

# Vers un pilotage stratégique des politiques de transition agricole et alimentaire à l'échelle locale

ACCOMPAGNEMENT AU DIAGNOSTIC, À LA PROSPECTIVE ET AU SUIVI-ÉVALUATION DANS LES TERRITOIRES PILOTES DU PROGRAMME TETRAA : DÉMARCHE ET ENSEIGNEMENTS



Octobre 2024

# Sommaire

## INTRODUCTION

3

## A RETENIR

4

## L'ACCOMPAGNEMENT : OBJECTIFS, MÉTHODE ET OUTILS UTILISÉS, VALEUR AJOUTÉE

5

Objectifs de l'accompagnement

Méthode

Outils mobilisés :

Boussole de durabilité

Diagnostic de durabilité du système alimentaire territorial

Prospective

Chemins d'impact

Valeur ajoutée de l'intégration des outils

## LES ENJEUX AUXQUELS SONT CONFRONTÉS LES TERRITOIRES ET LES ACTIONS MISES EN PLACE POUR Y RÉPONDRE

10

Les enjeux les plus rencontrés par les territoires

Les enjeux liés à la production agricole

Les enjeux liés à la sécurité alimentaire et à l'accessibilité de l'alimentation

Les enjeux liés à la santé humaine

Les enjeux liés à l'eau et à la biodiversité

Des projets plutôt spécialisés

Des démarches systémiques ?

Les leviers d'action utilisés par les territoires

Les acteurs du changement

Des actions qui contribuent aux changements ?

## LES PISTES POUR UNE DÉMARCHE DE SUIVI-ÉVALUATION PERMETTANT AUX TERRITOIRES DE PILOTER EFFICACEMENT LEURS ACTIONS

21

Co-construire et partager une vision systémique et dynamique du système alimentaire territorial et de ses enjeux

Identifier les nœuds stratégiques sur lesquels agir, et les chemins d'impact associés

Co-construire des indicateurs de suivi-évaluation pertinents

Conditions favorables à la mise en œuvre d'une démarche évaluation - prospective

28

## CONCLUSION

# Introduction

Le programme TETRAA a accompagné de 2020 à 2024 neuf collectifs d'acteurs locaux pour **accélérer leurs démarches de transition agroécologique et alimentaire** et participer au renforcement d'une ingénierie de la transition. Durant ces cinq années, partout en France, les actions entreprises par les collectivités territoriales et les acteurs locaux pour tenter de répondre aux enjeux agricoles et alimentaires se sont multipliées. L'explosion du nombre de projets alimentaires territoriaux (PAT), de 200 en 2020 à 444 en juillet 2024, en atteste.

Si ce dynamisme constitue une opportunité, **les obstacles rencontrés par les territoires en transition restent nombreux**. Que ce soit la faiblesse des moyens, la nécessité de plus de compétences adaptées ou de portage politique, peu de ces démarches se construisent et se mettent en œuvre grâce à une méthodologie globale pertinente, cohérente et efficiente. Quant au suivi-évaluation de ces projets, il est quasi inexistant. Pour aider les acteurs locaux, **il n'existe pas de démarche d'accompagnement permettant d'articuler diagnostic, prospective, et suivi-évaluation des plans d'action de transition agricole et alimentaire**. Ces différentes étapes restent la plupart du temps fragmentées.

C'est pourquoi, le programme TETRAA a voulu **faire émerger un dispositif intégré d'aide au pilotage stratégique de la transition alimentaire** et en faire bénéficier les territoires pilotes du programme(1) afin qu'ils puissent devenir des démonstrateurs de la faisabilité et de l'intérêt d'engager des plans d'action ambitieux, renforçant la durabilité sociale, environnementale et économique de leurs systèmes agricoles et alimentaires.

Cet accompagnement a permis d'**identifier des messages clés concernant les enjeux** auxquels sont confrontés les territoires et les actions mises en place pour y répondre, mais aussi **des pistes pour une démarche de suivi-évaluation optimisée**. Ces enseignements concernent plus particulièrement les collectivités territoriales mais peuvent également intéresser d'autres acteurs territoriaux comme des associations ou des parcs naturels régionaux.

► Les neuf territoires du programme TETRAA



(1) Les territoires pilotes TETRAA sont des collectifs d'acteurs locaux. Voir "qu'est-ce qu'un territoire pilote TETRAA ?" : <https://programme-tetraa.fr/le-programme/>

## Quels sont les éléments clés pour un pilotage efficace de la transition agricole et alimentaire à l'échelle locale ?

**Construire une vision partagée du système alimentaire local et de ses enjeux** est essentiel pour comprendre les interdépendances entre le fonctionnement de ce système et les enjeux de durabilité (vision systémique), aussi bien à l'heure actuelle que d'ici 2050 (vision dynamique).



### LES FREINS DES TERRITOIRES

Pour mettre en oeuvre leur plan d'action :

- **Manque de repères communs** pour partager une vision de départ et penser son évolution à 2050.
- **Difficultés à initier des discussions en partant des enjeux environnementaux**, en raison des positions clivées que cela peut générer.
- **Différences de temporalités** entre la démarche de transition et les autres projets du territoire (mandat politique, révision des politiques publiques, mise en place des actions...).
- **Difficultés à identifier les actions les plus pertinentes** à mettre en oeuvre pour se concentrer sur les points de blocage les plus influents et qui ont une portée systémique
- **Manque d'objectifs précis et chiffrés** sur ces points de blocage, ou objectifs qui ne sont pas à la hauteur des enjeux.
- **Manque de synergies entre les axes d'intervention** des collectivités territoriales.
- **Manque de moyens suffisants** ou de réseaux partenariaux pour enclencher les actions prévues et les changements espérés.
- **Manque de lien entre les stratégies des acteurs et les stratégies** partenariales dans le cas où cette stratégie n'aurait pas fait l'objet d'une co-construction.

Pour mettre en oeuvre la démarche d'évaluation :

- **Appréhension et incompréhension** des parties prenantes concernant l'objectif et l'utilité d'une démarche d'évaluation.
- **Manque de temps disponible** pour s'approprier le contenu et les outils, mais aussi pour organiser des sessions de travail.
- **Difficulté de compréhension** de certains contenus en raison de leur technicité.



### LES CONDITIONS FAVORABLES

- **Equipe opérationnelle fournie** (minimum 2 personnes) et stable pour coordonner la démarche.
- **Formation des équipes techniques** du territoire et des élus en charge des sujets.
- **Portage politique fort** qui contribue à améliorer l'acceptabilité des enseignements et des décisions qui doivent être prises, et à assurer un travail plus fluide avec les autres élus du territoire.
- **Démarrage de la démarche au moment opportun** au regard du processus de mise en oeuvre de la politique publique.
- **Posture d'accompagnement et d'empouvoirement de la part des accompagnateurs** pour que les équipes opérationnelles s'approprient les éléments et la démarche et puissent animer les dynamiques sur le territoire.
- **Temps sacralisé** permettant une bonne compréhension et appropriation par les acteurs.
- **Partage entre territoires** pour s'inspirer, aller plus loin, réajuster, se soutenir.



### LES LEVIERS POUR Y RÉPONDRE

- **Moyens humains et financiers** : pour permettre aux acteurs (techniciens, élus, parties prenantes du territoire) de s'approprier le contenu et les résultats.
- **Apport d'expertise** : essentiel pour un socle solide et pertinent qui est construit sur un cadre méthodologique et des données quantifiées (référentiel de la boussole de durabilité, indicateurs factuels des diagnostics, indicateurs de projections chiffrées pour la prospective).
- **Dynamique collective et opérationnelle** avec les acteurs du territoire : initiée sur la base d'un diagnostic qui démarre par l'analyse socio-économique (plus consensuelle et transparente), avant d'investiguer les liens avec les enjeux de durabilité.
- **Représentation partagée** : un portrait alimentaire synthétique, synoptique et synthétique par exemple, qui sert de point de repère pour comprendre la situation actuelle et construire une vision souhaitable.
- **Co-construction** d'un processus de complétion des indicateurs : en intégrant le suivi des indicateurs dans les pratiques existantes.
- **Analyse des enjeux de résilience** : pour compléter l'analyse de la durabilité et répondre aux besoins des acteurs locaux.
- **Identification de quelques nœuds stratégiques** (points de blocage) : pour prioriser les actions, moyens et partenariats sur une mandature afin de les dénouer au maximum.

Pour accélérer les démarches de transition agroécologique et alimentaire des territoires : **la mobilisation et l'articulation de tous les échelons est nécessaire**. Le champ d'action des collectivités territoriales et de leurs partenaires ne suffit pas à répondre à l'ensemble des enjeux auxquels nous faisons face. L'implication d'une diversité d'acteurs qui agissent à **différentes échelles et dans différents champs d'intervention** (entreprises des filières, services de l'Etat, etc) **est essentielle, pour construire un cadre juridique et financier favorable**.

# L'accompagnement : objectifs, méthode et outils utilisés, valeur ajoutée

## → Objectifs de l'accompagnement

- **Faire ressortir les enjeux de durabilité** les plus prégnants du système alimentaire dans les territoires pilotes et les aider à mesurer, au travers de données actuelles et prospectives, le chemin à parcourir pour répondre à ces enjeux ;
- **Aider les territoires à évaluer leur plan d'action** actuel au regard des impacts souhaités en matière de durabilité et les accompagner dans l'élaboration de chemins d'impact (identification des étapes, verrous potentiels, leviers et partenariats à mobiliser pour atteindre les impacts recherchés à moyen et long terme) ;
- **Appuyer chaque collectif dans l'élaboration d'un jeu d'indicateurs** du changement, pour suivre en continu et communiquer ses impacts en matière de durabilité sur le système alimentaire ;
- **Produire une analyse transversale des impacts actuels et potentiels des démarches** menées par les territoires TETRAA, des verrous et des leviers identifiés.

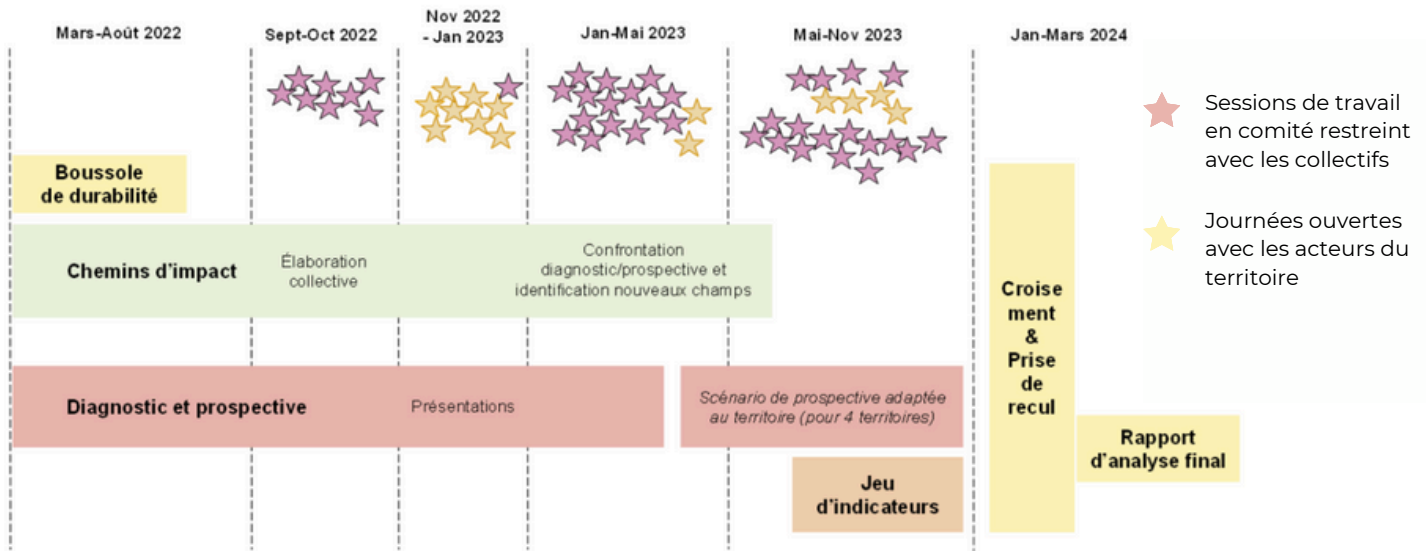
Le consortium de bureaux d'études Le Basic-Tero-Solagro-DEFIS a été missionné pour ce faire. Les enseignements issus de cet accompagnement sont le fruit d'un travail réalisé dans le cadre d'un programme expérimental avec certaines contraintes, ils peuvent comporter des biais et n'ont pas vocation à être représentatifs de tous les territoires et de toutes les démarches de transition agricoles et alimentaires en France.

## → Méthode

La méthode proposée a conjugué de l'**apport de connaissances et d'expertises** (données scientifiques des bureaux d'étude), des **sessions de travail** avec les équipes techniques (surtout les chargés de mission des collectivités, parfois accompagnés de leurs élus) et de l'**animation de dynamiques collectives** avec des ateliers participatifs sur les chemins d'impact et les scénarios de prospective (ouverts à la diversité d'acteurs des territoires : élus, techniciens, acteurs des filières, associations et institutions locales, habitants...).

La mission, qui s'est déroulée sur 2 ans au total (2022-2024), a compté **4 phases** :

- 1-Réalisation de la boussole de durabilité
- 2-Elaboration du diagnostic, des chemins d'impacts et des scénarios de prospective
- 3-Accompagnement à l'évaluation, travail sur les indicateurs avec les territoires
- 4-Croisement des données et prise de recul de la part du consortium pour la production d'un rapport d'analyse final.



source : consortium Le Basic-TERO-Solagro-DEFIS

## → Outils mobilisés

Pour construire un référentiel commun aux territoires pilotes, **3 outils ont été articulés autour de la boussole de durabilité** :

- le diagnostic de durabilité du système alimentaire territorial (grâce aux données de l'outil SISTA du Basic)
- les scénarios de prospective agricole et alimentaire (outil MOSUT de Solagro)
- les chemins d'impacts (méthode Syalinnov de TERO et DEFIS)

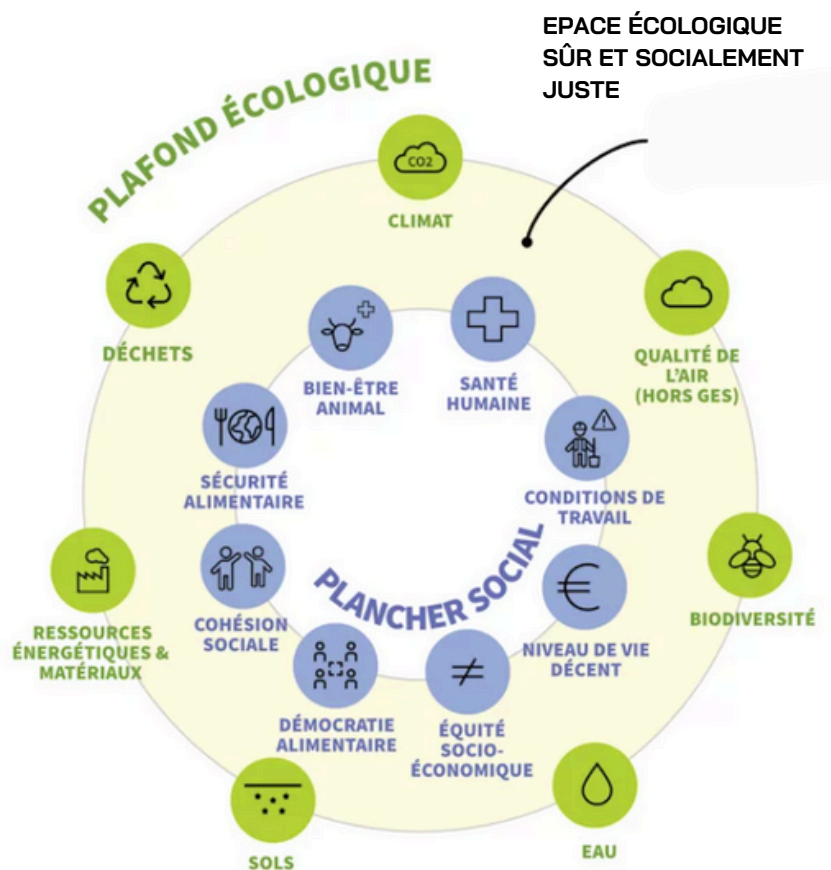
## BOUSSOLE DE DURABILITE

Objectif & utilité :

- Recenser et objectiver les problématiques socio-économiques et environnementales du système alimentaire ainsi que les chaînes de causalité qui les génèrent.
- Outil transverse à toute la mission, permettant un cadre d'analyse unique.

Basée sur la théorie du « donut »(2), la boussole est constituée de 2 cercles :

- **l'extérieur représente le plafond environnemental à ne pas dépasser** pour garantir la stabilité du système, qui prend la forme de 7 capitaux à préserver,
- **l'intérieur représente le plancher des droits fondamentaux** devant être respectés et exercés par les individus pour bien vivre. Il est fondé sur les conventions faisant consensus parmi les États (Déclaration Universelle des Droits de l'Homme...).



source : Le BASIC

(2) Voir <https://www.oxfamfrance.org/actualite/la-theorie-du-donut-une-nouvelle-economie-est-possible/>



## DIAGNOSTIC DE DURABILITE DU SYSTEME ALIMENTAIRE TERRITORIAL

Objectif : analyser les données quantifiées sur les différentes problématiques de durabilité de la boussole, et faire le lien avec les caractéristiques du système alimentaire.

Pour mettre au point une **méthode commune de construction et de mise en discussion du diagnostic des systèmes alimentaires locaux** et de leurs enjeux de durabilité, la démarche s'est articulée autour de :

- L'utilisation du **cadre de la boussole de durabilité** ;
- L'utilisation d'un **socle commun de données** multithématiques (production et transformation agricole, circuits de distribution, consommation alimentaire, enjeux socio-environnementaux) à partir de l'outil SISTA ;
- Le développement d'une **méthode d'animation participative pour présenter et mettre en discussion** les éléments précédents, afin de permettre leur réappropriation par les parties prenantes des territoires (élus, techniciens, acteurs des filières, associations ...) et nourrir des débats sur la transition de leur système alimentaire. Les ateliers participatifs ont ainsi permis de rendre concrète **l'interdépendance des enjeux** entre eux, en raison des causes communes qui les génèrent (par exemple l'usage de pesticides de synthèse touche les questions de qualité de l'eau et des sols, de biodiversité, de santé humaine, de conditions de travail...). La présentation du diagnostic a permis aux acteurs locaux de prendre conscience qu'ils devaient **agir simultanément sur l'amont** (production agricole et transformation agroalimentaire) **et sur l'aval** (consommation, distribution, restauration) s'ils voulaient relever les défis sociaux et environnementaux.



## PROSPECTIVE

Objectif : visualiser les principaux objectifs chiffrés pour chaque problématique de durabilité, et faire le vis-à-vis avec les résultats du diagnostic.

L'outil de prospective MoSUT (Outil de Modélisation Systémique) utilisé par Solagro pour l'élaboration de scénarios prospectifs permet de modéliser le système alimentaire et agricole des territoires. Pour élaborer ces scénarios, l'outil se base sur les données actuelles et propose de faire des hypothèses de changements sur :

- **L'alimentation et les pratiques alimentaires** de la population du territoire : évolution des régimes alimentaires, du gaspillage,
- **L'évolution des systèmes de production** : modes de production, taille des cheptels.
- **L'utilisation du territoire** : artificialisation, surfaces naturelles et productions sur la surface agricole utile (SAU).

L'outil permet par la suite de mesurer les impacts des scénarios sur de nombreux **indicateurs climat énergie** (émissions de gaz à effet de serre ...) et des **indicateurs agroécologiques** (consommations d'eau, d'énergies, d'intrants ...). L'outil a été mobilisé pour produire deux scénarios sur les territoires :

- **Un scénario tendanciel** : que se passe-t-il si on prolonge les tendances des 20 dernières années ?
- **Un scénario normatif** : pour répondre aux enjeux environnementaux et aux feuilles de routes nationales et européennes, que faudrait-il faire ?

**Quatre territoires** ont poursuivi la réflexion et engagé une démarche pour co-construire, avec leurs partenaires, leur propre scénario de **prospective adapté à leurs spécificités et enjeux**. Ces scénarios ont été construits à partir d'une définition collective des niveaux d'ambitions pour le territoire, et représentent la trajectoire définie comme « souhaitable » à l'horizon 2050.

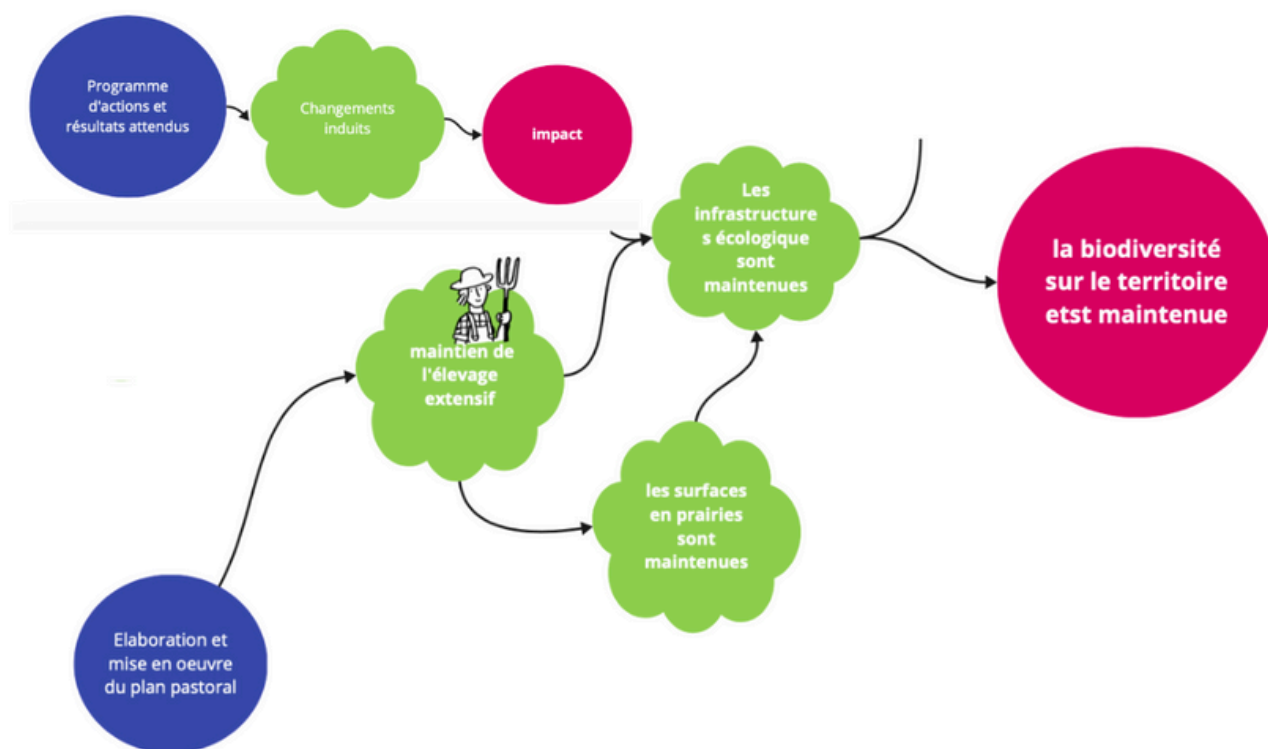
## CHEMINS D'IMPACT

Objectif : relier les effets des plans d'action locaux avec les causes des différentes problématiques de durabilité de la boussole, pour interroger la pertinence des actions menées.

Inspiré des approches orientées changement, l'outil chemin d'impact a été mobilisé afin d'appuyer les territoires à porter un regard nouveau sur leur programmation pour :

- **Penser l'action à travers les changements que la stratégie** (politique publique ou stratégie portée par d'autres acteurs) **souhaite impulser ;**
- **Identifier les contributions du projet aux changements théoriquement observés ;**
- **Identifier les principaux acteurs mobilisés ;**
- **Proposer les bases d'un dispositif de suivi-évaluation adapté** aux réalités du territoire.

Les chemins ont d'abord été reconstitués par les équipes de TERO et DEFIS pour servir de support et de fil conducteur à leur mise en discussion collective en atelier avec les équipes techniques, les élus et partenaires opérationnels et scientifiques de chaque territoire.



Exemple d'une partie du chemin d'impact de Grand Bourg Agglo concernant la biodiversité, Source : TERO.

Les différents ateliers ont permis de reprendre collectivement les objectifs et fiches actions, de leur donner une cohérence d'ensemble, et de les retranscrire en réalisations et changements. Chemin faisant, **les logiques d'action ont pu être questionnées**, même si, et cela a été une des limites de l'exercice, elles n'ont pour la plupart pas encore fait l'objet d'une reprogrammation. Il s'agissait avant tout au cours de ces ateliers de pouvoir démontrer le potentiel que représentent les chemins d'impact pour construire la programmation, en assurer le pilotage et construire le dispositif de suivi-évaluation.



## → Valeur ajoutée de l'intégration des différents outils

En quoi ces outils, articulés, permettent-ils d'ajouter un niveau supplémentaire de questionnement autour de la politique publique engagée ? En quoi la mise en synergie des outils permet aux territoires de renforcer la qualité de leur action ?

### **L'intégration des chemins d'impact avec la boussole de durabilité a permis :**

- de **créer un profil d'impact** pour chaque territoire qui montre les impacts sur les ressources naturelles et les conditions socio-économiques qui devraient a priori être générés par les actions détaillées dans les chemins d'impact. Ce profil d'impact a permis d'avoir **un regard analytique sur les stratégies et plans d'action des territoires** : couvrent-ils l'ensemble des enjeux et changements mobilisés dans les scénarios ? Les actions prévues permettront-elles d'engager le changement souhaité ?
- **d'objectiver le fait qu'une même action peut avoir simultanément des impacts sur plusieurs enjeux socio-économiques et environnementaux.** Cela contraste avec les méthodes de classification traditionnellement utilisées, car ces dernières ne permettent de classer une action que dans un seul thème, et le plus souvent de manière subjective.

### **Le croisement des chemins d'impact et des scénarios de prospective a permis :**

- d'identifier ce qui, dans les stratégies des territoires, allait dans le sens des trajectoires définies comme souhaitables mais qui n'avait pas forcément fait l'objet d'une définition claire des niveaux d'ambition attendus : « Est-on à la hauteur des enjeux ? Les actions programmées vont-elles permettre d'initier des changements suffisant pour s'inscrire dans les trajectoires choisies ? », « Que faudrait-il mettre en place pour aller plus loin et atteindre les ambitions fixées ? ». Ce croisement présente un intérêt double pour les territoires :

**-Questionner la cohérence entre changements souhaités et objectifs fixés**

**-Expliciter les niveaux d'ambition** : dans de nombreux cas, les changements souhaités sont exprimés sans pour autant être quantifiés : "des agriculteurs s'installent en Agriculture Biologique sur le territoire" ne nous renseigne que peu sur le nombre d'agriculteurs que l'on souhaite accompagner dans cette transition.



L'articulation inédite de ces outils a permis aux territoires d'avoir un retour réflexif sur leur programmation, et de challenger leurs stratégies au regard de leurs enjeux et objectif

Les réflexions des territoires se structurent autour de trois questionnements :

- **S'interroger sur la capacité à revoir la stratégie pour plus de cohérence interne** : les exercices prospectifs ont conduit à définir des niveaux d'ambitions sur des sujets qui ne correspondent à aucun changement du chemin d'impact. Est-ce que de nouveaux éléments vont être intégrés dans la politique publique pour y répondre ? D'autres acteurs sont-ils susceptibles de pouvoir y répondre avec le territoire ?

- **S'interroger sur les champs d'action absents** : des enjeux ont été identifiés dans la phase de diagnostic mais aucune programmation ne semble y correspondre. Pourquoi cette absence ? Est-ce qu'on sort du champ de compétence du collectif ? Faut-il chercher de nouveaux partenaires ? Est-on sur une autre échelle décisionnelle (nationale, européenne...)?
- **S'interroger sur la priorisation des actions** : des réalisations et changements sont prévus dans la programmation sur des enjeux qui semblent avoir échappé au diagnostic. Peut-on préciser les motifs de cette programmation ? Le diagnostic peut-il être renforcé en mettant en lumière de nouveaux aspects aujourd'hui non pris en compte ?

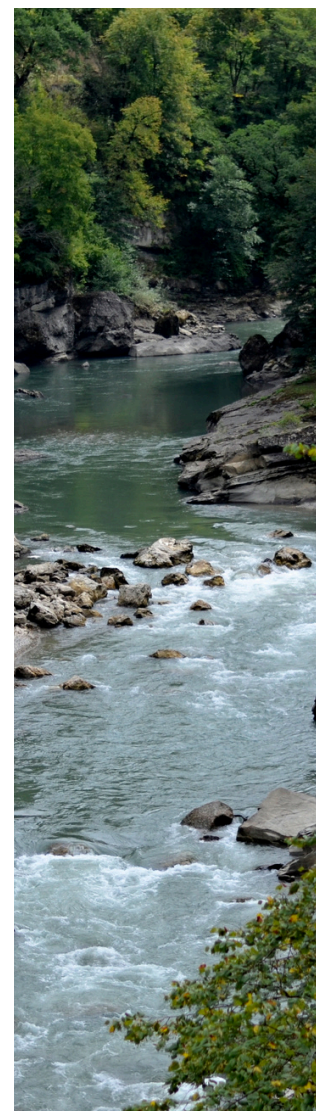
## Les enjeux auxquels sont confrontés les territoires et les actions mises en place pour y répondre

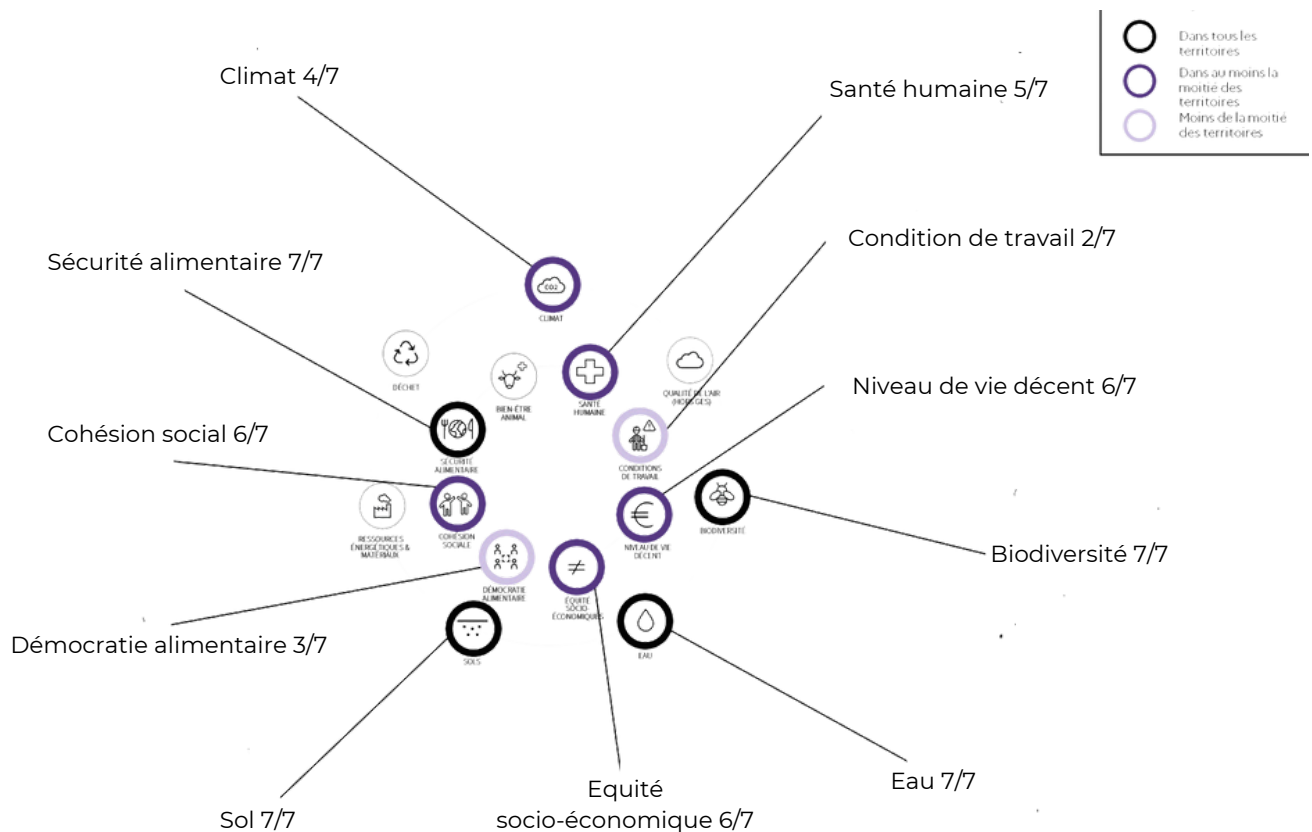
Cet accompagnement, grâce aux croisements des outils (diagnostics, scénarios de prospective, chemins d'impacts) a permis d'identifier des enjeux communs aux territoires TETRAA, mais aussi d'analyser les différentes actions entreprises pour tenter d'y remédier. Cela a permis de mettre en exergue quelques enseignements sur les freins et leviers des démarches territoriales.

### ➔ Les enjeux les plus rencontrés par les territoires

**4 problématiques** ont été identifiées dans tous les territoires :

- Les enjeux liés à la production agricole, qui peuvent être regroupés en 4 catégories : **l'artificialisation des terres, la spécialisation des surfaces cultivées**, la **qualité des sols**, le **niveau de rémunération** des agriculteurs qui conditionne la pérennité de l'activité et le **renouvellement des générations**.
- La **sécurité alimentaire** et plus particulièrement la déconnexion entre d'un côté la production agricole du territoire et de l'autre la consommation alimentaire des habitants qui interroge la capacité locale de nourrir la population. S'y ajoute les risques de précarité alimentaire pour une partie de la population.
- La problématique de **l'eau**, que ce soit en termes de qualité de la ressource (notamment avec les pollutions liées aux pesticides) comme de quantité disponible.
- La disparition de la **biodiversité**, que ce soit en lien avec la perte d'infrastructures agroécologiques permanentes (diminution de l'élevage et donc des prairies et risques associés de fermeture des milieux), ou encore la question de la fragmentation des habitats naturels dans un contexte de monoculture et d'artificialisation.





Exemple de radar thématique des changements poursuivis. Source : TERO

## ➔ Les enjeux liés à la production agricole



**ARTIFICIALISATION** : l'augmentation des surfaces artificialisées se poursuit dans tous les territoires TETRAA, au détriment des surfaces agricoles.

→ scénarios de prospective : Douaisis Agglo et Grande-Synthe (3) se sont fixés des objectifs de surface maximale artificialisée d'ici 2050 en adéquation avec la loi Zéro Artificialisation Nette (ZAN).

→ chemins d'impact : tous les territoires s'attèlent à mettre en oeuvre des actions pour maintenir la vocation agricole du foncier :

### Exemple :

Extrait du chemin d'impact du Pays des Châteaux : "Des terres agricoles sont préservées (ZAN) à travers des outils comme le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels (PEAN), la zone agricole protégée (ZAP) ou encore les baux ruraux environnementaux (BRE) et les obligations réelles environnementales (ORE)"(4)



**SPÉCIALISATION** croissante des exploitations depuis les années 1960, souvent corrélée à la mise en oeuvre de pratiques agricoles plus intensives, avec en premier lieu des risques pour la **QUALITÉ DES SOLS**.

→ chemins d'impact : nombre de changements et d'actions inscrites sont liés au maintien ou à l'amélioration de la qualité des sols productifs, ou encore à la diversification des systèmes de production.

### Exemple :

Sensibilisation des élus et techniciens à l'accompagnement à l'installation ou au changement de pratiques agricoles, création d'espaces test, collaboration avec France Travail pour renforcer les liens avec l'emploi agricole.

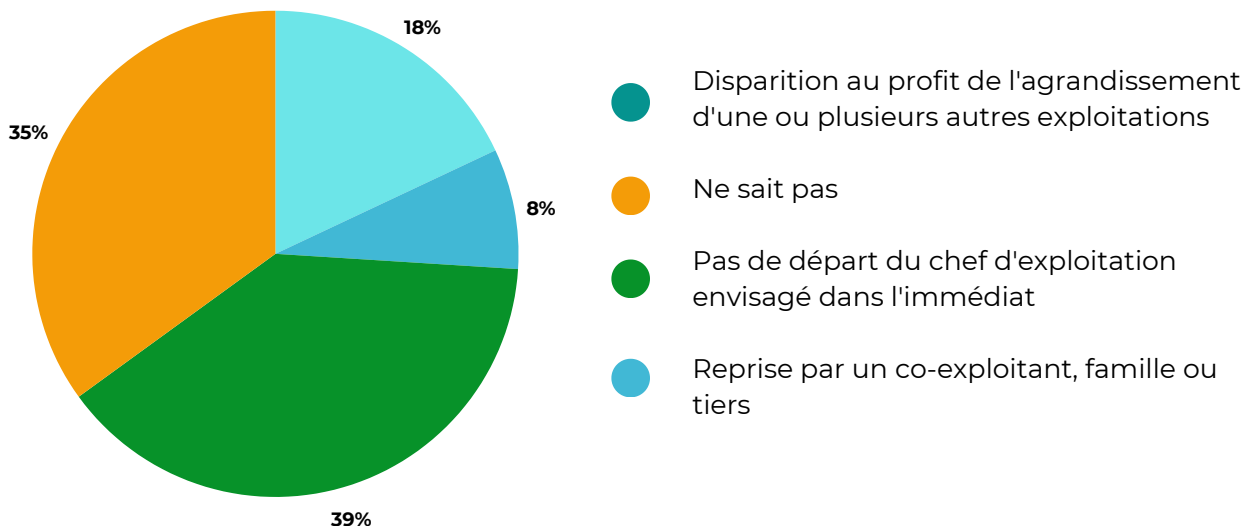
(3) Le territoire étudié pour Grande-Synthe comprend la ville de Grande-Synthe, la Communauté urbaine de Dunkerque ainsi que la Communauté de communes des Hauts de Flandre, et ce pour tout cet accompagnement.

(4) Pour en savoir plus, consultez le compte-rendu de la formation "Foncier" organisée par le programme TETRAA en 2022 : <https://programme-tetraa.fr/wp-content/uploads/2023/12/compte-rendu-de-la-journee-foncier-programme-tetraa-13-oct-2022-2-1.pdf>



**Le NIVEAU DE VIE** des agriculteurs est un point crucial dans tous les territoires, le revenu global des agriculteurs étant inférieur au SMIC dans 20% des foyers agricoles, une proportion qui atteint 35% si l'on ne tient compte que du revenu agricole. La dégradation des indicateurs de productivité économique (mais aussi les conditions d'accès au métier) est l'une des principales causes de la difficulté de **RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS** d'agriculteurs.

### Surfaces d'exploitation du territoire selon leur devenir - Grand Bourg Agglo



source : Le Basic, d'après le RGA 2020.

### → Les enjeux liés à la sécurité alimentaire et à l'accessibilité de l'alimentation



**POTENTIEL NOURRICIER** : aucun territoire TETRAA ne produit de quantités suffisantes de matières premières agricoles pour satisfaire l'intégralité de la consommation alimentaire de leurs habitants. L'ensemble des territoires présente une **dépendance aux importations de fruits** et la majorité d'entre eux à la viande et au lait.

#### Exemple :

Le territoire de Douaisis Agglo produit près de 2 fois plus de grandes cultures et de légumes que ce qui est nécessaire pour satisfaire la consommation de leurs habitants (alors que leur production de fruits, de viandes et de lait est très insuffisante).

→ scénarios de prospective : la **diminution de consommation de viande** prévue dans les scénarios des territoires permettrait de diminuer leur dépendance à d'autres territoires, tandis que certains territoires ont une possible autonomie nourricière d'ici 2050 sur certaines productions, comme le blé et les légumes pour Douaisis Agglo ou le lait et les céréales pour le Pays Terres de Lorraine.

#### Exemple :

Pour renforcer l'autonomie alimentaire Douaisis Agglo et ses partenaires se sont fixés des objectifs à 2050 :

- x 4 surfaces en fruits
- x 2 surfaces en légumineuses

→ chemins d'impact : plus d'une centaine de changements inscrits dans les chemins d'impact des territoires sont relatifs à la sécurité des approvisionnements alimentaires. Les agriculteurs, la restauration collective publique et les citoyens sont en majorité ciblés par ces changements au travers de **2 leviers : la commande publique et la consommation**.

Peu de territoires se sont saisis des enjeux liés à l'inadéquation entre l'appareil productif et la consommation. Peu d'actions concrètes sont proposées et les **acteurs** de ce **potentiel agro-industriel** sont les grands **absents** des collectifs, ce qui peut l'expliquer en partie.

### Exemple :

Participation à la création de plateformes logistiques (Pays Terres de Lorraine, Pays Cœur d'Hérault, Grand Bourg Agglo), création d'une légumerie (Grand Bourg Agglo et Pays Cœur d'Hérault) ou mise en place d'un silo pour les légumineuses dans le Douaisis.



Ces observations amènent les territoires à interroger leurs stratégies en matière de développement de certaines filières et productions, qui pourraient améliorer leur capacité nourricière. L'évolution potentielle de la répartition des productions dans la surface agricole utile des territoires est ainsi interrogée, et permet aux acteurs des territoires de se rendre compte des actions à mettre en œuvre pour accompagner la diversification.



**POTENTIEL AGRO-INDUSTRIEL** : tous les territoires TETRAA sont implantés dans des départements qui ont un **potentiel agro-industriel très inférieur à la consommation** des habitants pour une majorité de catégories de produits. Certains départements apparaissent très spécialisés dans la transformation d'une catégorie de produits alimentaires dont le potentiel agro-industriel est plus du double de la consommation des habitants du territoire (parfois jusqu'à 12 fois supérieure).

### Exemple :

Le Nord (département d'implantation du Douaisis et de Grande-Synthe) est très spécialisé dans la transformation des huiles et produits amylacés, tandis que le Loir et Cher (Pays des Châteaux) est spécialisé dans la transformation de la viande de volailles.

Les autres départements où sont implantés les territoires TETRAA ont des potentiels agro-industriels proches des besoins de consommation de leurs habitants pour un nombre restreint de catégories de produits. Ces catégories sont à chaque fois différentes d'un département d'étude à l'autre.



C'est la capacité de transformation des produits agricoles qui est le plus souvent insuffisante par rapport aux besoins alimentaires des habitants, plus que la capacité de production agricole.





## ACCESSIBILITÉ DE L'OFFRE ALIMENTAIRE :

l'indice agrégé de risque de précarité alimentaire estimé sur la plateforme Obsoalim combine 4 dimensions : les contraintes économiques, l'isolement social, l'environnement alimentaire appauvri et l'insuffisance d'information alimentaire. L'indice agrégé de risque de précarité alimentaire est très variable en fonction des communes.

+ 80% 

des produits alimentaires consommés par les français sont transformés: viandes, produits laitiers, produits de boulangerie, pâtes, conserves de fruits et de légumes, surgelés...

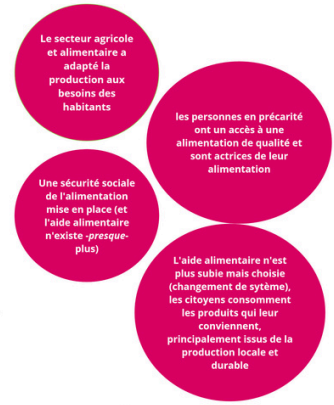
→ chemins d'impact : de l'évolution des politiques publiques d'aide alimentaire à l'intégration des personnes en précarité dans la conception de celles-ci, **les territoires et leurs partenaires expérimentent des modalités nouvelles d'action pour lutter contre la précarité alimentaire**. Ces nouveaux partenariats et/ou nouvelles manières de travailler illustrent également les aspects systémiques des actions territoriales mises en œuvre, comme le montre le chemin d'impact du Pays des Châteaux.



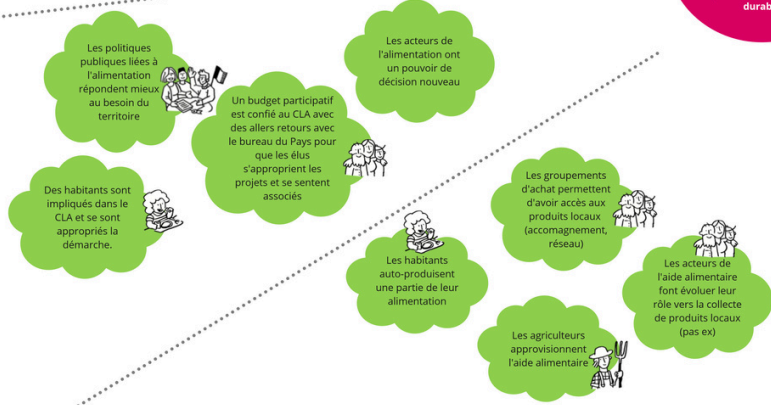
Sécurité alimentaire  
Précarité alimentaire

### Transition vers un système alimentaire plus durable

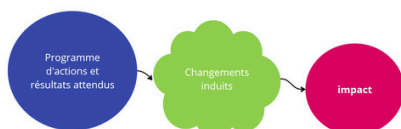
#### Maintien d'une diversité paysagère



#### Gouvernance



#### Sensibiliser et rendre accessible à tous



Extrait des chemins d'impacts du Pays des Châteaux qui influencent positivement les enjeux liés à la sécurité alimentaire. Source: TERO

## → Les enjeux liés à la santé humaine

Tous les territoires TETRAA ont aussi en commun des **enjeux d'amélioration de la qualité de l'alimentation**. La dégradation de cette dernière a des conséquences sanitaires importantes qui peuvent être objectivés par le nombre d'actes médicaux en lien avec l'alimentation: traitements de l'obésité, du diabète et des troubles nutritionnels. L'un des principaux leviers pour y répondre est **l'évolution des régimes alimentaires des habitants**.

→ scénarios de prospective : à partir de données nationales (5), les territoires ont pris connaissance de la **surconsommation globale de protéines animales**. Cela les a incités à mener une réflexion collective sur l'évolution des comportements alimentaires. La quasi-totalité des territoires porte une ou des actions en matière de sensibilisation et d'éducation à l'alimentation durable, cependant **la réduction de la surconsommation de protéines animales ne constituait que rarement l'un des sujets abordés** dans le cadre de ces actions. La diminution de la consommation de viande fait aussi l'objet de recommandations nationales en matière de nutrition santé intégrées au **Programme National Nutrition Santé (PNNS)**. Se fixer des objectifs de réduction de la consommation de protéines animales à l'échelle des territoires fait sens tant pour des raisons environnementales (notamment liées à la réduction de l'empreinte GES et surfaces de l'alimentation) que pour des raisons de santé.

### Exemple :

Le Pays Terres de Lorraine s'est fixé comme objectifs à 2050 : 25% de gros mangeurs de protéines animales, 25% de moyens mangeurs de protéines animales, 35% de mangeurs occasionnels de protéines animales et 15% de végétariens et végétans.

→ chemins d'impact : des actions et changements ayant traits à la santé des citoyens sont présents dans les chemins des territoires. Le **principal levier** activé est la **restauration collective**, grâce à l'augmentation des produits bio dans les menus et à la végétalisation de l'assiette, ou encore via la sensibilisation des usagers par les personnels de cantine, responsables des achats, ou enseignants. Des actions de sensibilisation visant les publics précaires ou encore les agriculteurs sont également mises en œuvre. Les **acteurs de la santé** sont très **peu présents** au sein des acteurs qui pilotent ces démarches de transition agroécologique et alimentaire, à commencer par les Agences Régionale de Santé (ARS).

## → Les enjeux liés à l'eau et à la biodiversité

Les enjeux liés à l'eau et à la biodiversité ont été objectivés au travers de 3 types d'indicateurs :

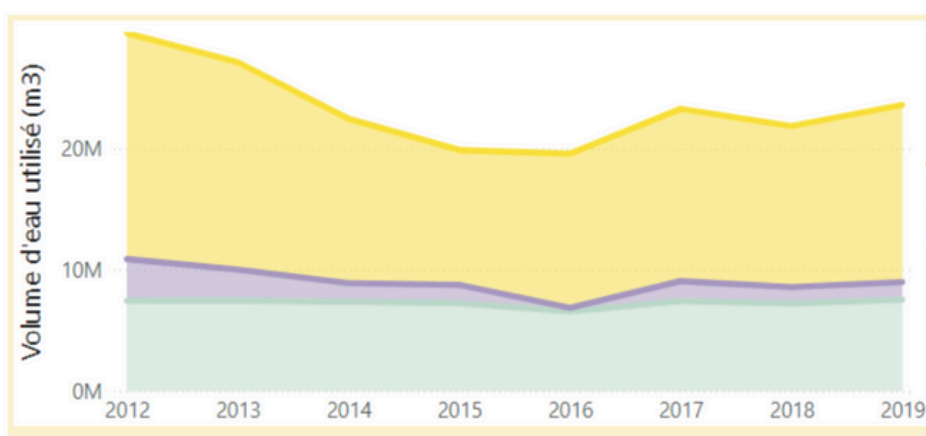
- l'évolution des achats de pesticides par classe de toxicité,
- l'évolution des volumes d'eau puisés par type d'utilisation,
- la part des infrastructures agroécologiques permanentes (haies, bandes tampon, zones humides) dans la surface agricole, et la part de la forêt dans la surface communale.

On observe dans tous les territoires TETRAA une baisse des achats de pesticides par les exploitations agricoles entre 2015 et 2020 (6). Cependant, seuls les 2 territoires au sein desquels les achats sont les plus faibles présentent une très forte diminution, d'un facteur cinq ou plus. Les 5 autres territoires ne présentent que des **baisses de 10% à 20% sur la période, en-deçà des objectifs de 50% du plan Ecophyto.**

### Exemple :

Les territoires au sein desquels les achats de pesticides sont les plus élevés se distinguent par la prévalence d'une culture fortement consommatrice de pesticides : la viticulture pour le Pays Cœur d'Hérault et les céréales pour le Pays des Châteaux. Dans ces deux territoires, la prévalence respectivement de la viticulture et des céréales explique également que l'irrigation agricole représente une part majoritaire des usages (par rapport à la consommation des habitants et celle des acteurs économiques).

### Volume d'eau utilisé par année et type d'utilisation (m3) Pays Coeur d'Hérault



Source : Le BASIC

#### Type d'utilisation / prélèvement

- utilisée comme eau potable
- utilisée par l'industrie et les activités économiques
- utilisée pour l'irrigation

→ scénarios de prospective : c'est au travers des indicateurs d'intrants (impactant la qualité de l'eau) et de pratiques agricoles (part d'agriculture biologique, d'agriculture intégrée (7) et d'infrastructures agroécologiques) que l'enjeu de l'amélioration de la qualité de l'eau a été abordé. Les scénarios ont permis de faire le lien avec **la directive cadre sur l'eau de l'Union Européenne**, principale réglementation existante sur le maintien de la qualité de l'eau mais aussi avec la **stratégie nationale sur la biodiversité** qui fixe un objectif de zéro perte nette d'ici 2030.

Les territoires ont ainsi fixé des objectifs à 2050 sur l'évolution des pratiques agricoles, qui permettent de faire évoluer les indicateurs agro-environnementaux.

### Exemple :

Le Pays Terres de Lorraine s'est fixé un objectif de 10% d'agriculture conventionnelle, 45% d'agriculture intégrée et 45% d'agriculture biologique, ce qui amène à une diminution de -55% de la consommation d'engrais minéraux et de -65% de produits phytosanitaires à 2050.

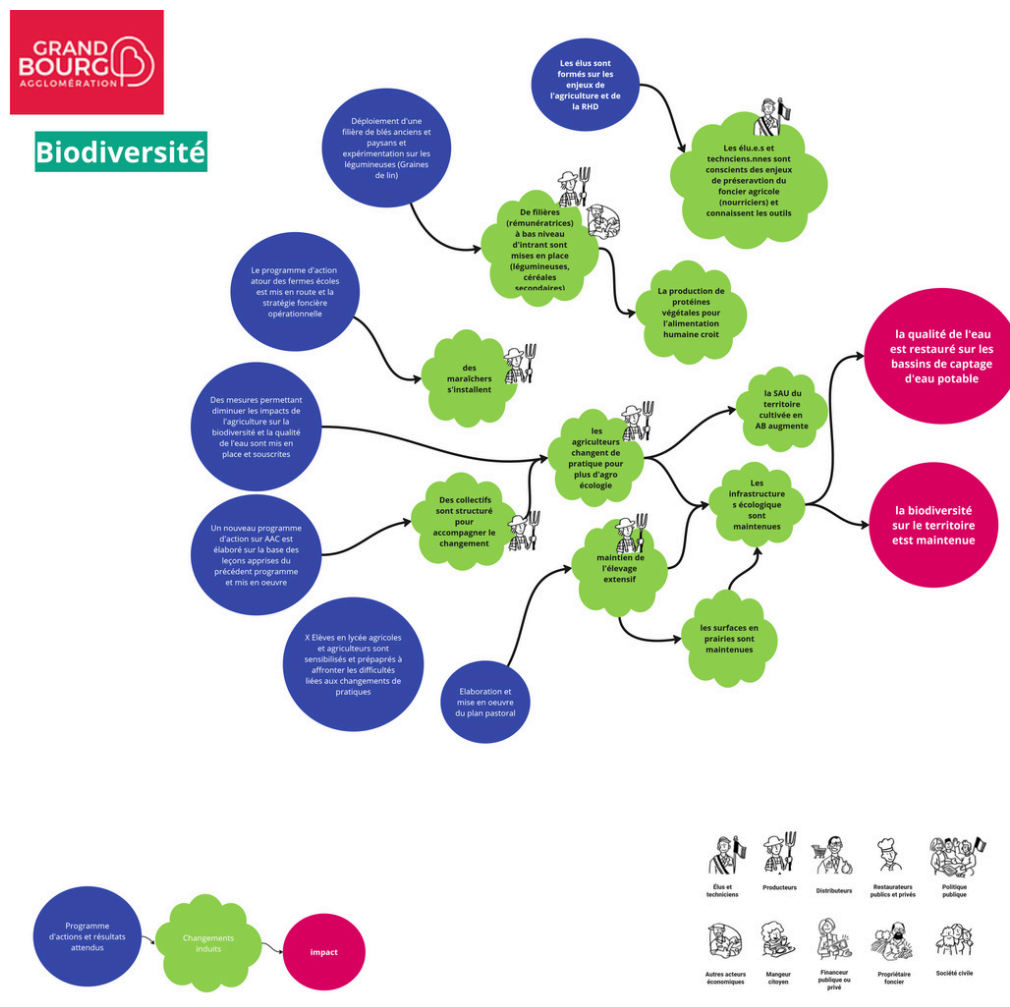
**-65%**   
de produits phytosanitaires à 2050.

(6) source : Banque Nationale des Ventes de produits phytopharmaceutiques par les Distributeurs agréés (BNV-D) : <https://ventes-produits-phytopharmaceutiques.eaufrance.fr/>

(7) définition de l'agriculture intégrée selon Solagro : agriculture proche de l'agriculture de conservation, elle correspond à un ensemble de pratiques qui se développent et visent à diminuer l'impact environnemental de l'agriculture en s'appuyant au maximum sur les services écosystémiques. L'agriculture intégrée correspond à une agriculture qui présente une réduction de 50% de l'indice de fréquence de traitement (IFT) par rapport à la moyenne française et une diminution de -40% à -50% de la consommation de gazole non routier (GNR) par rapport à l'agriculture conventionnelle



→ chemins d'impact : les chemins d'impact de tous les territoires TETRAA intègrent les enjeux relatifs à la ressource en eau et à la biodiversité. Il s'agit principalement de **changements de pratiques agricoles**, avec une orientation marquée vers la labellisation bio ou de manière plus large vers des pratiques agroécologiques. Pour atteindre ces changements escomptés, quels sont les programmes d'accompagnement proposés par les collectivités ? Combien d'agriculteurs sont accompagnés ? De plus, de **nombreux facteurs externes et non maîtrisés par les territoires** influencent les agriculteurs dans leurs choix d'orientation des systèmes de cultures et systèmes de production : structuration des filières concernées, incitations des financements de la politique agricole commune (PAC), capital socio-culturel, réseaux de partage de pratiques, programmes finançant l'innovation et la prise de risque des agriculteurs,...

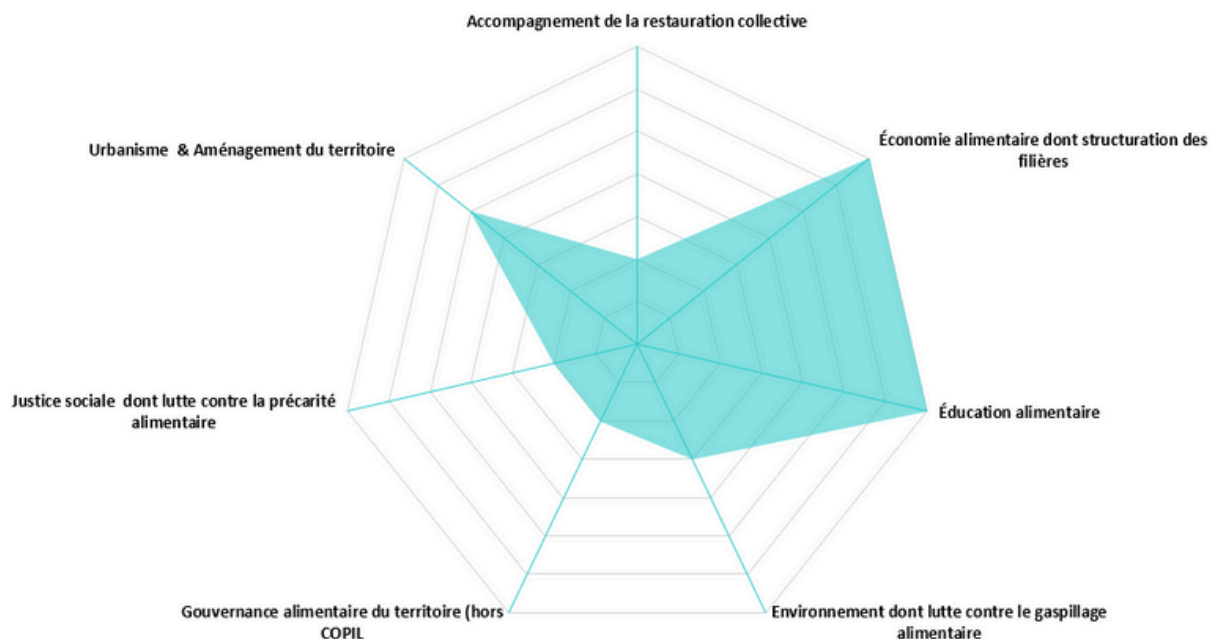


Extrait des chemins d'impacts de Grand Bourg Agglo qui influencent positivement les enjeux liés à la protection de la biodiversité. Source: TERO

## → Des projets plutôt spécialisés

Bien que multithématiques, **les projets portés par les territoires TETRAA semblent spécialisés en termes de réalisations comme de changements.** C'est ce que les radars d'impact montrent au travers des impacts qui devraient a priori être générés par les actions portées par les collectifs territoriaux.

Certains territoires présentent une prédominance d'activités en faveur de la gouvernance du foncier, de l'accompagnement de la restauration collective, de l'éducation à l'alimentation, ou encore de la justice sociale et de la lutte contre la précarité. Ces spécialisations découlent des enjeux spécifiques aux territoires, mais également des orientations politiques prises par le programme ou encore des partenariats établis.



Exemple de radar thématique des changements poursuivis. Source: TERO

### → Des démarches systémiques ?

Les démarches des territoires TETRAA articulent-elles entre eux les différents axes d'intervention en les faisant dialoguer, ou juxtaposent-elles les secteurs et thèmes d'intervention ?



Les territoires innovent avec des actions qui permettent simultanément d'avoir des impacts sur plusieurs enjeux socio-économiques et environnementaux et qui ont une capacité à faire bouger le système alimentaire local pour en diminuer les impacts négatifs. Ils démontrent ainsi la portée systémique de leurs actions.

#### Exemple :

Préserver la surface agricole utile, augmenter la capacité productive du territoire pour couvrir les besoins alimentaires des habitants, tout en favorisant l'installation d'agriculteurs avec des pratiques agroécologiques sont des actions prises dans la majorité des territoires TETRAA et qui peuvent permettre de répondre à plusieurs enjeux : sécurité alimentaire, sols, eau, biodiversité, conditions de travail, niveau de vie décent, cohésion sociale...

### Les leviers d'action utilisés par les territoires

- • **Formations, accompagnements et animations** : modalités d'actions majoritaires et privilégiées, quels que soient les contextes, la nature des projets et les thématiques traitées. Les changements de pratiques, qu'il s'agisse des agriculteurs, des consommateurs ou encore des élus, sont au cœur des ambitions des différents territoires. Cela peut expliquer en partie pourquoi ces leviers d'action sont privilégiés, et semblent nécessaires.

#### Exemple :

Animation de la Maison de l'Alimentation Durable et de l'Ecologie Populaire (MADE) à Grande-Synthe, formation des acteurs de la restauration collective (cahier des charges, approvisionnement, labellisation) au Pays Coeur d'Hérault.

- **Financement et réalisation d'études** : permettent d'impulser des dynamiques en éprouvant la faisabilité technique, et d'affiner les modes d'actions. "Rapides" à mettre en œuvre, faciles à décider, et nécessaires pour éclairer les actions futures, les études sont présentes sur des sujets exploratoires pour permettre d'affiner l'action ou alors sur des sujets très spécialisés (foncier, déterminants de la précarité alimentaire, dimensionnement de l'outil logistique territorial...).

### Exemple :

Etude pour le dimensionnement d'outils logistiques à Grand Bourg Agglo, étude pour la préfiguration d'un marché d'intérêt local en Meurthe-et-Moselle (Pays Terres de Lorraine).

Dans 6 territoires ce sont les études et formations (réalisations moins "tangibles") qui sont le plus représentées par rapport aux "réalisations tangibles" (principalement la réalisation d'infrastructures alimentaires comme les ateliers de transformation, plateforme logistique, construction d'un tiers lieu alimentaire).

Cette classification permet d'éclairer le rôle que jouent ces collectifs d'acteurs pour **partager des savoirs et accompagner les acteurs du système alimentaire en renforçant leur capacité de changement**. Un rôle qui reste néanmoins à nuancer si on analysait l'ensemble du budget des collectivités et ses différents axes d'intervention. Cette analyse permettrait de mieux évaluer l'orientation des investissements financiers et la priorité mise ou non sur les investissements qui privilégient la relocalisation de filières agricoles durables et la production des denrées alimentaires de qualité.

Parmi les leviers d'actions possibles, les chartes et autres documents engageants sont peu exploités. On les retrouve principalement dans les axes de travail autour du foncier ou par l'intégration des enjeux agricoles et alimentaires dans la prochaine révision des SCOT. Un levier dont l'usage pourrait être systématisé dans les plans d'actions ?

## → Les acteurs du changement

Les **agriculteurs** sont les acteurs qui doivent changer dans quasiment tous les plans d'action des territoires. Les **mangeurs-citoyens**, aussi appelés le "grand public", sont également directement concernés par les changements recherchés. Enfin, la troisième catégorie la plus représentée est celle des **élus et techniciens** qui ont un rôle important à jouer dans les chemins d'impacts analysés. Les autres catégories sont plus ou moins représentées en fonction des sujets investis (acteurs de la restauration collective par exemple).

Il ne s'agit pas seulement de sensibiliser et de faire changer la perception de ces différents acteurs mais bel et bien de les **faire changer de pratiques pour arriver à des impacts significatifs** pour les ressources du territoire et le bien-être de ses habitants.


## → Des actions qui contribuent aux changements ?

**Le caractère multithématique et parfois systémique des démarches territoriales constitue un levier pertinent pour entamer les transitions** : la création de nouvelles instances de concertation transversales, la prise en main des questions foncières pour maintenir la vocation agricole du territoire, la réorganisation des filières par l'investissement dans des plateformes logistique, participent à la robustesse des théories du changement proposées. Certaines faiblesses apparaissent dans les logiques d'intervention et laissent à penser que les collectifs doivent continuer à affiner leurs plans d'actions.

Au-delà des actions étudiées inscrites dans une stratégie agricole et alimentaire, il est également **essentiel d'analyser l'ensemble des actions entreprises par la collectivité et ses partenaires afin de pouvoir relativiser les moyens et investissements dédiés à renforcer la durabilité sociale, économique et environnementale des territoires, par opposition avec ceux qui participent à maintenir un système non durable.**

De plus, les **principaux freins** qui risquent de ralentir ou empêcher la réalisation des démarches et de leur chemin d'impact **semblent** pour la plupart **échapper aux territoires**. Ainsi, bon nombre de chemins d'impacts contiennent des facteurs externes aux territoires, comme les lois et réglementations nationales et européennes (exemple d'extrait d'un chemin d'impact : "La politique agricole commune devient plus favorable à l'installation de jeunes notamment hors-cadre familial", "La PAC devient plus favorable au développement de l'agroécologie (ex : soutien à l'AB, MAEC)") ou encore les acteurs des filières longues ("Implication des principaux acteurs des filières longues dans la transition : coopératives et des acteurs intermédiaires dans la transition (ex : grande distribution, transformateurs, etc.)).

Pourtant, la mobilisation déjà entamée, la transversalité inscrite dans les projets, le caractère systémiques de certaines innovations, les sujets majeurs pris à bras le corps, les nouvelles méthodes d'action expérimentées, devraient conduire à des changements plausibles, auprès des agriculteurs, consommateurs, propriétaires fonciers, acteurs de la restauration collective et autres acteurs sociaux.

 L'intensité des changements peut être au rendez-vous, et les PAT étudiés peuvent clairement y contribuer. Mais pour avoir des effets de masse, les politiques nationales et européennes doivent évoluer.

Par exemple pour généraliser les dispositifs d'accompagnement aux agriculteurs, faire évoluer les pratiques des acteurs de l'action sociale, ou encore réguler l'usage du foncier agricole. Au-delà de ces actions que peuvent appuyer directement les collectivités, les PAT (ou démarches alimentaires au sens large) peuvent jouer un rôle important de **facilitateur de la transition**, en promouvant le dialogue entre acteurs aux stratégies parfois divergentes. Les territoires devraient pouvoir le montrer et c'est sur ces effets démonstrateurs que devraient porter en priorité les efforts de suivi-évaluation.



# Les pistes pour une démarche de suivi-évaluation permettant aux territoires de piloter efficacement leurs actions

L'accompagnement mis en place dans le cadre du programme TETRAA s'est avéré être une réelle **démarche de recherche-action**. Les enseignements permettent de développer une proposition ajustée de démarche intégrée d'aide au pilotage pour construire, suivre et évaluer les stratégies de transition alimentaire à l'échelle locale.

## → Co-construire et partager une vision systémique et dynamique du système alimentaire territorial et de ses enjeux



Le point de départ indispensable au pilotage de la transition alimentaire dans les territoires est la construction d'une vision partagée du système alimentaire local et de ses enjeux.

Cette vision doit permettre à toutes les parties prenantes du territoire (acteurs des filières agricoles et alimentaires, collectivités, institutions, habitants, organisations de la société civile...) de **comprendre les interdépendances** entre le fonctionnement du système alimentaire et les enjeux de durabilité (**vision systémique**), aussi bien à l'heure actuelle que d'ici 2050 (**vision dynamique**).



Pour ce faire, **le cadre méthodologique et les données quantifiées** mis à disposition des territoires **constituent un socle** pertinent (référentiel de la boussole de durabilité, indicateurs factuels des diagnostics, indicateurs de projections chiffrées pour la prospective).

Les principales limites et freins auxquels s'est heurté cet accompagnement :

- Le **besoin de repères communs**, tant pour partager une vision de départ que pour penser et visualiser son évolution à 2050.
- Une **difficulté à initier des discussions sur la transition alimentaire en partant des enjeux environnementaux**, en raison des positions clivées que cela peut générer. Par contraste, l'entrée par les enjeux économiques et sociaux, à commencer par la faible rémunération des agriculteurs ou la précarité alimentaire des ménages, apparaît comme souvent plus consensuelle et transpartisane.
- **Le besoin de temps** pour s'approprier le contenu et les outils de diagnostic comme de prospective, surtout pour les acteurs impliqués dans la démarche de transition agricole et alimentaire. Cela a pu entraîner des frustrations face :
  - à **l'envie de mieux comprendre les liens** entre production de matière première agricole et consommation alimentaire (et plus particulièrement la part des produits locaux dans la consommation), ainsi que les liens entre questions socioéconomiques et enjeux environnementaux.
  - au **souhait d'explorer, discuter et mieux comprendre les enjeux de résilience**, et leurs liens avec les enjeux de durabilité.

- **La difficulté de rendre compréhensible** un certain nombre de contenus en raison de leur technicité.
- **Le besoin de sessions de travail dédiées**, séparées et séquencées entre techniciens, avec les élus puis plus largement avec les parties prenantes.
- **Les différences de temporalités** entre la démarche de transition (sur le moyen/long terme) et les autres projets du territoire (mandat politique, révision des politiques publiques, mise en place des actions...).

Pour y répondre, 4 évolutions de méthodes peuvent être proposées pour co-construire et partager une vision systémique et dynamique du système alimentaire territorial et de ses enjeux.

### MÉTHODE 1

Construire un diagnostic qui démarre par l'analyse socio-économique avant d'investiguer les liens avec les enjeux de durabilité environnementale,

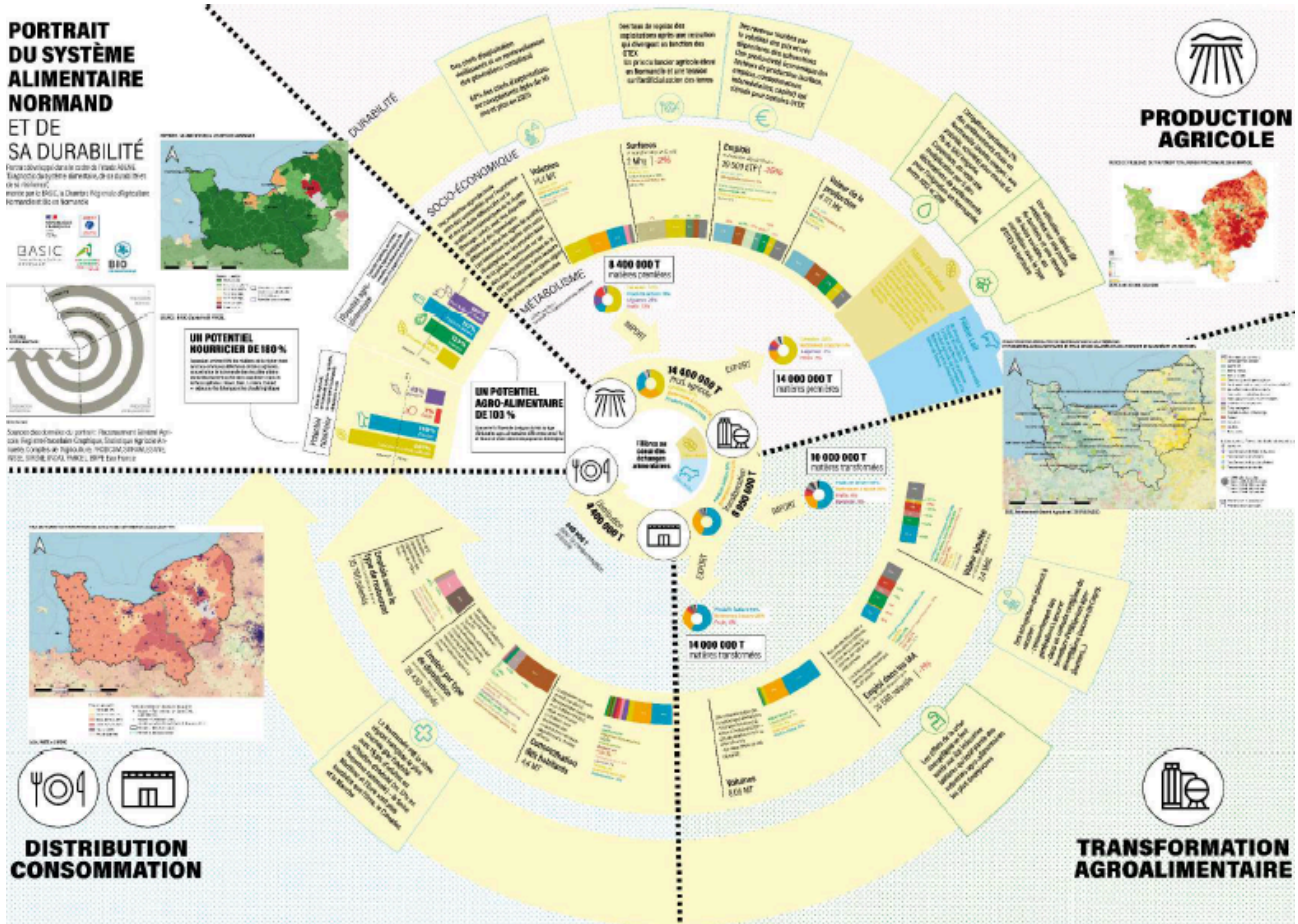
en séquençant la démarche de diagnostic ainsi :

1. **l'analyse des flux physiques des denrées agricoles et alimentaires** sur le territoire d'étude afin de mieux comprendre d'où viennent et où finissent les produits à chaque maillon du système.
2. **l'analyse des caractéristiques socio-économiques des acteurs** à chacun des maillons, dans le but de mieux cerner leurs modèles et leurs contraintes financières, ainsi que les liens avec les flux analysés précédemment et les estimations de répartition de valeur documentées à l'échelle nationale.
3. **l'analyse des enjeux de durabilité**, afin d'objectiver dans quelle mesure les défis sociaux et environnementaux que doivent relever les territoires découlent des dynamiques économiques décrites précédemment. Ce faisant, l'objectif est de partir d'un constat le plus largement partagé sur les questions économiques et sociales pour ensuite identifier les questions écologiques qui en découlent, et ainsi montrer que leur résolution va de pair avec celle des problèmes socio-économiques.

### MÉTHODE 2

Élaborer une représentation partagée qui sert de point de repère pour comprendre la situation actuelle et construire une vision souhaitable

Cela peut passer par la **création d'un portrait alimentaire du territoire** qui soit une représentation **synthétique, synoptique et systémique**. L'objectif d'un tel portrait étant à la fois de répondre au besoin d'expertise pour comprendre la configuration des systèmes alimentaires territoriaux, mais aussi de créer des dynamiques collectives et opérationnelles avec les acteurs du territoire.



Portrait du système alimentaire Normand, réalisé par le BASIC (8). Source : ADEME.

### MÉTHODE 3

Compléter l'analyse de la durabilité par celle des enjeux de résilience

Il est également utile de discuter et mieux comprendre les **enjeux de résilience d'un système alimentaire territorial**, c'est-à-dire sa capacité à rétablir ses fonctions essentielles à la suite d'un choc subi. Ainsi il serait intéressant de coupler l'analyse de la durabilité à l'analyse de sa capacité de résilience. Chaque territoire dispose de **points de vulnérabilité qui lui sont propres** (ressources en eau ou en terres agricoles disponibles, risques de sécheresse ou d'inondations...) et qui doivent être étudiées au regard des spécificités locales.

Pour ce faire, des "tests de résilience" peuvent être menés pour voir comment le système alimentaire peut répondre à des perturbations soudaines (chocs socio-économiques, financiers, environnementaux et/ou sanitaires). Les portraits actuels et futurs du système alimentaire territorial permettent de mener cette analyse dynamique de la résilience.

Ces tests permettent aux acteurs locaux d'améliorer la vision souhaitable de leur système alimentaire pour qu'elle soit non seulement plus durable mais aussi plus résiliente vis-à-vis des chocs testés.

### MÉTHODE 4

Mener un processus qui allie expertise et dynamique participative

Pour mener à bien les 3 précédentes étapes, il est essentiel de construire un processus qui donne les clés et laisse le temps nécessaire pour que les techniciens, élus et parties prenantes puissent s'approprier le contenu et les résultats.

(8) Retrouvez l'analyse et le portrait sur le site de l'ADEME : <https://librairie.ademe.fr/consommer-autrement/6961-analyse-du-systeme-alimentaire-normand-de-sa-durabilite-et-de-sa-resilience.html>

Cela peut passer par une série de sessions de travail séquencées dans le temps, pas trop éloignées les unes des autres afin de nourrir une dynamique collective, et qui impliquent les acteurs locaux « par cercles concentriques » en mobilisant d'abord les équipes techniques des collectivités, puis les élus, et à certains moments clés les différentes parties prenantes du territoire (acteurs économiques des filières, associations locales, des habitants, représentants d'institutions...).

Ce dispositif nécessite des **moyens humains et financiers suffisants** pour sa mise en œuvre. L'implication régulière des différents acteurs (équipes techniques, élus, parties prenantes) tout au long du processus est particulièrement importante pour la réussite du processus.

## → Identifier les nœuds stratégiques sur lesquels agir, et les chemins d'impact associés

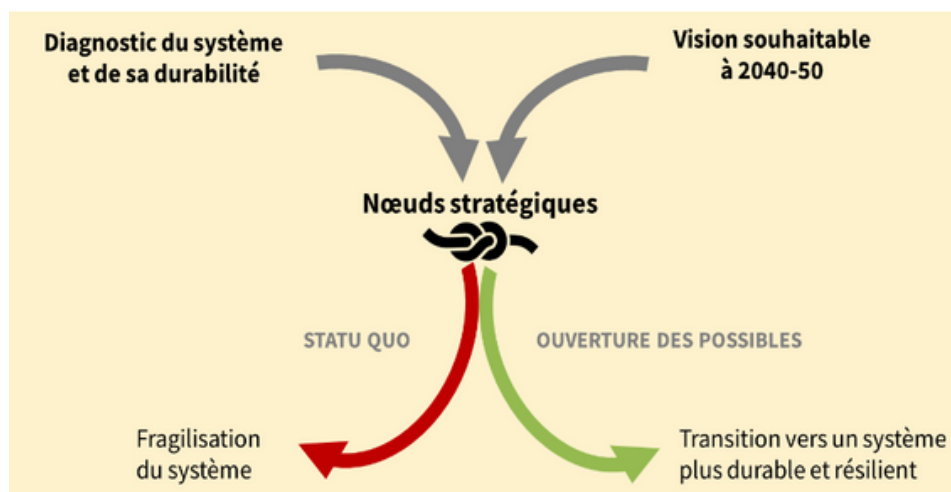


L'accompagnement réalisé a permis de mettre en évidence les difficultés des territoires à identifier les actions les plus pertinentes à mettre en œuvre.

Ces difficultés peuvent être dûes à :

- de **longues listes d'actions**, avec certaines actions déconnectées des enjeux du territoire
- un **manque de synergies** entre les axes d'intervention des collectivités
- une **difficulté à se concentrer sur les points de blocage** les plus importants et qui ont une portée systémique
- un **manque d'objectifs précis et chiffrés** sur ces points de blocage, ou des objectifs qui ne sont pas à la hauteur des enjeux identifiés
- un manque de robustesse des chemins d'impact ou **trop d'incertitudes entre l'action proposée et les changements recherchés** (logique fragile, méthodologie d'action)
- un **manque de moyens suffisants** ou de réseaux partenariaux pour enclencher ces chemins d'impact (portée - force)
- un certain **manque de lien entre les stratégies des acteurs et les stratégies partenariales** dans le cas où cette stratégie n'aurait pas fait l'objet d'une co-construction et de la recherche d'équilibres entre ces stratégies

Pour répondre à ces risques, il peut être envisagé d'identifier les « nœuds stratégiques » qui empêchent la transition agricole et alimentaire souhaitée par les territoires.



### Exemple de nœud

une part importante des agriculteurs ne tire pas une rémunération suffisante de leur activité et ont besoin de prix plus rémunérateurs alors qu'en vis-à-vis, une part notable voire croissante des consommateurs n'a pas les moyens d'accéder à une alimentation « saine et durable » dans un contexte général d'inflation, d'accroissement des inégalités et de la précarité.

Principe d'identification des nœuds stratégiques sur la base du diagnostic et de la prospective. Source : BASIC





## Comment faire ?

- 1- **Identifier les nœuds en confrontant le portrait à date** du système alimentaire et de ses enjeux de durabilité avec **la vision souhaitable** de son évolution à 2040-2050.
- 2- Identifier **un nombre limité de nœuds** (3 ou 4, voire un peu plus le cas échéant) qui peuvent faire l'objet d'une **focalisation des actions, des moyens et des partenariats sur une mandature** afin de les dénouer au maximum, et ainsi d'ouvrir le champ des possibles et de réévaluer pour la mandature suivante les nouvelles étapes à franchir.
- 3- **Définir** (grâce à la méthode des chemins d'impacts), **les actions et activités à mettre en œuvre** pour déverrouiller ces nœuds (c'est-à-dire les changements que l'on veut voir advenir en termes de déverrouillage des nœuds).

→ Cette approche permet ainsi de **prioriser les actions** sur un territoire autour des nœuds stratégiques (sans pour autant empêcher que d'autres actions puissent être menées), et facilite l'impulsion d'une dynamique collective et le passage à l'action.

### → **Co-construire des indicateurs de suivi-évaluation pertinents**

La définition et le suivi d'indicateurs est indispensable pour piloter de manière pertinente sa stratégie de transition. Plusieurs types d'indicateurs peuvent servir de tableau de bord pour les territoires :

- **indicateurs descriptifs de l'état du territoire**, travaillés à partir des diagnostics.  
Ex : la surface agricole utile (SAU) certifiée en agriculture biologique sur le territoire,
- **indicateurs de prospective** (aussi appelés "ambitions").  
Ex : le pourcentage de SAU en agriculture biologique souhaité à l'horizon 2030,
- **indicateurs de changements du programme**, qui devront être complétés par les territoires dans le cadre de leur suivi-évaluation. Dans certains cas, les indicateurs de changements correspondent aux variables mobilisées dans les exercices de prospective adaptée : cela permet de mieux définir le niveau d'ambition sur le changement souhaité.  
Ex : "il faut que la surface en bio augmente de 15%, ce qui représente en moyenne X ha et Y exploitations".
- **indicateurs de réalisation des actions**.  
Ex : nombre de réunions organisées entre des candidats à l'installation et des cédants en agriculture biologique.

L'articulation de ces indicateurs au sein de la démarche générale de pilotage stratégique en lien avec le diagnostic, la boussole de durabilité et la prospective permet d'interroger la ligne d'ambition du PAT.

Les acteurs sont très largement frileux lorsqu'il s'agit d'indicateurs, craignant une charge de travail supplémentaire et importante pour leurs équipes.



La collecte et le suivi d'indicateurs doit s'intégrer dans les pratiques existantes

(par exemple ajouter aux réunions déjà prévues des indicateurs à partager : des indicateurs de suivi pour les réunions de pilotage et des indicateurs de changements pour les réunions plus stratégiques, en associant les parties prenantes concernées).

## → Conditions favorables à la mise en œuvre d'une démarche de suivi-évaluation

- **La constitution d'équipes opérationnelles fournies (minimum 2 personnes)** et stables sur les territoires pour coordonner la démarche et faire le lien avec le quotidien et l'historique du territoire. Cette équipe doit idéalement durer dans le temps puisque cette démarche s'inscrit sur un temps relativement long (environ un an).
- **La formation des équipes techniques du territoires et des élus** chargés des sujets traités : le caractère systémique du sujet rend sa compréhension et son appropriation complexes. Une bonne compréhension des enjeux agricoles et alimentaires clés est indispensable à la bonne mise en œuvre d'une telle démarche.
- **Un portage politique fort** : le portage politique contribue à améliorer l'accueil réservé aux enseignements issus de la démarche, et à l'acceptabilité des décisions qui doivent être prises pour y répondre. Ce portage politique est d'autant plus intéressant lorsqu'il est assuré par plusieurs élus du territoire : cela permet notamment d'éviter à des objectifs agricoles et alimentaires d'entrer en tension avec des décisions par exemple liées à l'aménagement du territoire ou au développement économique.
- **Le démarrage de la démarche au moment opportun** : le fait d'inscrire cette démarche au moment le plus pertinent au regard du processus d'élaboration et/ou de mise en œuvre de la politique territoriale constitue un point d'attention particulièrement important. Concernant la prospective, deux moments clés ont été identifiés : au démarrage d'un projet, en amont de la stratégie pour se donner un cap et construire un plan d'action ou, pour faire un point d'étape, regarder en arrière et se poser collectivement la question : « Est-on à la hauteur des enjeux ? Comment aller plus loin ? ».

### Exemple :

Pour le Pays Terres de Lorraine, la proposition est arrivée à un moment stratégique dans lequel le territoire souhaitait fixer de nouveaux objectifs dans un contexte de montage de projet LEADER et de renouvellement du PCAET. La révision de plans territoriaux (PCAET, SCOT) prévue dans les mois suivants l'accompagnement à la prospective territoriale a constitué une opportunité supplémentaire de faire du lien entre les différentes stratégies du territoire.

- **Posture d'accompagnement et processus d'empouvoirement** : L'appropriation de ces contenus par les acteurs à l'initiative de ces démarches sur les territoires leur permet d'être en mesure, par la suite, d'accompagner les décisions liées aux enjeux agricoles et alimentaires sur les territoires, mais aussi d'animer les dynamiques en cours. Afin de faciliter ce processus d'empouvoirement, il est nécessaire que les accompagnateurs de territoires (chercheurs, consultants...) évitent d'avoir une posture descendante et que celle-ci permette aux équipes notamment opérationnelles de s'approprier progressivement les éléments évoqués ci-dessus.

- **La sacralisation de temps dédié** : par exemple, pour la prospective, l'animation est indispensable pour mobiliser l'outil. Il semble aujourd'hui impossible (et d'ailleurs pas forcément souhaitable) de fournir des scénarios clés en mains aux territoires. La mobilisation d'un aussi grand nombre de variables et la compréhension de l'approche systémique nécessitent un accompagnement pour s'assurer d'une bonne compréhension et appropriation par les acteurs. Plus les acteurs ont pris le temps de comprendre les rouages, de discuter des arbitrages, plus ils sont ensuite en mesure de porter la vision dans leurs projets sur le territoire. Ce temps d'appropriation de la démarche par les acteurs des territoires apparaît alors comme un élément indispensable au portage des démarches de transition qui sont ensuite mises en œuvre sur le territoire.
- **Le partage entre territoires** : l'échange et le partage de retours d'expériences, méthodes, idées, outils, ou autres, entre différents territoires a une réelle valeur ajoutée. Ce partage permet aux équipes techniques et élus de prendre de la hauteur sur la dynamique en cours sur leur propre territoire et s'inspirer de l'expérience d'autres pour débloquer certaines situations, aller plus loin ou réajuster leur approche.

# Conclusion : une nécessaire mobilisation et articulation de tous les échelons

L'implication des **collectivités territoriales** et plus largement d'une diversité d'acteurs des territoires dans l'élaboration et l'exécution de politiques agricoles et alimentaires est désormais à l'œuvre. Elle est relativement récente et se construit progressivement. En parallèle, **la France et l'Europe** ont fait émerger, au cours des dernières décennies, différents plans, feuilles de route, stratégies, qui ont permis de se fixer des objectifs dont l'atteinte contribuerait à fournir une réponse aux enjeux identifiés et atténuer les impacts des problématiques observées. L'atteinte de ces objectifs dépend de plusieurs facteurs (mise en application de politiques nationales et européennes, allocations de moyens humains et financiers nécessaires au passage à l'action, etc.) dont **l'appropriation de grands enjeux par les acteurs des territoires**.



Les collectifs d'acteurs impliqués dans des démarches de transitions agricoles et alimentaires à l'échelle territoriale disposent de leviers en mesure de contribuer à impulser ces transitions.

La capacité de ces collectifs à actionner ces leviers est démontrée par les dynamiques en cours sur certains territoires, dont les territoires TETRAA.



Cependant, le champ d'action d'acteurs impliqués à l'échelle territoriale et notamment des collectivités territoriales n'est pas infini et ne suffit pas à répondre à l'ensemble des enjeux auxquels nous faisons face. L'efficacité de ces dynamiques repose notamment sur l'implication d'une diversité d'acteurs qui agissent à leurs côtés. A une autre échelle, un cadre juridique et financier favorable à cet engagement apparaît indispensable.

L'engagement d'un collectif d'acteurs dans une démarche de transition qui prend corps dans l'élaboration d'une stratégie agricole et alimentaire locale nécessite d'adopter une certaine méthode permettant d'assurer son pilotage et sa coordination. Cette méthode doit permettre de s'assurer de la pertinence de la stratégie au vu des enjeux identifiés, de la cohérence interne de celle-ci, et de l'efficacité des actions qui en découlent.

La **construction d'une vision commune et partagée** de la situation actuelle, quelle que soit l'échelle d'action, est indispensable à ce type de démarche. Cette vision constitue le fondement d'une démarche de transition qui intègre l'ensemble des acteurs du système alimentaire et est indispensable à l'amélioration de la durabilité et de la résilience de ce système.