

CO-CONSTRUIRE UN

**PROJET**

**ALIMENTAIRE**

**TERRITORIAL**



**AUTEUR**

La rédaction du guide a été coordonnée par le Grdr avec l'appui d'Anna Faucher qui a accompagné pendant plusieurs années des collectivités locales françaises dans l'élaboration de PAT.

**AVEC LE SOUTIEN DE**

L'agence Française de Développement (AFD), L'Union Européenne (UE), le Comité Français pour la Solidarité Internationale (CFSI), la Fondation de France et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

**CREDITS PHOTOS**

Grdr, Louison Lançon, Let's Food Cities

**GRAPHISME**

ByReg'

**ISBN** 979-10-95026-06-8

# “L’alimentation

*est une activité centrale dans toute société humaine en raison de sa nécessité biologique et du rôle charnière qu’elle joue dans notre vie sociale et culturelle. Le choix des aliments que nous produisons et consommons, le lieu d’où ils proviennent, les pratiques de production, de transformation et de distribution utilisées influent de façon considérable sur l’état de notre planète, sur celui de notre santé et de la qualité des liens sociaux qui nous unissent.<sup>1</sup> ”*

<sup>1</sup> Nourrir nos villes, Pour une gouvernance alimentaire durable des régions urbaines, AdCF, Etd, IUFN, Terres en villes, 2012.

# L'élaboration de ce guide

s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du programme « Système Alimentaire Durable et de lutte contre la Malnutrition dans la région de Dakar - SADMD » mis en œuvre de Janvier 2016 à Février 2019. Ce programme, coordonné par le Grdr en partenariat avec l'institut panafricain pour la citoyenneté, les consommateurs et le développement (CICODEV) et le Conseil départemental de Rufisque, avait pour objectif de renforcer la résilience des populations en situation de vulnérabilité alimentaire dans la zone périurbaine de Dakar par l'appui à la mise en place de systèmes alimentaires durables et la promotion de produits locaux à haute valeur nutritive. Un des principaux axes du programme consistait à accompagner le Département de Rufisque dans l'élaboration d'un plan alimentaire territorial visant à améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations du territoire. Durant trois ans, de 2016 à 2018, plusieurs activités ont été mises en

œuvre pour parvenir à la rédaction d'un plan d'actions validé par les principaux acteurs du département. Il s'agit d'une approche innovante qui s'est avérée très riche d'enseignements et que le Grdr a souhaité mettre au service du plus grand nombre.

Afin d'enrichir le guide et de lui donner une vraie dimension pédagogique, il a été décidé d'intégrer d'autres expériences susceptibles d'apporter un éclairage nouveau et de valoriser différents outils facilitant la co-construction d'un plan alimentaire.

Ce document se présente donc comme une ressource pédagogique pour conduire une démarche d'élaboration d'un plan alimentaire durable. Il s'appuie sur des expériences menées dans plusieurs pays au Nord et au Sud et présente différents outils méthodologiques développés par des structures d'appui et des organismes de recherche.

Le programme SADMAD a été mis en oeuvre par



# sommaire

## **CONCEPTS ET CADRES D'INTERVENTION 6**

Qu'est-ce qu'un système alimentaire ?	6
Qu'est-ce qu'un Projet Alimentaire Territorial (PAT) ?	8
Pourquoi un Projet alimentaire territorial ?	10
Pourquoi un Projet alimentaire durable ?	16

## **MÉTHODOLOGIE D'ÉLABORATION D'UN PAT 18**

<b>1. Les étapes de la mise en place d'un PAT</b>	<b>19</b>
1.1. Mettre en place une coalition d'acteurs	19
1.2. Etablir un socle de connaissance détaillé et partagé sur les enjeux du territoire	26
• Réaliser un diagnostic du système alimentaire	
• La restitution et la valorisation du diagnostic du système alimentaire : une étape essentielle pour la compréhension et l'appropriation des enjeux	
1.3 Construire une vision commune	41
• Développer des synergies entre acteurs	
• Définir les grands enjeux ou défis du territoire	
• Construire une stratégie collective	

<b>1.4. Elaborer un plan d'actions à court, moyen et long terme</b>	<b>49</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Rendre visible les actions existantes susceptibles d'être reproduites ou diffusées</li> <li>· Etablir une planification réaliste et prioriser les actions</li> <li>· Identifier des financements</li> </ul>	
<b>1.5. Construire un dispositif de suivi-évaluation</b>	<b>57</b>
<b>2. L'accompagnement et la formation des acteurs</b>	<b>60</b>

## **METTRE EN PLACE UNE NOUVELLE GOUVERNANCE ALIMENTAIRE**

**64**

<b>1. Quel mode de gouvernance du système alimentaire</b>	<b>64</b>
<b>2. La mise en place d'une instance de gouvernance</b>	<b>67</b>
<b>3. Une nouvelle transversalité au sein des collectivités</b>	<b>70</b>
Conclusion	72
Bibliographie et ouvrages de référence	74

# CONCEPTS ET CADRES D'INTERVENTION

## Qu'est-ce qu'un système alimentaire ?

La notion de système alimentaire a été conceptualisée par Louis Malassis en 1994 et définie comme « *la manière dont les hommes s'organisent dans l'espace et dans le temps pour obtenir et pour consommer leur nourriture* »<sup>2</sup>. Elle englobe donc tous les secteurs de la chaîne alimentaire, du producteur au consommateur et implique une approche transversale, pluri sectorielle et multi acteurs.

Les systèmes alimentaires dans le monde sont globalement de plus en plus industrialisés ce qui se traduit par une distanciation croissante entre la production alimentaire et les consommateurs. Le modèle agro-industriel dominant produit de nombreuses externalités négatives sur la santé des populations (développement de pathologies liées à l'alimentation), sur l'environnement naturel (augmentation des GES, épuisement des ressources) et sur l'environnement socio-économique (concentration des richesses, hyperspécialisation, dégradation des conditions de travail). Les citoyens comme les décideurs politiques sont de plus en plus déconnectés d'un système globalisé qui leur échappe.

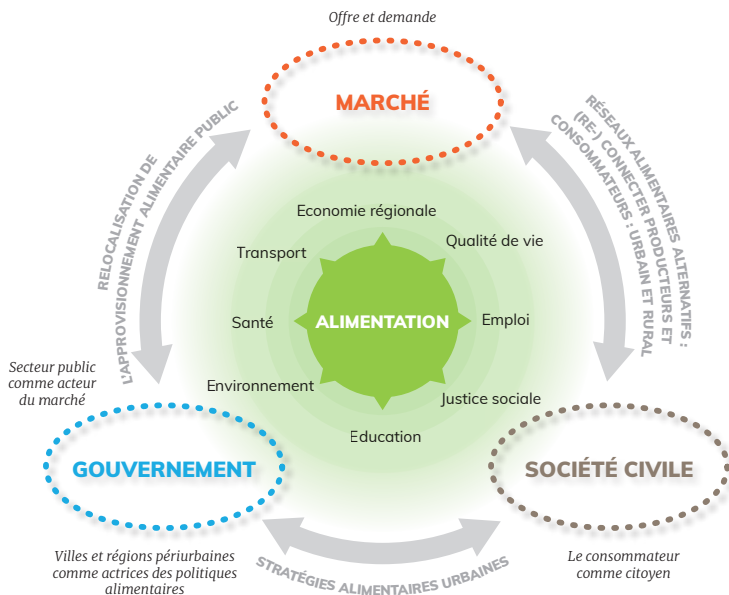
Dans ce contexte de vulnérabilité alimentaire et de dépendance vis-à-vis de l'extérieur, différents acteurs tentent de se réapproprier la question alimentaire en mettant en place des systèmes localisés.

2 Malassis L., Nourrir les Hommes, 1994



“Les systèmes alimentaires territorialisés (SAT) sont fondés sur des initiatives innovantes, généralement issues des acteurs producteurs, des consommateurs et des mouvements associatifs, accompagnées, voire encouragées par des démarches de politiques publiques le plus souvent territoriales (villes ou régions), parfois nationales.”<sup>3</sup>

Travailler sur le système alimentaire revient à s’intéresser à différents secteurs (aménagement du territoire, agriculture, économie, transport, santé, éducation, culture, environnement) et à intégrer les différentes parties prenantes. Il est nécessaire d’adopter une approche transversale et intégratrice afin de mettre en relation une diversité d’acteurs et de développer des synergies entre les décideurs politiques nationaux et locaux, les acteurs économiques et les organisations de la société civile.



**Grille d’analyse de la gouvernance alimentaire territoriale et intégrée, d’après Wiskerke (2009)**

Le schéma Ci-contre illustre bien le rôle des différents acteurs et les interactions nécessaires pour que le système puisse bénéficier à tous les acteurs.

3 RESOLIS, Les systèmes alimentaires territorialisés en France, 100 initiatives locales pour une alimentation responsable et durable, Journal RESOLIS #04, Mars 2015

## Qu'est-ce qu'un Projet Alimentaire Territorial (PAT) ?

Face à la vulnérabilité croissante des systèmes alimentaires, des Etats et des collectivités locales de différents pays travaillent à la relocalisation de l'alimentation à l'échelle de leur territoire. Les pouvoirs publics définissent avec les acteurs de nouvelles politiques afin d'accompagner la mise en place de projets alimentaires territoriaux. En France, les projets alimentaires territoriaux sont encadrés par une politique incitative<sup>4</sup>. Ils « visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation ». Ils se déclinent en une série d'étapes, de la réalisation d'un diagnostic à la définition d'un plan d'actions. Un réseau national (RnPAT) a été mis en place afin d'accompagner les collectivités dans la mise en œuvre de leur PAT (<http://rnp.at.fr/>).

Dans d'autres pays, en particulier dans de nombreux pays du Sud, la priorité n'est pas de relocaliser l'alimentation, la production locale participant encore majoritairement à l'approvisionnement alimentaire des territoires. Il s'agit davantage de préserver les terres agricoles, en particulier dans les espaces périurbains et de rendre le système plus durable en diffusant des pratiques agricoles plus adaptées.

<sup>4</sup> La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 encadre cette politique et instaure les projets alimentaires territoriaux (PAT).

## L'élaboration d'un PAT dans le département de Rufisque

Le département de Rufisque constitue un territoire doté d'importantes ressources agricoles et alimentaires. Il connaît des évolutions très importantes du fait de l'urbanisation rapide et des grands projets de développement en cours. Ces évolutions, si elles ne sont pas régulées, vont entraîner une modification profonde du système alimentaire. Actuellement, l'essentiel de l'alimentation des Rufisquois est composé de produits issus du terroir mais qu'en sera-t-il dans dix ans si la disparition des terres agricoles et la diminution des ressources halieutiques se poursuivent au rythme actuel ? Comment garantir à la population une alimentation de qualité respectueuse de l'environnement à un prix acceptable si les produits consommés viennent de plus en plus loin ? Quel avenir proposer à ceux qui vivent actuellement de l'agriculture, de la pêche, de l'élevage et de la transformation des produits agroalimentaires et qui ne pourront bientôt plus exercer leur activité ?

Les tendances actuelles ont conduit le Conseil départemental de Rufisque et le Grdr à s'engager ensemble dans la construction d'une politique alimentaire départementale visant à sécuriser les exploitations agricoles, accompagner les acteurs de la transformation agroalimentaire et promouvoir une alimentation saine et durable. Cette politique est portée par le Conseil départemental de Rufisque qui a pour mission de coordonner l'action des collectivités locales sur son territoire et d'animer la concertation avec les autres acteurs du territoire.



## Pourquoi un *Projet alimentaire territorial* ?

Si le système alimentaire est analysé au niveau d'un espace géographique donné qui ne correspond pas nécessairement à une entité administrative, le PAT en revanche est généralement porté par une collectivité qui dispose d'un certain nombre de compétences pour intervenir sur le système alimentaire.

En effet, si le degré de décentralisation, les transferts de compétences ou encore la répartition entre différents échelons administratifs varient considérablement selon les pays, les collectivités locales ont pour principe général le développement durable de leur territoire. Elles sont ainsi en charge de l'aménagement du territoire, de l'éducation, de la santé ou encore de la gestion de l'eau ou des déchets – toutes ces compétences sont, de façon plus ou moins directe, en lien avec la thématique de l'alimentation durable.

Le prisme alimentaire propose une nouvelle approche des compétences des collectivités en remplaçant les attentes légitimes des citoyens et le développement durable au cœur des objectifs. Une politique alimentaire est avant tout un cadre de coordination entre politique agricole et aménagement du territoire, développement économique, politique sociale et sanitaire et gestion des déchets alimentaires en vue d'une vision commune pour un territoire nourricier offrant une alimentation saine et de qualité à tous les citoyens.

Jess Halliday dans un article dédié aux leviers des politiques publiques, retrace les principaux domaines d'intervention relevant de l'ordre des gouvernements locaux et liés à l'alimentation.

## Domaines d'intervention liés à l'alimentation

DOMAINE D'INTERVENTION	PERTINENCE PAR RAPPORT À L'ALIMENTATION
<i>Planification, infrastructures et développement urbain</i>	Foncier, localisation des points de restauration/commerce
<i>Transport public et routes</i>	Les infrastructures conditionnent la distribution des aliments et l'accès au marché de détail
<i>Développement économique local</i>	Soutien aux entreprises alimentaires, à la création d'emplois et au développement des compétences
<i>Gestion locale des finances</i>	Taxe sur les entreprises alimentaires, provision budgétaire pour les services alimentaires et subventions
<i>Services d'aide sociale</i>	Aide alimentaire (bons et subventions alimentaires), aide alimentaire d'urgence
<i>Santé publique</i>	Prévention, éducation et campagnes ciblées
<i>Éducation</i>	Compétences et culture alimentaire
<i>Marchés publics</i>	Aliments servis dans les milieux publics et institutions
<i>Viabilité environnementale</i>	Émissions de CO <sub>2</sub> provenant de la production et distribution, utilisation des ressources naturelles, préservation de la biodiversité
<i>Salubrité de l'environnement</i>	Sécurité alimentaire, conditions environnementales
<i>Gestion des déchets</i>	Redistribution des excédents alimentaires, compostage, recyclage

Construire des politiques alimentaires urbaines, Chapitre 3 - Objectifs et leviers des villes pour une alimentation durable, Jess Halliday, 2017).

## Belo Horizonte : une collectivité pionnière dans la définition d'une stratégie alimentaire



Belo Horizonte est la troisième plus grande ville du Brésil et concentre plus de 6 millions d'habitants. Fin des années 1980, la démocratie s'installe au Brésil dans un contexte socio-économique et financier difficile. Le pays doit faire face à d'importants problèmes de pauvreté, d'insécurité et de malnutrition. Au début des années 1990, 38% des familles de Belo Horizonte vivaient en dessous du seuil de pauvreté et près de 20% des enfants de moins de 3 ans étaient en état de malnutrition. En 1993, le Parti des Travailleurs est élu à la tête de la municipalité et s'engage dans la construction d'un système alimentaire alternatif centré sur la sécurité alimentaire et encouragé par les politiques publiques nationales.

La création en 1993 du Secrétariat Municipal pour la sécurité alimentaire et la nutrition (SMASAN), et du Conseil municipal pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (COMUSAN), a permis une institutionnalisation de la politique alimentaire de la ville (ROCHA, 2016). Le COMUSAN regroupe des représentants du gouvernement d'associations de travailleurs du milieu agricole et industriel, de producteurs et de distributeurs, de groupes de consommateurs et d'organisations non gouvernementales. Parmi les principaux programmes de la politique alimentaire : la commercialisation de produits alimentaires subventionnés, l'assistance alimentaire et nutritionnelle, l'approvisionnement alimentaire et la régulation des marchés, le renforcement des capacités et la qualification professionnelle, le soutien à l'agriculture urbaine, l'éducation à l'alimentation et la sécurité alimentaire.

Ce sont en premier lieu les villes qui se sont emparées de cette thématique. Les premières politiques alimentaires urbaines sont ainsi apparues au Brésil à Belo Horizonte ou encore en Amérique du Nord à Toronto dans les années 1990.

Dans un contexte d'urbanisation massive et de concentration d'activités dans les villes, ces dernières sont apparues comme des acteurs clés à mobiliser pour repenser les liens urbains-ruraux et la possibilité d'alimenter une population grandissante.

Le Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan a mis en évidence le rôle des villes et plus précisément des métropoles dans la conduite de stratégies alimentaires. Ce Pacte signé à l'occasion de l'Exposition Universelle de Milan en 2015 réunit aujourd'hui 185 villes engagées qui échangent autour de bonnes pratiques pour des systèmes alimentaires plus durables. D'autres réseaux de villes tels que ICLEI, le CGLU ou encore l'ORU Fogar<sup>5</sup> travaillent sur ces thématiques et accompagnent les territoires vers des pratiques plus durables. Ces organismes favorisent la visibilité des territoires locaux notamment au sein des instances internationales afin de favoriser le transfert de compétences et de ressources et faire valoir les pratiques innovantes qui émergent des collectivités.

Les métropoles concentrent les pôles de consommation mais sont souvent dépourvues de terres agricoles. Elles doivent définir de nouvelles coopérations avec les territoires alentours afin d'assurer leur approvisionnement. Une échelle administrative plus large telle que celle du département peut également s'avérer pertinente pour construire une politique alimentaire car elle englobe aussi bien des périmètres urbains de consommation que des périmètres ruraux de production.

5 ICLEI – Local Governments for Sustainability, CCGL, Cités et Gouvernements Unis (CGLU), The United Regions Organization / Forum of Regional Governments and Global Associations of Regions (ORU Fogar)

Au Sénégal, l'expérience menée au niveau du département de Rufisque, qui est un territoire rural et urbain, a permis de créer des liens directs entre les bassins de production et de consommation et de mobiliser un grand nombre d'acteurs. A ce niveau, la collectivité peut jouer un rôle fédérateur et porter une politique transversale qui associe différents secteurs, acteurs et échelons territoriaux.

En France, les Départements du Finistère et du Gard se sont appuyés sur leurs différentes compétences (solidarité, équilibre territorial, etc.) pour construire des projets alimentaires associant territoires ruraux et urbains autour de problématiques communes : économie territoriale, préservation du territoire, etc. Ces Départements apportent un soutien technique et parfois financier aux communes qui souhaitent développer des projets afin d'assurer la cohérence entre les différentes politiques publiques locales.

La question de l'échelon administratif le plus adapté revient régulièrement dans les débats. Dans la notion de *city region food system*, le périmètre d'étude est choisi en fonction des compétences et du pouvoir de décision des différentes entités administratives sur ces questions. Par exemple, dans le cadre du projet Food for the Cities de la FAO, le périmètre choisi pour Colombo (Sri Lanka) était le district, pour Kitwe (Zambie), la région, et pour Lusaka, les 8 provinces rurales avoisinantes.

Loin d'imposer un échelon unique et exclusif, les stratégies alimentaires supposent une implication des différentes collectivités et une complémentarité des compétences. Chaque



échelon peut ainsi mener des politiques sectorielles s'intégrant dans leur propre politique alimentaire, en lien avec ses compétences, mais également animer un réseau d'acteurs et/ou participer à la construction d'un projet alimentaire. Toutefois, au vu des différentes compétences des différentes administrations sur un périmètre donné, elles doivent souvent toutes être associées, jusqu'au niveau étatique.

Le poids croissant des collectivités ne doit pas réduire la stratégie alimentaire à la mise en place d'une politique publique qui serait construite sans les acteurs du territoire. Leur rôle principal est précisément d'impulser voire d'animer une démarche territoriale impliquant une multitude d'acteurs, privés et publics, ayant des intérêts très divers.

Les leviers pour transformer le système alimentaire d'un territoire sont donc aujourd'hui partagés entre une série d'acteurs très divers, la collectivité ne dispose que d'une faible marge de manœuvre et se doit, pour maintenir sa mission d'intérêt général, de rallier des acteurs sur lesquels elle n'a peu ou pas de prise pour construire une vision commune et amorcer des changements de pratiques.

## Pourquoi un Projet alimentaire *durable* ?

On parle ici de Projet alimentaire durable dans la mesure où l'objectif est de contribuer à la construction d'un système alimentaire plus durable c'est-à-dire qui :

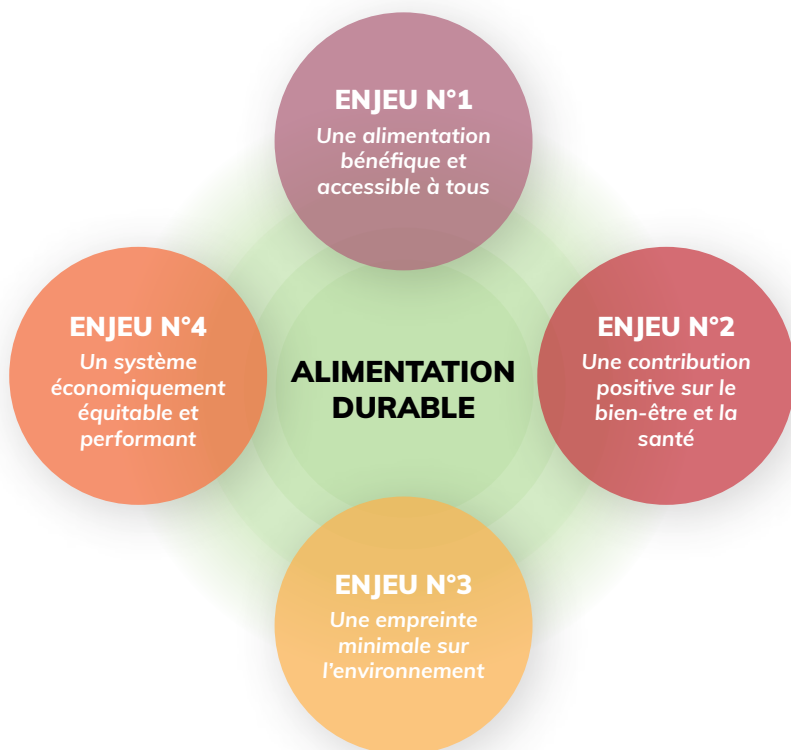
- « Protège l'environnement et la biodiversité ;
- Permet l'accès pour tous à une nourriture suffisante, saine, nutritive et culturellement acceptable ;
- S'appuie sur un système économique inclusif favorisant la création d'emplois pour tous en réduisant les inégalités de pouvoir entre entreprises et au sein des chaînes de valeur pour une répartition plus équitable des valeurs ajoutées ;
- Favorise la cohésion sociale et le respect de la diversité et de la dynamique des cultures ;
- Restaure la confiance dans le système et permet la participation des citoyens à son évolution»<sup>6</sup>

Ces grands enjeux sont résumés dans le schéma ci-dessous<sup>7</sup> et participent à concrétiser les 17 objectifs de développement durable (ODD) fixés par l'Organisation des Nations Unies en 2015 et à atteindre d'ici 2030 en particulier l'objectif 11 qui vise à "Créer des villes et communautés urbaines durables".

6 Brand, C., Bricas, N., Conaré, D., Daviron, B., Debru, J., Michel, L., Soulard, C. (coord.), Construire des politiques alimentaires urbaines – Concepts et démarches, 2017, Ouvrage ed. Quae.

7 Cerdd, Vers la construction d'un système alimentaire durable, Repères pour une alimentation durable en Nord Pas de Calais, Mai 2014.

Il apparaît également important que les objectifs de durabilité à l'échelle locale participent à atteindre ceux fixés à l'échelle nationale et partagent des indicateurs d'impact.



# MÉTHODOLOGIE D'ÉLABORATION D'UN PAT

Il existe plusieurs méthodes de construction d'un PAT qui se recoupent les unes les autres et proposent globalement les mêmes étapes avec quelques nuances au niveau de la gouvernance. Les étapes proposées ici sont issues de la méthodologie construite par l'association International Urban Food Network (IUFN) et de la démarche d'élaboration du PAT de Rufisque. Elles s'inscrivent dans une approche projet. Toutefois il existe d'autres approches en particulier le mode labo, expérimenté par le Département de Gironde en France<sup>8</sup>, qui part d'un futur souhaité par les acteurs et non d'un diagnostic de situation.

8 <https://www.gironde.fr/grands-projets/agenda-21-et-labom21labase>

# 1. Les étapes de la mise en place d'un PAT

## 1.1. METTRE EN PLACE UNE COALITION D'ACTEURS

Construire un plan alimentaire consiste avant tout à réunir des acteurs qui agissent de manière différente et à divers niveaux sur le système alimentaire. Certains de ces acteurs ont des intérêts communs et le fait de se regrouper leur permet de construire des stratégies communes, certains sont complémentaires et ont intérêt à se rapprocher pour développer des synergies et tirer des bénéfices de leurs relations, d'autres ont des intérêts et des logiques d'intervention très différents voire contradictoires mais ont également intérêt à dialoguer pour définir ensemble des solutions consensuelles.

**La première étape d'un projet alimentaire est d'identifier les différents acteurs à associer**, leurs forces et faiblesses, leurs besoins, leurs intérêts et leur influence respective. L'IUFN identifie 6 catégories d'acteurs agissant sur les différentes composantes du système alimentaire : la production, la transformation, la distribution, la consommation et la gestion des déchets et enfin les acteurs dit "d'influence" tels que les associations de consommateurs, les acteurs de l'éducation, de la santé, les médias ou encore la recherche.

Chaque acteur joue un rôle particulier dans le système alimentaire. Certains sont identifiés prioritairement (les producteurs, les transformateurs, les distributeurs), d'autres sont parfois relégués au second plan alors qu'ils peuvent contribuer à améliorer le système et à donner plus de légitimité et de contenu au Projet alimentaire territorial.



Parmi ces acteurs, deux nous semblent particulièrement importants dans la réussite du PAT : les collectivités locales qui garantissent le portage politique du projet et les organismes de recherche qui contribuent à la production de connaissances et à la réflexion.

## Les collectivités locales

Le processus d'élaboration d'un PAT nécessite une volonté politique forte et un portage de l'initiative par un ou plusieurs élus. Dans de nombreux pays, l'alimentation ne constitue pas une priorité pour les élus locaux. Pourtant la mise en œuvre d'une politique alimentaire plus durable contribue aux enjeux locaux tels que la préservation des ressources, le développement de secteurs économiques importants (agriculture, élevage, pêche, transformation agroalimentaire), les questions sociales (éducation, santé) et permet de définir de nouveaux modes de gouvernance.

Pour convaincre les élus de s'engager dans un projet alimentaire, il faut d'abord leur faire comprendre les enjeux et les impacts d'une politique alimentaire durable sur leur territoire. Le concept de système alimentaire n'est pas encore très connu dans bon nombre de pays et l'approche est nouvelle pour les collectivités. Il est donc nécessaire de former les élus et les agents des collectivités locales afin qu'ils puissent comprendre le sens et l'intérêt de cette démarche systémique et s'inscrire dans cette nouvelle façon de construire une politique transversale. Ensuite, il faut qu'elles trouvent un intérêt à participer et que leur implication se traduise par des retombées positives pour leur territoire (meilleure connaissance des problématiques, des acteurs, des initiatives existantes, mise en œuvre d'actions nouvelles, possibilité de créer de nouveaux partenariats, etc.). Dans le processus d'élaboration d'un PAT, il apparaît également nécessaire qu'un élu référent soit désigné et qu'il participe à l'ensemble des étapes afin de faciliter l'appropriation de la démarche et le portage auprès des autres élus et services de la collectivité.

## La recherche

Les acteurs de la recherche peuvent jouer un rôle essentiel dans la compréhension du système alimentaire, la définition d'une stratégie alimentaire et le suivi évaluation du PAT. En effet, la réalisation du diagnostic, la mise en œuvre et le suivi du plan alimentaire nécessite la production de données quantitatives et qualitatives. Il est donc utile d'associer différents organismes de recherche qui pourront mobiliser des ressources au service du projet et qui bénéficieront ainsi de terrains de recherche et de thématiques utiles pour leurs équipes. Il est possible de construire des partenariats avec des instituts de recherche et universités sur les différents thèmes en lien avec l'alimentation. Des professeurs et chercheurs en agronomie, sciences de l'environnement, en sciences sociales mais aussi des urbanistes et des nutritionnistes peuvent être mobilisés afin de garantir une approche transversale et intégratrice du système alimentaire.

Le fait d'associer la recherche dès le début du processus permet de mettre en place un dispositif d'accompagnement des acteurs et de valoriser les expériences conduites dans le cadre du PAT.

- Lors de la définition des objectifs, les chercheurs sont garants d'une approche transversale et interdisciplinaire. Ils peuvent contribuer à construire la méthodologie de diagnostic qui sera choisie pour étudier le système alimentaire du territoire. La recherche peut aider les acteurs à identifier des solutions sur un certain nombre de problèmes techniques et mesurer les résultats obtenus. Enfin, elle permet de bénéficier d'un regard extérieur et de disposer in fine d'une capitalisation de la démarche utile pour d'autres acteurs et territoires.



## La collaboration avec les universités locales de Lusaka et Kitwe en Zambie, dans le cadre du programme «Food for the Cities» de la FAO



A travers le programme «Food for the Cities», la FAO a conduit entre 2015 et 2017 un diagnostic des systèmes alimentaires des ville-régions de Lusaka et Kitwe, les deux plus grands centres urbains de Zambie. Pour réaliser ces études diagnostiques, la FAO a fait appel à deux universités locales. La priorité a été mise sur la construction d'une équipe pluridisciplinaire dans chacune des villes afin d'être en mesure d'étudier le système alimentaire dans toute sa transversalité. Des agronomes, nutritionnistes, économistes et urbanistes ont donc été amenés à travailler ensemble.

Les diagnostics ont été réalisés en deux temps. Une première étude qualitative du territoire a permis d'identifier et définir

rapidement les priorités du territoire. Ensuite, une phase de collecte de données primaires a été conduite par les équipes universitaires : enquêtes auprès des ménages des centres urbains, auprès des producteurs péri urbains et proche ruraux, et auprès des commerçants au sein des marchés.

Ce travail en étroite collaboration avec les acteurs universitaires des deux territoires a permis d'implanter localement le projet sur le long terme. Deux équipes locales ont ainsi été formées à la méthodologie du diagnostic systémique de l'agriculture et de l'alimentation, permettant une réplification autonome de la démarche par la suite.

L'objectif de cette première étape est donc de parvenir à réunir différents acteurs et de les amener à échanger autour d'enjeux communs. Certains acteurs vont trouver un intérêt évident à participer à la dynamique et adhérer rapidement alors que d'autres acteurs seront beaucoup plus difficiles à mobiliser. Dans un premier temps, il est possible de regrouper les acteurs les plus dynamiques et motivés en veillant à leur légitimité respective. Au fil de la démarche et en fonction de sa pertinence, d'autres acteurs pourront être amenés à rejoindre la dynamique. Le regroupement des acteurs peut se traduire par différentes formes d'organisations en fonction des contextes (cadre de concertation, comité de pilotage).

L'expérience menée à Rufisque a montré qu'il était intéressant de partir d'un cadre de concertation pour parvenir à moyen terme à la mise en place d'une instance de gouvernance plus formelle. En effet, c'est au fil du temps que la connaissance des acteurs s'affine et que la dynamique se construit.

En fonction de la connaissance des acteurs, la structure mise en place pourra être plus ou moins formelle. L'essentiel est de s'assurer que les différentes catégories d'acteurs puissent être représentées. Il sera toujours possible d'intégrer de nouveaux acteurs intéressés au cours des différentes phases d'étude et de construction du PAT.

Cette structure doit également pouvoir disposer d'un lieu pour organiser les rencontres et les échanges. Pour le réseau Terres en Villes, cette coalition d'acteurs représente « un lieu formalisé de rencontre, de dialogue et de débat entre les acteurs de la co-construction. C'est un lieu de gouvernance à partir duquel vont être définies les politiques (alimentaires) et va se mettre en place le projet. »

9 Terres en Villes, « Guide de la co-construction des politiques agricoles périurbaines d'agglomération »

## La mise en place d'un cadre de concertation à Rufisque



L'objectif initial de ce cadre de concertation était de rassembler une diversité d'acteurs concernés par les questions liées à l'agriculture et à l'alimentation pour partager des connaissances et construire collectivement une politique alimentaire. Afin de faciliter les échanges, il a été décidé de limiter le nombre de participants et de choisir des représentants de différentes familles d'acteurs : des producteurs, des transformateurs, des distributeurs, des consommateurs, des organisations de la société civile et des élus. L'équipe du Conseil départemental a donc proposé une liste d'organisations du département jouant un rôle important dans ce domaine. Sur la base de cette liste, un arrêté a été signé par le Président du Conseil départemental début juin 2016. Une tournée a ensuite été organisée auprès des organisations identifiées pour leur expliquer les missions du cadre et la contribution attendue des différents acteurs puis le cadre a été mis en place officiellement par le vice-président du conseil départemental.

Au fur et à mesure du travail engagé et des acteurs rencontrés, il s'est avéré nécessaire d'élargir le cadre de concertation et d'intégrer de nouvelles personnes aux réunions. La transversalité des thématiques abordées nécessitait d'impliquer des acteurs n'étant pas directement concernés mais pouvant influencer sur le système alimentaire. Il est également apparu nécessaire d'associer tous les services déconcentrés de l'Etat afin de mieux articuler les actions aux orientations et stratégies nationales.

L'intérêt du cadre de concertation était également de transmettre des informations et d'apporter des connaissances aux participants afin qu'ils maîtrisent davantage le contexte, les enjeux et puissent proposer des pistes d'action adaptées.

La démarche d'élaboration du PAT se voulant très participative, les membres du cadre de concertation ont été invités à contribuer aux différentes étapes du processus (diagnostic, définition des grands enjeux, validation du plan d'actions).

Après deux ans et demi d'activités, la constitution de l'instance de gouvernance était presque évidente car les différentes activités avaient permis d'une part de faire émerger les personnes clés susceptibles de porter le projet et d'autre part de créer une cohésion au sein du groupe.

## **1.2. ETABLIR UN SOCLE DE CONNAISSANCES DÉTAILLÉES ET PARTAGÉES SUR LES ENJEUX DU TERRITOIRE**

### La réalisation d'un diagnostic du système alimentaire

Le diagnostic du système alimentaire est un point de départ indispensable pour engager une réelle politique alimentaire sur le territoire. Il doit permettre de mieux comprendre le fonctionnement du système alimentaire et identifier les acteurs clés. A partir du diagnostic, les acteurs doivent pouvoir dégager les forces et faiblesses du territoire et apercevoir les principaux enjeux.

En raison du caractère transversal de la thématique alimentaire, la réalisation d'un diagnostic sur le système alimentaire peut constituer un travail long et complexe et ce d'autant plus dans les contextes où les données statistiques sont peu disponibles ou peu fiables. Il est donc nécessaire de définir précisément le cadrage méthodologique autrement dit, pourquoi on fait un diagnostic, avec qui et pour qui ? Et comment outiller les acteurs avec des données fiables, objectives et actualisables leur permettant de mettre en place une politique alimentaire de territoire ?

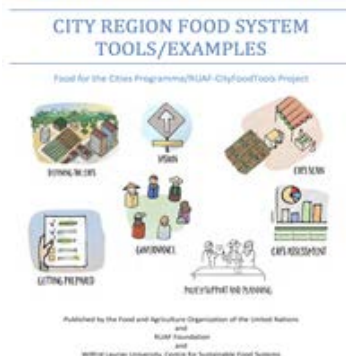
La diversité des thématiques abordées ne permet pas de traiter tous les sujets de manière exhaustive, il est donc souvent nécessaire de faire des choix sur les thématiques prioritaires et sur les points d'entrée.

## OUTIL



### MÉTHODOLOGIE DE DIAGNOSTIC DU PROGRAMME FOOD FOR THE CITIES DE LA FAO

La FAO a construit une boîte à outils sur la mise en place et l'évaluation de systèmes alimentaires durables dans les régions urbaines (City Region Food System – CRFS) à partir de l'expérience de sept villes engagées dans le processus au cours de la période 2015-2017. Les outils sont axés sur la définition et la cartographie de la région urbaine, la collecte de données sur le système alimentaire local, l'analyse des informations sur la durabilité par le biais d'évaluations rapides et approfondies. La méthodologie donne également certaines clés pour mettre en place un dialogue multi-acteurs afin d'impliquer les décideurs et les autres parties prenantes dans la conception de systèmes alimentaires plus durables et résilients.<sup>10</sup>



Concernant le diagnostic du système alimentaire, la méthodologie de la FAO se concentre sur quelques points d'entrée prioritaires. Un premier scan du système alimentaire est réalisé à partir d'entretiens qualitatifs avec des acteurs clés ayant une vision globale du système alimentaire. Ces entretiens portent sur quelques grandes questions telles que : qui nourrit la ville, où sont transformés les aliments, comment sont-ils commercialisés, que mangent les gens, quelle est la situation alimentaire et nutritionnelle, comment sont gérés les déchets alimentaires et qui sont les acteurs gouvernementaux et institutionnels impliqués dans le système alimentaire ?, Ce scan est complété par l'analyse des priorités politiques et citoyennes locales. A partir de

<sup>10</sup> Source : <http://www.fao.org/in-action/food-for-cities-programme/toolkit/>

ces priorités, un diagnostic plus approfondi est réalisé permettant d'établir des pistes de recommandations spécifiques. Par exemple, à Colombo (Sri Lanka), ce sont les problématiques de sécurité sanitaire des aliments, de vulnérabilité de l'approvisionnement alimentaire au changement climatique, et de faible production locale qui ont été identifiées comme prioritaires. A Kitwe, en Zambie, les priorités retenues sont : la durabilité des pratiques agricoles dans la région, l'accès aux marchés locaux pour les petits producteurs et les pertes/gaspillage alimentaire le long de la chaîne. Des enquêtes quantitatives ont donc été menées auprès des producteurs et des commerçants des marchés de la ville afin d'identifier clairement les problématiques puis des ateliers multi acteurs ont permis de définir les stratégies à mettre en place.

En fonction des territoires d'étude, des données exploitables, du temps et des moyens humains et financiers disponibles, le diagnostic pourra donc être plus ou moins approfondi.

A partir de différentes expériences, nous proposons de suivre les étapes suivantes :

1. Identifier les principaux points d'études.
2. Faire un état des lieux des données existantes.
3. Proposer des enquêtes complémentaires en fonction des priorités et des moyens disponibles.

**Dans le cas d'un diagnostic simplifié**, il s'agira de recueillir des données générales sur les différents secteurs et acteurs de la chaîne alimentaire (production, transformation, distribution, consommation) en analysant les forces et faiblesses du système ainsi que sur les politiques existantes en lien avec l'alimentation

(politiques agricole, foncière, commerciale, sanitaire, etc.). Ces données pourront être collectées à partir des statistiques existantes, des enquêtes et études déjà menées. Elles pourront être complétées par des entretiens avec des personnes ressources et éventuellement des enquêtes légères auprès de quelques acteurs.

Il est possible également de travailler avec les acteurs sur la représentation qu'ils ont du territoire.

#### OUTIL



#### RÉALISER UNE CARTOGRAPHIE PARTICIPATIVE

La cartographie participative est un outil particulièrement adapté pour permettre aux acteurs de caractériser leur territoire. Il s'agit de réunir les acteurs concernés : acteurs économiques, techniciens et élus des collectivités, associations et citoyens afin de réaliser ensemble une carte du territoire en représentant les lieux de production, de transformation et de distribution des produits alimentaires. Cette représentation collective permet de construire une vue d'ensemble en intégrant les perceptions des différents acteurs. Plusieurs cartographies peuvent être réalisées selon les informations qu'on souhaite récolter : il est possible de placer les différentes « initiatives alimentaires » sur la carte du territoire.

Une autre approche consiste à s'appuyer sur l'expertise d'acteurs clés du territoire et d'élaborer le diagnostic avec eux.

## Construire un diagnostic participatif à partir de l'expertise des acteurs du territoire, l'exemple du Département du Finistère

Face aux limites évoquées ci-dessus en termes de temps, de données disponibles et d'obsolescence programmée des états des lieux ou diagnostics, des collectivités font le choix d'un diagnostic participatif basé sur l'expérience de différents acteurs réunis. Le Département du Finistère a ainsi créé les conditions de partage d'une vision à partir de connaissances et d'expertises diverses. Un comité de partenaires a été mis en place et retenu dix thématiques sur lesquelles les acteurs du territoire (principalement des têtes de réseaux) ont travaillé. Deux à quatre rencontres par atelier ont été organisées avec l'objectif d'arriver assez rapidement à une synthèse. A partir des résultats des ateliers, 5 défis du PAT Finistérien ont été définis. Ce travail de diagnostic partagé s'est déroulé sur 4 mois puis un deuxième travail de structuration et de prise hauteur avec le comité des partenaires a permis de finaliser la rédaction du document.

En savoir plus sur les 5 défis du PAT et la méthodologie de diagnostic : [https://www.finistere.fr/Le-Conseil-departemental/Le-projet-de-departemental/Le-projet-alimentaire-de-territoire/\(language\)/fre-FR](https://www.finistere.fr/Le-Conseil-departemental/Le-projet-de-departemental/Le-projet-alimentaire-de-territoire/(language)/fre-FR)

**Un diagnostic plus complet** nécessite d'analyser de façon détaillée les bassins de consommation et les bassins de production mais aussi les flux alimentaires du territoire. Il faut comprendre comment ces flux sont modelés par la demande alimentaire des consommateurs urbains mais également par les choix de production des zones agricoles périphériques. Ce sont parfois des flux alimentaires qui se croisent sans être connectés. Un territoire peut par exemple être fortement producteur mais contribuer très peu à l'alimentation de ses habitants.

**Concernant les bassins de consommation**, la collecte d'informations peut être orientée sur :

- l'analyse de la demande visant à mieux comprendre les comportements alimentaires ou encore les lieux d'achat, la pension à acheter tel ou tel type d'aliments ;



- l'analyse de l'environnement alimentaire, concept indispensable pour évaluer la sécurité alimentaire du territoire (disponibilité et accessibilité de l'offre mais également capacité cognitive des individus à faire des choix adaptés) ;
- d'autres indicateurs tels que les revenus des ménages, la part du budget des ménages dédiés à l'alimentation, l'évolution de l'aide alimentaire ou encore les niveaux de prévalence de certaines maladies chroniques dues à l'alimentation sont des vecteurs de cause ou conséquence de la vulnérabilité alimentaire des ménages qui permettent de mieux comprendre les principales tendances et d'anticiper les évolutions à venir.

La plupart du temps ces données sont peu disponibles car il n'existe pas d'enquête ménage permettant de définir les pratiques alimentaires à l'échelle territoriale. Les universités peuvent participer à réaliser études et enquêtes afin de territorialiser davantage le diagnostic, développer de nouveaux indicateurs de suivi et proposer des solutions adaptées.

**Concernant les bassins de production,** les données sont généralement plus accessibles auprès des organismes locaux et universités :

- Il s'agit en premier lieu de connaître les différentes productions alimentaires du territoire (bruts et transformés) et si possible d'analyser les évolutions des secteurs agricole et agro-alimentaires au cours des dernières années (productions, nombre d'actifs, terres agricoles, etc.).
- Une attention sera également accordée à la qualité de la production locale (agricole et agroalimentaire) et son impact sur l'environnement (usage des intrants chimiques, gestion

de l'eau et des déchets, production de GES, etc.), sur les habitants (pesticides, qualité nutritionnelle des produits) et sur l'économie du territoire (participation à l'économie locale ou exportation de la valeur ajoutée, capacité à créer des emplois, etc.).

**Concernant les flux alimentaires**, il s'agit d'analyser les relations entre les bassins de consommation et de production, ce qui revient à étudier la provenance des produits consommés par les habitants du territoire et la destination des aliments produits sur ce même territoire. L'analyse des circuits de distribution permet d'évaluer la part de la production destinée à la consommation locale et l'autonomie alimentaire du territoire.

En France, le cabinet Utopies a réalisé en 2017 une étude sur l'autonomie alimentaire des villes . Le degré d'autonomie alimentaire est évalué à travers la part en % de la production agricole locale (exprimée en euros) dans la totalité des produits agricoles incorporés dans les différents produits alimentaires consommés (bruts, élaborés, transformés ou cuisinés) par les ménages locaux sur une année.

Autrement dit, l'autonomie alimentaire décrit la capacité du territoire à :

- produire localement, et avec des ressources agricoles locales, les produits alimentaires consommés localement ;
- incorporer le plus de produits agricoles locaux dans la consommation alimentaire des ménages.

L'étude révèle qu'en moyenne, le degré d'autonomie alimentaire des 100 premières aires urbaines françaises est de 2%, ce qui signifie que 98% du contenu des aliments consommés localement sont importés alors que dans le même temps 97% des produits agricoles locaux sont « exportés ».

## OUTIL



### L'OUTIL CLIM'AGRI® ESTIME LA CAPACITÉ D'UN TERRITOIRE OU D'UNE RÉGION À NOURRIR SA POPULATION

L'indice de performance nourricière a été développé par le Centre d'Etude et de Recherche sur l'Economie et l'Organisation des Productions Animales (CEREOPA Agro Paris Tech). C'est un des indicateurs intégrés à la méthodologie Clim'Agri développée par l'ADEME.<sup>11</sup>

L'indice de performance nourricière ou « potentiel nourricier » indique le nombre théorique de personnes qu'il est possible de nourrir avec les quantités annuelles nettes de matières premières agricoles produites par un territoire et valorisables en alimentation humaine. L'indice s'appuie sur la valeur nutritionnelle des matières premières et aliments composés, exprimée selon trois indicateurs différents : la teneur en énergie, la teneur en protéines et la teneur en protéines animales. Cette valeur nutritionnelle est rapportée aux besoins moyens d'un individu.



Les données quantitatives ne suffisent généralement pas à comprendre les problématiques et spécificités du territoire. La récolte de données qualitatives via des entretiens d'acteurs permet à la fois d'affiner le diagnostic mais également de

<sup>11</sup> ADEME, CLIMAGRI : Guide méthodologique Un outil d'aide à la décision pour l'agriculture et la forêt à l'échelle des territoires, Septembre 2016

favoriser l'appropriation de la thématique alimentaire et la mobilisation collective. Il est indispensable de rester à l'écoute des acteurs qui composent le système alimentaire et connaissent les contraintes et leviers de leur périmètre. Les guides d'entretien peuvent être semi-directif, il s'agit de compléter le diagnostic via des informations descriptives mais également de recouper des points de vue et analyses pour adapter au mieux les solutions proposées.

L'organisation du travail est également un point essentiel dans la conduite du diagnostic. Il est important de bien définir qui fait quoi, quand et comment et de mettre en place une supervision chargée de suivre le travail et de compiler les données. La formation des enquêteurs est également un point important à ne pas négliger.

Si le diagnostic est externalisé et confié à des consultants, il est important d'une part de bien s'entendre sur le cadrage méthodologique et d'autre part, de suivre la réalisation de l'étude en s'assurant que les données collectées et le traitement qui en est fait correspondent aux objectifs initiaux.

Un autre aspect du diagnostic consiste à **identifier les acteurs importants ainsi que les initiatives existantes à valoriser**. Ce travail doit s'appuyer sur la coalition d'acteurs préalablement constituée afin de disposer d'une vision large et diversifiée en mobilisant les réseaux de chacun des acteurs présents.

L'analyse des acteurs vise à identifier quels sont les acteurs concernés par le projet et à analyser leur implication et pouvoir respectif. A l'issue de ce travail, on doit être en mesure de savoir si tous les intérêts sont représentés et de mesurer les asymétries de pouvoir.

## OUTIL



### L'ANALYSE DES JEUX D'ACTEURS

LISODE propose une méthodologie intéressante pour analyser le jeu d'acteurs. Cet outil, réalisé en interne, doit permettre d'analyser le positionnement des différents acteurs et d'identifier les alliances et les oppositions sur la question alimentaire. Les acteurs identifiés lors de la cartographie sont ainsi classifiés selon leur positionnement vis à vis de la concertation (favorable, neutre, opposé) puis positionnés sur une grille selon deux axes : leur intérêt à participer à la démarche et leur pouvoir d'influence sur la prise de décision.

Cette analyse des acteurs doit permettre de comprendre les causes de l'intérêt variable des acteurs vis-à-vis du projet et d'établir des stratégies spécifiques pour les faire évoluer positivement. On peut ainsi s'interroger sur la manière de mobiliser certains acteurs dont le pouvoir d'influence est important mais l'intérêt faible et/ou de renforcer des acteurs très intéressés mais ayant peu de pouvoir. Cet outil permet également d'anticiper les conflits éventuels et de décider s'il est utile de réunir tous les acteurs dès le début ou s'il est préférable de commencer par travailler en groupes restreints. Des entretiens spécifiques avec certains acteurs sont nécessaires afin de mieux comprendre leur positionnement et leur résistance éventuelle et les questionner sur leurs besoins et les conditions de leur participation.<sup>12</sup>



12 LISODE (2017), Guide de concertation territoriale et de facilitation, Montpellier

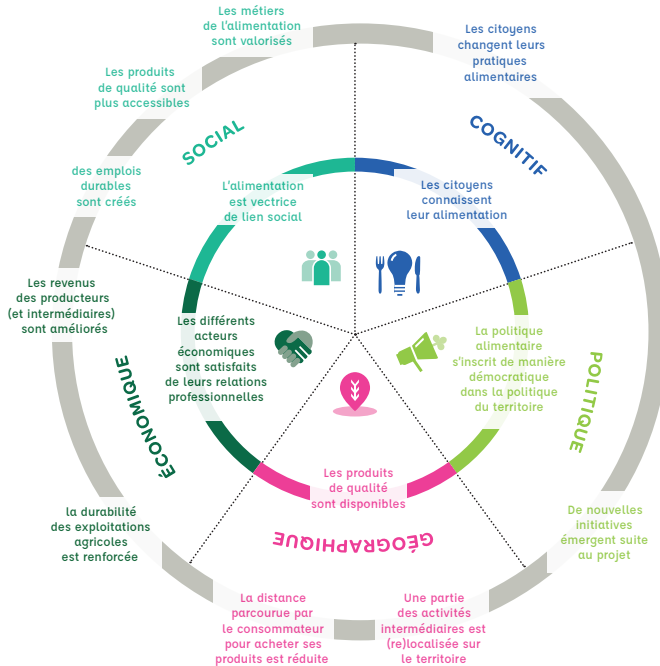
Les initiatives dites “à impact positif” sont également à identifier et à intégrer dans le diagnostic car les porteurs de ces initiatives sont souvent les moteurs du changement et de la durabilité du système alimentaire à l'échelle locale. Ces initiatives peuvent être portées par différents type d'acteurs (entreprises, associations ou institutions publiques) et traiter de sujets divers tels que la transition agroécologique, le développement de circuits courts de proximité, la valorisation des déchets alimentaires, l'accompagnement de ménages pauvres dans leur choix alimentaire, etc. Il est essentiel de valoriser toutes ces initiatives et de travailler avec ces acteurs au changement d'échelle.

### **L'analyse du système alimentaire sous l'angle de la durabilité**

De plus en plus, les acteurs impliqués dans le suivi des projets alimentaires territoriaux cherchent à analyser l'impact des actions sur la durabilité du système alimentaire. Plusieurs méthodes ont ainsi été élaborées au cours des dernières années. Cette analyse de la durabilité peut être conduite au moment du diagnostic afin de préciser en amont les changements attendus puis reprise au cours de la mise en œuvre et au terme du projet.



La méthode Syalinnov propose de mesurer la manière dont un projet contribue à rendre le système alimentaire plus durable en s'appuyant sur 5 indicateurs de proximité : géographique, économique, cognitive, sociale et politique. Elle a été pensée pour permettre à des acteurs de la société civile et des collectivités de piloter eux-mêmes leur dispositif d'évaluation. La méthode s'appuie sur l'approche orientée changement qui définit les changements attendus (finaux et intermédiaires), les étapes pour y parvenir et les activités à mettre en œuvre. Il est possible d'utiliser cette méthode pour construire le projet comme pour évaluer les résultats obtenus.



## “Let’s Food Cities”, évaluer la durabilité du système alimentaire

Le projet Let’s Food Cities porté par l’association Let’s Food vise à accélérer la transition des villes vers des systèmes alimentaires durables en s’appuyant sur la coopération et l’échange d’expériences entre 7 villes françaises signataires du Pacte de Milan et 7 villes jumelles. Afin de faciliter la mise en perspective des problématiques de durabilité de chaque système alimentaire tout comme les solutions proposées, une méthodologie de diagnostic a été construite avec les partenaires du projet et le comité scientifique de l’association. Elle consiste à évaluer chaque étape du système alimentaire à la lumière des objectifs du développement durable. Ainsi cette approche multidimensionnelle permet d’aborder la transversalité de l’alimentation, et de caractériser sa contribution à la construction d’un territoire vibrant économiquement, socialement équitable, respectueux de l’environnement, permettant un accès à tous à une alimentation de qualité, et source de relations de confiance entre citadins/ruraux et producteurs/consommateurs.

Afin d’évaluer dans quelle mesure les territoires étudiés remplissent ces 5 conditions de durabilité, le diagnostic doit analyser les dynamiques et flux alimentaires, depuis l’étape de production, jusqu’à la consommation et la gestion des déchets, en passant par le transport, la transformation, la distribution, et la commercialisation. Il s’agit d’identifier les impacts positifs et négatifs de chacun des maillons afin de révéler la multifonctionnalité de l’alimentation mais aussi d’identifier les freins et leviers pour atteindre une ambition de durabilité optimale.

Le diagnostic comprend : un état des lieux chiffré, une cartographie d’acteurs du système alimentaire local, un recensement des politiques publiques liées à l’alimentation, une analyse de la durabilité économique, sociale et environnementale de l’approvisionnement et la distribution alimentaire, et des initiatives alimentaires portées par des acteurs privés, publics, et associatifs. Il croise des données quantitatives secondaires et des données qualitatives issues d’entretiens d’acteurs. Aussi, le diagnostic ne prétend pas à l’exhaustivité mais vise à définir de grandes tendances pour sensibiliser les acteurs aux enjeux. Il participe à préparer l’action, permet d’identifier les freins et leviers pour davantage de durabilité sur tous les maillons de la chaîne alimentaire.

Le diagnostic est conduit par Let’s Food en collaboration avec des universités et étudiants des 14 villes d’étude.



### La restitution et la valorisation du diagnostic du système alimentaire : une étape essentielle pour la compréhension et l'appropriation des enjeux

Le diagnostic se construit avec les acteurs du territoire, le temps de partage est donc essentiel pour réunir les personnes rencontrées et proposer un temps d'échanges sur les principaux résultats. Cette diffusion du diagnostic doit permettre aux différents acteurs de mieux comprendre certaines problématiques qui ont des impacts sur leurs propres activités. C'est également l'occasion d'harmoniser le socle de connaissance de tous les acteurs et de faciliter la compréhension de la complexité du système alimentaire local. A la suite de cette étape de diffusion, chaque acteur doit avoir cerné son propre intérêt à participer à la démarche.

Il peut être utile de proposer une synthèse du diagnostic en s'appuyant sur l'outil d'analyse SWOT/AFOM. Il combine l'étude des forces et des faiblesses du territoire avec celle des opportunités et des menaces de son environnement.

Par ailleurs, le diagnostic demande beaucoup de temps et de travail et il est important de valoriser les résultats obtenus. La valorisation du diagnostic peut se faire sous différentes formes (publications, vidéo, plaquette, etc.). En fonction du format choisi, l'utilisation pourra être différente. Le livrable produit peut être considéré comme un support de communication ou comme un outil de travail. Il est important d'intégrer dans la planification financière des moyens pour produire et diffuser un document de qualité. Il peut être également utile d'avoir un document synthétique composé de quelques chiffres clés, cartes et schémas.



## La publication du diagnostic du système alimentaire de Rufisque

Le diagnostic du système alimentaire du département de Rufisque a fait l'objet d'un an de travail. Plusieurs études et enquêtes ont été réalisées en mobilisant différents experts. Un travail de consolidation a donc été nécessaire. Du fait de l'importance des données et informations obtenues à l'échelle du département, il nous a semblé utile de produire un document de qualité qui soit riche d'informations et analyses utiles aux acteurs du territoire et agréable à lire pour des acteurs extérieurs connaissant peu le territoire et la problématique. Une publication illustrée présente l'aménagement du territoire, les habitudes alimentaires, les secteurs de la production et de la transformation agroalimentaire ainsi que la distribution des denrées alimentaires. C'est un document utile pour les collectivités locales et pour tout acteur souhaitant intervenir sur le territoire.

### OUTIL



LET'S FOOD CITIES CONSTRUIT  
UN ATELIER MULTI-ACTEURS ET UN FILM

L'association Let's Food Cities a construit son dispositif d'action sur chaque territoire sur une durée de deux mois. Le temps du diagnostic est dédié à des interviews filmés d'une trentaine d'acteurs clés du système alimentaire territorial. Ces acteurs sont ensuite conviés à un premier atelier de co-construction afin de partager et compléter les premiers résultats du diagnostic. Cet atelier est l'occasion de parler nutrition avec des agriculteurs, d'évoquer les politiques publiques existantes avec certaines initiatives associatives, et autres échanges de connaissances indispensables à un travail collectif par la suite. La deuxième étape de l'atelier consiste à construire des projets collectifs sur la base des principales problématiques du territoire : pauvreté alimentaire, usage intensif de pesticides, important gaspillage

alimentaire au sein des marchés, etc. L'association Let's Food organise par la suite un deuxième évènement grand public afin de valoriser les initiatives existantes auprès des habitants (stands d'information sur les jardins communautaires, les paniers organiques ou encore les recommandations nutritionnelles, etc.) et de présenter le film retraçant les problématiques du système alimentaire. Le format vidéo permet de démocratiser l'accès au diagnostic du système alimentaire et de sensibiliser au-delà du cercle d'experts rencontrés.

Exemples :

- la vidéo du **système alimentaire de Guanajuato, Mexique**
- la vidéo du **système alimentaire de Valparaiso, Chili**

### **1.3. CONSTRUIRE UNE VISION COMMUNE**

#### **Développer des synergies entre acteurs**

Après avoir réuni les principaux acteurs, réalisé le diagnostic, l'étape suivante consiste à construire un langage commun à partir des spécificités et problématiques de chacun.

Au sein de chaque catégorie d'acteurs, il peut exister une grande diversité d'organisations ayant des visions et des pratiques fort différentes voire dans certains cas divergentes (petits producteurs/agrobusiness ; unités de transformation locale/industries agroalimentaires ; petits commerces de proximité/grande surface). La compréhension des différents acteurs et de leurs relations permet d'anticiper ou de résoudre des conflits et de trouver éventuellement les moyens de construire le dialogue.

Pour les acteurs du monde agricole, au cœur des démarches alimentaires territoriales, le prisme alimentaire implique une réelle transition aussi bien dans la définition des termes, des objectifs fixés que dans l'intégration de nouveaux acteurs issus du monde de la santé, de l'éducation ou encore du développement durable. Sur la plupart des territoires ces différents mondes n'avaient, jusqu'ici, pas été amenés à travailler ensemble. La mise en place d'un PAT implique donc que les différents acteurs prennent le temps de se connaître en vue de créer des liens autour d'enjeux partagés.

Dans la partie relative au diagnostic, nous avons vu comment analyser les jeux d'acteurs. Ici, il s'agit davantage de travailler avec les acteurs pour faciliter l'identification de synergies possibles. Différents outils peuvent être utilisés pour travailler sur l'interconnaissance et la définition d'enjeux communs.

#### OUTIL



#### LA CARTE MENTALE POUR IDENTIFIER LES DIFFÉRENTS LIENS ENTRE ACTEURS À L'ÉCHELLE DU TERRITOIRE

La carte mentale ou *mind map* en anglais est un schéma arborescent qui permet d'organiser voire de hiérarchiser les différentes composantes d'une problématique complexe. La méthodologie est simple et appropriable, chacun peut proposer d'ajouter une ramification à une problématique donnée et de la décomposer. Par exemple la question de base peut être la suivante "Quels sont les principales problématiques du système alimentaire local?". La carte mentale permet par la suite de relier certaines problématiques "sécurité alimentaire" et "inégalités économiques" par exemple.

C'est un outil fédérateur, qui favorise la communication, tout le monde peut participer, expliciter ses choix, donner son avis, échanger. Le mapping participatif est une technique particulièrement utilisée dans les pays anglosaxons (Mapping local food webs toolkit, Campaign to protect rural England).

### **La toile alimentaire de la Communauté urbaine du Havre (France)**

La toile alimentaire permet d'analyser la chaîne d'acteurs de l'alimentation présents sur un territoire et leurs interactions. Cet outil a été développé par la communauté urbaine du Havre en partenariat avec l'agence d'urbanisme de la région du Havre et de l'Estuaire de la Seine (AURH) dans le cadre de son projet alimentaire territorial. L'objectif initial visait à mettre en réseau l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire locale afin de développer une économie alimentaire de proximité. La toile alimentaire, qui est un portail web, permet d'appréhender le système économique alimentaire du territoire grâce à une géolocalisation des acteurs et la mise en ligne d'informations sur leurs activités (types de productions, quantités produites, transformées, consommées, déchets générés etc.) et sur la nature des flux avec les autres acteurs (type de produits achetés, type de prestations, quantités, etc.).

La toile alimentaire permet donc d'identifier les acteurs en présence et de créer des synergies et mutualisations, d'accompagner les acteurs dans leurs initiatives et de faire émerger de nouvelles opportunités économiques.

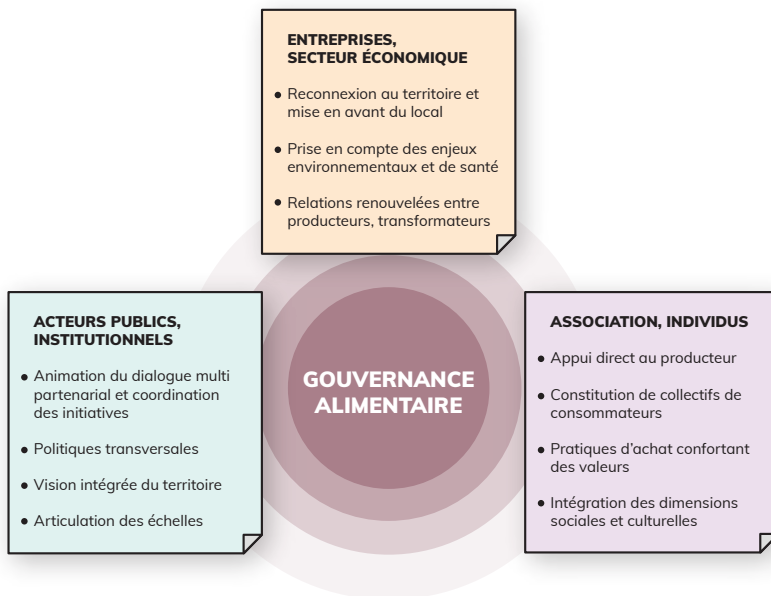
La transition alimentaire d'un territoire implique des changements importants pour plusieurs acteurs qui sont amenés à faire évoluer leurs pratiques. Face aux résistances de certains corps d'acteurs, il peut être intéressant d'organiser des temps d'échange spécifiques afin de mieux comprendre leurs besoins, leurs inquiétudes éventuelles et s'assurer de leur participation dans le projet.

## Définir les grands enjeux ou défis du territoire

Une fois la cohésion du groupe renforcée, il est possible de travailler sur une vision partagée qui consiste à définir les grands enjeux ou thématiques prioritaires du territoire.

La construction d'une vision commune implique pour certains acteurs un changement de posture pour s'inscrire dans une démarche collective et transversale. Le schéma ci-dessous illustre les évolutions de postures des différents acteurs pour qu'une stratégie commune puisse être construite.

### L'ÉVOLUTION DES POSTURES<sup>13</sup>



<sup>13</sup> VODOZ L, THÉVOZ L, FAURE P (eds.) (2013) Les horizons de la gouvernance territoriale. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes (PPUR), ISBN 978-2-88915-007-6

L'étape qui consiste à imaginer ensemble les objectifs à atteindre et les voies de transformation peut passer par une démarche prospective participative.

### **La prospective territoriale**

La prospective doit permettre de se poser les bonnes questions sur l'avenir du territoire, en se fixant symboliquement un horizon temporel de réflexion. Il est conseillé de travailler sur une échelle de temps d'au moins 20 ans (une génération), ce qui permettra de s'affranchir des carcans du quotidien et en particulier des échéances électorales<sup>14</sup>.

Pour ce faire, il est souvent proposé de travailler sur trois aspects puis d'analyser leurs impacts sur le territoire sur le moyen et long terme :

- **Les tendances lourdes internes et externes** qui vont impacter le territoire de manière quasi-certaine dans les années à venir et en changer le contexte. Certaines grandes tendances vont concerner l'ensemble des territoires de manière plus ou moins forte : réchauffement climatique, croissance urbaine et raréfaction des ressources, diminution du nombre d'agriculteurs, augmentation du prix de l'énergie, développement du numérique, changement des habitudes de consommation, etc.
- **Les grands projets à venir et leurs impacts** : nouvelles infrastructures sur le territoire ou à proximité (transport, commerce), grands projets d'urbanisme, développement de nouvelles filières industrielles, etc.

<sup>14</sup> Faucher A., *Initier une gouvernance alimentaire territoriale – Guide à l'intention des collectivités*, 2014

- **Les signaux faibles** : plus difficiles à déceler, il s'agit des nouveautés, des changements moins marqués ou très localisés mais qui peuvent être annonciateurs d'évolutions importantes dans 10 ans, 20 ans voire plus. Il peut s'agir d'évolutions sociétales ou comportementales qui apportent des solutions nouvelles (transition agro-écologique, circuits courts alimentaires, développement des nouvelles technologies, vitalité associative et citoyenne, etc.). Il est donc utile de se demander si ces évolutions pourraient être amenées à se généraliser à l'échelle du territoire.

La définition des principaux enjeux alimentaires peut également s'appuyer sur les conclusions du diagnostic pour formuler des réponses collectives aux problèmes identifiés. Dans tous les cas, la démarche doit s'appuyer sur la participation d'un grand nombre d'acteurs diversifiés pour garantir le partage des solutions. L'organisation d'ateliers participatifs permet aux participants de se projeter dans l'avenir et d'exprimer leurs souhaits. Ces ateliers peuvent s'appuyer sur des outils d'animation classiques comme le forum ouvert ou world café dont l'objectif est de créer une dynamique de réflexion avec un grand nombre de participants organisés en groupes tournants, ou encore sur des méthodes de travail non traditionnelles en faisant appel à des techniques ludiques (jeu de rôle, ateliers d'utopie) ou artistiques (dessin, théâtre, etc.).



## L'atelier de validation des grands enjeux agricoles et alimentaires du département de Rufisque



Dans le département de Rufisque, la définition d'une vision partagée par les acteurs du territoire s'est faite au cours d'un atelier d'une journée réunissant une centaine de participants dont les élus des douze communes et le Président du Conseil départemental de Rufisque. Cet atelier visait à présenter les principales conclusions du diagnostic et à passer de l'étape du diagnostic à celle de la définition d'une politique alimentaire.

Pour identifier les principaux enjeux ou défis à relever, les participants ont été invités à s'exprimer par groupe d'une

dizaine de personnes sur cinq grandes questions autour de la place de l'agriculture dans le département, le type d'agriculture à promouvoir, l'accès aux produits locaux transformés et la sécurité sanitaire des aliments. Les contributions des participants ont été synthétisées pour formuler collectivement une phrase résumant la volonté des acteurs. A l'issue de ce temps de travail, trois réponses différentes par question ont été restituées en plénière et soumises au vote de l'assemblée. Les réponses choisies correspondent aux grandes ambitions de la politique alimentaire du département.

## **Construire une stratégie collective**

La stratégie alimentaire découle de la vision partagée par les acteurs du territoire. Il s'agit de proposer une feuille de route validée par l'ensemble des acteurs qui présente les grandes orientations ou axes structurants. Cette étape vise à préciser la méthode de travail pour parvenir aux résultats attendus. Elle doit être menée avec les principaux acteurs du territoire et des personnes ressources qui peuvent apporter un éclairage extérieur.

### **La politique agroécologique et alimentaire de Montpellier Méditerranée Métropole**

Élaborée avec l'ensemble des 31 communes de la métropole dans une démarche de coopération territoriale, la P2A de Montpellier Méditerranée Métropole s'engage à mettre en place un système alimentaire plus durable au sein de son territoire<sup>15</sup>.

Les 5 objectifs fixés pour la stratégie alimentaire sont les suivants :

- Offrir une alimentation saine et locale au plus grand nombre
- Soutenir l'économie et l'emploi agricole et agro-alimentaire
- Préserver le patrimoine paysager et les ressources naturelles
- Limiter les émissions de gaz à effet de serre et s'adapter au changement climatique
- Favoriser la cohésion sociale, en soignant le lien à la nature et les liens entre urbain et rural

<sup>15</sup> Une vidéo décrivant la stratégie alimentaire de Montpellier Méditerranée Métropole est téléchargeable sur le lien suivant : <https://vimeo.com/291646658>

Pour répondre à ces grands objectifs, la Métropole a proposé la stratégie suivante :

**Consolider le tissu des fermes agro-écologiques en vente directe**

Mobilisation de foncier métropolitain pour installer des fermes nourricières en agroécologie (via un appel à projet)

**Favoriser l'approvisionnement local de la ville, en particulier de la restauration collective**

Tri des biodéchets et lutte contre le gaspillage alimentaire, des repas qui respectent les saisons (pour favoriser approvisionnement local) dont un repas éco-citoyen trimestriel sans protéines animales, du pain bio

**Développer des jardins partagés et familiaux**

Produire des fruits et légumes destinés à la consommation personnelle, tout en respectant la politique du zéro-phyto : 17 jardins partagés ou collectifs, 158 jardins familiaux

**Mobiliser les citoyens autour de l'alimentation et du lien producteur consommateur**

**Soutenir les entreprises** innovantes dans le domaine de l'agroalimentaire et des services à l'agriculture

**Promouvoir la diversité des produits emblématiques du territoire, et développer l'agro/ l'œnotourisme**

Événement festifs (mois de l'agroécologie) à destination de ses habitants comme des touristes venus découvrir son territoire : Fête des vignes, de l'olive, du miel...

## 1.4. ELABORER UN PLAN D'ACTION

Une fois la stratégie définie, il convient de la décliner en plan d'action. Il s'agit à partir des grands enjeux ou thématiques prioritaires retenus, de préciser les résultats attendus et les activités à mettre en œuvre pour y parvenir. Il est possible d'ajouter les acteurs et ressources qui seront mobilisés sur chacune des activités ainsi que le calendrier proposé.

Afin de faciliter la mise en œuvre du plan d'action, il convient de suivre les recommandations suivantes.

### **Etablir une planification réaliste et prioriser les actions**

Le Plan d'action doit répondre aux enjeux de territoire exprimés par les acteurs tout en étant réalisable dans un délai précis même si cela suppose des appuis extérieurs. Si la politique peut être ambitieuse, elle doit toutefois conduire à des résultats mesurables. La mise en œuvre du Plan d'actions doit s'inscrire dans un timing avec une hiérarchisation des activités. De nombreuses activités peuvent être faites sans moyens additionnels, d'autres nécessitent des ressources importantes. Il est donc utile d'identifier ce qui peut être fait en premier avec des moyens déjà disponibles. Les actions plus complexes qui requièrent des financements extérieurs mais dont la pertinence est clairement démontrée par le diagnostic et les propositions des acteurs en présence peuvent être reléguées au second plan et doivent être accompagnées d'une démarche de plaidoyer et de mobilisation de financements.

### **S'appuyer sur les actions existantes susceptibles d'être reproduites ou diffusées**

Lors du diagnostic, un premier travail a consisté à identifier les actions innovantes portées par les différents acteurs du système alimentaire. Il s'agit désormais de les intégrer au plan d'actions afin de favoriser le changement d'échelle par les synergies et partenariats entre acteurs. L'interconnaissance des projets entre les acteurs a parfois des effets et impacts positifs inattendus en matière de répliquabilité, couverture du territoire et nombre de bénéficiaires. Il ne faut donc pas tout réinventer dans le plan d'actions mais bien intégrer les actions déjà en place et voir comment elles peuvent être diffusées.

## Let's Food Cities construit avec les acteurs locaux un marché des initiatives et des vidéos courtes à diffuser



Marché des initiatives locales, Guanajuato, México  
Crédit Photo : Louison Lançon, Let's Food Cities

Parmi les livrables proposés à chaque ville d'étude, l'association Let's Food propose un événement final ainsi qu'un marché des initiatives qui a pour but de valoriser les acteurs existants qui accompagnent les habitants dans leur changement de pratiques (consommation de produits biologiques, participation à des

jardins communautaires, pratique plus régulière du sport, etc.). L'association réalise également des petites vidéos d'initiatives à impact positif et les diffuse sur les réseaux sociaux afin d'informer les habitants de l'existence de ces projets et d'inciter au changement de pratiques.

### **Elaborer un plan d'action en co-responsabilité**

Les leviers d'action et d'influence au sein d'un projet alimentaire local sont fragmentés et partagés entre les différents acteurs privés et publics. Afin d'atteindre les objectifs collectivement fixés, chaque acteur a un rôle à jouer en améliorant la durabilité de ses pratiques, en adaptant ses propres objectifs à ceux du groupe. Certains acteurs possèdent davantage d'influence et de leviers d'action que d'autres, il faut donc identifier la part que chacun doit remplir pour atteindre les objectifs fixés. Le plus souvent, les territoires officialisent la participation de chacun au travers d'une charte et d'un document de programmation prévoyant des lignes financières et un calendrier pour les différentes actions. Afin d'apporter une cohérence globale aux différentes actions s'inscrivant dans une démarche alimentaire, certains territoires proposent de labelliser les acteurs.

### **Identifier des financements**

La première étape consiste à mobiliser des financements locaux. Si le plan d'action est construit par les acteurs, il doit pouvoir susciter l'adhésion des élus locaux. Par conséquent, certaines actions devraient être prises en charge par les collectivités et inscrites dans leur budget de façon pérenne. Les collectivités doivent également pouvoir mobiliser des ressources humaines pour la mise en œuvre et le suivi des activités.

L'Etat doit être associé à la démarche alimentaire territoriale et peut financer le lancement, la mise en place ou bien le suivi du projet alimentaire porté par la collectivité afin de faciliter l'essaimage des bonnes pratiques et la réussite de la démarche.



Face à la diminution des ressources publiques à l'échelle des collectivités, de nombreux partenariats public-privé se sont construits sur des thématiques telles que l'énergie ou la gestion des déchets. Il serait aujourd'hui intéressant d'analyser les possibilités de financements privés des démarches alimentaires territoriales notamment de la part d'acteurs économiques importants du territoire. Certaines industries agroalimentaires ainsi que les acteurs de la grande distribution cherchent à améliorer leur image et à s'inscrire davantage dans une dynamique territoriale. Ces structures qui s'intéressent de plus en plus aux aspects environnementaux et à la protection des ressources de leur terroir peuvent constituer des partenaires financiers importants.

Si le PAT est construit de manière participative avec l'ensemble des acteurs, s'il répond aux problématiques du territoire et formule des actions concrètes et adaptées, il ne peut que susciter l'intérêt des partenaires techniques et financiers. C'est ensuite aux décideurs politiques de défendre ce projet en interne et à l'extérieur pour mobiliser des appuis.

Les collectivités locales françaises possèdent une longue expérience en matière de coopération décentralisée et d'action extérieure. Leurs actions à l'international sont soutenues par un cadre légal et institutionnel solide. Elles peuvent mobiliser des co-financements auprès de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT), de l'Agence française de développement (AFD) via sa Facilité de financement des collectivités territoriales françaises (FICOL) et de la Direction générale du développement et de la coopération de la Commission européenne (DG DEVCO), via son programme OSC-AL. Les collectivités locales françaises sont bien armées et bien placées pour faire de la durabilité des systèmes alimentaires un objectif de coopération décentralisée. Possédant une compétence générale en matière d'action



extérieure, elles peuvent mener les projets multisectoriels que nécessite la transformation des systèmes alimentaires.

Certaines fondations privées peuvent participer à financer des projets locaux. Généralement, chaque fondation privilégie une aire géographique d'action ainsi qu'une thématique. Celles qui travaillent sur les problématiques du changement climatique, de l'alimentation durable plus particulièrement dans les pays africains sont les suivantes :

- La Fondation pour la Nature et l'Homme qui s'intéresse notamment à l'éducation à la nature en Afrique francophone: Projets pédagogiques demandant une participation active des enfants dans la réalisation d'outils complémentaires de ceux déjà existants et qui permettent de découvrir et de mieux connaître la nature.
- La Fondation Charles Léopold Mayer qui soutient, dans les domaines de la gouvernance, de l'éthique et de la transition vers une société durable des actions de constitution, renforcement, internationalisation de réseaux, des travaux favorisant l'émergence de diagnostics et propositions ou encore des actions de plaidoyer et de diffusion de ces propositions.
- La Fondation de France et le CFSI appuient à travers le programme PAFAO des projets menés en Afrique de l'Ouest par des associations locales et internationales qui visent à promouvoir une agriculture durable et à améliorer l'accès aux marchés des producteurs.
- Le fonds de dotation Itancia soutient des projets concrets et innovants en France et sur le continent africain, qui visent à préserver l'environnement.

## S'appuyer sur des réseaux de collectivités pour s'inspirer, échanger et partager

Afin de bénéficier de retours d'expériences ou d'un accompagnement spécifique, les territoires peuvent choisir d'intégrer des réseaux de collectivités tels que ICLEI (**Conseil international pour les initiatives écologiques locales**) association sous parrainage du PNUE qui soutient des projets de développement durable portés par des communes.

Le **C40 Cities Climate Leadership Group (C40)** s'adresse davantage aux métropoles (81 métropoles membres) et vise également à accompagner les territoires dans leurs initiatives de lutte contre le réchauffement climatique.

Le **Pacte de Politique Alimentaire Urbaine de Milan** dont de nombreuses villes africaines sont signataires (Dakar, Nairobi, Arusha, Bobo-Dioulasso, Abidjan, Niamey ou encore Banjul) permet également aux maires de se retrouver chaque année à l'occasion d'un sommet dédié au partage d'expériences et à la coopération sur la thématique de l'alimentation durable spécifiquement.

4° Sommet des Maires du Pacte de Milan, Tel Aviv, Septembre 2018



A l'échelle régionale, l'**ORU Fogar dit « Organisation des Régions Unies »** encourage la coopération entre régions du monde et assure la représentation de ces dernières auprès des instances internationales afin de renforcer la place des territoires locaux dans les décisions politiques et la défense de l'environnement.

## **1.5. CONSTRUIRE UN DISPOSITIF DE SUIVI-ÉVALUATION**

L'évaluation est généralement absente des projets de politique alimentaire locale. Pourtant, elle est indispensable pour évaluer l'efficacité de la politique alimentaire et mesurer les résultats concrets obtenus à partir des actions mises en œuvre.

Pour cela, une attention particulière doit être portée lors de la phase d'élaboration du plan d'actions à la cohérence entre les objectifs fixés, les résultats attendus et les actions choisies pour atteindre ces résultats. Il est possible pour cela d'utiliser le cadre logique en intégrant des indicateurs objectivement vérifiables. Le choix des indicateurs (qualitatifs et quantitatifs) est très important pour pouvoir évaluer les effets positifs et négatifs des actions sur le système alimentaire du territoire. Les indicateurs doivent répondre aux critères de la méthode SMART (Specific, Measurable, Attaignable, Relevant, Trackable). Ils doivent également être simples et communicables pour pouvoir valoriser les impacts des projets sur la durabilité du système alimentaire auprès des pouvoirs publics et des citoyens. Ces indicateurs doivent être construits et renseignés de manière participative et partagés aux différents acteurs du système alimentaire.

## OUTIL



### LES INDICATEURS DU CADRE DE SUIVI ÉVALUATION DU PACTE DE MILAN<sup>16</sup>

Le Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan a construit, à la demande des villes signataires, un cadre d'évaluation afin d'évaluer les progrès des villes dans leurs efforts vers des systèmes alimentaires plus durables. Ce cadre d'évaluation, co-réalisé par la Municipalité de Milan et la FAO, s'appuie sur les 6 thématiques du Pacte de Milan. Une liste de 42 indicateurs qualitatifs et quantitatifs en lien avec les ODD a été proposée ainsi qu'un guide méthodologique pour aider les villes et partenaires à collecter et analyser les bonnes données pour renseigner les indicateurs. 13 villes signataires participent activement à la création de ce cadre d'évaluation (Antananarivo, Austin, Copenhague, Funchal, Ghent, Milan, Quito, Sao Paulo, Tirana, Toronto, Washington, West Sacramento, Windhoek).

L'objectif d'un PAT étant d'améliorer la durabilité du système alimentaire, le suivi évaluation doit mesurer les résultats des actions et du projet dans son ensemble sur les différentes dimensions de la durabilité. Les outils et méthodes développés par la recherche peuvent aider les acteurs à mesurer les effets et impacts de leur projet sur la durabilité du système alimentaire.

## OUTIL



### URBAL : UN OUTIL D'ANALYSE DE L'IMPACT SUR LA DURABILITÉ DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES

Le projet URBAL (Urban driven innovations for sustainable food systems)<sup>17</sup> vise à construire une approche holistique de la durabilité pour fournir à des acteurs et décideurs un cadre d'évaluation des innovations urbaines. C'est une méthode participative qui

<sup>16</sup> <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/milan-urban-food-policy-pact-monitoring-framework/>

<sup>17</sup> <http://www.urbalfood.org/>

explicite les impacts possibles des innovations mises en place sur la durabilité des systèmes alimentaires. L'analyse prend en compte l'ensemble des dimensions de la durabilité : environnementale, économique, sociale, santé, culturelle, gouvernance. Il s'agit de construire le chemin d'impact d'une action en analysant tous les changements, positifs ou négatifs, qu'elle est susceptible de générer. Cette méthode met en avant les contradictions, les possibles effets pervers d'une action et crée du débat entre les acteurs.

La méthode Syalinnov décrite précédemment permet également aux acteurs d'évaluer les effets d'un projet sur la durabilité du système en intégrant différentes dimensions.

Au-delà de l'analyse des résultats par le biais des indicateurs, l'évaluation peut également s'intéresser à la prise en compte des valeurs communes défendues par les acteurs du territoire lors de la définition de leur vision. Cette nouvelle approche méthodologique vise à « s'intéresser aussi au processus de production de l'alimentation et aux valeurs mobilisées par les acteurs. En d'autres termes, faire porter l'analyse non pas sur «quels sont vos résultats», mais sur « Pourquoi agissez-vous ainsi ? » et « Est-ce que cela correspond aux valeurs que nous considérons importantes? ». <sup>18</sup>

Outre l'évaluation du projet, il est utile d'évaluer la gouvernance et le processus participatif. Une évaluation annuelle permet de présenter un bilan aux acteurs du territoire, de recueillir leur avis et de valoriser les résultats obtenus auprès des citoyens.

<sup>18</sup> Urban Food Futures, Mars 2019, Alimentation durable: quelle place pour les indicateurs dans l'évaluation ?

## 2. L'accompagnement et la formation des acteurs

L'alimentation touche à de nombreux domaines, disciplines, corps de métiers, etc. De par ses multiples facettes, la thématique alimentaire, encore émergente sur les territoires, nécessite un temps d'apprentissage collectif pour les nombreux acteurs concernés.

L'organisation de formations spécifiques permet aux acteurs de mieux comprendre ce que recouvre cette notion et d'analyser les enjeux de leur territoire dans une perspective alimentaire. Cette formation devrait être organisée dès le début avant même le diagnostic afin que les différents acteurs comprennent les enjeux et puissent s'imprégner de la thématique. L'objectif de cette formation est de donner du sens aux concepts de SAT et de PAT, de relier les différentes composantes du système et de montrer concrètement l'intérêt de construire une politique alimentaire qui répond à une grande diversité de problèmes par la mise en relation des acteurs et le développement de synergies.

## OUTIL



### FORMATION EN LIGNE SUR LES SYSTÈMES ALIMENTAIRES TERRITORIALISÉS

Le MOOC Système alimentaire territorialisé est un cours en ligne ouvert à tous, destiné aux agents des collectivités territoriales et structures d'accompagnement animant ou participant à des dynamiques alimentaires sur leur territoire. Il apporte des éléments de compréhension des nouveaux enjeux de l'alimentation et des relations entre alimentation et territoires. Quatre thèmes sont ainsi abordés :

- Séance 1 :** La question alimentaire à l'agenda des pouvoirs publics locaux : pourquoi ? Quels défis ?,
- Séance 2 :** Conditions d'une approche territoriale du système alimentaire : derrière la diversité des initiatives, des questions communes pour faire évoluer le système,
- Séance 3 :** Zoom « Alimentation et collectivités territoriales »,
- Séance 4 :** Méthodes et outils pour initier une démarche de transition alimentaire.

Lien vers le MOOC :

<https://www.fun-mooc.fr/courses/course-v1:CNFPT+87028+Session01/about>

En plus de ces formations, il peut être intéressant d'organiser des voyages d'échange dans des collectivités du Nord comme du Sud ayant déjà expérimenté cette approche. Les expériences conduites par d'autres acteurs interrogent les pratiques en cours et permettent de se projeter dans une dynamique nouvelle.

## **Voyage d'étude en France dans le cadre de l'élaboration du PAT de Rufisque**

Ce voyage d'étude visait à permettre aux acteurs de Rufisque (élus, agents du Conseil départemental et membres du cadre de concertation) de se familiariser avec l'approche SAT et de disposer d'outils méthodologiques pour s'engager dans un processus d'élaboration d'un PAT. Il visait également à créer des échanges avec une diversité d'acteurs impliqués dans l'élaboration d'un PAT et analyser comment des acteurs aux intérêts différents parviennent à construire ensemble des politiques alimentaires.

Le voyage s'est déroulé en trois étapes :

- Une formation de deux jours sur les SAT dispensée par l'IUFN suivie de rencontres avec la ville de Nantes, la Métropole et l'Agence d'urbanisme qui a réalisé le diagnostic sur le SAT de Nantes Métropole.
- Des rencontres avec différents acteurs en région parisienne : Grdr, réseau des AMAP d'Ile de France, l'atelier d'architecture autogéré et le Cfsi.
- Deux jours à Montpellier, accueillis par SupAgro répartis autour de présentations de chercheurs, de rencontres institutionnelles (ville et Métropole de Montpellier) et de visites de terrain (Marché d'intérêt national, coopérative d'agriculteurs biologiques, entreprise solidaire de transformation agro-alimentaire).

Au-delà des activités, le voyage s'est avéré un excellent mobilisateur : pour apprendre, pour se connaître, pour se convaincre. L'ensemble des apprentissages et rencontres ont permis aux représentants du CDR et du cadre de concertation de s'approprier la thématique et d'en comprendre les enjeux. Ce voyage a également permis de souder le groupe et de créer une dynamique collective ancrée sur l'envie de s'engager ensemble sur une thématique devenue beaucoup plus concrète.





# VERS UNE GOUVERNANCE ALIMENTAIRE TERRITORIALE

La gouvernance alimentaire territoriale désigne « un nouvel ensemble de coopération entre différents acteurs et échelons d'intervention géographiques dont l'arène commune est l'enjeu alimentaire<sup>19</sup> ». L'approche transversale du PAT mobilise un grand nombre d'acteurs sur un territoire et nécessite des coopérations aux différentes échelles territoriales. La mise en place d'une instance de gouvernance alimentaire permet d'organiser les acteurs autour d'enjeux communs et surtout d'inscrire la démarche et la politique alimentaire dans le temps long.

La question est de savoir quelle instance de gouvernance mettre en place pour accompagner les acteurs du territoire dans la mise en œuvre du PAT et garantir la cohérence des actions avec les politiques nationales mais aussi quel mode d'animation proposer ?

## 1. Quel mode de gouvernance du système alimentaire ?

La coordination des acteurs et des actions définies dans le cadre du plan alimentaire peut se formaliser de différentes manières.

De manière générale, les territoires semblent privilégier des dispositifs souples construits autour de projets concrets. Pour autant la plupart des acteurs ayant aujourd'hui finalisé leur stratégie et plan d'actions s'interrogent sur les modalités de

19 Réseau rural français, « Quelles relations urbain/rural pour une meilleure gouvernance alimentaire des territoires ? », 2006

pérennisation et certains font le choix de l'institutionnalisation. Une autre solution qui a fait ses preuves consiste à formaliser une nouvelle compétence "alimentaire" au sein des structures afin d'ancrer de nouvelles habitudes de travail plus transversales.

Les instances de gouvernance qui se mettent en place aujourd'hui s'inspirent des foods policy councils ou conseil de politique alimentaire (CPA) que l'on définit comme une instance bénévole, constituée de parties prenantes issues de l'ensemble du système alimentaire, qui a généralement pour mission d'examiner le fonctionnement d'un système alimentaire et de fournir des idées, des moyens et des recommandations sur la façon de l'améliorer.

Ces instances peuvent choisir de prendre différentes formes et s'inscrire à différentes échelles (ville, département, région, province ou Etat). Toutefois, elles doivent s'intégrer au mieux aux cadres d'action déjà existants sur le territoire pour permettre leur appropriation et leur pérennisation. Il est également important d'assurer une bonne visibilité de cette instance afin qu'elle puisse être structurante pour le territoire et intégrer tous les parties prenantes.

La composition de l'instance de gouvernance est sans doute la partie la plus délicate car il faut tenir compte des différentes tendances et garantir la représentativité des différents groupes d'acteurs. Il est également important d'intégrer les différentes échelles territoriales : communale, départementale et nationale. Si le PAT est porté par un Département, les actions mises en œuvre s'inscrivent souvent sur le territoire des communes. Par ailleurs, la mise en œuvre effective des actions nécessite des discussions, négociations ou a minima des échanges avec les autorités nationales.

## La mise en place d'une gouvernance alimentaire à Sao Paulo



Sao Paulo est une des principales villes du Brésil et compte aujourd'hui près de 12 millions d'habitants. Le commerce national et international des produits alimentaires joue un rôle essentiel dans la croissance économique et influe sur le scénario de sécurité alimentaire local. Bien que le secteur productif soit très important, l'accès à la nourriture reste un problème pour des millions de personnes. Dans un contexte de forte croissance urbaine et démographique, la ville de São Paulo a décidé d'intervenir de manière stratégique pour réduire les inégalités socio-économiques et l'insécurité alimentaire, en mettant en place une politique alimentaire municipale fondée sur la participation de la société civile et une coopération intersectorielle.

La mairie de São Paulo a mis en place trois plans visant à lutter contre les inégalités alimentaires et à rétablir les liens entre le centre urbain et la périphérie rurale. La société civile et les organisations non gouvernementales ont participé activement au processus de formulation de ces plans et politiques par le biais de conseils thématiques et

d'autres plates-formes de participation populaire.

En 2015, la mairie a mis en place deux divisions essentielles à la mise en œuvre de ces plans : la coordination de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (COSAN) et la coordination de l'alimentation scolaire (CODAE). Ces divisions sont chargées de développer des actions visant à approvisionner les marchés publics, à garantir l'accès à une alimentation saine, à promouvoir l'agriculture urbaine et périurbaine et à assurer l'amélioration continue de l'alimentation scolaire et la lutte contre l'obésité chez les enfants. En outre, la municipalité a organisé deux conférences importantes : la sixième conférence municipale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et la première conférence municipale sur le développement rural durable. Ils ont tous deux discuté des principes, des politiques et des actions pour la ville et élu leurs conseils conjoints (COMUSAN et CM - DRSS), les membres de la société civile et de l'administration publique devant contribuer à l'élaboration et au suivi des politiques publiques.

Il apparaît nécessaire dans la mise en place de l'instance de gouvernance de respecter quatre grands principes<sup>20</sup>:

- **Le principe de légitimité** : il est essentiel que l'instance de gouvernance puisse parler au nom des acteurs du territoire.
- **Le principe de représentativité** : il faut s'assurer que les différents groupes (politiques, économiques, sociaux) ainsi que les différentes échelles de territoire soient représentés dans l'instance de gouvernance.
- **Le principe de fonctionnalité** : l'instance de gouvernance doit être en capacité de fonctionner correctement, ce qui suppose une organisation adaptée et des moyens humains, financiers, logistiques pour travailler. Pour garantir cette fonctionnalité, il est possible de mettre en place un organe politique qui rassemble la diversité des acteurs et une branche exécutive avec un nombre limité de personnes qui est chargée de la gestion et du suivi des activités.
- **Le principe d'efficacité** : l'instance de gouvernance doit répondre aux objectifs fixés par le groupe et garantir l'atteinte des résultats.

## 2. Les missions de l'instance de gouvernance alimentaire

Garantir la transversalité dans la définition et la mise en œuvre de la politique alimentaire

**L'instance de gouvernance doit assurer plusieurs types de transversalités :**

- une transversalité territoriale avec les différents acteurs du territoire y compris les habitants qui sont les bénéficiaires finaux et doivent donc être associés aux décisions impactant leur vie quotidienne.

<sup>20</sup> Ces quatre principes ont été proposés par Bara Gueye, directeur d'IED Afrique lors de l'atelier de restitution du PAT de Rufisque

- une transversalité inter-territoriale visant d'une part à associer les différents échelons administratifs favorisant ainsi une complémentarité des compétences et d'autre part à promouvoir des coopérations entre territoires voisins, entre centres urbains et zones rurales<sup>21</sup>.
- une transversalité interne à la collectivité afin d'assurer une cohérence entre les différentes politiques publiques et les différents services administratifs et de favoriser des synergies. La mise en place d'un groupe interservices dédié à l'alimentation ou d'un référent "alimentation durable" au sein des différents services peut être un premier pas vers une approche plus transversale de la question alimentaire.

### **Assurer le suivi évaluation de la politique alimentaire et de son opérationnalisation à travers le PAT**

Le suivi évaluation étant un processus participatif conduit tout au long de la mise en œuvre du projet, il est important qu'il soit assuré par l'instance de gouvernance mise en place même si cette dernière décide de s'appuyer sur une expertise externe ou sur les acteurs de la recherche. Une fois le canevas et les indicateurs validés, le rôle de l'instance de gouvernance est de s'assurer à intervalles réguliers que la mise en œuvre des activités produit les effets escomptés et répond aux grands enjeux identifiés. Elle devrait également être chargée de communiquer les résultats auprès du grand public à travers la diffusion d'outils spécifiques (plaquette, vidéo) et/ou l'organisation d'un événement spécifique.

<sup>21</sup> En France, les contrats de réciprocité permettent de définir, selon les besoins respectifs des différents territoires, de nouveaux partenariats et synergies équitables pour le développement cohérent et durable des territoires.

## Le Conseil consultatif de gouvernance alimentaire durable de Bordeaux Métropole



Bordeaux Métropole a créé en 2017 un Conseil consultatif sur la gouvernance alimentaire durable composé des élus de la Métropole, d'une équipe projet et de représentants de 5 collèges d'acteurs (politiques publiques, production, transformation, distribution et sensibilisation). Ce collège s'est fixé trois grandes missions :

- garantir la place des enjeux de l'alimentation durable dans la stratégie métropolitaine ;
- favoriser la complémentarité des compétences entre échelons administratifs et acteurs du système alimentaire ;

- offrir aux collectivités et aux acteurs des territoires le moyen de valoriser des initiatives originales en faveur d'une relocalisation du système alimentaire.

Quatre groupes de travail ont été mis en place pour travailler sur les thématiques prioritaires définies à savoir : la possibilité à tous les citoyens d'exercer leur choix d'une alimentation durable et de qualité, le renforcement de la capacité agricole du territoire, la relocalisation des filières et le développement des circuits courts et enfin la lutte contre le gaspillage alimentaire.

### **3. L'animation de la gouvernance alimentaire : un facteur essentiel de succès**

La clé du succès d'une instance de gouvernance se situe tout particulièrement dans son animation. L'animateur doit être capable de maintenir et de coordonner un réseau actif, de favoriser l'interconnaissance des acteurs et des projets et d'impulser synergies et complémentarités. La participation à une instance de gouvernance peut s'avérer chronophage pour les membres, l'animateur doit donc veiller à équilibrer les temps d'échanges et le passage à l'action. La régularité des réunions et l'innovation des techniques d'animation peuvent s'avérer déterminantes pour construire un réseau solide et motivé. Il est également important pour garantir la motivation et la mobilisation des membres que ces derniers trouvent un intérêt dans leur participation notamment à travers le renforcement de leurs compétences et la consolidation de leur réseau.

En fonction des contextes, l'animation de l'instance de gouvernance peut être assurée par la collectivité qui porte le projet, par une personne ou une structure extérieure disposant d'une réelle expertise en animation territoriale ou encore par les deux parties. Indépendamment du choix retenu, il est utile de voir comment dans l'animation, les collectivités locales peuvent jouer un rôle dans l'animation et coordonner des activités. Dans le département de Rufisque, il a été proposé d'organiser des conseils municipaux élargis à différents acteurs (du secteur privé, des organisations de producteurs, des transformateurs, des consommateurs, etc.) afin de définir dans chaque territoire les activités prioritaires à mettre en œuvre.



Pour être pleinement efficace, l'animation d'une gouvernance alimentaire nécessite du temps et des moyens. La question de son financement doit être intégrée dans la mise en œuvre de ces démarches.

Dans le cadre d'une capitalisation sur les systèmes alimentaires territorialisés conduite par la fondation Carasso<sup>22</sup>, les auteurs ont identifié quelques clés pour construire une gouvernance alimentaire :

- sollicitation transversale et coordonnée des différents services de la collectivité ;
- création d'un poste dédié ou mission de coordination confiée à une figure spécifique ;
- constitution d'un petit groupe moteur ;
- partage des responsabilités, notamment face aux bailleurs de fonds et construction participative du budget et du plan d'action ;
- formalisation du mode de fonctionnement ;
- appartenance à des réseaux d'échanges permettant le partage d'expériences pratiques entre territoires.

22 Les systèmes alimentaires territorialisés, retour d'expériences de vingt-deux projets en France et en Espagne pour accompagner la transition, les carnets Carasso, Janvier 2019

# CONCLUSION

L'approche Système alimentaire territorial apporte un nouveau regard sur la manière dont les citoyens produisent et consomment des aliments. Elle favorise la transversalité et relie les acteurs d'un territoire permettant ainsi la co-construction d'une politique alimentaire qui intègre une grande diversité de préoccupations. Elle permet de décroïsonner les politiques sectorielles, de créer plus de cohérence et de construire une démocratie participative. Enfin, cette approche s'inscrit sous l'angle de la durabilité et permet de générer des résultats et impacts forts à différents niveaux : économique, environnemental, social, sanitaire et culturel.

La thématique alimentaire constitue un réel levier de transformation territoriale. Les collectivités locales, à travers la mise en œuvre d'un Projet Alimentaire Territorial, sont à mêmes de porter une politique alimentaire concertée assurant à l'ensemble de la population une alimentaire saine et durable.

Les outils présentés dans ce guide donnent des clés pour s'inscrire dans cette démarche et initier un projet alimentaire territorial co-construit avec les acteurs du territoire. Certains outils sont assez classiques et propres à toute démarche de gestion de projet, d'autres ont été pensés spécifiquement dans le cadre de politiques et projets alimentaires territoriaux. L'objectif est que les acteurs qui souhaitent initier une politique alimentaire durable puissent disposer d'une vision assez large et choisir d'utiliser ou de se réappropriier certains outils en fonction de leurs contexte et besoins.

Au-delà de l'approche pédagogique retenue, la réussite de ces initiatives repose essentiellement sur la volonté et l'engagement des acteurs en particulier des décideurs politiques qui peuvent impulser une dynamique, mettre en place un cadre de travail et mobiliser des ressources humaines et financières.

## BIBLIOGRAPHIE ET OUVRAGES DE RÉFÉRENCE

Audouin E., Bergez J.E., Choisis J.P., Duru M., Gonçalves A., Ryschawy J., Taverne M., Triboulet P., Therond O., 2018. Petit guide de l'accompagnement à la conception collective d'une transition agroécologique à l'échelle du territoire. Rapport ANR 13-AGRO-0006, 130 p.

Brand, C., Bricas, N., Conaré, D., Daviron, B., Debru, J., Michel, L., Soulard, C. (coord.), Construire des politiques alimentaires urbaines - Concepts et démarches, 2017, Ouvrage ed. Quae

Campaign to protect rural England, Mapping local food webs toolkit, Octobre 2012

CERDD, Vers la construction d'un système alimentaire durable, Repères pour une alimentation durable en Nord Pas de Calais, Mai 2014.

CERDD, Premiers décryptages Systèmes alimentaires durables territorialisés, Note de synthèse, 2016

Collectif InPACT, Propositions du collectif InPACT pour les systèmes alimentaires territorialisés, 2015

DREAL Pays de la Loire, Prospective territoriale, La boîte à outils, « Les outils mobilisables lors de travaux de prospective territoriale », Fiche « Structurer le diagnostic, Donner une vision prospective au diagnostic », Octobre 2017

Esnouf, C., Russel, M., Bricas, N. (dir.), duAline – Durabilité de l'alimentation face à de nouveaux enjeux : questions à la recherche, Rapport INRA CIRAD, 2011

FAO, Food For Cities Programme / RUAF Foundation, WLU, City Region Food System Tools/ Examples, 2018

Faucher, A. Initier une gouvernance alimentaire territoriale – Guide à l'intention des collectivités, 2014

Fondation Carasso, Comment mesurer l'impact d'un projet alimentaire, évaluer les contributions d'un projet à la durabilité du système alimentaire, Janvier 2019

Fondation Carasso, La transition en action, des initiatives inspirantes pour une agriculture et une alimentation plus durables, Janvier 2019

IUFN, Guide "Construire un projet alimentaire territorial", 2016

LISODE (2017), Guide de concertation territoriale et de facilitation, Montpellier  
Malassis L., Nourrir les Hommes, 1994

RESOLIS, Les systèmes alimentaires territorialisés en France, 100 initiatives locales pour une alimentation responsable et durable, Journal RESOLIS #04, Mars 2015

Rey-Valette, H. et al, Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture, In Géographie, Economie, Société, 16, 65-89, 2014

RnPAT, Co-construire votre projet alimentaire territorial, repères et points de vigilance, Juin 2018

RnPAT, Construire une stratégie de financement d'un projet alimentaire territorial, Terres en villes, Cap rural, Juin 2018.

Terres en Villes, « Chantier 1, Guide de la co-construction des politiques agricoles périurbaines d'agglomération »

VODOZ L, THÉVOZ L, FAURE P (eds.) (2013) Les horizons de la gouvernance territoriale. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes (PPUR), ISBN 978-2-88915-007-6





Guide réalisé par le



Avec le soutien de



UNION EUROPÉENNE



9 791095 026068