



A PROPOS

Une étude pour le Service Public Wallon

De novembre 2023 à août 2024, Let's Food et TERO ont réalisé une étude pour la Direction du développement durable du Service public de Wallonie. L'étude consistait à réaliser une analyse comparative des stratégies alimentaires européennes, dont la stratégie wallonne, afin d'identifier des études de cas inspirantes pour la Wallonie. L'étude s'est déroulée en 5 étapes principales :

- Aperçu et analyse des contextes d'émergence des politiques alimentaires
- Analyse de la politique alimentaire wallonne à l'aide de l'approche du cycle politique
- Benchmarking : analyse comparative d'autres politiques alimentaires européennes en utilisant le même cadre analytique.
- Caractérisation de ces stratégies afin d'identifier les similitudes avec le contexte wallon.
- Identification d'études de cas inspirantes pour la Wallonie sur des aspects spécifiques de la politique alimentaire.
- Formulation de recommandations et de points d'attention.

Ce document présente une synthèse de ce travail. Pour en savoir plus, les livrables finaux de cette étude seront bientôt disponibles en ligne.

Les politiques alimentaires en Europe

Les évolutions profondes des systèmes alimentaires, en particulier depuis les années 50, ont permis de nourrir une population mondiale en croissance constante. Elles ont, ainsi, permis de répondre aux enjeux fondamentaux de sécurité alimentaire. Elles se sont, toutefois, accompagnées d'impacts majeurs, négligés pendant de longues années, qui participent de manière très significative aux changements globaux (aux émissions de gaz à effet de serre (GES) cause de changement climatique, à l'effondrement de la biodiversité, l'épuisement des sols, et l'atteinte des limites planétaires). Ces évolutions sont également source de problèmes majeurs de santé humaine, mais également d'inégalités socio-économiques, d'enjeux de souveraineté alimentaire et de précarité alimentaire.

Les responsabilités des systèmes alimentaires sont aujourd'hui largement démontrées, quantifiées, et pour certaines évaluées monétairement. L'importance de ces impacts nous amène à reconsidérer le fonctionnement de nos systèmes alimentaires et des politiques et stratégie qui les façonnent.

Synthèse

Analyse comparative des stratégies alimentaires européennes

La méthodologie policy cycle

Produire suffisamment pour nourrir la population

L'alimentation répond à un besoin fondamental des sociétés humaines, qui se sont structurées pour y répondre. A ce titre, l'alimentation est une question éminemment politique. Jusqu'à récemment, cette question a été essentiellement abordée sous l'angle de la sécurité alimentaire, c'est-à-dire produire suffisamment de ressources agricoles pour nourrir la population humaine, ce n'est que très récemment et en premier lieu à des échelons très locaux que des politiques alimentaires durables ont émergé.

Les territoires, laboratoires d'innovations

Les territoires locaux (les villes, les métropoles, les regroupements de communes...) ont peu de compétences légales pour agir sur l'alimentation. Pourtant, sur les 50 dernières années, les innovations et expérimentations pour intégrer les enjeux de durabilité alimentaire dans des stratégies sont très nombreuses et plus anciennes que celles construites au niveau des États et des Régions. Le Milan Urban Food Policy Act qui réunit 108 villes en Europe en est une illustration.

Ces initiatives locales se sont multipliées suite à la crise sanitaire du COVID, ou encore suite aux conséquences d'aléas climatiques majeurs ou de conflits. Elles répondent aux enjeux :

- **D'approvisionnement local des villes** : développer l'agriculture urbaine et construire des filières courtes d'approvisionnement durable ;
- De construction d'**approches valorisant le savoir-faire local, le terroir et rémunérant les producteurs** et parfois créatrices d'aménités (p. ex. les produits SIQO) ;
- **D'accessibilité de tous à une alimentation saine et durable** par des initiatives pour les publics précaires, de sensibilisation sur la nutrition, dans les cantines, de sécurité sociale alimentaire en France ;
- De **reconstruction de liens entre les citoyens et leur alimentation**, par exemple par l'émergence de conseils locaux de l'alimentation (comme le Conseil Catalan de l'Alimentation en Espagne ou le Conseil Agricole et Alimentaire à Bordeaux).

Cette multiplication d'initiatives peut être expliquée par le fait qu'à cette échelle locale sont facilitées :

- La coordination et la coopération entre la diversité d'acteurs impliqués dans l'alimentation ;
- La compréhension des mécanismes complexes à l'œuvre dans les systèmes alimentaires et la définition d'actions pertinentes ;
- L'innovation sociale.

Les avancées de ces initiatives locales peuvent être contraintes par les cadres légaux nationaux ou régionaux, moins avancés sur les sujets. Souvent plus matures, ces initiatives contribuent à faire avancer la construction de stratégies ou politiques nationales plus porteuses et ambitieuses. L'enjeu est donc de créer des synergies entre ces initiatives et les échelons supérieurs (régionaux, nationaux et européen).

Au niveau national et régional : une émergence encore timide

Les États et parfois leurs régions selon le niveau de décentralisation, ont en main de nombreuses compétences pour agir sur les enjeux d'alimentation durable. Toutefois les stratégies articulées sur l'alimentation durable y sont juste en émergence.

Sur 16 pays membres de l'Union européenne étudiés, seuls 7 États ont construit des stratégies nationales concernant l'alimentation durable qui articulent un ensemble de politiques. Si les régions sont plus nombreuses à avoir développé des stratégies sur ces enjeux, toutes n'expriment pas une vision claire et sont parfois partielles. Elles fixent néanmoins un cadre dans lequel les territoires locaux peuvent inscrire leur stratégie.

108 villes en Europe signataires du Milan Urban Food Policy Pact

Stratégies nationales
Suède (2016)
Finlande (2017)
Danemark (2018)
Norvège (2019)
Irlande (2021)
France (2023)
Allemagne (2024)

Les systèmes alimentaires durables

- "protègent **l'environnement sans épuiser les ressources non renouvelables et la biodiversité** et sans polluer ;
- permettent **l'accès pour tous** à une nourriture suffisante, saine, nutritive et culturellement acceptable ;
- s'appuient sur un **système économique inclusif (...)**
- favorisent la **cohésion sociale** et le respect de la diversité et de la dynamique des cultures
- restaurent la **confiance** dans le système et permettent la participation des citoyens à son évolution"

in Bricas, 2015.

Au niveau européen : un cheminement très récent et difficile vers une stratégie d'alimentation

La politique agricole commune est une illustration de l'importance donnée à la sécurité alimentaire. Etablis dans le contexte d'après-guerre, les objectifs de cette politique sont d'accroître la productivité de l'agriculture ; d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ; de stabiliser les marchés ; de garantir la sécurité des approvisionnements ; de garantir des prix raisonnables aux consommateurs.

Les années 90 ont été marquées par une volonté de contenir, voire réduire, ses coûts, d'ouvrir les marchés agricoles européens et d'entrer en négociation avec les pays tiers dans le cadre du GATT. Cette décennie est marquée également par une prise de conscience des impacts environnementaux de l'agriculture intensive, qui s'est traduit, au fil de nombreuses réformes, par l'intégration ou la révision des instruments de la PAC dans l'objectif de contribuer à réduire l'impact environnemental, réduire les émissions de GES et finalement "verdir" cette politique.

Toutefois **ce n'est qu'en 2021 que la nécessité d'aller vers un cadre cohérent d'intervention sur l'alimentation émerge au travers de la stratégie de la Ferme à la table.**

Proposée par la Commission européenne, en déclinaison du Pacte vert européen, la stratégie de la Ferme à la table a été adoptée en octobre 2021. La finalité de cette stratégie était de faire évoluer le système alimentaire actuel de l'UE vers un système équitable, sain et respectueux de l'environnement. Elle a défini **une feuille de route qui devait se traduire dans 27 textes législatifs. Toutefois, elle n'a été traduite par la Commission européenne ou le Conseil que par 9 textes adoptés**, certains n'étant que des communications et principalement :

- Un plan d'action sur l'agriculture biologique pour atteindre 25% de la SAU dans l'UE en 2030,
- Un plan visant la sécurité alimentaire en période de crise : création d'un groupe d'experts et d'un mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire (EFSCM),
- Un nouveau règlement de l'UE (octobre 2023) sur les règles communes en matière d'étiquetage des aliments biologiques pour animaux familiers,
- Un appel du Conseil sur la durabilité dans le Codex Alimentarius (normes, lignes directrices et codes d'usage internationaux en matière d'alimentation),
- Des conclusions du Conseil (2022) incitant leur développement et soulignant l'importance du financement des pratiques agricoles bas carbone,
- Des conclusions du Conseil (2022) pour un secteur de l'aquaculture en mer et en eau douce durable, résilient et compétitif dans l'UE.

De plus, cette feuille de route et les initiatives associées sont aujourd'hui fragilisées par un contexte politique et social relativement défavorable marqué par un retour en arrière sur les ambitions de la stratégie (1).

(1) Ledroit, Valentin. "De la ferme à la table" : la stratégie contrariée de l'Union européenne pour verdier l'agriculture" *Toute l'Europe.eu*, 10 février 2025. <https://www.touteurope.eu/agriculture-et-peche/de-la-ferme-a-la-table-comment-l-ue-veut-verdir-nos-assiettes/>

L'ANALYSE POLICY CYCLE

Méthodologie

L'étude réalisée par Let's Food et TERO pour le compte du Service Public Wallon (SPW) s'inscrit dans l'analyse des politiques publiques alimentaires, définies comme des **programmes d'action portés par les autorités publiques pour répondre à des enjeux complexes et systémiques liés à l'alimentation** (Charvet 2017 et Loudiyi 2020 (2), (3)).

Face à la fragmentation passée des politiques (entre agriculture, santé, environnement, etc.), une approche intégrée est aujourd'hui nécessaire pour agir sur l'ensemble du système alimentaire, qui implique une diversité d'acteurs, de territoires et d'échelles administratives.

Pour cela, l'étude a combiné deux méthodologies complémentaires :

- le **policy cycle**, cadre d'analyse de sciences politiques théorisé par H. Laswell et qui suit cinq étapes (identification du problème, formulation, décision, mise en œuvre, évaluation)(4)(5).
- et une **analyse plus systémique adaptée aux spécificités des politiques alimentaires**.

La méthode du policy cycle met en lumière les conditions d'émergence d'une solution politique performante et cohérente aux problématiques affectant les systèmes alimentaires territoriaux en étudiant les modalités de construction des réponses, les choix opérés par les décideurs, les conditions de mise en œuvre sur le terrain ainsi que les enseignements tirés au terme du processus. Si elle est utile pour structurer l'action publique, ses limites (vision linéaire, focalisation sur les décideurs, faible attention à la mise en œuvre) justifient son enrichissement.

Cette approche méthodologique a donc été complétée par l'ajout de quatre critères spécifiques identifiés à la suite de recherches bibliographiques et entretiens avec Salma Loudiyi (Doctorante chercheuse à l'UMR Territoires) et Julie Laillau (Doctorante chercheuse à l'INRAe) :

- **Décloisonnement** : évalue l'intégration transversale de différents secteurs (santé, agriculture, environnement...) dans la politique.
- **Territorialisation** : examine la déclinaison de la politique à tous les niveaux (du local au supranational) et son adaptation aux contextes territoriaux.
- **Gouvernance administrative et politique** : analyse la coordination entre institutions et les mécanismes de décision et de concertation mis en place.
- **Participation multi-acteurs** : mesure l'implication des citoyens et acteurs du système alimentaire dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques alimentaires.

Ces critères permettent d'appréhender le caractère systémique, durable et inclusif de la politique analysée. Leur articulation renforce la cohérence et l'efficacité globale de l'action publique. Des indicateurs spécifiques ont été définis pour l'étude de chaque critère. Ils ont été appliqués aux différentes étapes du policy cycle, tout en gardant une approche qualitative et interprétative. L'analyse repose principalement sur une étude documentaire.

Cette méthode a été appliquée à la politique alimentaire de la Wallonie puis aux autres contextes européens dans le cadre d'une analyse comparative de 6 stratégies alimentaires européennes présentées en page suivante.

Cette méthodologie apparaît pertinente pour toute collectivité souhaitant initier une démarche d'élaboration d'une stratégie alimentaire : elle propose des repères méthodologiques essentiels pour construire une stratégie transversale cohérente. Elle est également adaptée pour les collectivités souhaitant réaliser un bilan de leur stratégie alimentaire en cours, afin de s'appuyer sur les forces et faiblesses identifiées pour ajuster la stratégie à l'occasion d'un nouveau cycle politique.

(2) Loudiyi, Salma. Construire une géographie des politiques alimentaires intégrées : acteurs, échelles et gouvernance. Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, 2020. 251 p. (

(3) Charvet Jean-Paul, "Alimentation, systèmes alimentaires", Dictionnaire Collectivités territoriales et développement durable, Lavoisier, 2017, p.43-45

(4) Lasswell, H.D. (1956). The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park, MD: University of Maryland Press.

(5) Jacquot, Sophie. « Approche séquentielle (stages approach) », Laurie Boussaguet éd., Dictionnaire des politiques publiques. 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos. Presses de Sciences Po, 2014, pp. 82-90.

LES STRATÉGIES EUROPÉENNES ANALYSÉES

1 stratégie nationale,
4 stratégies régionales,
1 stratégie métropolitaine.

À partir des résultats de l'analyse de la stratégie alimentaire wallonne, le groupe projet a réalisé un parangonnage afin d'identifier des stratégies innovantes et porteuses de solutions aux problématiques identifiées en Wallonie. Les 6 stratégies sélectionnées ont ensuite été analysées selon le même outil d'analyse policy cycle.

CATALOGNE

Le Pla Estratègic de l'Alimentació de Catalunya (PEAC) adopté par la Generalitat de Catalunya le 9 février 2021, couvre la période 2021-2026. Il vise à "Faire de la Catalogne un pays de référence en matière d'excellence alimentaire, reconnu et valorisé comme tel par tous les acteurs de la chaîne de valeur alimentaire tant au niveau national qu'international".

[Pour en savoir plus](#)

BORDEAUX MÉTROPOLE

En 2021, la métropole développe un projet de stratégie alimentaire locale, suite à une première politique agricole métropolitaine instaurée en 2018. Cette nouvelle stratégie définit la vision et le plan d'action pour transformer le système alimentaire. Elle obtient en 2023 le label "Projet Alimentaire Territorial" par le Ministère français de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire.

[Pour en savoir plus](#)

SUÈDE

En 2016, le gouvernement suédois adopte une stratégie alimentaire visant à créer "une chaîne alimentaire compétitive et durable d'ici 2030". La stratégie "Livmedelsstrategin" inclut une loi qui a servi de cadre à la mise en place de 2 plans d'actions spécifiques aux enjeux alimentaires (2017-2020, 2020-2023). La version 2.0 de la stratégie vient d'être adoptée par le gouvernement.

[Pour en savoir plus](#)

OCCITANIE

La région adopte en 2018 le Pacte Régional pour une Alimentation Durable, mis en œuvre de 2019 à 2023. La stratégie intègre des enjeux économiques, sociétaux, environnementaux et de santé publique au travers du prisme de l'alimentation et défend un nouveau modèle alimentaire pour répondre à ces enjeux. Depuis 2020, elle a été intégrée dans le Pacte Vert, déclinaison régionale du Green New Deal.

[Pour en savoir plus](#)

ÉCOSSE

La stratégie alimentaire écossaise comprend la loi Good Food Nation Act adoptée en 2022 et le "Good Food Nation Plan," en cours de finalisation. Elle propose une vision transversale des actions que les membres du gouvernement écossais vont porter dans les années à venir pour améliorer le système alimentaire régional.

[Pour en savoir plus](#)

BADEN-WÜRTTEMBERG

Une stratégie nutrition durable est adoptée en 2017 puis revue en 2022 pour y intégrer **les enjeux de durabilité alimentaire**. Cette stratégie vise les consommateurs, la distribution et l'amont des filières agroalimentaires. Elle court jusqu'en 2030.

[Pour en savoir plus](#)

CRITÈRE MÉTHODE

Garantir un poids politique suffisant à une politique alimentaire à l'échelle locale.

L'approche du *policy cycle* offre une lecture structurée du processus d'élaboration des politiques publiques. Appliquée à la stratégie alimentaire wallonne, elle permet d'identifier ce qui pourrait être amélioré pour renforcer sa légitimité et son efficacité. Elle prend en compte les différentes étapes du cycle, comme la réalisation d'un diagnostic de durabilité du système alimentaire, l'identification des politiques existantes liées aux enjeux agricoles et alimentaires et la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation. En Wallonie, un Référentiel a été co-construit avec les parties prenantes et permet d'identifier des objectifs stratégiques et opérationnels. Pour compléter ce cadre, il faudrait l'ancrer davantage dans la politique wallonne et l'objectiver avec des données chiffrées en partenariat avec les territoires. Le dispositif de suivi-évaluation est renforcer.

En résumé, l'analyse de la stratégie wallonne à travers le *policy cycle* met en évidence la nécessité d'un **renforcement méthodologique pour traduire les ambitions affichées**, mesurer les avancées, et assurer une **articulation effective** avec les autres politiques sectorielles.

★ L'Écosse

En réponse aux faiblesses méthodologiques identifiées en Wallonie, nous avons trouvé l'approche écossaise particulièrement inspirante pour plusieurs raisons. D'abord, la **stratégie alimentaire y est encadrée par une loi qui impose l'élaboration d'objectifs clairs assortis d'indicateurs de suivi**, ce qui renforce la rigueur et la transparence du processus.

Ensuite, cette stratégie établit **explicitement les liens avec les autres textes stratégiques en vigueur** : pour chaque objectif, les programmes et politiques connexes sont identifiés, ainsi que des indicateurs partagés, favorisant ainsi la cohérence de l'action publique.

Enfin, un dispositif de suivi-évaluation est inscrit dans le cadre législatif lui-même, avec la **publication obligatoire de rapports d'étape tous les deux ans et un examen**, et, si nécessaire, une révision du plan national "Good Food Nation Plan" tous les cinq ans.

"Nous avons commencé par un travail de recensement de toutes les actions et politiques concernant les enjeux alimentaires. Tant que nous n'avions pas fait ça, il était difficile de définir le contenu de la stratégie"

Chargée de mission de l'équipe Good Food Nation

★ La Suède

La stratégie suédoise présente également une approche méthodologique inspirante. Celle-ci est encadrée par une loi définissant des objectifs à long terme pour orienter la transformation du système alimentaire. Cette loi est assortie de plans d'actions (quinquennaux en général) qui permette de **compléter cette vision par une mise en oeuvre souple** par les gouvernements successifs qui adaptent les plans aux évolutions du contexte.

Une autorité publique réalise par ailleurs un suivi annuel de la stratégie et de l'évolution du système alimentaire suédois et les agences gouvernementales concernées par la mise en oeuvre du plan d'action réalisent une auto-évaluation du travail accompli dans l'année. Les rapports sont synthétisés par l'Agence suédoise pour la Croissance économique et régionale et l'Office suédois de l'agriculture, qui publient également un rapport annuel sur les progrès réalisés. Ces rapports sont envoyés au ministère de l'Entreprise et de l'Innovation. De plus, un rapport plus détaillé est fourni tous les trois ans. La Suède travaillait à la mise à jour de la stratégie en vue de l'adoption de la version 2.0. Un projet a été soumis à une consultation publique en 2023 et la version finale de cette stratégie 2.0 a été votée par le gouvernement et publiée récemment.

"L'un des aspects très positifs de la stratégie est qu'elle nous a permis de fixer un objectif à long terme, de rassembler un grand nombre d'acteurs différents autour de cet objectif et de se créer un langage commun."

Employé de l'Agence suédoise pour la croissance économique et régionale (Tillväxtverket)

Recommandations

Définir des objectifs cohérents et complémentaires aux actions portées en parallèle

- En réponse aux faiblesses méthodologiques identifiées en Wallonie, une des recommandations faite au territoire est celle de commencer par une **actualisation des objectifs et du plan d'action de la stratégie**. Celle-ci doit s'appuyer sur un recensement complet des actions actuellement portées en lien avec les enjeux agricoles et alimentaires, en les articulant de manière cohérente entre elles et avec les objectifs définis dans le référentiel. Des actions relatives à la gouvernance doivent également être intégrées.

Associer chaque objectif à une cible précise assortie d'indicateurs

- Ces indicateurs** permettent d'en mesurer la progression. Cela pose les bases d'un futur dispositif de suivi-évaluation de la stratégie alimentaire. En Ecosse par exemple, une loi exige que la stratégie alimentaire comprenne des objectifs assortis de cibles et d'indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis. Il doit prévoir des points d'avancement réguliers réunissant les acteurs politiques et administratifs concernés, et bénéficier de moyens humains et financiers dédiés.

Dédier des moyens pour la réalisation du suivi-évaluation

- Si la responsabilité du suivi a été confiée à la Direction du Développement Durable, il est essentiel de lui accorder une **reconnaissance officielle et les ressources nécessaires** pour mener à bien cette mission. L'évaluation, quant à elle, doit porter à la fois sur l'atteinte des objectifs et sur les mécanismes de gouvernance mis en place. Pour garantir son impartialité, elle gagnerait à être confiée à une instance indépendante, à l'image de la commission statutaire désignée en Écosse.

Méthodologiquement, cette démarche par étapes est particulièrement pertinente dans le contexte wallon, car elle permet de capitaliser sur l'existant tout en renforçant progressivement la cohérence, la transparence et l'efficacité de la stratégie.

CRITÈRE DÉCLOISONNEMENT

Cohérence et clarté sur la hiérarchie des politiques et le périmètre de la stratégie alimentaire régionale.

Le critère de décroisonnement évalue le caractère systémique d'une politique publique à travers son niveau d'intégration sectorielle à la fois par les thématiques abordées et par les acteurs et ressources mobilisés. Il s'agit d'apprécier dans quelle mesure les enjeux alimentaires sont traités de manière transversale, en mobilisant l'ensemble des champs concernés — santé, environnement, agriculture, etc.

L'analyse du cas wallon a permis de mettre en évidence une réelle volonté de structuration collective autour d'un référentiel commun, fruit d'un diagnostic partagé du système alimentaire régional. Toutefois, à l'heure actuelle, ce référentiel ne constitue pas le cadre de référence de tous les plans et programmes qui touchent aux enjeux alimentaires

L'analyse de la stratégie wallonne a donc révélé un **besoin de cohérence et de clarté sur la hiérarchie des politiques et le périmètre de la stratégie alimentaire wallonne.**

★ L'Écosse

L'expérience écossaise offre un autre exemple intéressant de réponse aux enjeux de décroisonnement. En amont de la formulation de leur stratégie, un **travail de recensement a été réalisé**. Les ministres en charge des enjeux alimentaires ont chargé des fonctionnaires de procéder à **un inventaire concerté de l'ensemble des politiques relatives aux questions alimentaires**. Cela a permis de les sensibiliser à la nécessité de prendre en compte la future politique dans leurs activités quotidiennes sur ces politiques sectorielles.

Un projet de stratégie a ensuite été formulé par les fonctionnaires puis soumis à consultation publique. Il propose une réponse transversale aux enjeux et intègre les politiques sectorielles identifiées. Des travaux ont été menés avec des responsables politiques travaillant sur d'autres politiques et stratégies **afin d'aligner leurs objectifs et indicateurs et d'identifier les synergies potentielles**.

De façon plus opérationnelle, le décroisonnement de la stratégie est assurée par la **présence d'un groupe de travail interministériel dédié à la coordination des politiques**. Il s'agit d'un forum où les ministres peuvent discuter des questions liées à l'alimentation et promouvoir la coopération entre les ministres pour prendre des décisions sur la coordination des politiques liées aux questions alimentaires. Il est soutenu par un second groupe de travail composé de fonctionnaires qui effectuent le travail technique et de fond pour conseiller les ministres. Enfin, la Good Food Nation Team composée de fonctionnaires aussi, fait office de **point de contact et mise en relai pour toute action relevant de la stratégie alimentaire** et assure le rappel de la prise en compte de la stratégie par les autres ministères.

“Notre objectif est d'apporter des améliorations au fil des ans, une fois que les gens se seront habitués à cette méthode de travail transversale”

Chargée de mission de l'équipe Good Food Nation

★ La Catalogne

En réponse aux problématiques identifiées en Wallonie, l'approche catalane nous est apparue particulièrement inspirante. Dès le début de la construction de sa stratégie, la Catalogne a adopté une démarche transsectorielle. Un groupe d'experts multidisciplinaire a rédigé le projet stratégique à partir de la consultation d'une centaine d'acteurs et d'ateliers citoyens. Pour renforcer ce caractère transversal, **un Pacte national pour l'alimentation durable en Catalogne** est en préparation, consacrant la primauté de la stratégie et sa prise en compte par l'ensemble des politiques.

La Catalogne a par ailleurs associé l'ensemble des directions administratives régionales concernées par les enjeux agricoles ou alimentaires afin **d'identifier les actions et plans existants en lien avec les objectifs de la stratégie, de vérifier leur cohérence et de construire des synergies solides**.

Enfin, un dispositif de gouvernance structuré assure un suivi permanent de la stratégie, avec des bilans annuels qui permettent de **mesurer les avancées, de renforcer l'articulation avec les politiques connexes et d'ajuster les actions** dans une logique de cohérence et d'efficacité.

“Pour assurer la cohérence dans le temps entre la stratégie et les autres politiques, nous nous coordonnons continuellement avec les personnes portant les autres politiques et partageons ce qui est fait dans chaque domaine. La stratégie est vivante, il faut savoir adapter la théorie à la pratique en assurant l'alignement avec les autres politiques et en s'adaptant au contexte”

Acteur du département de l'Action climatique, de l'agenda rural et de l'alimentation

Recommandations

En réponse aux problématiques identifiées sur la politique alimentaire wallonne en matière de décroisonnement, nous avons recommandé au SPW de procéder à un **recensement exhaustif des politiques, programmes et stratégies liés aux enjeux agricoles et alimentaires**, en collaboration étroite avec les cabinets ministériels et les directions concernées du SPW comme cela a été le cas en Catalogne et en Écosse.

Cette démarche vise à **identifier les besoins de mise en cohérence** ainsi que les **synergies possibles** avec la stratégie Manger Demain et le plan Food Wallonia. Un tel travail permettrait :

- d'ancrer une coopération durable entre les acteurs,
- de favoriser la mutualisation des moyens
- et de renforcer la complémentarité avec les dispositifs existants.

Ce recensement doit déboucher sur un travail d'alignement politique, appuyé par des arbitrages au sein des cabinets ministériels, et sur une **reconnaissance officielle du référentiel comme socle commun des politiques wallonnes en matière d'alimentation et d'agriculture** (à l'instar du Pacte Catalan par exemple), condition essentielle pour garantir sa prise en compte par l'ensemble des acteurs pour un traitement transversal des enjeux agricoles et alimentaires en Wallonie.

CRITÈRE TERRITORIALISATION

Renforcer les cadres de coopération territoriale pour atteindre des objectifs communs

La question de la territorialisation traite de la manière dont les acteurs construisent et mettent en œuvre leur stratégie en cohérence avec les échelons territoriaux inférieurs et supérieurs. Plus précisément, il s'agit d'analyser tout d'abord comment est établie la cohérence entre la stratégie régionale étudiée et les stratégies ou interventions des territoires infra ou supra; puis, comment sont mobilisés les acteurs des territoires; et enfin comment la stratégie est mise en œuvre sur l'ensemble du territoire en intégrant de manière cohérente les actions des territoires infra ou supra.

Dans le cas de la Wallonie, il existe un premier degré d'articulation entre les différents échelons, **notamment au travers de leur participation au CwAD** : les autorités infra-régionales **peuvent suivre et émettre des propositions** concernant la mise en œuvre de la stratégie régionale par le biais de leurs représentants dans cette instance. Néanmoins, **elles ne contribuent pas directement à la mise en œuvre** et les actions déployées sur leur territoire ne sont pas prises en compte dans le cadre de la stratégie. Certains territoires wallons sont très investis dans le champ de l'alimentation durable, mais **l'absence de cadre de coopération territoriale** ou de partenariats entre la Région et ces territoires ne permet ni une coopération pour la mise en œuvre de leur stratégie alimentaire, ni l'atteinte d'objectifs communs.



Le Baden Württemberg

La construction de la stratégie de nutrition durable de la Région du Baden Württemberg s'est accompagnée d'une coopération territoriale croissante. Lors de la formulation de la stratégie, il n'existait pas de stratégie alimentaire durable au niveau fédéral de l'Allemagne. Si les informations relatives aux contextes et enjeux territoriaux des 4 districts de la région ont été prises en compte et les territoires infra consultés, ceux-ci n'ont pas été formellement associés à la formulation car l'accent était mis sur la participation des autres ministères.

Une articulation plus forte a été pensée et réalisée lors d'une révision de la stratégie en 2022, reprenant notamment, les conclusions d'un rapport du conseil scientifique fédéral à l'agriculture produisant des recommandations pour construire une future stratégie alimentaire durable fédérale (qui a été votée depuis). **Cette révision a contribué à aligner la stratégie régionale et la future stratégie nationale et à reconnaître la coopération avec les acteurs locaux et leur mise en réseau comme l'un de ses 3 principes d'action. La stratégie intègre ainsi que son déploiement doit s'appuyer sur les acteurs locaux.** Par ailleurs, cette articulation a permis d'identifier dans le plan d'action, des actions à porter localement ainsi que des actions pour faire évoluer le cadre légal au niveau fédéral.

Le Baden-Württemberg met en œuvre sa stratégie au travers de **centres de nutrition durable, acteurs clés de sa stratégie**, comprenant un centre pour l'information et l'éducation nutritionnelle, un centre pour l'accompagnement de la restauration collective et **quatre centres de nutrition dans ses districts. Ces centres sont en lien avec ce qui peut être qualifié de conseils Locaux de l'Alimentation (CLA)**, c'est-à-dire des espaces de dialogue local impliquant citoyens et associations. La coopération et **la mise en cohérence de leurs actions avec la stratégie se font par la formation et des incitations** (d'une part des actions de communication de la stratégie, information, sensibilisation et formation, des acteurs locaux et d'autre part des financements par appels à projets des initiatives locales).



L'Occitanie

Dès la formulation de son Pacte Régional Alimentation Durable (PRAD), l'Occitanie a identifié la nécessité d'impliquer les acteurs locaux sur l'ensemble du processus, et d'intégrer les territoires, en particulier ceux déjà porteurs de stratégies alimentaires. Elle a ainsi proposé un processus de construction de sa politique **en alliant une consultation citoyenne et la participation des autorités locales dans le cadre** déjà existant de l'Assemblée des territoires de la Région.

L'Occitanie a également formulé sa stratégie dans les respects des lois nationales existantes (la loi Egalim notamment), qui ont donné un cadre légal à son action. **Elle a également choisi d'intervenir en synergie avec des interventions de l'État** comme le Programme national de nutrition et de santé, Programme de labellisation des projets alimentaires territoriaux qui portent des stratégies alimentaires durable à une échelle locale. Cette synergie avait pour but d'intensifier les résultats localement et favoriser la cohérence entre les interventions nationale, régionale et locale. Ceci s'est également traduit par **l'intégration de la Région dans un comité de pilotage de l'Etat en Occitanie sur l'alimentation durable, associant également le réseau régional des projets alimentaires territoriaux.**

La Région s'appuie ainsi sur le cadre national français qui, finance des Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) fédérant localement une diversité d'acteurs des systèmes alimentaires et portés le plus souvent par des autorités locales (Agglomération, Métropoles, PETR, Parcs naturels régionaux,...). L'Etat labellise et finance l'émergence et la mise en œuvre des PAT, quand ces derniers respectent une méthode rigoureuse de formulation puis de mise en œuvre (diagnostic partagé, définition formelle d'un plan d'action, d'une gouvernance, d'un dispositif de suivi-évaluation, etc.). La Région reconnaît l'importance des PAT pour la transition alimentaire. **Elle soutient les PAT et les actions des acteurs qui y sont impliqués** (collectivités, associations, producteurs) à travers des mécanismes de financement existants et des appels à projets spécifiques. Si un territoire n'a pas de PAT, la Région peut financer des actions pour initier la transition du système alimentaire et favoriser l'émergence d'un PAT.

Recommandations

L'analyse des différentes stratégies européennes a fait apparaître des exemples inspirants permettant de créer, étoffer ou consolider les coopérations entre les différents échelons territoriaux. Parmi les exemples inspirants, ont été retenus:

- **L'importance de la reconnaissance, dès la formulation de la politique publique, de l'enjeu de l'association des territoires pour garantir la cohérence des interventions.**
- **L'intérêt de la construction et la mise en place de mécanismes de "dialogue" avec les autorités locales et les acteurs locaux** en phase d'élaboration et de mise en œuvre de la politique publique. Cela permet de garantir la prise en compte des spécificités territoriales, adapter le cadre d'intervention et d'informer les territoires. Ceci peut se faire par:
 - des instances au niveau régional, comme c'est le cas pour l'Occitanie et l'Écosse;
 - des instances dédiées, comme les centres de nutrition durable du Baden-Württemberg qui sont en lien avec les CLA, ou encore le réseau inter-PAT pour la Région Occitanie. L'avantage de la Région Wallonie est qu'elle peut déjà s'appuyer sur une structure de dialogue existante: le CwAD.
- **La nécessité de renforcer la mise en cohérence des différents niveaux de stratégie ou d'interventions**, voire de synergies lors de la mise en œuvre:
 - par un cadre légal coercitif (ECO) qui favorise une cohérence forte sur l'ensemble du territoire, mais suppose un travail en amont important pour pouvoir créer un cadre commun tout en permettant l'innovation territoriale ;
 - par des incitations (financements de l'émergence de stratégies, AAP avec critères ,fléchage de dispositifs, formation, sensibilisation, accompagnement des acteurs) : cette approche laisse une place importante à l'expérimentation territoriale, mais ne garantit pas une mise en œuvre cohérente sur l'ensemble du territoire.

CRITÈRE GOUVERNANCE

Garantir la prise en compte d'enjeux systémiques

Les politiques alimentaires durables construites de manière systémique touchent à des **enjeux liés, mais traités par différents cabinets et administrations**. Cette partie analyse la manière de mettre en place des **modalités de fonctionnement transversal entre élus et entre services administratifs**, afin de construire et mettre en œuvre ces politiques systémiques.

En ce qui concerne la Wallonie, une instance de pilotage de **Food Wallonia a été mise en place sous l'égide du cabinet de la ministre de l'Environnement et associant les 2 autres ministères de tutelle** ainsi que le SPW. Au vu du changement de Gouvernement en juillet 2024, cette instance est à redéfinir pour finaliser la mise en œuvre de Food Wallonia. Une coopération interministérielle est indispensable pour permettre la coopération entre les administrations qui en dépendent et qui sont chargées de la mise en œuvre des différentes politiques et stratégies impactant les enjeux agricoles et alimentaires.

★ L'Occitanie

La Région Occitanie fait partie des territoires qui ont mis en place, **dès la phase de formulation de la stratégie, un travail transversal entre les élus et les administrations**. La volonté du travail transversal entre ces acteurs a été **fortement portée par la présidence de la Région**, elle s'est traduit par la **constitution d'un groupe de travail réunissant 12 élus et services administratifs**.

La formulation a été coordonnée par une direction administrative dont l'un des objectifs est de favoriser la transversalité (la direction de l'innovation et de la transversalité). Cette direction a constitué le groupe de travail en mobilisant les élus, les directions et leurs services, concernés par l'ensemble des domaines traités par la stratégie. **Ce groupe de travail s'est réuni régulièrement pour avancer sur la formulation et intégrer les résultats des consultations et votation citoyennes**. Le texte établissant la stratégie a, par la suite, été voté par l'Assemblée plénière régionale.

Pour assurer la mise en œuvre de la politique, le Conseil Régional a donné un **rôle de coordination clair et stable dans temps à la direction chargée de l'économie**. **Un service spécifique alimentation a été créé et doté progressivement de moyens humains** (5 personnes) pour coordonner, mais également mettre en œuvre une partie significative des actions. **Il est également mobilisé, lorsque d'autres politiques ou services abordent les enjeux alimentaires**. Des habitudes de travail entre Directions se sont, ainsi, construites progressivement.

Un point de vigilance concerne le comité de suivi de la stratégie, issu du groupe de travail initial, qui s'est révélé peu fonctionnel. La multiplication des espaces de suivi, liée à l'émergence du Pacte Vert et à l'implication de la Région dans un comité étatique, a engendré une confusion sur les rôles des différents comités, provoquant un essoufflement des participants et un recul sur l'approche transversale adoptée au départ.

★ La Catalogne

La **stratégie alimentaire catalane est une émanation du Conseil Catalan de l'Alimentation**. Ce dernier est une **instance composée d'élus, de services administratifs régionaux et d'acteurs du système alimentaire**. Sa composition a été actée par décret et a évolué une fois la stratégie établie pour s'assurer que l'ensemble des cabinets politiques concernés y était inclus. Cette instance réunissant les différents types d'acteurs (élus, administrations acteurs) concernés permet dès le stade de la formulation d'instaurer un travail transversal et la construction d'une stratégie systémique. Les administrations ont coopéré pour décliner la stratégie en plans d'actions.

La coordination de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire catalane est confiée à un département unique (le département de l'action climatique, de l'alimentation et de l'agenda rural). **La mise en œuvre des actions est étudiée par les commissions thématiques du conseil catalan, par les administrations concernées ou par des groupes de travail entre administrations** (ponctuels ou réguliers). La coopération entre administrations peut rencontrer des freins entre ministères, toutefois progressivement les habitudes de travail commun se renforcent.

Le suivi est assuré par la direction chargée de la coordination de la stratégie. Il est partagé annuellement avec le Conseil catalan de l'Alimentation Durable en séance plénière, à laquelle participe l'ensemble des membres du Conseil, y compris les élus.

Le Conseil catalan de l'Alimentation, **de par sa nature et son institutionnalisation, présente** une stabilité dans le temps en cas de changement de majorité politique. **Cette stabilité a permis de formaliser la coopération transversale dans une instance qui peut suivre et orienter la politique**, assurer la continuité dans le temps du portage de la stratégie et faciliter la mémoire institutionnelle.

Recommandations

Afin de garantir et renforcer le dialogue entre élus et services administratifs au sein de la Région Wallonie, nous retenons de cette étude quelques recommandations issues des travaux d'analyse comparative. Parmi les recommandations formulées :

- **Créer des espaces de travail entre élus spécifiques** à la stratégie alimentaire (groupes de travail en Occitanie, Conseil catalan de l'alimentation) ou utiliser les espaces déjà existants (cabinet ministériel Baden-Württemberg) permet le travail entre responsables politiques portant différents mandats ;
- **Identifier clairement les responsabilités des différentes administrations et créer des espaces de travail inter-administratif**, via des groupes de travail (formalisés ou non), favorise une mise en œuvre coordonnée, tout en limitant la nécessité de se réunir en groupe large ;
- **Faire travailler ensemble les élus et les administrations dans des comités temporaires ou institutionnalisés** (comme cela a été le cas en Occitanie ou en Catalogne) favorise **également le co-portage de la stratégie**.
- **Impliquer ces instances dans le suivi** concourt également à une meilleure coordination de la mise en œuvre de la politique et cohérence avec les autres politiques. Ceci suppose d'y consacrer des moyens (animation par exemple), de veiller à expliciter la hiérarchie des politiques entre elles, d'attribuer des rôles explicites à chaque instance de suivi/coordination pour éviter de sursolliciter les élus et les acteurs administratifs.

CRITÈRE PARTICIPATION MULTI-ACTEURS

Asseoir la légitimité d'une stratégie auprès des acteurs du territoire et des citoyens

Le critère de participation multi-acteurs étudie les **modalités d'association et de représentation des parties prenantes du système alimentaire** sur les différentes étapes du policy cycle. Ce critère intègre deux formes de participation différentes à savoir : la participation citoyenne et la participation des parties prenantes du système alimentaire. Ces deux formats n'impliquent pas les mêmes acteurs, n'utilisent pas les mêmes outils et ne visent pas les mêmes enjeux.

- Dans le cas de la mobilisation des parties prenantes, l'objectif est de parvenir à les impliquer voire de les responsabiliser dans la mise en œuvre de la stratégie pour assurer le bon déroulé et l'atteinte des objectifs.
- Dans le cas de la participation citoyenne, c'est essentiellement un enjeu d'information sur les actions mises en œuvre dans la cadre de la stratégie et de sensibilisation aux enjeux d'alimentation durable.

L'analyse du cas Wallon a montré que **de larges consultations ont été menées pour élaborer la stratégie Manger Demain ainsi que le plan Food Wallonia**. L'adoption de la stratégie prévoit qu'un rôle soit donné au collège wallon de l'alimentation durable - le CwAD, (cf Décret du 2 mai 2019). Toutefois, **le collège n'est pas associé aux arbitrages ni aux prises de décisions relatives à la stratégie**, mais de façon plus périphérique en consultation sur demande. Il n'a donc qu'un rôle consultatif secondaire.



Bordeaux métropole

La stratégie alimentaire de Bordeaux Métropole **a été formulée en mobilisant fortement les acteurs concernés par les enjeux alimentaires organisés au sein d'un conseil consultatif**. Suite à labellisation de la stratégie comme projet alimentaire de territoire par l'Etat, ce conseil a évolué en matière de participants et d'organisation interne pour mieux suivre le PAT pour devenir le Conseil Agricole et Alimentaire (CAA). Le CAA est composé d'acteurs publics, privés, académiques ou associatifs regroupés au sein d'une instance consultative.

Le suivi de la mise en œuvre de la stratégie de Bordeaux Métropole repose sur un travail multi-acteurs, le CAA étant l'instance consultative majeure. Pour rendre opérationnelle la consultation régulière, le CAA a établi un comité technique partenarial composé des représentants des différents collèges qui composent le CAA. Ce comité technique dispose d'un avis consultatif et peut formuler des recommandations à l'attention du comité de pilotage du PAT. Enfin le CAA joue un rôle direct dans la mise en œuvre en organisant des groupes de travail thématiques.

Le CAA maintient jusqu'à aujourd'hui son dynamisme grâce à :

- **Une forte implication du Vice-Président** chargé de la biodiversité, nature et résilience alimentaire
- **Un système de responsabilisation des membres via l'organisation sous forme de collèges et l'élection de représentants**. Ces représentants composent le comité technique partenarial du CAA, instance par laquelle ils s'assurent de la prise en compte des recommandations formulées au sein du CAA dans la mise en œuvre de la stratégie.
- **L'organisation de travaux et d'ateliers lorsque certains enjeux le demandent**, renforçant la mobilisation des membres du conseil.
- **La signature d'une charte du CAA qui engage ses signataires à propos de leurs missions au sein du conseil**.
- L'équipe d'animation du PAT qui garantit le dynamisme du conseil en s'assurant **d'un suivi assidu et d'un accompagnement personnalisé de ses membres**.

Recommandations

Pour renforcer sa stratégie sur le plan de la participation des acteurs du système alimentaire la région wallonne peut s'appuyer sur les recommandations suivantes :

- **La participation multi-acteur est un enjeu important pour la pertinence et la durabilité** d'une politique aux ambitions systémiques. Les choix et les modalités d'implications diffèrent selon les territoires : les parties prenantes contribuent souvent au diagnostic et à la formulation de la stratégie, puis sont consultées et informées des décisions de mise en œuvre. **Cette consultation facilite l'adhésion des acteurs à la stratégie et son application**, tout en intégrant leur expertise pour ajuster la mise en œuvre. Formaliser leur rôle, ou désigner des représentants comme à Bordeaux, renforce leur participation en validant l'utilité de leur contribution et leur mobilisation.
- **Le recours à la participation citoyenne est plus simple à l'échelle locale**, comme dans les communes ou métropoles, en raison de la proximité avec les habitants. **À des échelles régionales ou nationales, cela devient plus complexe**, incitant à utiliser ces dispositifs de manière ciblée lorsque leur utilité est démontrée.
- **La communication est cruciale pour assurer la visibilité et la compréhension de la stratégie alimentaire**. L'Occitanie et le Bade-Württemberg ont utilisé divers outils pour renforcer leur stratégie, tandis que Bordeaux Métropole a eu du mal à mobiliser ces outils, limitant la diffusion des informations sur leur PAT. **L'efficacité de la communication dépend non seulement des acteurs responsables de la stratégie, mais aussi de l'engagement des services, notamment ceux dédiés à la communication**.



Baden-Württemberg

La construction de la stratégie nutrition durable de Baden-Württemberg s'est appuyée sur une **série de tables rondes associant des experts scientifiques et des acteurs du système alimentaire**. Ce processus a abouti à la formulation de recommandations qui ont été soumises au Conseil des ministres, lors du processus de formulation du décret. Les citoyens n'ont pas été mobilisés.

Le Land a des processus de démocratie citoyenne qui sont utilisés pour les politiques stratégiques où ce processus est jugé utile. Ce processus long et coûteux n'est, en effet, utilisé que sur les politiques complexes et clivantes nécessitant un portage citoyen de décisions ambitieuses. Ainsi, dans le cadre "du dialogue stratégique sur la politique agricole" visant à formuler une politique transversale articulée avec la stratégie nutritionnelle durable **une consultation publique a été mise en place**.

Dans le cadre de la mise en œuvre, le Land a fait le choix de ne pas créer d'instance multi-acteurs au niveau régional en raison du coût et de la complexité que suppose le fonctionnement de ces instances à une large échelle. **Le Land privilégie la collaboration avec des conseils locaux d'alimentation, au travers de centres de nutrition durable** implantés dans ses districts.