le secteur agricole, dans lequel le conseiller agricole apparait comme la cheville ouvrière de la future planification agricole. Comme nous allons le voir maintenant, l'émergence des services climatiques dans ce cadre sectoriel tient en partie à l'initiative individuelle du porteur des projets Clima-XXI et Oracle.

2) Le porteur du projet Clima-XXI, un entrepreneur-frontière de l'expansion des services climatiques consulaires

Les activités de promotion de l'instrument par le porteur du projet Clima-XXI peuvent être mieux saisies grâce à la notion « d'entrepreneur-frontière », comme nous allons le voir. Le porteur de projet Clima-XXI et Oracle (voir Encadré 11, p. 258) estime que son activité s'est mue progressivement en celle d'un « consultant » et d'un « formateur »[234], autour des services climatiques, depuis qu'il a créé ces outils. Il dispense souvent lui-même les formations pour le dispositif Clima-XXI et il a joué un rôle moteur dans sa diffusion. Il intervient aussi

[234] Entretien avec le porteur du projet Clima-XXI, entretien cité.

publiquement pour le présenter, parfois hors du monde agricole. La plupart des personnes interrogées, qui participent à la mise en œuvre des dispositifs Clima-XXI et Oracle[235], déclarent qu'ils ont connu le dispositif par le biais d'une de ses présentations par le porteur de projet.

L'activité de promotion de Clima-XXI par son porteur de projet peut s'interpréter comme l'activité d'un « entrepreneur-frontière » (Bergeron *et al.*, 2013). Le porteur de projet s'appuie en effet sur sa multipositionnalité pour « configurer son entreprise en fonction des contours et des logiques des univers qu'il relie » (Bergeron *et al.*, 2013, p. 265). À partir de sa participation au projet Climator, il fait une première entrée dans l'univers de la recherche et prend connaissance de ressources pour accéder à des données résultant des modèles de projection climatique, comme la plateforme « DRIAS, les futurs du Climat ». En tant que technicien à la Chambre d'agriculture, le porteur de projet a pu, en effet, percevoir l'intérêt pour les conseillers agricoles de ces informations climatiques localisées, afin d'intégrer les prévisions concernant le climat futur dans les conseils dispensés aux agriculteurs. Il a ensuite développé des indicateurs agronomiques à partir des indicateurs climatiques localisés de DRIAS, et a formé des conseillers et des agents des Chambres pour qu'ils s'approprient la plateforme et comprennent les modèles climatiques. Son activité d'intermédiation consiste à traduire des connaissances techniques pour les rendre utiles au conseil agricole. La traduction des modèles climatiques en termes agronomiques constitue, à cet égard, l'apport principal de Clima-XXI. De plus, la création des dispositifs Clima-XXI et Oracle peuvent s'interpréter comme un « travail politique » (Smith, 2019) d'instrumentation, qui a permis d'« outiller » (*Ibid.*) l'action des chargés de mission sur le climat des Chambres d'agriculture.

Pour conclure cette partie 2, un entrepreneur institutionnel individuel, se comportant comme un entrepreneur-frontière (Bergeron *et al.*, 2013), a joué un rôle déterminant dans la création et le développement de Clima-XXI et Oracle. Cette capacité d'action doit être replacée dans la sociologie des agents administratifs des Chambres, qui bénéficient d'une autonomie relative.

[235] Entretiens avec des conseillers agricoles départementaux, qui dédient une partie de leur temps de travail à l'adaptation au changement climatique (voir Encadré 11), dans les Chambres d'agriculture de l'Aude et de l'Hérault pour Clima-XXI ; et entretiens avec des chargés de mission régionaux sur le changement climatique en Occitanie, Grand Est, Centre-Val de Loire, Bourgogne Franche-Comté, Pays de la Loire et de Nouvelle-Aquitaine, de mai à décembre 2022.

3) Une autonomie relative des agents administratifs consulaires vis-à-vis de leur hiérarchie et des élus consulaires

Les travaux sur les marges de manœuvre des conseillers agricoles consulaires aident à appréhender l'agentivité (Giddens, 1984) des acteurs qui participent à la mise en œuvre de l'instrument. Les conseillers agricoles bénéficient d'une relative autonomie vis-à-vis de leur hiérarchie ainsi que de leurs élus. Le porteur de projet Clima-XXI et les chargés de mission sur le changement climatique ne sont pas des conseillers agricoles (voir Encadré 11, p. 258), pourtant certains constats de la littérature s'appliquent à leurs rôles en tant qu'agents administratifs des Chambres.

Un article de Claude Compagnone et Sandrine Petit (2014) s'intéresse aux évolutions des temporalités qui structurent le métier de conseiller agricole. Les auteurs montrent qu'une tension entre autonomie et contrôle marque le travail des conseillers agricoles et caractérise fortement leur agentivité. Ils ont une certaine liberté dans la manière dont ils organisent leur temps, mais doivent tout de même rendre compte de son utilisation auprès de leur hiérarchie. Les chargés de mission régionaux sur le climat interrogés dans le cadre de mon enquête expriment leur obligation de déclarer leur temps en fonction des projets auxquels ils sont affectés. Claude Compagnone et Sandrine Petit (*op.cit.*) remarquent deux manières dont les conseillers peuvent se servir de leur autonomie et des comptes-rendus de leurs heures de travail pour exercer une agentivité. Premièrement, les conseillers jouent sur le brouillage des temporalités du travail et du hors-travail : en travaillant au-delà de leurs heures, les conseillers choisissent de consacrer du temps à des missions qui leur paraissent importantes. Le porteur de projet témoigne de cette autonomie lorsqu'il indique avoir prélevé du temps sur sa vie privée pour développer Clima-XXI. Deuxièmement, les conseillers tirent également parti de leur autonomie lorsqu'ils déclarent qu'une tâche prendra plus de temps que dans la réalité. Ils dégagent ainsi du temps pour d'autres tâches. C'est aussi une tactique d'un chargé de mission régional sur le climat, qui utilise une partie du temps dédié à Oracle pour travailler sur Clima-XXI. En effet, une convention de l'ADEME avec sa Chambre d'agriculture régionale, dans le but de développer un dispositif Oracle, finance plus de jours qu'il n'est nécessaire, ce qui lui permet de dédier une partie du temps prévu pour Oracle à Clima-XXI.

Cette autonomie est importante, dans la mesure où l'émergence de Clima-XXI résulte en partie de la volonté des agents administratifs de porter les services climatiques, malgré un faible intérêt des élus consulaires pour la question. Les élus sont élus tous les six ans, ce qui peut

conduire à un renouvellement de leurs effectifs, tandis que les agents restent au-delà de ces mandats et composent l'alternance des équipes d'élus. Le porteur de projet Clima-XXI travaille dans sa Chambre d'agriculture depuis 2000. Parmi les six chargés de mission sur le changement climatique rencontrés, quatre travaillent dans leur Chambre d'agriculture depuis plus de quinze ans, et deux depuis sept ans. Cette stabilité constitue une ressource essentielle qui peut amener les conseillers à considérer que les priorités des élus agricoles ne correspondent pas aux besoins des agriculteurs sur le terrain. Le porteur de projet explique que Clima-XXI résulte de l'initiative d'agents administratifs, et non d'élus. En cela, les agents administratifs s'écartent de l'idéal type wébérien du fonctionnaire. Ils ne correspondent pas à des agents de la bureaucratie qui obéissent à leur hiérarchie, dont la personnalité s'efface devant leur fonction, et substituables par un autre agent (Weber, 1965).

> *C'est difficile pour une organisation multipartite au niveau départemental ou national de se fédérer autour de [Clima-XXI], qui n'émane pas d'une volonté politique, mais des acteurs de terrains.*[236]

Officiellement, les demandes et la vision des élus doivent dicter l'action de l'administration. C'est également le cas en matière d'adaptation. Cependant, dans le cas des services climatiques, les agents de l'administration estiment que les élus n'ont pas défini un cadrage clair du changement climatique au cours de cette période. Pour certains agents, l'adaptation se fait dans le contexte du manque d'intérêt, de disponibilité ou de volonté des élus pour agir en matière d'adaptation au moyen des services climatiques.

> *Il faut comprendre que le dispositif théorique c'est d'avoir une direction politique qui se décline dans l'opérationnel. Ce n'est pas tellement le cas pour Clima-XXI. […] Ce n'est pas le fruit d'une orientation politique forte. Au début, pour Clima-XXI, il n'y a pas besoin de politique.*[237]

Un autre chargé de mission sur le changement climatique, qui travaille dans sa Chambre d'agriculture depuis plus de vingt ans, exprime pour sa part sa lassitude face au renouvellement

[236] *Ibid.*

[237] *Ibid.*

des élus. Il estime que ce renouvellement rapide empêche de construire une action de long terme sur l'adaptation :

> *Je travaille pour mes élus, et ils changent presque trop vite pour les remobiliser sur la problématique. J'ai un peu lâché l'affaire, mais ça ne permet pas de porter le message plus fortement au niveau politique.*[238]

La volonté de contourner discrètement les élus se traduit aussi dans le montage institutionnel de Clima-XXI, qui demande une participation des Chambres départementales de 600 euros pour couvrir la réalisation de l'étude. Le porteur de projet a voulu que cette participation soit suffisamment élevée pour signifier une implication des Chambres, mais assez faible pour ne pas nécessiter le visa du président de la Chambre[239]. De même, après l'étude, le porteur de projet propose une formation aux conseillers pour aborder plus largement les questions d'adaptation. Il indique aux Chambres partenaires que le prix de l'étude couvre le coût de la formation. Toutefois, en réalité, la Chambre régionale du porteur de projet Clima-XXI finance son salaire et, par ce biais, la formation qu'il dispense. On peut donc constater que le porteur de projet utilise les règles de fonctionnement des Chambres pour contourner le faible intérêt des élus pour Clima-XXI.

De ce point de vue, les modalités de fonctionnement de Clima-XXI expriment une agentivité des agents administratifs et des chargés de mission sur le changement climatique, qui s'autonomisent vis-à-vis de leurs élus et développent leur propre conception de leur rôle. Par conséquent, l'agentivité des agents administratifs consulaires explique en partie l'essor des services climatiques. Cette relative autonomie et le décalage entre leur perception de l'adaptation et celle des élus ont favorisé ces services. Toutefois, l'initiative des agents doit être resituée dans le contexte des mutations qui touchent les Chambres d'agriculture. En effet, ces mutations ont favorisé l'émergence des services climatiques sectorisés, comme nous le développons dans la partie suivante.

[238] Entretien avec un chargé de mission sur le changement climatique en Chambre d'agriculture régionale, mars 2022, en visioconférence.

[239] Entretien avec le porteur du projet Clima-XXI, entretien cité.

B - Entre régionalisation, diversification des missions et mise en concurrence : un contexte consulaire favorable au développement de services climatiques sectorisés

La littérature sur les entrepreneurs institutionnels attire l'attention sur le rôle du contexte institutionnel et sur la manière dont ce contexte favorise ou empêche leurs initiatives (Aust & Bergeron, 2022). Dans le cas des services climatiques en France, nous verrons ci-dessous que la diversification des missions des Chambres (1), le désengagement de l'État du conseil agricole et la mise en concurrence des Chambres avec d'autres institutions (2) favorisent l'émergence de services climatiques sectoriels.

1) Une sectorisation des services climatiques soutenue par le processus de régionalisation des Chambres d'agriculture

La régionalisation et la diversification des missions consulaires constituent un facteur contextuel du développement de services climatiques sectorisés. Les lois de régionalisation et d'avenir conduisent à la création, à partir de 2014, de chargés de mission sur le changement climatique (voir Encadré 11, p. 258) au niveau des Chambres régionales. Le dispositif Clima-XXI offre à ces chargés de mission régionale une possibilité de donner de la substance et du contenu à leur poste nouvellement créé. Clima-XXI se présente ainsi comme un support pour consolider ce statut relativement nouveau de chargé de mission sur le changement climatique au sein des Chambres d'agriculture et une opportunité pour lui donner du contenu. Cette situation peut être caractérisée comme une situation d'intersectorialité. En effet, les chargés de mission sur le changement climatique poursuivent des objectifs climatiques dans le domaine agricole, et ils s'inscrivent dans la configuration sectorielle des Chambres d'agriculture régionales.

La régionalisation et la diversification font évoluer le contexte institutionnel des Chambres. Une évolution du métier de conseiller agricole et un positionnement des Chambres d'agriculture sur les questions d'adaptation résultent de ces recompositions. Depuis la loi d'avenir de 2014, les Chambres d'agriculture subissent une injonction à se régionaliser. Ce processus s'est poursuivi dans le cadre de la loi portant une Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) de 2015, qui a instauré un regroupement des Chambres régionales d'agriculture sur la base des nouvelles régions administratives. Ce regroupement a conduit au passage de 21 à 13 Chambres d'agriculture régionales (Cour des comptes, 2021). Les Chambres

d'agriculture connaissent également une tendance à la diversification de leurs activités et objectifs. La loi d'avenir de 2014[240] attribue ainsi aux Chambres d'agriculture la mission de lutter contre le changement climatique[241]. Les postes de chargé de mission sur le changement climatique se situaient au niveau départemental, et ont été mutualisés au niveau régional lors de la régionalisation. À cette diversification des missions dans le cadre des lois de 2014 et 2015, s'ajoute la diversification tendancielle des modes de financement des Chambres. En particulier, la part du secteur privé dans le financement des Chambres augmente (voir Figure 6), passant de 26 % en 2009 à près de 33 % de leurs ressources en 2020 (Vigier *et al.*, 2020).

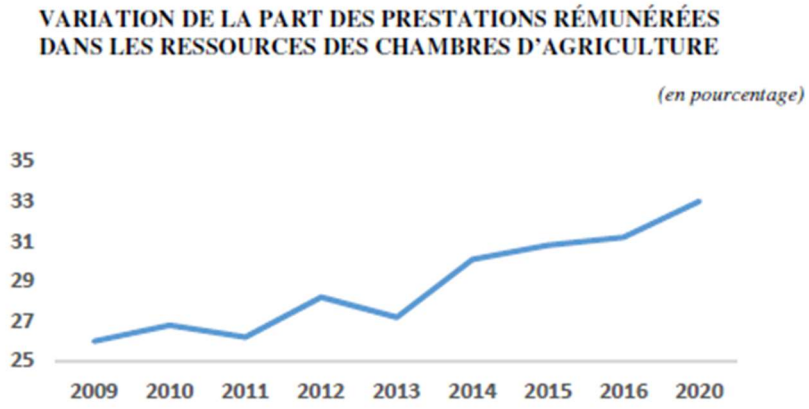


Figure 6. Variation de la part des prestations rémunérées dans les ressources des Chambres d'agriculture. Source : Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux, repris dans Vigier et al., 2020.

À la suite de l'intégration de missions en lien avec le changement climatique, les Chambres ont créé des postes de chargés de mission régionaux sur le climat. Ces chargés de mission se trouvent dans une configuration intersectorielle, car ils matérialisent l'intégration de nouveaux objectifs climatiques au sein des Chambres. La création de ces postes a conduit au recrutement d'agents ou bien à l'allocation de tiers temps d'agents départementaux au changement climatique. Leur spécialisation sur les questions climatiques renvoie à la dualité des missions des Chambres. D'une part, elles accomplissent des missions de service public, et d'autre part, elles représentent les intérêts des agriculteurs. Or, les missions climatiques relèvent plutôt des missions de service public. La faible volonté des élus d'agir sur l'adaptation laisse à

[240] Loi n° 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014.

[241] Source : Ernou, F., Decoeur-Michel, M., & Siméon, V. (2016). Dossier : L'agriculture au cœur de la réforme territoriale. Chambres d'agriculture, 1053, p. 13-24.

ces agents une certaine liberté, durant cette première période, pour définir leur mission. Ils deviennent ainsi les principaux relais régionaux des dispositifs Oracle et des informations sur Clima-XXI auprès des conseillers agricoles départementaux[242]. La création de ces postes de chargés de mission sur le changement climatique favorise donc l'émergence des services climatiques en relayant l'initiative Clima-XXI.

La nouvelle compétence des Chambres d'agriculture sur les questions d'adaptation au changement climatique constitue, donc, un des ressorts de la diffusion des services climatiques. Cependant, des tendances structurelles comme le désengagement de l'État français du conseil agricole et la mise en concurrence des Chambres, expliquent également l'essor de Clima-XXI et Oracle, car elles incitent les agents à tenter de se distinguer.

2) Un désengagement de l'État et une mise en concurrence des Chambres d'agriculture avec d'autres institutions

Le désengagement de l'État du conseil agricole et la mise en concurrence des Chambres marquent le contexte consulaire. La France suit en cela une tendance européenne (Tchuisseu *et al.*, 2015 ; Laurent *et al.*, 2006), voire mondiale (Rivera, 2000) au désengagement de l'État (Faure & Compagnone, 2011), qui ne correspond pas seulement à une volonté de faire des économies en matière de dépenses publiques (Labarthe, 2009), mais traduit également une doctrine favorable à la privatisation du conseil agricole (Knutson, 1986) pour améliorer son efficacité (Rivera *et al.*[eds.], 2002). Cette tendance s'inscrit dans la tendance du nouveau *management* public (Bezes, 2012). Ce désengagement met en concurrence les Chambres d'agriculture avec la recherche agricole, les acteurs du conseil privé (Tchuisseu & Labarthe, 2015), mais aussi des acteurs considérés comme plus légitimes pour travailler sur les questions climatiques et environnementales.

Les Chambres sont soumises à des injonctions croissantes à trouver des financements auprès d'agences publiques (comme l'ADEME), notamment sur les questions climatiques. Des acteurs privés[243] (Goulet *et al.*, 2015) proposent des services similaires aux leurs en matière de conseil agricole, leur cœur de métier. Elles sont également en concurrence, sur certaines

[242] Entretien avec la chargée de mission sur le changement climatique de la Chambre régionale d'agriculture d'Occitanie, novembre 2022, en visioconférence.

[243] Entretien avec le chargé de mission sur le changement climatique de la Chambre régionale d'agriculture du Centre-Val de Loire, entretien cité.

activités de recherche expérimentales, avec les Instituts Techniques Agricoles (ITA) et l'INRAE. Ces derniers sont moins touchés par l'injonction à l'autofinancement, ce qui est perçu par le personnel des Chambres d'agriculture :

> *On avait 100 % de subvention il y a 40 ans, maintenant ce n'est plus que 30 %, et les Instituts Techniques Agricoles, c'est toujours 100 %. Donc, il y a une ligne écrite disant qu'il faut diminuer, et qu'un sur deux survivra.*[244]

Elles entrent également en concurrence avec d'autres acteurs dans le cadre de leurs missions liées à l'environnement et à l'adaptation au changement climatique, comme l'association environnementale France Nature Environnement (FNE). Des financeurs, comme les Agences de l'Eau, ont l'habitude de travailler avec ce type d'acteurs, spécialisés sur les questions environnementales, et les considèrent plus légitimes sur ces questions, notamment pour impulser des changements comportementaux chez les agriculteurs.

> *Les responsables de l'Agence de l'Eau se disent « je ne vois pas les agriculteurs évoluer dans leurs pratiques, donc j'arrête de financer [le programme de la Chambre] ». Ils vont voir d'autres organisations, comme France Nature Environnement.*[245]

Cette citation indique que l'intégration des questions d'adaptation au changement climatique produit des luttes institutionnelles entre des acteurs porteurs de légitimités sectorielles contrastées. Des associations environnementales font valoir auprès de l'agence de l'eau leur légitimité à défendre une approche environnementale de l'adaptation (selon une légitimité extérieure au secteur agricole), tandis que les Chambres d'agriculture font valoir leur proximité avec les agriculteurs et leur capacité à parler à l'ensemble de la profession (selon une légitimité ancrée dans le secteur agricole). On peut à cet égard établir un parallèle avec la situation sénégalaise, où une concurrence institutionnelle oppose des agences publiques et parapubliques pour la captation de nouveaux financements. Dans ce contexte concurrentiel, les

[244] Citation d'un conseiller en Chambre régionale, anonymisée à sa demande.

[245] Entretien avec le chargé de mission sur le changement climatique de la Chambre régionale d'agriculture du Centre-Val de Loire, entretien cité.

services climatiques permettent aux Chambres d'agriculture de se positionner dans une lutte pour capter des fonds destinés au financement de l'adaptation.

En conclusion de cette partie I, les services climatiques relèvent du secteur agricole : ils sont sectorisés et dépendent des dispositifs Oracle et Clima-XXI des Chambres d'agriculture durant la première période (2006-2016). Cette tendance résulte de la stratégie d'un entrepreneur institutionnel, mais aussi de tendances contextuelles. L'intégration de l'adaptation au changement climatique dans les missions des Chambres d'agriculture, et la nécessité d'obtenir des financements complémentaires, notamment en développant des instruments d'action publique pour traiter le problème de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique, facilitent l'émergence des dispositifs Oracle et Clima-XXI. Dans la partie suivante, nous analysons comment ces services se désectorisent à partir de 2017.

II - La désectorisation des services climatiques : du désintérêt des acteurs agricoles au positionnement d'acteurs transversaux (2017-2023)

La deuxième période de la mise en œuvre des services climatiques, de 2017 à 2023, se traduit par leur désectorisation, qui résulte de deux tendances de fond. Le terme de « désectorisation » renvoie à la sortie de l'instrument du secteur agricole, à travers le déclin des services climatiques ancrés dans le secteur agricole, et l'émergence d'une extérieure au secteur agricole. Premièrement, la FNSEA politise l'adaptation au changement climatique à partir de 2017, sans inclure les services climatiques parmi les solutions légitimes à ce problème, ce qui favorise leur essoufflement au sein du secteur agricole et prépare leur désectorisation (A). Ensuite, l'émergence d'un autre portail sur les services climatiques, porté par un acteur extérieur au secteur agricole, contribue également à désectoriser les services climatiques (B).

A - Une politisation de l'adaptation par la FNSEA qui favorise la désectorisation des services climatiques

Dans cette partie, nous analysons le processus graduel de politisation de l'adaptation au changement climatique par la FNSEA depuis 2014. Nous retenons une acception de la politisation comme une politisation discursive des enjeux, en référence aux travaux de William Gamson (2002). Dans ce cadre, la politisation d'un problème passe par une intégration dans le

discours de causes, de coupables et d'un responsable public appelé à le résoudre (Déloye & Haegel, 2019). La notion de changement climatique émerge en 2017 dans le rapport d'orientation de la FNSEA (1). Cependant, ce n'est qu'en 2020 que le syndicat agricole majoritaire se positionne clairement sur la question de l'adaptation et la politise, en mentionnant des cadrages, des instruments et des solutions d'adaptation au changement climatique, mais les services climatiques n'y figurent pas (2). Les élus consulaires reprennent ce cadrage de l'adaptation, qui omet les services climatiques, ce qui contribue à les marginaliser au sein des Chambres (3).

1) Les prémisses de la prise en compte du problème climatique au sein de la FNSEA dans le rapport d'orientation de 2017

Le rapport d'orientation de la FNSEA de 2017[246], consacré à l'Union européenne et à la PAC, thématise la question climatique, en le cadrant sous l'angle de l'atténuation. Le rapport mentionne le terme de « changement climatique » neuf fois, le plus souvent comme un « nouveau défi à relever ». Il dresse le constat de la nécessité de s'adapter au changement climatique.

> *Le changement climatique est une réalité et nous le voyons bien avec la multiplication des évènements climatiques majeurs qui impactent les productions agricoles.*[247]

Ce positionnement constitue une nouveauté, car le précédent rapport, paru en 2014[248], ne faisait que mentionner timidement le climat[249], alors qu'il était consacré à l'assurance récolte, un instrument qui, par la suite, a été pensé comme un des trois piliers du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique. À cette époque, la FNSEA envisage les solutions à apporter sous l'angle de l'atténuation (stockage de carbone, méthanisation, biocarburants…).

[246] FNSEA. (2017). *Rapport d'Orientation 2017 « Nos propositions pour "mieux d'Europe" »* (p. 64) [Rapport d'orientation présenté au 71e Congrès de la FNSEA]. FNSEA. https://www.fnsea.fr/actualités/rapport-dorientation-2017/

[247] FNSEA. (2017), p. 25. Rapport cité.

[248] FNSEA. (2014). *Rapport d'orientation 2014 « affirmer un statut de l'agriculteur et de son entreprise »* (p. 52). FNSEA.

[249] Le changement climatique n'est mentionné qu'une fois dans le rapport d'orientation de 2014.

On peut considérer le rapport d'orientation de 2017 comme un premier moment de politisation du changement climatique et de positionnement de la FNSEA sur cette question.

Cette introduction timide de la question climatique intervient à l'issue de la mandature de Stéphane Le Foll comme ministre de l'Agriculture. Ce dernier a fortement porté la thématique de l'agroécologie. En soulevant aussi des questions liées au changement climatique, l'introduction de l'agroécologie a contribué à impulser une réflexion au sein de la profession agricole. En particulier, les acteurs de la FNSEA rattachent la notion d'atténuation du changement climatique à la transition agroécologique. L'impulsion donnée par l'ancien ministre de l'Agriculture s'est traduite par une réappropriation de l'agroécologie par la FNSEA, comme l'explique la responsable des questions climatiques au sein de l'organisation :

> *À l'époque de Le Foll, l'agroécologie c'était un gros mot pour la FNSEA. Maintenant, c'est un peu entré dans les mœurs. C'est-à-dire que la transition agroécologique, la FNSEA la porte, la met en avant.*[250]

On peut certainement nuancer ce propos, dans la mesure où l'agroécologie n'apparait pas comme un mot d'ordre principal des discours de la FNSEA. Toutefois, il montre que cette période est relativement propice à des inflexions dans le discours du syndicat majoritaire.

Avec ce rapport d'orientation, la FNSEA effectue un premier travail de politisation de la question climatique, mais sans se saisir des questions d'adaptation au changement climatique. Le rapport d'orientation de 2020 marque un positionnement plus franc sur la question climatique, et un premier positionnement sur la question de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique, de la part de la FNSEA.

2) Le rapport d'orientation de 2020 comme moment de cadrage et de politisation de l'adaptation au changement climatique par la FNSEA

Le rapport d'orientation de 2020[251] constitue une deuxième étape dans le processus de politisation du changement climatique par la FNSEA. L'intitulé de ce rapport, « faire du défi

[250] Entretien avec une ancienne chargée de mission énergie climat de la FNSEA, septembre 2022, en visioconférence.

[251] FNSEA. (2020). Rapport d'orientation 2020 « Faire du défi climatique une opportunité pour l'agriculture » (p. 68). FNSEA.

climatique une opportunité pour l'agriculture », résume *l'aggiornamento* opéré par le syndicat lors de ce *turning point* (Abbott, 2010), dont des prémisses se situent en 2017. Ce terme de *turning point* souligne le contraste entre cette prise de position et les précédents efforts de la FNSEA pour éviter de reconnaitre le changement climatique comme un problème public. Premièrement, ce rapport se focalise sur le changement climatique[252], en formulant des revendications de l'agriculture, et surtout en recodant de précédentes revendications, pour les relier à l'adaptation au changement climatique. En effet, il identifie des mesures d'adaptation pour l'agriculture au changement climatique, en mettant en avant des leviers comme le stockage de l'eau, l'irrigation, la sélection variétale et l'assurance récolte, qui correspondent à des propositions anciennes de la FNSEA. Le rapport marque une rupture dans son positionnement, car l'organisation passe d'une posture défensive à une posture proactive[253]. En mettant l'accent sur les pratiques d'adaptation et les sources de rémunération des agriculteurs pour lutter contre le changement climatique (comme le stockage du carbone), la FNSEA tente de se saisir du changement climatique pour porter ses revendications, dans une perspective opportuniste. Ce rapport formalise en cela un cadrage de l'adaptation au changement climatique dans lequel l'agriculture, particulièrement exposée aux éléments climatiques, est victime du changement climatique et peut y apporter des solutions.

La politisation peut se comprendre en référence à la politisation des enjeux sociaux, c'est-à-dire qu'elle peut se comprendre comme une activité de requalification discursive d'un enjeu à des fins stratégiques ou politiques (Déloye & Haegel, 2019). L'activité de politisation de l'adaptation au changement climatique par la FNSEA se traduit discursivement par un cadrage du changement climatique comme une menace pour l'agriculture, de laquelle les politiques d'adaptation climatique doivent protéger l'agriculture. Ce cadrage de l'adaptation fait de l'agriculture une victime du changement climatique. En cela, il fait écho au cadrage porté, par exemple, par la FAO depuis 2009 (Hrabanski, 2020). Comme le résume le porteur du projet du portail Canari : « Aujourd'hui, [les agriculteurs] se positionnent par l'entrée "victime" »[254]. C'est ce cadrage du problème de l'adaptation que nous nommons « politisation » en référence à la « politisation discursive » de William Gamson (2002). Ce cadrage inclut une définition du

[252] Le rapport mentionne le changement climatique une cinquantaine de fois.

[253] Entretien avec une ancienne chargée de mission énergie climat de la FNSEA. Entretien cité.

[254] Entretien avec le porteur du projet Canari, entretien cité.

problème du changement climatique, des solutions, des coupables et la responsabilisation des acteurs politiques. Le rapport reconnait l'origine humaine du changement climatique, ce qui n'était pas le cas des précédents rapports et a longtemps constitué une ligne de partage sur le cadrage du changement climatique en France (Guillemot, 2014). Il contient également d'autres éléments de cadrage du changement climatique, comme « l'empreinte carbone de l'assiette », c'est-à-dire les émissions de gaz à effet de serre des produits agricoles importés. Il recode ainsi l'enjeu de la compétitivité de l'agriculture en des termes liés au changement climatique, et désigne des coupables, qui seraient les responsables politiques qui imposeraient des réglementations environnementales trop strictes à l'agriculture française. L'extrait ci-dessous du rapport de 2020 résume ces différentes dimensions :

> *La FNSEA reconnait la réalité du changement climatique et ses causes, au premier rang desquelles, les gaz à effet de serre, émis essentiellement par l'activité humaine. […] Il faut repositionner la sécurité alimentaire au centre des enjeux, à l'instar des conclusions de la COP21, et du rapport spécial du GIEC d'août 2019. Il faut raisonner sur l'empreinte carbone de l'assiette. […] Cela soulève le problème des cohérences des politiques publiques aux niveaux national et international, mais aussi notre capacité à améliorer la compétitivité de la production agricole française. L'adaptation et l'atténuation de l'agriculture française et européenne face au changement climatique imposent cette cohérence.*[255] *(FNSEA, 2020).*

Le cadrage du climat dans le rapport comprend des solutions en matière d'adaptation, comme la gestion de l'eau et son stockage[256], l'assurance récolte[257] ou encore la recherche de variétés adaptées au changement climatique[258]. Ce rapport désigne également un responsable public, puisqu'il exhorte les pouvoirs publics à accompagner l'agriculture par le financement de ces mesures d'adaptation, en appelant à la mise en œuvre de « politiques publiques nationales à la hauteur des ambitions climatiques »[259].

[255] FNSEA (2020), p. 20, rapport cité.

[256] FNSEA (2020), p. 41, rapport cité.

[257] FNSEA (2020), p. 55, rapport cité.

[258] FNSEA (2020), p. 58, rapport cité.

[259] FNSEA (2020), p. 41, rapport cité.

Pour conclure, le rapport d'orientation de la FNSEA de 2020 constitue l'aboutissement d'un processus de politisation de la question climatique et de l'adaptation au sein de l'organisation. La traduction des questions climatiques en revendications syndicales politise un enjeu jusqu'alors traité comme un élément de contexte secondaire. Le rapport de 2020 centralise la question climatique et son traitement comme un levier pour obtenir des soutiens publics aux revendications syndicales qu'il définit. Ce positionnement de la FNSEA clarifie le contenu de l'adaptation pour le syndicat. Comme nous allons le voir, ce cadrage affecte l'évolution des services climatiques. En effet, les élus consulaires s'alignent sur les mesures que la FNSEA met en avant, sans y inclure les services climatiques. Ces derniers, fruits d'une initiative de l'administration consulaire, se trouvent dès lors marginalisés au sein des Chambres d'agriculture.

3) Une marginalisation des services climatiques et une diminution du soutien financier accordé par les Chambres d'agriculture

Les élus des Chambres d'agriculture s'approprient le cadrage de l'adaptation porté par la FNSEA, ce qui a pour effet de fragiliser les services climatiques au sein des Chambres. En effet, le cadrage de l'adaptation promu par la FNSEA et les stratégies qui en découlent n'incluent pas les services climatiques.

D'après selon les chargés de mission sur le changement climatique interrogés, les élus agricoles des Chambres d'agriculture, largement affiliés à la FNSEA, s'alignent sur les positions de la FNSEA en matière d'adaptation, privilégiant le stockage de l'eau, l'assurance récolte et l'amélioration variétale comme solution d'adaptation au changement climatique. Pour comprendre l'influence du syndicat sur les Chambres, il est nécessaire de tenir compte du mode de leur mode de scrutin consulaire majoritaire, qui conduit à une surreprésentation de la FNSEA dans la direction des Chambres d'agriculture. Depuis 2019, la FNSEA dirige 97 des 102 Chambres d'agriculture françaises, en n'ayant recueilli que 55 % des voix au sein du collège des exploitants agricoles (Cour des comptes, 2021). Or, ces élus ont tendance à s'aligner sur les positions officielles du syndicat, d'après les agents administratifs des Chambres.

Certains élus considèrent qu'avec l'eau et la génétique on résout 80 % du problème. […] Combien de fois j'ai vu passer un élu qui me dit

« le changement climatique ? Il nous faut de l'eau, c'est Arvalis, c'est la sélection génétique. »[260]

Les élus [des Chambres] veulent s'adapter, mais pour eux, cela veut dire : mettre de l'eau et des variétés plus résistantes à tout.[261]

Les raisonnements et les argumentaires se trouvent au cœur de l'activité de recodage du réel par les acteurs et font partie de leur système de représentation (Hassenteufel, 2021). Claudio Radaelli (2000) souligne que les récits ont vocation à exclure des possibles les autres propositions, soit en les disqualifiant, soit en les omettant du récit. L'absence des services climatiques dans le positionnement de la FNSEA et des élus sur les questions d'adaptation de l'agriculture se traduit ainsi par leur marginalisation.

L'investissement des Chambres d'agriculture dans les dispositifs Oracle et Clima-XXI décline très peu de temps avant le positionnement de la FNSEA sur les questions climatiques, et la tendance se confirme dans les années qui suivent. Le porteur des dispositifs Oracle et Clima-XXI a perdu la coordination de Clima-XXI en 2016. L'APCA a récupéré cette coordination, mais ne s'en est jamais véritablement saisie[262]. Un chargé de mission sur le changement climatique des Chambres résume la situation dans les termes suivants :

Oracle et Clima-XXI ont été plutôt portés par [le porteur de projet Clima-XXI], qui à une époque avait une mission nationale. Ensuite, les cadres intermédiaires de l'APCA ont coupé cette mission. L'APCA a prétendu reprendre l'animation de ces choses-là, mais ça ne s'est pas bien passé. [Le porteur du projet Clima-XXI] n'a pas été invité aux réflexions, il y a eu des conflits. Lui s'est replié de son côté, il continue à travailler avec Clima-XXI, dont il anime les formations, mais l'animation du réseau national est devenue un peu mystérieuse.[263]

[260] Entretien avec un chargé de mission sur le changement climatique en Chambre régionale d'agriculture du Centre-Val de Loire, 2022, en visioconférence.

[261] Entretien avec le porteur du projet Canari, entretien cité.

[262] Entretien avec le porteur du projet Clima-XXI et entretien avec le porteur du projet Canari, entretiens cités.

[263] Entretien avec un chargé de mission sur le changement climatique des Chambres régionales d'agriculture, anonymisé.

Cet agent des Chambres estime que l'APCA n'a pas fait de Clima-XXI une priorité : « C'est un euphémisme de dire qu'il existe un manque de portage de Clima-XXI par l'APCA. »[264] Le déclin du financement s'est ensuite confirmé avec la diminution de son soutien financier par la Chambre Nouvelle-Aquitaine, qui finançait l'animation des dispositifs par le porteur de projet Clima-XXI et Oracle.

On peut conclure cette sous-partie avec l'idée que les dispositifs Oracle et Clima-XXI ont perduré, mais que le soutien des Chambres s'est estompé à bas bruit. Le transfert de l'animation se traduit par son déclin. Ce déclin souligne le rôle de politisation de l'adaptation par la FNSEA dans la désectorisation de l'instrument. Le portage par la FNSEA d'un cadrage de l'adaptation au changement climatique, focalisé sur le stockage de l'eau et la sélection variétale, se traduit par une marginalisation relative des services climatiques. À ce déclin s'ajoute l'émergence d'une offre privée alternative, portée par un acteur transversal, spécialiste des questions de biodiversité, de climat et de durabilité dans l'agriculture.

B - La désectorisation des services climatiques : la stratégie d'un entrepreneur institutionnel de l'association Solagro

L'émergence d'une offre concurrente privée de services climatiques, le portail Canari (voir Encadré 10, p. 254), sous l'impulsion de l'association Solagro, a contribué à la désectorisation des informations climatiques. Cette dernière apparait, en effet, comme le résultat d'une stratégie d'un entrepreneur institutionnel généraliste, Solagro, pour faire émerger des services climatiques alternatifs à Clima-XXI, et concurrençant le dispositif dans un cadre extérieur à celui du secteur agricole. Tout d'abord, sa stratégie partenariale a permis à Solagro d'obtenir un financement de son portail par l'ADEME (1). Ensuite, le responsable du projet s'est appuyé sur la transversalité de Solagro pour incarner l'intérêt général (2). Enfin, des partenariats avec des institutions de la communauté épistémique de la météorologie ont doté le portail Canari d'une légitimité scientifique déterminante pour obtenir les financements nécessaires à son développement (3).

[264] *Ibid.*

1) La stratégie partenariale de Solagro avec l'ADEME : la mobilisation de ressources sociales

Premièrement, l'association Solagro s'appuie sur une stratégie partenariale de long terme avec l'ADEME pour appuyer le développement de son portail de services climatiques agricoles, Canari. Solagro est une association créée en 1981, qui se spécialise sur les énergies renouvelables en agriculture et agroécologie, et qui compte parmi sa clientèle l'ADEME, l'Agence Nationale de la Recherche (ANR), l'Agence de l'Eau, le ministère de l'Agriculture, certaines Chambres d'agriculture, et certaines régions. Cette association emploie une quarantaine de salariés.

L'idée de créer un portail de services climatiques est inspirée à un salarié de Solagro par sa rencontre avec le porteur du projet Clima-XXI[265] dans le cadre de l'ANR Climator. Ce salarié de Solagro s'est comporté comme un entrepreneur institutionnel pour obtenir la désectorisation des services climatiques. Le partenariat avec l'ADEME sur la question de l'adaptation climatique commence avec le financement par l'agence d'un projet européen « *LIFE* AgriAdapt », destiné à étudier les mesures d'adaptation au changement climatique pour l'agriculture. En obtenant un financement de la Commission européenne, l'association Solagro développe ce programme avec trois partenaires européens (estonien, allemand et espagnol[266]) à partir de 2016. Ce projet européen *LIFE* s'est déroulé entre 2016 et 2020, et il a été cofinancé, aux côtés de l'ADEME, par les ministères français de l'Agriculture et de l'Environnement et Météo France. Solagro était le partenaire français principal de ce projet européen, qui a abouti au développement d'une plateforme web et d'une méthode pour caractériser la vulnérabilité des exploitations agricoles. À la suite de ce projet, Solagro convainc l'ADEME de financer le développement d'un portail interactif pour visualiser des indicateurs semblables à ceux de Clima-XXI, dans un format plus accessible. Avec le financement de l'ADEME et la signature en 2020 d'une convention de partenariat avec Météo France, le portail Canari s'impose comme un service climatique officiel. Pour la responsable de l'agriculture et du changement climatique à l'ADEME, le portail Canari « va plus loin »[267] que Clima-XXI. Pour elle, les fonctions de

[265] Entretien avec le porteur de projet Canari au sein de Solagro, novembre 2023, en visioconférence.

[266] La fondation du lac de Constance, l'Université des sciences de la vie estonienne, et la Fondation globale pour la nature, basée en Espagne.

[267] Entretien avec la responsable agriculture et changement climatique à l'ADEME, novembre 2022, en visioconférence.

visualisation et de calcul de Canari surpassent celles de Clima-XXI. Cela traduit bien la capacité de Solagro à répondre aux besoins de l'ADEME et à traduire les services climatiques dans un format qui paraissait pertinent à l'agence. Dans ce contexte, Solagro se comporte comme un intermédiaire « généraliste » (Nay & Smith, 2002), car il créé des ponts entre des sphères professionnelles variées, en portant une problématique issues du conseil agricole, c'est-à-dire l'utilisation des projections climatiques dans des services climatiques, et en la faisant financer par un acteur plus proche des questions climatiques et environnementales, l'ADEME. En effet, la posture d'un intermédiaire « généraliste » consiste à créer « des équivalences, des "grandeurs" communes à toutes les parties […], [et à] les synthétiser dans un langage commun » (Nay & Smith, 2002, p. 15).

L'interconnaissance entre Solagro et l'ADEME a donc participé du choix de l'agence publique de financer les développements de l'outil Canari. Toutefois, ces ressources sociales et la supériorité technique de l'outil n'expliquent pas, seules, le choix de Solagro par l'ADEME pour développer une plateforme de services climatiques agricoles. En effet, la capacité de Solagro à incarner un intérêt général contre les intérêts sectoriels a favorisé l'obtention d'un financement par l'ADEME.

2) L'extériorité de Solagro au secteur agricole comme ressource pour incarner l'intérêt général : entre critique et de justification

Une autre caractéristique la stratégie de Solagro correspond à une stratégie d'un intermédiaire « généraliste » (Nay & Smith, 2002) : Solagro utilise son extériorité au secteur agricole comme une ressource pour convaincre l'ADEME de financer son portail de services climatiques. La notion d'un intermédiaire généraliste met en avant la transversalité comme une ressource mise au service d'argumentaires et de la conquête de nouveaux « territoires professionnels » (Abbott, 1988). Même si l'association se spécialise sur des enjeux de durabilité en matière agricole, le porteur de projet parvient à faire incarner par le portail Canari une forme d'intérêt général face aux Chambres d'agriculture. Il a mis en avant cet argument en articulant une activité de critique (Boltanski, 2009) et de justification (Boltanski & Thévenot, 1991). Le terme de « critique » invite à prêter attention à ce qui fait problème dans des situations sociales définies, aux yeux des acteurs (Boltanski, 2009). L'activité de « critique » de Solagro consiste à cadrer Clima-XXI comme un outil au service des intérêts privés des agriculteurs et de la FNSEA, en raison de son ancrage consulaire. Elle s'appuie pour cela sur l'inscription forte de

Clima-XXI dans le réseau des Chambres et sur la complexité de l'utilisation de Clima-XXI[268]. Cette activité de critique peut également être rapprochée d'une activité de « problématisation » (Smith, 2019), faisant partie, à ce titre d'un « travail politique » (*Ibid.*) de Solagro, en tant qu'intermédiaire généralise et entrepreneur institutionnel. Cette activité de « critique » s'articule à une activité de « justification ». Selon Luc Boltanski et Laurent Thévenot, lorsque les acteurs sont pris dans des situations de « disputes », ils tentent de faire valoir des idéaux de justice, qui mettent en avant leurs valeurs (Boltanski & Thévenot, 1991). Dans ce contexte, l'activité de justification consiste à présenter le portail Canari comme un outil au service de l'intérêt général, plus accessible. Ce discours pointe vers une adaptation au changement climatique qui est cadrée différemment que dans le cadre de Clima-XXI, car elle est basée sur la participation de tous les acteurs du monde agricole, et non seulement des chargés de mission régionaux sur le changement climatique des Chambres d'agriculture. Permettant une sélection rapide des indicateurs, une spatialisation, un calcul à la volée, et une visualisation des résultats, l'outil offre une plus grande accessibilité que Clima-XXI à des utilisateurs non spécialistes. Le porteur du projet met aussi en avant la gratuité et l'accessibilité du portail Canari par rapport à Clima-XXI :

> *Canari en France, c'est le seul outil libre. Avec la démarche Clima-XXI, on est sur un outil d'entreprise, des Chambres d'agriculture, c'est un outil interne à une structure. Toute l'idée de Canari est d'avoir des outils communs pour avancer en agriculture et éviter les petits jeux internes où ceux qui s'organisent accèdent à l'information et les autres non.*[269]

En ce sens, la stratégie de rendre l'étude Clima-XXI payante, et son ancrage consulaire, ont finalement nui à sa pérennité. Le porteur de projet Clima-XXI voulait que la participation à Clima-XXI représente un petit engagement de la Chambre sur l'adaptation, matérialisé par une participation financière. Or, certaines Chambres bénéficiaires des études Clima-XXI ont refusé de diffuser les études Clima-XXI ou bien ont restreint l'accès aux études produites. Le porteur de projet Solagro problématise ainsi le caractère payant de Clima-XXI : « Très peu de Chambres ont mis l'étude Clima-XXI en ligne. Leur outil est entre les mains de quelques

[268] La partie I - A - 1) ci-dessus, « L'émergence de services climatiques sectorisés dans le contexte des Chambres d'agriculture » (p. 256) décrit cette procédure.

[269] Entretien avec le porteur de projet Canari, entretien cité.

conseillers climat. Donc c'est une limite. »[270] Pour l'ADEME, le partenariat avec Solagro répond davantage à ses attentes concernant l'accessibilité de l'outil. Financer un dispositif qui s'adresse à tous les secteurs correspond aux intérêts et au mandat d'une agence transsectorielle comme l'ADEME. Grâce à ses choix techniques, Solagro a présenté Canari comme le portail au service de l'intérêt général et non des intérêts de la FNSEA. Cette activité de justification (Boltanski & Thévenot, 1991) a contribué à convaincre l'ADEME de désectoriser les services climatiques en finançant le portail Canari. Le positionnement transversal de Solagro apparait ainsi comme une ressource dans le cadre de son activité d'intermédiation.

En conclusion, la spécialisation de l'association Solagro, à l'intersection des thématiques agricoles, environnementales et énergétiques, lui a permis d'incarner une forme d'intérêt général au-delà des intérêts sectoriels. L'ADEME considère Clima-XXI comme un outil spécifique aux Chambres, qui ne vise pas à diffuser les informations climatiques largement[271]. L'outil cadre l'adaptation comme un enjeu de tout le secteur agricole (et non seulement un enjeu des Chambres d'agriculture), et ouvert à d'autres secteurs. Ce cadrage désectorisé de l'adaptation dans les services climatiques ne place plus le conseil agricole au centre de l'adaptation et s'ouvre à une pluralité de cibles (ONG environnementales ou acteurs du conseil privé). La double activité de critique et de justification (Boltanski, 2009 ; Boltanski *et al.*, 1991) utilisée par Solagro s'apparente à la stratégie d'un intermédiaire généraliste (Nay & Smith, 2002). Solagro a prolongé cette stratégie et noué des partenariats avec des acteurs de la communauté climatique (IPSL, Copernicus, Météo France). Ces partenariats ont constitué une source de crédibilité scientifique pour le portail Canari, comme nous le détaillerons à présent.

3) Nouer des partenariats avec les acteurs de la communauté climatique : une source de légitimité scientifique pour Solagro

La stratégie de Solagro comporte un troisième volet : son insertion dans une communauté de climatologues et de météorologues. Cette insertion a favorisé la crédibilité scientifique du portail Canari. À nouveau, cette activité permet de caractériser un « intermédiaire généraliste », dans la mesure où ce type d'intermédiaires se « distinguent par leur aptitude à intervenir dans différentes arènes, dont les règles, les procédures, les savoirs et les représentations peuvent être

[270] Entretien avec le porteur de projet Solagro, entretien cité.

[271] Entretien avec la coordinatrice agriculture et changement climatique à l'ADEME, novembre 2021, en visioconférence.

[…] éloignés » (Nay & Smith, 2002, p. 12). L'association a ainsi noué plusieurs partenariats déterminants avec des acteurs centraux de la communauté épistémique climatique. Le terme de communauté épistémique désigne « un réseau de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine particulier, qui peuvent faire valoir un savoir pertinent sur les politiques publiques du domaine en question » (Haas, 1992, p. 3).

Le projet *LIFE* AgriAdapt constitue pour Solagro un véritable point d'entrée dans cette communauté. Il permet à Solagro de présenter ses résultats à la Commission européenne, et de répondre ensuite à un appel d'offres de Copernicus, le centre d'observation de la Terre de la Commission européenne. Dans ce cadre, la compétence agronomique de Solagro a intéressé les équipes de Copernicus, qui lui ont demandé d'évaluer l'intérêt de leur plateforme, le *Climate Data Store* (CDS), pour des publics agricoles. Cette plateforme rend accessible des observations météorologiques portant sur le territoire européen. Solagro a alors noué un partenariat avec l'IPSL pour répondre à la demande de Copernicus, puis a proposé à Copernicus un outil de visualisation pour rendre les données du CDS plus accessibles. Dans la continuité de ces deux projets (*LIFE* AgriAdapt et le travail sur le CDS), Solagro a obtenu à partir de 2018 un accompagnement de l'ADEME pour développer le volet français du portail Canari, finalement publié en 2022. Enfin, à partir de 2022, Solagro a signé une convention de partenariat avec Météo France. L'institution météorologique a été intéressée par le calcul d'indicateurs à la volée et la visualisation des résultats. L'histoire du dispositif montre que le succès du portail Canari résulte de multiples incréments réalisés au cours des différents projets montés par Solagro. Dans le cadre du projet *LIFE* AgriAdapt, Solagro a fait la rencontre d'une entreprise toulousaine qui a pu apporter les solutions techniques et informatiques pour calculer des indicateurs et visualiser les résultats, produits à partir des données agroclimatiques du CDS. Finalement, ces fonctions avancées s'avèrent déterminantes dans la décision de Météo France de signer une convention de partenariat avec Canari. Solagro a ainsi obtenu la reconnaissance de Météo France et d'autres acteurs majeurs de la communauté épistémologique de la météorologie, grâce à des partenariats reconnus. La capacité de Solagro à établir des partenariats avec des institutions et des entreprises pertinentes s'avère déterminante dans le choix final de financer l'outil.

Ainsi, en conclusion de cette partie B, la capacité de Solagro à nouer des partenariats caractérise son activité de médiation. Cette activité a conduit à une remise en cause des territoires professionnels (Abbott, 1988) des services climatiques. Les Chambres géraient

auparavant les services climatiques, mais Solagro se les approprie avec le portail Canari. Cette réappropriation permet à Solagro de capter des ressources matérielles (le financement du portail), institutionnelles (la légitimité adossée au financement de l'ADEME) et symboliques (la capacité à se positionner sur l'adaptation). À travers cette activité de médiation, Solagro met en relation des financeurs (ADEME) avec des experts climatiques (Copernicus) et informatiques (la *start-up* toulousaine). Cette activité de médiation apparait comme celle d'un entrepreneur institutionnel, et plus précisément un intermédiaire généraliste. Les différentes activités de mise en contact, de traduction, de critique et de justification, de valorisation de sa transversalité mises en place par cet intermédiaire expliquent en partie sa réussite à faire financer son portail Canari.

Pour conclure cette partie II, des tendances structurelles comme la politisation de l'adaptation par la FNSEA constituent aussi une explication importante de la désectorisation des services climatiques. De plus, l'activité stratégique d'un porteur de projet de l'association Solagro explique également le phénomène de désectorisation des services climatiques en France.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre s'est intéressé au processus de désectorisation des services climatiques en France. Nous avons vu que les services climatiques ont connu deux grandes tendances : dans une première période (2006-2016), ils ont connu une émergence sectorisée dans le cadre des Chambres d'agriculture. Leur sectorisation résulte de l'action d'un entrepreneur institutionnel, salarié des Chambres et jouant de sa multipositionnalité pour placer les projections climatiques au service du conseil agricole. Cette activité a donné naissance aux dispositifs Clima-XXI et Oracle. L'obtention de nouvelles compétences sur le changement climatique par les Chambres d'agriculture ont constitué un contexte favorable, avec la création de postes de chargés de mission sur le changement climatique. Cette appropriation, dans la première période, s'est déroulée dans le contexte d'un désintérêt et d'une faible activité de cadrage des questions climatiques par les élus des Chambres. La deuxième période (2017-2023) marque la désectorisation des services climatiques, en raison de plusieurs facteurs. Premièrement, nous avons montré que la FNSEA avait politisé, entre 2017 et 2020, la question de l'adaptation au changement climatique. Les élus consulaires s'alignent sur ce nouveau cadrage de l'adaptation par la FNSEA. D'une contrainte réglementaire, l'adaptation devient un enjeu porté

politiquement. La politisation de l'adaptation marginalise les services climatiques, car les élus des Chambres d'agriculture préfèrent relayer les mesures d'adaptation proposées par la FNSEA. Cette marginalisation au sein des Chambres se traduit par un déclin des services climatiques. À partir de 2020, un entrepreneur institutionnel de l'association Solagro accentue cette tendance de désectorisation des services climatiques, en créant un portail de calcul et de visualisation d'indicateurs agroclimatiques, concurrent de Clima-XXI. Le financement par l'ADEME de ce programme et la signature d'une convention avec Météo France, marquent la désectorisation des services climatiques en France.

Cette étude du cas des services climatiques en France apporte trois contributions principales aux questionnements de notre thèse. Tout d'abord, elle contribue aux réflexions sur les enjeux des processus de déplacement de frontières dans la mise en œuvre des services climatiques, et leurs effets sur les institutions (*outputs*). Ensuite, nous analysons le processus de formulation des services climatiques et les acteurs capables d'influencer ce processus au sein du réseau. Troisièmement, nous reviendrons sur les apports de ce chapitre à la compréhension de l'action publique dans le secteur agricole, et plus particulièrement dans le contexte des Chambres d'agriculture.

Tout d'abord, ce chapitre s'inscrit dans le questionnement de la thèse, en interrogeant les enjeux de l'inscription sectorielle des instruments dans leur mise en œuvre, ainsi que la manière dont ces changements, à travers les instruments, affectent les institutions (*outputs*). Ce chapitre a mis en avant la forte compétition entre deux déclinaisons des services climatiques dans le but de capter les financements prévus pour l'adaptation au changement climatique. Cette compétition se traduit par un déplacement des frontières sectorielles dans lesquelles s'inscrivent les instruments, à travers la désectorisation des services climatiques par Solagro. Le portail Canari introduit un changement par rapport au dispositif Clima-XXI, au niveau des paramètres de l'instrument, et de son cadrage de l'adaptation au changement climatique. La présentation du portail Canari, son accessibilité technique, et son caractère interactif permettant le calcul d'indicateurs en direct, par opposition aux extractions Excel qui constituent la base de Clima-XXI, constitue des modifications importantes par rapport à Clima-XXI. Les notions d'entrepreneurs institutionnels (Aust & Bergeron, 2022), d'entrepreneurs-frontières (Bergeron *et al.*, 2013) et d'intermédiaires généralistes (Nay & Smith, 2002) aident à préciser les stratégies

des intermédiaires pour (dé-) sectoriser les services climatiques. La captation des ressources destinées au développement des services climatiques par Solagro représente l'enjeu de cette lutte et un effet (*output*) de la désectorisation des services climatiques, ce qui conforte la conception des frontières sectorielles comme enjeux de luttes pour capter des ressources institutionnelles et matérielles. De plus, le chapitre appuie le constat d'une redéfinition des problèmes publics en fonction de leur sectorisation (Douillet *et al.*, 2023), en abordant la question au prisme des instruments. Le passage de Clima-XXI à Canari redéfinit les services climatiques comme un enjeu dépassant la cible initiale du conseil agricole dans les Chambres d'agriculture. Dans le cadre du portail Canari, l'adaptation au changement climatique peut être intégrée plus largement qu'au sein des Chambres, puisque les services climatiques peuvent s'adresser aux acteurs du conseil privé, à des chercheurs ou des ONG, et donc avoir des effets sur la société (*outcomes*). Ainsi, avec un changement de sectorisation, la lecture du problème évolue. De plus, la concurrence entre les Chambres d'agriculture et Solagro peut s'interpréter comme une lutte de (dé)-sectorisation et de « territoires professionnels » (Abbott, 1988), par laquelle Solagro a pu capter des ressources matérielles (le financement du portail Canari), institutionnelles (la légitimité adossée au financement de l'ADEME) et symboliques (la capacité pour Solagro à se positionner comme un acteur crédible pour apporter des solutions d'adaptation au changement climatique) (Douillet *et al.*, 2023).

Ensuite, ce chapitre nourrit notre questionnement de thèse sur les rapports de force au sein du réseau et la manière dont ils s'exercent, en soulignant que Solagro met en avant des ressources scientifiques et sociales dans le cadre de sa stratégie d'intermédiaire généraliste. De plus, l'association met en avant sa transversalité dans le cadre d'une activité de critique et de justification pour capter les fonds destinés au développement des services climatiques. Grâce à cette approche, Solagro parvient à capter des fonds pour fournir des services climatiques, alors qu'un autre instrument existait dans un contexte sectoriel. La domination de Solagro s'explique en partie par cette stratégie, mais elle apparait aussi comme étant considérablement contextuelle, car elle dépend également de facteurs extérieurs au réseau, à savoir l'activité de cadrage de l'adaptation par la FNSEA.

Troisièmement, ce chapitre permet de constater des tendances plus générales de l'action publique dans le secteur agricole, et plus particulièrement dans le contexte des Chambres d'agriculture. En montrant l'importance des phénomènes de compétition entre les institutions observées, le chapitre fait ressortir la prégnance des logiques néo-managériales (Bezes, 2012)

dans le contexte des Chambres d'agriculture. L'omniprésence des projets témoigne d'une fragmentation de l'action publique en matière d'adaptation au changement climatique, à rebours d'une conception d'un État « stratège » (Bezes, 2005), qui gouvernerait « à distance » (Epstein, 2005) l'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Dans le cas des services climatiques, il est difficile de discerner une planification cohérente dans leur mise en œuvre, comme en témoigne le rôle important d'initiatives et d'acteurs individuels, comme l'entrepreneur institutionnel des Chambres d'agriculture ou l'intermédiaire généraliste de Solagro. Par ailleurs, le chapitre montre la difficulté de la position des chargés de mission Clima-XXI, qui semblent pris en étau entre une injonction de la part de l'État d'obtenir des financements, notamment en effectuant des missions en faveur de l'adaptation au changement climatique, la défiance des partenaires comme les agences de l'Eau, qui n'ont pas confiance dans l'institution des Chambres d'agriculture pour accomplir des missions en lien avec le changement climatique, et la volonté des élus de porter une adaptation au changement climatique calquée sur les revendications de la FNSEA. Cette difficile position des chargés de missions sur le climat, loin d'être anecdotique, témoigne des contradictions de l'action publique climatique dans le contexte des Chambre d'agriculture, et en creux, des tensions entre la sectorisation de l'adaptation au changement climatique et la défense de revendications corporatistes par les acteurs dominants du secteur agricole. Ce faisant, cette étude de cas confirme le rôle déterminant des acteurs individuels dans la sectorisation et la désectorisation d'un instrument politique. La figure d'entrepreneur-frontière a aidé à caractériser l'initiative de l'agent qui a développé Clima-XXI et Oracle. En particulier, la capacité de cet acteur à mobiliser des éléments issus de l'univers de la climatologie, comme le portail DRIAS, pour les traduire en informations pertinentes pour les conseillers agricoles dans le cadre de Clima-XXI, caractérise cette activité d'entrepreneur-frontière. La figure de l'intermédiaire généraliste a permis de définir la stratégie de l'association Solagro, et en particulier son activité partenariale. Les activités de l'entrepreneur généraliste, le porteur de projet de Solagro, mettent en avant l'importance des partenariats noués pour assoir la légitimité scientifique de l'association. L'examen de la stratégie de Solagro révèle également l'utilisation de la transversalité de l'association pour articuler une activité de critique et de justification et faire apparaître le portail Canari comme un outil au service de l'intérêt général. Toutefois, l'attention portée aux tendances structurelles qui affectent ces acteurs a confirmé l'importance de relativiser l'agentivité des acteurs sociaux dans l'étude de la désectorisation. De plus, à travers l'étude de

la politisation de l'adaptation par la FNSEA, ce chapitre apporte un élément à l'analyse des pratiques de politisation par les acteurs sociaux. Or, l'analyse des pratiques de politisation constitue un enjeu contemporain de l'analyse des politiques publiques (Hassenteufel & Smith, 2002). Le chapitre montre que le positionnement de la FNSEA sur l'adaptation a des effets sur celui des élus consulaires. En cela, le chapitre repère l'impact sur d'autres acteurs du monde agricole de la politisation de l'adaptation par une organisation syndicale majeure.

L'apport de ce cas aux théories de l'État sera discuté dans le cadre du chapitre comparatif (partie suivante). Il fera l'objet d'un retour sur le gouvernement des services climatiques par projet en France et au Sénégal.

Partie 3. Perspectives comparées sur l’instrumentation de l’action publique d’adaptation de l'agriculture au changement climatique en France et au Sénégal

Chapitre 9. L'instrumentation de l'action publique en matière d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, perspectives comparées franco-sénégalaises

Introduction

Ce chapitre s'intéresse à la manière dont l'instrumentation de l'action publique structure les modalités d'adaptation agricole climatique. L'instrumentation de l'action publique correspond à l'ensemble des moyens et dispositifs utilisés par les gouvernements pour traduire les politiques publiques en actions concrètes (Halpern *et al.*, 2014). Le choix et l'usage des instruments politiques permettent non seulement de comprendre les objectifs des gouvernements, mais aussi les compromis qui émergent lors de leur mise en œuvre. Ce chapitre a pour objectif de mettre en regard les cinq chapitres précédents. Le Chapitre 4 de cette thèse s'intéressait aux effets propres des instruments d'adaptation, tandis que les quatre suivants proposaient des études monographiques approfondies sur différents instruments d'adaptation agricole au changement climatique en France et au Sénégal. Ce chapitre 9 vise à croiser les résultats de ces chapitres, en les discutant de manière comparée, à la fois sur les plans théorique et empirique, afin de les confronter aux hypothèses de la thèse[272], selon sept variables comparatives (voir Tableau 8). Il interroge tout d'abord les effets propres des instruments, les résistances qu'ils rencontrent, et la marge de manœuvre des acteurs dans leur appropriation (première hypothèse de notre thèse). Il contribue ensuite à notre compréhension des modalités

[272] Nous rappelons que nos trois hypothèses sont les suivantes : (1) en France comme au Sénégal, tout en reconnaissant l'existence d'effets propres des instruments, l'appropriation par les acteurs est déterminante pour saisir les logiques de mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique ; (2) en France comme au Sénégal, les États soutiennent fortement les instruments d'adaptation agricole recyclés et de type incitatif, qui sont porteurs d'un cadrage productiviste de l'agriculture ; et (3) En France comme au Sénégal, à l'inverse, les États interviennent de manière fragmentée et distante en faveur des instruments informationnels, conçus initialement pour l'adaptation de l'agriculture au changement climatique.

d'intervention des États français et sénégalais et des fondements de l'influence des groupes d'intérêts, notamment en ce qui concerne les secteurs agricoles (deuxième et troisième hypothèses de notre thèse). Il propose, de plus, une réflexion sur les apports de la comparaison Nord-Sud. Ce chapitre montre, dans une première partie, que la réappropriation des instruments par les réseaux d'acteurs s'avère plus déterminante que leurs effets propres dans la mise en œuvre des instruments d'action publique (I). Il explore ensuite, dans une deuxième partie, les modalités d'intervention des États et de sélection des acteurs pertinents pour participer à la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique en France et au Sénégal (II).

Tableau 8. Récapitulatif des sept variables de la comparaison.

		Instruments			
		Assurance climatique au Sénégal	**Assurance climatique en France**	**Services climatiques au Sénégal**	**Services climatiques en France**
Variables de comparaison	**Effets propres**	Promotion d'une intensification et d'une spécialisation agricole, non recours et antisélection		Fortes incertitudes sur les usages et effets des services climatiques	
	Résistances ou détournement des instruments	Dispositif bénéficiant davantage aux producteurs qui accèdent déjà aux intrants qu'aux producteurs les plus vulnérables	Réforme de l'assurance récolte bénéficiant aux filières les plus influentes (notamment les grandes cultures), alors qu'elle était initialement pensée uniquement pour les filières les plus vulnérables (élevage, arboriculture…)	Résistance au modèle payant de services climatiques du projet CINSERE : refus des producteurs de payer pour accéder aux services climatiques	Résistance au modèle payant de services climatiques : choix d'un dispositif gratuit par l'ADEME (portail Canari)
	Modalités d'intervention des États	Interventions étatiques fortes, sectorisées, au service d'instruments de productivisme agricole		Interventions faiblement dotées et peu cohérentes, en faveur d'instruments ancrés en dehors du secteur agricole	
	Acteurs dominants	Rôle central des bailleurs de fonds pour promouvoir l'assurance indicielle, aux côtés de l'État	Intervention cogestionnaire avec les assureurs agricoles et le syndicat agricole dominant	Rôle important de l'USAID pour promouvoir des modèles d'affaires et commercialiser	Rôle de l'ADEME pour trancher entre plusieurs dispositifs alternatifs, en finançant le portail CANARI

				les services climatiques	
	Rôle de l'expertise dans la sélection des acteurs de l'assurance climatique	Exclusion des acteurs contestataires (FONGS, CNCR, organisations paysannes du bassin arachidier) et légitimation des acteurs participant à la mise en œuvre (employés de PlaNet Guarantee et du CIRAD)	Exclusion des acteurs contestataires (Confédération Paysanne et Coordination Rurale) et légitimation des acteurs participant à la mise en œuvre (FNSEA)	Luttes d'expertises entre l'ANACIM et le CSE, dans laquelle l'ANACIM s'appuie sur le Cadre National des Services Climatiques pour affirmer sa légitimité	Luttes d'expertises entre les porteurs de projet Clima-XXI et Canari, dans laquelle le porteur du projet Canari est sélectionné par l'ADEME en raison de son extériorité au secteur agricole
	Types d'acteurs légitimes sélectionnés pour négocier la mise en œuvre l'instrument	Entreprises publiques financières (CNAAS, LBA) et bailleurs de fonds, et dans une moindre mesure, organisations paysannes	Assureurs agricoles et FNSEA	Administration publique (ANACIM) et bailleurs de fonds (USAID)	Association extérieure au secteur agricole (Solagro)
	Intégration des objectifs d'adaptation de l'agriculture au changement climatique	Instrument recyclé, visant d'abord la gestion des risques et l'intensification agricole	Instrument recyclé, visant d'abord la gestion des risques (assurance multirisque climatique (MRC) initialement pensée pour que l'État puisse se désengager de la mise en œuvre)	Intégration de l'adaptation au changement climatique dès les premiers projets de « services climatiques » (projet Infoclim en 2007)	Intégration de l'adaptation au changement climatique dès l'origine d'Oracle et Clima-XXI

Source : auteure

I - Des effets propres des instruments existants, mais qui déterminent moins leur mise en œuvre que leur appropriation par les acteurs

Dans cette première partie, nous revenons sur un questionnement qui a nourri notre réflexion de thèse, sur les effets propres des instruments. Nous commençons par mettre en évidence les effets propres des instruments (A). Nous montrons ensuite que les instruments font l'objet d'une réappropriation, jouant un rôle déterminant dans leur mise en œuvre (B).

A - Le constat d'effets propres des instruments

Dans la première partie, nous rappelons brièvement les éléments majeurs du débat théorique autour des effets propres des instruments et nous positionnons par rapport à ce débat (1). Nous revenons ensuite les constats dressés tout au long de la thèse concernant les effets propres des instruments (2).

1) Le débat théorique sur les effets propres des instruments

Les réflexions développées dans cette thèse s'ancrent dans une controverse sur les effets propres des instruments, dont nous présentons ci-dessous les éléments majeurs. Thomas Aguilera (2014), Peter John (2011), et Michael Howlett (2014) estiment qu'il est difficile de distinguer des effets spécifiques des instruments. Selon eux, les instruments peuvent être régulés et utilisés différemment en fonction des contextes nationaux et locaux dans lesquels ils sont mis en œuvre. Ils rejoignent en cela des critiques de l'approche par les instruments, lui reprochant d'hypostasier la dimension matérielle des instruments et leurs effets sociaux (Halpern *et al.*[eds.], 2014). Pour ces auteurs, les tenants d'une approche par les instruments (dont Lascoumes *et al.*[eds.], 2004) n'auraient pas suffisamment pris en compte les variations contextuelles liées à la mise en œuvre des instruments. Nos travaux permettent de nous inscrire dans cette discussion en montrant que ces deux aspects (matérialité et dimensions contextuelles) peuvent se mêler. En effet, la convergence des instruments, avec la circulation d'instruments similaires à travers le monde, peut être à l'origine d'effets propres de ces instruments, auxquels les acteurs peuvent toutefois répondre de manière variable.

L'observation des effets propres des instruments est rendue possible par l'existence de dynamiques de convergence (Hassenteufel & Maillard, 2013) et de standardisation (Olivier de Sardan & Vari-Lavoisier, 2022), dans un contexte de mondialisation (Jullien & Smith, 2011). Ces dynamiques s'observent dans la circulation des instruments. Il est possible d'estimer que ces tendances de convergence se traduisent par des choix réglementaires et des usages des instruments suffisamment proches pour produire des effets similaires. Dans le cas des assurances climatiques par exemple, toutes les assurances récoltes sont régies par les mêmes règles du commerce international, et les gouvernants doivent déclarer les assurance récolte dans les différentes catégories prévues par les accords de Marrakech (boites verte, orange et bleu), ce qui implique que les gouvernements doivent suivre des règles dans les modalités de subvention qu'ils accordent au soutien à ces dispositifs. Si les gouvernants soutiennent les

dispositifs au-delà de certains critères techniques, les assurances doivent être placées dans la boite orange de l'accord de Marrakech[273]. Pour le moment, l'assurance récolte française et l'assurance indicielle sénégalaise sont classées dans la boite verte des accords de Marrakech, qui impose un ensemble de contraintes structurelles dans le financement de l'instrument. Les contraintes de libre-échange pesant sur les assurances climatiques peuvent ainsi contribuer à produire des similarités au niveau de la conception des instruments. Pour ce qui est des services climatiques, le Cadre Mondial des Services Climatiques, décliné et signé à l'échelle nationale en France comme au Sénégal, produit également de la convergence, dans une certaine mesure, entre les différents services climatiques. En raison de cette convergence, les instruments ont tendance à être à l'origine d'effets similaires, comme nous allons le montrer à présent.

2) Les effets propres des instruments : le non-recours à l'assurance climatique et les incertitudes sur les effets des services climatiques

Sur la base des éléments présentés dans les précédents chapitres, nous présentons désormais les effets propres des instruments, observés dans la littérature et qui se sont confirmés dans les cas d'étude. Pour ce qui est des assurances climatiques, nous avons souligné que les assurances climatiques avaient tendance à encourager l'intensification et la spécialisation agricoles, au service d'un cadrage productiviste de l'agriculture[274]. Nous avons également relevé dans la littérature plusieurs cas dans lesquels ce type d'instrument fait face à un non-recours important. Nous avons en effet mis en avant ce constat[275] pour les cas d'assurance espagnole, éthiopienne (Ahmed *et al.*, 2020 ; Norton *et al.*, 2014 ; Peterson, 2012), malawite (Giné & Yang, 2009), ghanéenne et indienne (J-PAL, 2016). Nos résultats ont montré que ce manque de demande s'est également observé dans les cas français et sénégalais.

[273] Les dispositifs de la boite orange constituent des aides à l'origine de distorsions de concurrence. En tant que tels, ils doivent être limités à 5 % du soutien agricole pour les pays développés et 10 % pour les pays en développement, selon la clause dite « *de minimi* ». Les dispositifs espagnols et états-uniens d'assurance récolte sont, par exemple, classés dans cette boite orange, ce qui permet un soutien supplémentaire des États à l'assurance récolte. Le classement dans la boite orange permet notamment de ne pas utiliser la « moyenne olympique » pour calculer les pertes agricoles. Les dispositifs de la boite verte sont considérés comme n'étant pas à l'origine de distorsions de concurrence, mais cela implique qu'ils respectent certaines contraintes, comme l'utilisation de la « moyenne olympique » pour calculer les pertes agricoles.

[274] Voir Chapitre 4, II - A -, p. 96.

[275] Voir Chapitre 4, II - C -, p. 100.

En ce qui concerne les services climatiques, le principal problème observé est la réception des services climatiques par les cibles. Leur sensibilité au problème climatique influe sur cette réception[276]. Dans les deux cas (France et Sénégal), nous avons constaté des interrogations des porteurs de projets quant à l'usage et l'utilité effective des services climatiques pour les cibles. Au Sénégal, nous avons constaté que ces interrogations des porteurs de projets sont visibles aux méthodes successives mobilisées par ces derniers pour construire des chiffres démontrant les effets des services climatiques[277]. En France, une chargée de mission régionale sur le climat[278] a soulevé en entretien son incertitude concernant les usages concrets que les agriculteurs et les conseillers agricoles pouvaient faire des services climatiques. On constate donc des incertitudes similaires sur les effets des services climatiques au Sénégal et en France.

En conclusion de cette première partie A, les instruments ont des effets propres, qui peuvent être discernés dans la littérature qui leur est consacrée. Cependant, l'existence d'effets propres n'exclut pas que les acteurs de la mise en œuvre disposent d'une marge de manœuvre face à ces effets. Pour le montrer, nous expliquons dans la partie B que ces effets propres sont moins déterminants que leur réappropriation par les systèmes d'acteurs.

B - Une réappropriation par les acteurs déterminante dans la mise en œuvre des instruments, en France et au Sénégal

Cette partie B vise à démontrer que les réappropriations des instruments déterminent leur mise en œuvre, plus que leurs effets propres. Dans cette partie, nous montrons ainsi que les instruments font l'objet de résistances. L'approche par les instruments s'est vue reprocher de laisser de côté les jeux de pouvoir, la conflictualité, les enjeux d'allocation des ressources et les questions distributives, pourtant inhérents à l'action publique (Le Bourhis *et al.*, 2014 ; Halpern *et al.*[eds.], 2014). L'analyse des résistances et des effets inattendus des instruments vise à remettre ces enjeux au centre de l'analyse (Le Bourhis & Lascoumes, 2014)[279]. Tout d'abord, nous montrons que les instruments d'adaptation peuvent faire l'objet d'un détournement par les

[276] Voir Chapitre 4, I - B -, p. 94.

[277] Voir Chapitre 7, III - B -, p. 242.

[278] Entretien avec une chargée de mission régionale sur le climat, février 2022, en visioconférence.

[279] Les travaux sur les résistances aux instruments se sont ancrés dans le sillage des réflexions de Robert K. Merton (1936) sur les effets des imprévus des activités sociales (Hood *et al.*, 2004 ; Margetts *et al.*, 2012). Certains travaux ont abordé cette problématique sous l'angle des instruments (Grant, 2010 ; Jacquot, 2010 ; Radaelli *et al.*, 2010).

acteurs les plus influents, pour que les instruments servent leurs intérêts (1). Ensuite, nous défendons l'idée que la logique marchande des instruments, mise en avant par les acteurs interrogés, s'avère être une façade face aux logiques de soutien à l'agriculture et aux institutions agricoles qui sont à l'œuvre dans la mise en œuvre de l'instrument (2). Enfin, nous expliquons que les instruments pâtissent d'un déficit de légitimité (Dupuis, 2014), car l'adaptation apparait, en France comme au Sénégal, comme un enjeu encore peu prioritaire (3).

1) Des stratégies de détournement des instruments, à l'origine d'effets redistributifs favorables aux acteurs les plus influents en France et au Sénégal

Nous examinons ici une modalité de résistance où les acteurs agricoles influents en France et au Sénégal détournent les instruments à leur avantage, entrainant une captation des ressources au détriment des acteurs vulnérables. Ces formes de résistances influencent les effets des instruments sur la société (*outcomes*). Ce phénomène, déjà observé par Johann Dupuis (2014) dans d'autres contextes, montre que les dispositifs profitent souvent aux groupes les plus influents, et non aux plus exposés au changement climatique. Dans cette partie 1, nous examinons une première modalité de résistance : le détournement des instruments par des acteurs agricoles influents en France et au Sénégal.

En France, l'analyse de l'assurance récolte montre que les dispositifs profitent rarement aux groupes les plus vulnérables. Certaines productions, telles que l'arboriculture et l'élevage, sont particulièrement exposées au changement climatique, en raison de leur fragilité et des sécheresses, mais restent faiblement couvertes par l'assurance. Ces productions ont souffert de pertes importantes depuis 2015, conduisant à une forte mobilisation du fonds des calamités agricoles. Ces cultures sont également considérées comme faiblement assurables. Les fruits, en raison de leur valeur élevée et de leur fragilité face aux conditions climatiques, entrainent des primes d'assurance très élevées pour l'arboriculture. En ce qui concerne l'élevage, les revenus des éleveurs sont relativement faibles comparés à ceux d'autres professions, ce qui explique en partie leur réticence à souscrire une assurance. Ces productions sont donc à la fois fortement vulnérables et difficilement couvertes par l'assurance récolte. Des associations et syndicats français ont critiqué la réforme de l'assurance récolte[280], estimant qu'elle est principalement

[280] Ces critiques ont été formulées dans le cadre d'une tribune, signée par AGTER, Les Amis de la Terre, Association Bee Friendly, Citoyens pour le climat, Confédération Paysanne, FNAB, Générations futures, Greenpeace France, Ingénieurs sans Frontières Agrista, Oxfam, Syndicat national d'Apiculture,

financée par des cotisations qui pèsent sur tous les producteurs, y compris ceux qui n'en bénéficient pas. Ainsi, les petites exploitations, qui sont les moins assurées en raison de leurs faibles marges, participent au financement d'un dispositif dont profitent surtout les agriculteurs avec des revenus stables et de grandes exploitations. D'un point de vue macrosociologique, l'analyse de la réforme de l'assurance récolte met en évidence le glissement opéré lors des négociations en France. Une réforme initialement destinée à compenser la perte du régime des calamités agricoles pour les éleveurs et les arboriculteurs finit par bénéficier également aux céréaliers et aux viticulteurs. Ces derniers, qui ne bénéficiaient pas du fonds des calamités agricoles, peuvent désormais être indemnisés par le fonds de solidarité nationale. Or, ces productions sont considérées comme mieux assurées que d'autres cultures. En conséquence, la réforme a renforcé la protection des cultures déjà assurées (la viticulture et les grandes cultures, *via* le fonds de solidarité nationale). Même si les éleveurs et arboriculteurs bénéficient désormais de tarifs avantageux pour s'assurer, ils restent très minoritairement assurés (moins de 2 % des surfaces assurées avant la réforme). Ce constat interroge le bénéfice réel qu'ils tirent de meilleures conditions d'assurance. Ainsi, la capacité de l'assurance récolte à réellement protéger les cultures les plus vulnérables est discutable. On peut avancer que la réforme de l'assurance récolte a renforcé la protection des filières les plus influentes, comme les céréaliers.

Au Sénégal, l'assurance indicielle vise principalement les cultures de rente, mais elle bénéficie à une minorité d'agriculteurs, ceux ayant accès aux intrants et au crédit. En 2018, seulement 3 % de la population rurale était couverte par cette assurance, ce qui montre qu'elle ne protège pas les plus vulnérables, mais profite plutôt à une petite fraction des producteurs, et pas à la majorité.

Dans sa thèse, Johan Dupuis (2014) montre que les ressources destinées à l'adaptation sont allouées aux acteurs les plus influents, plutôt qu'aux plus vulnérables. Nous partageons ce constat dans nos deux cas étudiés. L'auteur détaille plusieurs mécanismes pour expliquer cela, en estimant que les processus d'attribution des ressources sont biaisés en faveur des groupes les plus influents. Les groupes sociaux avec le plus de pouvoir économique et politique influencent davantage l'allocation des ressources. Nos études de cas montrent également la capacité de la FNSEA à peser sur l'allocation des ressources dans le cadre du processus de réforme, ce qui

Union Nationale d'Apiculture française (UNAF), WWOOF France, & WECF France. (2022). Source : Tribune : 14 syndicats et organisations s'opposent au projet de loi sur l'assurance récolte. Tribune citée.

montre bien que l'allocation des ressources à travers les assurances climatiques produit des effets redistributifs en faveur des acteurs les plus influents, au détriment des plus vulnérables. Au Sénégal, les producteurs les plus vulnérables ne sont pas non plus la cible de l'assurance indicielle commerciale, qui visent les cultures de rente en priorité. Ce constat soulève des questions de justice climatique, définie comme la capacité à vivre ensemble et à faire face solidairement aux changements qui menacent les équilibres des sociétés, sans accroître la fracture sociale (Jouzel & Michelot, 2020). En l'occurrence, les assurances climatiques semblent renforcer les inégalités entre agriculteurs, au lieu de les réduire. Selon le GIEC (2024), les efforts d'adaptation doivent privilégier la justice climatique et éviter d'accroître les inégalités.

En conclusion, les assurances climatiques font l'objet de détournements, car les acteurs influents sont plus à même de définir leurs orientations que les populations vulnérables. Ces groupes mobilisent leurs ressources économiques et politiques pour influer sur les instruments. En conséquence, les assurances climatiques ne servent pas l'adaptation des populations les plus vulnérables en France et au Sénégal, remettant ainsi en question leur capacité à promouvoir la justice climatique. Dans la prochaine partie, nous aborderons une deuxième forme de décalage dans la mise en œuvre des instruments d'adaptation, qui nait de l'écart entre l'affichage des instruments comme produits commerciaux visant un profit économique, et une finalité réelle de soutien public à l'agriculture, en France comme au Sénégal.

2) Une tension entre l'affichage commercial des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique et leur finalité réelle de soutien à l'agriculture

Une deuxième forme de décalage dans la mise en œuvre des instruments d'adaptation peut s'interpréter à partir de la tension entre leur affichage comme des produits à vocation principalement commerciale, alors qu'en réalité, ces instruments se comprennent mieux comme des dispositifs de soutien à l'agriculture et aux acteurs chargés d'intervenir dans la mise en œuvre des politiques agricoles, en France et au Sénégal.

Au Sénégal, l'assurance indicielle est présentée comme un produit commercial, dont un des objectifs est d'être rentable, et l'assurance indicielle a été payante dès ses débuts. En ce qui concerne les services climatiques, l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM) préconise que ces services soient payants et encourage les agences météorologiques à établir des

partenariats public-privé pour financer le fonctionnement des modèles climatiques[281]. L'OMM semble consciente que, pour alimenter le suivi mondial du climat, des services météorologiques robustes doivent être mis en place, y compris dans les pays en développement où le suivi climatique n'est souvent pas une priorité. Au Sénégal, par exemple, l'ANACIM est le point focal du GIEC, ce qui signifie que les données qu'elle collecte contribuent aux modèles mondiaux de suivi du climat. Toutefois, faire fonctionner ces modèles demande beaucoup de ressources et, comme mentionné précédemment[282], l'État dépend des bailleurs de fonds pour les financer. Dans ce contexte, l'objectif du projet CINSERE est de mettre en place des modèles d'affaires permettant aux services climatiques d'atteindre l'autofinancement. Pour ce faire, l'USAID a financé une étude du bureau Dalberg (Diouf *et al.*, 2020) afin qu'il élabore de tels modèles, visant à rendre durables les services climatiques. Ici, « durabilité » signifie transférer une partie des coûts de fonctionnement aux populations sénégalaises. En France, l'assurance récolte se présente comme un dispositif commercial. Cependant, les acteurs font référence au ratio sinistre/prime dégradé, qui ne permet pas à l'assurance récolte d'être rentable. Dans le domaine des services climatiques, les Chambres d'agriculture versent une faible contribution pour accéder à l'étude Clima-XXI. Ainsi, dans les quatre instruments, il existe une volonté de démontrer qu'ils fonctionnent selon une logique de marché.

Cependant, dans les deux pays, les instruments d'adaptation peinent à atteindre une rentabilité financière. Au Sénégal, par exemple, seulement 3 % des producteurs sont couverts par l'assurance indicielle. Comme illustré dans le chapitre dédié aux services climatiques sénégalais, les organisations paysannes qui achètent ces services se trouvent souvent prises dans des chaînes de courtage qui influencent leur décision d'achat. De plus, les acteurs sénégalais du projet CINSERE ont exprimé leur difficulté à définir ce qui pourrait être payant dans les services climatiques, d'autant plus qu'ils sont diffusés gratuitement à travers les radios communautaires. En France, l'assurance récolte est largement déficitaire, ce qui a conduit à sa réforme. Quant aux services climatiques français, c'est finalement un dispositif gratuit qui est privilégié, avec le portail Canari. Ces différentes limites dans la capacité des instruments d'adaptation à atteindre une rentabilité financière mettent en évidence la tension entre cet

[281] Source : Organisation Météorologique Mondiale. (2012). Cadre Mondial pour les Services Météorologiques (Bulletin 61 [2] ; p. 68). Organisation Météorologique Mondiale. Disponible à l'adresse : https://wmo.int/fr/resources/magazines/vol-61-2-2012 (consulté le 25/11/2023).

[282] Voir Chapitre 7, I - B - 2), p. 221.

objectif affiché et les effets concrets des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. De fait, il semble que les instruments d'adaptation agricole au changement climatique soient davantage un moyen de soutenir le secteur agricole et de redistribuer des ressources à des agriculteurs et à des acteurs institutionnels du secteur agricole, qu'une façon de générer des profits privés importants. Cela ne signifie pas que les acteurs privés ne trouvent pas leur compte dans ce modèle, mais plutôt que les profits éventuels qu'ils parviennent à dégager ne proviennent pas du succès commercial de ces instruments-produits, et proviennent plutôt du soutien des acteurs publics au dispositif. L'assurance récolte en France en est un exemple emblématique : à partir du moment où il devient possible de cofinancer l'instrument avec des fonds européens, le discours sur le retrait de l'État s'atténue progressivement. Certains assureurs spécialisés parviennent à dégager du profit avec la commercialisation de l'assurance multirisque climatique (MRC), mais ils s'appuient pour cela sur la rentabilité de l'assurance grêle. En outre, ces assureurs sont minoritaires sur le marché, et les assureurs majoritaires (Groupama, Pacifica) doivent compenser leurs pertes en MRC par des activités réellement rentables, comme l'assurance auto ou l'assurance vie.

Dans les deux cas sénégalais, le soutien de l'État et des bailleurs de fonds aux instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique permet d'alimenter l'institutionnalisation de certaines administrations. Le soutien important de l'État sénégalais à l'assurance indicielle a alimenté l'institutionnalisation de la CNAAS en tant qu'entreprise publique[283]. Le développement de l'assurance indicielle et des services climatiques contribue également à l'institutionnalisation d'acteurs comme l'ANACIM au Sénégal[284]. Bien que les projets de développement des services climatiques reposent sur des logiques marchandes, ils permettent à l'ANACIM de stabiliser son rôle en tant que service public météorologique depuis 2011. Ces observations nous amènent à conclure que l'utilisation d'une légitimité basée sur des mécanismes de marché peut, en pratique, contribuer à des processus d'institutionnalisation[285]. De ce point de vue, un projet de développement, même inscrit dans la logique du *new public management*, peut revêtir une dimension institutionnalisante, comme l'a observé Gilles Pinson (2002). Dans sa thèse sur les projets urbains, l'auteur met, en effet, en avant l'ambivalence des

[283] Voir Chapitre 6, II - C - 1), p. 198.

[284] Voir Chapitre 7, II -, p. 224.

[285] Voir, dans le cas de l'ANACIM, le Chapitre 7, II -, p. 224.

projets, qui peuvent à la fois nourrir une fragmentation de l'action publique, mais aussi contribuer à des processus d'institutionnalisation du projet lui-même et des acteurs institutionnels et individuels qui y participent. Béatrice Hibou (2019), quant à elle, met en avant les contradictions d'un recours aux acteurs privés dans le cadre du *new public management*, soulignant que cela peut générer une charge de travail supplémentaire pour les administrations, phénomène qu'elle appelle la « bureaucratisation néo-libérale » (Hibou, 2019). Cette charge de travail accrue peut, néanmoins, s'accompagner de financements qui soutiennent l'institutionnalisation de l'administration concernée. Cela rejoint l'analyse de Johann Dupuis (2014), qui souligne que les politiques d'adaptation ont des effets sur les administrations responsables de leur mise en œuvre, lesquelles peuvent recevoir des financements spécifiques, en contrepartie de leur participation à la mise en œuvre des instruments.

La comparaison des assurances climatiques française et sénégalaise apporte aussi une contribution au débat sur les traditions bureaucratiques, qui, selon Robert Biesbroek et ses coauteurs (2018), jouent un rôle important dans l'intégration de l'adaptation. Selon Goran Hyden (2010), les traditions bureaucratiques en Afrique sont influencées par les réformes menées après les indépendances et les changements managériaux du secteur public. Dans nos cas sénégalais, un conflit apparait entre l'imposition d'une doctrine néo-libérale dans les projets et son détournement par les acteurs, dans l'objectif d'alimenter l'institutionnalisation des structures publiques sénégalaises. Cela dit, l'analyse de l'assurance récolte en France révèle que cette tension existe aussi dans le contexte français. En effet, en comparant avec la France, on constate que l'écart entre la prégnance des idées néo-managériales dans les discours sur l'action publique et la volonté de soutenir le secteur agricole national coexistent dans les deux pays. Ainsi, la duplicité entre les objectifs commerciaux des instruments et la réalité de leur soutien au secteur agricole n'est pas propre au Sénégal, mais concerne également le contexte français, même si ces différences peuvent différer en degré. Nos observations nous amènent à nuancer, plutôt qu'à invalider, l'importance des phénomènes de duplicité dans les traditions administratives africaines, ainsi que leur singularité.

Pour conclure cette partie 2, il apparait que les instruments d'adaptation font l'objet de détournements qui révèlent une tension entre leur affichage comme des produits commerciaux, et un soutien public effectif au secteur agricole, que ce soit en France ou au Sénégal. La prochaine partie s'intéresse au déficit persistant de légitimité de l'adaptation au changement

climatique comme problème public en France comme au Sénégal, qui constitue une troisième source de résistance aux instruments d'adaptation.

3) Les résistances à considérer l'adaptation comme une priorité en France et au Sénégal

Un troisième aspect de la résistance aux instruments d'adaptation concerne la faible priorité donnée à l'adaptation dans les deux pays, et ses effets sur les institutions (*outputs*). Au Sénégal, cette faible priorité est évidente dans le discours des acteurs locaux, qui considèrent que les instruments ne sont pas adaptés aux réalités sénégalaises et que d'autres problèmes sont plus urgents. En France, cette faible priorité se manifeste surtout par le manque de ressources globalement consacrées à l'adaptation.

Pour commencer, au Sénégal, les instruments d'adaptation sont souvent perçus par les acteurs locaux comme déconnectés des réalités socio-économiques et culturelles (illettrisme, pauvreté, opposition religieuse). Les acteurs locaux critiquent d'abord le fait que les instruments ne prennent pas en compte les réalités économiques du pays. Par exemple, rendre payants les services climatiques est jugé incompatible avec les capacités financières des producteurs. Ce facteur est probablement le plus déterminant pour expliquer le manque de légitimité des instruments d'adaptation. Par ailleurs, la question du caractère payant de ces instruments soulève des enjeux de justice climatique. Faire supporter le coût des instruments d'adaptation aux producteurs relève d'un paradigme axé sur la résilience individuelle plutôt que sur la vulnérabilité collective. Chaque producteur est donc appelé à être acteur de sa propre résilience (Quenault, 2013 ; 2014 ; 2015). Ces instruments soulèvent des questions de justice climatique, car le Sénégal, bien qu'étant l'un des pays les moins responsables du changement climatique, est parmi les plus affectés par ses effets (GIEC, 2014b). Leur caractère payant fait des instruments d'adaptation au changement climatique, tel que l'assurance et les services climatiques, des symboles d'injustice climatique, ce qui nuit à leur légitimité.

Ensuite, au Sénégal, l'assurance indicielle et les services climatiques sont critiqués par certains producteurs et acteurs locaux pour des raisons religieuses. S'adapter *via* l'assurance indicielle et les prévisions climatiques peut être interprété comme une manière de contrecarrer la volonté divine (Le Cotty, 2021). L'expression « *Yallah Bax Na* », qui signifie « Dieu est grand » en wolof, reflète une préférence pour la soumission à la volonté divine, même si s'en prémunir pourrait être bénéfique. Ce constat prolonge des constats de la littérature, selon

lesquels les impacts du changement climatique peuvent être interprétés par les populations comme la manifestation d'une volonté divine, ce qui influence la manière dont les populations s'adaptent au changement climatique (Schipper, 2010). La pratique de l'assurance reste débattue dans les pays musulmans (Klingmüller, 2001). Les assurances sociales sont autorisées jusqu'en Arabie Saoudite, mais les assurances privées sont critiquées. Ces réticences religieuses sont également liées à une faible tradition d'assurance dans les pays ouest-africains (Chetaille *et al.*, 2011). Pour cette raison, l'assurance climatique a fait face à des critiques. Toutefois, il nous parait important de ne pas essentialiser le refus de l'assurance dans les pays musulmans. La finance islamique a développé, dans différentes régions du monde, des produits conformes aux pratiques religieuses. On peut citer l'exemple des caisses de décès, qui constituent une forme de garantie de l'épargne des fidèles qui ont cotisé, en cas de décès. Ce produit est distribué par des filiales de la banque islamique, les *sharikat al-takaful al-islamiyya* (Klingmüller, 2001). D'autres mécanismes financiers, comme les tontines ou le warrantage, semblent plus adaptés aux contextes locaux (Chetaille *et al.*, 2011). D'après un ancien salarié de Planet Guarantee et des agents de l'ANACIM, des solutions ont été trouvées pour communiquer sur ces instruments d'une manière conforme au culte. Par ailleurs, l'assurance automobile est obligatoire au Sénégal, comme dans de nombreux pays musulmans (Klingmüller, 2001), donc il n'existe pas de fatalité à ce que l'assurance progresse dans des pays musulmans. Ces résistances ne doivent donc pas être considérées comme des obstacles insurmontables à l'acceptation de l'assurance ou des services climatiques au Sénégal. Toutefois, elles contribuent à faire douter certains acteurs de l'adéquation de l'assurance indicielle au contexte sénégalais. Même si nous prenons nos distances avec cette perception de l'assurance indicielle, nous soulignons que, pour des raisons économiques et religieuses, certains acteurs locaux estiment ainsi que les instruments d'adaptation agricole ne correspondent pas aux réalités socio-économiques et culturelles locales (pauvreté, islam et faible tradition d'assurance).

En outre, les acteurs locaux sénégalais estiment que d'autres problèmes sont plus pressants que l'adaptation. La rareté des infrastructures d'irrigation, l'accès limité au foncier et au matériel agricole, le clientélisme dans les politiques publiques, les difficultés d'accès aux variétés améliorées dans certaines zones, ou encore le manque d'infrastructures routières et de ponts pour désenclaver les villages ruraux, sont des obstacles jugés plus importants que le changement climatique à l'augmentation de la production agricole, dans un objectif de sécurité

alimentaire. Ces problèmes ne doivent pas être homogénéisés, car ils sont de différents natures, se situent à différents niveaux, et varient en fonction des types d'acteurs. Cela étant, pour les acteurs institutionnels locaux sénégalais rencontrés, les instruments d'adaptation sont certes importants, mais ne constituent pas une priorité. Cette conclusion rejoint celle de Johann Dupuis et Peter Knoepfel (2011), selon laquelle l'une des barrières à l'adaptation est que les acteurs locaux et nationaux ne perçoivent pas l'adaptation comme un enjeu majeur. Elle fait également écho à la littérature, qui souligne que certaines barrières à l'adaptation découlent de problématiques spécifiques aux contextes des pays étudiés. Dans les pays à faibles revenus, certains problèmes contextuels limitent leur capacité d'adaptation (Biesbroek *et al.*, 2011). Les études menées dans ces contextes mettent en évidence des obstacles liés à une vulnérabilité socio-économique importante (Cardona *et al.*, 2012) et à de faibles niveaux de capacité d'adaptation. Les environnements institutionnels fragiles, caractérisés par un manque de ressources financières, humaines, et techniques, créent des conditions qui rendent difficile le fait d'accorder une forte priorité à l'adaptation au changement climatique. Cependant, il convient également de nuancer la spécificité de ces barrières aux pays en développement. Dans les pays développés, on observe aussi des limites à l'adaptation en raison des contextes institutionnels (Ford *et al.*, 2010).

En France, l'adaptation au changement climatique est également considérée avec un degré de priorité insuffisant, ce qui se traduit par un manque de légitimité. Dans son rapport annuel de 2024, la Cour des comptes estime que le financement de l'adaptation est insuffisant (Cour des comptes, 2024). Elle souligne la faiblesse des objectifs sectoriels dans le PNACC 2 et critique l'approche réactive de l'État français. Le rapport évalue le montant cumulé des dépenses budgétaires de l'État pour le deuxième Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC) à environ 600 millions d'euros par an. La Cour des comptes recommande que l'État et les collectivités territoriales se préparent à financer plus massivement l'adaptation (*Ibid.*). Ce constat rejoint le rapport de l'UNEP, intitulé l' « Adaptation Gap Report 2022 ». Dans ce rapport, l'UNEP estime que les pays européens, dont la France, feront face à des coûts d'adaptation cinq à dix fois plus élevés que les financements publics actuels (Programme des Nations Unies pour l'Environnement, 2022). Le manque de financement de l'adaptation reflète ainsi un déficit de légitimité de l'adaptation au changement climatique dans le contexte français.

Pour conclure cette section 3, les instruments d'adaptation pâtissent d'un déficit de légitimité auprès des acteurs locaux sénégalais et dans le contexte national français, ce qui se

traduit par une faible priorité de l'adaptation dans les deux contextes. Cette faible priorisation de l'adaptation par les acteurs nationaux français et locaux sénégalais peut être interprétée comme une forme de résistance aux instruments d'adaptation.

En conclusion, cette section I a permis de confirmer la première hypothèse de la thèse, selon laquelle : en France comme au Sénégal, tout en reconnaissant l'existence d'effets propres des instruments, l'appropriation par les acteurs est déterminante pour saisir les logiques de mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. S'il existe des effets propres des instruments, leur mise en œuvre est surtout déterminée par leur appropriation par les réseaux acteurs. La quête des effets propres est une entrée possible dans la comparaison d'instruments, et permet de mettre en avant certains déterminismes qui peuvent être générés par la structure de l'instrument. À cet égard, cette démarche constitue une proposition méthodologique et théorique importante pour appréhender les instruments au concret. Toutefois, l'analyse confirme la rôle déterminant des réseaux d'acteurs et de leurs résistances aux instruments, dans la mise en œuvre de ces derniers. Ces résistances se manifestent de différentes manières, dont la captation des instruments par des acteurs influents, la tension entre une logique commerciale affichée et une réalité de soutien public aux agriculteurs, ainsi que la faible priorisation de l'adaptation dans les deux pays. L'analyse de ces résistances souligne que les instruments d'adaptation tendent à renforcer les inégalités existantes au lieu de les réduire, principalement parce qu'ils favorisent les groupes les plus influents et peinent à atteindre les populations les plus vulnérables. Par ailleurs, la mise en œuvre de ces instruments souffre d'une légitimité limitée en raison de leur inadéquation aux réalités économiques, sociales et culturelles des contextes locaux. Ces constats soulèvent des questions de justice climatique et de pertinence des dispositifs d'adaptation actuels. Ils soulèvent également des questions démocratiques, dans la mesure où le choix initial des instruments (si on peut considérer qu'un choix est réellement effectué[286]) ne constitue pas l'élément le plus déterminant des effets de l'action publique. C'est plutôt la réappropriation des instruments par les acteurs de leur mise en œuvre des instruments qui s'avère déterminante.

[286] Par exemple Gilles Massardier et ses coauteurs estiment que les plans d'adaptation résultent plutôt d'une juxtaposition d'instruments préexistants, que d'un choix méthodique des instruments, dans le contexte brésilien (Caldas *et al.*, 2020).

II - Modalités d'intervention des États et sélection des acteurs influents dans l'adaptation agricole au changement climatique en France et au Sénégal

Cette deuxième partie se propose d'analyser les modalités d'intervention étatique en matière d'adaptation agricole au changement climatique, à travers deux types d'instruments : les assurances climatiques et les services climatiques, en France et au Sénégal. Elle permet de confronter nos résultats aux deuxième et troisième hypothèses de notre thèse, selon lesquelles : (2) Les États soutiennent fortement les instruments d'adaptation agricole recyclés et de type incitatif, qui servent un cadrage productiviste de l'agriculture, dans le contexte d'une action publique multiniveau, européanisée (pour la France) et extravertie (pour le Sénégal) ; et (3) en France comme au Sénégal, à l'inverse, les États interviennent de manière fragmentée et distante en faveur des instruments informationnels[287]. Cette partie souligne qu'on observe des similarités en matière d'intervention publique française et sénégalaise au prisme des instruments, malgré les différences entre ces deux États et leur tradition administrative (Peters, 2021b) respective. Les résultats de notre thèse confirment les hypothèses avancées, en montrant que les interventions publiques se manifestent d'une manière cohérente et structurée dans le domaine des assurances climatiques en France comme au Sénégal (A), mais d'une manière beaucoup plus fragmentée et hétérogène dans les services climatiques, dans les deux contextes (B). Le constat de la fragmentation de certains domaines d'action publique en France nous conduit à interroger de plus près la spécificité des « régimes d'aide » (C). Nous montrons ensuite que l'action publique en matière d'adaptation est sélective, et que l'expertise joue un rôle central dans ces processus de sélection (D). Les acteurs considérés comme légitimes pour participer aux décisions sur les instruments varient en fonction des contextes. En France, la FNSEA semble occuper une position prédominante, tandis qu'au Sénégal, une pluralité d'acteurs peut être consultée en fonction des enjeux (E). Ce constat nous conduit à interroger la pertinence du concept de cogestion pour désigner les secteurs agricoles français et sénégalais (F). Enfin, nous examinons le lien entre le moment où l'instrument se voit assigner un objectif d'adaptation (initialement ou ultérieurement dans la carrière de l'instrument) et la priorisation de cet objectif par rapport à ses autres objectifs (G).

[287] Voir Chapitre 2, II - B -, p. 51.

A - Des modalités fortes, sectorisées et productivistes d'intervention des États en soutien aux assurances climatiques au Sénégal et en France

Cette partie A s'attache à caractériser les convergences dans les rôles des États en France et au Sénégal dans la mise en œuvre des assurances climatiques. Elle soutient la thèse d'interventions publiques, dans les deux contextes, fondées sur un financement important, continu, voire renforcé (dans le cas français) des assurances climatiques. Ces modes d'action publique apparaissent, pour cette raison, comme le marqueur d'un nouvel interventionnisme agricole, dans lequel le recours au marché masque des engagements forts des États en faveur des assurances climatiques, tant en France qu'au Sénégal (1). Toutefois, ces interventions publiques servent une adaptation incrémentale. En effet, le productivisme agricole prime sur l'adaptation dans les objectifs des assurances climatiques dans les deux contextes (2).

1) Un « *nouvel interventionnisme* » agricole à travers l'important financement étatique des assurances climatiques

Dans le cas des assurances climatiques, l'analyse souligne que les États français et sénégalais se montrent présents, en consacrant des ressources importantes à l'instrument. Ces modes d'intervention ont en commun un soutien financier important et la sollicitation d'acteurs privés pour mettre en œuvre l'instrument. Ils témoignent en cela d'un « nouvel interventionnisme » (Hibou, 1999) et d'un « gouvernement par le marché » (Nay, 2017) des assurances climatiques en France et au Sénégal.

Le soutien financier à l'agriculture traduit un interventionnisme important dans les deux contextes. En France, l'assurance récolte bénéficie d'un financement important de la part du fonds européen FEADER depuis 2009 et de l'État français[288]. En 2009, le dispositif est financé à hauteur de 179 millions d'euros. La réforme de l'assurance récolte en 2022 a consacré une augmentation budgétaire de 680 millions d'euros à l'assurance récolte pour les indemnisations des sinistres climatiques. L'État français soutient ainsi fortement cet instrument. Ce constat rappellent celui du maintien par l'État de son intervention dans les filières de canne à sucre et de rhum dans les Outre-Mer (Joltreau, 2023), qui alimente également l'idée que l'État français soutient le secteur agricole d'une manière relativement exceptionnelle.

[288] Voir Chapitre 5, I - B -, p. 115.

Au Sénégal, nous n'avons pas obtenu les chiffres du coût total de la subvention des primes d'assurance pour l'État. Toutefois, on sait que l'État sénégalais subventionne à hauteur de 50 % l'ensemble des primes d'assurance indicielle souscrites au Sénégal et qu'il finance le salaire du personnel de la CNAAS depuis sa création en 2009. On sait aussi que le montant des primes toute assurance agricole confondue s'est élevé à 1,6 milliard de francs CFA en 2018 (IPAR, 2019), soit environ 2,4 millions d'euros. On sait aussi que les valeurs assurées en assurance indicielle représentent 91 % du total des valeurs assurées (IPAR, 2019). On peut donc estimer que l'État consacre environ 1,09 million d'euros au dispositif[289]. Ce montant peut être rapporté aux dépenses d'adaptation de l'agriculture que l'État sénégalais a prévu d'engager (18 millions d'euros annuels) d'ici 2035[290] (voir Tableau 9). Dans le contexte d'un pays qui dispose de moins de ressources financières que la France, cet engagement traduit une volonté politique forte de soutenir cet instrument. De plus, malgré l'engagement de l'État sénégalais de financer l'adaptation par des ressources propres, le budget du ministère de l'Agriculture ne dédie pas un poste budgétaire spécifique à l'adaptation de l'agriculture au changement climatique[291]. On peut donc constater une faiblesse des engagements étatiques et de la prise en compte formelle de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique dans les budgets agricoles officiels. Ces faiblesses conduisent à relativiser l'intégration des questions d'adaptation dans le secteur agricole[292]. Elles soulignent par contraste l'exceptionnalisme du financement alloué à l'assurance indicielle. À ce titre, les assurances climatiques sont fortement soutenues financièrement par les États, en France comme au Sénégal.

Les fortes interventions des deux États passent, de plus, par une délégation de leur autorité auprès de compagnies privées par chacun de ces deux États. En France, certains acteurs, les assureurs agricoles, bénéficient d'une délégation d'autorité publique, dans la mesure où ils

[289] On obtient ce chiffre en partant des 2,4 millions d'euros de primes, divisés par deux pour obtenir le montant total de la subvention de l'État sénégalais aux primes d'assurance agricole, puis en multipliant ce montant total des subventions par 0,91 (pour obtenir une approximation de la part de subventions dédiées aux produits d'assurance indicielle).

[290] On obtient ce chiffre en divisant la contribution prévue de l'État sénégalais pour l'adaptation agricole climatique pour la période 2016-2035 par 20 (nombre d'années entre 2016 et 2035) et en convertissant la somme en euros.

[291] Entretien avec l'équipe « adaptation » du MAER, octobre 2020, Direction de l'Agriculture, Diamniadio, Sénégal.

[292] Nous avons soutenu cet argument plus longuement dans un article (Boutroue *et al.*, 2022b).

sont responsables de l'instruction des dossiers. En effet, la réforme de 2022 de l'assurance récolte française a instauré un système de guichet unique. À travers ce guichet unique, les assureurs deviennent les seuls interlocuteurs des agriculteurs pour instruire leurs demandes, concernant l'assurance récolte, mais aussi le fonds de solidarité[293]. Ce guichet les rend responsables de traiter des dossiers d'indemnisation des assurés et des non-assurés. Au Sénégal, dans le cas de l'assurance indicielle, la CNAAS gère les contrats d'assurance climatique. À ce titre, elle bénéficie d'une délégation de l'autorité de l'État sénégalais pour gérer les subventions publiques destinées à l'assurance climatique, ce que reflète le statut de la CNAAS, qui est un partenariat public-privé. Le recours au secteur privé se matérialise par le recours au marché de l'assurance pour prendre en charge une partie des risques agricoles climatiques dans les deux contextes. En cela, l'assurance récolte s'inscrit en conformité avec la doctrine du *new public management* (Bezes, 2012).

Tableau 9. Synthèse des coûts estimés de l'adaptation (en millions de dollars US)

Secteurs	Engagement national Période 2016-2035 (1)	Financement externe Période 2016-2035 (2)	Total (1)+(2)
Biodiversité	22,34	193,66	216
Zones côtières	400	6 646	7 046
Ressources en eau	550	1 654	2 204
Pêche	40	280	320
Agriculture	400	1 200	1 600
Élevage	200	616	816
Inondation	160	1 976	2 136
Santé	60	160	220
Total	1 832,34	12 725,66	14 558

Source : auteure, à partir de la Contribution Prévue Déterminée Nationalement (CPDN) du Sénégal (p. 17)

[293] Voir par exemple un article de presse en ligne, issu du site Pleinchamps, spécialisé dans l'agriculture : Lecocq, R. (5 mars 2024). Assurance récolte : Le « guichet unique » opérationnel. Pleinchamps (site en ligne), 4p.

Les notions de « nouvel interventionnisme » (Hibou, 1999) ou de « gouvernement par le marché » (Nay, 2017) caractérisent le gouvernement des assurances climatiques en France et au Sénégal. En effet, le recours au marché accompagne des interventions étatiques agricoles soutenues dans le gouvernement des assurances climatiques dans les deux contextes. Dans ses travaux, Béatrice Hibou montre en effet que le recours aux acteurs privés n'est pas forcément synonyme d'un retrait des États. En l'occurrence, les deux États interviennent fortement dans les assurances climatiques, tout en s'appuyant sur des acteurs privés pour les mettre en œuvre. L'intervention de l'État dans l'assurance récolte française semble traduire l'adoption par l'État d'une posture d'« État investisseur » (Lepont, 2024), par laquelle l'État choisit des secteurs stratégiques faisant l'objet d'investissements massifs, tout en appliquant une politique d'austérité dans d'autres secteurs. Le « travail politique » (Smith, 2019) du député Frédéric Descrozaille s'appuie, de fait, sur une légitimation de l'intervention de l'État par l'incapacité du secteur privé des assurances à assurer le risque climatique agricole en contexte de changement climatique, et par l'importance stratégique pour un pays de garder une souveraineté alimentaire. On peut remettre en cause cet argument, dans la mesure où les grandes cultures et la viticulture sont des filières exportatrices, tout comme les filières de la canne à sucre et du rhum dans les Outre-mer (Joltreau, 2023). L'intervention de l'État semble donc se rapprocher de la posture d'un « État investisseur », focalisant son intervention dans le soutien aux filières d'exportation. Dans le cas sénégalais, il est difficile d'établir un parallèle analogue, car nous n'avons pas constaté de renforcement de la présence de l'État en soutien à l'assurance indicielle. Toutefois, le Sénégal ayant fait de la souveraineté alimentaire une priorité du Plan Sénégal Émergent (PSE), il pourrait s'avérer pertinent d'interroger la posture de l'État sénégalais à l'aune du concept de l'« État investisseur » proposé par Ulrike Lepont (2024).

Soulignons, de plus, afin de préparer la comparaison avec les interventions des États français et sénégalais dans les services climatiques, proposée dans la partie B - suivante, que ces instruments s'institutionnalisent au sein du secteur agricole. La gestion par une direction du ministère de l'Agriculture français, et l'implication des représentants agricoles (la FNSEA) et des assureurs agricoles français (Groupama et Pacifica) dans sa réforme en témoignent, par exemple. L'assurance indicielle sénégalaise est, elle aussi, sectorisée dans le cadre agricole, dans la mesure où son opérateur principal, la CNAAS, représente une institution dédiée à l'essor de l'assurance agricole du Sénégal. Cet ancrage sectoriel ne varie pas dans le cas des assurances

climatiques, contrairement à ce que nous observons dans le cas des services climatiques. Nous pouvons donc constater une stabilité de l'ancrage sectoriel des assurances climatiques.

Enfin, les réseaux des assurances climatiques sont relativement fermés, en comparaison de ceux des services climatiques. Les deux réseaux sont polarisés autour de trois types d'acteurs centraux : les États français et sénégalais, les acteurs du secteur bancaire et assurantiel, et les représentants agricoles. Dans le cas sénégalais, il faut ajouter à ce triptyque le rôle des acteurs internationaux, qui financent et mettent en œuvre des projets d'assurance indicielle. Les analyses monographiques se sont attachées à restituer l'hétérogénéité de ces catégories. Toutefois, la polarisation des réseaux des assurances climatiques autour d'un petit nombre d'acteurs témoigne d'un gouvernement plutôt élitiste de l'adaptation à travers les assurances climatiques, comparé à celui des services climatiques.

Pour conclure, nous avons soutenu dans cette partie 1) que les deux États français et sénégalais intervenaient fortement dans le secteur agricole par le biais des assurances climatiques. Ces interventions s'appuient sur un recours aux entreprises privées pour les mettre en œuvre. En cela, les interventions en matière d'assurance climatique reflètent un « nouvel interventionnisme » et un « gouvernement par le marché » de l'adaptation agricole climatique. Nous remarquons que ces interventions se produisent dans le cadre du secteur agricole, et que les assurances climatiques fédèrent des réseaux fermés, traduisant une dynamique plutôt élitiste. Comme nous allons le voir à présent, le fort soutien des États est placé au service des objectifs productivistes préexistants des assurances climatiques dans les deux contextes.

2) Des assurances climatiques recyclées, qui continuent de privilégier le productivisme agricole

Les deux instruments d'assurances climatiques étudiés (l'assurance récolte française et l'assurance indicielle sénégalaise) constituent des instruments « recyclés » (Lascoumes, 1994 ; Lascoumes *et al.*[eds.], 2004), en France comme au Sénégal. Ce recyclage implique que ces instruments préexistaient aux politiques d'adaptation et ont initialement été conçus dans un objectif de productivisme agricole. Ils n'ont été pensés comme des instruments d'adaptation climatique que dans un second temps. Le constat selon lequel ces instruments sont fortement financés nuance l'idée d'un « *implementation gap* » (Milhorance *et al.*, 2022 ; Dupuis *et al.*, 2011 ; Dupuis *et al.*, 2013) dans les politiques d'adaptation au changement climatique. Sans contester l'insuffisance de politiques publiques d'adaptation au changement climatique, les cas

des assurances climatiques montrent que des instruments sont effectivement mis en œuvre et financés, aussi bien en France qu'au Sénégal, mais que ce financement est attaché à un recyclage des instruments dans une perspective de soutien à l'agriculture. De ce recyclage nait une tension entre les objectifs préalables des instruments et leur objectif d'adaptation au changement climatique.

La hiérarchie des objectifs est un enjeu fondamental de l'intégration des politiques publiques (Candel, 2021 ; Tosun & Lang, 2017). Lorsqu'elle n'est pas spécifiée, des difficultés peuvent apparaître dans la mise en œuvre (Sabatier & Mazmanian, 2005, p. 544-548). De plus, si les objectifs intégrés (comme l'adaptation) restent secondaires et peu compatibles avec les effets réels de l'instrument dans les faits, l'intégration reste limitée (Candel & Biesbroek, 2016). En l'occurrence, l'ajout de l'adaptation au changement climatique comme objectif ne semble pas avoir entrainé une remise en cause des objectifs productivistes des assurances climatiques, en France et au Sénégal. En effet, les assurances climatiques encouragent une orientation productiviste de l'agriculture, notamment en incitant à la spécialisation sur un petit nombre de cultures et à l'intensification de la production. Cela se manifeste, dans les deux pays, par une moindre assurabilité des cultures moins intensives et plus minoritaires. En France, certaines cultures, comme le maraichage ou l'apiculture, typiquement produites dans le cadre d'exploitations diversifiées, sont considérées comme moins assurables. Au Sénégal, les promoteurs de l'assurance indicielle expliquent eux-mêmes qu'elle poursuit un objectif d'intensification agricole[294]. Dans les deux cas, le respect d'itinéraires techniques standardisés permet de réduire les risques culturaux et de rendre plus prévisibles les rendements agricoles. Le respect des itinéraires techniques implique de recourir à des intrants de synthèse (engrais et pesticides), et il est caractéristique de l'agriculture productiviste. Il s'avère, à ce titre, indispensable pour isoler l'effet du climat sur les cultures, ce qui le rend essentiel au fonctionnement des assurances climatiques.

En dehors de l'orientation productiviste de l'instrument, le point de vue d'experts de l'assurance indicielle confirme son inadéquation avec l'adaptation, dans le cas sénégalais. En effet, les professionnels impliqués dans la mise en œuvre de l'instrument estiment que le productivisme agricole reste la priorité de l'instrument. L'assurance climatique n'est pas jugée très pertinente pour adapter l'agriculture au changement climatique, parce qu'elle risque de

[294] Voir Chapitre 6, II - B - 2), p. 190.

renforcer l'exposition des producteurs aux risques climatiques. En effet, l'objectif de l'assurance est de sécuriser des investissements culturaux pourtant exposés au changement climatique, en particulier à destination de cultures de rente. Un ancien employé de Planet Guarantee estime que :

> *Si l'assurance n'est pas intégrée ou articulée avec d'autres outils de gestion des risques, et en particulier des outils physiques, dont l'amélioration des sols et des pratiques agricoles, on est dans une logique purement d'investissement et pas d'adaptation.*[295]

En cela, son point de vue accrédite l'idée que le recyclage de l'instrument pour l'adaptation n'a pas redéfini la hiérarchie des objectifs de l'assurance indicielle au Sénégal. Il interroge, de plus, la pertinence de l'assurance indicielle pour soutenir l'investissement, dans la mesure où elle incite à investir dans des cultures menacées par le changement climatique :

> *Si les producteurs sont plutôt poussés à faire du maïs alors qu'on est dans des régions où les pluies sont de plus en plus compliquées, cela peut avoir un gros impact du point de vue de la sécurité alimentaire. Cela peut même avoir un impact du point de vue de l'investissement.*[296]

L'ancien employé de Planet Guarantee fait écho à l'argument de Paul O'Hare et ses coauteurs (2016), formulé dans le domaine de la gestion des inondations dans le contexte des États-Unis. Ces derniers estiment que l'assurance encourage à continuer les activités économiques habituelles sans prendre en compte les risques liés au changement climatique. Pour cette raison, les auteurs avancent l'argument que l'assurance incite à la « maladaptation » (Barnett & O'Neill, 2010; Boutroue *et al.*, 2022; Magnan *et al.*, 2016; Schipper, 2020, 2022), c'est-à-dire une adaptation non durable. Selon eux, les normes de fonctionnement de l'assurance visent le rétablissement des situations individuelles, c'est-à-dire un retour à la normale, plutôt qu'une réduction de l'exposition aux risques. Les auteurs affirment, par ailleurs, que les normes du néo-libéralisme et le manque de légitimité d'une action transformatrice en matière d'adaptation encouragent la poursuite d'une résilience peu ambitieuse et

[295] Entretien avec l'ancien directeur du projet ARS, ancien salarié de Planet Guarantee, et actuel salarié du PAM, entretien cité.

[296] *Ibid.*

incrémentale[297]. En cela, l'assurance favorise la perpétuation du « *business as usual* » (O'Hare *et al.*, 2016b). Cet argument est valable aussi dans le cas français, même s'il est peu soulevé par les acteurs français interrogés, car l'assurance récolte incite à continuer les cultures assurées, en les protégeant des impacts du changement climatique. En cela, l'assurance climatique, en encourageant des modes de production focalisées sur la spécialisation des cultures vers des cultures d'exportation (comme les grandes cultures et la viticulture pour la France), ou de rente (comme le coton ou le maïs pour le Sénégal), tend à encourager la spécialisation des modèles agricoles vers un modèle unique de type « agro-industriel » (Colonna *et al.*, 2013; Fournier & Touzard, 2014), c'est-à-dire un système agricole tourné vers la transformation des denrées alimentaires et le commerce international, plutôt que vers le maintien d'une coexistence d'une variété de modèles de production alimentaires, qui constituerait pourtant un élément en faveur de la sécurité alimentaire (Fournier & Touzard, 2014).

L'inadéquation de l'assurance à l'adaptation peut s'interpréter comme le résultat de « sentiers de dépendance ». La notion de « sentiers de dépendance » a été mise en avant pour indiquer que les décisions passées peuvent réduire le champ des possibles pour les décisions politiques présentes (Arthur, 1989 ; David, 1985). Les sentiers de dépendance peuvent expliquer que les objectifs productivistes ne soient pas remis en cause dans les assurances climatiques. Par ailleurs, le maintien des objectifs productivistes des assurances climatiques conduit à relativiser la nouveauté (Jordan *et al.*, 2013) des « Nouveaux Instruments De Politique Environnementale » (NEPI) (Jordan, Wurzel, Zito, *et al.*, 2003 ; Jordan *et al.*, 2005 ; Jordan, Wurzel et Zito, 2003). Ces NEPI se caractérisent notamment par l'utilisation du marché pour résoudre les problèmes environnementaux. Les constats précédents concernant les assurances climatiques accréditent l'idée de Charlotte Halpern et de ses coauteurs (2014, p. 41), selon laquelle ces NEPI « sont les produits du recyclage d'expériences, de réagencement d'objectifs et de moyens d'action. » De plus, comme ces auteurs le soulignent, ces instruments tendent à produire de l'inertie, sous l'effet des routines associées aux instruments préexistants. De fait,

[297] L'adaptation incrémentale est définie par le GIEC comme « comme une adaptation "*qui maintient l'essence et l'intégrité d'un système ou d'un processus à une échelle donnée (Park et al., 2012). [Elle prolonge] des actions et des comportements qui réduisent déjà les pertes ou renforcent les avantages des variations naturelles des phénomènes météorologiques/climatiques extrêmes*[297] *»* (IPCC [ed.], 2023). Elle se définit aussi par opposition à l'adaptation transformationnelle, qui correspond à une « *adaptation qui modifie les attributs fondamentaux des systèmes socioécologiques en anticipation du changement climatique et de ses impacts* » (GIEC, 2023). »

les assurances climatiques en France et au Sénégal sont pensées au départ comme des assurances agricoles, prévues pour soutenir l'agriculture tout en respectant les accords de libre-échange, et non comme des instruments d'adaptation au changement climatique. Pour cette raison, les assurances climatiques tendent à produire une forme d'adaptation incrémentale et conservatrice.

Ce constat confirme celui d'une désintégration des objectifs d'adaptation et environnementaux. Selon Johann Dupuis (2014), les politiques d'adaptation peuvent être conduites sans référence à des objectifs environnementaux. Cette désintégration rend possible la production d'externalités environnementales négatives par les politiques d'adaptation. Or, le modèle productiviste agricole ou agro-industriel, issu de la révolution verte, provoque des externalités environnementales négatives (perte de biodiversité, émissions de gaz à effet de serre à travers l'utilisation d'engrais azotés, pollution des cours d'eau et des sols à travers l'utilisation de pesticides, etc.) (Ericksen *et al.*, 2009 ; Rosin, 2013 ; Bjørkhaug *et al.*, 2008.) Ainsi, des instruments d'adaptation peuvent renforcer les externalités environnementales de l'agriculture, notamment en raison du manque de mise en cohérence systématique entre les politiques d'adaptation et les politiques environnementales.

Le caractère incrémental des assurances climatiques n'est pourtant pas une fatalité, liée au type d'instrument. Malgré ce qu'on pourrait déduire des travaux de Paul O'Hare et de ses coauteurs (2016b), l'assurance climatique *pourrait* inciter à opérer des changements plus transformatifs, si une volonté politique existait pour agir dans cette direction. En effet, rien n'empêche théoriquement que des assurances climatiques encouragent une adaptation transformative. En ce sens, Matthieu Robineau (2016) souligne le caractère « normatif » de l'assurance récolte, et explique qu'elle pourrait inciter à adopter des pratiques d'agriculture durable, par le biais du cahier des charges des assureurs. Ce cahier des charges pourrait être le support d'incitations à modifier les pratiques culturales, d'une manière analogue à l'incitation à adopter des pratiques préventives, qui existe déjà depuis la réforme de l'assurance récolte en 2022. En effet, les assureurs tiennent compte des mesures préventives prises par les agriculteurs[298] dans la tarification individuelle des primes. L'absence de mesures incitatives en direction d'un changement plus systémique des pratiques agricoles témoigne des ambitions

[298] Ces dispositions peuvent consister en l'installation de filets anti-grêles en arboriculture ou de systèmes d'aspersion contre le gel en viticulture, pour citer les principales pratiques mises en place.

incrémentales des assurances climatiques en matière d'adaptation. Pour certains auteurs, une adaptation transformative en agriculture s'appuierait par exemple sur la multifonctionnalité de l'agriculture (Karimi *et al.*, 2021). Pour d'autres (Howden *et al.*, 2007), la diversification des productions à l'échelle des exploitations et le changement de paradigme agricole pourraient alimenter une adaptation transformative. L'adaptation incrémentale par l'assurance climatique pourrait ainsi devenir une adaptation plus transformative, même si ce n'est pas le cas aujourd'hui dans les pays étudiés.

Nous avons donc soutenu l'argument, dans cette partie 2, que le recyclage des assurances climatiques s'est traduit par un primat de leur objectif productiviste et une adaptation incrémentale.

Pour conclure cette partie A, nous avons soutenu l'idée que les assurances climatiques bénéficiaient d'un fort soutien des deux États dans le cadre sectoriel agricole. Nous avons montré que, malgré son recours au secteur privé pour gérer le dispositif, les deux États avaient en commun de maintenir, voire renforcer (dans le cas français), leur fort soutien aux assurances climatiques. Ces choix en matière de soutien agricole relèvent ainsi d'une forme de « nouvel interventionnisme » (Hibou, 1999) et de « gouvernement par le marché » (Nay, 2017). Nous avons ensuite montré que ces interventions fortes étaient placées au service du productivisme agricole dès les débuts de l'instrument, et que le recyclage des assurances climatiques à des fins d'adaptation posait plusieurs problèmes. Il faut toutefois souligner que, bien que la production agricole dans ces deux États soit destinée à la sécurité alimentaire, elle est aussi fortement exportée en France, tandis que le Sénégal est importateur net de denrées agricoles, en particulier de produits céréaliers[299]. La finalité productive agricole s'avère ainsi différente, puisque la France est la sixième puissance exportatrice mondiale, exportant plus de 80 milliards d'euros de denrées alimentaires en 2022[300]. Dans la prochaine partie, nous analysons le rôle des États français et sénégalais dans la mise en œuvre des services climatiques. Pour ce faire, nous soulignons l'importance des processus de fragmentation et les effets d'incohérence produits

[299] Le commerce agroalimentaire du Sénégal a un déficit de 500 millions d'euros en 2014, tandis pour le commerce agroalimentaire français est excédentaire de 9,1 milliards d'euros cette même année.

[300] Infographie du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire. Consultable à l'URL suivant : https://agriculture.gouv.fr/infographie-le-secteur-agricole-agroalimentaire-une-puissance-lexport-strategique-pour-leconomie-du (consulté le 1e octobre 2024).

dans le cadre de la mise en œuvre des services climatiques. Nous décrivons, à cette occasion, les modalités d'intervention des deux États dans les assurances et les services climatiques.

B - Une fragmentation et une incohérence des interventions étatiques en faveur des instruments d'adaptation transversaux, comme les services climatiques, en France comme au Sénégal

Dans cette partie B, nous caractérisons les modalités d'intervention des États français et sénégalais, cette fois-ci dans les cas des services climatiques. Nous tenons compte du mode de financement des services climatiques, des réseaux structurés autour de ces instruments, ainsi que de leurs modalités de sectorisation. Ces dimensions mettent en lumière un contraste entre les interventions publiques des deux États en matière d'assurance climatique (telle que qu'elles ont été étudiées ci-dessus dans la partie A) et de services climatiques. Nous verrons ainsi que, contrairement aux assurances climatiques, les États français et sénégalais financent faiblement et de manière précaire les services climatiques (1). Cette rareté des ressources se traduit par une mise en concurrence des agences responsables de la mise en œuvre des services climatiques dans le cadre de projets (2). La faiblesse des ressources et la mise en concurrence des administrations dans le cadre des projets fragmentent et rendent précaires les interventions publiques en matière de services climatiques, en France et au Sénégal. Le rapprochement des interventions publiques en matière de services climatiques en France et Sénégal fonde notre discussion de la spécificité de l'action publique dans les « pays sous régime d'aide » (Lavigne Delville, 2017) (3).

1) Un faible soutien budgétaire étatique aux services climatiques, reflet de l'exceptionnalisme agricole dans les deux contextes nationaux ?

Dans cette partie 1, nous montrons qu'à l'inverse du financement fort et continu des assurances climatiques en France et au Sénégal, deux États pourtant très distincts en termes de ressources administratives, institutionnelles, et financières, les services climatiques bénéficient de financements faibles, éclatés et par projet. Nous soulignons que ces financements faibles se produisent à l'extérieur des secteurs agricoles, français et sénégalais, puisque les services climatiques relèvent du secteur de la météorologie au Sénégal et de l'environnement en France. Nous proposons l'hypothèse de la persistance de formes d'exceptionnalisme agricole en France et au Sénégal pour mieux comprendre ce constat.

Les services climatiques apparaissent sur les deux terrains comme peu financés par chacun des deux États. Les agences impliquées dans la fourniture des services climatiques comptent sur des financements précaires et par projet pour fonctionner, et relatent des difficultés à accéder à un financement stable et institutionnalisé des services climatiques. Dans le cas des services climatiques français, le porteur de projets de Clima-XXI et Oracle a perdu son financement pour ces dispositifs. Il déplore un manque de volonté politique des Chambres d'agriculture de les porter. Certes, ces deux dispositifs n'étaient pas directement financés par l'État français, mais l'ADEME aurait pu financer Clima XXI, au lieu de choisir de financer le portail Canari, ce qui aurait lui aurait assuré une stabilité financière. Au Sénégal, les responsables du projet CINSERE à l'ICRISAT et à l'ANACIM relatent leurs efforts pour convaincre l'État de financer les prévisions climatiques de l'ANACIM et les refus qu'ils ont essuyés[301]. L'absence de budget national consacré aux services climatiques marque la basse priorité de cet instrument pour l'État sénégalais. Or, comme l'indiquent Paul Sabatier et Daniel Mazmanian (2005, p. 544-548), le financement insuffisant d'un instrument peut perturber sa mise en œuvre. En cela, le faible financement des services climatiques rejoint le constat de Johann Dupuis (2014), selon lequel une partie des politiques d'adaptation se limiterait à des actes symboliques. À ce faible financement dans les deux contextes correspond une désectorisation des informations climatiques vis-à-vis des secteurs agricoles des deux pays. Des institutions de climatologie ou d'écologie se chargent, en effet, de la mise en œuvre des services climatiques. Dans le cas sénégalais, les services climatiques se sectorisent en dehors du domaine agricole dès leurs débuts. L'ANACIM met en œuvre les services climatiques. Elle les adapte aux besoins des agriculteurs dans le cadre de projets comme CINSERE[302]. Ainsi, les services climatiques sénégalais sont sectorisés dans le domaine de la météorologie au Sénégal. Dans le cas français, la baisse des financements consulaires de Clima-XXI et le choix de l'ADEME de financer le portail Canari ont impulsé une sortie des services climatiques français du secteur agricole[303]. Le financement du portail Canari de Solagro peut en effet s'interpréter

[301] Voir Chapitre 7, I - B - 2), p. 221.

[302] *Ibid.*

[303] Voir Chapitre 8, II - B -, p. 275.

comme une sectorisation des services climatiques dans le secteur de l'énergie et de l'environnement[304], donc hors du secteur agricole.

Le constat du faible financement et de la sectorisation hors de l'agriculture des services climatiques montre ainsi les divergences avec les assurances climatiques sur ces aspects. En cela, nous pouvons établir un lien entre les types d'instruments et leurs modalités de financement et d'institutionnalisation sectorielle. Les assurances climatiques, des instruments de type conventionnel et incitatif, bénéficient de financements élevés et sont sectorisées dans un cadre agricole. L'investissement de l'État sénégalais dans l'assurance indicielle traduit, à cet égard, une capacité de l'État à décider d'orientations stratégiques en s'engageant financièrement sur le temps long. Cette capacité témoigne notamment de la réhabilitation de l'État au Sénégal, qui est intervenue au tournant des années 2000, après les critiques portées aux politiques d'ajustement structurel (Grégoire *et al.*[eds.], 2018). À l'inverse, les services climatiques s'institutionnalisent d'une manière désectorisée, autour de financements précaires. Cela confirme empiriquement le présupposé de la typologie d'instrument NATO de Christopher Hood (1986), qui répartit les instruments en fonction des ressources nécessaires pour les mettre en œuvre. Les instruments d'assurance nécessitent des ressources de type « *treasure* », donc financières. De leur côté, les services climatiques mobilisent des ressources de type « *nodality* », dans lequel on peut classer l'usage d'information pour changer le comportement des cibles. Cependant, les travaux de Christopher Hood n'établissent pas de lien particulier entre financement et type de sectorisation.

Pour mieux comprendre ce lien, nous proposons d'ancrer ce questionnement dans le débat sur « l'exceptionnalisme agricole » (Skogstad, 1998). En effet, en s'appuyant sur la thèse de l'existence d'un « exceptionnalisme agricole », on peut poser l'hypothèse que les acteurs du secteur agricole jouissent d'une écoute particulière auprès des gouvernements. Dans le cas sénégalais, la place particulière du secteur agricole peut se lire dans la capacité de l'État à intervenir dans le secteur agricole (voir Figure 7). Certains chercheurs estiment que la politique agricole est une priorité de l'État sénégalais (Ricome *et al.*, 2020). Dans le cas français, elle se lit dans le choix d'augmenter significativement le budget de l'assurance récolte. Dans cette perspective, les acteurs agricoles pourraient s'atteler à conserver les instruments dès lors qu'ils

[304] Solagro se définit comme une association de conseil en énergie et environnement. Source : site internet de Solagro. URL : https://solagro.org/ (consulté le 24 août 2024).

sont fortement financés, ce qui est le cas des instruments contractuels. Inversement, ils s'intéresseraient moins à des instruments informationnels, peu financés par les États français et sénégalais. Ces instruments s'inscriraient alors plutôt dans des domaines qui ne sont pas exceptionnels ou fortement sectorisés, comme la météorologie ou l'environnement. Cependant, l'exceptionnalisme agricole est controversé, dans la mesure où certains auteurs diagnostiquent un « post-exceptionnalisme » (Daugbjerg & Feindt, 2017), c'est-à-dire une normalisation du secteur agricole par rapport à d'autres secteurs. Étudier systématiquement le financement des instruments d'adaptation agricole en fonction de leur sectorisation pourrait représenter une perspective de recherche stimulante pour de futurs travaux. Cela permettrait de tester cette hypothèse selon laquelle le financement des instruments d'adaptation dépend de leur sectorisation et reflète un exceptionnalisme agricole.

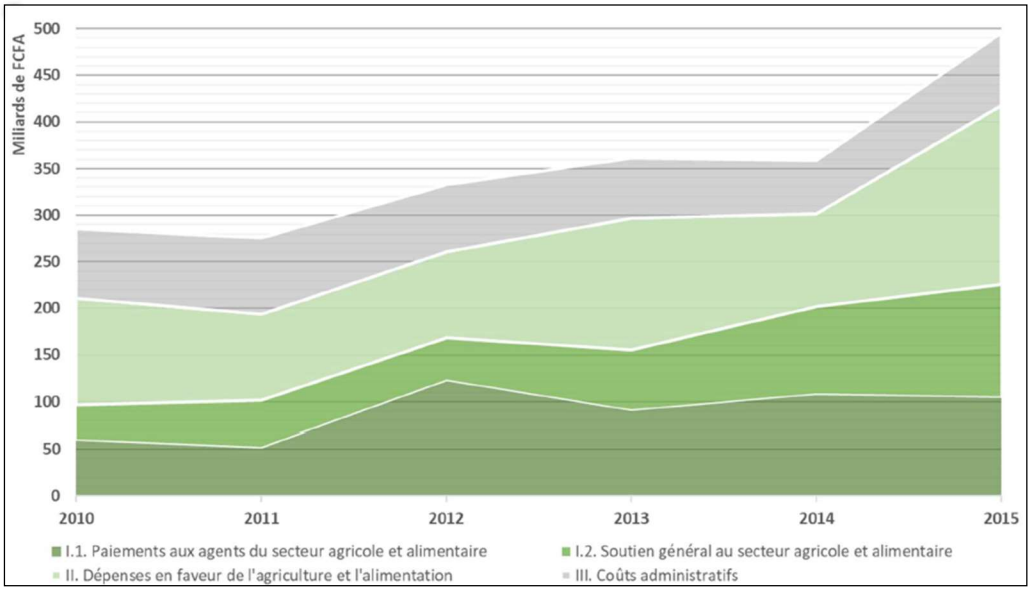


Figure 7. Dépenses publiques (ressources propres et externes) décaissées en soutien à l'agriculture et l'alimentation entre 2010 et 2014 (en milliards de FCFA) par l'État sénégalais. Source : Boulanger et al., 2018.

Pour conclure cette partie 1, les services climatiques apparaissent ainsi moins fortement financés que les assurances climatiques, ce qui, selon une hypothèse de l'exceptionnalisme agricole, pourrait s'expliquer par leur sectorisation en dehors de l'agriculture. Nous allons voir à présent que ces modalités d'intervention des États français et sénégalais dans les services climatiques sont à l'origine d'un accès compétitif aux financements de l'adaptation agricole.

2) Un accès compétitif aux financements de l'adaptation agricole : des luttes de légitimité interadministratives en France et au Sénégal

En France et au Sénégal, des institutions se concurrencent et déploient des stratégies pour se positionner en tant que productrices de services climatiques ou empêcher les autres institutions de le faire, ce qui constitue un effet des instruments sur les institutions (*outputs*).

Dans le cas français, l'ouverture des frontières de l'instrument se concrétise par la multiplication des dispositifs de services climatiques auprès des conseillers agricoles. Au Sénégal, le CSE, une structure chargée de mettre en œuvre des projets de développement et rattachée au ministère de l'Environnement, tente de proposer des « services climatiques » basés sur des informations environnementales influencées par le climat. L'ANACIM, l'agence nationale de météorologie du Sénégal, s'y oppose. Ces affrontements s'articulent autour de luttes d'expertises. Dans le cas français, l'expertise du porteur du projet Clima XXI portait sur l'expérimentation agronomique, tandis que celle de l'association Solagro portait de manière plus transversale sur les questions de durabilité agricole. La légitimation du portail Canari s'est appuyée sur les nombreux partenariats que le porteur du projet a noués avec des acteurs scientifiques. Le porteur de projet du portail Canari a, par exemple, forgé des partenariats avec des Universités et des acteurs européens de premier plan dans le domaine de la climatologie (comme les responsables du portail Copernicus). Il a aussi impliqué une entreprise spécialiste de la visualisation et du calcul de données. À travers ces différents partenariats, ce porteur du projet Canari a collecté une pluralité de légitimités expertes au service de son portail. Cette dimension manifeste une forme de légitimation par les produits de l'action publique (Massardier, 2013) de Solagro, dont le portail Canari apparait comme plus moderne et maniable que les dispositifs Clima-XXI. Cette légitimation s'appuie sur l'idée que la science, mobilisée à travers les partenariats noués par Solagro, permet d'établir ce qui est « objectivement bon et nécessaire » (Blühdorn, 2009). Le responsable du portail Canari pour Solagro a, de plus, adopté une stratégie discursive pour délégitimer l'expertise du porteur du projet Clima XXI, en tant qu'acteur sectoriel. En cela, la légitimation de Solagro s'est aussi appuyée sur son caractère transversal et déconnecté des intérêts sectoriels de la FNSEA. Cet affrontement entre les porteurs des dispositifs Clima XXI et Canari a finalement favorisé Solagro, puisque l'ADEME a accepté de financer le portail Canari. La présence de Solagro traduit, par ailleurs, la montée en puissance des bureaux d'études et de la figure des consultants au sein de l'action publique (Henry, 1992 ; Saint-Martin, 2004). Ce constat traduit l'influence de la doctrine du *new public*

management (Bezes, 2012). La décision de l'ADEME de financer Solagro, et l'abandon par les Chambres d'agriculture du développement de Clima XXI, traduisent également une forme d'éclatement des réglementations politiques internes. Cet éclatement se manifeste par l'existence d'une multiplicité de « régimes partiels » (Massardier, 2013) ou de « *policy regimes* » (Jochim & May, 2010). La décision résulte, dans ce contexte, d'une pluralité de centres de décision et de la superposition de couches d'autorités politiques successives (Blühdorn [ed.], 2009). Certains travaux soulignent que la cohérence des politiques publiques ne constitue pas un enjeu purement technique et organisationnel (Milhorance *et al.*, 2022). Dans ce cas d'étude, l'incohérence dans la mise en œuvre des services climatiques français résulte de phénomènes de concurrence institutionnelle entre différentes administrations.

Dans le cas sénégalais, nous avons observé des luttes de légitimité analogues entre plusieurs expertises[305]. L'ANACIM, l'agence météorologique sénégalaise, s'appuie sur son expertise en matière de climatologie et de météorologie pour défendre sa propriété légitime (Gusfield, 1984) des services climatiques. Elle s'efforce ainsi de protéger ses compétences administratives et prérogatives face au CSE. Cette action traduit une logique de protection de son territoire ou « *protecting turf* » (King, 1997), analogue à la logique observée par Johann Dupuis (2015) dans les administrations agricoles centrales indiennes, qui étaient réticentes à partager des prérogatives avec des administrations décentralisées. Cette étude de cas montre, cette fois-ci, l'importance des acteurs internationaux pour légitimer l'expertise d'une agence nationale. En l'occurrence, la signature du CNSC par l'État du Sénégal et par l'OMM a offert un point d'appui à l'ANACIM. Grâce à cet accord national, cette dernière a pu se légitimer comme propriétaire des services climatiques et délégitimer le CSE en tant que tel. Ces luttes expertes dans les deux contextes alimentent la légitimation des administrations en matière d'adaptation. Nous entendons par légitimation[306] « l'ensemble des opérations par lesquelles la contrainte, la hiérarchie, le pouvoir oppressif prennent la forme de la raison objective » (Massardier, 2013, p. 24, sur la base de Lagroye, 1985 ; Beetham, 2013).

Par ailleurs, cette concurrence entre les agences en France et au Sénégal fait écho à des phénomènes structurels de mise en concurrence dans le cadre du « *new public management* ».

[305] Voir Chapitre 7, II - A -, p. 224.

[306] Nous préférons le terme de « *légitimation* » à celui de « *légitimité* ». Ce choix vise à éviter une conception normative de la légitimité. Nous estimons que la légitimité résulte de processus de légitimation historiquement situés (Jacques Lagroye, 1985, p. 556).

Philippe Bezes (2005 b ; 2012) définit le « *new public management* » par un « amincissement de l'État ». Cet amincissement se fonde notamment sur la mise en concurrence de ses activités et de son administration dans le cadre d'un référentiel de marché (Pierre Muller, 1990 ; Bezes *et al.*, 2015). L'analyse du cas français des services climatiques met en lumière, à ce titre, les difficultés contemporaines des établissements consulaires agricoles, confrontés à des injonctions à capter des financements. Ces derniers font face à une augmentation relative du financement privé dans leur budget. Les agents consulaires doivent, par conséquent, trouver des financements en diversifiant leurs missions et en répondant à des appels d'offres (Goulet *et al.*, 2015 ; Compagnone *et al.*, 2015 ; Villemaine *et al.*, 2015). Au Sénégal, les administrations s'affrontent pour obtenir des projets et sont confrontées à des difficultés similaires à celles des administrations françaises. Elles cherchent à attirer les financements de l'adaptation en mettant en valeur leurs compétences dans ce domaine, en recyclant certaines activités (comme le suivi des mares pastorales ou le calcul du bilan carbone du Sénégal), sous les nouvelles étiquettes de l'adaptation au changement climatique et des services climatiques. Ce constat fait écho à l'idée que l'adaptation serait un nouveau « mot-clé » (Cornwall & Brock, 2005) de l'allocation de l'aide au développement. Alain Piveteau (2005) observe que les administrations locales sénégalaises entrent en concurrence, par exemple avec les acteurs associatifs pour capter les rentes de l'aide au développement. Plus largement, en ce qui concerne les pays « sous régime d'aide » (Lavigne Delville, 2017), Sarah Botton (2008) constate des dynamiques de concurrence entre administrations similaires dans le contexte des politiques de l'eau au Cambodge. Ainsi, les luttes de légitimité entre les agences se comprennent en tenant compte de leur mise en concurrence structurelle dans le cadre du *new public management.* Ces constats appuient les travaux qui montrent que l'instrumentation produit des effets sur l'administration, et non exclusivement (voire, non prioritairement) sur les cibles explicites de l'instrument (Baudot, 2011), dans une perspective de « gouverner le gouvernement » (Didier, 2007).

Ces deux cas d'étude confirment la pertinence de l'approche par les instruments pour comprendre les processus de sectorisation et leur influence sur les recompositions de l'action publique. Les déplacements des frontières sectorielles révèlent des « situations d'incertitude, d'opportunités ou de réévaluation des frontières légitimes lors de la redéfinition d'enjeux politiques » (Halpern & Jacquot, 2015, p. 69). Les frontières sectorielles apparaissent mal définies et peuvent être remises en cause par les acteurs. C'est par exemple ce que montrent le développement du portail Canari par Solagro et la proposition du CSE d'appeler les services

environnementaux qu'elle propose (comme le suivi des mares pastorales ou du couvert végétal, par exemple) des « services climatiques ». Selon Claire Dupuy et Charlotte Halpern (2009), la variable sectorielle est essentielle pour appréhender les dynamiques de mobilisations centrées sur les effets de l'action publique sur les institutions et la société. Les études de cas des services climatiques montrent que les dynamiques de concurrence institutionnelle peuvent, elles aussi, être mieux comprises au prisme sectoriel. En effet, les tentatives fructueuses (dans le cas français) et infructueuses (dans le cas sénégalais) de désectorisation des instruments s'avèrent déterminantes dans l'allocation des ressources de l'adaptation. Pourtant, dans les études de cas portant sur les assurances climatiques, nous n'avons pas constaté les mêmes activités de contestation des frontières sectorielles. Les assurances climatiques se sectorisent de manière univoque et stable dans les deux secteurs agricoles. On peut poser l'hypothèse que la nature du secteur agricole peut favoriser ou inhiber ces activités de contestation des frontières sectorielles en France et au Sénégal.

Dans le contexte français, l'agriculture constitue un secteur plus fermé et plus structuré que d'autres secteurs, en raison de sa tradition corporatiste (Muller *et al.*, 1984). Ce secteur agricole français représente, pour certains auteurs, l'archétype historique du secteur corporatiste (Hassenteufel, 2023). Même lorsqu'il porte l'argument que le modèle corporatiste est inadéquat pour caractériser la France, Frank Wilson (1983) concède que l'agriculture fait figure d'exception et apparait comme un secteur corporatiste. Le secteur environnemental est pensé, à l'inverse, comme un secteur nouveau, confronté à de nombreuses incertitudes et à des questions complexes (Halpern, 2011), car relevant souvent de l'expertise d'autres secteurs (Lascoumes, 1994). Certains auteurs remettent même en cause l'idée que l'environnement constitue un secteur, au même titre que l'agriculture (Grossman & Saurugger, 2012). Ils s'appuient pour cela sur son caractère peu intégré (Halpern & Le Galès, 2011) et peu structuré en matière de politique publique (Lascoumes, 2008). Le domaine de l'environnement apparait ainsi pour certains auteurs comme « inachevé » (Halpern & Jacquot, 2015) au regard du « modèle français de politique publique » (Muller, 1992). Cette particularité du domaine de l'environnement se traduit par une faible structuration des activités et des groupes par l'État et les acteurs publics (Halpern & Jacquot, 2015). En cela, la capacité du secteur agricole français à structurer les activités des groupes d'acteurs pourrait permettre d'expliquer que les assurances climatiques ne fassent pas l'objet de luttes de frontières, car elles se sectorisent dans le domaine agricole. À l'inverse, la fluidité des frontières du domaine environnemental pourrait constituer

un facteur pertinent pour expliquer l'existence de ces luttes de frontières dans les cas des services climatiques.

On peut se demander si le secteur agricole sénégalais se caractérise par la même force de structuration que le secteur agricole français et si les frontières sont elles aussi plus fluides dans le domaine de l'environnement au Sénégal. En partant de nos études de cas sur les instruments, on peut souligner que les frontières des réseaux semblent plus contestées dans le cadre des services climatiques que dans le cadre de l'assurance indicielle dans les deux pays. Malheureusement, peu de travaux ont interrogé le caractère corporatiste du secteur agricole au Sénégal. Des travaux ultérieurs seraient nécessaires pour tester l'hypothèse selon laquelle les instruments du secteur agricole sont moins contestés par des administrations concurrentes que les instruments inscrits dans le domaine de l'environnement.

Pour conclure cette partie 2, l'expertise constitue ainsi, dans les cas des services climatiques, un ressort de légitimation entre plusieurs agences publiques concurrentes. Elle contribue à réguler la concurrence entre les agences administratives. Ces agences sont prises, en France comme au Sénégal, dans des dynamiques de concurrence structurelles pour accéder aux financements de l'adaptation. Ainsi, les faibles financements des services climatiques et la mise en concurrence des agences sont à l'origine d'une fragmentation de leur mise en œuvre. Ensuite, en conclusion de cette partie B, on observe une fragmentation de l'action publique en France et au Sénégal en matière de services climatiques. Cette situation est aggravée par la faiblesse des moyens engagés par l'État français dans le développement des services climatiques, en dépit de leur intégration dans les PNACC. Comme nous allons le voir à présent, la comparaison avec le cas français permet de discuter l'exceptionnalité des pays « sous régime d'aide », car la comparaison montre que des phénomènes de fragmentation et de concurrence existent aussi dans certains domaines de l'action publique au Nord. En cela, la comparaison nous invite à repenser les spécificités des pays sous régime d'aide.

C - Fragmentation et précarité de l'action publique en France et au Sénégal : une réflexion sur la spécificité des pays « sous régime d'aide »

Dans cette partie C, l'analyse de l'action publique en matière de services climatiques en France et au Sénégal sert de base pour discuter les spécificités des pays « sous régime d'aide » (Lavigne Delville, 2017).

Pour ce faire, nous allons examiner les similitudes entre les régimes d'aide (Lavigne Delville, 2017) et l'action publique en matière de services climatiques en France. Cette comparaison vise à démontrer que certaines caractéristiques des régimes d'aide se retrouvent également dans l'action publique française. À travers cette démarche, nous souhaitons soutenir l'argument que certains domaines de l'action publique sont eux aussi fragmentés et précaires en France, rendant les pays « sous régimes d'aide » moins exceptionnels de ce point de vue. Selon Philippe Lavigne Delville (2017), plusieurs critères caractérisent les régimes d'aide : l'interdépendance entre acteurs locaux et internationaux, la fragmentation de l'action publique, les décalages entre discours et pratiques, le rôle des modèles voyageurs, ainsi que l'influence des acteurs internationaux dans les politiques publiques.

Premièrement, parmi ces caractéristiques, la fragmentation de l'action publique résulte de l'intervention de multiples bailleurs de fonds dans les régimes d'aide, qui ne sont pas toujours coordonnés sur le terrain. Toutefois, cette fragmentation est également observable dans les services climatiques français, notamment à travers le financement des dispositifs Clima XXI par les Chambres d'agriculture, suivi du financement du dispositif Canari par l'ADEME et Météo France. Le dispositif Clima-XXI a été justifié *a posteriori*, une fois développé par son porteur de projet. De même, le choix de financer le portail Canari une fois ce dispositif déjà développé montre plutôt un « pilotage rétrospectif » (Crespy & Simoulin, 2016), qui ne reflète pas une stratégie délibérée et à long terme de Météo France en matière de services climatiques. Ces décisions sont prises au fur et à mesure, sans planification préalable. La multiplication des sources de financement des Chambres d'agriculture traduit une fragmentation des financements nationaux en France. Cette fragmentation existe donc dans le contexte français, même en l'absence de bailleurs internationaux. Les modalités d'action publique en matière de services climatiques en France partagent ainsi des similitudes avec les régimes d'aide sur le plan de la fragmentation. Deuxièmement, une forme de dissonance entre les discours et les pratiques est également présente dans la mise en œuvre de Clima XXI. Cette dissonance rappelle celle observée dans les régimes d'aide et les traditions administratives africaines (Hyden, 2010), mais elle est finalement très répandue dans l'action publique au Nord. L'écart entre la formulation des politiques publiques et leur mise en œuvre constitue d'ailleurs un élément central de l'analyse des politiques publiques (Lipsky, 2010 ; Heclo *et al.*, 1982). Dans le cas français, malgré l'inscription des services climatiques dans les Plans Nationaux d'Adaptation au Changement climatique (PNACC), les dispositifs Clima-XXI et Oracle résultent de l'initiative

individuelle d'un technicien consulaire agricole, sans soutien actif de Météo France. Avant le financement de Canari, ces dispositifs ne bénéficiaient que des fonds des Chambres d'agriculture, sans subventions additionnelles. Jusqu'en 2020, ils étaient les seuls dispositifs disponibles en France pour apporter des informations climatiques aux agriculteurs, illustrant ainsi l'écart entre l'affichage d'une ambition politique visant à développer les services climatiques et les faibles moyens engagés par l'État. On peut donc constater que l'action publique en matière de services climatiques en France est marquée par un écart entre les pratiques et les discours. En cela cette action publique présente des similarités avec les régimes d'aide. Troisièmement, Philippe Lavigne Delville (2017) met en valeur l'importance des « modèles voyageurs » (Olivier de Sardan & Vari-Lavoisier, 2022) pour caractériser les pays sous régime d'aide. Ces modèles désignent des instruments promus par des acteurs nationaux et internationaux, puis adaptés localement. Dans le cas des services climatiques français, Solagro s'est appuyé sur sa connaissance des institutions européennes de climatologie et a intégré son dispositif à la plateforme européenne de projection climatique Copernicus pour légitimer le portail Canari. Ainsi, l'internationalisation et la circulation des instruments caractérisent également la mise en œuvre des services climatiques en France.

Finalement, les caractéristiques des régimes d'aide qui paraissent les plus spécifiques concernent le rôle des bailleurs de fonds internationaux, absents des services climatiques en France. Selon nos observations comparatives, la spécificité des régimes d'aide réside principalement dans deux dimensions : d'une part, l'interdépendance entre bailleurs de fonds et acteurs nationaux, qui est centrale ; d'autre part, la légitimité des acteurs de l'aide, qui continue de soulever des questions. Si la fragmentation et la précarité de l'action publique ne sont pas exclusives aux régimes d'aide, elles y sont néanmoins exacerbées par le rôle des bailleurs de fonds et la temporalité des projets de développement. Dans le cas sénégalais, c'est la forte présence des acteurs internationaux qui semble réellement distinctive et spécifique au contexte des régimes d'aide. Ces analyses montrent que le croisement entre socioanthropologie et sociologie de l'action publique est fructueux pour penser la spécificité des régimes d'aide.

Pour conclure cette partie C, le parallèle entre la mise en œuvre des services climatiques en France et au Sénégal remet en question la spécificité des pays « sous régime d'aide ». Ce parallèle suggère que les différences entre ces régimes et les pays du Nord sont davantage des différences de degré que de nature. Si l'influence des bailleurs internationaux demeure une spécificité des régimes d'aide, d'autres caractéristiques, comme la fragmentation et la précarité

de l'action publique, peuvent également être observées dans les politiques climatiques en France. Ces observations montrent que l'action publique au Nord n'est pas exempte d'écarts entre discours et pratiques, une caractéristique souvent attribuée aux régimes d'aide.

D - Une sélection par l'expertise des acteurs participant aux négociations en France et au Sénégal : l'exclusion des acteurs contestataires des réformes des assurances climatiques

Nous allons à présent examiner le rôle de l'expertise dans la sélection des acteurs contestataires dans les réformes des assurances climatiques.

La maitrise de l'expertise en matière d'adaptation agricole crée des mécanismes d'exclusion. Les acteurs ainsi exclus des négociations sur les paramètres instrumentaux des assurances sont souvent porteurs de visions de l'adaptation plus radicales, plus transformatives et articulant davantage la question climatique aux questions environnementales. Nous observons ces phénomènes d'exclusion des acteurs les plus contestataires, principalement dans les assurances récolte, mais aussi dans une moindre mesure dans les services climatiques. Ces phénomènes d'exclusion sont à l'origine d'un verrouillage de l'action publique en matière d'adaptation, car ils invisibilisent des visions alternatives de l'adaptation, plus transformatives. Nous observons l'importance de l'expertise comme répertoire d'action publique en matière d'adaptation au changement climatique. Les acteurs contestataires ont tendance à moins investir cette expertise, car ils n'estiment pas qu'elle leur permettra de modifier le résultat des négociations. Pour développer ce raisonnement, nous allons revenir sur la manière dont l'expertise érige des barrières à l'entrée pour certains acteurs du réseau dans les deux cas d'assurance climatique.

Le cadrage expert des débats sur les réformes assurantielles écarte les acteurs qui contestent sur le principe l'opportunité de l'assurance pour adapter l'agriculture au changement climatique. Ce cadrage expert des débats conduit à diminuer le champ des négociations. Dans le cas français, les syndicats agricoles minoritaires et des ONG environnementales ont publié une tribune pour marquer leur opposition à l'assurance[307]. Ces acteurs contestataires ne s'engagent toutefois pas dans les négociations, en raison du coût d'entrée important pour

[307] Voir la tribune de ces acteurs protestataires, présentée au Chapitre 5, III - B - p. 157, à ce sujet, et consultable à l'URL suivant : https://www.confederationpaysanne.fr/sites/1/articles/documents/2021-01-11_TribuneAssuranceRecolte_5v.pdf (consulté le 13/09/2024).

maitriser les enjeux du débat. De plus, ces acteurs doutent de leur capacité à obtenir gain de cause[308]. Des dynamiques d'autosélection similaires s'observent dans le cas sénégalais. En dépit de leur participation au conseil d'administration de la CNAAS, la résistance des dirigeants de la FONGS n'a pas suffi à empêcher l'accord entre la CNAAS et la LBA. La FONGS, le CNCR et l'ASPRODEB se sont ensuite résignés à l'existence de cet accord[309]. Ils expliquent que devenir expert de l'assurance indicielle ne suffirait pas à faire entendre leur opposition. Ces acteurs expliquent en entretien être pourtant plus favorables à un dispositif de gestion des risques mieux adapté à la promotion de l'agriculture familiale[310]. On peut déduire de ces deux cas l'idée que les anticipations des acteurs sur leurs chances d'influencer la décision affectent leur choix de créer une expertise interne sur un sujet donné. De fait, leur opposition aux projets de réforme n'a pas permis, dans les deux cas, de faire entendre leur voix dans le débat. Pierre Bourdieu (2012) estime que certains phénomènes sociaux sont invisibles en tant que tels, et se repèrent uniquement par leurs effets. Selon ce postulat, on peut déduire que le choix de développer une expertise ou non traduit la manière dont les acteurs se représentent les rapports de force dans lesquels ils sont pris. Cette perception semble se doubler d'une dimension performative, car elle traduit une anticipation de l'incapacité à peser sur les décisions, tout en contribuant à renforcer l'exclusion des acteurs. De fait, le refus d'investir l'expertise sur l'assurance climatique conduit les acteurs minoritaires à ne pas contester les décisions prises dans le contexte d'un processus expert. Le fort coût d'entrée en matière d'expertise produit donc des effets d'exclusion de certains acteurs. L'expertise fonctionne comme une sorte de « cens caché » (Gaxie, 1978), non plus cette fois dans l'accès au militantisme, mais à la délibération experte conduisant à la décision politique. Tout se passe comme si le refus par les acteurs contestataires des assurances climatiques en faisait de « mauvais » négociateurs, à exclure du processus décisionnel (Massardier, 2013). Ces constats rejoignent en cela ceux d'autres travaux sur l'expertise dans l'action publique (Béal, 2013 ; Robert, 2009).

À ce titre, l'expertise joue un rôle prépondérant dans les dynamiques de sélection qui sont au cœur de l'action publique (Le Naour & Massardier, 2013). Observer la centralité de l'expertise aide à appréhender les processus d'exclusion qui régulent les réseaux, et constituent

[308] Voir Chapitre 5, III - B -, p. 157.

[309] Voir Chapitre 6, III - B -, p. 204.

[310] Entretiens cités avec la coordinatrice des programmes de la FONGS et avec l'expert de l'assurance indicielle de la FONGS.

autant de résistances à leur ouverture (Massardier *et al.*, 2012). Leur existence remet en cause l'évidence d'une démocratisation du « *politics* » (Callon *et al.*, 2001). L'expertise constitue une courroie de transmission de la légitimation. En effet, les acteurs intéressés à la décision publique s'intègrent par l'expertise. Les acteurs déjà éloignés de la décision et ne croyant pas en leur capacité à l'influencer sont disqualifiés, en raison de leur manque d'expertise (Lipset, 1959 ; Massardier, 2013). Le constat du rôle central de l'expertise confirme une déconnexion entre « politique électorale » et « politique des problèmes » (Leca, 1996), entre *inputs* démocratiques et produits non démocratiques du processus politique (Schneider *et al.*, 2010). Cette déconnexion s'ajoute à une complexification des enjeux, en lien avec la spécialisation des secteurs sociaux (Papadopoulos, 1995). Dans cette perspective, l'expertise joue un rôle important dans la régulation d'une action publique sélective, en France comme au Sénégal. Malgré une apparente pluralité d'acteurs, dont font partie les acteurs contestataires, on observe qu'un faible nombre d'entre eux participent aux décisions effectives. Dominique Darbon et ses coauteurs (Darbon & Provini, 2018) constatent ce paradoxe dans les secteurs d'activités en contextes africains. Ce fonctionnement rappelle également le constat de plusieurs études dans les contextes occidentaux (Gaudin, 2007 ; Leroux, 2006 ; Pinson, 2009). Ces études diagnostiquent elles aussi que l'influence de certains acteurs est limitée par des effets de « cliquet » (Massardier, 2013, p. 20) dans l'accès effectif aux espaces décisionnels de la fabrique des politiques publiques. C'est finalement un acteur extérieur au secteur agricole, Solagro, qui est choisi pour mettre en œuvre son portail Canari de services climatiques.

Pour conclure cette partie D, nous avons vu que l'expertise jouait un rôle central pour exclure les acteurs contestataires des réseaux des assurances climatiques. Ce mécanisme d'exclusion par l'expertise contribue à restreindre l'accès aux décisions concernant les instruments. Nous montrons à présent que les acteurs dominants sélectionnés promeuvent une adaptation incrémentale et limitent ainsi le champ des possibles en matière d'adaptation au changement climatique.

E - Les acteurs légitimes sélectionnés : une domination de la FNSEA en France et une gouvernance par enjeux au Sénégal

Dans cette partie E, nous comparons les acteurs jugés légitimes pour influencer les instruments d'adaptation de l'agriculture en France et au Sénégal. Nous montrons qu'en France, la FNSEA exerce une forte influence sur les politiques d'adaptation. En revanche, les

représentants agricoles sénégalais paraissent moins influents, et les acteurs légitimes varient selon les enjeux (voir Tableau 10).

En ce qui concerne les assurances climatiques, l'importance de trois grands groupes d'acteurs (les États, les assureurs, et les agriculteurs) dans les deux contextes constitue un point de départ essentiel de cette réflexion. Cependant, l'équilibre des forces entre ces acteurs diffère d'un pays à l'autre. En France, les représentants agricoles bénéficient d'un poids politique important, en grande partie grâce à leur alliance avec les assureurs agricoles. Au Sénégal, il n'existe pas d'alliance similaire entre les organisations paysannes et l'assureur agricole (la CNAAS). De manière plus générale, les représentants agricoles sénégalais ne jouissent pas d'une influence comparable à celle de la FNSEA dans la formulation des politiques agricoles. La FONGS et le CNCR n'ont pas réussi à modifier la décision de la Banque mondiale et des bailleurs de financer massivement l'assurance indicielle durant la seconde période (2008-2017). Ils n'ont pas non plus réussi à empêcher l'instauration de l'assurance obligatoire pour accéder aux crédits de campagne pendant la troisième période (2017-2023)[311]. En France également, l'assurance obligatoire a été proposée dans les débats. Toutefois, la FNSEA s'est opposée à cette proposition, ce qui a empêché son adoption dans la réforme.

[311] Voir Chapitre 6, III -, p. 202.

Tableau 10. Les acteurs clés et leur influence dans la négociation des assurances climatiques, en France et au Sénégal

Pays	Acteurs Clés	Rôle	Influence
France	FNSEA	Fédération des syndicats agricoles, représente les agriculteurs dans les décisions politiques et les négociations.	Forte influence sur les politiques agricoles, capacité à bloquer ou promouvoir des réformes (ex. opposition à l'assurance obligatoire).
	Assureurs (Groupama, Pacifica)	Fournisseurs privés des assurances agricoles (ex. assurance récolte).	Alliés de la FNSEA, rôle central dans la mise en œuvre des réformes de l'assurance récolte.
	Chambres d'agriculture	Organismes consulaires, aident à l'organisation et à la représentation des agriculteurs.	Renforcent l'influence de la FNSEA sur les politiques agricoles.
	Parlementaires	Membres des institutions législatives.	Relations privilégiées avec la FNSEA, influencent les débats et décisions législatives.
Sénégal	CNAAS	Assureur agricole national.	Acteur principal dans l'adoption de l'assurance obligatoire, en collaboration avec la LBA.
	LBA (La Banque Agricole)	Institution financière pour le secteur agricole.	Influence la mise en place des crédits agricoles et joue un rôle clé avec la CNAAS.
	FONGS, CNCR, ASPRODEB	Organisations paysannes représentant les agriculteurs.	Influence limitée, n'ont pas réussi à modifier les politiques d'assurance ni à empêcher l'assurance obligatoire.

Source: auteure.

Ces différences nous amènent à conclure qu'il existe des rapports de force inégaux entre les acteurs des assurances climatiques dans les deux contextes nationaux. Elles soulignent également l'influence considérable de la FNSEA sur les politiques agricoles et permettent de dénaturaliser cette domination. La littérature sur l'influence de la FNSEA souligne qu'elle maintient une influence constante sur les politiques agricoles, notamment parce qu'elle dispose d'informations privilégiées sur les règlements en cours de négociation avec l'administration (Hobeika, 2023). De plus, les Chambres d'agriculture (organismes consulaires) et les acteurs économiques (crédit et assurances agricoles), tant au niveau local que national, sont des alliés

qui alimentent cette influence. La FNSEA peut également activer ses relations privilégiées avec les parlementaires[312]. La mise en œuvre des instruments d'adaptation agricole illustre la pertinence de ces différents leviers d'influence. Le lien avec les assureurs agricoles s'est révélé particulièrement crucial dans la réforme de l'assurance récolte, notamment à travers la volonté persistante des assureurs de fournir cette couverture malgré ses déficits. Nos études de cas confirment ainsi la domination continue de la FNSEA grâce à ces différents leviers. Au Sénégal, nous n'observons pas une telle domination des acteurs agricoles. La FONGS, le CNCR et l'ASPRODEB ne se considèrent pas en mesure d'influer sur des décisions, comme l'instauration de l'assurance obligatoire. Les acteurs les plus actifs sont les entreprises publiques responsables de l'assurance agricole et du crédit agricole, la CNAAS et la LBA. Ces deux institutions financières jouent un rôle clé dans l'accord visant à rendre l'assurance obligatoire. Un parallèle peut être tracé ici avec Groupama et Pacifica, les deux grands groupes impliqués dans la réforme de l'assurance récolte en France. Cependant, contrairement aux assureurs français, les représentants agricoles sénégalais ne bénéficient pas de liens solides avec la CNAAS et la LBA, ce qui limite leur influence sur les réformes de l'assurance indicielle. Au Sénégal, on observe une gouvernance plus éclatée, où les acteurs les plus influents varient selon les instruments utilisés. Par exemple, pour l'assurance indicielle, la CNAAS et la LBA jouent un rôle central, tandis que, pour les services climatiques, c'est plutôt l'ANACIM qui occupe une place prépondérante. En France, la dynamique de pouvoir est relativement différente, car la FNSEA s'impose également dans le domaine des services climatiques, notamment par le biais des élus consulaires.

En conclusion, on peut constater des différences notables entre la domination de la FNSEA dans le secteur agricole français, et une gouvernance plus éclatée, variant en fonction des enjeux au Sénégal.

[312] Voir Chapitre 5, II - B - 4), p. 152.

F - Faire circuler le concept de cogestion au Sénégal ? Persistance de la cogestion en France et limites de ce concept pour qualifier le cas sénégalais

Le constat de la domination de la FNSEA sur le secteur agricole en France conduit à interroger à la fois la persistance des mécanismes de cogestion en France et la pertinence de ce concept pour le secteur agricole sénégalais.

Nous allons tout d'abord examiner la persistance des mécanismes de cogestion dans le secteur agricole français. Soulignons que la cogestion est « un modèle sociopolitique de relations entre les représentants de l'État et une partie des dirigeants agricoles », visant à « promouvoir un nouveau modèle d'agriculture » à travers la modernisation des exploitations (Colson, 2008, p. 108). En France, la cogestion s'est traduite par des réunions régulières et des dispositifs législatifs, tels que les conférences annuelles entre les organisations agricoles (FNSEA, CNJA, APCA) et le ministre de l'Agriculture. Ce modèle a cependant été critiqué pour son caractère exclusif, favorisant la proximité entre l'État français et les syndicats agricoles majoritaires au détriment d'un pluralisme représentatif des divers syndicats agricoles. Les travaux sur le secteur agricole français ont révélé une crise du modèle cogestionnaire corporatiste agricole à partir des années 1970-1980 (Schmitter, 1989) dans les économies industrialisées. Ce tournant, associé au « tournant néo-libéral » des politiques publiques (Jobert [ed.], 1994), a conduit à un affaiblissement des arrangements néocorporatistes. Dans le secteur agricole français, la réforme de la représentation des intérêts, initiée par Édith Cresson en 1981, a illustré cet affaiblissement en reconnaissant institutionnellement des syndicats concurrents de la FNSEA, comme la Confédération Paysanne, puis la Coordination Rurale (Hassenteufel, 2023). Toutefois, dans nos études de cas, ces acteurs concurrents ne se révèlent pas influents dans la mise en œuvre des instruments d'adaptation étudiés, tels que l'assurance récolte et les services climatiques. Leur absence des négociations expertes et des instances des Chambres d'agriculture les prive ainsi de leviers d'influence significatifs. Dès lors, on peut observer la persistance de mécanismes cogestionnaires, à travers lesquels la FNSEA conserve un monopole de fait sur la représentation des agriculteurs, notamment pour négocier la réforme de l'assurance récolte. Ce phénomène se traduit par la participation constante de la FNSEA aux politiques agricoles, tandis que les syndicats concurrents restent exclus. Cette persistance repose sur la solidité des liens entre la FNSEA, les parlementaires, les assureurs agricoles et les élus consulaires, héritage du système cogestionnaire. Ce constat confirme donc la persistance

de la cogestion, déjà observée aux niveaux local (Hobeika, 2016 ; Thareau, 2011 ; Pahun, 2022) et national (Colson, 2008).

Ensuite, le cadre comparatif de cette thèse nous amène à questionner la pertinence du concept de cogestion pour le secteur agricole sénégalais. Dans le cas de l'assurance indicielle, nous avons souligné le rôle important des acteurs bancaires et assurantiels (la CNAAS et la LBA). De plus, l'ASPRODEB, le CNCR et la FONGS ont été actifs à certaines étapes des projets, l'ASPRODEB ayant contribué au choix des cultures à assurer par zone. Ainsi, il existe une co-construction des instruments avec l'ASPRODEB. Par ailleurs, le CNCR et d'autres organisations paysannes sont membres du conseil d'administration de la CNAAS et de la LBA, ce qui crée une forme de similarité avec le contexte français.

Cependant, cette similarité ne semble pas produire les mêmes effets au Sénégal, en raison de la plus faible capacité des organisations paysannes à influencer les décisions de ces organismes financiers. Par exemple, dans le cas de l'assurance obligatoire, les organisations paysannes n'ont pas pu jouer un rôle de « *veto* » (Mahoney *et al.*[eds.], 2009). Il est pertinent de s'interroger sur le rôle d'autres acteurs sénégalais, au-delà des organisations paysannes faîtières, dans la défense des intérêts agricoles. Les interprofessions agricoles sénégalaises, par exemple, bien que non apparentes dans notre étude, jouent un rôle de régulation du secteur en établissant des mécanismes de concertation entre l'État et les acteurs des filières agricoles. Ces interprofessions visent à transférer des responsabilités autrefois assumées par l'État, telles que la gestion de l'offre, la régulation des importations, et la définition des normes de mise en marché. Néanmoins, leur contribution reste limitée au plaidoyer et à l'instauration de certaines règles, tandis que l'État conserve un rôle prédominant (Duteurtre & Dieye, 2008). De plus, le financement de l'aide par les acteurs extranationaux limite aussi la pertinence de ce concept au Sénégal.

En conclusion de cette partie F, l'utilisation du concept de « cogestion » pour analyser la régulation du secteur agricole sénégalais apparait d'une portée heuristique limitée. Le secteur agricole sénégalais semble fortement centralisé autour de l'État, qui sollicite divers acteurs de manière ponctuelle, sans qu'aucun ne centralise réellement la représentation des producteurs ni n'influence directement les politiques agricoles. Le *politics* et les alternances politiques semblent jouer un rôle important dans les relations entre l'État et les représentants agricoles. Par contraste, les mécanismes cogestionnaires du secteur agricole français semblent persister.

La FNSEA conserve une influence significative sur l'élaboration des politiques agricoles. Le néocorporatisme et la fin de la cogestion officielle à partir de 1981 n'ont pas remis en cause la place du syndicat agricole majoritaire, même si une ouverture s'est produite. En comparaison, au Sénégal, l'existence même du CNCR est remise en cause au cours du mandat du président Abdoulaye Wade. Ainsi, le concept de cogestion ne semble pas adapté pour décrire la situation sénégalaise, où les représentants agricoles n'ont pas la même capacité d'influence que leurs homologues français.

G - Comparer l'intégration des objectifs d'adaptation dans les instruments

Un dernier résultat comparé de cette partie concerne l'intégration des objectifs d'adaptation. Celle-ci peut se faire dès la conception de l'instrument (dans le cas des services climatiques) ou plus tard dans la carrière de l'instrument, qui est alors « recyclé » (dans le cas des assurances climatiques) (voir Tableau 11). Ces différences entre un objectif d'adaptation initial ou ajouté ultérieurement dans la carrière de l'instrument entrainent des conséquences sur les cadrages de l'adaptation des instruments que nous observons.

Tout d'abord, l'objectif d'adaptation est présent dès la création des services climatiques. Les services climatiques en France apparaissent, on l'a vu, dans le sillage du projet Climator, porté par l'INRAE en 2006. Ce projet visait à utiliser les projections climatiques pour penser les impacts du changement climatique sur l'agriculture[313]. Le porteur de dispositifs Clima-XXI et Oracle les crée à partir de 2015 dans un but d'adaptation au changement climatique, après avoir participé au projet Climator. Les services climatiques au Sénégal émergent dans le cadre du projet Infoclim en 2007, qui visait l'adaptation au changement climatique[314]. On trouve une mention des services climatiques sénégalais dans le programme d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise (PRACAS), adopté en 2014, qui se propose de faire face aux impacts du changement climatique « en mettant à profit les services de météorologie pour anticiper l'évolution de la pluviométrie en fonction des zones agroécologiques et prendre les dispositions nécessaires, notamment sur les périodes de semis, la variété des semences et plants » (ministère de l'Agriculture et du Développement rural, 2014, p. 79). On peut estimer que les instruments

[313] Voir Chapitre 8, I - A -, p. 255.

[314] Voir Chapitre 7, I - B - 1), p. 220.

de services climatiques français et sénégalais sont porteurs, dès leur création, d'un objectif d'adaptation de l'agriculture au changement climatique (voir Tableau 11).

Tableau 11. Temporalités de l'intégration des instruments dans les plans nationaux d'adaptation et les politiques agricoles

Instrument	Date de première mention dans les plans d'adaptation	Date de première mention dans les politiques agricoles
Services climatiques français	PNACC 1 (2011)	Non mentionnés dans des lois agricoles
Services climatiques sénégalais	CDN (2015)	PRACAS (2014)
Assurance récolte française	PNACC 1 (2011)	2005 (sous la forme de l'assurance multirisque climatique), prise en compte dans la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole[315]
Assurance indicielle sénégalaise	CDN (2015)	2004 (sous la forme d'une assurance agricole) dans la loi d'orientation agro-sylvo pastorale[316]

Source : auteure

À l'inverse, les assurances climatiques sont « recyclées » (Halpern *et al.*[eds.], 2014), dans la mesure où elles servaient d'autres objectifs précédemment. Les assurances agricoles privées des événements météorologiques existent depuis la fin du XVIIIe siècle en France, et visent initialement à couvrir le risque de grêle (Hamon, 1930). Toutefois, ce n'est qu'en 2005 qu'une assurance subventionnée par l'État est adoptée en France pour couvrir l'ensemble des risques climatiques. L'assurance MRC marque le début de l'assurance récolte climatique française. Elle apparait dans la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole (voir Tableau 11). À cette période, la MRC ne poursuit pas un but d'adaptation au changement climatique. Elle n'apparait qu'en 2011 dans le PNACC 1 et devient, à ce titre, un instrument d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Dans le cas de l'assurance indicielle sénégalaise, les

[315] Voir la loi sur le site de référence Légifrance. Disponible à l'URL : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000264992 (consulté le 13/12/2024).

[316] Consulter la loi à partir de la base de données FAOLEX : https://faolex.fao.org/docs/pdf/sen44795.pdf (consultée le 13/12/2024).

assurances agricoles sont inscrites dans la loi d'orientation agro-sylvo pastorale de 2004[317], qui prévoit la création de la CNAAS. L'assurance indicielle, quant à elle, se développe sous l'impulsion du GIIF. Elle est, à cette période, pensée dans un objectif de productivisme agricole, et non d'adaptation de l'agriculture au changement climatique[318]. Ce n'est qu'en 2020 que l'assurance indicielle est inscrite dans le document d'état des lieux pour le plan national d'adaptation du secteur de l'agriculture. L'émergence des quatre dispositifs connait ainsi des débuts à partir de 2006-2007 dans les deux pays, et se confirme dans les deux dispositifs d'assurance climatique à partir des années 2010. Cette temporalité traduit l'émergence tardive de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique sur le plan national[319].

Ces différents moments d'intégration de l'adaptation sur leur cadrage de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique ont des conséquences pour le cadrage de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique dans les dispositifs. Dans les cas des services climatiques, l'intégration initiale de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique se traduit par des logiques claires par lesquelles l'instrument permet l'adaptation. Dans les dispositifs français, les instruments de services climatiques visent à informer les agriculteurs de la réalité du changement climatique et à intégrer le changement climatique dans les informations fournies par les conseillers agricoles aux agriculteurs. Dans le dispositif sénégalais, la prise en compte de la variabilité des saisons des pluies au Sénégal dans les prévisions saisonnières permet aux agriculteurs d'adapter les variétés choisies chaque année. *A contrario*, dans les dispositifs d'assurance agricole recyclés, l'adaptation apparait comme un objectif plus secondaire. Cela se traduit par le fait que, dans les cas français et sénégalais, si l'indemnisation aide les agriculteurs à absorber les chocs liés au changement climatique, les assurances climatiques n'incitent pas les agriculteurs à changer leurs pratiques agronomiques ou culturales pour réduire leur exposition au changement climatique. Les assurances climatiques pourraient exiger l'adoption de pratiques d'adaptation, telles que la diversification des cultures, la limitation des cultures les plus vulnérables aux aléas en fonction des zones, ou le choix de variétés plus robustes. Même si les assureurs déclarent prendre en compte les pratiques préventives mises en place par les exploitants dans le calcul de leurs primes

[317] Voir Chapitre 6, I - C -, p. 175, et voir Tableau 11.

[318] Entretien avec le chercheur du CIRAD chargé du développement de l'indice pluviométrique de l'assurance indicielle, novembre 2021, en visioconférence.

[319] Voir Chapitre 1, I - A -, p. 10.

individualisées, ces solutions demeurent des solutions techniques (technique de l'aspersion contre le gel, filets anti-grêle, par exemple) ou l'irrigation. Or, le choix de l'irrigation pour faire face aux sécheresses, plutôt que d'adopter des cultures nécessitant moins d'eau, risque d'aggraver la pression exercée par l'agriculture sur les ressources en eau. En encourageant les agriculteurs à continuer des pratiques de moins en moins adaptées (en les indemnisant en cas de sinistre) et en n'encourageant pas l'adoption de pratiques plus adaptées, les assurances climatiques font ainsi prévaloir leur objectif productiviste sur l'objectif d'adaptation au changement climatique. Ce constat traduit une absence de transformation globale des logiques de fonctionnement des assurances climatiques, à la suite de leur labélisation comme instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique.

Pour conclure cette sous-partie G., nous constatons que les instruments pensés initialement comme des instruments d'adaptation (à l'image des services climatiques) servent prioritairement un objectif d'adaptation. *A contrario*, les instruments d'adaptation recyclés, comme les assurances climatiques, ont tendance à conserver des logiques d'action peu cohérentes avec l'objectif d'adaptation, qui a été ultérieurement ajouté aux objectifs de l'instrument.

Conclusion du chapitre

Pour conclure, ce chapitre analyse l'instrumentation des politiques d'adaptation agricole climatique, en examinant la manière dont les instruments redéfinissent les relations entre les États français et sénégalais, les acteurs privés et les agriculteurs, dans les deux contextes. La première partie souligne que la réappropriation des instruments par les acteurs s'avère plus déterminante dans la mise en œuvre des instruments que leurs effets propres, confirmant ainsi la première hypothèse de notre thèse, selon laquelle : « en France comme au Sénégal, tout en reconnaissant l'existence d'effets propres des instruments, l'appropriation par les acteurs est déterminante pour saisir les logiques de mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique ». Nous constatons que des effets propres des instruments existent dans les deux pays, comme la promotion de l'intensification et de la spécialisation agricoles, le manque de demande et l'antisélection pour les assurances climatiques, et les incertitudes sur leurs effets pour les services climatiques. Toutefois, les analyses du chapitre mettent en évidence les stratégies différenciées des acteurs en France et au Sénégal pour s'approprier l'instrument et y résister. En favorisant les acteurs les plus influents,

les instruments peuvent avoir des effets redistributifs non anticipés dans les deux pays. Ces effets redistributifs imprévus peuvent s'interpréter comme une forme de détournement de l'objectif de justice climatique des instruments d'adaptation agricole climatique. Les décalages dans la mise en œuvre peuvent aussi résulter de tensions entre les objectifs commerciaux des instruments et leur finalité de soutien à l'agriculture en France et au Sénégal. En outre, dans les deux pays, les acteurs institutionnels ont tendance à résister à considérer l'adaptation comme une priorité politique. Dans une deuxième partie, nous avons comparé l'action publique en France et au Sénégal en matière d'assurance climatique et de services climatiques. Nos résultats ont permis de confirmer nos deux hypothèses[320], selon lesquelles : (2) les États soutiennent fortement les instruments d'adaptation agricole recyclés et de type incitatif, qui servent un cadrage productiviste de l'agriculture, dans le contexte d'une action publique multiniveau, européanisée (pour la France) et extravertie (pour le Sénégal) et (3) en France comme au Sénégal, à l'inverse, les États interviennent de manière fragmentée et distante en faveur des instruments informationnels. Ces observations révèlent une approche duale de l'action publique en matière d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Les interventions des États français et sénégalais sont fortes et cohérentes dans le cadre des assurances climatiques, notamment en raison d'un important soutien financier et d'une délégation aux acteurs privés, se rapprochant d'une forme de « nouvel interventionnisme » (Hibou, 1999) (partie A). En revanche, les interventions étatiques dans les services climatiques sont fragmentées et incohérentes. Cette fragmentation limite l'efficacité de l'action publique dans les deux contextes et expose la fragilité structurelle de certains instruments d'adaptation transversaux (partie B). Le cadre structurel (agricole ou non agricole) ainsi que le type d'instrument (financier ou communicationnel) apparaissent comme des facteurs déterminants des modalités d'intervention des deux États. Ces constats confirment l'importance du lien entre le type d'instrument et la légitimation des États, et montrent comment l'analyse de l'instrumentation permet de rendre visibles différentes relations entre gouvernants et gouvernés. Cette diversité des modes d'intervention contribue aux débats sur le retour ou le retrait des États, en soulignant la pluralité des approches face aux enjeux d'adaptation agricole au changement climatique. Ces deux premières parties (A. et B.) soulèvent ainsi des similitudes inattendues entre les modes d'intervention des États français et sénégalais dans les instruments, malgré leurs différences

[320] Voir Chapitre 2, II - B -, p. 51.

structurelles et leurs traditions administratives distinctes, et nous conduisent à interroger la spécificité de la fragmentation de l'action publique dans les pays « sous régime d'aide » (Lavigne Delville, 2016) (partie C). L'action publique dans les deux pays se caractérise également par ses dimensions sélectives et le rôle de l'expertise dans la sélection des acteurs pertinents (partie D), qui aboutit à des différences entre les acteurs capables d'influencer les décisions publiques dans les deux contextes (partie E). Ces observations conduisent à interroger la persistance du concept de cogestion dans le secteur agricole français et sa pertinence pour le contexte sénégalais. Si nous concluons à la persistance de mécanismes cogestionnaires en France, nous estimons que la portée heuristique de ce concept demeure limitée pour le secteur agricole sénégalais. Dans ce contexte, l'influence semble centralisée par l'État sénégalais et distribuée de manière plus éclatée entre ses différents interlocuteurs en fonction des enjeux et des alternances politiques (partie F). Enfin, nous avons montré que les instruments priorisaient davantage les objectifs d'adaptation s'ils en étaient porteurs dès leur création (cas des services climatiques), que s'il s'agissait d'instruments recyclés (cas des assurances climatiques). Les services climatiques servent un objectif d'adaptation dès leur création et que cet objectif apparait comme prioritaire à l'échelle de l'instrument. À l'inverse, les assurances climatiques servent un objectif productiviste avant de servir un objectif d'adaptation, et cet objectif d'adaptation apparait secondaire par rapport au productivisme agricole. Toutefois, il convient tout de même de rappeler que la force des deux instruments n'est pas la même, car les instruments incitatifs d'assurance climatique ont des effets très clairs, tandis que les instruments informationnels de services climatiques ont des effets incertains (partie G).

Conclusion de la thèse

Pour conclure notre manuscrit de thèse, nous allons expliciter notre contribution à différents champs de la littérature : la sociologie des instruments d'action publique, la sociologie de l'action publique, et la sociologie de l'intégration de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Nous esquisserons, ensuite, des pistes de recherches pour de futurs travaux.

Contributions à la sociologie des instruments d'action publique : l'appropriation des instruments par les acteurs détermine la mise en œuvre, plus que leurs effets propres

La thèse cherche à contribuer à la sociologie des instruments, en s'efforçant de comprendre quels sont leurs effets propres, et quelles sont les marges de manœuvre des acteurs dans leur mise en œuvre. Cette contribution s'appuie sur une proposition théorique novatrice en sociologie de l'action publique[321], qui consiste à intégrer l'approche par les instruments et par les réseaux de politiques publiques, afin d'analyser la mise en œuvre des instruments. Cette proposition, en tenant également compte de l'historicité des instruments, constitue une voie de renouvellement de l'approche par les instruments. En effet, le cadre théorique de la thèse permet de dépasser les critiques faites à l'approche par les instruments, selon lesquelles cette dernière aurait tendance à minimiser le rôle des acteurs et à ne pas suffisamment prendre en compte leur

[321] Des travaux ont suggéré cette idée (Baudot, 2014), ou l'ont déjà mise en pratique, mais pour étudier la promotion des instruments et leur circulation (grâce notamment au concept d'« *instrument constituencies* ») (Simons & Voß, 2018), dans le domaine de la sociologie des sciences et des techniques. Toutefois, aucune démarche théorique, méthodologique et comparative n'avait été proposée jusqu'à présent pour mener à bien cette intégration entre l'approche par les instruments et l'approche par les réseaux politiques, dans le cadre de l'étude de la mise en œuvre des instruments d'action publique.

historicité et celle des États et des secteurs (Halpern *et al.*, 2014). Notre thèse développe un cadre conceptuel original pour aborder les instruments au prisme des stratégies des acteurs, tout en les resituant dans l'historicité des États et des secteurs. Ce cadre permet, *in fine*, de tenir ensemble les dimensions historiques, cognitives, institutionnelles, mais aussi liées aux intérêts des acteurs, dans l'analyse de la mise en œuvre des instruments. Ce faisant, le présent travail se propose d'appréhender les instruments comme objets centraux de l'analyse. Alors que les instruments sont souvent analysés en complément d'autres dimensions (cognitives, des intérêts des acteurs et institutionnelles) des politiques publiques, nos analyses portent sur ces dimensions, mais au sein des instruments. Notre recherche propose de prendre les instruments pour objets centraux de l'analyse. La démarche s'avère particulièrement heuristique dans le contexte de politiques publiques fragmentées (Den Uyl & Russel, 2018 ; Schmidt, 2019) et insaisissables, telles que les politiques d'adaptation, marquées par des flous multiples quant à leur définition (Simonet, 2009, 2015), les bénéficiaires de leurs financements aux niveaux national et infranational (Venner *et al.*, 2024), et une mise en œuvre insuffisante (Caude *et al.*, 2015 ; Cour des comptes européenne, 2024 ; UNEP, 2023). Face à ces contraintes, l'analyse des instruments permet de rendre compte des luttes d'acteurs, cognitives et institutionnelles à l'échelle de l'instrument, plutôt qu'en amont de celui-ci. En cela, cette approche constitue un moyen de dépasser les rhétoriques des acteurs et d'analyser la mise en œuvre des politiques d'adaptation au concret.

Sur la base de ce cadre analytique et conceptuel, nos recherches ont montré qu'il était possible de repérer des effets propres des instruments d'assurance climatique et de services climatiques. À rebours de l'idée qu'il est vain de chercher des effets propres des instruments (John, 2011 ; Howlett, 2014 ; Aguilera, 2014), nous montrons l'apport de la comparaison internationale pour les identifier et les expliquer. Toutefois, ces effets propres apparaissent moins déterminants que l'appropriation des instruments par les acteurs lors de leur mise en œuvre. Nos quatre études de cas (assurances climatiques française et sénégalaise, et services climatiques français et sénégalais) ont permis de mettre en avant des résistances aux instruments et de la part des réseaux d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre. La thèse met en évidence, par exemple, le détournement de la réforme de l'assurance récolte par la FNSEA en France, qui réoriente la réforme de l'assurance récolte au profit des grandes exploitations céréalières et viticoles. Les analyses comparatives soulignent, également, un écart entre les objectifs commerciaux et les pratiques dans la mise en œuvre des instruments, en France comme au

Sénégal. En effet, nous observons une tension entre des logiques commerciales prêtées aux instruments d'adaptation, mais qui se révèlent n'être qu'un affichage face à leur finalité réelle de soutien à l'agriculture. Ensuite, la thèse met en lumière les résistances des acteurs en France et au Sénégal à considérer l'adaptation comme une priorité politique. Ces observations confirment que les acteurs ne sont pas de simples récepteurs des politiques publiques, mais qu'au contraire, ils développent des stratégies actives de résistance aux instruments, en fonction de leurs intérêts et des contraintes qu'ils rencontrent. Cela permet de souligner la conflictualité qui marque, à bas bruit, la mise en œuvre des instruments, bien qu'elle s'exprime par des voies détournées, et son importance centrale dans la mise en œuvre des instruments. Ces constats plaident pour une analyse des politiques d'adaptation au prisme de leur mise en œuvre, pour éviter de se cantonner à l'analyse de « réalités de papier » (Namugumya, 2021) des plans d'adaptation au changement climatique.

Notre thèse contribue aussi à mettre en lumière les enjeux de l'appropriation, parfois conflictuelle et agonistique, des instruments par les réseaux d'acteurs : les paramètres des instruments et leur cadrage de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Si les cadrages des instruments ont été étudiés par de précédents travaux (Belmin *et al.*, 2023 ; Halpern *et al.*, 2014 ; Milhorance *et al.*, 2020), les paramètres sont souvent négligés dans la littérature en science politique[322]. Dans chacun de nos cas d'étude, nous avons observé que des choix dans les paramètres, apparemment techniques, des instruments, revêtent des dimensions politiques. Les cas des instruments d'assurance climatique sont emblématiques à cet égard. Dans le cas de l'assurance récolte en France, les luttes autour des paramètres des instruments concernent par exemple la fixation des seuils de déclenchement, pour qu'ils soient plus avantageux pour les grandes cultures et la viticulture. Dans le cas de l'assurance indicielle au Sénégal, nous avons montré que le choix de fixer le tarif des primes d'assurance opposait PlaNet Guarantee et le CIRAD, car il sous-tendait deux objectifs différents : pour PlaNet Guarantee, la prime devait être faible pour couvrir un maximum d'agriculteurs ; tandis que pour le CIRAD, la prime devait être suffisamment élevée pour sécuriser l'investissement agricole et favoriser le développement agricole. Dans les cas des services climatiques, des choix étaient aussi opérés. Dans le cas sénégalais, le choix des temporalités (décadaires et saisonnières) pour les services

[322] Jérémy Richardson évoque des « *politiques du négligeable* » ou des « *détails* » (Richardson, 2004, p. 179). Giliberto Capano et Michael Howlett (2020) estiment, quant à eux, que la « *calibration* » (ou le paramétrage) des instruments est insuffisamment étudiée dans la littérature en science politique.

climatiques traduit une vision de l'adaptation à moyen terme, plutôt qu'à long terme. En France, les choix portent sur le fait de combiner des observations passées (dans Oracle) et des projections (dans Clima-XXI), pour à la fois convaincre les agriculteurs de la réalité du changement climatique, et induire les élus à se projeter dans des politiques d'adaptation de long terme. Ces résultats témoignent de la portée heuristique de notre approche des instruments pour dépasser leur apparente neutralité et dépolitisation, et faire ressortir les orientations politiques qui s'expriment dans leur mise en œuvre.

Notre contribution est également de souligner l'importance de l'expertise à l'échelle des instruments. En raison de la technicité des dispositifs d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, qu'il s'agisse des instruments d'assurances climatiques ou des services climatiques, nous dressons plusieurs constats en lien avec l'expertise. Le constat de la technicisation de l'action publique irrigue nos analyses monographiques. Nous avons souligné les effets d'exclusion que provoque cette technicisation de l'action publique. Nous avons notamment montré que certains acteurs estiment que leur position de force dans le secteur est trop défavorable pour qu'ils puissent influencer la décision politique, même s'ils allouaient des ressources à la construction d'une expertise. Nous avons défendu la thèse que l'investissement d'une expertise sur les instruments par les acteurs reflétait leur perception de leur propre capacité à influencer les décisions ayant trait à la mise en œuvre. C'est pourquoi l'importance de la maîtrise de l'expertise par les acteurs ne doit pas être surestimée, car elle révèle en réalité des rapports de force structurels sous-jacents. La construction d'une expertise interne pour une organisation représente, en effet, une stratégie coûteuse. Pour cette raison, nous estimons que le choix d'investir une expertise révèle à la fois la perception que les acteurs ont de l'importance d'un instrument, mais aussi implicitement leur perception des rapports de force au sein du secteur agricole et de leur propre capacité à influencer le processus de mise en œuvre. De ce point de vue, notre analyse de la capacité des acteurs à influencer les décisions de mise en œuvre des instruments, alimente la formulation d'hypothèses concernant les recompositions des secteurs agricoles et des relations que les États entretiennent avec eux.

Ce constat de la prévalence de l'expertise se traduit également par un enjeu méthodologique, qui s'est révélé non seulement au cours de l'enquête, mais aussi de l'analyse des données. La technicisation des instruments impose un investissement conséquent de la part de la chercheuse pour comprendre le fonctionnement technique des instruments, afin d'être en mesure d'appréhender ce qui fait problème pour les acteurs au sein de ces dispositifs. La

rédaction de la thèse demande un travail inverse de simplification, pour restituer à un lectorat non expert les enjeux politiques des instruments. La recherche d'un équilibre entre descriptions techniques des instruments, simplification et mise en évidence des enjeux politiques, apparait ainsi comme une nécessité pour restituer les résultats de ces analyses.

Contributions à la sociologie de l'action publique : des interventions étatiques duales, un secteur agricole qui reste exceptionnel et un rôle important des acteurs privés

À travers l'analyse des instruments comme traceurs de changement, notre thèse contribue plus largement à la sociologie de l'action publique, des recompositions des États et des relations de ces derniers aux secteurs, en particulier agricoles, ainsi qu'à l'analyse du rôle des acteurs privés dans l'action publique.

Premièrement, la thèse distingue deux **modalités d'intervention étatique** en matière d'adaptation agricole. Dans le cas des assurances climatiques, les interventions étatiques sont cohérentes et structurées, mais elles servent avant tout à renforcer un modèle productiviste ou agroindustriel (Fournier & Touzard, 2014) à travers des instruments recyclés. À l'inverse, les services climatiques sont mis en œuvre dans le cadre de modalités d'action publique fragmentées, révélant des incohérences et des manques de coordination. Le contraste entre les deux instruments souligne que les États français et sénégalais interviennent différemment selon le type d'instrument mobilisé, avec des effets contrastés sur les cibles. Nos recherches renouvellent ainsi le constat d'un lien entre le type d'instrument utilisé et le type de rapport entre les gouvernants et les gouvernés (Lascoumes *et al.*[eds.], 2004), et met en lumière une pluralité des formes d'intervention publique dans l'adaptation agricole climatique. En cela, il apporte une contribution nuancée au débat sur le retrait ou le retour des États français et sénégalais, en constatant la pluralité de leurs modes d'intervention dans les instruments d'adaptation. Ces résultats rejoignent l'idée d'une ambivalence de l'intervention de l'État par le biais du recours au secteur privé, entre gouvernement en stratège (dans les assurances climatiques) et désengagement (dans les services climatiques) (Ansaloni & Smith, 2017). Notre travail pose, de plus, une hypothèse exceptionnaliste pour expliquer ces différents modes d'intervention de l'État français et de l'État sénégalais dans les instruments d'adaptation,

mettant en avant le lien entre mode de gouvernement, ordres sectorisés et ouverture du réseau. Il pose ainsi l'hypothèse que les États français et sénégalais interviennent de manière plus volontariste dans le secteur agricole. Nous expliquons ce constat par le caractère plus structuré des intérêts représentés dans les deux secteurs agricoles, français et sénégalais, contribuant à son « exceptionnalité » (Skogstad, 1998). À l'inverse, la thèse conclut que les instruments transversaux sont moins portés politiquement par des acteurs sectoriels influents, dans le cadre de réseaux plus ouverts, voire pluralistes.

Deuxièmement, la thèse apporte une contribution, dans le domaine de la **sociologie des groupes d'intérêts**, en particulier dans le contexte français, mais aussi dans le contexte sénégalais. Premièrement, notre thèse apporte une contribution importante à la sociologie des syndicats agricoles en France. Elle souligne en effet le rôle prépondérant de la FNSEA dans l'orientation des politiques agricoles d'adaptation et leurs instruments, tels que l'assurance récolte. Sur le plan de l'adaptation en général, la thèse met en lumière la capacité de l'organisation à influencer les réformes agricoles et à renforcer un modèle productiviste et agroindustriel (Fournier & Touzard, 2014) à travers la politisation de l'adaptation. De plus, l'analyse montre comment la FNSEA, en captant le dispositif d'assurance récolte, favorise les grandes exploitations et génère ainsi des effets redistributifs inégalitaires. En comparaison, la thèse montre que les organisations paysannes sénégalaises exercent une influence relativement limitée sur la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques agricoles. Cette contribution met en lumière le déséquilibre de pouvoir entre l'État, les acteurs économiques dominants et les organisations paysannes au Sénégal. En cela, la thèse renseigne la manière dont l'adaptation s'intègre dans le cadre sectoriel agricole en France et au Sénégal et se confronte « à des représentations et des systèmes d'action routinisés » (Lascoumes, 1996, p. 329). Elle confirme le constat selon lequel « les décisions gouvernementales qui prétendent agir sur [ces secteurs] ne peuvent être opérationnalisées qu'au travers des logiques préexistantes et non pas sans elles ou contre elles » (*Ibid.*). À ce titre, l'adaptation participe de la reproduction des intérêts dominants et des rapports de force qui structurent le secteur. La vulnérabilité de l'agriculture aux impacts du changement climatique apparait ainsi comme un nouveau registre de légitimation du soutien des États au secteur agricole, à rebours de la logique du post-exceptionnalisme (Daugbjerg & Feindt, 2017), selon laquelle l'injonction à la durabilité agricole viendrait limiter la légitimité du soutien public à l'agriculture. Ce constat en rejoint d'autres, formulés à propos de l'intégration d'enjeux transversaux comme l'environnement, la

gestion de l'eau ou l'écologie, vers d'autres domaines de politiques publiques. Sylvain Barone (2023) propose le terme de « verdissement conservateur » pour traduire l'idée que l'intégration des politiques de gestion de l'eau dans d'autres politiques, « confère un surcroît de légitimité à certaines postures, orientations ou mesures, sans avoir à modifier les arrangements déjà en place, ni à payer le prix politique d'une véritable écologisation » (p. 106). Frédéric Nicolas et ses coauteurs (2023) dressent, eux aussi, un constat similaire dans le cadre des politiques écologiques et environnementales, estimant que les acteurs dominants des différentes configurations d'action publique parviennent « non pas à rejeter les injonctions environnementales, mais à les rendre compatibles avec la préservation de leurs positions dominantes » (p. 9). Notre thèse éclaire ainsi les dynamiques de pouvoir à l'œuvre au sein des secteurs agricoles et leur impact sur la mise en œuvre des politiques d'adaptation.

Troisièmement, la thèse contribue à la sociologie de l'action publique en dressant le constat de **l'omniprésence des acteurs privés** dans les politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Dans les quatre cas étudiés, des acteurs privés interviennent dans le cadre de la mise en œuvre des instruments. Ces constats permettent de caractériser un gouvernement par la décharge (Hibou, 1999) et par le marché (Nay, 2017), traduisant une forme de nouvel interventionnisme (Hibou, 1999) en matière d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Aucun des instruments étudiés n'était continuellement mis en œuvre par des acteurs publics[323]. Ce mode de gouvernement traduit la prégnance de la doctrine du nouveau *management* public (Bezes, 2005b), dans lequel les États planifient l'action publique en « stratèges » (Bezes, 2005a), tout en déléguant la mise en œuvre concrète de l'action publique à des acteurs privés. Dans le cas français, l'observation de cette intervention duale de l'État dans les politiques agricoles accrédite l'idée que le rôle légitime de l'État a évolué, vers celui d'un « État investisseur » (Lepont, 2024). Dans cette perspective, l'État intervient auprès de secteurs, ou de filières jugées stratégiques (comme les grandes cultures et la viticulture), mais tend à appliquer des politiques d'austérité à destination de filières (comme l'élevage ou l'arboriculture) ou d'institutions (comme les Chambres d'agriculture) considérées comme non stratégiques. Le concept récent d' « État investisseur » (*Ibid.*) parait ainsi heuristique pour

[323] Dans les cas d'assurances climatiques, la mise en œuvre est déléguée en France à des entreprises d'assurance privées (Groupama et Pacifica), et au Sénégal, à entreprises de microfinance (PlaNet Guarantee). Dans les cas de services climatiques, la mise en œuvre est déléguée à des entreprises (Mlouma) au Sénégal, ou à des associations (Solagro) en France.

rendre compte des modalités d'intervention de l'État dans les politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. On peut souligner que ce mode d'intervention est réversible. En effet, en ce qui concerne l'assurance récolte, l'État peut choisir de revoir à la baisse son soutien à l'assurance récolte dans les différentes filières au cours de la revue périodique des seuils d'intervention prévue dans le cadre de la CODAR. Dans le cas sénégalais, il est difficile d'évaluer la pertinence de ce concept, dans la mesure où rien n'indique que l'État ait renforcé son soutien à l'assurance indicielle depuis la crise de la Covid. Toutefois, la modernisation agricole demeure une priorité politique du pays jusqu'en 2035, qui est inscrite dans le Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise (PRACAS) du Plan Sénégal Émergent (PSE), ce qui pourrait justifier de mener des investigations plus approfondies pour interroger la pertinence de ce concept dans le cas sénégalais.

L'analyse de l'assurance récolte permet aussi d'appréhender le lien entre économie et politique, en ce qui concerne la question climatique, sous l'angle du gouvernement par les acteurs politiques des effets économiques du changement climatique. Dans cette perspective, notre étude du cas de l'assurance récolte en France montre que la crise climatique fournit un argument à l'appui du renforcement des rapports de pouvoir existants entre les filières agricoles, puisque la réforme de l'assurance récolte avantage les grandes cultures. Les impacts économiques du changement climatique légitiment, finalement, l'intervention politique en faveur du *status quo* (en soutien à un modèle de production agro-industriel (Fournier & Touzard, 2014)), plutôt qu'ils n'alimentent une critique ou une remise en question du paradigme dominant au sein du productivisme agricole. En cela, notre étude du cas de l'assurance récolte, en particulier, contribue à analyser la manière dont les questions climatiques participent des recompositions des relations entre l'État français et le capitalisme agricole.

Contributions à la sociologie de l'intégration de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique : une « exceptionnalité » du secteur agricole qui influence les modalités d'intégration de l'adaptation

Une troisième série de contributions de la thèse se situe dans le domaine de l'intégration des politiques d'adaptation, au prisme de la mise en œuvre des instruments dans le secteur agricole. En cela, notre thèse contribue à la sociologie des politiques climatiques, un champ encore sous-étudié en sociologie de l'action publique, en particulier en ce qui concerne l'adaptation au changement climatique (Mazeaud *et al.*, 2022), et à plus forte raison dans le domaine agricole. Ces contributions tirent les conséquences de notre interprétation, selon laquelle l'agriculture reste un secteur exceptionnel pour la mise en œuvre des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Notre thèse distingue deux voix de « climatisation » (Dahan, 2016 ; Hrabanski & Montouroy, 2022) des instruments d'action publique. Ce terme de climatisation des politiques publiques fait référence à une double logique centripète et centrifuge d'intégration des objectifs climatiques dans les négociations climatiques. Premièrement, les objectifs climatiques se chargent d'autres problématiques, comme l'agriculture : cette première logique correspond à une logique de climatisation centripète. Deuxièmement, les négociations internationales sectorielles (comme les négociations sur l'agriculture) recodent leurs préoccupations pour y intégrer le climat : cette deuxième logique correspond à une logique de climatisation centrifuge. Ces deux mouvements caractérisent ensemble les dynamiques de climatisation (Dahan, 2016). Or, nous retrouvons ces dynamiques de climatisation à l'échelle de nos instruments. D'une part, selon une logique centripète, certains instruments d'adaptation se chargent d'un objectif agricole, dans le cas des services climatiques sénégalais et, dans une moindre mesure, français. Dans le cas des services climatiques sénégalais, ils émergent d'abord dans une perspective de gestion des conflits fonciers, dans le cadre du projet Infoclim, en 2007[324]. Dans le cas français, les services climatiques se fondent sur la création du portail DRIAS, en 2009, qui donne accès à des

[324] Voir Chapitre 7, I - B - 1), p. 220.

prévisions climatiques territorialisées pour tous les secteurs (voir Encadré 10). D'autre part, l'intégration des objectifs climatiques se produit parallèlement selon une logique centrifuge. En effet, certains instruments agricoles préexistants se chargent d'un objectif d'adaptation climatique, comme les assurances climatiques française et sénégalaise. Nos résultats indiquent que les instruments « climatisés » dans une logique centripète (les services climatiques français et sénégalais) servent prioritairement l'adaptation. Ils sont cependant faiblement financés et ils ne sont pas portés par des acteurs influents du secteur agricole. *A contrario*, les instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique « climatisés » dans une logique centrifuge (les assurances climatiques française et sénégalaise) tendent à servir l'adaptation comme un but secondaire. Le productivisme agricole reste un objectif principal de ces instruments d'assurance climatique, soulevant des critiques concernant la cohérence de ces instruments en tant qu'instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, émanant des acteurs chargés de leur mise en œuvre[325] et des acteurs minoritaires des réseaux[326]. Ces constats informent l'intégration des politiques d'adaptation, en réaffirmant la pertinence de cette distinction à l'échelle de l'instrument et en indiquant les conséquences différenciées des logiques centripètes et centrifuges de climatisation des instruments.

Une deuxième contribution aux débats scientifiques concernant l'intégration des politiques d'adaptation est d'attirer l'attention sur les stratégies politiques qui influencent l'allocation des ressources et les phénomènes de maladaptation qui peuvent en résulter. Notre thèse appuie l'idée que l'adaptation constitue un « *super wicked problem* par excellence » (Lazarus, 2008 ; Wohlgezogen *et al.*, 2020), dans la mesure où les politiques d'adaptation rencontrent des difficultés importantes de mise en œuvre et de financement. Nos résultats confirment le constat largement répandu dans la littérature d'un manque de financement des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique (Murphy & Parry, 2020), qui s'observe par exemple dans le fonctionnement des services climatiques. Toutefois, notre thèse attire l'attention sur l'enjeu de la répartition des financements existants. Des travaux ont monté que l'allocation des financements de l'adaptation à l'échelle nationale et infranationale peut renforcer des inégalités préexistantes (Ciplet *et al.*, 2022 ; Dupuis, 2014 ; Eriksen *et al.*, 2021 ; Fisher, 2015; Venner *et al.*, 2024) et mérite d'être davantage étudiée (Venner *et al.*,

[325] Voir Chapitre 9, II – A - 2), p. 310.

[326] Voir Chapitre 5, III - B -, p. 157.

2024). Les analyses de notre thèse contribuent à combler ce manque, en soulignant le poids des stratégies politiques dans l'allocation des fonds d'adaptation. Plus précisément, le recyclage des instruments d'assurance agricole comme instruments d'adaptation climatique ne conduit pas à redéfinir le modèle agricole dominant, les logiques de fonctionnement de l'instrument, ni les pratiques agronomiques et culturales encouragées. Nos résultats montrent que le financement d'instruments issus du secteur agricole pour l'adaptation renouvelle les modes de légitimation des interventions publiques en agriculture, mais ne bouleverse pas les logiques de fonctionnement de ces instruments. En cela, ces constats soulignent que l'enjeu du financement de l'adaptation ne se résume pas à son augmentation quantitative, mais qu'il est également nécessaire de penser la répartition de ces financements et les modèles agricoles qu'ils soutiennent. En l'absence d'une réflexion sur les pratiques agronomiques qui iraient dans le sens d'une adaptation plus transformationnelle et systémique, les assurances climatiques risquent de favoriser une maladaptation agricole, c'est-à-dire qu'elles risquent d'encourager des pratiques qui deviennent pourtant de plus en plus risquées, au lieu d'inciter à adopter des pratiques plus robustes dans le contexte du changement climatique.

Contributions à la comparaison de cas contrastés : une proposition d'approche théorique et une mise en valeur des apports de ces comparaisons

Enfin, sur le plan de la comparaison, notre thèse a démontré le caractère heuristique des comparaisons de cas contrastés. Ce *design* de comparaison s'inscrit dans une perspective de désexotiser le regard occidental sur l'Afrique (Balandier, 2001) en étudiant les pays du continent africain au prisme de la sociologie de l'action publique (Darbon & Provini, 2018; Eboko, 2005b, 2005a; Lavigne Delville & Schlimmer, 2020). Il contribue également, en retour, à « provincialiser » la France (Mbembe, 2010) et, à travers elle, l'Europe (Chakrabarty, 2009). Les apports de la comparaison de cas contrastés dans notre thèse s'articulent autour de trois axes. Premièrement, nous avons constaté une fragmentation et une incohérence dans les interventions publiques en France et au Sénégal concernant les instruments transversaux, comme les services climatiques. Sur cette base, la comparaison Nord-Sud a permis de réinterroger les spécificités de l'action publique dans les « régimes d'aide » (Lavigne Delville,

2016) et de montrer que l'action publique au Sud et au Nord pouvait finalement se rejoindre sur certains aspects. À ce titre, nous avons souligné que la spécificité de l'action publique « sous régime d'aide » tenait particulièrement à la présence et à l'influence des acteurs de l'aide internationale. Deuxièmement, nous avons également mis en avant, grâce à cette comparaison de cas « Nords » et « Suds », la persistance de mécanismes cogestionnaires dans la mise en œuvre des politiques agricoles en France. Troisièmement, la comparaison Nord-Sud nous a permis d'interroger les traditions bureaucratiques africaines (Biesbroek *et al.*, 2018 ; Hyden, 2010), en mettant en évidence les tensions entre la promotion d'instruments commerciaux d'adaptation et leur finalité de soutien à l'agriculture. Sur la base de ce constat, nous avons montré que l'écart entre norme et pratique, s'il caractérise les traditions administratives africaines, se retrouve aussi dans nos cas français des instruments d'adaptation. Quatrièmement, cette comparaison Nord-Sud enrichit la compréhension des politiques d'adaptation. Elle révèle à la fois des dynamiques communes (production d'inégalités, sélection des acteurs pertinents par l'expertise, résistances aux instruments) et des spécificités contextuelles (poids des organisations agricoles, traditions administratives). En cela, notre thèse s'est efforcée de rapprocher des situations nationales contrastées à travers l'analyse d'instruments similaires, tout en évitant d'écraser les différences qui marquent les deux contextes. Elle contribue, ce faisant, aux discussions sur la comparaison de cas issus de contextes dits des « Nords » et des « Suds », en proposant une manière de pratiquer ce type de comparaison à toutes les étapes du processus de recherche (construction de l'objet, problématisation, collecte de donnée, analyse et restitution).

Perspectives de recherches futures

Les limites de notre travail doctoral dessinent un agenda pour de futures recherches. Une première piste de recherche serait de prolonger les travaux sur les assurances climatiques dans d'autres pays des « Nords » et des « Suds ». En raison de l'importance de l'historicité des secteurs agricoles, la confrontation de nos constats avec d'autres cas d'étude permettrait d'enrichir et de discuter ces résultats pour construire une théorie de moyenne portée sur la climatisation (centrifuge) du secteur agricole. Nos constats de thèse montrent que les assurances agricoles sont à la fois au cœur des politiques agricoles et des politiques d'adaptation du secteur. L'analyse de ces dispositifs permet d'interroger à la fois ce que le climat fait aux secteurs et

aux États, et comment les États et les secteurs gouvernent le climat. Elle s'avère ainsi particulièrement heuristique pour comprendre les recompositions des États et des secteurs agricoles contemporains face à la crise climatique.

Une deuxième piste de recherche consiste à analyser de manière approfondie la mise à l'agenda de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique et son instrumentation dans les contextes français et sénégalais. Les analyses de cette thèse méritent en effet d'être poursuivies à l'échelle des politiques publiques nationales d'adaptation agricoles pour comprendre comment se composent les mixes instrumentaux (Capano & Howlett, 2020 ; Howlett, 2004) des deux pays, en incluant une analyse de la manière dont les instruments sont répartis territorialement (Milhorance & Bursztyn, 2019) et territorialisés (Faure & Négrier, 2019; Mazeaud *et al.*, 2022). Le mécanisme de sélection des instruments semble résulter plutôt d'une forme de recensement de l'existant dans les plans *a posteriori* que d'une planification et d'un choix stratégiques des instruments. Cette hypothèse, conforme à l'argument d'Edward Page (2014), selon lequel le choix des instruments n'est souvent que le résultat de sentiers de dépendance, mériterait d'être examinée plus en avant.

Une troisième piste de recherche serait de penser l'innovation politique au sein des politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. La comparaison de cas issus de contextes dits des « Nords » et des « Suds » nous a permis de mettre en lumière des dynamiques d'innovation politique (Howlett, 2014 ; Jordan & Huitema, 2014 ; Polsby, 1984) différenciées et leur lien avec la mise en œuvre. Le terme de « *policy innovation* » fait référence au processus de diffusion d'instruments politiques (Jordan & Huitema, 2014). On peut particulièrement observer ces dynamiques d'innovation au niveau des assurances climatiques. En effet, la diffusion d'un objet technique novateur peut être considérée comme une forme d'innovation politique (Jordan & Huitema, 2014). Ce type d'innovation par « diffusion » (*Ibid.*) caractérise la diffusion des assurances indicielles par le GIIF au Sénégal. Toutefois, même si elle constitue une innovation politique, l'assurance indicielle est peu adoptée par la population sénégalaise (environ 3 % de la population agricole est assurée). En France, l'assurance récolte et les services climatiques paraissent moins innovants, car l'assurance agricole avec constat d'experts existe depuis le XXe siècle. Néanmoins, l'assurance récolte est plus largement adoptée par certaines filières (notamment les grandes cultures et la viticulture, qui sont assurées à 30 %) en France que ne l'est l'assurance indicielle au Sénégal. Cette observation permet de contribuer au débat sur les innovations politiques, en montrant que le caractère innovant de

l'instrument ne garantit pas son adoption par la population. Dans le domaine de l'adaptation climatique de l'agriculture, certains instruments sont promus internationalement (Smit & Skinner, 2002) de manière relativement uniforme, mais ils ne s'avèrent pas forcément adaptés aux attentes des populations agricoles, comme cela a été analysé dans le contexte du développement (Olivier de Sardan, 2021). Des travaux futurs pourraient examiner les instruments d'adaptation climatique de l'agriculture au prisme de l'innovation politique.

Une quatrième piste de recherche est de confronter les résultats obtenus dans le cadre de cette thèse à des travaux sur les instruments agroécologiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Une telle démarche pourrait aider à comprendre comment s'articulent divers concepts liés à la durabilité agricole, tels que l'adaptation climatique de l'agriculture, l'agroécologie, la *climate-smart agriculture* et les solutions basées sur la nature (Belmin *et al.*, 2023 ; Hrabanski & Le Coq, 2022 ; Milhorance *et al.*, 2022). De tels croisements permettraient d'interroger le rôle des États et des secteurs dans le soutien à des instruments en fonction de leur cadrage, afin d'examiner plus spécifiquement le lien entre le modèle agricole inscrit dans le cadrage de l'instrument, son portage politique par les secteurs et le soutien des États.

Bibliographie

Articles dans une revue à comité de lecture

Ahmed, S., McIntosh, C., & Sarris, A. (2020). The Impact of Commercial Rainfall Index Insurance: Experimental Evidence from Ethiopia. *American Journal of Agricultural Economics*, *102*(4), 1154-1176. https://doi.org/10.1002/ajae.12029

Akerlof, G. A. (1970). The Market for « Lemons »: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, *84*(3), 488-500. https://doi.org/10.2307/1879431

Allal, A. (2010). Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : Des *policy tranfers* à portée limitée. *Critique internationale*, *n° 48*(3), 97-116.

Alons, G. (2017). Environmental policy integration in the EU's common agricultural policy: Greening or greenwashing? *Journal of European Public Policy*, *24*(11), 1604-1622. https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1334085

Angeli Aguiton, S. (2018). Fortune de l'infortune. Financiarisation des catastrophes naturelles par l'assurance. *Zilsel*, *4* (2), 21. https://doi.org/10.3917/zil.004.0021

Angeli Aguiton, S. (2019). Fragile Transfers: Index Insurance and the Global Circuits of Climate Risks in Senegal. *Nature and Culture*, *14* (3), 282-298. https://doi.org/10.3167/nc.2019.140305

Ansaloni, M., & Smith, A. (2017). Des marchés au service de l'État ? *Gouvernement et action publique*, *VOL. 6*(4), 9-28. https://doi.org/10.3917/gap.174.0009

Arthur, W. B. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. *The Economic Journal*, *99*(394), 116-131. https://doi.org/10.2307/2234208

Atkinson, M. M., & Coleman, W. D. (1989). Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies. *British Journal of Political Science*, *19*(1), 47-67. https://doi.org/10.1017/S0007123400005317

Atkinson, M. M., & Nigol, R. A. (1989). Selecting Policy Instruments: Neo-Institutional and Rational Choice Interpretations of Automobile Insurance in Ontario. *Canadian Journal of Political Science*, *22* (1), 107-135. https://doi.org/10.1017/S000842390000086X

Ayers, J., Huq, S., Faisal, A. M., & Hussain, S. T. (2014). Mainstreaming climate change adaptation into development: A case study of Bangladesh. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, *5*(1), 37-51.

Aykut, S. C., & Dahan, A. (2011). Dossier « Adaptation aux changements climatiques » — Le régime climatique avant et après Copenhague : Sciences, politiques, et l'objectif des deux degrés. *Natures Sciences Sociétés*, *19* (2), 144-157.

Aykut, S. C., Morena, E., & Foyer, J. (2021). 'Incantatory' governance: Global climate politics' performative turn and its wider significance for global politics. *International Politics*, *58* (4), 519-540. https://doi.org/10.1057/s41311-020-00250-8

Ba, D. D., Ndiaye, P. M., & Faye, C. (2018). Variabilité pluviométrique et évolution de la sécheresse climatique dans la vallée du fleuve Sénégal. *Études togolaises : revue togolaise des sciences*, *12* (1), 57-73.

Ba, Y., & Galik, C. (2019). Polycentric Systems and Multiscale Climate Change Mitigation and Adaptation in the Built Environment. *Review of Policy Research*, *36*(4), 473-496. https://doi.org/10.1111/ropr.12342

Bache, I., & Flinders, M. (2004). Multi-Level Governance and the Study of the British State. *Public Policy and Administration*, *19*(1), 31-51. https://doi.org/10.1177/095207670401900103

Baczko, A., Gayer, L., & Massicard, É. (2023). La monographie comparative : Embrasser la tension entre singularité et universalité. *Critique internationale*, *100* (3), 101-117.

Balandier, G. (2001). La situation coloniale : Approche théorique. *Cahiers internationaux de sociologie*, *110*, 9-29.

Barbeau, G., Neethling, E., Ollat, N., Quénol, H., & Touzard, J.-M. (2015). Adaptation au changement climatique en agronomie viticole. *Enquête*, *5*(1), 9.

Barnett, J., & O'Neill, S. (2010). Maladaptation. *Global Environmental Change*, *20* (2), 211-213. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.11.004

Baudot, P.-Y. (2011). L'incertitude des instruments. L'informatique administrative et le changement dans l'action publique (1966-1975). *Revue française de science politique*, *61* (1), 79-103. https://doi.org/10.3917/rfsp.611.0079

Bauer, S., & Scholz, I. (2010). Adaptation to climate change in Southern Africa: New boundaries for sustainable development? *Climate and Development*, *2*(2), 83-93. https://doi.org/10.3763/cdev.2010.0040

Baumgärtner, S. (2008). The insurance value of ecosystem services. *Natural Resource Modeling*, *20*(1), 87-127. https://doi.org/10.1111/j.1939-7445.2007.tb00202.x

Bayart, J.-F. (1999). L'Afrique dans le monde : Une histoire d'extraversion. *Critique internationale*, *5*(1), 97-120. https://doi.org/10.3406/criti.1999.1505

Becken, S., Whittlesea, E., Loehr, J., & Scott, D. (2020). Tourism and climate change: Evaluating the extent of policy integration. *Journal of Sustainable Tourism*, *28*(10), 1603-1624. https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1745217

Beckert, J. (1999). Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change. The Role of Strategic Choice and Institutionalized Practices in Organizations. *Organization Studies*, *20*(5), 777-799. https://doi.org/10.1177/0170840699205004

Béland, D., & Howlett, M. (2016). How Solutions Chase Problems: Instrument Constituencies in the Policy Process: Instrument Constituencies in the Policy Process. *Governance*, *29*(3), 393-409. https://doi.org/10.1111/gove.12179

Belmin, R., Paulin, M., & Malézieux, E. (2023). Adapting agriculture to climate change : Which pathways behind policy initiatives? *Agronomy for Sustainable Development*, *43*(5), 59. https://doi.org/10.1007/s13593-023-00910-y

Benz, A., & Eberlein, B. (1999). The Europeanization of regional policies: Patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, *6*(2), 329-348. https://doi.org/10.1080/135017699343748

Bergamaschi, I., Diabaté, A., & Paul, É. (2007). L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'« appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali. *Afrique contemporaine*, *223-224* (3-4), 219-249. https://doi.org/10.3917/afco.223.0219

Bergeron, H. (2010). La force d'une institution faible. Le cas d'une agence européenne d'information. *Politique européenne*, *32* (3), 39-76. https://doi.org/10.3917/poeu.032.0039

Bergeron, H., & Castel, P. (2016). Les habits neufs du néo-institutionnalisme ? La redécouverte de l'ordre mésologique et de l'*agency*. *L'Année sociologique*, *66* (1), 31-72. https://doi.org/10.3917/anso.161.0031

Bergeron, H., Castel, P., & Nouguez, É. (2013). Éléments pour une sociologie de l'entrepreneur-frontière. Genèse et diffusion d'un programme de prévention de l'obésité. *Revue française de sociologie*, *54* (2), 263-302. https://doi.org/10.3917/rfs.542.0263

Berrang-Ford, L., Biesbroek, R., Ford, J. D., Lesnikowski, A., Tanabe, A., Wang, F. M., Chen, C., Hsu, A., Hellmann, J. J., Pringle, P., Grecequet, M., Amado, J.-C., Huq, S., Lwasa, S., & Heymann, S. J. (2019). Tracking global climate change adaptation among governments. *Nature Climate Change*, *9*(6), 440-449. https://doi.org/10.1038/s41558-019-0490-0

Bezes, P. (2005a). Le modèle de « l'État-stratège » : Genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française. *Sociologie du travail*, *47* (4), Article 4. https://doi.org/10.4000/sdt.26940

Bezes, P. (2005 b). Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management. *Informations sociales*, *126* (6), 26-37. https://doi.org/10.3917/inso.126.0026

Bezes, P. (2012). État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970. *Actes de la recherche en sciences sociales*, *193* (3), 16-37. https://doi.org/10.3917/arss.193.0016

Bezes, P., & Le Lidec, P. (2016). Politiques de la fusion. *Revue Française de Science Politique*, *66* (3-4), 507-541. https://doi.org/10.3917/rfsp.663.0507

Biesbroek, R. (2021). Policy integration and climate change adaptation. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, *52*, 75-81. https://doi.org/10.1016/j.cosust.2021.07.003

Biesbroek, R., Berrang-Ford, L., Ford, J. D., Tanabe, A., Austin, S. E., & Lesnikowski, A. (2018). Data, concepts and methods for large-n comparative climate change adaptation policy research: A systematic literature review. *WIREs Climate Change*, *9*(6), e548. https://doi.org/10.1002/wcc.548

Biesbroek, R., & Candel, J. J. L. (2020). Mechanisms for policy (dis)integration: Explaining food policy and climate change adaptation policy in the Netherlands. *Policy Sciences*, *53*(1), 61-84. https://doi.org/10.1007/s11077-019-09354-2

Biesbroek, R., Klostermann, J., Termeer, C., & Kabat, P. (2011). On the nature of barriers to climate change adaptation. *Climate Law*, *2*(2), 181-199. https://doi.org/10.1163/CL-2011-033

Biesbroek, R., Lesnikowski, A., Ford, J. D., Berrang-Ford, L., & Vink, M. (2018). Do Administrative Traditions Matter for Climate Change Adaptation Policy? A Comparative Analysis of 32 High-Income Countries. *Review of Policy Research*, *35* (6), 881-906. https://doi.org/10.1111/ropr.12309

Biesbroek, R., Peters, B. G., & Tosun, J. (2018). Public Bureaucracy and Climate Change Adaptation: Public Bureaucracy and Climate Change Adaptation. *Review of Policy Research*, *35*(6), 776-791. https://doi.org/10.1111/ropr.12316.

Bjørkhaug, H., & Richards, C. A. (2008). Multifunctional agriculture in policy and practice? A comparative analysis of Norway and Australia. *Journal of Rural Studies*, *24*(1), 98-111. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2007.06.003

Blundo, G. (1995). Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais. *Cahiers d'Études africaines*, *35* (137), 73-99. https://doi.org/10.3406/cea.1995.2024

Blundo-Canto, G., Andrieu, N., Soule Adam, N., Ndiaye, O., & Chiputwa, B. (2021a). Scaling weather and climate services for agriculture in Senegal: Evaluating systemic but overlooked effects. *Climate Services*, *22*, 100216. https://doi.org/10.1016/j.cliser.2021.100216

Bodiguel, L. (2014). Lutter contre le changement climatique : Le nouveau leitmotiv de la politique agricole commune. *Revue de l'Union Européenne*, *580*, 414-426.

Bodiguel, L. (2017). La politique agricole commune face à la question climatique : L'Accord de Paris change-t-il la donne ? *Revue juridique de l'environnement*, *spécial*(HS17), 169-185.

Bogale, A. (2014). Weather-indexed insurance: An elusive or achievable adaptation strategy to climate variability and change for smallholder farmers in Ethiopia. *Climate and Development*. https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17565529.2014.934769

Börzel, T. A., & Risse, T. (2010). Governance without a state: Can it work? *Regulation & Governance*, *4*(2), 113-134. https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x

Bourdoncle, M. (2019). Les listes FNSEA/JA maintiennent leur position. *Paysans & société*, *374* (2), 13-19. https://doi.org/10.3917/pes.374.0013

Boutroue, B., Bourblanc, M., Mayaux, P.-L., Ghiotti, S., & Hrabanski, M. (2022a). The politics of defining maladaptation: Enduring contestations over three (mal)adaptive water projects in

France, Spain and South Africa. *International Journal of Agricultural Sustainability*, 1-19. https://doi.org/10.1080/14735903.2021.2015085

Boutroue, B., Hrabanski, M., & Diao Camara, A. (2022 b). Gouverner l'adaptation de l'agriculture au changement climatique par projet ? Les limites de la climatisation des politiques agricoles au Sénégal. *Gouvernement et action publique*, *VOL. 11*(3), 99-125. https://doi.org/10.3917/gap.223.0099

Boyer, P. (2008). Assurer les calamités agricoles ? *Notes et Études Économiques*, *30*. https://hal.science/hal-03043063

Brives, H. (2008). L'évolution du conseil agricole et du rôle des chambres d'agriculture. *Pour (Paris)*, n^{o} *196-197* (1), 208-219. https://doi.org/10.3917/pour.196.0208

Brouwer, S., Rayner, T., & Huitema, D. (2013). Mainstreaming Climate Policy: The Case of Climate Adaptation and the Implementation of EU Water Policy. *Environment and Planning C: Government and Policy*, *31* (1), 134-153. https://doi.org/10.1068/c11134

Bruneau, I. (2001). La Confédération paysanne. *Regards sur l'actualité*, *269*, 17-27.

Bruneau, I. (2013). L'érosion d'un pouvoir de représentation : L'espace des expressions agricoles en France depuis les années 1960. *Politix*, *103* (3), 9. https://doi.org/10.3917/pox.103.0007

Brunette, M., & Koenig, R. (2023). Aléas météorologiques et assurance récolte : Une histoire de partage du risque. *Regards croisés sur l'économie*, *33*(2), 208-217. https://doi.org/10.3917/rce.033.0208

Bulkeley, H., Andonova, L., Bäckstrand, K., Betsill, M., Compagnon, D., Duffy, R., Kolk, A., Hoffmann, M., Levy, D., Newell, P., Milledge, T., Paterson, M., Pattberg, P., & VanDeveer, S. (2012). Governing Climate Change Transnationally: Assessing the Evidence from a Database of Sixty Initiatives. *Environment and Planning C: Government and Policy*, *30* (4), 591-612. https://doi.org/10.1068/c11126

Burton, I., Huq, S., Lim, B., Pilifosova, O., & Schipper, E. L. F. (2002). From impacts assessment to adaptation priorities: The shaping of adaptation policy. *Climate Policy*, *2*(2-3), 145-159. https://doi.org/10.3763/cpol.2002.0217

Cabane, L., & Tantchou, J. (2016). Instruments et politiques des mesures en Afrique. *Revue d'anthropologie des connaissances*, *10, 2* (2), 127-145. https://doi.org/10.3917/rac.031.0127

Caldas, E. de L., & Massardier, G. (2020). La climatisation des politiques dans un contexte de fragmentation et sectorialisation des agendas et de la mise en œuvre des instruments. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasilera de geografia*, *46*, Article 46. https://doi.org/10.4000/confins.31691

Candel, J. (2021). The expediency of policy integration. *Policy Studies*, *42* (4), 346-361. https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1634191

Candel, J., & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, *49*, 211-231. https://doi.org/10.1007/s11077-016-9248-y

Capano, G., & Howlett, M. (2020). The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes. *SAGE Open*, *10*(1), 215824401990056. https://doi.org/10.1177/2158244019900568

Catusse, M., & Vairel, F. (2010). Question sociale et développement : Les territoires de l'action publique et de la contestation au Maroc. *Politique africaine*, *120*(4), 5-23. https://doi.org/10.3917/polaf.120.0005

Chakrabarty, D. (2009). *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference.* Princeton University Press.

Chavagneux, C. (2002). Une maîtrise politique de la mondialisation économique. *Revue du MAUSS*, *20* (2), 54-64. https://doi.org/10.3917/rdm.020.0054

Chiapello, È. (2017). La financiarisation des politiques publiques. *Mondes en développement*, *178*(2), 23-40. https://doi.org/10.3917/med.178.0023

Ciplet, D., Falzon, D., Uri, I., Robinson, S. ann, Weikmans, R., & Roberts, J. T. (2022). The unequal geographies of climate finance: Climate injustice and dependency in the world system. *Political Geography*, *99*, 102769. https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2022.102769

Clouet, H., Oudot, J., & Noûs, C. (2021). Une dématérialisation contrainte : Enquêter par temps de Covid-19. *Sociologies pratiques*, *43*(2), 85-96. https://doi.org/10.3917/sopr.043.0085

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, *17* (1), 1-25. https://doi.org/10.2307/2392088

Collier, B., Skees, J., & Barnett, B. (2009). Weather Index Insurance and Climate Change: Opportunities and Challenges in Lower Income Countries. *The Geneva Papers on Risk and Insurance - Issues and Practice*, *34*(3), 401-424. https://doi.org/10.1057/gpp.2009.11

Colson, F. (2008). Que reste-t-il de la cogestion État-profession ? *Pour*, *nº 196-197*(1), 107-113. https://doi.org/10.3917/pour.196.0107

Compagnon, D. (2022). L'instrument de marché CORSIA : Un compromis politique pour « climatiser » un secteur aérien international réticent. *Gouvernement et action publique*, *11* (3), 33-53. https://doi.org/10.3917/gap.223.0033

Compagnon, D., & Saint-Martin, A. (2019). La technique : Promesse, mirage et fatalité. *Socio. La nouvelle revue des sciences sociales*, *12*, Article 12. https://doi.org/10.4000/socio.4401

Compagnone, C., & Petit, S. (2014). Séparer et intégrer : les temps du conseil des agents des Chambres d'agriculture. *Revue d'anthropologie des Connaissances*, *8* (1). https://doi.org/10.3917/rac.022.0023

Cordellier, S. (2013). Élections aux chambres d'agriculture 2013 : Un paysage syndical stabilisé. *Pour*, *217* (1), 9-20. https://doi.org/10.3917/pour.217.0009

Cornilleau, L., & Gaudillière, J.— P. (2022). La crise écologique renforce la polarisation des paradigmes internationaux de l'alimentation. *Mouvements*, *109* (1), 83-93.

Cornwall, A., & Brock, K. (2005). What do buzzwords do for development policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction'. *Third World Quarterly*, *26* (7), 1043-1060. https://doi.org/10.1080/01436590500235603

Cox, A., & Hayward, J. (1983). The Inapplicability of the Corporatist Model in Britain and France: The Case of Labor. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, *4*(2), 217-240.

Crespy, C., & Simoulin, V. (2016). Le gouvernement à crédit. Tâtonnements des gouvernants, aveuglement des gouvernés ? *L'Année sociologique*, *66* (2), 465-492. https://doi.org/10.3917/anso.162.0465

Dahan, A. (2016). La gouvernance du climat : Entre climatisation du monde et schisme de réalité. *L'Homme et la société*, *199* (1), 79. https://doi.org/10.3917/lhs.199.0079

Dahan, A., & Aykut, S. (2015). *Gouverner le climat ?* Presses de Sciences Po. https://www.cairn.info/gouverner-le-climat--9782724616804.htm

Dahl, R. A. (2005). *Who governs? Democracy and power in an American city* (2. ed). Yale University Press.

Dahou, T., & Foucher, V. (2004). Le Sénégal, entre changement politique et révolution passive. « Sopi » or not « sopi » ? *Politique africaine*, *96* (4), 5-21. https://doi.org/10.3917/polaf.096.0005

Darbon, D. (2003). Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle. *Revue française d'administration publique*, *105-106* (1-2), 135-152. https://doi.org/10.3917/rfap.105.0135

Darbon, D., & Provini, O. (2018). « Penser l'action publique » en contextes africains. *Gouvernement et action publique*, *VOL. 7*(2), 9-29. https://doi.org/10.3917/gap.182.0009

Daugbjerg, C., & Feindt, P. H. (2017). Post-exceptionalism in public policy: Transforming food and agricultural policy. *Journal of European Public Policy*, *24* (11), 1565-1584. https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1334081

Daugbjerg, C., & Swinbank, A. (2008). Curbing Agricultural Exceptionalism: The EU's Response to External Challenge. *The World Economy*, *31* (5), 631-652. https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2008.01097.x

Daugbjerg, C., & Swinbank, A. (2016). Three Decades of Policy Layering and Politically Sustainable Reform in the European Union's Agricultural Policy: Policy Layering and Politically Sustainable Reform. *Governance*, *29* (2), 265-280. https://doi.org/10.1111/gove.12171

David, P. A. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *The American Economic Review*, *75*(2), 332-337.

De Pryck, K., & Gaveau, A. (2023). Scientists in Multilateral Diplomacy. The Case of the Members of the IPCC Bureau. *Political Anthropological Research on International Social Sciences (PARISS)*, *4*(1), 65-105. https://doi.org/10.1163/25903276-bja10040

Déloye, Y., & Haegel, F. (2019). La politisation : Du mot à l'écheveau conceptuel. *Politix*, *32* (127), 59-83. https://doi.org/10.3917/pox.127.0059

Den Uyl, R. M., & Russel, D. J. (2018). Climate adaptation in fragmented governance settings: The consequences of reform in public administration. *Environmental Politics*, *27* (2), 341-361. https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1386341

Deverre, C., & De Sainte-Marie, C. (2008). L'écologisation de la politique agricole européenne. Verdissement ou refondation des systèmes agroalimentaires ? *Review of Agricultural and Environmental Studies - Revue d'Études en Agriculture et Environnement*, *89* (4), 83-104.

Dhénain, S., & Barreteau, O. (2018). Pluralité des instruments et des logiques politiques pour l'adaptation aux changements globaux en zone côtière. *Natures Sciences Sociétés*, *26* (4), 407-417. https://doi.org/10.1051/nss/2019005

Diarra, G., & Plane, P. (2012). La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance. *Mondes en développement*, *158*(2), 51-70. https://doi.org/10.3917/med.158.0051

Didier, E. (2007). Quelles cartes pour le New Deal ? De la différence entre gouverner et discipliner. *Genèses*, *68*(3), 48-74. https://doi.org/10.3917/gen.068.0048

Diouf, M. (1992). La crise de l'ajustement. *Politique africaine*, *45* (1), 62-85. https://doi.org/10.3406/polaf.1992.5544

Dissou, Y. (2002). Dynamic Effects in Senegal of the Regional Trade Agreement Among UEMOA Countries. *Review of International Economics*, *10* (1), 177-199. https://doi.org/10.1111/1467-9396.00326

Douillet, A.— C., Lebrou, V., & Santos, L. S. (2023). Franchir les frontières bureaucratiques. *Gouvernement et action publique*, *12* (1), 9-26.

Dupuis, J., & Biesbroek, R. (2013). Comparing apples and oranges: The dependent variable problem in comparing and evaluating climate change adaptation policies. *Global Environmental Change*, *23* (6), 1476-1487. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.07.022

Dupuis, J., & Knoepfel, P. (2011). Les barrières à la mise en œuvre des politiques d'adaptation au changement climatique : Le cas de la Suisse. *Swiss Political Science Review*, *17* (2), 188-219.

Dupuis, J., & Knoepfel, P. (2013). The Adaptation Policy Paradox: The Implementation Deficit of Policies Framed as Climate Change Adaptation. *Ecology and Society*, *18*(4). https://www.jstor.org/stable/26269408

Dupuy, C., & Halpern, C. (2009). Les politiques publiques face à leurs protestataires. *Revue française de science politique*, *59* (4), 701-722. https://doi.org/10.3917/rfsp.594.0701

Eboko, F. (1997). Durkheim et l'Afrique contemporaine : Vers une relecture de Durkheim et de la sociologie africaniste. *Polis: Revue Camerounaise de Science Politique*, *4*(2), 115-142.

Eboko, F. (2005). Politique publique et sida en Afrique : De l'anthropologie à la science politique. *Cahiers d'études africaines*, *178*(2), 351-387. https://doi.org/10.4000/etudesafricaines.5419

Eboko, F. (2015). Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? *Questions de recherche*, *45*, 40.

Eboko, F., & Awondo, P. (2018). L'État stationnaire, entre chaos et renaissance. *Politique* africaine, 150(2), 5-27. https://doi.org/10.3917/polaf.150.0005

Eboko, F., Hane, F., Demange, É., & Faye, S. L. (2015). Gouvernance et sida en Afrique : Instruments de l'action publique internationale, l'exemple du Fonds mondial. *Mondes en développement*, 170(2), 59-74. https://doi.org/10.3917/med.170.0059

Eboko, F., & Governance and AIDS in Africa group. (2019). Background and evolution of an international solidarity instrument (eng). *Face à face. Regards sur la santé*, *15*, Article 15. https://journals.openedition.org/faceaface/1438

Enguéléguélé, M. (2008). Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne. *Politique et Sociétés*, *27* (1), 3-28. https://doi.org/10.7202/018045ar

Epstein, R. (2005). Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires. *Esprit Presse*. https://esprit.presse.fr/archive/review/article.php?code=13412

Ericksen, P. J., Ingram, J. S. I., & Liverman, D. M. (2009). Food security and global environmental change: Emerging challenges. *Environmental Science & Policy*, *12*(4), 373-377. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2009.04.007

Eriksen, S., Schipper, E. L. F., Scoville-Simonds, M., Vincent, K., Adam, H. N., Brooks, N., Harding, B., Khatri, D., Lenaerts, L., Liverman, D., Mills-Novoa, M., Mosberg, M., Movik, S., Muok, B., Nightingale, A., Ojha, H., Sygna, L., Taylor, M., Vogel, C., & West, J. J. (2021). Adaptation interventions and their effect on vulnerability in developing countries: Help, hindrance or irrelevance? *World Development*, *141*, 105383. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105383

Falco, S. D., Adinolfi, F., Bozzola, M., & Capitanio, F. (2014). Crop Insurance as a Strategy for Adapting to Climate Change. *Journal of Agricultural Economics*, *65* (2), 485-504. https://doi.org/10.1111/1477-9552.12053

Faure, G., Barret, D., Blundo-Canto, G., Dabat, M.— H., Devaux-Spatarakis, A., Le Guerroué, J. L., Marquié, C., Mathé, S., Temple, L., Toillier, A., Triomphe, B., & Hainzelin, E. (2018). How different agricultural research models contribute to impacts: Evidence from 13 case studies in developing countries. *Agricultural Systems*, *165*, 128-136. https://doi.org/10.1016/j.agsy.2018.06.002

Faure, G., & Compagnone, C. (2011). Transforming advisory services to meet new farming needs. *Cahiers Agricultures*, *20*(5), 321-326. https://doi.org/10.1684/agr.2011.0523

Fisher, D., & Green, J. F. (2004). Understanding Disenfranchisement: Civil Society and Developing Countries' Influence and Participation in Global Governance for Sustainable Development. *Global Environmental Politics*, *4*(3), 65-84.

Fisher, E., Hellin, J., Greatrex, H., & Jensen, N. (2019). Index insurance and climate risk management: Addressing social equity. *Development Policy Review*, *37*(5), 581-602. https://doi.org/10.1111/dpr.12387

Fisher, S. (2015). The emerging geographies of climate justice. *The Geographical Journal*, *181*(1), 73-82.

Fleurant, M.-M. (2021). L'agriculture dans le régime juridique international du climat. *Les Cahiers de droit*, *62* (3), 935-965. https://doi.org/10.7202/1080617ar

Fligstein, N. (1997). Social Skill and Institutional Theory. *American Behavioral Scientist - AMER BEHAV SCI*, *40*, 397-405. https://doi.org/10.1177/0002764297040004003

Fligstein, N., & Stone Sweet, A. (2002). Constructing Polities and Markets: An Institutionalist Account of European Integration. *American Journal of Sociology*, *107*(5), 1206-1243. https://doi.org/10.1086/341907

Ford, J. D., Pearce, T., Duerden, F., Furgal, C., & Smit, B. (2010). Climate change policy responses for Canada's Inuit population: The importance of and opportunities for adaptation. *Global Environmental Change*, *20* (1), 177-191. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.10.008

Fouilleux, E. (1996). La cogestion à l'épreuve de l'Europe, le cas de la réforme de la Politique Agricole Commune. *Congrès quadriannuel de l'AFSP*, 20 p. https://hal.science/hal-02283446

Fouilleux, È. (2023). Sécurité alimentaire, souveraineté alimentaire et politiques publiques : De quoi parle-t-on ? *Regards croisés sur l'économie*, *33* (2), 170-177. https://doi.org/10.3917/rce.033.0170

Fouilleux, E., Bricas, N., & Alpha, A. (2017). « Feeding 9 billion people »: Global food security debates and the productionist trap. *Journal of European Public Policy*, *24* (11), 1658-1677. https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1334084"

Fournier, S., & Touzard, J.-M. (2014). La complexité des systèmes alimentaires : Un atout pour la sécurité alimentaire ? *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, *14-1*, Article 14-1. https://doi.org/10.4000/vertigo.14840

François, P. (2007). Le marché et le politique. Le rôle de l'action publique dans le développement du monde de la musique ancienne. *Revue française de science politique*, *57* (5), 629-647. https://doi.org/10.3917/rfsp.575.0629

Garambois, N., Ouaamari, S. E., Fert, M., & Radzik, L. (2018). Politique hydroagricole et résilience de l'agriculture familiale : Le cas du Delta du fleuve Sénégal. *Revue internationale des études du développement*, *236* (4), 109-135. https://doi.org/10.3917/ried.236.0109

Gaudillière, J.-P. (2009). L'ascension des pays du Sud dans les négociations climatiques. Entretien avec Amy Dahan, historienne des sciences, directrice de recherche au CNRS et directrice adjointe du centre Alexandre Koyré. *Mouvements*, *60* (4), 45-51. https://doi.org/10.3917/mouv.060.0045

Gentil, D., & Mercoiret, M.-R. (1991). Y a-t-il un mouvement paysan en Afrique noire ? *Revue Tiers Monde*, *32* (128), 867-886. https://doi.org/10.3406/tiers.1991.4633

Gilson, L., & Raphaely, N. (2008). The terrain of health policy analysis in low- and middle-income countries: A review of published literature 1994-2007. *Health Policy and Planning*, *23*(5), 294-307. https://doi.org/10.1093/heapol/czn019

Giné, X., & Yang, D. (2009). Insurance, credit, and technology adoption: Field experimental evidencefrom Malawi. *Journal of Development Economics*, *89*(1), 1-11. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2008.09.007

Gonthier, F. (2015). Qui bouge quand l'opinion bouge ? L'évolution de la demande d'État dans l'Union européenne depuis les années 1990. *Revue française de science politique*, *65* (1), 61-84. https://doi.org/10.3917/rfsp.651.0061

Grandjou, C., & Mauz, I. (2007). Un « impératif scientifique » pour l'action publique ? Analyse d'une compétition pour l'expertise environnementale. *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, *2*, Article 2. https://doi.org/10.4000/socio-logos.893

Grant, W. (2010). Policy Instruments in the Common Agricultural Policy. *West European Politics*, *33* (1), 22-38. https://doi.org/10.1080/01402380903354049

Grossman, E., & Saurugger, S. (2004). Les Groupes d'intérêt français : Entre exception française, l'Europe et le monde. *Revue internationale de politique comparée*, *11* (4), 507-529. https://doi.org/10.3917/ripc.114.0507

Guillemot, H. (2014). Les désaccords sur le changement climatique en France : Au-delà d'un climat bipolaire. *Natures sciences sociétés (Montrouge)*, *22* (4), 340-350. https://doi.org/10.1051/nss/2014047

Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, *46* (1), 1-35. https://doi.org/10.1017/S0020818300001442

Halpern, C. (2011). L'Union européenne, vecteur d'innovation instrumentale ? Les logiques d'instrumentation de la politique française de l'environnement (1971-2006). *Politique européenne*, *33* (1), 89-117. https://doi.org/10.3917/poeu.033.0089

Halpern, C., & Le Galès, P. (2011). Pas d'action publique autonome sans instruments propres : Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne. *Revue française de science politique*, *61*(1), 51. https://doi.org/10.3917/rfsp.611.0051

Hamon, G.-M. (1930). Origines et statistique de l'assurance contre la grêle. *Journal de la société statistique de Paris*, *Tome 1*, 323-334.

Hassenteufel, P. (1995). Les groupes d'intérêt dans l'action publique : L'État en interaction. *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, *74*, 14.

Hassenteufel, P., & Maillard, J. de. (2013). Convergence, transferts et traduction. *Gouvernement et action publique*, *VOL. 2*(3), 377-393.

Hassenteufel, P., & Smith, A. (2002). Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française ». *Revue française de science politique*, *52* (1), 53-73. https://doi.org/10.3406/rfsp.2002.403695

Henry, O. (1992). Entre savoir et pouvoir. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, *95* (1), 37-54. https://doi.org/10.3406/arss.1992.3034

Herreros, G. (2008). 1. La sociologie et les organisations : Quelques repères. *Sociologie économique*, 33-68.

Hibou, B. (1998). Retrait ou redéploiement de l'État ? *Critique internationale*, *1* (1), 151-168. https://doi.org/10.3406/criti.1998.1363

Hibou, B. (1999). La « décharge », nouvel interventionnisme. *Politique africaine*, *73* (1), 6-15. https://doi.org/10.3917/polaf.073.0006

Hobeika, A. (2013). La collégialité à l'épreuve. La production de l'unité à la FNSEA. *Politix*, *103*, 53-76. https://doi.org/10.3917/pox.103.0053

Hogl, K., Kleinschmit, D., & Rayner, J. (2016). Achieving policy integration across fragmented policy domains: Forests, agriculture, climate and energy. *Environment and Planning C: Government and Policy*, *34* (3), 399-414. https://doi.org/10.1177/0263774X16644815

Hood, C. (1983 c). Using bureaucracy sparingly. *Public Administration*, *61* (2), 197-208. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1983.tb00513.x

Hood, C., & Peters, B. G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, *14*(3), 267-282. https://doi.org/10.1093/jopart/muh019

Horowitz, J. K., & Lichtenberg, E. (1993). Insurance, Moral Hazard, and Chemical Use in Agriculture. *American Journal of Agricultural Economics*, *75*(4), 926-935. https://doi.org/10.2307/1243980

Howden, S. M., Soussana, J.-F., Tubiello, F. N., Chhetri, N., Dunlop, M., & Meinke, H. (2007). Adapting agriculture to climate change. *Proceedings of the national academy of sciences*, *104*(50), 19691-19696.

Howlett, M. (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation. National Approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal*, *19*(2), 1-21. https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1991.tb01878.x

Howlett, M. (2004). Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second-Generation Theories of Policy Instrument Choice. *Policy and Society*, *23*(2), 1-17. https://doi.org/10.1016/S1449-4035(04)70030-2

Howlett, M. (2009). Government Communication as a Policy Tool: A Framework for Analysis. *Canadian Political Science Review*, *3*(2), Article 2. https://doi.org/10.24124/c677/2009134

Howlett, M. (2014 b). Why are policy innovations rare and so often negative? Blame avoidance and problem denial in climate change policy-making. *Global Environmental Change*, *29*, 395-403. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.12.009

Howlett, M., Ramesh, M., & Capano, G. (2022). The role of tool calibrations and policy specifications in policy change: Evidence from healthcare reform efforts in Korea 1990-2020. *Journal of Asian Public Policy*, *0* (0), 1-20. https://doi.org/10.1080/17516234.2022.2030276

Hrabanski, M. (2010a). Internal dynamics, the state, and recourse to external aid: Towards a historical sociology of the peasant movement in Senegal since the 1960s. *Review of African Political Economy*, *37* (125), 281-297. https://doi.org/10.1080/03056244.2010.510627

Hrabanski, M. (2010 b). Les groupes d'experts de la DG agri : Diversité des usages de l'expertise et socialisation aux normes d'action publique de l'Union européenne. *Politique européenne*, *32* (3), 99-123. https://doi.org/10.3917/poeu.032.0099

Hrabanski, M. (2011). Souveraineté alimentaire. *Revue Tiers Monde*, *n° 207* (3), 151-168.

Hrabanski, M. (2020). Une climatisation des enjeux agricoles par la science ? Les controverses relatives à la climate-smart agriculture. *Critique internationale*, *n° 86* (1), 189-208.

Hrabanski, M., & Le Coq, J.-F. (2022). Climatisation of agricultural issues in the international agenda through three competing epistemic communities: Climate-smart agriculture, agroecology, and nature-based solutions. *Environmental Science and Policy*. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.10.022

Hrabanski, M., & Montouroy, Y. (2022). Les « climatisations » différenciées de l'action publique. Normaliser l'étude du problème « changement climatique ». *Gouvernement et action publique*, *VOL. 11* (3), 9-31. https://doi.org/10.3917/gap.223.0009

Jacquot, S. (2010). The Paradox of Gender Mainstreaming: Unanticipated Effects of New Modes of Governance in the Gender Equality Domain. *West European Politics*, *33* (1), 118-135. https://doi.org/10.1080/01402380903354163

Jochim, A. E., & May, P. J. (2010). Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance. *Policy Studies Journal*, *38* (2), 303-327. https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00363.x

Johnson, L. (2013). Catastrophe bonds and financial risk: Securing capital and rule through contingency. *Geoforum*, *45*, 30-40. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2012.04.003

Jordan, A., & Huitema, D. (2014). Policy innovation in a changing climate: Sources, patterns and effects. *Global Environmental Change*, *29*, 387-394. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.09.005

Jordan, A., Wurzel, R. K. W., & Zito, A. (2005). The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government? *Political Studies*, *53*(3), 477-496. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00540.x

Jordan, A., Wurzel, R. K. W., & Zito, A. R. (2003). Comparative Conclusions — «New » Environmental Policy Instruments: An Evolution or a Revolution in Environmental Policy? *Environmental Politics*, *12*(1), 201-224. https://doi.org/10.1080/714000667

Jordan, A., Wurzel, R. K. W., & Zito, A. R. (2013). Still the century of 'new' environmental policy instruments? Exploring patterns of innovation and continuity. *Environmental Politics*, *22*(1), 155-173. https://doi.org/10.1080/09644016.2013.755839

Jordan, A., Wurzel, R., Zito, A. R., & Bruckner, L. (2003). European governance and the transfer of « new » environmental policy instruments (NEPIs) in the European Union. *Public Administration*, *81* (3), 555-574. https://doi.org/10.1111/1467-9299.00361

Jørgensen, S. L., Termansen, M., & Pascual, U. (2020). Natural insurance as condition for market insurance: Climate change adaptation in agriculture. *Ecological Economics*, *169*, 106489. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.106489

Jouzel, J., & Michelot, A. (2020). Quelle justice climatique pour la France ? *Revue de l'OFCE*, *165* (1), 71-96. https://doi.org/10.3917/reof.165.0071

J-PAL, C. (2016). ATAI Policy Bulletin. 2016."Make it Rain." Cambridge, MA: Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab. *Center for Effective Global Action, and Agricultural Technology Adoption Initiative*.

Karimi, V., Karami, E., Karami, S., & Keshavarz, M. (2021). Adaptation to climate change through agricultural paradigm shift. *Environment, Development and Sustainability*, *23*(4), 5465-5485. https://doi.org/10.1007/s10668-020-00825-8

Keskitalo, E., Juhola, S., Baron, N., Fyhn, H., & Klein, J. (2016). Implementing Local Climate Change Adaptation and Mitigation Actions: The Role of Various Policy Instruments in a Multi-Level Governance Context. *Climate*, *4*(1), 7. https://doi.org/10.3390/cli4010007

Keucheyan, R. (2018). Insuring Climate Change: New Risks and the Financialization of Nature. *Development and Change*, *49*(2), 484-501. https://doi.org/10.1111/dech.12367

Kitschelt, H. P. (1986). Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies. *British Journal of Political Science*, *16*(1), 57-85.

Klein, R. J., Kartha, S., Persson, A., Watkiss, P., Ackerman, F., Downing, T. E., Kjellen, B., & Schipper, L. (2008). *Adaptation: Needs, financing and institutions*. https://www.osti.gov/etdeweb/biblio/948628

Klöck, C. (2015). Adapting to climate change in small island developing states. *Climatic Change*, *133*. https://doi.org/10.1007/s10584-015-1408-0

Knutson, R. D. (1986). Restructuring Agricultural Economics Extension to Meet Changing Needs. *American Journal of Agricultural Economics*, *68*(5), 1297-1306. https://doi.org/10.2307/1241896

Kohler-Koch, B., & Larat, F. (2001). La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adaptation. *Politique européenne*, *2*, 87. https://doi.org/10.3917/poeu.002.0087

Koné, M. (1996). De la Gloire à la Déchéance : Histoire d'un « Courtier Local » en Côte d'Ivoire. *Bulletin de l'APAD*, *12*, Article 12. https://doi.org/10.4000/apad.598

Kouakou, E., Brunette, M., Koenig, R., & Delacote, P. (2023). Crop Yield Risks and Nitrogen Fertilisation in French Agriculture: Implications for Crop Insurance. *Working Papers of BETA*, Article 2023-38. https://ideas.repec.org//p/ulp/sbbeta/2023-38.html

Kpessa, M. W. (2011). The Politics of Public Policy in Ghana: From Closed Circuit Bureaucrats to Citizenry Engagement. *Journal of Developing Societies*, *27*(1), 29-56. https://doi.org/10.1177/0169796X1002700103

Krishnaprabu, S. (2020). Climate Change Adaptation and Development Exploring the Linkages. *Indian Journal of Pure & Applied Biosciences*, *8*(2), 282-288. https://doi.org/10.18782/2582-2845.8038

Labarthe, P. (2009). Extension services and multifunctional agriculture. Lessons learnt from the French and Dutch contexts and approaches. *Journal of Environmental Management*, *90 Suppl 2*, S193-202. https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2008.11.021

Lascoumes, P. (2007). Les instruments d'action publique, traceurs de changement : L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006). *Politique et Sociétés*, *26* (2-3), 73-89. https://doi.org/10.7202/017664ar

Lascoumes, P., & Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments : Introduction. *Revue française de science politique*, *61* (1), 5. https://doi.org/10.3917/rfsp.611.0005

Lascoumes, P., & Valluy, J. (1996). Les activités publiques conventionnelles (APC) : Un nouvel instrument de politique publique ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel. *Sociologie du travail*, *38* (4), 551-573. https://doi.org/10.3406/sotra.1996.2286

Laurent, C., Cerf, M., & Labarthe, P. (2006). Agricultural Extension Services and Market Regulation: Learning from a Comparison of Six EU Countries. *The Journal of Agricultural Education and Extension*, *12*(1), 5-16.

Lavigne Delville, P. (2011). Pour une anthropologie symétrique entre « développeurs » et « développés ». *Cahiers d'études africaines*, *51*(202-203), Article 202-203. https://doi.org/10.4000/etudesafricaines.16752

Lavigne Delville, P. (2012). Affronter l'incertitude ? : Les projets de développement à contre-courant de la « révolution du management de projet ». *Revue Tiers Monde*, *211*(3), 153-168. https://doi.org/10.3917/rtm.211.0153

Lavigne Delville, P. (2016). La fabrique de l'action publique dans les pays « sous régime d'aide ». *Anthropologie & développement*, *45*, 183.

Lavigne Delville, P. (2017). Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays « sous régime d'aide ». *Anthropologie & développement*, *45*, Article 45. https://doi.org/10.4000/anthropodev.542

Lavigne Delville, P. (2018). Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'Ouest, entre *polity*, *politics* et extraversion. *Gouvernement & action publique*, *7* (2), 53-73. https://doi.org/10.3917/gap.182.0053

Lavigne Delville, P. (2020). Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015). La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées. *Revue internationale de politique comparée*, *27*(2), 61-86. https://doi.org/10.3917/ripc.272.0061

Lavigne Delville, P., & Schlimmer, S. (2020). Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Avant-propos. *Revue internationale de politique comparée*, *27*(2), 9-32. https://doi.org/10.3917/ripc.272.0009

Lawrence, J., Stephens, S., Blackett, P., Bell, R. G., & Priestley, R. (2021). Climate Services Transformed: Decision-Making Practice for the Coast in a Changing Climate. *Frontiers in Marine Science*, *8*. https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2021.703902

Lazarus, R. J. (2008). Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future. *Cornell Law Review*, *94*(5), 1153-1234.

Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, *45* (1), 57-95. https://doi.org/10.3406/rfsp.1995.403502

Le Meur, P.-Y. (2000). Les hautes terres du nord de la Thaïlande en transition. Développement, courtage et construction nationale. *Revue Tiers Monde*, *41* (162), 365-388. https://doi.org/10.3406/tiers.2000.1395

Leblois, A., Le Cotty, T., & Maître d'Hôtel, E. (2020). How Might Climate Change Influence Farmers' Demand for Index-Based Insurance? *Ecological Economics*, *176*, 15 p. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2020.106716

Leca, J. (2012a). L'état entre politics, policies et polity : Ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? *Gouvernement et action publique*, *1* (1), 59. https://doi.org/10.3917/gap.121.0059

Leca, J. (2012 b). L'état entre politics, policies et polity. Ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? *Gouvernement et action publique*, *VOL. 1*(1), 59-82. https://doi.org/10.3917/gap.121.0059

Le Cotty, T. (2021). Rapport au futur et pression sociale au Burkina Faso : Des freins à l'assurance agricole et au développement rural. *Regards croisés sur l'économie*, *29* (2), 172-180. https://doi.org/10.3917/rce.029.0172

Lepont, U. (2024). L'« État investisseur »:ou la redéfinition contemporaine du rôle légitime de l'État. *Gouvernement et action publique*, *13*(2), 61-85. https://doi.org/10.3917/gap.242.0061

Leroux, I. (2006). Gouvernance territoriale et jeux de négociation. Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique. *Négociations*, *6*(2), 83-98. https://doi.org/10.3917/neg.006.98

Lesnikowski, A., Biesbroek, R., Ford, J. D., & Berrang-Ford, L. (2021). Policy implementation styles and local governments: The case of climate change adaptation. *Environmental Politics*, *30*(5), 753-790. https://doi.org/10.1080/09644016.2020.1814045

Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., & Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: Constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Sciences*, *45*(2), 123-152. https://doi.org/10.1007/s11077-012-9151-0

Lipset, S. M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, *53*(1), 69-105.

Locatelli, B., Pavageau, C., Pramova, E., & Di Gregorio, M. (2015). Integrating climate change mitigation and adaptation in agriculture and forestry: Opportunities and trade-offs. *WIREs Climate Change*, *6* (6), 585-598. https://doi.org/10.1002/wcc.357

Lowe, R., Stewart-Ibarra, A. M., Petrova, D., García-Díez, M., Borbor-Cordova, M. J., Mejía, R., Regato, M., & Rodó, X. (2017). Climate services for health: Predicting the evolution of the 2016 dengue season in Machala, Ecuador. *The Lancet Planetary Health*, *1*(4), e142-e151. https://doi.org/10.1016/S2542-5196(17)30064-5

Magnan, A. K., Schipper, E. L. F., Burkett, M., Bharwani, S., Burton, I., Eriksen, S., Gemenne, F., Schaar, J., & Ziervogel, G. (2016). Addressing the risk of maladaptation to climate change. *WIREs Climate Change*, *7*(5), 646-665. https://doi.org/10.1002/wcc.409

Maibach, E. W., Roser-Renouf, C., & Leiserowitz, A. (2008). Communication and Marketing As Climate Change-Intervention Assets. A Public Health Perspective. *American Journal of Preventive Medicine*, *35*(5), 488-500. Scopus. https://doi.org/10.1016/j.amepre.2008.08.016

Majone, G. (1997). The new European agencies: Regulation by information. *Journal of European Public Policy*, *4* (2), 262-275. https://doi.org/10.1080/13501769709696342

Mann, P. (1991). Permanence et évolution du répertoire d'action collective des agriculteurs français depuis 1970. *Économie rurale*, *201* (1), 28-32. https://doi.org/10.3406/ecoru.1991.4165

Marquet, V., & Salles, D. (2014). L'adaptation au changement climatique en France et au Québec. Constructions institutionnelles convergentes et diffusions contrastées. *Critique internationale, nº 62*(1), 73-91.

Marsh, D. (1976). On Joining Interest Groups: An Empirical Consideration of the Work of Mancur Olson Jr. *British Journal of Political Science*, *6* (3), 257-271. https://doi.org/10.1017/S0007123400000697

Massardier, G., Sabourin, E., Lecuyer, L., & De Avila, M. L. (2012). La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le

cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendadas. *Participations*. https://agritrop.cirad.fr/565907/

Mazeaud, A., Aulagnier, A., Smith, A., & Compagnon, D. (2022). La territorialisation de l'action climatique. *Pôle Sud*, *57*(2), 5-20. https://doi.org/10.3917/psud.057.0005

Mbembe, A. (2010). Faut-il provincialiser la France ? *Politique africaine*, *119* (3), 159. https://doi.org/10.3917/polaf.119.0159

Mercoiret, M.-R. (2006). Les organisations paysannes et les politiques agricoles. *Afrique contemporaine*, *n° 217* (1), 135-157.

Merton, R. K. (1936). The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. *American Sociological Review*, *1*(6), 894-904. https://doi.org/10.2307/2084615

Milhorance, C., & Bursztyn, M. (2019). Climate adaptation and policy conflicts in the Brazilian Amazon: Prospects for a Nexus + approach. *Climatic Change*, *155*(2), 215-236. https://doi.org/10.1007/s10584-019-02456-z

Milhorance, C., Bursztyn, M., & Sabourin, E. (2020). From policy mix to policy networks: Assessing climate and land use policy interactions in Mato Grosso, Brazil. *Journal of Environmental Policy and Planning*. https://agritrop.cirad.fr/595329/

Milhorance, C., Bursztyn, M., & Sabourin, E. (2022). Analysing complex policy problems: A critical review of the literature. *International Journal of Public Policy*. https://doi.org/10.1504/IJPP.2022.124774

Milhorance, C., Howland, F., Sabourin, E., & Le Coq, J.-F. (2022). Tackling the implementation gap of climate adaptation strategies: Understanding policy translation in Brazil and Colombia. *Climate Policy*. https://agritrop.cirad.fr/601155/

Milhorance, C., Le Coq, J.-F., & Sabourin, E. (2021). Dealing with cross-sectoral policy problems: An advocacy coalition approach to climate and water policy integration in Northeast Brazil. *Policy Sciences*, *54*(3), 557-578. https://doi.org/10.1007/s11077-021-09422-6

Milhorance, C., Sabourin, E., Chechi, L., & Mendes, P. (2022). The politics of climate change adaptation in Brazil : Framings and policy outcomes for the rural sector. *Environmental Politics*, *31*(2), 183-204. https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1907097

Milhorance, C., Sabourin, E., Le Coq, J.-F., & Mendes, P. (2020). Unpacking the policy mix of adaptation to climate change in Brazil's semiarid region: Enabling instruments and coordination mechanisms. *Climate Policy*, 1-16. https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1753640

Mintrom, M. (1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, *41*(3), 738-770. https://doi.org/10.2307/2111674

Montouroy, Y., Biabiany, O., & Massardier, G. (2022). La mise en œuvre locale des instruments comme vecteur de déclimatisation des politiques publiques. Le cas de la politique agricole et de la filière banane en Guadeloupe. *Gouvernement et action publique*, *VOL. 11*(3), 127-152. https://doi.org/10.3917/gap.223.0127

Muller, P. (1990). Les politiques publiques entre secteurs et territoires. *Politiques et Management Public*, *8* (3), 19-33. https://doi.org/10.3406/pomap.1990.2951

Muller, P. (1992). Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques. *Revue française de science politique*, *42* (2), 275-297. https://doi.org/10.3406/rfsp.1992.404297

Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : Vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 189-207.

Munene, I. (2013). Our University: Ethnicity, Higher Education and the Quest for State Legitimacy in Kenya. *Higher Education Policy*, *26*. https://doi.org/10.1057/hep.2012.18

Naess, L. O., Newell, P., Newsham, A., Phillips, J., Quan, J., & Tanner, T. (2015). Climate policy meets national development contexts: Insights from Kenya and Mozambique. *Global Environmental Change*, *35*, 534-544. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.08.015

Nay, O. (2017). Gouverner par le marché. Gouvernements et acteurs privés dans les politiques internationales de développement. *Gouvernement et action publique*, *VOL. 6*(4), 127-154. https://doi.org/10.3917/gap.174.0127

Nicolas, F., Montrieux, G., & Bourad, A. (2023). La transition écologique à l'épreuve des sciences sociales du politique. *Politix*, 144(4), 9 35. https://doi.org/10.3917/pox.144.0009

Norton, M., Osgood, D., Madajewicz, M., Holthaus, E., Peterson, N., Diro, R., Mullally, C., Teh, T.-L., & Gebremichael, M. (2014). Evidence of Demand for Index Insurance: Experimental Games and Commercial Transactions in Ethiopia. *The Journal of Development Studies*, *50*(5), 630-648. https://doi.org/10.1080/00220388.2014.887685

Offerlé, M. (2008). Retour critique sur les répertoires de l'action collective (XVIIIe—XXIe siècles). *Politix*, *81*(1), 181-202. https://doi.org/10.3917/pox.081.0181

O'Hare, P., White, I., & Connelly, A. (2016 b). Insurance as maladaptation: Resilience and the 'business as usual'paradox. *Environment and Planning C: Government and Policy*, *34* (6), 1175-1193. https://doi.org/10.1177/0263774X15602022

Olivier De Sardan, J., & Bierschenk, T. (1993). Les courtiers locaux du développement. *Bulletin de l'APAD*, *5*. https://doi.org/10.4000/apad.3233

Olivier de Sardan, J.-P. (2004). State, bureaucracy, and governance in French-speaking West Africa. An empirical diagnostic, a historical perspective. *Politique africaine*, *96*(4), 139-162.

Olivier de Sardan, J.— P., Diarra, A., & Moha, M. (2017). Travelling models and the challenge of pragmatic contexts and practical norms: The case of maternal health. *Health Research Policy and Systems*, *15*(S1), 60. https://doi.org/10.1186/s12961-017-0213-9

Olivier de Sardan, J.-P., & Vari-Lavoisier, I. (2022). Introduction : Pour une approche comparatiste des modèles voyageurs. *Revue internationale des études du développement*, *248*, Article 248.

Ollat, N., & Touzard, J.-M. (2014a). Stress hydrique et adaptation au changement climatique pour la viticulture et l'oenologie : Le projet LACCAVE. *Innovations Agronomiques*, *38*, 131-141. https://doi.org/10.17180/0s3q-8a39

Ollat, N., & Touzard, J.-M. (2014b). Adaptation à long terme au changement climatique pour la viticulture et l'œnologie : Un programme de recherche sur les vignobles français. *Revue des oenologues et des techniques vitivinicoles et oenologiques*, *41*(152), 11-12.

Ollat, N., Touzard, J.-M., & van Leeuwen, C. (2016). Climate Change Impacts and Adaptations: New Challenges for the Wine Industry. *Journal of Wine Economics*, *11*(1), 139-149. https://doi.org/10.1017/jwe.2016.3

Oya, C. (2006). From State Dirigisme to Liberalisation in Senegal : Four Decades of Agricultural Policy Shifts and Continuities. *The European Journal of Development Research*, *18*, 203-234. https://doi.org/10.1080/09578810600708163

Pacheco-Vega, R. (2020). Environmental regulation, governance, and policy instruments, 20 years after the stick, carrot, and sermon typology. *Journal of Environmental Policy & Planning*, *22*(5), 620-635. https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1792862

Pahun, J. (2022). Gouverner l'agriculture localement ? La capacité politique des collectivités territoriales sur la régulation du secteur agricole. *Géocarrefour*, *96* (4), Article 4. https://doi.org/10.4000/geocarrefour.21213

Palmer, K., Oates, W. E., & Portney, P. R. (1995). Tightening Environmental Standards: The Benefit-Cost or the No-Cost Paradigm? *Journal of Economic Perspectives*, *9* (4), 119-132. https://doi.org/10.1257/jep.9.4.119

Park, S. E., Marshall, N. A., Jakku, E., Dowd, A. M., Howden, S. M., Mendham, E., & Fleming, A. (2012). Informing adaptation responses to climate change through theories of transformation. *Global Environmental Change*, *22* (1), 115-126. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.10.003

Parsons, M., Nalau, J., Fisher, K., & Brown, C. (2019). Disrupting path dependency: Making room for Indigenous knowledge in river management. *Global Environmental Change*, *56*, 95-113. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2019.03.008

Payre, R., & Pollet, G. (2005). Analyse des politiques publiques et sciences historiques : Quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? *Revue française de science politique*, *55* (1), 133-154. https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0133

Perry, J. (2015). Climate change adaptation in the world's best places: A wicked problem in need of immediate attention. *Landscape and Urban Planning*, *133*, 1-11. https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2014.08.013

Pesche, D. (2008). La place des associations spécialisées dans la défense des intérêts agricoles : L'exemple des céréaliers. *Pour*. https://agritrop.cirad.fr/548705/

Pesche, D. (2009a). Construction du mouvement paysan et élaboration des politiques agricoles en Afrique subsaharienne. *Politique africaine*, *n° 114*(2), 139-155. https://doi.org/10.3917/polaf.114.0139

Pesche, D. (2009 b). Fondement et mécanismes de l'influence des céréaliers au sein du syndicalisme agricole en France. *Économie Rurale*. https://doi.org/10.4000/economierurale.850

Peters, B. G. (1994). Managing the hollow state. *International Journal of Public Administration*. https://doi.org/10.1080/01900699408524915

Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, *36* (3), 385-396. https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633

Peterson, N. D. (2012). Developing Climate Adaptation: The Intersection of Climate Research and Development Programmes in Index Insurance. *Development and Change*, *43* (2), 557-584. https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2012.01767.x

Pierre, J. (2005). Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities. *Urban Affairs Review*, *40*(4), 446-462. https://doi.org/10.1177/1078087404273442

Pinson, G., & Pala, V. S. (2007). Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? *Revue française de science politique*, *57* (5), 555-597. https://doi.org/10.3917/rfsp.575.0555

Piveteau, A. (2005). Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique. *Revue Tiers Monde*, *181* (1), 71-93. https://doi.org/10.3917/rtm.181.0071

Pizzorno, A. (1990). Considérations sur les théories des mouvements sociaux. *Politix*, *3* (9), 74-80. https://doi.org/10.3406/polix.1990.984

Porter, M. E., & Linde, C. V. D. (1995). Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship. *Journal of Economic Perspectives*, *9*(4), 97-118. https://doi.org/10.1257/jep.9.4.97

Provini, O. (2016). La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est. Logiques de convergences et tendances aux divergences. *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, *15*, 281-307. https://doi.org/10.4000/cres.2984

Provini, O. (2017). Discuter la catégorie d'« État fragile » par l'analyse des politiques publiques : Le cas des réformes de l'enseignement supérieur au Burundi. *Critique internationale*, *77* (4), 103-120. https://doi.org/10.3917/crii.077.0103

Quaas, M. F., & Baumgärtner, S. (2008). Natural vs. Financial insurance in the management of public-good ecosystems. *Ecological Economics*, *65* (2), 397-406. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2007.07.004

Quenault, B. (2013). Retour critique sur la mobilisation du concept de résilience en lien avec l'adaptation des systèmes urbains au changement climatique. *EchoGéo*, *24*. https://doi.org/10.4000/echogeo.13403

Quenault, B. (2014). La résurgence/convergence du triptyque « catastrophe-résilience-adaptation » pour (re) penser la « fabrique urbaine » face aux risques climatiques. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, *5* (3).

Quenault, B. (2015). De Hyōgo à Sendai, la résilience comme impératif d'adaptation aux risques de catastrophe : Nouvelle valeur universelle ou gouvernement par la catastrophe ? *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, *Vol. 6, nº 3*. https://doi.org/10.4000/developpementdurable.11010

Radaelli, C. (2000). Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne. *Revue française de science politique*, *50* (2), 255-275. https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395467

Radaelli, C. M. (1999). The public policy of the European Union: Whither politics of expertise? *Journal of European Public Policy*, *6* (5), 757-774. https://doi.org/10.1080/135017699343360

Radaelli, C. M., & Meuwese, A. C. M. (2010). Hard Questions, Hard Solutions: Proceduralisation through Impact Assessment in the EU. *West European Politics*, *33* (1), 136-153. https://doi.org/10.1080/01402380903354189

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, *44* (4), 652-667. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x

Rivera, W. M. (2000). Confronting global market: Public sector agricultural extension reconsidered. *Journal of extension systems*, *16*, 33-54.

Robert, C. (2003). L'expertise comme mode d'administration communautaire : Entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance. *Politique européenne*, *11* (3), 57-78. https://doi.org/10.3917/poeu.011.0057

Robert, C. (2010). Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne. Bilans et perspectives de recherche. *Politique européenne*, *32* (3), 7-38. https://doi.org/10.3917/poeu.032.0007

Roberts, N. C., & King, P. J. (1991). Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, *1*(2), 147-175.

Rosin, C. (2013). Food security and the justification of productivism in New Zealand. *Journal of Rural Studies*, *29*, 50-58. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2012.01.015

Rouban, L. (2012). Le gaullisme des hauts fonctionnaires (1958-1974). *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, *116* (4), 37-51. https://doi.org/10.3917/vin.116.0037

Roudaut, F. (2017). Comment on invente les hypothèses : Peirce et la théorie de l'abduction. *Cahiers philosophiques*, *150* (3), 45-65. https://doi.org/10.3917/caph1.150.0045

Roullaud, É. (2012). L'élargissement du front de la contestation de la PAC. La Confédération paysanne au sein des coalitions transectorielles. *Terrains & travaux*, *20* (1), 53-68. https://doi.org/10.3917/tt.020.0053

Roullaud, É. (2013). Les « experts » de la PAC à la Confédération paysanne : Saisir les logiques sociales de la représentation syndicale. *Politix*, *103* (3), 31-52. https://doi.org/10.3917/pox.103.0031

Sa Vilas Boas, M.-H. (2012). Écrire la comparaison lorsque les données sont asymétriques. Une analyse de l'engagement dans les dispositifs participatifs brésiliens. *Revue internationale de politique comparée*, *19* (1), 61-74. https://doi.org/10.3917/ripc.191.0061

Sabatier, P., & Mazmanian, D. (2005). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, *8*, 538-560. https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x

Sadio, P. M., Mbaye, M. L., Diatta, S., & Sylla, M. B. (2020). Variabilité et changement hydroclimatiques dans le bassin-versant du fleuve Casamance (Sénégal). *La Houille Blanche*, *106* (6), 89-96. https://doi.org/10.1051/lhb/2021002

Salzman, J. (1997). Informing the Green Consumer: The Debate Over the Use and Abuse of Environmental Labels. *Journal of Industrial Ecology*, *1* (2), 11-21. https://doi.org/10.1162/jiec.1997.1.2.11

Santeramo, F. G., & Ford Ramsey, A. (2017). Crop Insurance in the EU: Lessons and Caution from the US. *EuroChoices*, *16*(3), 34-39. https://doi.org/10.1111/1746-692X.12154

Saurugger, S. (2002). L'expertise : Un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire. *Revue française de science politique*, *52* (4), 375-401. https://doi.org/10.3917/rfsp.524.0375

Schipper, E. L. F. (2006). Conceptual History of Adaptation in the UNFCCC Process. *Review of European Community and International Environmental Law*, *15* (1), 82-92. https://doi.org/10.1111/j.1467-9388.2006.00501.x

Schipper, E. L. F. (2020). Maladaptation: When Adaptation to Climate Change Goes Very Wrong. *One Earth*, *3*(4), 409-414. https://doi.org/10.1016/j.oneear.2020.09.014

Schipper, E. L. F. (2022). Catching maladaptation before it happens. *Nature Climate Change*, *12*(7), 617-618. https://doi.org/10.1038/s41558-022-01409-2

Schmidt, N. (2020). Late bloomer? Agricultural policy integration and coordination patterns in climate policies. *Journal of European Public Policy*, *27* (6), 893-911. https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1617334

Schmitter, P. C. (1989). Corporatism is Dead! Long Live Corporatism! *Government and Opposition*, *24* (1), 54-73. https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1989.tb00107.x

Sewell, W. H. (1992). A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation. *American Journal of Sociology*, *98*(1), 1-29.

Sheingate, A. (2024). Bending the “Iron Triangle”: Power, Politics, and Policy. *Agricultural History*, *98*(3), 436-443. https://doi.org/10.1215/00021482-11207149

Siméant, J. (2010). « Économie morale » et protestation — détours africains. *Geneses*, *n° 81* (4), 142-160.

Siméant-Germanos, J. (2019). Penser les ingénieries de l’environnement en Afrique à l’aune des sciences sociales du développement. *Zilsel*, *n° 6*(2), 281-313.

Simonet, G. (2009). Le concept d’adaptation : Polysémie interdisciplinaire et implication pour les changements climatiques. *Natures sciences sociétés*, *17* (4), 392-401.

Simonet, G. (2015). Une brève histoire de l’adaptation : L’évolution conceptuelle au fil des rapports du GIEC (1990-2014). *Natures Sciences Sociétés*, *23*, S52-S64. https://doi.org/10.1051/nss/2015018

Simons, A., & Voß, J.-P. (2018). The concept of instrument constituencies: Accounting for dynamics and practices of knowing governance. *Policy and Society*, *37*(1), 14-35. https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1375248

Skogstad, G. (1998). Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States. *Governance*, *11*(4), 463-490. https://doi.org/10.1111/0952-1895.00082

Smit, B., & Skinner, M. (2002). Adaptation options in agriculture to climate change: A topology. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, *7*, 85-114. https://doi.org/10.1023/A:1015862228270

Smith, A. (2019). Travail politique et changement institutionnel : Une grille d’analyse. *Sociologie du travail*, *61*(1), Article 1. https://doi.org/10.4000/sdt.14661

Snow, D. A., Rochford, E. B., Worden, S. K., & Benford, R. D. (1986). Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review*, *51*(4), 464-481. https://doi.org/10.2307/2095581

Steynor, A., & Pasquini, L. (2019). Informing climate services in Africa through climate change risk perceptions. *Climate Services*, *15*, 100112. https://doi.org/10.1016/j.cliser.2019.100112

Szulecki, K., Fischer, S., Gullberg, A. T., & Sartor, O. (2016). Shaping the ‘Energy Union’ : Between national positions and governance innovation in EU energy and climate policy. *Climate Policy*, *16* (5), 548-567. https://doi.org/10.1080/14693062.2015.1135100

Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., & Biesbroek, R. (2019). A critical assessment of the wicked problem concept: Relevance and usefulness for policy science and practice. *Policy and Society*, *38*(2), 167-179. https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1617971

Theys, J. (2002). L’approche territoriale du « développement durable », condition d’une prise en compte de sa dimension sociale. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, *Dossier 1* https://doi.org/10.4000/developpementdurable.1475

Thourot, P. (2022). Assurance récolte : La loi pose encore des questions. *Paysans & société*, *393* (3), 44-48. https://doi.org/10.3917/pes.393.0044

Tosun, J., & Lang, A. (2017). Policy integration: Mapping the different concepts. *Policy Studies*, *38*(6), 553-570. https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1339239

Touzard, J.-M., Ollat, N., Aigrain, P., Bois, B., Brugiere, F., Duchêne, É., Garcia de Cortazar-Atauri, I., Gautier, J., Hammond, R., & Hannin, H. (2020). La filière Vigne et Vin face au changement climatique : Enseignements d'un forum de prospective pour le Val de Loire. *Norois. Environnement, aménagement, société*, *255*, Article 255. https://doi.org/10.4000/norois.9897

Trein, P., Biesbroek, R., Bolognesi, T., Cejudo, G. M., Duffy, R., Hustedt, T., & Meyer, I. (2021). Policy Coordination and Integration: A Research Agenda. *Public Administration Review*, *81*(5), 973-977. https://doi.org/10.1111/puar.13180

Ulibarri, N., Ajibade, I., Galappaththi, E. K., Joe, E. T., Lesnikowski, A., Mach, K. J., Musah-Surugu, J. I., Nagle Alverio, G., Segnon, A. C., Siders, A. R., Sotnik, G., Campbell, D., Chalastani, V. I., Jagannathan, K., Khavhagali, V., Reckien, D., Shang, Y., Singh, C., & Zommers, Z. (2022). A global assessment of policy tools to support climate adaptation. *Climate Policy*, *22*(1), 77-96. https://doi.org/10.1080/14693062.2021.2002251

Urwin, K., & Jordan, A. (2008). Does public policy support or undermine climate change adaptation? Exploring policy interplay across different scales of governance. *Global Environmental Change*, *18* (1), 180-191. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2007.08.002

van der Zwan, N. (2014). Making sense of financialization. *Socio-Economic Review*, *12*(1), 99-129. https://doi.org/10.1093/ser/mwt020

Venner, K., García-Lamarca, M., & Olazabal, M. (2024). The Multi-Scalar Inequities of Climate Adaptation Finance: A Critical Review. *Current Climate Change Reports*, *10* (3), 46-59. https://doi.org/10.1007/s40641-024-00195-7

Vogel, C., & O'Brien, K. (2006). Who can eat information? Examining the effectiveness of seasonal climate forecasts and regional climate-risk management strategies. *Climate Research*, *33* (1), 111-122. https://doi.org/10.3354/cr033111

Voß, J.-P., & Simons, A. (2014). Instrument constituencies and the supply side of policy innovation: The social life of emissions trading. *Environmental Politics*, *23*(5), 735-754. https://doi.org/10.1080/09644016.2014.923625

Weisser, F., Bollig, M., Doevenspeck, M., & Müller-Mahn, D. (2014). Translating the 'adaptation to climate change' paradigm: The politics of a travelling idea in Africa. *The Geographical Journal*, *180* (2), 111-119. https://doi.org/10.1111/geoj.12037

Wilson, F. (1983a). French Interest Group Politics: Pluralist or Neocorporatist? *The American Political Science Review*, *77* (4), 895-910. https://doi.org/10.2307/1957565

Wilson, F. (1983 b). Les groupes d'intérêt sous la Cinquième République. Test de trois modèles théoriques de l'interaction entre groupes et gouvernement. *Revue française de science politique*, *33*(2), 220-254. https://doi.org/10.3406/rfsp.1983.394064

Wohlgezogen, F., McCabe, A., Osegowitsch, T., & Mol, J. (2020). The wicked problem of climate change and interdisciplinary research: Tracking management scholarship's contribution. *Journal of Management & Organization*, *26* (6), 1048-1072. https://doi.org/10.1017/jmo.2020.14

Wu, J. (1999). Crop Insurance, Acreage Decisions, and Nonpoint-Source Pollution. *American Journal of Agricultural Economics*, *81* (2), 305-320. https://doi.org/10.2307/1244583

Ouvrages

Abbott, A. D. (1988). *The system of professions: An essay on the division of expert labor*. University of Chicago Press.

Adams, G. (1981). *The iron triangle: The politics of defense contracting*. Council on economic priorities.

Bach, D., & Gazibo, M. (2011). *L'État néopatrimonial : Genèse et trajectoires contemporaines*. Ottawa University Press.

Badie, B. (1992). *L'État importé : L'occidentalisation de l'ordre politique*. Fayard.

Barnett, M. N., & Duvall, R. (2005). *Power in global governance / edited by Michael Barnett and Raymond Duvall*. Cambridge University Press. Cambridge, UK, New York.

Bayart, J.-F. (1989). *L'État en Afrique : La politique du ventre*. Fayard.

Beaud, S., & Weber, F. (1998). *Guide de l'enquête de terrain : Produire et analyser des données ethnographiques*. Découverte.

Beetham, D. (2013). *The legitimation of power* (2nd Edition). Palgrave Macmillan.

Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. C., & Vedung, E. O. (2011). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation.* Transaction Publishers.

Bennani-Chraïbi, M., & Fillieule, O. (Éds.). (2003). *Résistances et protestations dans les sociétés musulmanes*. Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

Bezes, P., & Musselin, C. (2015). *Le New Public Management* (p. 128). Presses de Sciences Po.

Blühdorn, I. (Éd.). (2009). *In search of legitimacy: Policy making in Europe and the challenge of complexity*. Barbara Budrich Publishers.

Boasson, E. L., & Wettestad, J. (2016). *EU Climate Policy: Industry, Policy Interaction and External Environment*. Routledge.

Boltanski, L. (2009). *De la critique : Précis de sociologie de l'émancipation*. Gallimard.

Boltanski, L., & Thévenot, L. (1991). *De la justification : Les économies de la grandeur*.

Gallimard.

Botton, S. (avec Groupe de recherche et d'échanges technologiques). (2008). *L'émergence d'une politique de l'eau dans les gros bourgs ruraux au Cambodge : Référentiels, réseaux d'acteurs, modèles opérationnels et compétition institutionnelle*. Les Éd. du GRET.

Bourdieu, P., & Champagne, P. (2012). *Sur l'État : Cours au Collège de France, 1989-1992*. Raisons d'agir : Seuil.

Bourdieu, P., Champagne, P., Duval, J., Poupeau, F., Rivière, M.-C., & Boyer, R. (2017). *Anthropologie économique : Cours au Collège de France, 1992-1993*. Raisons d'agir-Seuil.

Bracking, S. (2020). Financialization and the Environmental Frontier. In *The Routledge International Handbook of Financialization*. Routledge.

Bulkeley, H., & Newell, P. (2010). *Governing climate change*. Routledge.

Bull, B., & McNeill, D. (avec University of Warwick & Economic and Social Research Council (Great Britain)). (2007). *Development issues in global governance: Public-private partnerships and market multilateralism*. Routledge.

Callon, M., Lascoumes, P., & Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain : Essai sur la démocratie technique*. Éd. du Seuil.

Common, R. (2023). *Public Management and Policy Transfer in Southeast Asia*. Routledge. (p. 141-161)

Compagnon, D., & Rodary, E. (2017). *Les politiques de biodiversité*. SciencesPo les presses.

Daloz, J.-P. (1999). *Le (non-) renouvellement des élites en Afrique subsaharienne*. Centre d'étude d'Afrique noire, Institut d'études politiques, Université Montesquieu.

Darbon, D. (2009). *Modèles et transferts institutionnels vus des Afriques : Les nouveaux villages Potemkine de la modernité ? (p. 244)*. Karthala.

Desrosières, A. (2014). *La politique des grands nombres : Histoire de la raison statistique*. La Découverte.

Detienne, M. (2009). *Comparer l'incomparable : oser expérimenter et construire*. Seuil.

Diop, M. C. (2004). *Gouverner le Sénégal : entre ajustement structurel et développement durable*. Karthala Éditions.

Dupont, C. (2015). *Climate Policy Integration into EU Energy Policy: Progress and prospects*. Routledge.

Dupuis, J. (2015). *S'adapter au changement climatique : Analyse critique des nouvelles politiques de gestion de l'environnement. Cas spécifiques de l'agriculture en Inde et du tourisme hivernal en Suisse*. Alphil-Presses universitaires suisses.

Eboko, F. (2015). *Repenser l'action publique en Afrique : Du sida à la globalisation des politiques publiques*. Éditions Karthala.

Edwards, S. (2014). *Toxic Aid: Economic Collapse and Recovery in Tanzania* (1st edition). Oxford University Press.

Elégoët, F. (1984). *Révoltes paysannes en Bretagne à l'origine de l'organisation des marchés*. Éditions du Leon.

Fligstein, N., & McAdam, D. (2015). *A theory of fields* (First issued as an Oxford University Press paperback). Oxford University Press.

Foucault, M. (1994). *Dits et écrits : 1954-1988*. Tome III. Éditions Gallimard.

Gamson, W. A. (1975). *The strategy of social protest*. Dorsey Press.

Gamson, W. A. (2002). *Talking politics* (Transferred to digital printing). Cambridge University Press.

Gaudin, J.-P. (2007). *Gouverner par contrat*. Sciences Po presses.

Gaxie, D. (1978). *Le Cens caché : Inégalités culturelles et ségrégation politique*. Éditions du Seuil.

Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. University of California Press.

Goffman, E. & Joseph, I. (2009). *Les cadres de l'expérience*. Éditions de Minuit.

Grégoire, E., Kobiané, J. F., & Lange, M.-F. (Éds.). (2018). *L'État réhabilité en Afrique : Réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale* (Centre IRD de Bondy ; p. 356 p.). Karthala.

Griffiths, P. (2003). *The economist's tale: A consultant encounters hunger and the World Bank*. Zed Books.

Grindle. (1980). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Grossman, E., & Saurugger, S. (2012). *Les groupes d'intérêt : Action collective et stratégies de représentation* (2e éd). A. Colin.

Gusfield, J. R. (1984). *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*. University of Chicago Press.

Gusfield, J. R. (1996). *Contested meanings: The construction of alcohol problems*. University of Wisconsin Press.

Halpern, C., Lascoumes, P., Le Galès, P., & Centre d'études européennes (Paris) (Éds.). (2014). *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*. SciencesPo, les Presses.

Hassenteufel, P. (2021). *Sociologie politique de l'action publique* (3e éd. revue et augmentée). Armand Colin.

Heclo, H., & Wildavsky, A. (1982). *The private government of public money: Community and policy inside British politics* (2. ed reprint). Macmillan.

Hervieu, B. (1997). *Les Agriculteurs* (2e édition). Presses Universitaires de France - PUF.

Hervieu, B., & Lagrave, R.-M. (avec Réseau européen de recherche sur les organisations professionnelles agricoles). (1992). *Les syndicats agricoles en Europe*. Éd. l'Harmattan.

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (57 618 th edition). Harvard University Press.

Hood, C. (Éd.). (1983 b). *The Tools of Government*. Macmillan Education UK.

Hood, C. (1986). *Tools of Government*. Chatham House Pub.

Jacob, J.-P., Lavigne Delville, P., & Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement (Éds.). (1994). *Les associations paysannes en Afrique : Organisation et dynamiques*. APAD ; Karthala ; IUED.

Jasanoff, S. (2007). *Designs on nature: Science and democracy in Europe and the United States* (5. print., 1. pbk. print). Princeton University Press.

Jessop, B. (2020). Putting Civil Society in Its Place: Governance, Metagovernance and Subjectivity. Policy Press.

Jobert, B. (Éd.). (1994). *Le tournant néo-libéral en Europe : Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Harmattan.

Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'État en action : Politiques publiques et corporatismes* (1re éd). Presses universitaires de France.

John, P. (2011). *Making policy work*. Routledge.

Jones, C. O. (1977). *An introduction to the study of public policy* (2d ed). Duxbury Press.

Jordan, A., Huitema, D., & Forster, J. (Éds.). (2018). *Governing climate change: Polycentricity in action?* Cambridge University Press.

Katzenstein, M. F. (1999). *Faithful and Fearless*. Princeton University Press.

Keeler, J. (1987). *The Politics of Neocorporatism in France: Farmers, the State, and Agricultural Policy-making in the Fifth Republic*. Oxford University Press.

King, D. C. (1997). *Turf Wars: How Congressional Committees Claim Jurisdiction*. University of Chicago Press.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. TBS The Book Service Ltd.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. (2010). *Public policy analysis*. Policy Press.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Savard, J.-F. (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques : France, Suisse, Canada*. Presses de l'Université du Québec.

Kooiman, J. (Éd.). (1994). *Modern governance : New government-society interactions* (Reprinted). SAGE.

Lagroye, J. (Éd.). (2003). *La politisation*. Belin.

Lascoumes, P. (1994). *L'écopouvoir : Environnements et politiques*. La Découverte.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (Éds.). (2004). *Gouverner par les instruments*. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Le Galès, P., & Thatcher, M. (2004). *Les réseaux de politique publique : Débat autour de networks*. Éditions L'Harmattan.

Le Naour, G., & Massardier, G. (avec Réseau européen Droit et société). (2013). *L'action publique sélective*. LGDJ-Lextenso éd.

Lecomte, B., & Ocde, P. (1986). *L'aide par projet : Limites et alternatives*. Paris (France) OCDE.

Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.

Lonsdale, J. (1986). *Political accountability in African history.* University Press.

Ly, I., & Ngaide, M. (2008). *Droit de l'environnement au Sénégal*. Université de Limoges.

Mahoney, J., & Thelen, K. (Éds.). (2009). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power.* Cambridge University Press.

Majone, G. (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the policy process* (Nachdr.). Yale University Press.

Maresca, S. (1983). *Les dirigeants paysans*. Les Éditions de Minuit.

Margetts, H., Perri 6, & Hood, C. (2012). *Paradoxes of Modernization: Unintended Consequences of Public Policy Reform*. Oxford University Press.

Massardier, G. (2008). *Politiques et actions publiques*. A. Colin.

McAdam, D., McCarthy, J. D., & Zald, M. (Éds.). (1996). *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge University Press.

McAdam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (2001). *Dynamics of Contention* (1re éd.). Cambridge University Press.

McCauley, D. (2017). *Interest Groups: Moving Beyond State-Centric Models* (R. Elgie, E. Grossman, & A. G. Mazur, Éds.; Vol. 1). Oxford University Press.

Médard, J.-F. (avec Centre d'étude d'Afrique noire). (1991). *États d'Afrique noire : Formation, mécanismes et crise*. Karthala.

Mény, Y. (1993). *Les politiques du mimétisme institutionnel : La greffe et le rejet*. Éd. l'Harmattan.

Mény, Y., & Thoenig, J.-C. (1989). *Politiques publiques*. Presses Universitaires de France.

Minogue, M., Polidano, C., & Hulme, D. (1999). *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Edward Elgar Publishing Ltd.

Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques,* Montchrestien.

Muller, P., & Surel, Y. (2014). *Le technocrate et le paysan : Les lois d'orientation agricole de 1960-1962 et la modernisation de l'agriculture française, 1945-1984* (Nouvelle éd). l'Harmattan.

Offerlé, M. (1998). *Sociologie des groupes d'intérêt* (2e édition). Montchrestien.

Olivier de Sardan, J.-P. (1995). *Anthropologie et développement : Essai en socio-anthropologie du changement social*. APAD ; Karthala.

Olivier de Sardan, J.-P. (2021). *La Revanche des contextes : Des mésaventures de l'ingénierie sociale en Afrique et au-delà*. KARTHALA Éditions.

Ollat, N., & Touzard, J.-M. (Éds.). (2024). *Vigne, vin et changement climatique*. éditions Quae.

Padioleau, J.-G. (1982). *L'État au concret*. Presses universitaires de France.

Painter, M., & Peters, B. G. (Éds.). (2010). *Tradition and Public Administration*. Palgrave Macmillan UK.

Papadopoulos, Y. (1995). *Complexité sociale et politiques publiques*. Montchrestien.

Parsons, W. (1996). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing.

Payet, J.-P., Giuliani, F. E., & Laforgue, D. (avec Équipe Sociologie de l'action, transformation des institutions, éducation & Laboratoire Langages, littératures, sociétés, études

transfrontalières et internationales). (2008). *La voix des acteurs faibles : De l'indignité à la reconnaissance*. Presses Universitaires de Rennes.

Peters, B. G. (1998). *Comparative politics: Theory and methods*. Macmillan press.

Peters, B. G. (2021 b). *Administrative traditions: Understanding the roots of contemporary administrative behavior* (First edition). Oxford University Press.

Pinson, G. (2009a). *Gouverner la ville par projet : Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Presses de Sciences Po.

Polsby, N. W. (1984). *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*. Yale University Press.

Porter, T., & Ronit, K. (Éds.). (2010). *The challenges of global business authority: Democratic renewal, stalemate, or decay?* State University of New York Press.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation – How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland* (Ex-library edition). University of California Press.

Przeworski, A., & Teune, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Wiley-Interscience.

Robert, C. (2008). *Expertise et action publique* (p. 309). Presses de Sciences Po.

Saint-Martin, D. (2004). *Building the New Managerialist State*. Oxford University Press. Schneider, S., Hurrelmann, A., Krell-Laluhová, Z., Nullmeier, F., & Wiesner, A. (2010). *Democracy's Deep Roots*. Palgrave Macmillan UK.

Smith, A. (2016). *The Politics of Economic Activity*. Oxford University Press.

Smouts, M.-C. (Éd.). (1998). *Les nouvelles relations internationales : Pratiques et théories*. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change In Advanced Political Economies*. Oxford University Press.

Thompson, E. P. (1966). *The making of the English working class* (1. Vintage ed). Vintage Books.

Tilly, C. (1986). *La France conteste*. Fayard.

Tilly, C. (2008). *Contentious Performances* (1 st edition). Cambridge University Press.

Tilly, C. (2015). *Popular Contention in Great Britain, 1758-1834*. Routledge.

Walton, J. (1992). Making the theoretical case. In C. C. Ragin & H. S. Becker (Éds.), *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry* (p. 121-137). Cambridge University Press.

Weber, M. (1965). *Essais sur la théorie de la science (trad. J. Freund)*. Plon, 135p.

Whitfield, L. (Éd.). (2009). *The politics of aid: African strategies for dealing with donors*. Oxford University Press.

Wolff, L. (2000). *Inventing Eastern Europe: The map of civilization on the mind of the enlightenment* (Nachdr.). Stanford University Press.

Chapitres d'ouvrage

Abbott, A. D. (2010). À propos du concept de « turning point » dans les sciences sociales. In M. Bessin, C. Bidart, & M. Grossetti, *Bifurcations : Les sciences sociales face aux ruptures et à l'événement*. La Découverte.

Aguilera, T. (2014). Chapitre 14/Innover par les instruments ? Le cas du gouvernement des squats à Paris. In *L'instrumentation de l'action publique* (p. 417-444). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.halpe.2014.01.0417

Albaret, M., & Deas, J. (2023). Semi-structured interviews. In T. U. of M. Press (Éd.), *International Organizations and Research Methods: An Introduction, F. Badache, L. R Kimber, L. Maertens (dir.), Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2023, 410 p.* (p. 82-89). https://hal.science/hal-04208364

Ambrosetti, D. (2009). Nouvelles normes, nouveaux espaces de jugement : La valeur légitimatrice de l'ONU et ses effets normatifs. In Y. Schemeil & W.- D. Eberwein (Éds.), *Normer le monde* (p. 26). L'Harmattan.

Angeli Aguiton, S. (2021). La pluie, le rendement et l'assurance : Les risques climatiques en agriculture au Sénégal. In È. Chiapello, A. Missemer, & A. Pottier (Éds.), *Faire l'économie de l'environnement* (p. 59-78). Presses des Mines. http://books.openedition.org/pressesmines/6470

Aust, J., & Bergeron, H. (2022). Chapitre 4. Repenser le changement institutionnel. In *La société des organisations* (p. 75-89). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.borra.2022.01.0075

Baudot, P.-Y. (2014). Chapitre 6/Le temps des instruments. In *L'instrumentation de l'action publique* (p. 193-237). Presses de Sciences Po. http://www.cairn.info/l-iInstrumentation-de-l-action-publique--9782724614565-page-193.htm

Béal, V. (2013). La dépolitisation ambigüe de l'action publique environnementale. Sélection des acteurs et transformation des rapports *policies/politics* dans les villes françaises et britanniques. In G. Le Naour & G. Massardier, *L'action publique sélective* (p. 205-225). LGDJ-Lextenso éd.

Bennani-Chraïbi, M. (2020). Exit, voice, loyalty. In *Dictionnaire des mouvements sociaux : Vol. 2e éd.* (p. 251-258). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.filli.2020.01.0251

Bierschenk, T., Chauveau, J.- P., & Olivier de Sardan, J.-P. (Éds.). (2000). Introduction. In *Courtiers en développement : Les villages africains en quête de projets*. Karthala ; Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement.

Birnbaum, P. (1982). L'impossible corporatisme. In *La logique de l'État* (p. 79-111). Fayard.

Bocquillon, P., & Maltby, T. (2021). EU energy policy integration as embedded intergovernmentalism: The case of Energy Union governance. In *Renegotiating Authority in EU Energy and Climate Policy*. Routledge.

Buthe, T., & Cheng, C. (2013). Private Transnational Governance of Economic Development: International Development Aid. In M. Moschella & C. Weaver, *Handbook of Global Economic Governance* (Routledge, p. 322-341). https://papers.ssrn.com/abstract=2290424

Cardona, O. D., Aalst, M. K. V., Birkmann, J., Fordham, M., Gregor, G. M., Rosa, P., Pulwarty, R. S., Schipper, E. L. F., Sinh, B. T., Décamps, H., Keim, M., Davis, I., Ebi, K. L., Lavell, A., Mechler, R., Murray, V., Pelling, M., Pohl, J., Smith, A. O., & Thomalla, F. (2012). Determinants of risk : Exposure and vulnerability. In *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation : Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (p. 65-108). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139177245.005

Caron, P., & Treyer, S. (2015). L'agriculture climato-intelligente et les arènes de la négociation internationale sur le changement climatique. In E. Torquebiau, *Changement climatique et agriculture du monde* (p. 303-313). Éditions Quae CIRAD Agence française de développement.

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (2012). "A Garbage Can Model" At Forty: A Solution that Still Attracts Problems. In *The Garbage Can Model of Organizational Choice: Looking Forward at Forty* (world; Vol. 36, p. 19-30). Emerald Group Publishing Limited. https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/s0733-558x(2012)0000036005/full/html

Colonna, P., Fournier, S., Touzard, J. M., Abécassis, J., Broutin, C., Chabrol, D., Champenois, A., Deverre, C., François, M., Stimolo, D. L., Méry, V., Moustier, P., & Trystram, G. (2013). Food systems. In C. Esnouf, M. Russel, & N. Bricas (Éds.), *Food system sustainability: Insights from duALIne* (p. 69-100). Cambridge University Press. https://publications.cirad.fr/une_notice.php?dk=569128

Compagnone, C., Simon, B., & Moretty-Verdet, P. (2015). Chapitre 4. Coopération et concurrence entre organismes de conseil. In *Conseil privé en agriculture* (p. 73-91). Éducagri Éditions. https://www.cairn.sciences.info/conseil-prive-en-agriculture--9791027500130-page-73.htm

Darbon, D. (2004). Peut-on relire le politique en Afrique *via* les politiques publiques ? Ou « Policies make politics »: Does it make sense in African Countries ? In A. Triulzi (Éd.), *State, power and new political actors in postcolonial Africa* (p. 175-199). Feltrinelli.

De Maillard, J. D., Robert, C., Belot, C., Magnette, P., & Saurugger, S. (2008). Gouvernement par comités. In *Sciences politiques de l'Union européenne* (Economica, p. 313-333). Economica. https://shs.hal.science/halshs-00342658

Delorme, H. (2002). Chapitre 7. Les agriculteurs et les institutions communautaires : Du corporatisme agricole au lobbyisme agro-alimentaire. In R. Balme, D. Chabanet, & V. Wright, *L'action collective en Europe ; Collective action in Europe* (p. 35). Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Dezalay, Y., & Garth, B. (2002). Legitimating the New Legal Orthodoxy. In Y. Dezalay & B. Garth (Éds.), *Global Prescription: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy* (The University of Michigan Press, p. 306-334).

Diop, M. C. (2009). Du « socialisme africain » à la « lutte contre la pauvreté ». La fin des ambitions de développement. In D. G. et D. Abdoulaye (dir.), *Le Sénégal face aux défis de la pauvreté– Les oubliés de la croissance*. Karthala Éditions.

Eboko, F. (2005). Institutionnaliser l'action publique en Afrique. In P. Quantin, *Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions* (p. 263). Karthala. https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=o5vO3xKMCS0C&oi=fnd&pg=PA263&dq=info:KCUonH7IHvkJ:scholar.google.com&ots=0t2wbUyBuH&sig=LLebzw9FkmaTAY0Gx4NPpPyehbY

Faure, A., & Négrier, E. (2019). Territoire. In *Dictionnaire des politiques publiques* (Vol. 5, p. 635-643). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0635

Fillieule, O. (2010). 4. Tombeau pour Charles Tilly. Répertoires, performances et stratégies d'action. In *Penser les mouvements sociaux* (p. 77-99). La Découverte. https://doi.org/10.3917/dec.filli.2010.01.0077

Fouilleux, È. (2015). La fabrique des politiques publiques globales. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet, *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Sciences po, les presses.

Fouilleux, È. (2019). Le polycentrisme : Contraintes et ressource stratégique. Le cas de la politique agricole commune. In J. Commaille & B. Jobert (Éds.), *Les métamorphoses de la régulation politique* (Nouvelle éd. entièrement actualisée, p. 177-202). LGDJ.

Foyer, J., Aykut, S. C., & Morena, E. (2017). Introduction. COP21 and the "Climatisation" of Global Debates. In S. C. Aykut, J. Foyer, & E. Morena (Éds.), *Globalising the climate: COP21 and the climatisation of global debates*. Routledge, Taylor & Francis Group.

Foyer, J., Viard-Crétat, A., & Boisvert, V. (2017). Chapitre 9. Néolibéraliser sans marchandiser ? : La bioprospection et les mécanismes REDD dans l'économie de la promesse. In *Les politiques de biodiversité* (p. 225-249). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.compa.2017.01.0225

Goulet, F., Labarthe, P., & Compagnone, C. (2015). Conclusion. L'émergence des conseillers privés. De nouvelles interrogations pour la recherche. In *Conseil privé en agriculture*

(p. 201-216). Éducagri Éditions. https://www.cairn.sciences.info/conseil-prive-en-agriculture--9791027500130-page-201.htm

Halpern, C., & Jacquot, S. (2015). Chapitre 2/Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation. In *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* (p. 57-84). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2015.01.0057

Halpern, C., Lascoumes, P., Le Galès, P., & Centre d'études européennes (Paris) (Éds.). (2014). Introduction. In *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets* (p. 15-62). SciencesPo, les Presses.

Hassenteufel, P. (2023). Retours sur l'évolution des relations État - Groupes d'intérêt en France– Un type pluraliste, (néo)corporatiste ou étatiste ? In G. Courty & M. Milet, *Les Groupes d'intérêt en France* (1-551, p. 75-90). Classiques Garnier. https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-13297-4.p.0075

Hay, C., & Smith, A. (2018). Introduction. Le rapport capitalisme-politique. In *Dictionnaire d'économie politique* (p. 19-49). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.smith.2018.01.0019

Hervieu, B. (2010). Les agriculteurs dans la vie politique française. Cinquante ans d'évolution, quatre regards. In *Les mondes agricoles en politique* (p. 19-38). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.hervi.2010.01.019

Hervieu, B., & Purseigle, F. (2013). Chapitre 5- Une force sociale et politique organisée. In : Sociologie des mondes agricoles. Paris, Armand Colin. Collection U, p. 189-230.

Hibou, B. (2019). Lire la bureaucratisation néolibérale avec Weber. In N. Matyjasik & M. Guenoun (Éds.), *En finir avec le New Public Management* (p. 97-125). Institut de la gestion publique et du développement économique. https://doi.org/10.4000/books.igpde.5822

Hobeika, A. (2023). Focus 9 - La FNSEA : De la cogestion de la politique agricole à la manifestation de rue. In G. Courty & M. Milet, *Les Groupes d'intérêt en France* (1-551, p. 543-548). Classiques Garnier. https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-13297-4.p.0543

Hoeffler, C., Ledoux, C., & Prat, P. (2019). Changement. In *Dictionnaire des politiques publiques* (Vol. 5, p. 132-140). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0132

Hood, C. (1983a). 2. Advice, Information, Persuasion. In C. Hood (Éd.), *The Tools of Government* (p. 21-39). Macmillan Education UK. https://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9_2

Howlett, M. (2014a). Chapter 9/ Policy design. In C. Halpern, P. Lascoumes, P. Le Galès, & Centre d'études européennes (Paris) (Éds.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*. SciencesPo, les Presses.

Hrabanski, M. (2008). *Evolution des répertoires d'action des groupes d'intérêt agricoles communautaires : Les stratégies internes et externes des betteraviers européens* In : Salariés et

producteurs agricoles : des MINORITÉS en politique. dir. François Purseigle. Paris : Centre de recherches politiques, 12 p. (Les cahiers du CEVIPOF, 48)

Hrabanski, M., Boutroue, B., Massardier, G., & Thomas, A. (2025). Les politiques publiques d'atténuation et d'adaptation de l'agriculture française au changement climatique : Entre mise à l'agenda tardive et marqueterie institutionnelle complexe. In P. Debaeke, N. Graveline, B. Lacor, S. Pellerin, D. Renaudeau, & E. Sauquet (Éds.), Agriculture et changement climatique. Impacts, adaptation et atténuation (p. 367 387). éditions Quae. https://doi.org/10.35690/978-2-7592-4012-8

Hyden, G. (2010). Where Administrative Traditions are Alien: Implications for Reform in Africa. In M. Painter & B. G. Peters (Éds.), *Tradition and Public Administration* (p. 69-83). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230289635_6

Jacquot, S. (2014). Approche séquentielle (stages approach). In *Dictionnaire des politiques publiques : Vol. 4e éd.* (p. 82-90). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2014.01.0082

Jullien, B., & Smith, A. (2008). Introduction: Industries, Globalization and Politics. In B. Jullien & A. Smith (Éds.), *Industries and Globalization: The Political Causality of Difference* (p. 1-28). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230282155_1

Klingmüller, E. (2001). Chapitre 8. Islam et assurances. In G. Beaugé (Éd.), *Les capitaux de l'islam* (p. 153-160). CNRS Éditions. https://doi.org/10.4000/books.editionscnrs.871

Kriesi, H., Koopmans, R., Duyvendak, J. W., & Giugni, M. G. (1995). *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis* (NED-New edition, Vol. 5). University of Minnesota Press. https://www.jstor.org/stable/10.5749/j.cttttkw0

Lagroye, J. (1985). La légitimation. In M. Grawitz & J. Leca, *Traité de science politique, tome 1 : La Science politique, Science sociale, l'Ordre politique* (p. 552-656). Presses Universitaires de France - PUF.

Larsson, T., & Murk, J. (2007). The Commission's Relations with Expert Advisory Groups. In T. Christiansen & T. Larsson (Éds.), *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union: Legislation, Implementation and Deliberation* (1 st edition, p. 64-95). Edward Elgar Publishing.

Lascoumes, P. (1996a). Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. In épistémologie et sciences sociales (Amiens) A. du texte Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique (Éd.), *La gouvernabilité/CURAPP, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie ; [textes réunis et présentés par] Jacques Chevallier…* (p. 325-338). https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3407272w

Lascoumes, P. (2008). Chapitre 1/Les politiques environnementales. In O. Borraz, V. Guiraudon, J. de Maillard, & Y. Surel (Éds.), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Le Bourhis, J.-P., & Lascoumes, P. (2014). En guise de conclusion/Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques. In *L'instrumentation de l'action publique* (p. 493-520). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.halpe.2014.01.0493

Le Galès, P. (2019). Gouvernance. In *Dictionnaire des politiques publiques* (Vol. 5, p. 297-305). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0297

Leca, J. (1994). L'État creux. In DATAR, *Les intellectuels et l'an 2015* (Éditions de l'Aube).

Leca, J. (1996). La gouvernance de la France sous la Vè République. In F. d'Arcy, L. Rouban, & J.-L. Quermonne (Éds.), *De la Ve République à l'Europe : Hommage à Jean-Louis Quermonne* (p. 329 et sq.). Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Leca, J. (2019). État. In *Dictionnaire des politiques publiques* (Vol. 5, p. 226-239). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0226

Levêque, A. (2008). Chapitre 2. La sociologie de l'action publique. In *Épistémologie de la sociologie* (p. 53-67). De Boeck Supérieur. https://doi.org/10.3917/dbu.jacqu.2008.02.0053

Lorrain, D. (2005). Chapitre 4 : Les pilotes invisibles de l'action publique : Le désarroi du politique ? In *Gouverner par les instruments* (p. 163-197). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.lasco.2005.01.0163

Loyal, S. (2012). Agency. In *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*. John Wiley & Sons, Ltd. https://doi.org/10.1002/9780470670590.wbeog562

Marsh, D., & Rhodes, R. (2002). Policy communities and issue networks. In J. Scott (Éd.), *Social Networks: Critical Concepts in Sociology*. Taylor & Francis.

Massardier, G. (2013). Introduction. L'action publique dans la retenue. In G. Le Naour & G. Massardier, *L'action publique sélective* (p. 9-37). LGDJ-Lextenso éd.

McAdam, D. (1996). Political opportunities : Conceptual origins, current problems, future directions. In D. McAdam, J. D. McCarthy, & M. Zald (Éds.), *Comparative perspectives on social movements : Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings* (p. 23-40). Cambridge University Press.

Muller, P. (2019). Secteur. In *Dictionnaire des politiques publiques* (Vol. 5, p. 569-576). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0569

Muller, P., Saez, G., & d'Arcy, F. (1984). Néo-corporatisme et crise de la représentation. In *La représentation* (Economica, p. 250). http://pascal-francis.inist.fr/vibad/index.php?action=getRecordDetail&idt=12121977

Nay, O., & Smith, A. (2002). Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions. In *Le gouvernement du compromis : Courtiers et généralistes dans l'action politique* (p. 1). Economica. https://shs.hal.science/halshs-03148949

Niang, T. (2008). Étude d'un processus national de définition et de mise en œuvre d'une politique publique sectorielle : Le cas de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (Loasp) du Sénégal. In Réseau IMPACT, M. Héraud-Arouna, A.-S. Brouillet, & P. Huyghebart, *Modalités de dialogue entre société civile et État pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités* (p. 46).

Offerlé, M. (2020). Groupes d'intérêt(s). In *Dictionnaire des mouvements sociaux* (Vol. 2, p. 296-302). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.filli.2020.01.0296

O'Hare, P., White, I., & Connelly, A. (2016a). 19. Insurance as maladaptation. Resilience and the « business as usual ». In D. Chandler & J. Coaffee, *The Routledge Handbook of International Resilience*. Taylor & Francis.

Olson, M. (1989). Collective Action. In J. Eatwell, M. Milgate, & P. Newman (Éds.), *The Invisible Hand* (p. 61-69). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1007/978-1-349-20313-0_5

Page, E. C. (2014). Chapter 8 / The Un-politics of Instrument Selection. In *L'instrumentation de l'action publique* (p. 265-280). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.halpe.2014.01.0265

Painter, M., & Pierre, J. (2005). Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. In *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives* (p. 1-18). https://doi.org/10.1057/9780230524194_1

Passeron, J.-C., & Revel, J. (2005). Penser par cas. Raisonner à partir de singularités. In J.-C. Passeron & J. Revel (Éds.), *Penser par cas* (p. 9-44). Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales. https://doi.org/10.4000/books.editionsehess.19921

Payre, R., & Pollet, G. (2019). Approches socio-historiques. In *Dictionnaire des politiques publiques* (Vol. 5, p. 101-108). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0101

Péchu, C. (2009). Répertoire d'action. In *Dictionnaire des mouvements sociaux* (p. 454-462). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.filli.2009.01.0454

Perrineau, P., & Rouban, L. (2007). Chapitre 6/Les groupes d'intérêt en France. In *La politique en France et en Europe* (p. 155-184). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.perri.2007.02.155

Peters, B. G. (2021a). Administrative Traditions: Concepts and Variables. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1451

Pinson, G. (2009 b). Introduction. In *Gouverner la ville par projet* (p. 9-56). Presses de Sciences Po. https://www.cairn.info/gouverner-la-ville-par-projet--9782724611014-p-9.htm

Pinson, G. (2019). 2. Penser par cas, penser par comparaison. Études urbaines et pratique des monographies comparées. In *D'une ville à l'autre* (p. 43-66). La Découverte. https://doi.org/10.3917/dec.authi.2019.01.0043

Purseigle, F. (2010a). Chapitre 8/La coordination rurale : Un nouvel acteur sur l'Échiquier syndical. In *Les mondes agricoles en politique* (p. 241-272). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.hervi.2010.01.241

Purseigle, F. (2010 b). Introduction. In *Les mondes agricoles en politique* (p. 133-144). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.hervi.2010.01.133

Radaelli, C. (2019). Européanisation. In *Dictionnaire des politiques publiques* (Vol. 5, p. 239-247). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0239

Radaelli, C. M. (2003). The Europeanization of Public Policy. In K. Featherstone & C. M. Radaelli (Éds.), *The Politics of Europeanization* (p. 27-56). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/0199252092.003.0002

Rhodes, R., & Marsh, D. (2004). Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne. In P. Le Galès & M. Thatcher, *Les réseaux de politique publique : Débat autour de networks*. Éditions L'Harmattan.

Richardson, J. (2004). Approches de la décision politique nationale et européenne fondées sur l'acteur : Communautés de politique publique, réseaux par questions et communautés épistémiques. In P. Le Galès & M. Thatcher, *Les réseaux de politique publique : Débat autour de networks*. Éditions L'Harmattan.

Ridde, V., Kouanda, S., Yameogo, M., Kadio, K., & Bado, A. (2012). 21. Une évaluation d'implantation au Burkina Faso avec une méthode mixte. In C. Dagenais (Éd.), *Approches et pratiques en évaluation de programmes* (p. 393-413). Presses de l'Université de Montréal. https://doi.org/10.4000/books.pum.6021

Robert, C. (2009). Entre expertise et consultation : Les légitimités paradoxales des groupes d'experts européens. In M. Camau & G. Massardier, *Démocraties et autoritarismes : Fragmentation et hybridation des régimes* (p. 287-304). Éd. Karthala Institut d'études politiques-CHERPA-Centre de sciences politiques comparative.

Robineau, M. (2016). L'assurance et l'agriculture durable. In *L'agriculture durable– Marie-Luce Demeester, Virginie Mercier | Lgdj.fr* (p. 565-586). https://www.lgdj.fr/l-agriculture-durable-9782731410860.html

Roullaud, E. (2023). Focus 10 - Un répertoire d'action spécifique à la « gauche paysanne » ? Le cas de la Confédération paysanne. In G. Courty & M. Milet, *Les Groupes d'intérêt en France* (1-551, p. 549-554). Classiques Garnier. https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-13297-4.p.0549

Saurugger, S. (2019). Groupe d'intérêt. In *Dictionnaire des politiques publiques* (Vol. 5, p. 305-312). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0305

Schipper, E. L. F. (2010). Religion as an integral part of determining and reducing Climate Change and Disaster Risk : An agenda for research. In M. Voss (Éd.), *Der Klimawandel : Sozialwissenschaftliche Perspektiven* (p. 377-393). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92258-4_22

Simons, A., & Voß, J.- P. (2014). Politics by other means: The making of the emissions trading instrument as a 'pre-history' of carbon trading. In *The Politics of Carbon Markets*. Routledge.

Sergent, A. (2018). Changement climatique. In C. Hay & A. Smith, *Dictionnaire d'économie politique* (p. 68-80). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.smith.2018.01.0068

Streck, C., & Conway, D. (2016). Forestry and Agriculture under the UNFCCC: A jigsaw waiting to be assembled? In C. P. Carlarne, K. R. Gray, & R. Tarasofsky (Éds.), *The Oxford handbook of international climate change law* (p. 564-584). Oxford University Press.

Tarrow, S. (1996). States and opportunities: The political structuring of social movements. In D. McAdam, J. D. McCarthy, & M. N. Zald (Éds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings* (p. 41-61). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511803987.004

Tchiombiano, S., Nay, O., & Eboko, F. (2018). 5. Le pouvoir des procédures:Les politiques de santé mondiale entre managérialisation et bureaucratisation : L'exemple du Fonds mondial en Afrique de l'Ouest et du centre. In L'État réhabilité en Afrique (p. 105 124). Karthala. https://doi.org/10.3917/kart.grego.2018.01.0107

Tchuisseu, R., & Labarthe, P. (2015). Chapitre 1. Privatisation du conseil et nouvelles logiques de performance des services. In *Conseil privé en agriculture* (p. 11-30). Éducagri Éditions. https://www.cairn.sciences.info/conseil-prive-en-agriculture--9791027500130-page-11.htm

Tosun, J. (2018). Party support for post-exceptionalism in agri-food politics and policy: Germany and the United Kingdom compared. In *Transforming Food and Agricultural Policy*. Routledge.

Touré, E. H. S. N. (2004). L'administration publique à l'ère des politiques d'ajustement structurel. In M. C. Diop, *Gouverner le Sénégal : Entre ajustement structurel et développement durable* (p. 129-152). KARTHALA Éditions.

Viard-Crétat, A., & Buffet, C. (2017). Climate change, a new « buzzword » for the « perpetual present » of development aid? In S. C. Aykut, J. Foyer, & E. Morena (Éds.), *Globalising the climate: COP21 and the climatisation of global debates*. Routledge, Taylor & Francis Group.

Vigour, C. (2005). IV / Choisir les unités de comparaison. In C. Vigour, *La comparaison dans les sciences sociales : Pratiques et méthodes* (p. 135-187). Découverte.

Villemaine, R., & Compagnone, C. (2015). Chapitre 6. Le conseil des coopératives agricoles à l'épreuve de l'environnement. In *Conseil privé en agriculture* (p. 113-132). Éducagri Éditions. https://www.cairn.sciences.info/conseil-prive-en-agriculture--9791027500130-page-113.htm

Thèses de doctorat

Bergamaschi, I. (2011). *Le consensus post-Washington au Mali : Trajectoires, usages et processus d'appropriation* [Thèse de doctorat en science politique, Institut d'Études Politiques de Paris]. https://theses.fr/2011IEPP0041

Dedieu, C. (2019). *Quand l'état se retire : La suppression de l'ingénierie publique dans le domaine de l'eau* [Thèse de doctorat en science politique, Université de Montpellier]. https://www.theses.fr/2019MONTD016

Demange, E. (2010). *La controverse « Abstain, Be Faithful, Use a Condom » : Transnationalisation de la politique de prévention du VIH/sida en Ouganda* [Thèse de doctorat en science politique, Institut d'Études Politiques de Bordeaux 4]. https://theses.fr/2010BOR40055

Dupuis, J. (2014). L'intégration de l'adaptation au changement climatique dans la conduite des politiques publiques : Déficit de mise en œuvre ou déficit de légitimité ? [Thèse de doctorat en administration publique, Université de Lausanne].

Fomba, M. (2013). *La profession de magistrat au Mali : La difficile quête d'indépendance du juge* [Thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux 4]. https://theses.fr/2013BOR40048

Hobeika, A. (2016). *Les représentations de la FNSEA : Profession, État, marchés (Orne, années 1980-2015)* [Thèse de doctorat en sociologie politique, Paris, EHESS]. https://theses.fr/2016EHES0106

Joltreau, T. (2023). *Gouverner l'agriculture ultramarine : Une économie politique de l'agro-industrie canne-sucre-rhum des départements français d'outre-mer* [Thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux]. https://theses.fr/2023BORD0211

Kapsambelis, D. (2022). *Modélisation d'événements climatiques extrêmes sur les productions agricoles à horizon 2050 : Application à la gestion économique du risque* (p. 280 p.) [Thèse de doctorat en Sciences économiques et sciences de gestion, Agrocampus Ouest]. https://theses.hal.science/tel-03953483

Latoures, A. (2008). *Saisir l'État en action en Afrique subsaharienne : Action publique et appropriation de la cause des mutilations génitales féminines au Mali et au Kenya* [Thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux 4]. https://theses.fr/2008BOR40042

Nakanabo Diallo, R. (2013). *Politiques de la nature et nature de l'État : (Re)déploiement de la souveraineté de l'État et action publique transnationale au Mozambique.* [Thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux 4]. http://www.theses.fr/2013BOR40012

Namugumya, B. S. (2021). *Beyond paper realities: Fostering integrated nutrition governance in Uganda* [Thèse de doctorat en administration publique, Wageningen University]. https://doi.org/10.18174/538348

Pesche, D. (1998). *Le syndicalisme agricole spécialisé en France : Entre la spécificité des intérêts et le besoin d'alliances* [Thèse de doctorat en sociologie, Université de Paris 10]. https://www.theses.fr/1998PA100132

Pinson, G. (2002). *Projets et pouvoirs dans les villes européennes : Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin* [Thèse de doctorat en science politique, Université de Rennes 1]. https://theses.fr/2002REN10402

Schmidt, N. (2019). *From Integration to Fragmentation? Output and Process Dimensions of Climate Policies* [Thèse de doctorat en science politique, Université d'Heidelberg]. http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/id/eprint/27264

Ségalini, C. (2014). *Les professionnels de l'aide sénégalais : De la précarité au travail à la fragile légitimation de l'écologie dominante* [Thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux]. https://theses.fr/2014BORD0404

Smith, A. (1995). *L'Intégration communautaire face au territoire : Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni* [Thèse de doctorat en science politique, Université de Grenoble 2]. https://theses.fr/1995GRE21010

Thareau, B. (2011). *Réguler l'accès à la terre, la réinvention locale du corporatisme agricole* [Thèse de Doctorat en sociologie, Université de Nanterre - Paris X]. https://theses.hal.science/tel-01061395

Mémoire d'habilitation à diriger des recherches

Barone, S. (2023). *Un verdissement conservateur. L'État, la gestion de l'eau et la régulation des rapports entre politiques publiques* [Habilitation à diriger des recherches en sciences politiques], Sciences Po Paris. https://hal.science/tel-04789988

Eboko, F. (2013). *De l'intime au politique. Modèles dissonants et régulations des politiques publiques. A partir de la lutte contre le sida en Afrique.* [Habilitation à diriger des recherches en Science Politique]. Université de Versailles St Quentin-en-Yvelines.

Rapports de recherche, documents de travail, communications à une conférence scientifique et mémoires de Master

Rapports de recherche

Bélières, J.-F., Bosc, P.- M., Faure, G., Fournier, S., & Losch, B. (2002). *Quel avenir pour les agricultures familiales d'Afrique de l'Ouest dans un contexte libéralisé ?* (Dossier n° 113; p. 46). (IIED).

Bottazzi, P., Bastide, J., Ba, A., Wade, I., Ceddia, G., & Iglicki, J. (2023). *Les politiques agraires au Sénégal. Défis politiques et institutionnels face à la transition agroécologique*. (European Commission. Joint Research Centre.). https://doi.org/10.2760/099853

Boulanger, P., Dudu, H., Ferrari, E., Mainar Causapé, A., Angelucci, F., Baborska, R., & Meilland, T. (2018). *Allocations budgétaires optimales et options de réformes pour le secteur agricole dans le Plan Sénégal Emergent 2019-2023.* (European Commission. Joint Research Centre). Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2760/729645

Dahan, A., Buffet, C., & Viard-Crétat, A. (2011). *Le compromis de Cancún : Vertu du pragmatisme ou masque de l'immobilisme ?* Koyré Climate Series. https://doi.org/10.13140/2.1.2500.0325

Darbon, D., Diallo, R. N., Provini, O., & Schlimmer, S. (2019). Un état de la littérature sur l'analyse des politiques publiques en Afrique. *Papiers de recherche*, 1-36.

Diouf, N. C. (2015). *Concertation paysanne pour l'influence de la loi d'orientation agro-sylvo pastorale au Sénégal* (p. 25). IIED, IPAR.

Diouf, N. S., Ouédraogo, I., Zougmoré, R. B., Gnalenba, A., & Toni, Y. (2020). *Durabilité des services climatiques au Sénégal : Synthèse de l'étude réalisée par le cabinet Dalberg*. Programme de Recherche du CGIAR sur le Changement Climatique, l'Agriculture et la Sécurité Alimentaire (CCAFS). Wageningen, Pays-Bas, 16 pages. https://hdl.handle.net/10568/115156

Duteurtre, G., & Dieye, P. N. (2008). *Les organisations interprofessionnelles agricoles au Sénégal : De nouveaux outils de régulation des marchés ?* (Sénégal). ISRA. https://agritrop.cirad.fr/572518/

Milhorance, C., Camara, A. D., Sourisseau, J.-M., Piraux, M., Assembène Mane, C., Sirdey, N., Belmin, R., Ka, D.-Y., Sall, M., & Sall, M. C. A. (2022). *L'intégration de l'agroécologie dans les politiques publiques du Sénégal* (Projet Fair Sahel). https://agritrop.cirad.fr/606471/

Milhorance, C., Sourisseau, J.-M., Assembène Mane, C., Compaore, E., Piraux, M., Di Roberto, H., Bayo, F., Tano, K. P., (2024). *L'agroécologie dans les politiques publiques d'Afrique de l'Ouest* (8 p.) (CIRAD)

Murphy, D., & Parry, H. (2020). *Filling the Gap: A review of Multilateral Development Banks' efforts to scale up financing for climate adaptation* (p. 63) (International Institute for Sustainable Development).

Niang, M. (2013). *Vulgarisation de la prévision climatique probabiliste auprès des producteurs agricoles de la région de Kaffrine* [Évaluation des effets]. ANACIM, CCAFS, IPAR.

Noblet M., Seck A., D'Haen S., Tovivo K. (2018). *Évaluation des références aux changements climatiques et de leur base scientifique dans les politiques et stratégies au Sénégal*. Climate Analytics.

Documents de travail

Baumgärtner, S., & Quaas, M. (2007). *Agro-biodiversity as natural insurance and the development of financial insurance markets* (Working Paper Series in Economics 61). University of Lüneburg, Institute of Economics. https://econpapers.repec.org/paper/luewpaper/61.htm

Brayer, J., Cuzon, J.-R., & Diene, M. N. (2005). LOASP, résultat d'une large concertation. *Grain de Sel*. https://www.inter-reseaux.org/ressource/la-loasp-au-senegal/

Chaboussou, A., & Ruello, M. (2006). *Étude d'un processus de concertation pour l'élaboration d'une politique publique : Le cas de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) sénégalaise* (p. 52). Cirad.

Chetaille, A., Duffau, A., Horréard, G., Lagandré, D., Oggeri, B., & Rozenkopf, I. (2011). *Gestion des risques agricoles par les petits producteurs : Focus sur l'assurance récolte indicielle et le warrantage* (Document de travail 113 ; p. 86). GRET, AFD. https://gret.org/publication/gestion-des-risques-agricoles-par-les-petits-producteurs-focus-sur-lassurance-recolte-indicielle-et-le-warrantage/

Cilliers, J. (2005). *Towards a continental early warning system for Africa* [ISS Papers]. Institute for Security Studies (ISS). https://www.semanticscholar.org/paper/Towards-a-continental-early-warning-system-for-cilliers/c26b4f700e81f0e5d1e97b00fbddc0f2d91bb0fe

Davis, K. E., & Dadush, S. (2010). *The Privatization of Development Assistance: Symposium Overview* (SSRN Scholarly Paper 1618888). https://papers.ssrn.com/abstract=1618888

Hooghe, L. (2001). Types of Multi-Level Governance. *Centre d'Études Européennes (ScPo) 2002*, *5*. https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2006-04-21

Huysentruyt, M. (2011). Development aid by contract: Outsourcing and contractor identity. *Londres, London School of Economics (mimeo)*. https://scholar.google.com/scholar?cluster=15532218971247953045&hl=en&oi=scholarr

Koloma, Y. (2022). *L'assurance récolte au Sahel, des difficultés de diffusion face aux stratégies de sécurisation des moyens d'existence des agriculteurs au Burkina Faso* (MPRA Paper nº 112834). MRPA. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/112834/

Marloie, M. (1974). *La politique de l'AGPB, document de travail*. INRA.

Pesche, D., & Hrabanski, M. (2018). *L'implication des OP dans les programmes publics. Capitalisation d'expériences et approfondissements* [Monograph]. CIRAD. https://agritrop.cirad.fr/590611/

Müller, B., Johnson, L., & Kreuer, D. (2017). *Risks of maladaptation: Climate insurance in agriculture*. Briefing Paper European Union.

Revillard, A. (2003). *La sociologie des mouvements sociaux : Structures de mobilisations, opportunités politiques et processus de cadrage.* (Working paper halshs-01141740, version 1). HAL archives en ligne. https://shs.hal.science/halshs-01141740

Ricome, A., Louhichi, K., & Gomez-y-Palom, Sergio. (2020). *Subvention des intrants agricoles au Sénégal : Analyse comparative de trois modes d'interventions à l'aide d'un modèle de ménage agricole.* Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2760/511453

Rivera, W. M., & Zijp, W. (Éds.). (2002). *Contracting for agricultural extension: International case studies and emerging practices*. CABI Pub.

Mémoires de Master

Panossian, C. (2019). *Mémoire de recherche : L'adaptation de l'agriculture au changement climatique en Occitanie* (p. 101). Cirad, Sciences Po Lyon, Typoclim, Muse, Art-Dev.

Soule Adam, N. G. Y. (2019). *Diffusion des services d'information agro-climatiques au Sénégal : Quels changements chez les acteurs institutionnels au niveau national et local ?* (p. 121). Cihem, Université de Montpellier, Anacim, Cirad, CCAFS, SupAgro Montpellier.

Vincennes, M. E. (2019). *Cartographie des instruments politiques d'adaptation de l'agriculture au changement climatique au Sénégal* (Projet Typoclim : Typologie et évaluation des instruments d'adaptation de l'agriculture au changement climatique, p. 143) [Mémoire de Master 2 Gestion des Risques dans les Pays du Sud]. Cirad, Sciences Po Bordeaux, Typoclim, Muse, ISRA, Art-Dev.

Rapports officiels

Caude, G., Lavarde, P., Viora, M., & Guespereau, M. (2015). *Rapport d'évaluation du Plan National d'Adaptation au Changement Climatique* (p. 202). Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/ONERC_Bilan_PNACC_CGEDD_010178-01_rapport.pdf

Cour des Comptes. (2021). *Le réseau des chambres d'agriculture : Une restructuration à achever pour plus d'efficacité* (Rapport public annuel 2021 Tome II ; p. 37). Cour des comptes. https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-03/20210318-07-TomeII-reseau-chambres-agriculture.pdf

Cour des comptes. (2024). *Le rapport public annuel 2024* (Rapports annuels de la Cour des Comptes, p. 727) [Rapport annuel]. Cour des comptes. https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2024

Cour des comptes européenne. (2024). *Rapport spécial 15/2024 : Adaptation au changement climatique dans l'UE* (rapport spécial 15 ; p. 63). Cour des comptes européenne. http://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-15

CCNUCC. (2015). *Accord de Paris* (p. 28). Nations Unies. https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf

Dantec, R., & Roux, J.-Y. (2019). *Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : Urgence déclarée* (Rapport d'information 511 ; p. 190). Sénat. https://www.senat.fr/rap/r18-511/r18-511.html

Descrozaille, F. (2021). *Rapport sur la gestion des risques en agriculture* (p. 329). Assemblée Nationale.

GIEC. (2007). Glossaire. In *Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* (p. 103 pages).

GIEC. (2014a). Annex II - Glossary. In *Climate Change 2014 - Impacts, Adaptation and Vulnerability: Part A: Global and Sectoral Aspects: Volume 1, Global and Sectoral Aspects: Working Group II Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report* (p. 20).

GIEC. (2014 b). *Climate Change 2014 - Impacts, Adaptation and Vulnerability: Part A: Global and Sectoral Aspects: Volume 1, Global and Sectoral Aspects: Working Group II Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report*. Cambridge University Press.

GIEC. (2023). Glossary. In *Climate Change 2022 - Impacts, Adaptation and Vulnerability: Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (p. 2897-2930). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781009325844.029

GIEC. (2024). *CLIMATE CHANGE 2023 Synthesis Report Summary for Policymakersof the IPCC Sixth Assessment Report (AR6)*. https://ntrs.nasa.gov/citations/20230009518

Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la forêt. (2015). *Fiche Sénégal* (les politiques agricoles à travers le monde, p. 8). Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la forêt. https://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/1506-ci-resinter-fi-senegal.pdf

Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural. (2014). *Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise (PRACAS) : Volet agricole du PSE - Document Principal* (p. 112). Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural.

OCDE. (2016). *L'adaptation nationale au changement climatique* (READ online, p. 117). OCDE. https://read.oecd-ilibrary.org/environment/l-adaptation-nationale-au-changement-climatique_9789264247031-fr

OCDE, Jansen, M., von Lompe, M., Ziębińska, U., & Gruère, G. (2023). *Policies for agricultural adaptation to a changing climate*. OCDE. https://doi.org/10.1787/af245310-en

OMM, & Global Framework for Climate Services. (2014). *Plan de mise en œuvre du Cadre mondial pour les services climatologiques* (p. 100). OMM. https://www.uncclearn.org/wp-content/uploads/library/gfcs-implementation-plan-14211_fr.pdf

ONERC. (2022). *La prospective au service de l'adaptation au changement climatique* (La Documentation Française, p. 387) [Rapport au Premier Ministre et au Parlement]. ONERC. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/9782111573567_ONERC_EtudesProspectives_Web_VF.pdf

Programme des Nations Unies pour l'Environnement. (2022). *Adaptation Gap Report 2022: Too Little, Too Slow - Climate Adaptation Failure Puts World at Risk*. https://wedocs.unep.org/xmlui/handle/20.500.11822/41078

Schaer, C., Kuruppu, N., & UNEP DTU Partnership. (2018). *Private-sector action in adaptation: Perspectives on the role of micro, small and medium size enterprises*. UNEP DTU Partnership.

UNEP. (2023). *UNEP Adaptation Gap Report 2023* (p. 112). UNEP. https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2023

UNFCCC. (2009). *Least developed countries under the UNFCCC* (p. 32) [Brochure]. United Nations Framework Convention on Climate Change. https://unfccc.int/resource/docs/publications/ldc_brochure2009.pdf

Vigier, J.-P., Verdier-Jouclas, M.-C., & Travert, S. (2020). *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la mission d'information commune relative aux chambres d'agriculture et à leur financement* (p. 96). Assemblée Nationale. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/miccaf/l15b3702_rapport-information.pdf

Annexes

Annexe nº 1 Liste des entretiens semi-directifs

N°	Date	Poste	Institution	Type de structure	Pays concerné	Région où s'est déroulé l'entretien	Instrument (assurance, services climatiques, contexte)
1	13/10/2020	Expert politique et institutions	Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO), division changement climatique	Organisations internationales et bilatérales	Sénégal	Dakar	services climatiques
2	14/10/2020	Coordinateur du programme « résilience » du fonds national de développement agro-sylvo pastoral (FNDASP)	Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de l'Élevage	Ministères et agences publiques	Sénégal	Dakar	services climatiques
3	14/10/2020	Directeur du fonds national de développement agro-sylvo pastoral (FNDASP)	Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de l'Élevage	Ministères et agences publiques	Sénégal	Dakar	services climatiques
4	15/10/2020	Directeur du Département Recherche et Développement à la direction de l'exploitation météorologique	Agence nationale de l'aviation civile et de la météorologie (ANACIM)	Ministères et agences publiques	Sénégal	Dakar	services climatiques
5	16/10/2020	Chargé de communication	Programme national de développement local	Ministères et agences publiques	Sénégal	Dakar	contexte des politiques d'adaptation
6	19/10/2020	Coordinateur du programme Projet de Services d'Information Climatique pour Accroître la Résilience et la Productivité au Sénégal (CINSERE)	Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)	Organisations internationales et bilatérales	Sénégal	Dakar	services climatiques

7	20/10/2020	Coordinateur de projets	Centre de suivi écologique (CSE)	Ministères et agences publiques	Sénégal	Dakar	services climatiques
8	21/10/2020	Chercheur au Centre National de Recherches forestières	Institut sénégalais de recherche agronomique (ISRA)	Organisations de recherche	Sénégal	Dakar	contexte des politiques d'adaptation
9	22/10/2020	Directeur du comité de gestion du FNDASP	Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de l'Élevage	Ministères et agences publiques	Sénégal	Dakar	services climatiques
10	22/10/2020	Chercheur en climatologie	Institut de Recherche pour le Développement (IRD)	Organisations de recherche	Sénégal	Dakar	services climatiques
11	26/10/2020	Conseiller technique sur le changement climatique auprès du directeur général	CSE	Ministères et agences publiques	Sénégal	Dakar	contexte des politiques d'adaptation
12	26/10/2020	Directeur	Innovations Environnement Développement (IED) Afrique (ONG)	Organisations non gouvernementales	Sénégal	Dakar	contexte des politiques d'adaptation
13	26/10/2020	Directeur	*Mlouma*	Entreprises	Sénégal	Dakar	services climatiques
14	27/10/2020	Coordinateur de la plateforme Changement climatique, agriculture et sécurité alimentaire (CCASA)	Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de l'Élevage	Ministères et agences publiques	Sénégal	Dakar	contexte des politiques d'adaptation
15	28/10/2020	Chercheur	Initiative de prospective agricole et rurale (IPAR)	Organisations non gouvernementales	Sénégal	Dakar	contexte des politiques d'adaptation
16	28/10/2020	Chargé de mission	Association sénégalaise pour la promotion du développement à la base (ASPRODEB)	Organisations paysannes	Sénégal	Dakar	assurance indicielle
17	28/10/2020	Chercheur associé	Programme de Renforcement de la Résilience et de l'Adaptation aux Épisodes climatiques extrêmes et aux	Organisations de recherche	Sénégal	Dakar	assurance indicielle

			Désastres (BRACED)				
18	29/10/2020	Coordinateur régional de Diourbel	Conseil national de concertation des ruraux (CNCR)	Organisations paysannes	Sénégal	Dakar	assurance indicielle
19	08/11/2020	Coordinatrice locale pour les départements de Kaffrine et Kaolack	Fédération des organisations non gouvernementales du Sénégal (FONGS-Action paysanne)	Organisations paysannes	Sénégal	Kaffrine	services climatiques
20	09/11/2020	Président	Pencum Bambuk	Organisations paysannes	Sénégal	Kaffrine	services climatiques et assurance indicielle
21	10/11/2020	Président	Réseau des producteurs de la commune de Ida Mouride (RPCIM)	Organisations paysannes	Sénégal	Kaffrine	services climatiques et assurance indicielle
22	11/11/2020	Président	Groupement d'intérêt économique (GIE) des producteurs de Mabo	Organisations paysannes	Sénégal	Kaffrine	services climatiques et assurance indicielle
23	11/11/2020	Directeur de la division régionale de l'environnement et des établissements classés de Kaffrine (DREEC) de la Direction de l'Environnement et des Établissements Classés (DEEC)	Ministère de l'Environnement et du Développement durable	Ministères et agences publiques	Sénégal	Kaffrine	contexte des politiques d'adaptation
24	11/11/2020	Président	Association des Agriculteurs de la région de Kaolack (ADAK)	Organisations paysannes	Sénégal	Kaffrine	services climatiques et assurance indicielle
25	18/11/2020	Chercheur	Centre de coopération internationale pour la recherche agronomique et le développement (CIRAD)	Organisations de recherche	Sénégal	Dakar	contexte des politiques d'adaptation
26	19/11/2020	Directeur « Résilience Changement climatique » au sein du Secrétariat Exécutif du Conseil National de Sécurité	Cabinet du Premier ministre du Sénégal	Ministères et agences publiques	Sénégal	Dakar	contexte des politiques d'adaptation

		alimentaire (SECNSA) du Conseil National de Sécurité alimentaire (CNSA)					
27	25/11/2020	Gestionnaire de projet Sécurité alimentaire : une agriculture adaptée (SAGA)	FAO	Organisations internationales et bilatérales	Sénégal	Dakar	contexte des politiques d'adaptation
28	26/11/2020	Chef du service climatologie et services climatiques	ANACIM	Ministères et agences publiques	Sénégal	Dakar	services climatiques
29	27/11/2020	Coordinatrice régionale de la facilité Adapt'Action pour le Sahel	Agence française de développement (AFD)	Organisations internationales et bilatérales	Sénégal	Dakar	contexte des politiques d'adaptation
30	28/11/2020	Directrice du Centre National de Recherches forestières	ISRA	Organisations de recherche	Sénégal	Dakar	contexte des politiques d'adaptation
31	01/12/2020	Directeur de la division Planification, Suivi-évaluation et partenariat au Centre d'éducation et de formation environnementales	CSE	Ministères et agences publiques	Sénégal	Dakar	services climatiques
32	02/12/2020	Chercheur	ISRA	Organisations de recherche	Sénégal	Dakar	assurance indicielle
33	03/12/2020	Conseiller technique	Société allemande de coopération internationale (GIZ)	Organisations internationales et bilatérales	Sénégal	Dakar	contexte des politiques d'adaptation
34	04/12/2020	Directeur de la recherche et du développement	Manobi	Entreprises	Sénégal	Dakar	services climatiques
35	08/12/2020	Directeur	IPAR	Organisations non gouvernementales	Sénégal	Dakar	contexte des politiques d'adaptation
36	10/12/2020	Chercheure	CIRAD	Organisations de recherche	Sénégal	Dakar	services climatiques
37	11/12/2020	Coordinatrice du programme CINSERE	USAID	Organisations internationales et bilatérales	Sénégal	Dakar	services climatiques

38	14/12/2020	Administrateur du programme de recherche et développement	CSE	Ministères et agences publiques	Sénégal	Dakar	services climatiques
39	15/12/2020	Conseillère en suivi-évaluation	Association pour l'Environnement et Developpement Action pour une Protection Naturelle des Terroirs (ENDA-PRONAT)	Organisations non gouvernementales	Sénégal	Dakar	contexte des politiques d'adaptation
40	10/11/2021	Chercheur	CIRAD	Organisations de recherche	Sénégal	Visioconférence	assurance indicielle
41	19/11/2021	Coordinatrice Agriculture et changement climatique	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME)	Ministères et agences publiques	France	Visioconférence	contexte des politiques d'adaptation
42	09/02/2022	Souscripteur en réassurance des risques agricoles, et président de l'association des professionnels de la réassurance (APREF)	Partner Ré	Entreprises	France	Visioconférence	assurance récolte
43	10/02/2022	Ingénieur Approches Territoriales Energie-Climat	ADEME	Ministères et agences publiques	France	Visioconférence	contexte des politiques d'adaptation
44	10/02/2022	Chargée de mission sur le changement climatique et l'agriculture	Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt	Ministères et agences publiques	France	Visioconférence	services climatiques et assurance récolte
45	11/02/2022	Chargé de mission	Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC), du ministère de l'Environnement et du développement durable	Ministères et agences publiques	France	Visioconférence	services climatiques
46	14/02/2022	Chef de service Innovation Recherche Développement	Chambre d'agriculture de l'Hérault	Établissements consulaires	France	Montpellier	services climatiques
47	15/02/2022	Conseillère régionale élue de la Confédération Paysanne	Conseil régional d'Occitanie	Structures décentralisées et déconcentrées	France	Visioconférence	contexte des politiques d'adaptation

48	16/02/2022	Consultante innovation et Climat - Air - Environnement	Chambre d'agriculture des Pays de Loire	Établissements consulaires	France	Visioconférence	services climatiques
49	21/02/2022	Chercheur	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)	Organisations de recherche	Sénégal	Montpellier	assurance indicielle
50	22/02/2022	Coordinateur d'actions d'adaptation au changement climatique	Chambre régionale d'agriculture Nouvelle-Aquitaine	Établissements consulaires	France	Visioconférence	services climatiques
51	23/02/2022	Chercheure	Centre Alexandre Koyre (CAK) de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)	Organisations de recherche	Sénégal	Visioconférence	assurance indicielle
52	23/02/2022	Chargé de Mission foncier et risques	Chambre d'agriculture de l'Hérault	Établissements consulaires	France	Montpellier	services climatiques
53	24/02/2022	Président et Vice-Président	Chambre d'agriculture de l'Hérault (Président) et FNSEA (Vice-Président)	Établissements consulaires et organisations de producteurs	France	Montpellier	assurance récolte
54	25/02/2022	Chargé de mission biodiversité et agroforesterie	Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt	Ministères et agences publiques	France	Paris	contexte des politiques d'adaptation
55	26/02/2022	Directeur du département R&D Modélisation et doctorante en modélisation des risques climatiques pour l'agriculture	Caisse centrale de réassurance	Ministères et agences publiques	France	Visioconférence	assurance récolte
56	07/03/2022	Directeur général adjoint	L'étoile assurance	Entreprises	France	Visioconférence	assurance récolte
57	08/03/2022	Lead Climate Adaptation Specialist	AFD	Ministères et agences publiques	Sénégal	Visioconférence	contexte des politiques d'adaptation
58	09/03/2022	Chargé de mission changement climatique	Chambre d'agriculture de l'Hérault	Établissements consulaires	France	Montpellier	services climatiques

59	10/03/2022	Chargée de mission énergie climat	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA)	Organisations de producteurs	France	Visioconférence	Assurance récolte
60	11/03/2022	Responsable des nouveaux débouchés	Association Générale des Producteurs de Maïs (AGPM)	Organisations de producteurs	France	Visioconférence	contexte des politiques d'adaptation
61	14/03/2022	Conseillère viticole - Adaptation des vignobles au changement climatique	Chambre d'agriculture de l'Aude	Établissements consulaires	France	Visioconférence	services climatiques
62	15/03/2022	Référent régional en matière de climat	Chambre régionale d'agriculture du Grand Est	Établissements consulaires	France	Visioconférence	services climatiques
63	16/03/2022	Chargée de missions Viticulture et Changement climatique	Chambre régionale d'agriculture de Bourgogne Franche-Comté	Établissements consulaires	France	Visioconférence	services climatiques
64	17/03/2022	Enseignant	UniLassale	Établissements de formation supérieure	France	Visioconférence	services climatiques
65	18/03/2022	Chef du service Fourrages et Pastoralisme	Institut de l'Élevage (IDELE)	Instituts techniques agricoles	France	Visioconférence	assurance récolte
66	21/03/2022	Chargée de recherche HDR	INRAE	Organisations de recherche	France	Visioconférence	services climatiques
67	23/03/2022	Directeur scientifique pour l'agriculture	INRAE	Organisations de recherche	France	Visioconférence	contexte des politiques d'adaptation
68	24/03/2022	Chercheur	CIRAD	Organisations de recherche	Sénégal	Visioconférence	assurance indicielle
69	24/03/2022	Chargée de mission en matière de climat	ONERC, du ministère de l'Environnement et du Développement durable	Ministères et agences publiques	France	Visioconférence	contexte des politiques d'adaptation
70	25/03/2022	Ancien Directeur « Conseils et Partenariats »	PlaNet Guarantee	Organisations non gouvernementales	Sénégal	Visioconférence	assurance indicielle

71	28/03/2022	Président	Syndicat Inter-Oc	Organisations de producteurs	France	Commune de Campagne (Hérault)	assurance récolte
72	29/03/2022	Chargée de mission sur le changement climatique	Fédération nationale d'agriculture biologique	Organisations de producteurs	France	Visioconférence	assurance récolte
73	30/03/2022	Chargé de mission	Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL)	Organisations de producteurs	France	Visioconférence	assurance récolte
74	31/03/2022	Responsable de programme	IDELE	Instituts techniques agricoles	France	Visioconférence	contexte des politiques d'adaptation
75	01/04/2022	Directeur adjoint du marché de l'agriculture	Pacifica	Entreprises	France	Visioconférence	assurance récolte
76	04/04/2022	Président de la fédération Groupama Hérault et secrétaire général de la Chambre d'agriculture de l'Hérault	Fédération Groupama Hérault et Chambre d'agriculture de l'Hérault	Entreprises	France	Visioconférence	assurance récolte
77	05/04/2022	Chercheur	INRAE	Organisations de recherche	France	Visioconférence	services climatiques
78	06/04/2022	Chef du service juridique et fiscal	FNSEA	Organisations de producteurs	France	Visioconférence	assurance récolte
79	07/04/2022	Chargé de projet en agronomie et qualité	Comité national interprofessionnel de la pomme de terre (CNIPT)	Organisations de producteurs	France	Visioconférence	contexte des politiques d'adaptation
80	08/04/2022	Ancien gestionnaire du projet « Assurance récolte au Sahel »	PlaNet Guarantee	Organisations non gouvernementales	Sénégal	Visioconférence	assurance indicielle
81	14/04/2022	Présidente	Association de coordination technique agricole (ACTA)	Instituts techniques agricoles	France	Visioconférence	contexte des politiques d'adaptation
82	26/04/2022	Responsable du pôle conseil et conseiller viticole	Chambre d'agriculture de Saône-et-Loire	Établissements consulaires	France	Visioconférence	services climatiques
83	27/04/2022	Responsable de l'assurance agricole	AXA Climate	Entreprises	France	Visioconférence	assurance récolte

84	28/04/2022	Responsable agriculture et alimentation	Réseau action climat	Organisations non gouvernementales	France	Visioconférence	assurance récolte
85	29/04/2022	Animatrice des sections fruits et légumes et viticole	Coordination Rurale	Organisations de producteurs	France	Visioconférence	assurance récolte
86	10/05/2022	Ancien directeur du projet de croissance économique (PCE) pour un sous-traitant de l'USAID	Engility corporation	Entreprises	Sénégal	Visioconférence	services climatiques et assurance indicielle
87	11/05/2022	Directeur technique	Caisse nationale d'assurance agricole du Sénégal (CNAAS)	Entreprises publiques	Sénégal	Dakar	assurance indicielle
88	12/05/2022	Directeur général	La société de développement agricole et industriel du Sénégal (SODAGRI)	Entreprises publiques	Sénégal	Dakar	assurance indicielle
89	13/05/2022	Chargé de mission climat-énergie	Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA)	Établissements consulaires	France	Visioconférence	services climatiques
90	14/05/2022	Chargée de projets adaptation au changement climatique, systèmes fourragers, pastoralisme	IDELE	Organisations de producteurs	France	Visioconférence	contexte des politiques d'adaptation
91	17/05/2022	Directeur	Sahélienne d'Entreprise de Distribution et d'Agrobusiness	Entreprises	Sénégal	Dakar	assurance indicielle
92	19/05/2022	Directeur général	Société nationale D'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta de Fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé (SAED)	Entreprises publiques	Sénégal	Saint-Louis	assurance indicielle
93	20/05/2022	Président	Union des GIE de Pont Gendarme	Organisations paysannes	Sénégal	Saint-Louis	assurance indicielle

94	20/05/2022	Responsable de la filière « tomate »	SAED	Entreprises publiques	Sénégal	Saint-Louis	assurance indicielle
95	20/05/2022	Responsable de la filière « oignon »	SAED	Entreprises publiques	Sénégal	Saint-Louis	assurance indicielle
96	20/05/2022	Responsable de la filière « riz »	SAED	Entreprises publiques	Sénégal	Saint-Louis	assurance indicielle
97	23/05/2022	Chargée de mission adaptation	Ministère de l'Environnement et du Développement durable	Ministères et agences publiques	Sénégal	Dakar	contexte des politiques d'adaptation
98	24/05/2022	Chargé de mission « politiques climatiques internationales »	Ministère de l'Environnement et du Développement durable	Ministères et agences publiques	Sénégal	Dakar	contexte des politiques d'adaptation
99	28/05/2022	Responsable du projet « *Naatal Mbay* » pour le compte d'un sous-traitant de l'USAID	RTI international	Entreprises	Sénégal	Dakar	services climatiques et assurance indicielle
100	31/05/2022	Producteur	Village de Daga Birame	Organisations paysannes	Sénégal	Dakar	services climatiques
101	01/06/2022	Chargée de Programme Résilience et Développement rural au bureau Sénégal	Programme alimentaire mondial (PAM)	Organisations internationales et bilatérales	Sénégal	Dakar	services climatiques et assurance indicielle
102	02/06/2022	Chargé de mission	Directions des Eaux et forêts de Kaffrine, au sein du ministère de l'Environnement et du Développement durable	Ministères et agences publiques	Sénégal	Visioconférence	contexte des politiques d'adaptation
103	02/06/2022	Directeur	Centre d'Étude régionale pour l'Amélioration de l'Adaptation à la Sècheresse (CERAAS) Thiès de l'ISRA.	Organisations de recherche	Sénégal	Saint-Louis	contexte des politiques d'adaptation
104	03/06/2022	Présidente	AGPM	Organisations de producteurs	France	Visioconférence	contexte des politiques d'adaptation

105	07/06/2022	Directeur	ONG Comi	Organisations non gouvernementales	Sénégal	Kaffrine	contexte des politiques d'adaptation
106	08/06/2022	Directeur	Services régionaux d'Appui au Développement local (SRADL)	Ministères et agences publiques	Sénégal	Kaffrine	services climatiques et assurance indicielle
107	08/06/2022	Président	Saxemi (organisation paysanne de la commune de Kahi)	Organisations paysannes	Sénégal	Kaffrine	services climatiques et assurance indicielle
108	09/06/2022	Coordinateur du volet « eaux de surface »	Projet d'appui à la sécurité alimentaire dans les régions de Louga, Matam et Kaffrine (PASA-Loumakaf)	Ministères et agences publiques	Sénégal	Kaffrine	services climatiques et assurance indicielle
109	09/06/2022	Président	Egabi	Organisations paysannes	Sénégal	Kaffrine	services climatiques et assurance indicielle
110	09/06/2022	Gestionnaire de base de données	Fédération des producteurs de maïs du Saloum (Kaolack, Fatick, Kaffrine) (FEPROMAS)	Organisations paysannes	Sénégal	Kaffrine	services climatiques et assurance indicielle
111	10/06/2022	Directeur	Services départementaux de Développement rural de Kaffrine	Ministères et agences publiques	Sénégal	Kaffrine	services climatiques et assurance indicielle
112	10/06/2022	Responsable du suivi-évaluation du Projet Kawalor de l'USAID pour les zones centre et nord pour une entreprise prestataire de l'USAID	RTI international	Entreprises	Sénégal	Kaffrine	services climatiques et assurance indicielle
113	10/06/2022	Directeur	Agence régionale de Développement (ARD)	Structures décentralisées et déconcentrées	Sénégal	Kaffrine	services climatiques et assurance indicielle
114	10/06/2022	Directeur	Direction régionale du développement rural (DRDR)	Ministères et agences publiques	Sénégal	Kaffrine	services climatiques et assurance indicielle
115	10/06/2022	Directeur	Projet public d'irrigation Proval-CV	Ministères et agences publiques	Sénégal	Kaffrine	contexte des politiques d'adaptation

116	11/06/2022	Directeur de l'antenne régionale de Kaolack	Programme alimentaire mondial (PAM)	Organisations internationales et bilatérales	Sénégal	Kaffrine	assurance indicielle
117	11/06/2022	Responsable du suivi-évaluation de l'antenne régionale de Kaolack	Programme alimentaire mondial (PAM)	Organisations internationales et bilatérales	Sénégal	Kaffrine	assurance indicielle
118	12/06/2022	Directeur	Coopérative des Producteurs de Semences Certifié de la Commune de Kahi (COOPSC)	Organisations paysannes	Sénégal	Kaffrine	assurance indicielle
119	12/06/2022	Président	Réseau national des coopératives de producteurs de semence (RNCPS)	Organisations paysannes	Sénégal	Kaffrine	assurance indicielle
120	13/06/2022	Directeur d'agence	La Banque Agricole	Entreprises publiques	Sénégal	Kaffrine	assurance indicielle
121	14/06/2022	Présidente	FEPROMAS	Entreprises	Sénégal	Kaffrine	assurance indicielle
122	14/06/2022	Maire	Commune de Gniby	Ministères et agences publiques	Sénégal	Kaffrine	contexte des politiques d'adaptation
123	14/06/2022	Responsable d'agence	La Banque Agricole	Entreprises publiques	Sénégal	Kaffrine	assurance indicielle
124	15/06/2022	Député	Parlement sénégalais	Parlement national	Sénégal	Kaffrine	contexte des politiques d'adaptation
125	22/06/2022	Coordinatrice des projets	FONGS	Organisations paysannes	Sénégal	Thiès	services climatiques et assurance indicielle
126	22/06/2022	Responsable du suivi-évaluation des projets	FONGS	Organisations paysannes	Sénégal	Thiès	assurance indicielle
127	22/06/2022	Appui technique	FONGS	Organisations paysannes	Sénégal	Thiès	assurance indicielle
128	13/07/2022	Chargé de suivi évaluation	CNAAS	Entreprises publiques	Sénégal	Dakar	assurance indicielle

129	17/07/2022	Responsable de programme au global index insurance facility	Banque mondiale	Organisations internationales et bilatérales	Sénégal	Visioconférence	assurance indicielle
130	26/07/2022	Chef du département des missions institutionnelles	Météo France	Ministères et agences publiques	France	Visioconférence	services climatiques
131	02/11/2022	Chargé de mission « politiques climatiques internationales »	Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt	Ministères et agences publiques	France	Visioconférence	contexte des politiques d'adaptation
132	17/11/2022	Chargée de mission Énergie et Climat	Chambre régionale d'agriculture d'Occitanie	Établissements consulaires	France	Visioconférence	services climatiques
133	24/11/2022	Responsable technique	Cofruid'Oc	Organisations de producteurs	France	Montpellier	services climatiques
134	25/11/2022	Responsable	Mas Numérique	Organisations de producteurs	France	Montpellier	services climatiques
135	02/03/2023	Responsable de la veille économique	Association générale des producteurs de blé (AGPB)	Organisations de producteurs	France	Visioconférence	assurance récolte
136	09/03/2023	Assistant parlementaire	Parlement européen	Parlement européen	France	Visioconférence	assurance récolte
137	04/04/2023	Chef de Projets « assurance agricole »	Groupama	Entreprises	France	Visioconférence	assurance récolte
138	07/04/2023	Cheffe de projet	Fédération nationale bovine (FNB)	Organisations de producteurs	France	Visioconférence	assurance récolte
139	11/04/2023	Adjoint-chef du bureau de gestion des risques	Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt	Ministères et agences publiques	France	Visioconférence	assurance récolte
140	23/10/2023	Climatologue	Chambre d'agriculture de la Creuse	Établissements consulaires	France	Visioconférence	services climatiques
141	24/10/2023	Chargé de projet	Association Solagro	Entreprise associative	France	Visioconférence	services climatiques

142	01/03/2024	Ancien responsable des projets pilotes sur l'assurance indicielle	Banque mondiale	Organisations internationales et bilatérales	Sénégal	Visioconférence	assurance indicielle
143	13/03/2024	Directeur de recherche, ayant travaillé sur de premiers projets d'assurance indicielle en Inde	Commission du Congrès des États-Unis pour l'amélioration du programme national d'assurance	Organisations internationales et bilatérales	Sénégal	Visioconférence	assurance indicielle
144	29/03/2024	Député du Val-de-Marne	Assemblée nationale	Parlement français	France	Visioconférence	assurance récolte
145	04/04/2024	Directrice de la recherche et développement	African risk capacity (ARC)	Organisations internationales et bilatérales	Sénégal	Visioconférence	assurance indicielle

Annexe nº 2. Dispositions de la réforme de l'assurance récolte

Tableau 12. Fonctionnement du dispositif de réforme de l'assurance récolte « à trois étages » de couverture des risques.

Étage	Intensité du risque	Type de prise en charge
1e	Risques faibles	Prise en charge par l'agriculteur
2e	Risques d'intensité moyenne	Prise en charge par l'assureur, si l'agriculteur a souscrit un contrat d'assurance récolte subventionnable
3e	Risques d'ampleur exceptionnelle	Indemnisation de Solidarité Nationale (ISN), prise en charge entre l'État et l'assureur, à des taux différents, en fonction de la situation de l'agriculteur : - Agriculteurs assurés : l'État indemnise à 90% de ce « 3e étage ». Les 10% restants seront indemnisés par l'assureur ; - Agriculteurs non-assurés : l'État indemnise à 45 % de ce « 3e étage ». Le reste est à la charge de l'agriculteur. Les taux d'intervention de l'État diminuent à 40 % en 2024, puis 35 % en 2025

Source : auteure, à partir du document de la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE). (2023). Réforme de l'assurance récolte, qu'est-ce qui change au 1er janvier 2023 ? Ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire. https://agriculture.gouv.fr/telecharger/134471

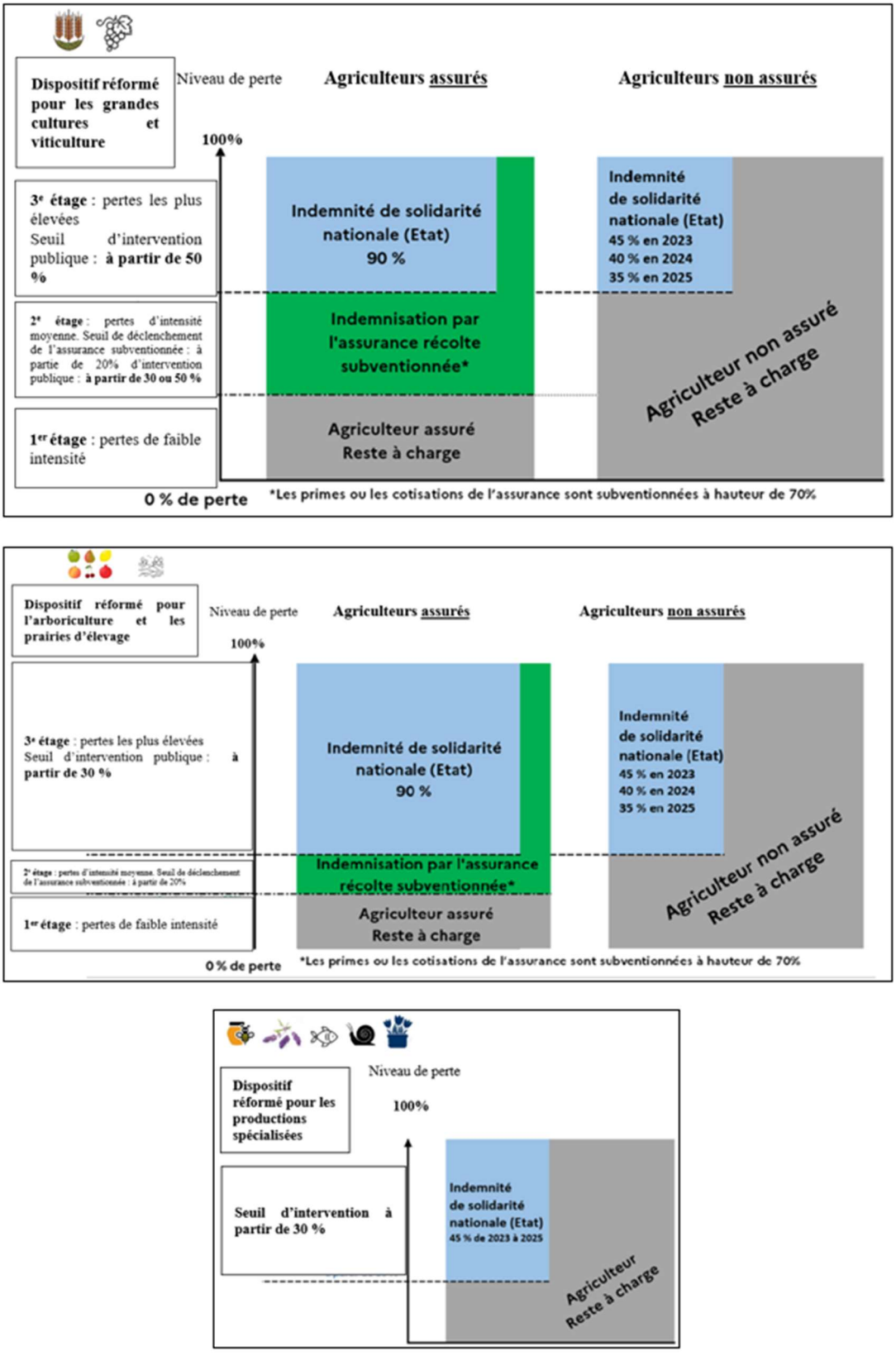
Tableau 13. Renforcement de la subvention à l'assurance récolte, en appliquant le niveau maximal permis par la règlementation européenne et par l'intervention de la solidarité nationale sur les niveaux de pertes les plus importants. Source : Ibid.

	Avant 2023	À partir de 2023
Taux de subvention	Entre 45 et 65 % selon le niveau de garantie souscrit	70 %
Périmètre des garanties subventionnées	Franchise* subventionnable de 30 % ou de 25 %, selon le niveau de garantie	Franchise subventionnable dès 20 %

**La franchise représente une garantie optionnelle que l'agriculteur peut souscrire pour que l'assurance récolte se déclenche dès 20 %, 25 % ou 30 % de pertes.*

Source : Ibid.

Tableau 14. Fonctionnement du dispositif par type de culture.



Source : Ibid.

Annexe nº 3. Dépenses et budget du FNGRA dans le cadre des indemnisations du fonds des calamités agricoles, par évènement climatique

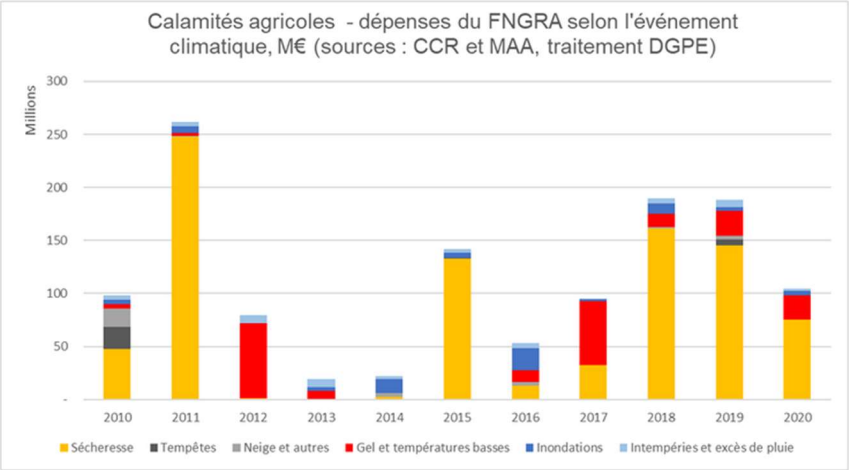


Figure 8. Dépenses du FNGRA dans le cadre des indemnisations du fonds des calamités agricoles, par évènement climatique. Source : Duplomb, L. (2022). Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant réforme des outils de gestion des Risques climatiques en agriculture (393 ; p. 127). Sénat. https://www.senat.fr/rap/l21-393/l21-3931.pdf (consulté le 2/4/2024)

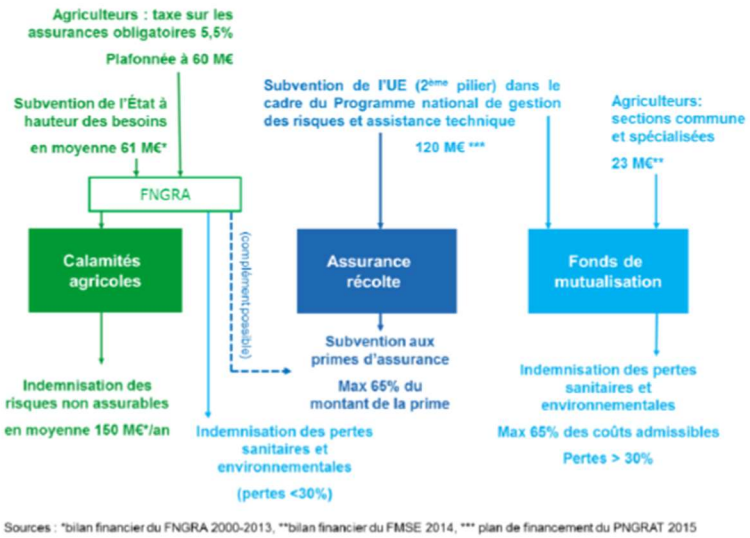


Figure 9. Budget du FNGRA. Source : Chambres d'agriculture France. (2018). « Le dispositif des calamités agricoles en France », fiche « gestion des risques ». https://opera-connaissances.chambres-agriculture.fr/doc_num.php?explnum_id=103578

Annexe nº 4. Indemnités versées aux exploitations par les assureurs dans le cadre des contrats MRC (2010-2018)

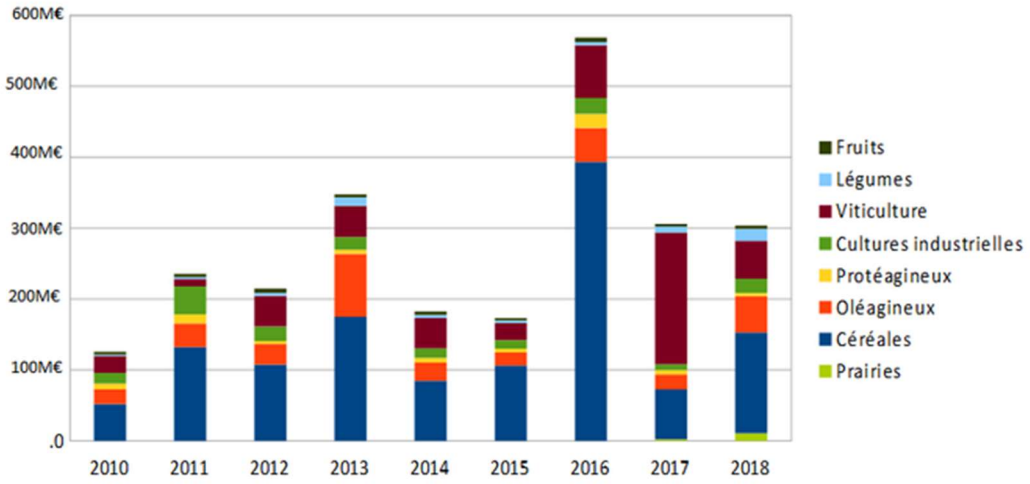


Figure 10. Indemnités après sinistre : assurance multirisque climatique des récoltes, par catégorie de culture et par campagne. Source : Duplomb, L. (2022). Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture (393 ; p. 127). Sénat. https://www.senat.fr/rap/l21-393/l21-3931.pdf (consulté le 2/4/2024)

Annexe nº 5. Évolution annuelle des rapports de sinistres (indemnités versées) sur primes dans le cadre des contrats MRC

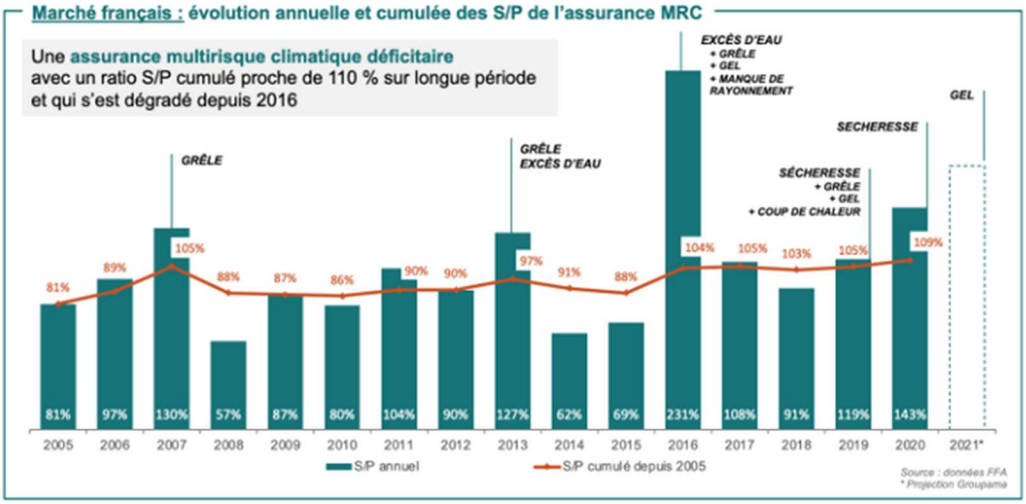


Figure 11. Évolution annuelle et cumulée du rapport sinistre/primes de l'assurance récolte française. Source : Duplomb, L. (2022). Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture (393 ; p. 127). Sénat. https://www.senat.fr/rap/l21-393/l21-3931.pdf (consulté le 2/4/2024)

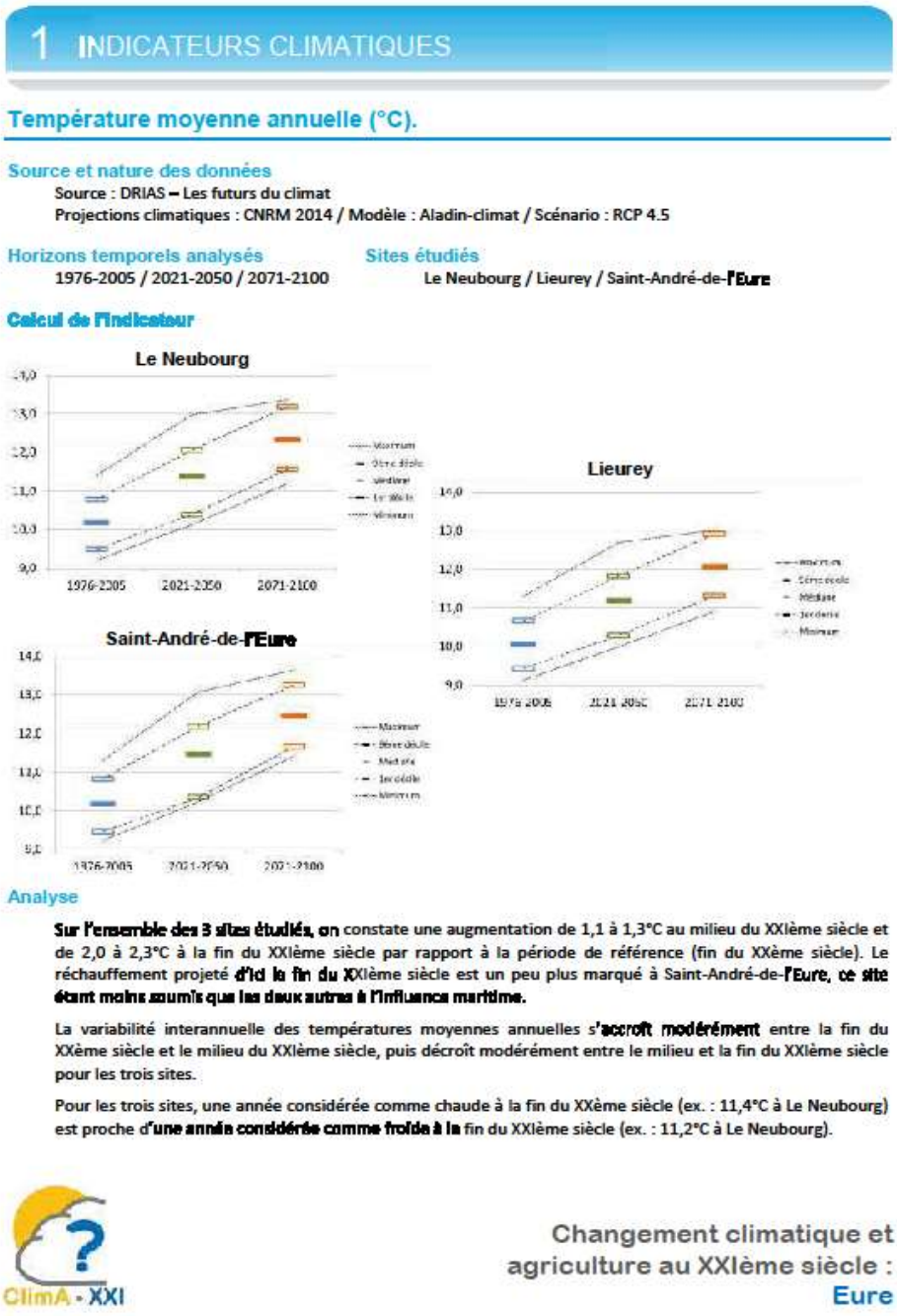
Annexe nº 6. Bilan de campagne de la MRC

Tableau 15. Bilan de l'assurance récolte en 2021

En 2021 *En milliers d'ha* *En millions d'euros*	Surfaces assurées	Part dans le total des surfaces assurées (en %)	Capitaux assurés	Part dans le total des capitaux assurés (en %)	Taux de diffusion (en %)	Primes totales	Montant des indemnités totales	S/P (en %)
Grandes cultures	4646	91,55	6287,1	71,66	33,3	262,1	158,4	60,46
Légumes	87	1,71	313,7	3,58	26,4	15	13,8	92,59
Horticulture	0,2	0	0,3	0	4,1	0	0	108,48
Vignes (raisin de cuve et de table)	250	4,93	2075,7	23,66	33,1	106,8	344,5	322,64
Fruits	4	0,08	41	0,47	2,5	5,1	10	194,29
Prairies	88	1,73	56,9	0,65	0,7	3	0,1	2,27
Total (avec prairies)	5079	100	8778	100	18,3	392,4	527,5	134,42

Source : auteure, à partir de données assureurs, transmises par l'AGPB.

Annexe nº 7. Extrait du livret Clima-XXI de la Chambre d'agriculture de l'Eure



1 INDICATEURS CLIMATIQUES

Température moyenne annuelle (°C).

Source et nature des données

Source : DRIAS – Les futurs du climat
Projections climatiques : CNRM 2014 / Modèle : Aladin-climat / Scénario : RCP 4.5

Horizons temporels analysés

1976-2005 / 2021-2050 / 2071-2100

Sites étudiés

Le Neubourg / Lieurey / Saint-André-de-l'Eure

Calcul de l'indicateur

Le Neubourg

Lieurey

Saint-André-de-l'Eure

Analyse

Sur l'ensemble des 3 sites étudiés, on constate une augmentation de 1,1 à 1,3°C au milieu du XXIème siècle et de 2,0 à 2,3°C à la fin du XXIème siècle par rapport à la période de référence (fin du XXème siècle). Le réchauffement projeté **d'ici la fin du XX**Ième siècle est un peu plus marqué à Saint-André-de-**l'Eure, ce site étant moins soumis que les deux autres à l'influence maritime.**

La variabilité interannuelle des températures moyennes annuelles **s'accroît modérément** entre la fin du XXème siècle et le milieu du XXIème siècle, puis décroît modérément entre le milieu et la fin du XXIème siècle pour les trois sites.

Pour les trois sites, une année considérée comme chaude à la fin du XXème siècle (ex. : 11,4°C à Le Neubourg) est proche d'**une année considérée comme froide à la** fin du XXIème siècle (ex. : 11,2°C à Le Neubourg).

ClimA - XXI

Changement climatique et agriculture au XXIème siècle : Eure

Figure 12. Extrait du livret Clima-XXI de la Chambre d'agriculture de l'Eure. Source : document communiqué par un enquêté.