



FICHE 16

Pour favoriser l'accessibilité de tous, y compris des plus vulnérables, à l'alimentation durable, il faut investir une instance de gouvernance réunissant tous les acteurs impliqués dans la thématique de l'alimentation durable sur un territoire donné

Pourquoi ?

Réformer le système alimentaire contemporain implique de repenser collectivement les formes de démocratie pour permettre à chacun de décider ce qu'il souhaite manger demain. L'alimentation est un domaine qui concerne chacun d'entre nous et les enjeux, notamment de santé, qui entourent la question alimentaire auront des effets sur la vie de tout un chacun. Pour qu'une forme renouvelée de démocratie alimentaire puisse voir le jour, il importe qu'elle puisse s'incarner dans des instances spécifiquement dédiées à cette question.

Une telle recommandation peut, de prime abord, paraître éloignée des préoccupations de professionnels de terrain, surtout lorsque les missions de vos structures sont d'accompagner des personnes en contexte de vulnérabilité. Toutefois, de telles instances auront d'autant plus de pertinence si elles parviennent à associer tous types d'acteurs, y compris des professionnels confrontés quotidiennement aux réalités des personnes en contexte de vulnérabilité. Là encore, **votre rôle est essentiel pour assurer la mise en place d'une transition inclusive.**

Par ailleurs, en tant que professionnel, vous êtes un chaînon essentiel pour permettre à des citoyens en contexte de vulnérabilité de s'impliquer dans ce type d'instance. En accompagnant vos publics, en évoquant avec eux l'existence de tels dispositifs, vous êtes l'un des garants de l'accessibilité de ces nouvelles formes de participation citoyenne.

Si vous souhaitez y prendre part en tant que participant, voire vous associer à d'autres acteurs dans la mise en place d'une telle instance, nous souhaitons vous faire part ici des principales réflexions menées dans le cadre du projet AD-In relatives à une telle instance de gouvernance alimentaire.

Comment ?

QUELS SONT LES OBJECTIFS D'UNE TELLE INSTANCE DE GOUVERNANCE ?

L'objectif général d'une telle instance est tout d'abord de démocratiser la gouvernance en vue d'améliorer le système alimentaire à l'échelle d'un territoire donné. Concrètement, une instance de gouvernance a pour objet de susciter l'échange entre acteurs d'un même territoire pour aboutir à des solutions concertées et transversales en la matière et les inscrire dans une stratégie alimentaire territoriale globale.

En lien avec la fiche n°15, cette instance est un des espaces de prédilection où construire une vision commune du système alimentaire et définir des valeurs communes et des objectifs partagés. C'est un lieu de débat où sont évoqués les enjeux de la transition à l'aune des réalités du territoire concerné.

Cette instance peut également comprendre un volet plus opérationnel, en apportant un soutien à des projets territoriaux concrets. C'est un espace d'échanges afin d'aboutir à des pistes de solutions innovantes et ayant une portée transversale.

QUI PEUT ÊTRE À L'INITIATIVE DE CETTE INSTANCE DE GOUVERNANCE

Plusieurs types d'acteurs peuvent être à l'initiative de la mise en place d'une telle instance. Le plus souvent, les initiatives existantes sont issues d'une volonté d'un pouvoir public. Si ces instances ont plus de facilité à se faire connaître comme légitime par l'autorité, l'un des inconvénients peut être que certains acteurs refusent de s'inscrire dans la démarche par risque de perdre une partie de leur indépendance. Un tel risque est réel et en tant que professionnel pouvant prendre part à une telle instance, il importe que vous en soyez conscient.

Le rôle conféré à cette instance peut aussi être très variable en fonction du positionnement choisi par l'autorité publique. En effet, selon les expérimentations, on peut distinguer différents cas de figure. Certaines instances sont uniquement consultées par l'autorité publique pour émettre des avis sur les orientations politiques choisies. Dans un second cas, les membres de l'instance sont amenés à co-construire ces orientations avant que celles-ci ne soient décidées, mais l'autorité publique conserve la décision. Enfin, dans un troisième cas de figure, les décisions sont prises au sein de l'instance par l'ensemble des acteurs qui auront pour mission de trancher, avant une application par l'autorité publique.

Mises en place par un autre acteur que l'autorité publique, ces instances de gouvernance auront plus de marge de manœuvre mais devront être reconnues pour imposer leur voix dans la prise de décision politique. Leurs avis pourront être plus tranchés mais auront aussi le risque d'être ignorés par l'autorité.

De manière générale, les rapports avec les représentants politiques impliqueront un jeu d'équilibre complexe auquel tous les acteurs doivent être préparés. Lorsque cette instance verra le jour à une échelle locale, les rapports en seront sans doute plus simplifiés.



QUAND METTRE EN PLACE UNE TELLE INSTANCE DE GOUVERNANCE ?

Identifiée comme lieu privilégié pour construire une vision commune et penser une stratégie territoriale concertée, il importe que cette structure puisse voir le jour le plus tôt possible. Dans plusieurs expérimentations, un diagnostic de territoire peut être un élément déclencheur dans le processus. Soit il s'agira de l'une des premières démarches lancées par l'instance de gouvernance en construction en vue d'identifier l'ensemble des acteurs pertinents sur le territoire, soit c'est suite à la réalisation de ce diagnostic que les acteurs percevront la nécessité de se regrouper pour construire la stratégie alimentaire de leur territoire.

La nécessité d'une telle instance peut également apparaître lorsque plusieurs acteurs d'un territoire souhaitent mettre en place un programme d'action, élaborer un projet de territoire. Dans un dernier cas, c'est suite à la mise en place d'un tel programme que se fait sentir la nécessité de se rencontrer pour assurer le suivi et l'évaluation des actions menées.

QUELLES MISSIONS POUR CETTE INSTANCE DE GOUVERNANCE ?

Selon l'acteur à l'initiative de la mise en place de cette instance de gouvernance et la maturation du territoire sur lequel elle s'implante, les **fonctions** assurées par un tel organe peuvent être de plusieurs ordres¹.



Cette instance doit d'abord être un lieu favorisant l'interconnaissance des acteurs et un **espace de discussion** où chaque acteur peut trouver un lieu où exposer ses idées et faire part de ses avis. Pour que cet échange soit constructif, il importe que chaque acteur puisse y trouver une place – nous reviendrons sur ce point lorsque nous aborderons la composition d'une telle instance – mais il importe également que chaque parole puisse bénéficier de la même légitimité et qu'aucun acteur ne monopolise la

parole. Assurer un juste équilibre en la matière est un élément essentiel pour le bon fonctionnement d'un tel organe de démocratie.

En favorisant la rencontre, une telle instance permet également d'œuvrer à la mise en réseau des acteurs d'un même territoire et concourt surtout à **coordonner** les différentes actions, initiatives émanant de ce territoire. Cette mise en réseau est un des moyens permettant d'assurer la cohérence des différentes initiatives déployées sur le territoire et de veiller à donner à ces actions un maximum d'impacts sur le territoire, faire en sorte que « le tout soit supérieur à la somme des parties ».

Une troisième fonction assurée par l'instance de gouvernance est d'assurer un rôle de conseil auprès de tout acteur qui souhaite s'inscrire dans le mouvement de la transition alimentaire, en ce compris auprès des différents décideurs publics impliqués par cette question.

Cette instance est aussi un lieu légitime à partir duquel les acteurs peuvent assurer une veille quant à la façon dont la stratégie alimentaire territoriale, décidée conjointement par l'ensemble des parties prenantes, est mise en place. C'est aussi là que les éventuels ajustements nécessaires peuvent être discutés. Dans le même ordre d'idée, c'est donc aussi au sein de cette instance que peuvent se mener l'évaluation des différentes actions découlant de la stratégie choisie.

Quelle que soit la composition de cette instance, il est nécessaire que l'organisation des débats permette de prendre en compte tous les acteurs et favorise une régulation équilibrée des rapports de force, alors que tous les acteurs ne disposent pas de fait du même poids. À cet égard, il peut donc être plus intéressant de chercher le consensus plutôt que de prendre les décisions à la majorité³.

Plus largement, il importe que lors de la mise en place de l'instance, un temps puisse être prévu pour accompagner l'ensemble des membres de l'instance dans leur prise de fonction. Une charte de fonctionnement, qui peut prévoir les modalités d'organisation du débat, de la prise de décision, peut être co-construite pour s'assurer que chacun puisse s'appuyer sur un socle minimal de règles communes.

Par rapport à cette composition, tant la littérature que les expérimentations en cours questionnent particulièrement la place de deux groupes de représentants.

D'un côté de la chaîne, **la place des élus**. Comme nous l'indiquions en préambule, l'autorité publique est souvent à l'initiative de telles instances. Cependant, la place qui sera la leur dans l'instance reste en débat. Pour les membres de cette instance, l'enjeu sera de trouver le juste équilibre entre la nécessité d'assurer la neutralité de l'instance et celle d'avoir une caisse de résonance auprès des décideurs. Cette nécessaire neutralité de positionnement dans les débats ne concerne bien évidemment pas que les élus.

De même, **la place des citoyens** fait aussi l'objet de vifs débats. En effet, comment s'assurer que des consommateurs puissent trouver leur place au sein de ces dispositifs, comment organiser un recrutement qui permette à tout un chacun de prendre part au processus, comment assurer la représentativité, y compris des plus vulnérables, comment organiser des débats entre orateurs, s'exprimant depuis un positionnement professionnel et orateurs, s'exprimant depuis leur identité privée ... Toutes ces questions font écho aux réflexions contemporaines sur la participation citoyenne et ne sont pas circonscrites à la seule thématique alimentaire. Dans les expérimentations en cours, les citoyens sont peu représentés voire absents des dispositifs, particulièrement quand l'initiative émane d'un pouvoir public ou d'une structure professionnelle.

En tant que professionnel de l'action sociale, comme nous l'indiquions, vous avez un rôle de porte-parole à jouer pour vos publics. Si l'instance de gouvernance qui se met en place prévoit le recrutement de citoyens, vous pouvez également accompagner certains membres de vos publics pour qu'ils proposent leur candidature, mais aussi les outiller pour qu'ils puissent prendre pleinement part à cet exercice démocratique.

QUEL(S) OBSTACLES DANS LE CADRE DE LA CONSTITUTION D'UNE TELLE INSTANCE DE COORDINATION ?

L'un des principaux obstacles évoqués face à la mise en place d'une telle structure est la crainte d'une formalisation trop forte, qui pourrait notamment nuire à d'autres formes de partenariats plus informels et spontanés.

Le deuxième frein est l'investissement temporel que réclame la participation à une telle instance, investissement face auquel tous les acteurs concernés ne sont pas égaux. En effet, les moyens plus limités du secteur associatif peuvent l'empêcher de s'inscrire pleinement dans cette démarche, créant de fait un déséquilibre dans la représentation des acteurs. Un soutien financier des collectivités peut à cet égard lever en partie ce frein.

Plus largement, certaines catégories d'acteurs peuvent se sentir non concernés et désertier ce type de dispositifs. Comme nous l'indiquions, la place des citoyens dans de telles instances reste une grande source de questionnement.

Un troisième frein porte sur l'âpreté à parvenir à un consensus quand une telle diversité d'acteurs et de secteurs est représentée, avec le risque de se contenter d'un consensus mou et non la définition d'une véritable stratégie.

Comme nous l'évoquions précédemment, l'échelle territoriale pertinente sera fonction des objectifs poursuivis par l'instance mise en place. Dans certains cas, plusieurs instances peuvent être initiées. Toutefois, cela présente le risque d'entraîner un manque de lisibilité des stratégies déployées à ces différentes échelles territoriales, avec parfois des effets contreproductifs.

Enfin, si le fait que l'autorité publique mette en place une telle instance implique un risque de phagocytage, a contrario, un manque de portage politique d'une telle instance peut nuire à l'opérationnalisation de certaines des décisions qui y sont prises.



1. Le conseil du système alimentaire montréalais



Emanation du Système Alimentaire Montréalais (SAM), réseau de plus de 250 partenaires locaux et régionaux en alimentation, ce Conseil a été fondé à la fin de l'année 2018 avec le soutien des autorités publiques (Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, de la Direction régionale de santé publique de Montréal, de la Ville de Montréal, et de Québec en Forme). Toutefois, ce

portage politique, incarné par la Maire de Montréal, fait suite à une initiative citoyenne forte réclamant une politique alimentaire d'envergure pour la ville.

Il a été créé en vue de promouvoir une alimentation saine, diversifiée, de proximité, abordable et durable pour tous et toutes. En mettant en place un tel Conseil, il s'agit également pour la Ville de Montréal d'un moyen pour mettre en œuvre les engagements pris lors de la signature du Pacte de Milan en 2015. Instance transversale, ce conseil vise notamment à assurer une vision concertée de la question.

Ce Conseil s'est vu confier quatre missions principales :

- Être un espace de coopération, de concertation et de maillage régional et local ;
- Assurer un rôle de conseil auprès des partenaires et acteurs publics et privés de l'agglomération ;
- Développer des positions et promouvoir des priorités et des politiques favorables à un système alimentaire durable et équitable ;
- Agir en tant qu'incubateur d'initiatives régionales structurantes et de levier financier régional.

La composition de ce Conseil se veut multisectorielle et multidisciplinaire. En janvier 2019, il se composait de 20 membres en lien avec le système alimentaire dont des représentants issus d'institutions (régionales et municipales), de la Commission scolaire de Montréal, du secteur social, de la jeunesse, des aînés, du monde économique (dont un maraîcher), du secteur de l'environnement ou encore du monde universitaire. L'organisation du Conseil est prise en charge par un acteur public, à savoir Montréal, Métropole en Santé.

Pour plus d'info : <https://cultivetaville.com/nouvelles/2018/10/16/le-conseil-systeme-alimentaire-montrealais-voit-le-jour--favoriser-acces-tous-une-alimentation-saine-durable> ;
<https://www.newswire.ca/fr/news-releases/montreal-devient-la-premiere-metropole-francophone-a-se-doter-dun-conseil-des-politiques-alimentaires-662876643.html>

NOTES DE FIN

1. Voir notamment : Veronica Bonomelli et Manuel Eggen, Les conseils de politique alimentaire, vers une gouvernance démocratique des systèmes alimentaires ?, FIAN, Septembre 2017.
2. Paulo Eduardo Moruzzi Marques et Marcos Freitas Le Moal, « Le Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA) au Brésil : l'agriculture locale et familiale au cœur de l'action publique en vue de la sécurité alimentaire », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Volume 14 Numéro 1 | mai 2014. <http://journals.openedition.org/vertigo/14824> ; DOI : 10.4000/vertigo.14824
3. Une telle position a été défendue par François Collart Dutilleul lors du colloque du RAWAD du 19 février 2019, « la démocratie dans l'assiette ».



Avec le soutien du Fonds européen de développement régional

Financeurs :



Opérateurs associés :



Opérateurs partenaires :

