

Les conseils de politique alimentaire

VERS UNE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES ?

Face à la mondialisation et l'intégration verticale des maillons de la chaîne alimentaire aux mains des géants de l'industrie agroalimentaire, de nouvelles initiatives foisonnent pour relocaliser et transformer la gouvernance de nos systèmes alimentaires. Au cœur de ce mouvement, on retrouve l'émergence de Conseils de politique alimentaire (en anglais : Food Policy Council). Il s'agit d'organes et de plateformes multi-acteurs qui ont pour objectif d'identifier et de proposer des solutions innovantes et transdisciplinaires en vue d'améliorer les systèmes alimentaires à l'échelle territoriale, en s'assurant qu'ils soient plus durables du point de vue environnemental et plus justes du point de vue social. Cette note vise à énoncer le contexte de naissance de ces initiatives ainsi que leurs caractéristiques principales pour ensuite mettre en lumière leur potentiel et les défis auxquels elles doivent faire face pour devenir un véritable instrument participatif de promotion du droit à l'alimentation et à la nutrition.



1. ORIGINE ET OBJECTIFS DES CONSEILS DE POLITIQUE ALIMENTAIRE

Les Conseils de politique alimentaire représentent un modèle de gouvernance collaborative qui a émergé dans les années quatre-vingt en Amérique du Nord¹, et qui est aujourd'hui en pleine expansion dans différentes parties du monde.



Ils visent à démocratiser la gouvernance des systèmes alimentaires, en favorisant la participation des différents acteurs des systèmes alimentaires (secteur public, représentants des producteurs, secteur privé, acteurs sociaux), et à développer une vision holistique pour rencontrer les défis à l'échelle territoriale².

Pendant des décennies, les problématiques environnementales, sociales et économiques liées à l'alimentation ont été appréhendées de manière fragmentée et gérées par une multitude d'institutions et de services publics, au niveau local, régional et national. Cela mène généralement à un foisonnement de politiques sectorielles³, sans réel lien entre elles, ce qui empêche d'avoir une approche stratégique et coordonnée pour résoudre les problèmes des systèmes alimentaires et réaliser le droit à l'alimentation et à la nutrition. Cette fragmentation est particulièrement importante en Belgique vu la multiplication des niveaux de pouvoirs (fédéral, régional, communautaire, provincial, local)⁴.

Face au constat de cette fragmentation, les Conseils de politique alimentaire permettent de développer une approche plus holistique et transdisciplinaire en rassemblant différentes expertises complémentaires autour de la table. Ce faisant, ils concrétisent une expérience de gouvernance collaborative, traduite par la participation active de différents acteurs dans le processus politique⁵.

Les Conseils de politique alimentaire opèrent dans deux champs complémentaires. D'une part, ils permettent une relocalisation des systèmes alimentaires, ancrés dans des territoires et l'inclusion du paradigme de la souveraineté alimentaire dans les politiques de développement local⁶. D'autre part, ils favorisent le développement des « *human rights cities* » : des villes où le gouvernement local couplé avec l'engagement de la société civile favorise la protection et la promotion des droits de l'homme, y compris dans le domaine de l'alimentation⁷.

2 Le terme « territorial » fait référence à l'ancrage des systèmes alimentaires dans un territoire déterminé. Cela peut-être une localité, une commune, une ville, une région. Il s'oppose à la notion virtuelle de « marchés internationaux ». Le terme « relocalisation » des systèmes alimentaires est également fréquemment utilisé.

3 Politique en matière santé publique et prévention de la santé, lutte contre la pauvreté et assistance sociale, agriculture, sécurité de la chaîne alimentaire, lutte contre le gaspillage, énergie, environnement, aménagement du territoire, développement rural, etc.

4 Par exemple la politique agricole est partagée entre le niveau fédéral et le niveau régional. On retrouve ainsi un ministre fédéral de l'agriculture et 3 ministres régionaux, dont les compétences ne sont pas clairement définies. La politique de santé publique est également morcelée entre le niveau fédéral et le niveau communautaire, qui est principalement responsable pour la promotion de la santé.

5 Pour une étude de cas sur la gouvernance collaborative dans un Food Policy Council voir : Koski, C., Siddiki, S., Sadiq, A. A. et Carboni, J. (2016), Representation in Collaborative Governance A Case Study of a Food Policy Council, The American Review of Public Administration, 0275074016678683.

6 Pour une proposition pratique d'intégration de la souveraineté alimentaire dans les politiques publiques selon cinq axes (biens naturels, énergie, systèmes alimentaires locaux, autonomie et droits des femmes et organisation du commun), basée sur l'expérience du Pays basque espagnol, voir : Diputación Foral de Gipuzkoa et Gobierno Vasco (2015), « Sembrando soberanías para otros modelos de vida en Euskal Herria ».

7 Le concept de « Human rights cities » se base sur « la reconnaissance des villes en tant qu'acteur clés dans la protection et la promotion des droits de l'homme et renvoie en général à une ville dont le gouvernement local et la population locale sont moralement et légalement régis par les principes des droits de l'homme » (UN Human Rights Council (2015), Research-based report on the role of local government in the promotion and protection of human rights, rapport préparé par Hoda Elsadda, Rapporteur du groupe de rédaction sur gouvernements locaux et droits de l'homme, p.11).

1 Pour une brève histoire des FPC, voir : Fox, C. (2010), Food Policy Councils : Innovations in Democratic Governance for A Sustainable and Equitable Food System, UCLA Urban Planning development, p.11.



2. CARACTÉRISTIQUES ET DIVERSITÉ DES CONSEILS DE POLITIQUE ALIMENTAIRE

Les Conseils de politique alimentaire se caractérisent par une large diversité. Ils prennent plusieurs formes et ont des objectifs différents en fonction du contexte où ils naissent et de l'intention des créateurs.

Niveau de gouvernance

Ils peuvent être institués à différents niveaux de gouvernance. Que ce soit au niveau d'une localité ou d'une commune ou sur des zones territoriales plus importantes (grandes villes, régions). En Belgique, l'émergence de ces Conseils s'observe principalement au niveau des grandes villes (Bruxelles, Gand, Bruges, Liège), notamment dans le cadre de leur engagement au Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan (voir encadré). Il existe également des Conseils de politique alimentaire qui sont institués au niveau national (voir encadré sur le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnel au Brésil). Une solution intéressante serait d'avoir des conseils aux différents niveaux de gouvernance, à condition que les rôles soient bien définis et qu'une bonne interaction soit possible entre eux et avec les pouvoirs publics.

Le Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan (Milan Urban Food Policy Pact)

Signé en octobre 2015, le Pacte de Milan est une initiative impulsée par des représentants des collectivités locales à travers le monde pour bâtir des systèmes alimentaires territoriaux plus équitables, résilients et durables. Il compte à l'heure actuelle 148 villes signataires (septembre 2017), dont les villes de Bruxelles, Bruges, Gand et, plus récemment, Liège. Le Pacte de Milan réaffirme le rôle et les responsabilités des collectivités locales dans la réalisation du droit à l'alimentation et à la nutrition et porte sur des domaines comme la gouvernance, l'équité sociale et économique, l'alimentation durable et la bonne nutrition, la production, l'approvisionnement et la distribution alimentaires en circuits-courts, ou les pertes et gaspillages alimentaires. Le Pacte de Milan encourage notamment la participation directe de la société civile et des petits producteurs à la prise de décision, à travers les Conseils de politiques alimentaires.

Le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle du Brésil (CONSEA)

En 2003, le Brésil s'est engagé dans une stratégie « faim zéro » (fome zero). Cette stratégie, appuyée par des lois organiques, visait à garantir et protéger le droit à l'alimentation et à la nutrition et à créer des espaces formels de participation sociale par le biais de Conseils de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA). Le CONSEA national a été installé au sein de la Présidence de la République afin d'exprimer la priorité politique de la lutte contre la faim et de favoriser un dialogue intersectoriel entre les différents départements gouvernementaux, ainsi qu'une représentation tout aussi variée des secteurs sociaux. Le CONSEA est composé d'une majorité des deux tiers par des membres représentant la société civile et d'un tiers représentant les divers secteurs gouvernementaux. Des CONSEA décentralisés ont également été institués auprès des Etats fédérés et au niveau des municipalités. Les CONSEA ont été déterminants dans l'adoption et la mise en œuvre de programmes de lutte contre la faim tels que le Programme d'achat d'aliments aux agriculteurs familiaux, le Programme national d'alimentation scolaire ou encore le Programme de Bourses familiales (Bolsa familia) permettant un transfert monétaire vers les familles les plus pauvres.



Composition

Les Conseils de politique alimentaire peuvent se composer de représentants et d'intervenants des différents secteurs du système alimentaire : production, consommation, transformation, distribution et recyclage des déchets. Les quotas de participation doivent être adaptés compte tenu des rapports de pouvoir entre les différents acteurs liés au système alimentaire, tels que les défenseurs de la lutte contre la faim et de la justice alimentaire, les éducateurs, les organisations sans but lucratif, les citoyens concernés, les fonctionnaires, les agriculteurs, les épiceries, les représentants des travailleurs, les organisations patronales, les transformateurs d'aliments et les distributeurs de produits alimentaires⁸.

Statuts et financement

Ils peuvent se configurer sous différents statuts juridiques et avoir des liens plus ou moins proches avec les pouvoirs publics : certains sont de vraies agences gouvernementales, d'autres ont été créés sur base d'initiatives gouvernementales, mais fonctionnent en totale indépendance tandis que d'autres sont créés de manière autonome par la société civile. Quant à leur financement, beaucoup n'ont aucun financement et survivent grâce à l'énergie des bénévoles, d'autres sont financés par des fonds publics ou par des dons individuels.

fonctions communes

Malgré la grande diversité d'expériences des Conseils de politique alimentaire, il est possible d'identifier quatre fonctions principales. (1) Ils servent de forums pour

discuter de questions liées à l'alimentation, créant des espaces de dialogue où participent les différents acteurs liés à l'alimentation. (2) Ils encouragent la coordination entre différents secteurs liés à l'alimentation, de la production au recyclage. (3) Ils émettent des avis afin d'influencer les politiques publiques et réalisent un travail de suivi et de monitoring sur la mise en œuvre des politiques publiques. (4) Outre le fait de fournir des conseils stratégiques, ils sont souvent à l'origine d'initiatives concrètes qui répondent à des besoins locaux⁹.

Si ces quatre fonctions sont réalisées de manière participative par tous les acteurs concernés et en tenant compte des relations de pouvoir, elles ont alors le potentiel de démocratiser les systèmes alimentaires locaux sous plusieurs aspects¹⁰. En effet, les Conseils de politique alimentaire peuvent influencer les débats politiques nationaux et locaux en portant des revendications issues de la société civile, ainsi que rendre accessible auprès du grand public la thématique de la politique alimentaire locale, et en particulier de sensibiliser aux problèmes du système alimentaire et fournir une plate-forme pour que les citoyens puissent s'impliquer. Ils favorisent également la mise en lien de plusieurs secteurs qui ne travailleraient pas ensemble autrement. Une lutte efficace contre l'obésité et la malnutrition requiert par exemple une action concertée entre les acteurs sociaux, les acteurs de santé publique ainsi que les producteurs et les distributeurs d'aliments. Les actions des Conseils de politique alimentaire ont le potentiel de stimuler les économies locales et de lutter contre la pauvreté, en soutenant l'agriculture locale, en créant de nouveaux marchés locaux ou encore en proposant des mécanismes d'accès à une nourriture de qualité pour les personnes issues de tout milieu socio-culturel.

8 Harper, A., Shattuck, A., Holt-Giménez, E., Alkon, A. et Lambrick, F. (2009), Food policy councils: Lessons learned, Institute for food and development policy, 1-63.

9 Harper et al. (2009), op. cit. n.3.

10 Les quatre potentiels énoncés par la suite sont issus d'une étude menée par Food First et la Community Food Security Coalition visant à évaluer trente ans d'expérience des FPC en Amérique du Nord. Pour plus d'informations voir : Harper et al. (2009), op. cit. n.3.





3. LES DÉFIS ACTUELS ET FUTURS

Ce tour d'horizon démontre que les Conseils de politique alimentaire ont un grand potentiel de transformation des systèmes alimentaires. Toutefois, étant des expériences récentes et en cours d'expérimentation, ils doivent et devront faire face à plusieurs défis.

Représentativité et participation démocratique

Les méthodes de sélection (éventuellement sur base d'élections) doivent permettre d'assurer une bonne représentativité des différents acteurs de l'alimentation et les méthodes de délibération et de décision doivent assurer un respect des droits fondamentaux. Une approche basée sur les droits humains requiert notamment d'assurer la participation des groupes marginalisés (petits producteurs, personnes précarisées, groupes de femmes, etc.).

Indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics

Les Conseils de politique alimentaire doivent permettre de capter les énergies des innovations locales citoyennes, sans qu'elles soient contrôlées et absorbées par les institutions. Suivant la théorie de l'autodétermination, si l'innovation naît « du bas » et qu'elle est ensuite appropriée par les acteurs qui l'ont pensée, elle a plus de probabilité d'être durable et résiliente. Le potentiel des Conseils de politique alimentaire est donc à son maximum lorsqu'ils sont le résultat d'un véritable processus de co-création, incluant les initiatives citoyennes, et au sein duquel tous les acteurs concernés parviennent à identifier les défis de leur territoire et à proposer des solutions durables.

Pérenniser les Conseils

Bien que les pouvoirs publics doivent respecter l'indépendance des Conseils, une certaine institutionnalisation est nécessaire afin d'assurer leur pérennité. Il faut en effet s'assurer que les Conseils de politique alimentaire survivent aux cycles électoraux. L'institutionnalisation des Conseils doit également s'accompagner de moyens suffisants pour leur permettre d'accomplir leur mission. La mise à disposition d'un secrétariat du Conseil est l'une des mesures qui permet d'assurer un suivi minimum des travaux.

Rôle du secteur privé

Les Conseils de politique alimentaire ouvre parfois la participation à un acteur non conventionnel dans la lutte pour le droit à l'alimentation et à la nutrition : le secteur privé. Si le fonctionnement et la composition des Conseils de politique alimentaire doivent garantir la prise en compte de l'intérêt général et des rapports de pouvoir, il s'agira de

favoriser des représentants des petits producteurs agricoles ou des petites entreprises locales en évitant l'emprise de l'industrie agro-alimentaire.

Assurer la redevabilité

Les Conseils de politique alimentaire ne peuvent pas être cantonnés à un espace de dialogue et d'avis. La mise en place des Conseils doit s'accompagner de mécanismes de redevabilité de la part des pouvoirs publics. Les pouvoirs publics doivent tenir compte des avis et appliquer les décisions des Conseils de politique alimentaire. Dans les cas où ils décideraient de s'en écarter, les décisions doivent être dûment justifiées et des mécanismes de recours doivent être mis en place. Il est également essentiel que les Conseils de politique alimentaire aient un rôle à jouer dans le suivi et l'évaluation des programmes.

Renforcer le lien urbain-rural

Les grandes villes constituent souvent un foyer d'initiatives citoyennes, y compris dans le domaine de l'alimentation (potagers urbains, épiceries sociales, coopératives alimentaires, etc.). Certaines villes se montrent par ailleurs pionnières dans le développement de politiques publiques sur l'alimentation durable, comme le démontre l'initiative du Pacte de Milan. Il faut toutefois éviter une ségrégation entre les politiques urbaines et rurales. « *Le raisonnement actuel demeure trop cantonné à des conceptions limitées de l'espace urbain et ne tient pas suffisamment compte de l'importance des liens et des interactions sur les territoires, y compris les zones rurales et périurbaines* »¹¹. Il est évident que les villes ont besoin des campagnes pour assurer leurs besoins alimentaires. De leur côté, les zones rurales ne peuvent être réduites à une fonction d'approvisionnement agricole ou de cité dortoir. Il est nécessaire de réfléchir à des politiques renforçant les liens et les interactions sur les territoires, en incluant les zones urbaines, périurbaines et rurales. Cette dimension devrait être mieux intégrée dans la réflexion des Conseils de politique alimentaire.

Gent en Garde et la Stratégie Good Food

En 2013 la ville de Gent a lancé la politique *Gent en Garde* et plus récemment, en 2016, la Région de Bruxelles-Capitale a mis en place la *Stratégie Good Food*. Les deux initiatives définissent des axes d'interventions et des actions concrètes qui incluent la promotion des produits issus de circuits courts, la réduction du gaspillage alimentaire, la sensibilisation et l'implication des citoyens ainsi que la création d'alliances durables entre les acteurs du territoire qui travaillent avec des denrées alimentaires¹². Les deux initiatives prévoient la mise en place de Conseils de politique alimentaire. Il s'agit d'une opportunité unique pour la mise en œuvre d'une stratégie participative pour la réalisation du droit à l'alimentation en Belgique.



11 Forster, T. et Mattheisen, E. (2016), Territorial Food Systems : protecting the rural and localizing human rights accountability, Right to Food and Nutrition Watch.

12 Pour plus d'informations : <https://gentengarde.stad.gent> et <http://www.goodfood.brussels>.



RETROUVEZ TOUTES NOS AUTRES
PUBLICATIONS SUR
www.fian.be/publication

INTERPELLER - MOBILISER - LUTTER
POUR LE DROIT À L'ALIMENTATION !

CONTACT :

FIAN Belgium

Rue Van Elewyck, 35
1050 Bruxelles - Belgium
+32 (0)2 640 84 17
fian@fian.be - www.fian.be

Avec le soutien de :



LA COOPÉRATION
BELGE AU DÉVELOPPEMENT **.be**