

La coopération décentralisée sur les systèmes alimentaires, quels rôles pour l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture ?

MARIE FLORE DOYEN

2017

Mots clefs : Coopération décentralisée, systèmes alimentaires, gouvernements locaux, sécurité alimentaire, action extérieure des collectivités locales

LA COOPERATION DECENTRALISEE PERMET DE STIMULER LA TRANSITION VERS DES SYSTEMES ALIMENTAIRE DURABLES

Les gouvernements locaux, dans toute leur diversité, peuvent être des acteurs fondamentaux de la transformation des systèmes alimentaires. Ils peuvent orienter les étapes de production, transformation, distribution, consommation et de gestion des déchets alimentaires – notamment via la planification foncière et urbaine, la régulation, les investissements, etc. – afin de rendre les systèmes alimentaires durables et d'améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition de leurs populations. Proches de leurs citoyens, ils peuvent aider à la reconstruction du lien social entre consommateurs et producteurs et rendre à l'alimentation sa fonction structurante de l'organisation sociale.

Des villes pionnières, comme Belo Horizonte au Brésil, ou Medellin en Colombie, développent depuis plusieurs années des politiques alimentaires innovantes, basées sur une approche intersectorielle et multi-acteur de l'alimentation. Mais de nombreuses collectivités locales n'ont pas encore pris conscience de leur capacité à changer les systèmes alimentaires. Comment accélérer et permettre cette prise de conscience ? Quel peut être le rôle de la coopération entre gouvernements locaux dans l'accélération de la transition vers des systèmes alimentaires durables ?

La coopération décentralisée peut être un moyen de stimuler les collectivités locales à s'engager dans la transition vers des systèmes alimentaires durables. En France, elle désigne « *toutes les formes de coopération*

que les collectivités locales françaises ou leurs groupements peuvent développer avec des autorités locales étrangères, dans le respect des engagements internationaux de la France ». De nombreux acteurs sont impliqués dans la coopération décentralisée : les collectivités territoriales, les services de l'Etat, les réseaux de gouvernements locaux, le système des Nations Unies et des opérateurs comme les associations de solidarité internationale.

La coopération décentralisée permet de créer des espaces privilégiés d'échanges et de partages d'expériences entre collectivités locales, permettant la montée en puissance de la thématique des systèmes alimentaires. Lors de l'exposition universelle 2015, la ville hôte, Milan, a lancé le Pacte de politique alimentaire urbaine, regroupant à l'heure actuelle 148 villes du monde qui se sont engagées à soutenir la transition vers des systèmes alimentaires durables (MUFPP, 2017). Les réseaux internationaux de gouvernements locaux comme CGLU, ORU-FOGAR, ICLEI ou encore C40 soutiennent les initiatives des collectivités sur cette thématique, mènent des actions de plaidoyer international sur le rôle des collectivités locales dans la transition vers des systèmes alimentaires durables, et organisent le partage d'expérience.

Dans ce contexte, comment l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture peut stimuler la transition vers des systèmes alimentaires durables au travers de la coopération décentralisée ?

Pour cette étude, la méthode de « recherche-action » au sein de la FAO est utilisée. L'auteur a ainsi pu participer à la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée à Paris le 12 avril, ainsi qu'à la 1^{ère} réunion informelle entre la FAO et réseaux internationaux de gouvernements locaux les 20 et 21 juin 2017, et aux 5^{èmes} Assises européennes de la coopération décentralisée à Bruxelles les 10 et 11 juillet 2017. 54 entretiens qualitatifs semi-directifs ont été effectués : 29 avec des collectivités locales, principalement françaises (communes, métropoles, départements, régions), 6 avec des institutions (FAO, DAECT, DAECT-PNUD, DG DEVCO, OCDE), 11 avec des réseaux de gouvernements locaux français (ADF, AFCCRE, APVF, CUF, RF), européens (Platforma) et internationaux (AIMF, AIRF, CGLU Africa, C40) et 8 avec d'autres types d'acteurs (ARRICOD, CNRS, IUFN, Letsfoodcities, Monde Commun, MUFPP, Résolis, VECO).

PLUSIEURS OBSTACLES LIMITENT LE DEVELOPPEMENT DE LA COOPERATION DECENTRALISEE SUR LES SYSTEMES ALIMENTAIRES

La coopération décentralisée peut être un moyen pertinent de stimuler la mobilisation des collectivités locales à s'engager dans la transition des systèmes alimentaires. Cependant, plusieurs obstacles limitent la montée en puissance de cette forme de coopération.

Lors des entretiens, plusieurs obstacles au développement de la coopération décentralisée sont identifiés par les collectivités locales et les réseaux de gouvernements locaux interrogés.

- le manque de capacités des collectivités territoriales ;
- la volonté politique des élus locaux et leur manque de formation sur l'international ;
- les financements destinés à la coopération décentralisée, qui peuvent être propres ou externes aux collectivités locales;
- le manque de communication interne et externe aux collectivités territoriales sur la coopération décentralisée ;

L'étude des relations entre ces difficultés, nous permet d'identifier la volonté politique des élus comme véritable moteur de la coopération décentralisée (Figure 1).

En effet, la coopération décentralisée étant une démarche volontaire de la part des collectivités, les montants qui lui sont alloués dépendent directement des arbitrages politiques entrant en jeu lors de la répartition des budgets. Ces arbitrages politiques s'effectuent en fonction de ce que les élus considèrent comme prioritaires dans leur mandat et donc de la volonté politique des élus. De plus, en influençant les montants alloués à la coopération décentralisée, la volonté politique des élus conditionne aussi les ressources humaines et techniques qui lui sont destinées. Elle impacte donc la capacité de la collectivité locale à rechercher des financements externes, complémentaires de ses fonds propres.

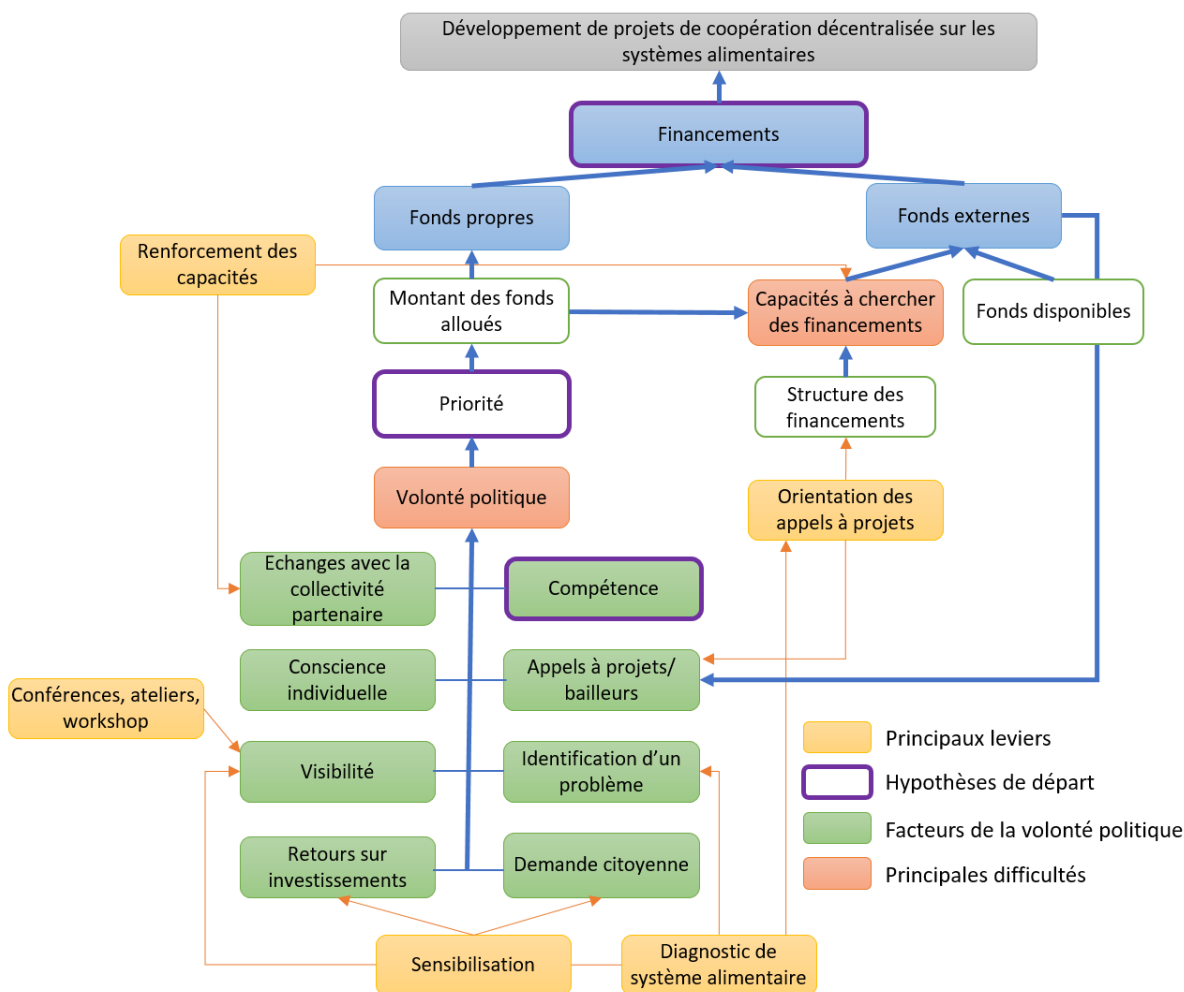


Figure 1 : Interconnexion entre plusieurs difficultés rencontrées par les collectivités territoriales dans le développement de leurs projets de coopération décentralisée

Plusieurs déterminants peuvent affecter le choix des thématiques prioritaires (par ordre d'importance) :

- les opportunités économiques et la possibilité d'avoir des retours sur investissements ;
- la demande citoyenne ;
- une prise de conscience individuelle des élus ;
- le domaine de compétence de la collectivité ;
- la recherche de visibilité
- l'identification d'une problématique ;
- une incitation financière au travers des appels à projets des bailleurs de fonds ;
- les échanges avec la collectivité partenaire.

LA FAO DISPOSE DE PLUSIEURS PISTES D'ACTION POUR STIMULER LA TRANSITION VERS DES SYSTEMES ALIMENTAIRES DURABLES A TRAVERS LA COOPERATION DECENTRALISEE

La FAO prend progressivement conscience de l'importance des gouvernements locaux et du potentiel que peut représenter la coopération décentralisée dans la transformation des systèmes alimentaires et de son rôle dans la promotion de la coopération décentralisée.

Il y a quelques années, un programme de coopération décentralisée a été mis en place avec le soutien de la France, l'Italie et l'Espagne. Dans le cadre de conventions tripartites (collectivités locales et FAO), la FAO apportait un appui technique aux collectivités et participait à la mise en œuvre des projets, mais sans lien avec la transformation des systèmes alimentaires.

Actuellement, la FAO travaille avec les collectivités territoriales au travers de projets comme *Food for the Cities* et *Nadhali Project*, dont l'objectif est le développement par les collectivités de stratégies de sécurité alimentaire grâce à des outils de diagnostic de systèmes alimentaires. Plus récemment, la FAO a développé un mécanisme de coopération ville-ville au travers de l'initiative *City-to-City* en partenariat avec les réseaux internationaux de collectivités locales. L'objectif est de favoriser les échanges entre villes ayant engagé des projets, programmes ou politiques transformant leur système alimentaire, et celles désireuses d'avancer dans cette direction. Par ailleurs, l'organisation a commencé une restructuration interne pour traiter la problématique des systèmes alimentaires urbains et territoriaux en créant une Task Force regroupant les équipes de plusieurs divisions.

En effet, elle peut 1/ favoriser la prise de conscience des enjeux alimentaires, 2/ stimuler l'internationalisation des problématiques alimentaires et 3/ renforcer les modalités de la coopération décentralisée pour permettre cette internationalisation. Pour cela, il lui est nécessaire d'agir en partenariat avec les autres programmes et organisations des Nations Unies et les réseaux de

Nous pouvons nous attarder sur les deux premiers déterminants de la volonté politique des élus, qui semblent directement liés au contexte actuel français. En effet, la tendance à l'austérité ressentie ces dernières années par les citoyens français les pousse à questionner l'intérêt de la coopération décentralisée. La relocalisation de l'économie à l'échelle du territoire et la question de l'emploi sont des priorités pour les citoyens. La réponse à la demande des citoyens étant un des objectifs des élus, il apparaît cohérent que les opportunités économiques et la possibilité d'avoir des retours sur investissements soit un déterminant important de la volonté politique.

gouvernements locaux travaillant sur la thématique des systèmes alimentaires.

1/ Favoriser une prise de conscience des enjeux alimentaires

La FAO peut faire prendre conscience aux gouvernements locaux et nationaux du rôle qu'ils peuvent jouer pour rendre leurs systèmes alimentaires durables. A travers ses actions de sensibilisation et de plaidoyer international, elle peut mettre les systèmes alimentaires durables en haut de l'agenda des gouvernements locaux et nationaux. Par ailleurs, les programmes et projets mis en place par la FAO étant principalement financés par les pays bailleurs de fond, ils sont orientés en fonction des priorités de ces pays. Il est donc nécessaire que la FAO fasse un travail de plaidoyer auprès de ses Etats membres pour que ses propres projets portent sur les systèmes alimentaires.

La FAO a aussi un rôle à jouer dans la création d'informations et d'outils pouvant être utilisés par les collectivités pour mieux comprendre et évaluer leurs problématiques alimentaires. Par exemple, la réalisation d'un diagnostic de système alimentaire, avec son soutien si nécessaire, peut permettre aux collectivités de prendre conscience de 1/ leur rôle dans les systèmes alimentaires, 2/ des problèmes spécifiques à leur système alimentaire et 3/ des économies et gains potentiels qu'elles peuvent effectuer si elles résolvent ces problèmes.

2/ Encourager l'internationalisation des problématiques alimentaires

En France, l'organisation interne des collectivités est assez sectorielle et les directions des relations

internationales sont peu liées aux des autres directions. La FAO peut encourager les réseaux de gouvernements locaux à appuyer le travail et la communication inter-division et former les élus locaux et nationaux aux problématiques internationales. Sur son conseil, les réseaux peuvent souligner le rôle de la direction des relations internationales à « éduquer » les autres divisions à réfléchir à leurs problématiques en prenant en compte la dimension internationale.

En France, de nombreuses collectivités sont impliquées dans l'élaboration de politiques alimentaires territoriales mais peu internationalisent leurs problématiques alimentaires via la coopération décentralisée. Deux raisons peuvent expliquer ce phénomène.

Premièrement, les collectivités commençant juste à développer leurs stratégies sur les questions alimentaires, elles ne conçoivent pas l'intérêt d'internationaliser leurs problématiques alimentaires à ce stade. La FAO peut ici expliquer que de nombreuses collectivités, aussi bien de pays développés que de pays en voie de développement, travaillent sur des stratégies alimentaires. Puisque cette thématique est relativement nouvelle pour beaucoup de gouvernements locaux, les partages d'expériences et d'initiatives sont d'autant plus utiles pour les collectivités. Deuxièmement, la demande en impacts locaux des politiques des collectivités territoriales augmente en France et la coopération décentralisée connaît une baisse de popularité. Dans ce contexte, la FAO peut mettre en valeur les impacts positifs au niveau local des projets de coopération décentralisée sur les systèmes alimentaires (rayonnement économique, marketing territorial, relocalisation de l'alimentation, création d'emploi etc.).

3/ Renforcer les modalités de la coopération décentralisée

CONCLUSION

La transition vers des systèmes alimentaires durables est indispensable et urgente, et la coopération décentralisée peut être un moyen de stimuler l'implication des gouvernements locaux sur cet enjeu. Cependant, plusieurs freins ralentissent le développement de partenariats entre collectivités territoriales sur cette thématique. La FAO, en tant qu'organisation des Nations Unies, possède tous les outils pour lever ces freins identifiés et permettre la

Premièrement, la FAO peut travailler en amont avec les réseaux et autres organisations des Nations Unies sur le renforcement des capacités humaines, financières, techniques et juridiques des collectivités territoriales. Des actions de plaidoyer auprès des gouvernements nationaux peuvent être menées pour appuyer la décentralisation et le rôle des collectivités locales dans la réalisation des Objectifs du Développement Durable (ODD). En effet, même si l'importance des gouvernements locaux tend à être reconnue, les transferts de compétences et surtout de financements restent très limités dans certains pays. La FAO, en collaboration avec les réseaux de gouvernements locaux, peut aussi renforcer les capacités des collectivités locales au travers de formations aux élus et techniciens aux méthodes de gestion municipales, à l'utilisation d'outils de planification, aux approches participatives. La FAO peut aussi travailler davantage sur le financement de la transition vers des systèmes alimentaire durables, en rendant par exemple les financements des bailleurs de fonds plus accessibles.

Deuxièmement, la FAO peut faciliter le dialogue entre les acteurs de la coopération décentralisée sur les systèmes alimentaires, en particulier entre les gouvernements locaux et nationaux. Elle peut faciliter le dialogue et la mise en relation de collectivités locales voulant travailler sur les systèmes alimentaires, favorisant ainsi le partage d'expérience. La FAO peut aussi servir de médiateur entre les gouvernements locaux et nationaux et encourager les Etats à impliquer les collectivités locales dans l'élaboration des stratégies alimentaires nationales. La FAO peut aussi encourager les gouvernements locaux et nationaux à se regrouper et à construire une alliance portant sur la scène internationale les thématiques alimentaires propres aux collectivités territoriales.

transition vers des systèmes alimentaires durables.

Marie-Flore Doyen

Ingénieur agronome, spécialisation Innovations et Politiques pour une Alimentation Durable

mf.doyen@gmail.com



Cette étude est encadrée par Thierry Giordano, expert technique détaché par la Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (DAECT) à la FAO, et Marie-Laure Martial, chargée de mission à la DAECT et au Ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture (MAA).

Cette synthèse est issue de : Doyen M.F., 2017. La coopération décentralisée sur les systèmes alimentaires, quels rôles pour l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture. Mémoire de fin d'étude du Mastère spécialisé « Innovations et politiques pour une alimentation durable », Montpellier SupAgro, 51p.