

Déployer le potentiel démocratique des Conseils Locaux de l'Alimentation

Diverses expériences de conseils alimentaires locaux ont émergé dans différents pays et contextes (principalement urbains, mais aussi ruraux), émanant des politiques publiques, de réseaux de la société civile ou d'alliances diverses. Ce sont des réseaux multi-acteurs qui peuvent accompagner et soutenir les transitions agroécologiques à l'échelle des systèmes alimentaires urbains et ruraux, en veillant à une mobilisation large des acteurs et citoyens. Les analyses et débats sur ces formes de gouvernance et de participation que nous avons pu conduire dans ATTER montrent que ces conseils peuvent être un outil efficace pour mieux identifier et répondre aux besoins de la population et aborder les questions clés en jeu dans des contextes territoriaux singuliers. Ils peuvent avoir un impact réel sur la conception et la mise en œuvre des politiques publiques et leur ouverture démocratique. Ils ont plus largement un rôle potentiel clef à jouer dans l'opérationnalisation de la justice alimentaire, de la démocratie alimentaire, et du droit à l'alimentation.

Nos analyses permettent d'émettre quelques recommandations pour déployer le potentiel démocratique des conseils alimentaires locaux, portant sur les acteurs à inclure, les modes de fonctionnement, et les pistes pour « toucher » plus largement le territoire et sa population.

Introduction

L'institutionnalisation croissante des questions et des politiques relatives aux systèmes alimentaires soulève la question de savoir comment elles sont appropriées plus collectivement et débattues de manière démocratique et au-delà des instances de gouvernance classique "fermées". Mais surtout il est important de s'interroger sur les liens qui peuvent s'établir (ou non) entre ces débats et les processus décisionnels portés par les institutions publiques, à différentes échelles.

Dans le monde entier, diverses formes d'arènes de débat ont émergé ces dernières années à l'échelle territoriale, sous la forme de commissions, de groupes de travail, de conseils locaux, ou d'autres réseaux multi-acteurs. Parmi ceux-ci, les conseils locaux de l'alimentation sont eux-mêmes divers et portent d'ailleurs différents noms selon les pays : conseils de politique alimentaire (notamment en Amérique du Nord), conseils de sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil, conseils locaux de l'alimentation en France, parmi d'autres noms possibles. Cette diversité, parfois présente au sein d'un même pays, se traduit par l'équilibre variable entre types d'acteurs (institutions, société civile, acteurs économiques) dans leur composition, et par leurs visées (plutôt liées à la mise en débat des enjeux de transition alimentaire et/ou à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques associées).

Un travail comparatif conduit au sein du réseau ATTER

ATTER est un réseau international d'échanges, interdisciplinaire et intersectoriel, associant chercheurs et praticiens de la transition agroécologique (19 partenaires de la recherche, de l'action publique territoriale, associatifs et privés), coordonné par l'INRAE pour une durée de quatre ans (2021-2025). Il s'organise autour d'un observatoire de 16 études de cas de transition de systèmes agri-alimentaires territoriaux, ancrées dans cinq pays (France, Italie, Royaume-Uni, Brésil et USA). Dans la plupart de ces territoires, des arènes de débat et des instances de gouvernance alimentaires ont été créées. Nous les avons étudiées sous l'angle de leur composition, de leurs objectifs et fonctions, de leurs modes de fonctionnement, et de leur articulation avec les politiques publiques. Ce « policy brief » s'appuie sur une synthèse d'analyse de deux cas de conseils locaux de l'alimentation (aux USA et en France), ainsi que sur un travail de révision de littérature plus large (Nunes et Lamine, 2024).

Des fonctions et des modes de fonctionnement différents

Les objectifs et fonctions des conseils locaux de l'alimentation varient en fonction des cadres politiques nationaux et régionaux spécifiques dans lesquels ils s'inscrivent ou par rapport auxquels ils se positionnent. Ces fonctions comprennent notamment la planification de stratégies alimentaires, la coordination, le lobbying ou l'expertise technique.

Les premières expériences de conseils "formels" de politique alimentaire remontent aux années 1990 au Canada et aux États-Unis. Souvent nommés Conseils de Politique Alimentaire (en anglais, *Food Policy Councils*), ils sont généralement initiés et/ou soutenus et/ou coordonnés par des institutions publiques (telles que les municipalités ou les autorités régionales).

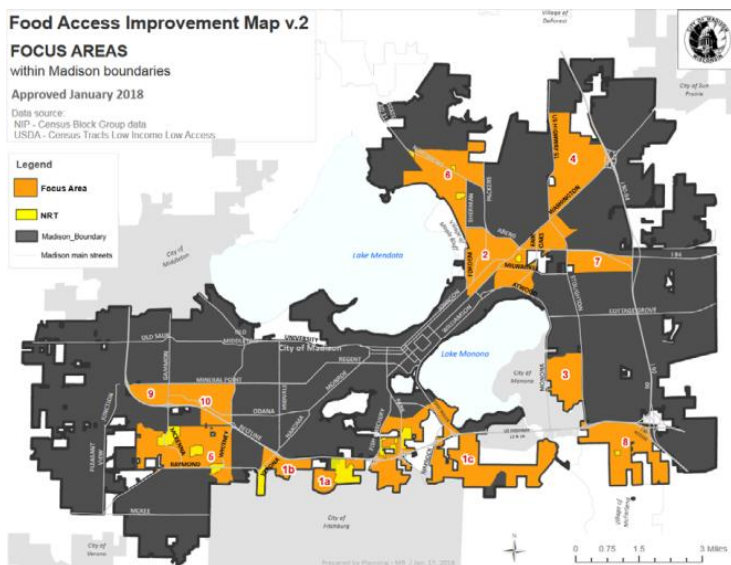
Au Brésil, certains conseils de ce type sont inscrits dans les politiques publiques. Par exemple, les conseils d'alimentation scolaire (en portugais, *Conselhos de Alimentação Escolar*), développés à partir des années 2000, sont chargés de la gestion et de l'évaluation du

Programme national d'alimentation scolaire aux trois niveaux de gouvernement (municipal, étatique, fédéral), avec un principe d'équilibre entre la représentation institutionnelle et celle de la société civile.

Dans d'autres pays, les conseils alimentaires locaux prennent des formes variables, notamment selon leur origine, plus institutionnelle ou plus citoyenne, mais aussi leur échelle de travail, et bien sûr les enjeux et objectifs à leur origine.

Nous présentons ici deux exemples contrastés de ces conseils de par leur origine : un Conseil de Politique Alimentaire américain initié par l'action publique, et un Conseil Local de l'Alimentation français initié par un collectif d'acteurs locaux associant chercheurs, associatifs, et institutionnels et donc plus indépendant de l'action publique.

Des Conseils de Politique Alimentaire portés par une ville et un comté au Wisconsin



Le Conseil de Politique Alimentaire (*Food Policy Council* ou FPC) du comté de Dane (Wisconsin, États-Unis) a été créé en 2005 à l'échelle du comté (environ 2000 km², avec une population de 563 951 habitants en 2021). Il a pour but l'élaboration d'un programme d'agriculture durable, de mener des activités éducatives et de travailler sur le droit à l'alimentation. Il réunit deux administrateurs du Conseil du comté (équivalent d'un conseil communautaire en France) et sept membres de la société civile au sens large (acteurs économiques, réseaux, associations) représentant les différents aspects du système alimentaire (sécurité alimentaire, nutrition, agriculture urbaine, distribution, etc.). Il est géré par le Département du développement communautaire de l'Université du Wisconsin à Madison et couvre une importante région productrice de denrées alimentaires de l'Etat du Wisconsin.

En 2012, un autre Conseil de Politique Alimentaire a été créé à l'échelle de la ville de Madison (près de 270 000 habitants), qui est le centre urbain et économique du comté de Dane et la capitale de l'Etat du Wisconsin. Ce FPC a été créé comme l'un des comités thématiques de la ville (initié par la municipalité) et rassemble 3 délégués élus de la municipalité, 11 représentants de différents secteurs (école, santé, etc.) et 9 administrés (citoyens). Il se concentre sur des questions soulevées par les membres du FPC lui-même et la « communauté » (soit les habitants et réseaux associatifs), notamment autour de l'accès à la nourriture, des politiques de développement durable et de la logistique pour la distribution des produits locaux. En raison de l'interdépendance et des liens étroits entre la ville et sa région rurale, le FPC de la ville et celui du comté collaborent souvent ensemble.

Ces deux conseils sont donc des arènes institutionnelles initiées par les autorités publiques régionales et municipales, et fonctionnent de manière "bureaucratique", à la fois dans leur processus de recrutement et dans leurs processus d'animation, puisqu'ils utilisent une procédure de type parlementaire pour gérer les réunions (avec demande formelle de prise de parole par exemple). Notre analyse a montré que les deux conseils ont des difficultés à diversifier l'origine sociale des participants et à maintenir l'intérêt des personnes qui ne sont pas familières avec les processus et cadres institutionnels.

D'un autre côté, ce fort ancrage institutionnel facilite la concrétisation de leurs recommandations en mesures politiques concrètes et assure leur financement. Les animateurs du FPC de la ville sont des salariés municipaux en lien direct avec le bureau du maire. Par exemple, une cartographie détaillée des "déserts alimentaires" et des infrastructures alimentaires clefs a été réalisée à Madison (figure ci-dessus), qui a permis de planifier les futures priorités pour garantir l'accessibilité à des aliments locaux et sains.

Afin de soutenir des dynamiques plus « bottom up », des systèmes d'appels à projet et de subventions pour des projets locaux innovants ont été mis en œuvre, qui peuvent par exemple financer des initiatives de jardins communautaires ou d'accès à l'alimentation. Cependant, de nombreux réseaux communautaires ne disposent pas des compétences ou ressources organisationnelles leur permettant de répondre à ces appels.

Un Conseil Local de l'Alimentation en Ardèche, émanant d'un collectif de recherche action et ouvert aux citoyens

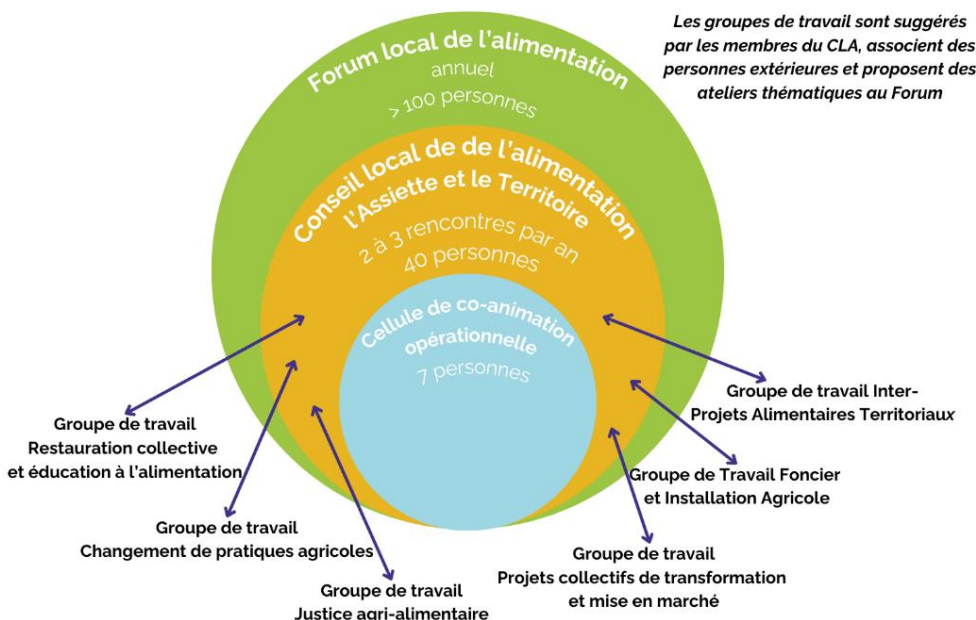
En Ardèche méridionale (une petite région représentant environ le tiers du département, et une population d'environ 140000 habitants en 2020), un projet de recherche-action locale, [l'Assiette et le Territoire](#), lancé en 2019 avec diverses organisations et acteurs locaux (une équipe de recherche INRAE, deux réseaux issus de la société civile, deux institutions publiques locales), a conduit une réflexion collective sur les transitions passées et en cours. Les principes clefs de la composition du groupe étaient :

- i) d'inclure à la fois des acteurs mandatés (représentants des organisations) et des acteurs concernés
- ii) de permettre l'expression et la valorisation des diverses formes de liens que ces participants entretiennent avec leur système alimentaire territorial partagé.



Ce collectif d'environ 25 personnes (qui incarnent les différents maillons du système alimentaire) a mené une série d'analyses et d'actions ciblées, notamment au sein de divers groupes thématiques, et organisé un [forum local de l'alimentation](#) qui a réuni plus de 100 personnes de différents horizons en septembre 2021 et est depuis devenu un événement annuel.

Au cours du projet, le Collectif a rédigé un [manifeste](#) "Pour une transition agri-alimentaire juste et écologique" et a pris collectivement la décision de former la base d'un futur Conseil Local de l'Alimentation à l'échelle du centre et sud Ardèche. Cette décision est apparue d'autant plus pertinente que les "Projets Alimentaires Territoriaux" fleurissaient dans la région à des échelles plus restreintes (en raison de la politique nationale lancée en 2014) et que ce conseil pouvait à la fois renforcer la coopération entre ces projets, et ouvrir un espace de débat démocratique en dehors des cadrages institutionnels.



Aujourd'hui, le conseil local de l'alimentation a gardé le nom « L'Assiette et le Territoire », il réunit 40 membres à l'issue d'un processus d'élargissement visant à mieux inclure la diversité des profils sociaux et d'être en mesure de s'attaquer à de nouvelles questions émergentes (par exemple, la précarité alimentaire). Ceci s'est appuyé sur un repérage collectif des « manques » et un appel à candidature ouvert aux citoyens du territoire. Cependant, l'inclusion de personnes issues de groupes sociaux défavorisés ou marginalisés reste un challenge. Le conseil local de l'alimentation est animé par un petit groupe de personnes issues de

différentes organisations (Parc naturel régional des Monts d'Ardèche, INRAE, Civam, Pétale07, UGA-Cermosem), et continue à animer des groupes thématiques comme durant les années précédentes et un événement annuel plus ouvert.

L'articulation entre ces trois échelles d'organisation (une cellule de co-animation, le conseil local de l'alimentation lui-même, et le forum annuel ouvert) et de leurs temporalités est ce qui permet de garder une prise sur les questions émergentes sur le territoire et un regard critique et constructif sur les politiques alimentaires territoriales conduites aux échelles géographiques inférieures.

Inspirations et recommandations transversales

Ces deux exemples contrastés et nos analyses plus larges nous permettent d'émettre quelques recommandations pour déployer le potentiel démocratique des conseils alimentaires locaux, portant sur la composition, les modes de fonctionnement, et les liens à la population.

Acteurs et composition

- Identifier avec soin les acteurs à impliquer, en veillant aux questions d'équilibre (genre, âge, origine sociale, structures, thématiques, etc.) et aux risques d'exclusion.
- Veiller à l'équilibre entre les membres mandatés (représentants d'organisations, employés, etc.) et les membres « concernés » (ceux qui ne représentent pas une organisation ou une institution), qu'ils soient mangeurs, producteurs, commerçants ou autre, dans la composition du conseil.
- Veiller à ce que les groupes sociaux défavorisés ou marginalisés soient représentés ou bénéficient de soutien pour s'engager, et à ce que les questions qui les touchent soient prises en compte dans les discussions.

Modes de fonctionnement

- Etablir des procédures de fonctionnement et de débat afin d'empêcher les intervenants les plus influents de dominer les discussions et travaux.
- Construire différentes arènes de débat en termes de profils mobilisés, de taille et de thématiques (diverses ou resserrées), avec des créneaux temporels et des méthodes de réunion qui permettent une meilleure participation de ceux qui sont moins familiers avec les espaces d'élaboration des politiques.
- Utiliser des formes d'animation variées et innovantes pour partager des connaissances, construire ensemble des analyses, exprimer ses valeurs et ses convictions par des méthodes d'éducation populaire etc.
- Admettre qu'il peut y avoir des visions contradictoires au sein d'un tel conseil, mais qu'une base commune peut être définie dans et à travers le partage de ces visions, et prévoir des temps de réflexivité collective ainsi qu'une charte de fonctionnement engageant les membres dans la durée.

Des pistes pour « toucher » plus largement le territoire et sa population

- Renforcer l'engagement par différentes approches et types d'activités : ateliers de cuisine, lecture de paysage, théâtre forum, cartographie participative, etc.
- Créer des espaces sociaux ou événements ouverts plus largement aux acteurs économiques et aux citoyens, pour partager des pratiques alimentaires et des visions des systèmes alimentaires et de la transition, comme un forum local annuel.
- Expérimenter de nouvelles voies pour informer les habitants et citoyens et leur permettre d'exprimer leurs besoins et leurs propositions au sein du conseil.

Ressources

<https://ruaf.org/document/urban-agriculture-magazine-no-36-food-policy-councils/>

https://www.fian.org/files/is/htdocs/wp11102127_GNIAANVR7U/www/files/Module_5_FIAN%20International_English.pdf

<https://www.foodpolicynetworks.org/>

<https://www6.inrae.fr/atter-rise/Facilitating-transitions/Guidelines/Guideline-facilitation> Prendre en compte la pluralité des visions de l'écologisation dans l'accompagnement des transitions agri-alimentaires territoriales

Nunes K. et Lamine C., 2024. The blooming of local food councils across Europe and the Americas: insights on an emerging literature and its divides (Journal of Rural Studies, à paraître).

Auteurs : Claire Lamine (INRAE), Emily Mattheisen, Laura Michele (FIAN)

Edition: Perrine Nouals (INRAE)

Copyright: INRAE 2024



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under the Marie Skłodowska-Curie grant agreement No 101007755