

CARTOGRAPHIE DES POLITIQUES ET PROCESSUS PARTICIPATIFS ALIMENTAIRES LOCAUX EN EUROPE

JUIN 2024



Cette publication fait partie d'une série de modules publiés dans le cadre d'un projet européen Erasmus+ intitulé « Collaborative Action and Learning for Local Rights-based Sustainable Food Systems » (CRESS), mis en œuvre par FIAN International, FIAN Belgique, FIAN Autriche, FIAN Portugal, FIAN Suède et Observatori DESCA.

Financé par l'Union européenne. Les points de vue et avis exprimés n'engagent toutefois que leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Union européenne ou de l'Agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture (EACEA). Ni l'Union européenne ni l'EACEA ne sauraient en être tenues pour responsables.



AUTEURS

Laura Michéle and Emily Mattheisen (FIAN International), Sofia Alorda Fernández (Observatori DESCA), Pelle Bengstberg (FIAN Suède), Alexandru Ostrovschii, Sara Rocha and Joana Dias (FIAN Portugal), Almudena Garcia Sastre (FIAN Belgique), Elisabeth Jost (FIAN Autriche).

CONTRIBUTIONS À LA RECHERCHE PAR PAYS

Manuel Eggen and Oriane Petit (FIAN Belgique), Elisa Klein Díaz, Paul Mühleitner, Paula Overmann (FIAN Autriche), Sabine Pabst and Martin Wolpold-Bosien (FIAN International), Gisela Torrents Monegal (ODESCA).

Nous remercions tout particulièrement tous les conseils/réseaux de politique alimentaire et les membres des collectivités locales qui nous ont fait part de leur travail, de leurs réalisations et des défis auxquels ils sont confrontés.

TRADUCTION

Timothé Feodoroff

DESIGN

Ewelina Ulita

PUBLIÉ PAR

FIAN International
Willy-Brandt-Platz 5,
69115 Heidelberg, Germany

JUIN 2024

CONTENU

INTRODUCTION	5
ÉTUDES NATIONALES DE CAS	8
AUTRICHE	8
BELGIQUE	17
ALLEMAGNE	27
PORTUGAL	38
ESPAGNE	47
SUÈDE	55
DERNIÈRES RÉFLEXIONS	62
ANNEXE I LISTE DES ENTRETIENS	70



INTRODUCTION

CONTEXTE

Les gouvernements locaux sont des agents de la structure étatique et sujets aux mêmes obligations que les gouvernements nationaux en matière de protection, de respect et de mise en œuvre des droits humains. Leur proximité avec les réalités de la population les place dans une position potentiellement importante pour combler le vide que les gouvernements centraux laissent souvent dans le traitement des questions sociales et dans la réalisation des droits humains. La transition vers des systèmes alimentaires territoriaux et fondés sur les droits humains représente une opportunité importante pour l'action des gouvernements locaux en faveur des droits humains.

Ces dernières années, l'Europe a connu une augmentation des politiques et des initiatives des autorités locales en matière d'alimentation et de nutrition. Cette évolution s'est accompagnée (et a été stimulée) par l'émergence d'espaces participatifs, notamment des Conseils de politique alimentaire, qui participent à l'élaboration de la politique alimentaire au niveau local. Cette évolution peut être en partie attribuée au rôle croissant que ces questions jouent au niveau international et régional européen. Le [Pacte de Milan sur la politique alimentaire urbaine de 2015](#) et le rôle clair des gouvernements locaux dans les Objectifs de développement durable (ODD) de 2030 ont créé une forte impulsion en faveur de l'élaboration des politiques et de l'engagement au niveau local. Pourtant, cette tendance a également suscité certaines inquiétudes quant à la nécessité de mieux comprendre les différences locales et de construire des méthodes conformes au contexte local pour renforcer une participation significative à la vie démocratique.

L'innovation sociale et l'expérimentation populaire peuvent répondre à la nécessité de transformer le système alimentaire industriel mondial, en alignant les actions aux niveaux international/régional, national et local pour relever les défis profonds en matière de droits humains que pose ce système. S'appuyer sur des initiatives locales qui reposent sur des structures de gouvernance participatives est essentiel pour mettre en place des systèmes alimentaires durables fondés sur les droits humains dans différents contextes européens. Cependant, il reste à comprendre comment ces politiques peuvent contribuer efficacement à la réalisation du droit à l'alimentation et à la nutrition (DAAN) et des droits connexes, ou à l'amélioration de la situation sociale des personnes les plus marginalisées. En outre, il est possible de mieux comprendre les processus qui garantissent et ouvrent des espaces pour la participation et l'engagement communautaire, qui est une composante essentielle des résultats fondés sur les droits humains.

À PROPOS DU PROJET CRESS

Le projet CRESS (Collaborative Action and Learning for Local Rights-Based Sustainable Food Systems) étudie le rôle que jouent les collectivités locales en Europe¹ dans la promotion d'une transition du système alimentaire industriel mondial vers des systèmes alimentaires fondés sur les droits humains, qui soient sains, durables et équitables. En outre, il explore la manière dont les citoyens et citoyennes s'engagent et participent à l'élaboration des politiques alimentaires locales.

Le projet est un projet d'apprentissage collaboratif, mené par FIAN Autriche, FIAN Belgique, FIAN International (coordinateur du projet, Allemagne), FIAN Portugal, l'Observatoire DESCA (Espagne) et FIAN Suède. La discussion régulière des résultats de la recherche et l'adaptation itérative de la méthodologie de recherche en cours d'action ont été au cœur de la mise en œuvre du projet.

Dans une deuxième phase du projet, une **boîte à outils** a été élaborée sur la base des résultats et des enseignements tirés de l'exercice de cartographie présenté ici.

MÉTHODOLOGIE

Pour chaque pays, une dizaine d'études de cas sur les politiques (systèmes) alimentaires locaux et les espaces politiques participatifs ont été sélectionnées. Ces études ont été identifiées sur la base des critères suivants :

- Engagement des autorités locales dans les systèmes alimentaires, action progressive ;
- Couverture d'une diversité de régions géographiques (y compris urbaines et rurales) ;
- Mélange de politiques et d'espaces au niveau municipal et régional/étatique ;
- Type de politiques ; et
- Critères de sélection spécifiques au pays (par exemple, Conseils alimentaires pionniers).

Les espaces participatifs sélectionnés devaient en outre répondre aux critères suivants :

- Un lien direct avec les autorités locales ou une capacité de conseil auprès d'elles ;
- Un impact sur les questions liées au droit à l'alimentation et à la nutrition (DAAN) ;
- Mettre l'accent sur le niveau local/territorial ; et
- Permettre la participation de la société civile et/ou être promu par des organisations de la société civile (OSC) et des entités sociales.

¹ Autriche, Belgique, Allemagne, Portugal, Espagne et Suède.

Un cadre méthodologique commun a été préparé par l'équipe du projet (en 2022) afin de refléter les différentes dimensions du droit à l'alimentation lors de l'analyse des politiques et des espaces respectifs. Sur la base de ce cadre méthodologique, chaque partenaire du projet a mené une combinaison de recherches documentaires (examen des sites web des projets/espaces, stratégies, etc.) et d'entretiens avec les espaces politiques et les organismes gouvernementaux respectifs. Dans la mesure du possible, les interlocuteurs et interlocutrices ont été choisis parmi les acteurs de la société civile et du gouvernement afin d'obtenir une diversité de points de vue. Une liste des entretiens réalisés figure à l'annexe 1.²

Les éléments centraux du cadre méthodologique sont les suivants :

- La nature participative des espaces (et des politiques) : Qui participe et avec quel pouvoir, qui reste en marge ? Comment les relations de pouvoir sont-elles gérées, existe-t-il une protection contre l'influence des entreprises et les conflits d'intérêts ?
- La structure concrète des espaces, leur interface et leur influence sur l'élaboration des politiques publiques.
- Le caractère transformateur des politiques/stratégies du point de vue des droits humains :
 - Les politiques visent-elles une transformation radicale du système (en réduisant la mainmise des entreprises et des chaînes d'approvisionnement mondiales) ou seulement des changements superficiels (en rendant le système alimentaire industriel plus durable) ?
 - Cherchent-ils à obtenir un changement systémique dans l'ensemble du système, des semences à l'assiette ?
 - Les dimensions de la santé, de la durabilité et de la justice sociale sont-elles prises en compte à des degrés égaux ?
 - Le changement systémique et transformateur envisagé se traduit-il par des actions gouvernementales concrètes (groupes de travail interministériels, plans d'action, engagements contraignants, etc.)
 - Les notions droit à l'alimentation et de souveraineté alimentaire sont-elles prises en compte dans la réflexion ?

En outre, le cadre méthodologique examine les principales mesures et les principaux domaines d'intervention, et s'il existe des lacunes ou des interventions moins importantes. De même, il explore les réalisations concrètes et les difficultés rencontrées dans la mise en place de systèmes alimentaires fondés sur les droits humains et de structures de gouvernance participatives au niveau local.

² Afin de garantir la confidentialité et d'encourager une discussion ouverte, seuls les noms des organisations ou des départements sont cités.

STRUCTURE DE LA CARTOGRAPHIE

Un résumé de chacune des six études nationales sera présenté en suivant une structure similaire. Tout d'abord, une brève présentation du contexte de gouvernance/administration, c'est-à-dire de la manière dont le pouvoir de décision en matière d'alimentation et de nutrition est réparti entre les différents niveaux de gouvernement. Vient ensuite un bref aperçu des préoccupations liées à l'alimentation dans le pays et de l'existence ou non d'une stratégie alimentaire nationale. Après cette mise en contexte initiale, un résumé des principales conclusions des cas étudiés est présenté, avec une attention particulière pour la participation (surtout pour les espaces, mais aussi en relation avec les politiques et les initiatives) et le caractère transformateur des politiques/initiatives mises en avant par les gouvernements locaux. Enfin, quelques réalisations et défis clés sont présentés.

Les études nationales seront suivies de réflexions générales sur les situations et les cas examinés dans les pays. Les études de cas individuelles sur lesquelles se fondent les études nationales sont présentées à l'[Interactive Map](#).

AUTRICHE



POLITIQUES ET INITIATIVES

1. Strategie Alimentaire de Vienne
2. L'avenir de l'agriculture dans le Burgenland
3. Appétit pour l'avenir
4. Approvisionné+proche
5. Zone de Développement urbain de Rothneusiedl
6. L'avenir de l'alimentation
7. Chemin culinaire pour les enfants de Tyrol



ESPACES DE DÉLIBÉRATION

1. Conseil Citoyen du Vorarlberg: L'avenir de l'agriculture
2. Conseil de la politique alimentaire de Vienne
3. RegioLog





1. CONTEXTE NATIONAL

Structure de gouvernance et répartition des compétences

L'Autriche est composée de neuf États fédéraux et de 2 098 communes, qui sont les plus petites unités autonomes. En outre, la capitale, Vienne, qui constitue elle-même un État fédéral, est divisée en 23 districts urbains. Les administrations municipales sont composées d'un conseil municipal, d'un exécutif municipal et d'un maire, dont les fonctions sont régies par la loi. Les membres du conseil municipal sont élus par les citoyens.

La répartition des compétences en matière de pouvoir législatif et exécutif entre le gouvernement fédéral, les États et les municipalités est très complexe. C'est particulièrement vrai pour l'agriculture et l'alimentation, qui sont considérées comme des questions intersectorielles: Le gouvernement fédéral est responsable de toutes les questions administratives qui lui sont explicitement attribuées dans la loi constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgesetz*) (mines, eau, forêts, protection des plantes, semences, commerce du bétail, héritage paysan, bail foncier, santé et sécurité alimentaire). Certaines matières sont partagées entre le gouvernement fédéral et les États (*Länder*) en termes de législation et d'exécution (par exemple, l'évaluation de l'impact sur l'environnement), et une grande partie des tâches de l'administration publique incombe aux gouvernements des États sur la base d'une clause générale (aménagement du territoire, protection de la nature, sols, crèches et garderies, enseignement alpin et forestier, main-d'œuvre agricole et forestière).

On peut affirmer qu'à partir d'une ancienne répartition presque exclusivement fédéralisée des compétences dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture, la prise de décision et l'alignement stratégique sur les politiques alimentaires et agricoles ont été de plus en plus pris en charge par le gouvernement central. Cela inclut la conception des systèmes de subventions agricoles, l'élaboration de réglementations pour la conservation de la nature et le droit de l'environnement, mais aussi la formulation de stratégies nationales sur, par exemple, la restauration collective ou la nutrition. Cependant, le pouvoir exécutif en matière d'élaboration des politiques incombe en grande partie aux États fédéraux ou aux gouvernements municipaux, en particulier dans les domaines de la restauration collective et des marchés publics. Malgré les tentatives et les progrès du gouvernement national pour accroître son pouvoir d'élaboration des politiques dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture, il a été critiqué à plusieurs reprises par la Cour des comptes nationale pour l'absence d'objectifs précis et mesurables dans les programmes et les stratégies publiés, de responsabilité de direction générale et de suivi efficace.

En ce qui concerne les moyens de participation directe des citoyens, la législation autrichienne prévoit la possibilité de référendums citoyens (*Volksbegehren*).

Ceux-ci peuvent être lancés avec le soutien de 100 000 électeurs éligibles (ou un sixième des électeurs éligibles de trois États fédéraux). Si le seuil de signatures est atteint, le référendum citoyen est soumis par l'autorité électorale fédérale au Conseil national pour examen. Parmi les exemples de sujets liés à l'alimentation (systèmes), on peut citer les référendums sur la diligence raisonnable des chaînes d'approvisionnement, le sauvetage des aliments au lieu du gaspillage alimentaire, la mise en œuvre de l'étiquetage de l'origine des aliments, l'interdiction du glyphosate et le référendum sur le climat (*Klimavolksbegehren*). À la suite du référendum sur le climat, le gouvernement autrichien a mis en place un conseil citoyen sur le climat (Klimarat) en 2021 afin de formuler des recommandations sur la voie de la neutralité climatique. Le conseil était composé de 100 personnes sélectionnées au hasard et représentant différents segments de la société en termes de sexe, d'âge, d'éducation et de lieu de résidence. Le conseil était accompagné d'un conseil scientifique et d'un organe consultatif composé de représentants des partenaires sociaux et des organisations de la société civile. Le conseil citoyen a présenté son rapport final au gouvernement national en 2022. Il comprend 21 recommandations dans le domaine de l'alimentation et de l'utilisation des terres.

Au niveau des États fédéraux, la constitution du Vorarlberg prévoit également la possibilité de créer des Conseils de citoyens (généralement composés de 12 à 15 personnes choisies au hasard) sur des sujets spécifiques après avoir recueilli au moins 1 000 signatures.

Préoccupations d'ordre alimentaire

L'Autriche est le seul État membre de l'Union Européenne (UE) à ne pas avoir inclus les droits sociaux fondamentaux dans sa constitution. En raison des spécificités du cadre juridique national autrichien, il n'existe aucune possibilité d'application directe du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, malgré sa ratification. Le droit à l'alimentation et à la nutrition n'est pas mis en œuvre dans la législation nationale, ce qui rend son affirmation judiciaire impossible. La législation prévoit la garantie des droits sociaux par le biais de transferts sociaux qui, souvent, ne suffisent pas à dépasser le seuil de pauvreté. En 2020, 17,5 % de la population autrichienne était menacée de pauvreté ou d'exclusion, près d'un quart étant des enfants de moins de 18 ans.³ En raison de l'augmentation du coût de la vie et de l'énergie, de nombreux ménages à faibles revenus ont été contraints de réduire leur budget alimentaire. Depuis 2020, les prix des denrées alimentaires ont augmenté, en particulier ceux de la viande, des produits laitiers, des céréales, des huiles végétales et du sucre.

3 La conférence sur les armes. 2023. *Armut in Österreich*.

Les initiatives privées caritatives de distribution alimentaire jouent un rôle clé et sont à la hausse en Autriche. Elles distribuent principalement des dons de denrées alimentaires provenant de la vente au détail de produits alimentaires en raison d'une surproduction, de défauts mineurs ou d'une date de péremption proche. Les principaux distributeurs alimentaires caritatifs sont les banques alimentaires, les points de distribution alimentaire, les soupes populaires et les marchés sociaux. En 2020, les banques alimentaires autrichiennes ont distribué environ 4,9 millions de kg de nourriture à 75 000 personnes.⁴

Le secteur autrichien de la distribution alimentaire est caractérisé par une forte concentration du marché. Spar, REWE, Hofer (Aldi en Allemagne) et Lidl détiennent 91 % des parts de marché, ce qui sous-tend une tendance à la hausse.⁵

Le nombre d'exploitations agricoles a diminué de 21 % entre 2010 et 2020, tandis que la superficie des terres agricoles par exploitation n'a cessé d'augmenter pour atteindre une taille moyenne de 23,6 ha, ce qui reste bien inférieur à la moyenne de l'UE. D'autres spécificités de la structure agraire autrichienne sont le nombre élevé d'exploitations certifiées biologiques (22,4 %) ainsi que le grand nombre d'exploitations de montagne dont les conditions d'exploitation sont difficiles. Le revenu moyen des exploitations de montagne est inférieur de 43 % à celui des exploitations hors montagne. Cet écart s'est creusé au cours des dernières années.⁶

Stratégie alimentaire nationale


Pour contrôler l'accès aux droits fondamentaux, le ministère fédéral autrichien de la santé, des soins, des affaires sociales et de la protection sociale publie un rapport d'évaluation annuel qui tient compte d'un large éventail d'indicateurs portant sur le niveau de vie, le logement, la vie professionnelle, les possibilités d'éducation et la santé. Les indicateurs relatifs à l'accès à une alimentation saine ou à l'(in)sécurité alimentaire ne sont pas inclus.

En 2010, le ministère a créé une **Commission nationale de la nutrition** (NEK) dans le but de mettre en œuvre un Plan d'action national pour la nutrition (PAN.e). Pour la première fois, le gouvernement national a fait de la santé nutritionnelle une priorité et a formulé des mesures pour minimiser la malnutrition et l'obésité, en tenant compte de la restauration collective (par exemple, dans les écoles, les jardins d'enfants, les hôpitaux, les établissements résidentiels ou de soins). Bien que les groupes socialement défavorisés soient explicitement mentionnés

4 FIAN Autriche. 2022. *Accès à l'alimentation : Cartographie et évaluation des mesures existantes en Autriche*.

5 Bundeswettbewerbsbehörde. 2024. *Bundeswettbewerbsbehörde präsentiert den Abschlussbericht der Branchenuntersuchung Lebensmittel*.

6 Statistiques Autriche. 2020. *Agrarstrukturerhebung 2020*.



dans le PAN.e, une analyse structurelle et socio-économique plus complète de la dimension nutritive, mettant l'accent sur les personnes financièrement vulnérables, a fait défaut jusqu'à présent. Actuellement, l'un des groupes de travail du NEK travaille sur une publication intitulée "Access to healthy and sustainable diets for all" (Accès à une alimentation saine et durable pour tous), qui adoptera une approche holistique de l'ensemble du système alimentaire.

2. PARTICIPATION, GROUPE CIBLE, PRISE DE DÉCISION

Les exemples d'élaboration participative de politiques alimentaires au niveau local en Autriche présentent un large éventail d'initiatives. Lorsqu'elles ne sont pas menées par la société civile, elles ne constituent que rarement des formes institutionnalisées de participation du public à l'élaboration de la politique alimentaire et n'ont pas débouché sur des structures de participation plus permanentes. Il s'agit souvent d'initiatives basées sur des projets visant à recueillir l'avis et l'engagement des citoyens dans un but précis. Il est rare que les stratégies élaborées dans le cadre de ces initiatives soient contraignantes et qu'il y ait des conséquences si les objectifs convenus ne soient pas atteints. Parfois, les institutions gouvernementales coopèrent avec des organisations de la société civile dans le cadre d'un processus participatif spécifique, ce qui leur permet de bénéficier d'une vaste expertise dans les domaines de l'alimentation et de l'agriculture.

Les initiatives des institutions fédérales, étatiques ou municipales sont principalement axées sur l'amélioration de la compétitivité, du pouvoir de marché et des performances économiques de la production alimentaire régionale ou de l'agriculture biologique; sur la promotion de l'approvisionnement régional en denrées alimentaires; sur la mise en œuvre de projets de développement régional; ou sur l'éducation. Ces initiatives n'envisagent presque jamais une transformation holistique et stratégique des structures existantes du système alimentaire ni ne traitent explicitement de l'accès ou de la participation des groupes les plus vulnérables à la faim ou à la malnutrition, tels que les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale.

En ce qui concerne la participation, les groupes cibles et la prise de décision, les approches varient selon les cas analysés en Autriche. Les approches varient en fonction de l'orientation et de l'objectif de l'initiative, ainsi que du fait que les initiatives sont menées par la société civile ou les autorités publiques.

Certains des cas répertoriés impliquent des processus de participation prédéfinis qui s'étendent sur toute la durée du projet ou de l'initiative, tandis que d'autres impliquent une participation plus irrégulière des personnes concernées ou intéressées. Dans toutes les politiques et tous les espaces analysés, des sessions d'ateliers consacrées à des préoccupations spécifiques sont organisées, les participants étant invités à dessein. En outre, certaines initiatives prévoient des

séances plénières ouvertes ou des enquêtes auprès d'un large éventail d'acteurs de la société civile ou de groupes plus restreints. Dans tous les cas, on utilise une combinaison de formats de collaboration plutôt que de s'appuyer sur un seul.


Les cas du DÉVELOPPEMENT URBAIN DE ROTHNEUSIEDL et du CONSEIL CITOYEN DU VORARLBERG travaillent avec un groupe fixe d'acteurs, qui élabore des idées et apporte sa contribution tout au long de la période prédéfinie du projet. Les avantages de ces "Conseils consultatifs de citoyens" sont que les citoyens sont impliqués dans le projet sur une période plus longue et qu'ils ont une influence fondamentale sur les résultats du processus. Toutefois, leur caractère exclusif (groupe fermé de participants) réduit la portée de la participation. Les deux "Conseils consultatifs de citoyens" tiennent compte du sexe, de l'âge et de la représentation régionale des participants. Malgré une attention particulière accordée à ces critères, un processus de sélection en deux étapes et la mise à disposition de services de garde d'enfants, le CONSEIL CITOYEN DU VORARLBERG était finalement composé de 12 hommes et de 5 femmes.

L'influence des formats de participation ouverte sur les résultats du processus, tels que déployés par exemple dans le projet NAH+VERSORGT, est difficile à mesurer, et est également plus subversive et indirecte, en raison de la spécificité des opinions exprimées et du fait que les informations recueillies sont susceptibles de se perdre au cours du processus de consultation. L'organisation d'ateliers ou d'événements avec un groupe d'acteurs sélectionnés facilite la participation de personnes représentatives de l'ensemble du système alimentaire, des consommateurs aux producteurs. Dans les initiatives L'AVENIR DE L'AGRICULTURE DANS LE BURGENLAND, L'AVENIR DE L'ALIMENTATION, CHEMIN CULINAIRE POUR ENFANTS TYROL, ainsi que dans le processus de formulation de la STRATÉGIE ALIMENTAIRE DE VIENNE, des tables rondes, des ateliers participatifs et des boucles de retour d'information itératives ont été intégrés avec la participation d'un large éventail de personnes et de ceux qui sont spécifiquement concernés, tels que les agriculteurs.

Le degré d'intégration des personnes affectées et leur pouvoir de décision diffèrent entre les initiatives menées par la société civile et celles menées par les autorités publiques. Les processus menés par les autorités publiques sont souvent soumis à des calendriers serrés, qui tendent à limiter le pouvoir de décision des citoyens et citoyennes, alors que les initiatives menées par la société civile consacrent davantage d'efforts aux processus de participation proprement dits.

3. APPROCHE SYSTÉMIQUE ET CARACTÈRE TRANSFORMATEUR

La plupart des cas analysés intègrent une approche systémique de l'alimentation et de la nutrition, c'est-à-dire qu'ils prennent en compte plusieurs secteurs (production, distribution, consommation, santé, éducation,



social, écologie, etc.). Même si certaines initiatives se concentrent davantage sur la production que sur d'autres secteurs du système alimentaire, elles reposent toujours sur des principes qui envisagent une approche systémique.

Certains des cas analysés se distinguent par leur caractère transformateur. Par exemple, la STRATÉGIE ALIMENTAIRE DE VIENNE est consacrée à une transformation systémique, qui ne concerne pas seulement la production et l'approvisionnement, mais aussi l'utilisation éthique de la nourriture et l'éducation. En outre, les initiatives CHEMIN CULINAIRE POUR ENFANTS TYROL et L'AVENIR DE L'ALIMENTATION tentent d'améliorer la situation dans les établissements scolaires grâce à une série de mesures visant à garantir un repas saisonnier, régional et sain, accessible à tous. Le DÉVELOPPEMENT URBAIN DE ROTHNEUSIEDL vise à suivre le concept d'une ville comestible. Par conséquent, la ville utilisera des zones pour produire de la nourriture et soutiendra ainsi la souveraineté alimentaire de ses citoyens.

Même s'ils ne sont que rarement mentionnés explicitement, les éléments clés pour garantir le droit à l'alimentation sont intégrés dans la conception des politiques et des espaces politiques. Les éléments relatifs aux droits humains, notamment l'accessibilité, l'adéquation, le caractère abordable et la durabilité, qui envisagent un processus de transformation du statu quo, sont abordés principalement dans les cas initiés, ou dirigés, par la société civile. Les projets menés par des acteurs gouvernementaux intègrent rarement une vision transformatrice du système alimentaire, mais se concentrent plutôt sur le développement économique ou la génération de revenus.

Le ciblage spécifique, l'inclusion et la participation des groupes sociaux les plus exposés ou les plus touchés par la faim ou la malnutrition peuvent être considérés comme une faiblesse dans tous les cas analysés. Même s'ils sont pris en compte dans la conception de l'initiative, comme par exemple dans la STRATÉGIE ALIMENTAIRE DE VIENNE, ces groupes restent sous-représentés parce qu'ils sont difficiles à atteindre, ou en raison des ressources financières et temporelles limitées consacrées à la mise en œuvre de l'initiative.

Même si certaines politiques et certains espaces politiques présentent des caractéristiques transformatrices, l'absence d'une stratégie nationale qui intègre et institutionnalise les éléments participatifs, fondés sur les droits et progressifs des cas individuels reste un obstacle majeur à la réalisation de la souveraineté alimentaire et à la transformation du système alimentaire national. Une stratégie nationale pourrait, par exemple, établir des mécanismes contraignants pour la participation à l'élaboration des politiques alimentaires, fournir et renforcer le financement de ces initiatives, définir des champs d'action holistiques ou fixer des normes minimales et des mécanismes de suivi.


4. PRINCIPALES RÉALISATIONS ET DÉFIS

Le plus grand défi mentionné par les partenaires interrogés, qu'ils soient issus de la société civile ou des autorités locales, est de gérer et de faciliter un processus participatif. Les heures de travail nécessaires à la préparation des événements et des ateliers, à l'invitation et à la coordination des participants et participantes, ainsi qu'à la consolidation de leurs contributions, peuvent être considérables et sont souvent effectuées sur une base volontaire. La gestion des processus est considérée comme difficile, en particulier pour les initiatives qui visent une approche holistique des systèmes alimentaires. En outre, les processus peuvent mobiliser beaucoup d'énergie de la part des personnes les plus impliquées, de sorte que l'épuisement personnel est considéré comme un risque.

Un autre défi mentionné par les acteurs de la société civile est la coopération avec les autorités publiques en raison de structures hiérarchiques et parfois inflexibles. Par exemple, les progrès et la mise en œuvre de la STRATÉGIE ALIMENTAIRE DE VIENNE sont actuellement entravés par des changements de personnel dirigeant au sein du département municipal. En outre, il est considéré comme difficile de convaincre les autorités publiques de prendre des mesures progressives en faveur de la transformation du système alimentaire, car les structures établies sont faciles à maintenir.

La participation étant organisée par des bénévoles ou se déroulant sur une base volontaire, il est difficile d'impliquer toutes les personnes concernées par les résultats d'une initiative particulière. Les personnes interrogées à APPÉTIT POUR L'AVENIR, par exemple, déclarent qu'une implication plus importante ou plus profonde est limitée, car les personnes actives dans les coopératives alimentaires ont souvent un emploi du temps serré, en particulier les petits producteurs. Néanmoins, les résultats de l'initiative sont remarquables : Dans la région, le nombre de coopératives alimentaires a augmenté de 30. En outre, neuf projets d'agriculture soutenue par la communauté ont vu le jour et 20 autres initiatives ont été lancées, bien qu'elles n'aient pas toutes reçu de financement.

D'autres réalisations soulignées par les personnes interrogées, par exemple par FUTURE OF AGRICULTURE BURGENLAND, sont la mise en œuvre d'une plateforme de coordination régionale pour les producteurs alimentaires régionaux et la relance d'une marque indiquant les biens produits régionalement. En outre, le KIDS.CULINARY.WAY.TYROL est un guide accessible à tous, qui peut être utilisé par les établissements d'enseignement en dehors du contexte régional. Le CONSEIL DES CITOYENS DU VORARLBERG a permis la création de "Vorarlberg am Teller", une initiative gouvernementale qui tente d'accroître l'utilisation de produits régionaux dans la restauration collective.



Pour plusieurs initiatives et espaces politiques, des résultats tangibles n'ont pas encore été obtenus. Cela s'explique soit par le fait que des objectifs à plus long terme ont été fixés, soit par leur lancement récent, comme REGIOLOG, CLOSE+SUPPLIED VORARLBERG ou URBAN DEVELOPMENT ROTHNEUSIEDL.

En conclusion, les études de cas démontrent que les processus participatifs sont essentiels à la transformation des systèmes alimentaires territoriaux durables, fondés sur les droits. Pour la quasi-totalité des initiatives interrogées, l'implication d'une manière participative des acteurs ciblés, tels que les habitants et habitantes d'une région particulière ou les agriculteurs et agricultrices en tant que groupes cibles directs des projets proposés, a mis en évidence l'aspect décisif pour la réussite du projet de l'intégration de leurs idées, car elles garantissent le soutien au changement. Néanmoins, un engagement plus poussé et une participation plus approfondie des groupes cibles et des acteurs de la société civile sont souhaités, même à la lumière de l'augmentation de la charge de travail qui en découle. Malgré les défis associés mentionnés par les acteurs de la société civile impliqués dans les processus participatifs examinés, la coopération avec les autorités publiques est considérée comme importante, car elle stimule leur prise de conscience des processus participatifs comme étant un outil précieux pour la transformation systématique et socialement juste du système alimentaire.

BELGIQUE



POLITIQUES ET INITIATIVES

1. Stratégie alimentaire de *Gente en Garde*
2. Manger Demain - Wallonie
3. Programme stratégique transversal de Namur
4. La stratégie Good Food 2 de Bruxelles
5. Stratégie alimentaire de la Flandre



ESPACES DE DÉLIBÉRATION

1. Conseil de la politique alimentaire de *Gent en Garde*
2. Collège Wallon de l'Alimentation durable
3. Conseil de la politique alimentaire d'Anvers
4. Conseil agroalimentaire durable namurois - CADNamurois
5. Le conseil participatif Good Food





1. CONTEXTE NATIONAL

Structure de gouvernance et répartition des compétences

La Belgique est une monarchie constitutionnelle parlementaire, organisée en un État fédéral fondé sur le principe de la démocratie représentative. L'État fédéral est composé du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif fédéral. Il est compétent en matière d'affaires étrangères, de défense nationale, de justice, de finances, de sécurité sociale et de santé publique. Le pays est ensuite subdivisé en deux types d'entités fédérées : les régions et les communautés linguistiques. Les trois régions sont la Flandre, la Wallonie et Bruxelles-Capitale. Chaque région dispose de son propre gouvernement et de son propre parlement. Les régions sont responsables des questions liées au territoire, telles que l'aménagement du territoire, l'environnement et l'eau, le développement rural, la protection de la nature, l'économie, l'emploi et l'agriculture. Les trois communautés linguistiques sont la communauté flamande, la communauté francophone (aujourd'hui appelée Fédération Wallonie-Bruxelles) et la communauté germanophone. Ces régions linguistiques sont principalement responsables des questions liées aux personnes et à la culture, telles que l'enseignement, les affaires culturelles, l'aide sociale et l'aide à la famille. Outre la division régionale, la Belgique est également divisée en dix provinces. Les gouvernements provinciaux s'occupent des questions liées à leur territoire spécifique, y compris le développement économique, l'aménagement du territoire et l'infrastructure.

Enfin, le pays compte plus de 500 municipalités. Les municipalités locales ont leurs propres Conseils et maires élus et sont responsables d'un large éventail de services et de décisions qui affectent directement les résidents. Leurs domaines de compétence sont les suivants

- La planification urbaine, y compris les décisions relatives à l'utilisation des sols, les règlements de zonage et les projets de développement urbain ;
- Gestion des déchets ;
- Les services publics, y compris la gestion des écoles primaires, des parcs et des transports publics locaux ;
- Les collectivités locales peuvent prélever certaines taxes et redevances pour financer des services et des projets locaux ;
- Les programmes et services d'aide sociale, tels que les soins aux personnes âgées et le soutien aux groupes en situation de vulnérabilité ; et
- La promotion du développement économique local.

Les compétences concernant les décisions relatives aux systèmes alimentaires sont réparties entre les autorités fédérales, régionales et municipales. Les municipalités délivrent des permis pour les entreprises liées à l'alimentation (restaurants, cafés, marchés), supervisent la sécurité alimentaire et les normes d'hygiène, et peuvent soutenir l'agriculture locale et les initiatives de

production alimentaire. Toutefois, les décisions plus générales concernant les systèmes alimentaires, telles que les politiques alimentaires nationales, les réglementations en matière d'importation et d'exportation, les normes de sécurité alimentaire et les principales politiques agricoles, sont généralement gérées au niveau régional ou fédéral en Belgique.

Préoccupations d'ordre alimentaire

Les inégalités sociales et la pauvreté qui existent en Belgique ont un lien direct avec la prévalence de l'insécurité alimentaire modérée ou sévère, qui touche près de 6 % de la population et se situe au deuxième rang des pays d'Europe occidentale.⁷ 18,6 % de la population belge est menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale,⁸ , tandis que 6,1 % de la population en 2023 se trouve dans un état de privation matérielle sévère et dépend de plus en plus de l'aide alimentaire.⁹ En 2019, environ 1,5 % de la population belge a eu recours au moins une fois aux services de la Fédération belge des banques alimentaires.¹⁰

La Belgique est confrontée à une prévalence croissante de l'obésité et des problèmes de santé liés à l'alimentation. Près de 23 % des femmes adultes et 25,6 % des hommes adultes vivent avec l'obésité.¹¹ Les plans de nutrition et de santé adoptés depuis 2005 reposent principalement sur des mesures volontaires de l'industrie alimentaire, tandis que des mesures contraignantes visant à lutter contre les produits ultra-transformés ("malbouffe") font défaut.

L'accès à la terre reste un obstacle majeur pour les jeunes agriculteurs et agricultrices en raison de différents facteurs tels que l'urbanisation, l'augmentation des prix par surface et l'absence de politiques sur les terres publiques et la concentration des terres. La Belgique a perdu 39 % de ses exploitations agricoles au cours des 20 dernières années.¹²

Stratégie alimentaire nationale

La décentralisation de l'élaboration des politiques et des lois a conduit à l'élaboration de trois stratégies alimentaires au niveau régional. Il n'existe pas de stratégie nationale pour orchestrer les compétences en matière de finances, de sécurité sociale et de santé publique avec les compétences régionales telles que l'aménagement du territoire, la politique de l'environnement et de

7 FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2023. *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde en 2023*.


8 Statsbel, 2024. *Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale*

9 Eurostat. *Taux de privation matérielle et sociale sévère*.

10 Vandevijvere et al. "Food insecurity and its association with changes in nutritional habits among adults during the COVID-19 confinement measures in Belgium." *Public health nutrition* 24, no. 5 (2021): 950-956.

11 Sciensano, 2020. *Déterminants de la santé : Le statut pondéral, Rapport sur l'état de santé*.

12 Statsbel, 2022.



l'eau, le développement rural, la conservation et la protection de la nature, l'économie, l'emploi ou la politique agricole.


2. PARTICIPATION, GROUPES CIBLES, PRISE DE DÉCISION

Les gouvernements belges, qu'ils soient locaux ou régionaux, ont compris que les approches collaboratives et participatives, qu'elles soient institutionnelles ou communautaires, conduisent à des politiques plus inclusives et plus efficaces qui répondent mieux aux défis et aux opportunités de chaque territoire. Les stratégies liées à l'alimentation à ce niveau ont été associées à la création de Conseils de la politique alimentaire (CPA).

Le processus de co-construction de la **GOOD FOOD STRATEGY 2** à Bruxelles (région) souligne l'importance de l'engagement communautaire. Plus de 300 acteurs de l'alimentation ont été impliqués dans sa conception, représentant des associations, des fédérations, des entreprises, des universités et des autorités locales. Le processus de co-construction a également impliqué la définition d'une architecture de gouvernance qui mettrait en œuvre la stratégie. Cette structure est composée de trois comités différents : le Comité gouvernemental, le Comité de coordination et le Conseil de la politique alimentaire. Le Comité gouvernemental implique huit ministères et est chargé de donner une impulsion politique à la stratégie au niveau gouvernemental. Le comité de coordination articule les axes thématiques avec le conseil de la politique alimentaire.

Le **LE CONSEIL PARTICIPATIF GOOD FOOD** compte 18 membres, dont les sièges sont répartis équitablement entre trois groupes. Un groupe représente l'État - l'administration publique et les différents ministères sectoriels. Un deuxième groupe répond aux acteurs émergents, représentant les organisations agroécologiques, les détaillants d'aliments durables, les nouveaux producteurs, les mouvements sociaux, les ménages en situation précaire et le secteur de la santé. Un troisième groupe est composé d'acteurs de l'alimentation traditionnelle, issus de l'industrie agroalimentaire, de la production et de la consommation. Les membres sont nommés et votent par les membres du conseil. Le conseil d'orientation est un organe consultatif et non contraignant pour le comité de coordination, dont les avis sont élaborés par consensus.

De même, la **STRATÉGIE "MANGER DEMAIN"** de la Wallonie (région) met fortement l'accent sur la conception et la prise de décision participatives dans le cadre d'une approche territoriale. Trente forums réunissant environ 1000 participants ont permis d'identifier les principaux domaines d'action pour un cadre de référence dans lequel les initiatives locales et régionales peuvent être placées, coordonnées et développées. Les processus de consultation ont également permis de favoriser la coopération entre les différents acteurs, notamment les agriculteurs, les consommateurs, les OSC, les chercheurs et les autorités locales. En conséquence, un réseau de Conseils de la politique alimentaire a vu le jour




sur l'ensemble du territoire afin de mettre en œuvre la stratégie de manière concertée.

Un Conseil régional de la politique alimentaire, le CONSEIL WALLON DE L'ALIMENTATION DURABLE (CWAD), favorise l'échange et la complémentarité entre les Conseils municipaux de la politique alimentaire, en assurant la convergence dans la définition des priorités. Il est constitué de 40 membres sélectionnés après un appel public et nommés par décret. Les membres sont répartis en 8 catégories, comprenant le gouvernement local, les fédérations professionnelles, les organisations de la société civile, le monde universitaire, les entreprises agricoles et autres, et les consommateurs et consommatrices. Il s'engage ainsi dans une perspective multidimensionnelle sur la transition écologique, l'agriculture, l'environnement, l'aménagement du territoire, la santé, l'action sociale, l'économie, la recherche et la formation, l'éducation.

Il y a une tentative d'équilibrer la participation en ce sens qu'aucune des catégories ne représente plus de 25 % du total des membres. Dans le même temps, les catégories sont définies de manière large, aucun siège spécifique n'étant réservé aux groupes souffrant d'insécurité alimentaire. Les déséquilibres de pouvoir entre les différents groupes et les conflits d'intérêts ne sont pas pris en compte. Par exemple, les petits exploitants agricoles ne sont pas différenciés des acteurs de l'agro-industrie. La mission du CWAD, en tant qu'organe consultatif, est d'évaluer la mise en œuvre de la STRATÉGIE "MANGER DEMAIN", de faire des propositions d'amélioration et de modifications si nécessaire.

Le cas de Namur illustre la dynamique au niveau municipal. Le PROGRAMME STRATÉGIQUE TRANSVERSAL DE NAMUR s'appuie sur les objectifs stratégiques de la STRATÉGIE régionale "MANGER DEMAIN", en les adaptant aux spécificités socio-écologiques et économiques de Namur ainsi qu'aux compétences et capacités d'action locales. Le programme a fourni les bases pour la mise en place du CONSEIL AGROALIMENTAIRE DE NAMUR (CADN) comme espace de dialogue entre les décideurs locaux et les acteurs des systèmes alimentaires dans la mise en œuvre des politiques agricoles et alimentaires. Le CADN est coordonné par un fonctionnaire du conseil municipal, qui veille à ce que l'information et les décisions circulent dans un triangle entre le gouvernement local, le CPA de la région wallonne et le CADN. Ses 24 membres sont sélectionnés à la suite d'un appel à candidatures ouvert. La composition assure une représentation équilibrée avec 3 membres pour chacune des 8 catégories, suivant la même classification que le CONSEIL WALLON DE L'ALIMENTATION DURABLE.

La STRATÉGIE ALIMENTAIRE DE LA FLANDRE encourage la collaboration et l'échange des connaissances entre les institutions de recherche, le secteur des entreprises, les agriculteurs et la société civile dans son ensemble. La stratégie régionale a été élaborée sur la base de l'appel Go4Food lancé par le gouvernement en 2021 pour attirer les chercheurs et les entrepreneurs agricoles en tant



qu’“innovateurs alimentaires” et “acteurs du changement” afin qu’ils bénéficient de subventions de démarrage. La stratégie a pris son envol grâce à son caractère axé sur le marché qui mettait l’innovation de haute technologie au centre. Dans cette région, la participation est donc interprétée comme une coopération public-privé plutôt que comme la reconnaissance de l’action politique des communautés dans la transformation des systèmes alimentaires.

La stratégie alimentaire flamande n’a été lancée qu’à la fin de l’année 2022, alors que plusieurs stratégies et Conseils participatifs locaux (municipaux) liés à l’alimentation avaient déjà été mis en place. L’un des cas étudiés dans ce projet est celui de la ville de Gent et de sa stratégie, *Gent en Garde*, une politique alimentaire urbaine pionnière visant à transformer les systèmes alimentaires pour atteindre la neutralité climatique d’ici 2050. En 2013, le CONSEIL DE LA POLITIQUE ALIMENTAIRE DE GENT EN GARDE a été créé pour mettre en œuvre la stratégie. À l’heure actuelle, le Conseil compte 30 membres, dont des représentants du secteur agricole, des grands distributeurs, des restaurants, de la société civile et des chercheurs. Il fonctionne comme un conseil consultatif, avec une forte orientation vers les projets pour les initiatives liées à l’alimentation. Le lien avec le gouvernement local est assuré par la présidence assurée par l’adjoint au maire chargé du climat, de l’environnement, du logement et de la coopération internationale, avec le soutien du service climatique et environnemental de la ville de Gent. Un modérateur indépendant anime les réunions du CPA.

Un autre exemple flamand est celui du CONSEIL DE LA POLITIQUE ALIMENTAIRE D’ANTWERPEN qui, contrairement à d’autres CPA belges, est une initiative communautaire axée sur l’alimentation en tant que bien commun. C’est un groupe de membres actifs de la communauté, ainsi que des mouvements sociaux et un lien avec un projet de recherche, qui ont pris l’initiative. Le conseil a vu le jour dans un contexte politique défavorable, le gouvernement ne s’intéressant guère aux politiques alimentaires. Néanmoins, les liens créés avec les fonctionnaires leur ont permis d’influencer les niveaux supérieurs de prise de décision afin de développer une stratégie alimentaire municipale. Le conseil n’a pas de structure formelle et la participation au conseil est ouverte, l’objectif principal étant de mettre en relation les organisations et de créer un réseau. Il encourage le dialogue politique et la collaboration pour développer une perspective critique et une fonction de “chien de garde” pour demander des comptes au gouvernement sur les décisions liées à l’alimentation.

En résumé, la STRATÉGIE GOOD FOOD 2 à Bruxelles et la stratégie EAT TOMORROW en Wallonie témoignent d’un engagement clair des gouvernements régionaux en faveur d’un processus décisionnel participatif au niveau local. Les deux stratégies mettent en place des mécanismes de gouvernance permettant aux acteurs du système alimentaire de participer efficacement et de traiter l’alimentation comme une question d’intérêt public. Ces initiatives menées par


les gouvernements régionaux recherchent activement l'avis (non contraignant) des habitants et habitantes, des agriculteurs et agricultrices, du secteur privé et des organisations de la société civile afin d'élaborer des politiques alimentaires qui reflètent les besoins et les aspirations des communautés qu'elles desservent. Les Conseils de la politique alimentaire de ces deux régions belges s'efforcent d'assurer un bon équilibre dans la représentation de la société civile, du secteur privé, du monde universitaire et du gouvernement. Néanmoins, et malgré de bonnes intentions dans le ciblage des populations touchées par l'insécurité alimentaire, il y a encore une lacune dans la garantie que les voix des migrants et des autres personnes vivant dans des situations précaires soient entendues. Les catégories, en particulier dans le cas de la Wallonie, sont larges, ignorant les dynamiques de pouvoir existantes au sein des secteurs, y compris le secteur agricole.

Dans certains Conseils, le recrutement des membres se fait par appel public. Dans d'autres cas, il se fait au sein de réseaux de confiance ou par le bouche à oreille. Alors que le GOOD FOOD POLICY COUNCIL prend ses décisions par consensus, les autres Conseils belges de politique alimentaire étudiés dans le cadre de ce projet utilisent la procédure "une voix, un vote".

La STRATÉGIE ALIMENTAIRE DE LA FLANDRE met l'accent sur la collaboration orientée par des priorités politiques axées sur le marché via des partenariats public-privé, et permet ainsi aux entreprises de s'emparer du processus d'élaboration de la stratégie alimentaire. Bien qu'il n'existe pas encore de conseil régional de la politique alimentaire lié à la stratégie flamande, on trouve d'autres exemples locaux contrastés dans la région, comme dans la ville de Gent ou d'Anvers. Alors que dans le premier cas, la participation est fermée et axée sur les experts, le second promeut la citoyenneté alimentaire en ouvrant le conseil à toute personne manifestant de l'intérêt et avec une dynamique de laisser-faire permettant à chaque participant de prendre l'initiative et la responsabilité de développer des initiatives liées à l'alimentation.

3. APPROCHE SYSTÉMIQUE ET CARACTÈRE TRANSFORMATEUR

L'approche systémique est le fer de lance de toutes les stratégies alimentaires examinées. Cependant, ces stratégies n'intègrent pas toutes la vision holistique et globale nécessaires. La BRUSSELS GOOD FOOD STRATEGY 2 ou la WALLONIA EAT TOMORROW reflètent une vision transversale et globale qui s'appuie sur les principes des droits humains. Good Food articule son caractère transformateur à travers son axe stratégique n°3 sur les canaux de distribution alternatifs qui favorisent les chaînes d'approvisionnement alimentaire courtes et son axe n°4 sur la garantie de l'accès à l'alimentation pour tous. Eat Tomorrow présente également un caractère transformateur, avec la combinaison des principes directeurs de la démocratie participative et de l'alimentation en tant que droit humain avec six objectifs stratégiques




impliquant une intervention politique multidimensionnelle et intersectorielle. Par exemple, rendre les terres publiques accessibles à la production agroécologique ou réguler le marché foncier est l'un des objectifs politiques clés pour garantir la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture pour tous et éviter la spéculation foncière.

Les deux stratégies régionales poursuivent une transition structurelle en traitant l'alimentation comme une question publique ayant une priorité élevée dans l'agenda politique, ce qui nécessite une cohérence politique et une coopération entre les secteurs gouvernementaux. La stratégie de la région de la capitale adopte un ancrage territorial, similaire à la stratégie wallonne, qui promeut les circuits alimentaires courts (locaux) et prévoit le développement des infrastructures correspondantes et de nouveaux modèles de distribution. La stratégie alimentaire municipale de NAMUR a également le potentiel d'avoir un impact transformateur important en cherchant à rendre les terres agricoles disponibles et accessibles aux jeunes agriculteurs, et en créant une plateforme physique et virtuelle pour que les producteurs locaux puissent vendre directement leurs produits.

Les deux stratégies régionales s'appuient sur les principes de démocratie, de transparence et de solidarité, tout en promouvant des revenus équitables et des conditions de travail dignes pour tous les travailleurs du système alimentaire. Par exemple, la stratégie "MANGER DEMAIN" met l'accent sur la nécessité de développer une politique cohérente de soutien fiscal et financier pour assurer la disponibilité et l'accessibilité des aliments dans le cadre d'un système alimentaire durable. Dans le même temps, les gouvernements régionaux manquent à la fois de compétences et de ressources financières pour mettre en œuvre et rendre efficaces ces objectifs.

La STRATÉGIE "GENT EN GARDE" a développé une vision plus étroite de la transformation des systèmes alimentaires. Son objectif principal est de fournir des aliments sains et nutritifs aux consommateurs urbains avec une faible empreinte carbone. Pour ce faire, la stratégie tente d'éliminer autant que possible les intermédiaires entre les producteurs et les consommateurs et de donner plus d'espace à l'agriculture dans et autour de la ville afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre. La STRATÉGIE FLAMANDE, loin d'être ambitieuse dans son caractère transformateur, intègre des normes de durabilité dans les modèles de production et de consommation alimentaires habituels. La Flandre vise à devenir une "plaque tournante de l'alimentation" en Europe grâce à des pratiques agricoles intelligentes et neutres sur le plan climatique, mises en œuvre par des entrepreneurs agricoles à grande échelle, et à des stratégies commerciales circulaires. Contrairement aux deux autres régions, cette approche axée sur le marché diffère considérablement de toute perspective territoriale qui place la souveraineté alimentaire au cœur de ses préoccupations.



Pour intégrer la vision systémique nécessaire à l'efficacité des objectifs de justice sociale en vue d'un changement révolutionnaire qui s'attaque aux inégalités structurelles, des interventions politiques sont nécessaires au niveau de l'UE. Des politiques telles que la politique commerciale de l'UE ou la politique agricole commune limitent les progrès de cette transformation systémique. Des efforts politiques garantissant une distribution plus équitable des subventions, des fonds structurels pour la transition et des politiques sociales visant à rendre l'alimentation abordable sont nécessaires dans le cadre des compétences partagées de l'UE.


4. PRINCIPALES RÉALISATIONS ET DÉFIS

Des étapes importantes ont été franchies en Belgique sur la voie de la durabilité des systèmes alimentaires sur la base de processus participatifs. La plupart des initiatives et des espaces révisés ont été créés pour tenter de fusionner les domaines politiques et les compétences gouvernementales à différents niveaux dans le but de traiter l'alimentation comme une question d'intérêt public à partir d'une vision interdisciplinaire. En général, une approche systémique est intégrée dans les initiatives régionales belges. Cependant, le caractère transformateur dépend largement de l'orientation politique du gouvernement en place et de la force des mouvements sociaux à tenir les décideurs imputables à leurs engagements.

Le processus participatif en plusieurs phases, initié par un diagnostic des besoins du territoire et des capacités de son écosystème, a été crucial comme point de départ en WALLONIE. L'adoption d'une vision à long terme dans toutes les initiatives est également fondamentale. Néanmoins, dans certains cas, les stratégies ne sont pas entièrement réalisables car elles dépassent en partie - surtout en ce qui concerne les transformations structurelles - les compétences et les ressources financières détenues à ce niveau de gouvernement.

Le caractère transformateur exige de respecter les processus sociaux qui émergent et d'adapter les rythmes à l'innovation sociale. Dans certains cas, il peut en résulter une tension avec les étapes administratives et la disponibilité des fonds opérationnaliser ces innovations. Des mécanismes doivent être développés pour garantir l'autonomie et la prise de décision participative des Conseils de politique alimentaire en tant qu'organes consultatifs indépendants et orientés vers le consentement.

Une leçon tirée des cas belges est la création de forums thématiques, comme dans le cas de la stratégie EAT TOMORROW. Ceux-ci réunissent les acteurs concernés dans une discussion visant à définir un cadre stratégique avec des lignes d'action opérationnelles. Des ressources financières et humaines doivent être allouées à cette fin. En outre, l'engagement actif de tous les acteurs implique une bonne connaissance des systèmes alimentaires et une orientation



vers le bien commun, ce qui nécessite un renforcement des capacités et une sensibilisation ciblant à la fois les décideurs et la société civile. Un autre défi identifié concerne le manque de représentation de certaines minorités et populations à faibles revenus dans les espaces politiques explorés, alors que dans la plupart des cas, ces populations sont les plus touchées par le manque d'accès à une alimentation saine et durable.

Les cadres stratégiques régionaux pour l'alimentation, tels que les stratégies GOOD FOOD ou EAT TOMORROW, offrent une perspective transversale, globale et cohérente sur les politiques liées aux systèmes alimentaires au niveau territorial, les objectifs stratégiques à mettre en œuvre et les principes directeurs. Elles fixent ainsi la direction à suivre, en reliant les différentes compétences ministérielles. La mise en pratique de cette collaboration et la transversalité souhaitée peut toutefois s'avérer difficile, en particulier lorsque les portefeuilles ministériels ou les compétences appartiennent à des partis politiques différents (par exemple, la coalition actuelle entre les sociaux-démocrates, les libéraux et les verts au sein du gouvernement wallon).

Les études de cas belges soulignent l'importance des espaces politiques articulés, tels que les Conseils de la politique alimentaire, liés aux stratégies alimentaires, de la conception à la mise en œuvre. Le développement d'une structure de gouvernance à plusieurs niveaux permettant la circulation des informations et des décisions du niveau local au niveau régional, voire national et européen, sera crucial pour une transformation significative des systèmes alimentaires en fonction des compétences de chaque niveau. Par exemple, la viabilité économique des chaînes d'approvisionnement court nécessite des interventions de politique fiscale qui relèvent de la compétence de l'État fédéral. De même, l'accès à une alimentation durable et saine doit être soutenu par des programmes de sécurité sociale, qui relèvent des compétences partagées des gouvernements fédéral et régionaux.

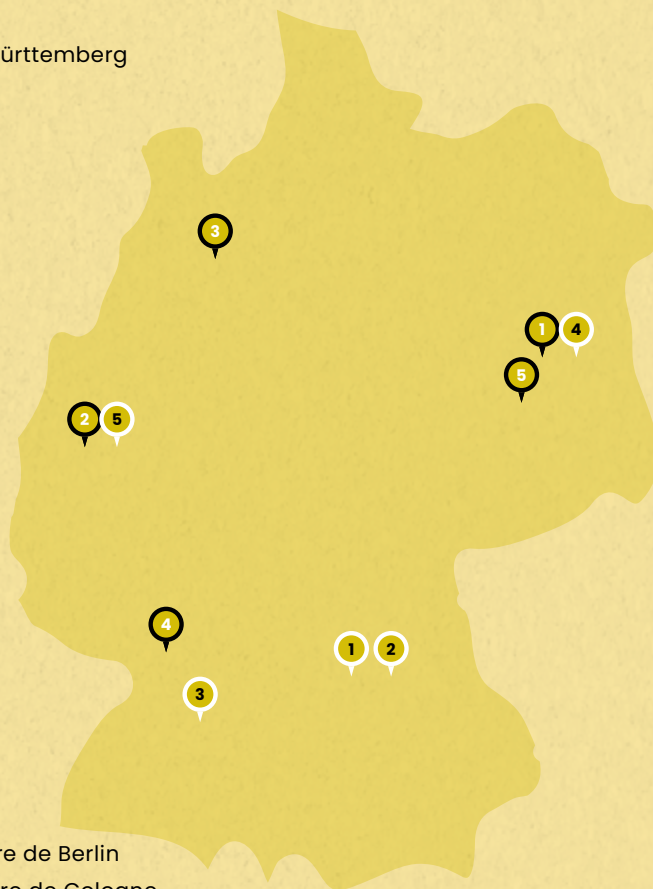
L'un des principaux défis identifiés dans la plupart des Conseils de politique alimentaire est le besoin d'un facilitateur indépendant et professionnel. La plupart des initiatives explorées n'ont pas de budget pour cela. De plus, alors que la plupart d'entre elles sont dirigées par des institutions et comptent sur un budget pour mettre en œuvre leurs priorités, et parfois pour rémunérer la participation, les fonds structurels ne sont pas accordés à long terme, ce qui met en péril leur permanence.

ALLEMAGNE



POLITIQUES ET INITIATIVES

1. Ville biologique de Nuremberg
2. ReProLa
3. Stratégie alimentaire du Baden-Württemberg
4. Stratégie alimentaire de Berlin
5. Stratégie alimentaire de Cologne



ESPACES DE DÉLIBÉRATION

1. le conseil de la politique alimentaire de Berlin
2. le conseil de la politique alimentaire de Cologne
3. le conseil de la politique alimentaire d'oldenburg
4. le conseil de la politique alimentaire de Heidelberg
5. le conseil de la politique alimentaire de Brandenburg





1. CONTEXTE NATIONAL

Structure de gouvernance et répartition des compétences

L'Allemagne est un État fédéral composé de 16 États. L'autorité de l'État est répartie entre la fédération (*Bund*) et les États (*Länder*), conformément à la Constitution allemande. Les *Länder* sont ainsi dotés de compétences étendues en matière de gouvernance. Chaque État dispose de sa propre constitution, de sa propre assemblée législative et de son propre organe administratif. En outre, les États participent, par l'intermédiaire du Conseil fédéral (*Bundesrat*), à la prise de décision au niveau fédéral et coordonnent leur action dans le cadre de ce que l'on appelle les conférences ministérielles. Un troisième niveau de gouvernement est constitué par les municipalités (*Städte/Gemeinden*) et les comtés (*Landkreise*) - désignés conjointement sous le nom de *Kommunen*. Celles-ci conservent le droit de s'administrer elles-mêmes pour les questions communales, tout en faisant constitutionnellement partie de l'État dans lequel elles sont basées.

La répartition des compétences dans le domaine des systèmes alimentaires et de la nutrition est très complexe, les responsabilités étant réparties non seulement verticalement entre les différents niveaux de gouvernement, mais aussi horizontalement entre les ministères et les départements (qui sont à leur tour organisés différemment selon les États). Les États constituants détiennent des compétences importantes dans le domaine de l'agriculture, de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de l'éducation, de la nutrition/santé et de la protection des consommateurs. Une action plus coordonnée sur les systèmes alimentaires qui traverse et intègre ces domaines est un développement plus récent et encore inégal. L'engagement des municipalités dans les politiques relatives aux systèmes alimentaires est également plus récent et s'explique en grande partie par l'action de la société civile et la montée en puissance des Conseils de la politique alimentaire (voir plus loin).

Les actions menées dans le domaine de la restauration collective, notamment dans les écoles, les crèches et les maisons de retraite, sont particulièrement importantes et se concentrent en grande partie sur la transition vers une alimentation plus biologique ; le renforcement des structures régionales de création de valeur (par exemple, la création de nouveaux marchés, de canaux de distribution et de mesures de marketing) ; l'utilisation durable des terres (par exemple, la protection des terres agricoles, l'établissement de critères sociaux/ environnementaux pour les baux) ; l'éducation nutritionnelle ; le soutien au jardinage urbain ; et les initiatives de réduction des déchets alimentaires.

Préoccupations d'ordre alimentaire

Le marché alimentaire allemand est dominé par les grands distributeurs et très concentré, les quatre plus grands groupes de distribution contrôlant les trois quarts du marché.¹³ Si les jeunes entreprises et les canaux de distribution innovants prospèrent dans des villes telles que Berlin et Cologne, ils sont hors de portée pour de nombreuses personnes dans tout le pays. Les marchés de producteurs sont largement dominés par les vendeurs (plutôt que par les producteurs) et les produits conventionnels, tandis que ceux qui proposent des produits alimentaires régionaux, biologiques et artisanaux sont peu nombreux, géographiquement dispersés et inabordables pour beaucoup. Les inégalités socio-économiques et la pauvreté alimentaire s'accroissent et constituent un facteur essentiel des régimes alimentaires malsains et des maladies non transmissibles qui en découlent.¹⁴

La production biologique dans le pays est faible, représentant moins de 10 % de la surface utilisée pour la production agricole.¹⁵ La majorité des aides financières continuent d'être allouées à l'agriculture conventionnelle et de nombreux défis se posent aux producteurs biologiques et à ceux qui souhaitent passer à des pratiques plus durables. L'un des principaux défis concerne l'accès à des terres abordables pour les jeunes agriculteurs, ainsi que le déclin constant des terres agricoles,¹⁶ en particulier dans les zones (péri)urbaines. Dans le même temps, de nombreuses exploitations agricoles sont menacées de fermeture en raison de la difficulté à trouver des successeurs.

Stratégie alimentaire nationale

En janvier 2024, le gouvernement fédéral a adopté sa première stratégie nationale en matière d'alimentation et de nutrition.¹⁷ Cette stratégie a été élaborée en consultant différents groupes d'intérêt et d'experts (notamment du secteur privé, du monde universitaire et de la société civile) ainsi qu'en organisant des "dialogues citoyens". L'objectif principal de la stratégie est de faire en sorte qu'il soit aussi facile que possible pour tous de profiter d'une alimentation saine et durable. La création d'environnements alimentaires sains et l'accessibilité des aliments sains pour les groupes de population défavorisés et marginalisés sont des aspects essentiels.

¹³ *Lebensmittel Praxis*, 5/2023.

¹⁴ FIAN Deutschland. *Ernährungsarmut in Deutschland*. Voir aussi : *Gutachten des Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim BMEL*, Juni 2020.

¹⁵ Voir Umweltbundesamt, 2023. *Ökologischer Landbau*.

¹⁶ Si l'on ne tient compte que des établissements humains et des routes/transports, 54 hectares de terres agricoles sont perdus en moyenne chaque jour. Voir : BMEL, *Landwirtschaftliche Flächenverluste*.

¹⁷ Voir: BMEL, 2024. *Gutes Essen für Deutschland: Ernährungsstrategie der Bundesregierung*.

2. L'ESSOR DES CONSEILS DE POLITIQUE ALIMENTAIRE EN ALLEMAGNE : INSCRIRE LES SYSTÈMES ALIMENTAIRES À L'ORDRE DU JOUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES


L'alimentation et la nutrition ont été largement absentes de l'agenda politique des autorités locales, en particulier des gouvernements municipaux, en Allemagne. Cette situation a commencé à changer ces dernières années, les municipalités reconnaissant de plus en plus la nécessité de façonner de manière proactive le système alimentaire au niveau local, de manière à préserver l'environnement, à promouvoir la santé de leur population et à contribuer à l'économie locale. Plusieurs administrations municipales ont commencé à intégrer l'alimentation et la nutrition dans leurs programmes, y ont alloué des fonds et ont créé de nouveaux postes et de nouvelles unités (par exemple, BERLIN et COLOGNE). Plusieurs d'entre elles ont élaboré, ou sont en train d'élaborer, des stratégies locales en matière d'alimentation et de nutrition.

Un facteur central de cette prise de conscience et de l'action accrue des gouvernements municipaux a été l'essor et les efforts persistants des Conseils de politique alimentaire (CPA) locaux et communautaires. Suivant l'exemple des Conseils de politique alimentaire en Amérique du Nord, les premiers Conseils de politique alimentaire ont été créés en 2016 à COLOGNE et à BERLIN, suivis par OLDENBURG. Depuis lors, les Conseils de politique alimentaire se sont multipliés à un rythme effréné dans toute l'Allemagne. À l'heure où nous écrivons ces lignes, plus de 60 CPA ont été créés, principalement au niveau municipal, mais aussi au niveau régional/de l'État.¹⁸

Au cœur du travail des Conseils de politique alimentaire se trouve la sensibilisation à la nécessité de politiques alimentaires locales qui s'attaquent aux déséquilibres et aux injustices inhérents au système alimentaire mondial, et la création d'un espace de participation sociale à l'élaboration de la politique alimentaire (pratique de la démocratie alimentaire).

En Allemagne, les Conseils de politique alimentaire sont en grande partie des initiatives de la société civile qui restent en dehors de la structure gouvernementale officielle. Nombre d'entre eux ont néanmoins noué des liens étroits avec les autorités locales et sont parvenus à se positionner comme les principaux interlocuteurs en matière d'alimentation et de nutrition. La reconnaissance et l'approbation institutionnelles dont jouissent les CPA sont liées à la fois à leur fonction consultative/expertise et à leur rôle de plateforme de dialogue entre un large éventail d'acteurs et des citoyens et citoyennes dans le domaine politique.

¹⁸ Le [réseau des Conseils de politique alimentaire](#) donne un aperçu des CPE en Allemagne, en Autriche, en Italie, en Suisse, aux Pays-Bas et au Luxembourg.



Dans les cas examinés, les Conseils de politique alimentaire les mieux établis entretiennent tous de bonnes relations avec les responsables de l'administration publique. L'interaction varie entre des relations ad hoc et plutôt basées sur des projets (BERLIN, BRANDEBOURG), des réunions régulières à jours fixes, une participation mutuelle à des événements et à des groupes de travail, et une représentation des fonctionnaires dans le conseil consultatif du CPA (COLOGNE), et une participation des fonctionnaires au CPA ainsi qu'une participation du coordinateur du CPA en tant que conseiller dans les débats de l'assemblée locale (OLDENBOURG).

Les quatre CPA bénéficient d'un soutien financier et d'une reconnaissance politique en tant que partenaire clé, voire organe consultatif dans le cas de l'Oldenburg, de la part de leur municipalité ou de leur État. Les CPA de COLOGNE, BERLIN et BRANDEBOURG ont tous joué un rôle central dans le lancement et le développement de stratégies alimentaires locales. La STRATÉGIE ALIMENTAIRE DE COLOGNE A ÉTÉ élaborée dans le cadre d'un processus de la société civile dirigé par le CPA et a ensuite été adoptée - sans aucune modification - par l'assemblée municipale en tant que plan directeur de la politique publique en matière de systèmes alimentaires. De même, dans le cas de Berlin, de nombreuses recommandations formulées par le CPA ont trouvé leur place dans la STRATÉGIE ALIMENTAIRE BERLINOISE. Le CONSEIL DE LA POLITIQUE ALIMENTAIRE D'OLDENBURG EST ACTUELLEMENT en train d'élaborer une stratégie alimentaire locale. Le rôle clé des Conseils de la politique alimentaire locale et le soutien financier qui leur est accordé sont également reconnus dans la stratégie alimentaire du Land de BADEN-WURTEMBERG.

Le CPA HEIDELBERG, plus récent, en est encore à la phase d'établissement de relations avec le gouvernement de la ville - une tâche qui, pour de nombreux CPA, est difficile dans la phase initiale en raison de l'absence d'un point de contact désigné qui s'occupe du sujet dans l'administration publique.

Les Conseils de politique alimentaire sont principalement actifs au niveau municipal (parfois au niveau du comté), et leur principal interlocuteur est donc le gouvernement municipal. Au fur et à mesure que le mouvement des CPA se développe, des réseaux régionaux ou des associations, formelles ou informelles, entre les différents CPA ont été créés au niveau de l'État. C'est le cas du FOOD POLICY COUNCIL BRANDENBURG, qui se décrit comme un "Conseil des Conseils". Ces réseaux/associations sont à la fois des espaces d'échange, d'apprentissage et de soutien mutuel, et des espaces de plaidoyer au niveau de l'État.

En mars 2023, un réseau national de Conseils de politique alimentaire a été formalisé et commence à servir d'interlocuteur au niveau fédéral.¹⁹ Ainsi, pas à pas, une structure a été mise en place - sous l'impulsion de la société civile et des citoyens eux-mêmes - pour transformer les systèmes alimentaires de bas en haut, en agissant au niveau local et en influençant les politiques du niveau local au niveau national.


3. STRUCTURE, PARTICIPATION, PRISE DE DÉCISION

En Allemagne, les Conseils de politique alimentaire revêtent différentes formes structurelles. L'un des modèles consiste à attribuer un nombre fixe de sièges à des représentants de différents segments de la société (à l'instar d'une table ronde). Par exemple, le CONSEIL DE LA POLITIQUE ALIMENTAIRE D'OLDENBURG se compose d'environ 70 à 80 citoyens (bénévoles), organisés en un comité directeur élu de 9 à 15 membres issus de la société civile, du secteur privé, du monde universitaire, de la politique locale et de l'administration. Les membres du comité directeur sont élus lors d'une assemblée à laquelle sont conviés tous les citoyens d'Oldenburg. Le rôle de cet organe est de représenter les intérêts de la communauté dans la politique locale et de favoriser le dialogue entre ces différents groupes. Le CPA est organisé en groupes de travail qui mettent en œuvre des activités concrètes et qui sont ouverts au public.

D'autres Conseils de politique alimentaire, comme ceux de BERLIN et de HEIDELBERG, sont organisés dans des structures très ouvertes, où, en principe, toute personne intéressée par le sujet peut participer. Les personnes s'engagent en tant que citoyens (à titre personnel) plutôt qu'en tant que représentants de secteurs, de groupes ou d'institutions particuliers.

Le CPA DE COLOGNE se situe entre les deux. Il dispose également d'une structure assez ouverte dans laquelle les membres intéressés de la communauté, mais aussi les représentants des OSC ou de l'administration publique, peuvent se joindre à des groupes de travail sur des sujets spécifiques. Parallèlement, le CPA dispose d'un conseil consultatif composé d'une trentaine de personnes représentant les différents partis politiques, l'administration publique, les agriculteurs, les initiatives de la société civile, l'artisanat et l'industrie manufacturière, etc. Le conseil se réunit environ deux fois par an (parallèlement à l'assemblée générale) pour discuter de sujets d'intérêt spécifiques. Il ne joue toutefois pas un rôle important dans le travail quotidien (il n'a pas de pouvoir de décision) et constitue en grande partie une réminiscence de l'ancienne structure du CPA, qui se caractérisait par une participation pondérée. Ses membres rejoignent le Conseil sur invitation du CPA.

¹⁹ Réseau des experts en environnement. [Le réseau des experts en environnement est en place !](#)




Tous les Conseils de politique alimentaire examinés disposent d'un espace ouvert dans lequel les membres intéressés de la communauté, ainsi que les acteurs des systèmes alimentaires du secteur privé, peuvent s'engager. Il n'est généralement pas nécessaire de déclarer ses origines ou les intérêts que l'on représente. Le risque que d'autres groupes, tels que des groupes politiques ou du secteur des entreprises, pénètrent dans ces espaces n'est, du moins actuellement, pas perçu comme important. Étant donné que ces espaces ne prennent aucune décision politique, ils ne sont pas considérés comme des espaces méritant d'être sous-estimés/cooptés. En outre, ces espaces sont clairement perçus comme des espaces d'intérêt public de la société civile avec une direction d'action claire.

L'approche ouverte de la participation ne se traduit pas automatiquement par une représentation des divers segments de la société, y compris des groupes défavorisés et marginalisés, dans ces espaces. Tous les Conseils municipaux de politique alimentaire examinés s'identifient eux-mêmes ou identifient leurs membres comme étant majoritairement blancs, de formation universitaire et de sexe féminin. Il est reconnu qu'il est difficile de trouver des formats véritablement participatifs et inclusifs.

Des efforts conscients sont déployés pour trouver des moyens d'atteindre d'autres groupes de la société. L'un des moyens consiste à organiser des réunions (ouvertes) dans les quartiers moins privilégiés et à traduire les documents et les ateliers dans d'autres langues (par exemple, le turc et l'arabe). Toutefois, les ressources permettent rarement d'assurer la cohérence de ces efforts. Une autre façon d'impliquer ou de recueillir les points de vue des groupes marginalisés consiste à organiser des activités communes, par exemple le jardinage et la cuisine, plutôt que des "débat intellectuels hypothétiques". Les conversations qui ont lieu dans ce contexte se répercutent de manière informelle dans l'organisation, mais pas de manière structurée. L'implication des producteurs de denrées alimentaires eux-mêmes est également un défi pour le CPA plus urbain en raison des horaires différents et de la distance géographique.

Dans les Conseils organisés sous la forme d'une table ronde représentative, la représentation se fait généralement en fonction de grandes catégories sociales (par exemple, OSC, universités, secteur privé, administration publique) plutôt que de sièges spécifiques réservés aux groupes touchés par l'insécurité alimentaire et la malnutrition et/ou en situation défavorisée (par exemple, groupes à faibles revenus, migrants/réfugiés, mères célibataires). Toutefois, une coopération est en cours, par exemple dans le cas d'Oldenburg, avec des initiatives de lutte contre le chômage, des groupes d'entraide et des associations de quartier, afin de renforcer leur participation et d'intégrer leurs préoccupations.




En ce qui concerne la prise de décision, différentes approches, en partie très innovantes, sont utilisées, en fonction également du type de structure adopté. Dans tous les cas, on s'efforce d'inclure des participants actifs dans les cercles de décision et de faire en sorte que l'ordre du jour/l'orientation du conseil de la politique alimentaire soit formé à partir de la base - sous l'impulsion des membres de la communauté. Par exemple, dans le cas de COLOGNE, le conseil formel (élu) est élargi pour inclure des représentants et représentantes de chaque groupe de travail thématique, afin qu'ils et elles puissent participer activement à la prise de décision stratégique.

4. APPROCHE SYSTÉMIQUE ET CARACTÈRE TRANSFORMATEUR

Les stratégies alimentaires examinées sont généralement conçues de manière holistique et adoptent une perspective transversale du système alimentaire, de la production à l'élimination des déchets alimentaires. Elles s'orientent clairement vers des circuits de production et de distribution plus localisés/régionaux et durables, ainsi que vers des régimes alimentaires sains et accessibles à tous. L'alimentation et la nutrition sont considérées comme des sujets intersectoriels, dans lesquels les préoccupations en matière de santé et d'environnement doivent être abordées de manière intégrée par les différents services gouvernementaux.

La restauration collective est au cœur des préoccupations des collectivités locales (États et municipalités). L'idée est de rendre cette restauration plus saine et plus durable à la fois, principalement en augmentant le pourcentage d'aliments issus de l'agriculture biologique. Cet objectif est poursuivi par le biais d'une série de mesures allant des programmes de formation aux systèmes de certification, en passant par la révision des critères de passation des marchés publics. L'inclusion de critères de régionalité dans les contrats types de marchés publics est souhaitée, mais beaucoup craignent des répercussions juridiques fondées sur les règles européennes de la concurrence. Certains gouvernements, comme celui du BADEN-WURTEMBERG, ont trouvé des moyens innovants de contourner les restrictions imposées par l'UE, en circonscrivant les produits régionaux et en promouvant des labels de qualité régionaux pour justifier un traitement préférentiel. Ils servent ainsi de modèle à d'autres États et municipalités.

Un autre domaine crucial dans lequel certains gouvernements locaux - tels que la région métropolitaine de Nuremberg (REPROLA), COLOGNE ET, dans une certaine mesure, le BADEN-WURTEMBERG - agissent est la question de la gestion durable des terres en combinaison avec des mesures visant à promouvoir la création de valeur régionale et les structures de marché. La préservation des terres agricoles et la modification des critères de location afin de rendre l'utilisation de ces terres plus durable et plus orientée vers les marchés régionaux sont au cœur de ces mesures.



Dans l'ensemble, la dimension de la justice sociale n'est pas aussi importante que les préoccupations environnementales et sanitaires. Dans les contrats d'approvisionnement alimentaire du secteur public, la justice sociale a reçu moins d'attention dans le cadre des efforts visant à en faire un outil de transformation plus large des systèmes alimentaires. Les critères ne donnent pas (explicitement) la priorité aux petits producteurs et productrices, aux conditions de travail décentes et aux prix équitables,²⁰ et aucun soutien concret n'est apporté pour permettre aux petits producteurs et productrices d'accéder aux programmes publics. De même, alors que l'accès à une alimentation saine pour tous est au cœur de toutes les stratégies alimentaires, les mesures nécessaires pour y parvenir et s'attaquer aux obstacles structurels auxquels sont confrontés les personnes à faible revenu et les autres groupes défavorisés et marginalisés sont rarement au centre des actions proposées.

L'action des gouvernements locaux pour déclencher une transition vers des méthodes de production plus durables passe principalement par des incitations positives plutôt que par des mesures réglementaires (par exemple, les régions éco-modèles dans le BADEN-WURTEMBERG). De la même manière, les habitudes alimentaires saines sont en grande partie obtenues par des mesures de promotion – avant tout par l'éducation nutritionnelle ainsi que par des changements dans la restauration collective. Aucun exemple n'a été trouvé de mesures réglementaires visant à modifier fondamentalement l'environnement alimentaire, telles que l'interdiction de la commercialisation auprès des enfants/adolescents ou la vente de produits ultra-transformés à proximité des écoles.

Quant aux Conseils de la politique alimentaire, ils s'écartent largement de la perspective de la souveraineté alimentaire qui reconnaît la nécessité d'une transformation radicale (*Ernährungswende*) du système alimentaire mondial vers des systèmes alimentaires locaux dans lesquels les gens exercent un plus grand contrôle sur leur alimentation. Cette perspective se reflète dans les stratégies alimentaires ou les catalogues de demandes présentés aux gouvernements locaux. Dans leurs actions, les Conseils de la politique alimentaire reprennent souvent des éléments des stratégies alimentaires pour créer des "expériences modèles" qui peuvent ensuite être reprises par le gouvernement local. Parmi les exemples, citons le "Star Kita" à COLOGNE ou le "Food Campus" à BERLIN. Si ces projets concrets visant à faire progresser la transformation des systèmes alimentaires sont importants, il est également clairement reconnu que pour parvenir à un véritable changement de cap, des changements structurels sont nécessaires et qu'ils doivent émaner des pouvoirs publics.

²⁰ À l'exception de certaines exigences selon lesquelles certains produits doivent être étiquetés comme étant issus du commerce équitable.

5. PRINCIPALES RÉALISATIONS ET DÉFIS


En résumé, on peut dire que l'une des principales réussites des Conseils de politique alimentaire a été d'inscrire le sujet à l'ordre du jour des gouvernements locaux et de sensibiliser à la nécessité de changer le système alimentaire au niveau local. Cette impulsion de la société civile est allée de pair avec d'importants engagements politiques de la part des gouvernements locaux, les Verts étant certainement un moteur, mais pas la seule force politique dans ce domaine. Dans tout le pays, des stratégies alimentaires locales ont été adoptées ou sont en cours d'élaboration, donnant ainsi une orientation politique.

Un autre succès majeur a été la création de départements et de postes dédiés au sein des administrations publiques, avec un budget affecté au sujet. Cette mesure est essentielle pour faire progresser la mise en œuvre des stratégies alimentaires de manière coordonnée et systémique dans l'ensemble des services gouvernementaux. Le fait d'avoir une personne ou même un département dédié à ce sujet facilite énormément la communication avec la société civile.

La création de plateformes à travers le pays où différentes initiatives de la société civile, des membres du public et d'autres acteurs des systèmes alimentaires se réunissent pour échanger sur le sujet et unir leurs forces pour influencer la politique, est un autre succès capital et une condition préalable à la construction de systèmes alimentaires locaux démocratiques. À cela s'ajoute la multitude d'activités concrètes et innovantes mises en œuvre par les gouvernements locaux et les CPA, souvent en collaboration avec d'autres acteurs locaux, pour transformer les systèmes alimentaires à partir de la base.

Ces réalisations sont remarquables si l'on considère le peu d'attention accordée à ce sujet il y a seulement dix ans et le fait qu'il ne s'agit pas d'une compétence traditionnelle des collectivités locales en Allemagne. Pourtant, bien qu'il y ait de nombreux exemples inspirants, il y a encore beaucoup de collectivités locales qui n'ont pas intégré le sujet dans leur agenda ou qui n'en ont pas fait une priorité. Ainsi, la sensibilisation et le renforcement des compétences au sein des collectivités locales restent une tâche essentielle dans de nombreux endroits.

Même parmi les gouvernements qui ont inscrit l'alimentation et la nutrition à leur ordre du jour, rares sont ceux qui ont accordé à ce sujet une priorité qui leur a permis de disposer d'un budget (pluriannuel) substantiel et sûr. Les limites et l'insécurité des ressources humaines et financières, mais aussi le manque de capacités techniques (pour un sujet nouveau et complexe), ont entravé la traduction des stratégies ambitieuses en actions structurelles. Dans l'ensemble, l'accent est mis sur les projets, alors que les changements programmatiques et structurels restent peu nombreux.



Si certaines collectivités locales ont élaboré des plans d'action concrets (région métropolitaine de Nuremberg - ReProLA) et des objectifs assortis de délais, tels que l'augmentation du pourcentage d'aliments biologiques dans les repas scolaires (BERLIN, par exemple), du pourcentage de production biologique (BADEN-WURTEMBERG, par exemple) ou des deux (NUREMBERG, par exemple), les engagements contraignants restent l'exception et tendent à se limiter à des domaines et dimensions spécifiques plutôt que de s'appliquer à l'ensemble de la stratégie alimentaire (c'est-à-dire un plan d'action clair assorti de délais pour la réalisation de tous les changements requis).

Il y a aussi toujours le risque d'un changement de gouvernement qui peut entraîner une modification des priorités politiques (comme cela s'est produit à Berlin) et, par conséquent, du financement. Il est donc difficile d'établir des structures et des programmes plus permanents. Outre la question de l'engagement politique et financier à long terme, il existe également des obstacles internes - tant en termes de rigidité des structures que de motivation personnelle des fonctionnaires - qui peuvent entraver les efforts visant à mettre en pratique une approche intersectorielle.

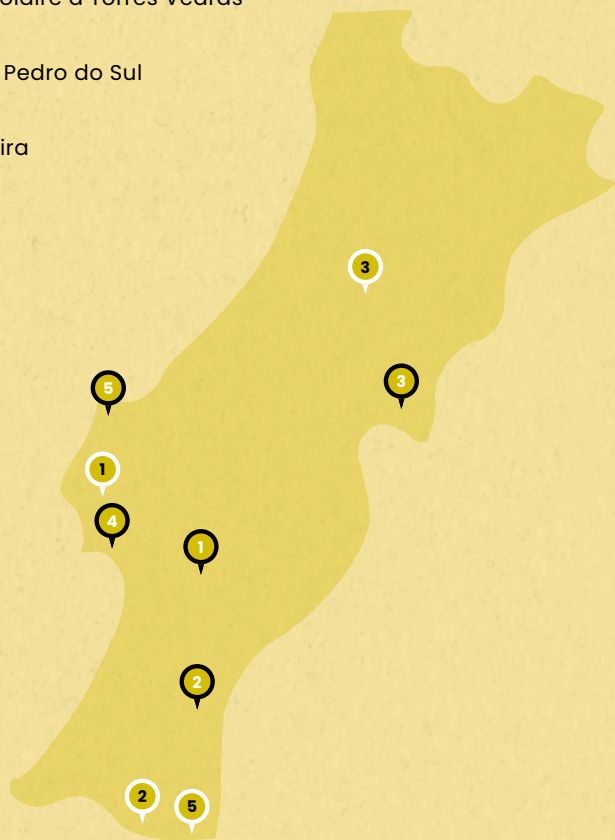
La lenteur, le manque de transparence et les obstacles bureaucratiques des structures de l'administration publique peuvent être une source de frustration pour la société civile et les citoyens désireux d'agir. Un autre problème soulevé par certains CPA est que le financement est souvent lié au travail de projet, ce qui peut conduire à donner la priorité à ce type de travail plutôt qu'à un travail de plaidoyer qui prend du temps. La proximité entre les Conseils de Politique Alimentaire et les gouvernements locaux, bien qu'en principe souhaitable, peut parfois conduire à une confusion des rôles lorsque des tâches sont déléguées au CPA ou à la société civile (en tant qu'"expert") plutôt qu'à la ville/municipalité qui en assume la responsabilité.

PORTUGAL




POLITIQUES ET INITIATIVES

1. Programme de durabilité de l'alimentation scolaire à Torres Vedras
2. Systèmes alimentaires durables en Algarve
3. Cabinet d'appui au développement rural São Pedro do Sul
4. Stratégie alimentaire de Funchal
5. Promotion de la diète méditerranéenne à Tavira



ESPACES DE DÉLIBÉRATION

1. La stratégie alimentaire de montemor 
2. Réseau alimentaire de mértola
3. L'écorégion d'Idanha-a-Nova
4. FoodLink de Lisbonne
5. Comité de cogestion Peniche





1. CONTEXTE NATIONAL

Structure de gouvernance et répartition des compétences

L'administration portugaise est organisée en un système à plusieurs niveaux, le gouvernement central détenant la plus haute autorité et la responsabilité des politiques, lois et réglementations nationales. Dirigé par le Premier ministre et le Conseil des ministres, le gouvernement central supervise divers ministères, agences et entités publiques dédiés à des secteurs spécifiques tels que la santé, l'environnement, l'éducation, les transports, la justice et les finances. Ces organismes travaillent collectivement à la mise en œuvre des politiques et à la fourniture de services publics à la communauté.

Sur le plan administratif, le Portugal est divisé en 18 districts sur le continent et deux régions autonomes, les archipels des Açores et de Madère, qui servent d'unités organisationnelles clés pour plusieurs fonctions, y compris les circonscriptions électorales. Ces districts contiennent 308 municipalités et 3 091 paroisses, essentielles pour les services locaux et la gouvernance. Depuis 2018,²¹ un important processus de transfert de compétences du niveau national vers les municipalités est en cours dans les domaines de l'éducation (gestion des écoles, y compris les cantines scolaires), de la santé, du logement, etc. Il s'agit d'un processus difficile, plusieurs municipalités ayant résisté en raison d'un manque de fonds correspondants pour permettre aux municipalités de répondre à leurs nouvelles responsabilités. En outre, malgré le processus de décentralisation, les possibilités d'action locales continuent de se heurter à plusieurs contraintes juridiques régionales et nationales.

Le paysage politique portugais est opaque, enraciné dans la tradition corporatiste de la fonction publique et de la confiance qui favorise les cercles d'initiés et limite la participation du public.²² Cela incite les individus à contourner les procédures formelles pour influencer les résultats politiques. Le manque de compétences analytiques exacerbe ce problème, ce qui conduit à accorder une importance excessive aux rôles administratifs et à s'appuyer sur les cabinets ministériels pour la formulation des politiques. En conséquence, des perceptions négatives apparaissent, décrivant le processus de participation comme bureaucratique, manquant de confiance, et pro forma, principalement basé sur des consultations publiques. En général, les résultats de la participation à ces processus d'élaboration des politiques ne suscitent pas la confiance. Historiquement, le Portugal connaît des taux d'abstention élevés aux élections et de faibles taux de participation et d'engagement civiques actifs. Cette situation s'explique par une dictature qui a duré 48 ans et n'a pris fin qu'il y a 50 ans.

21 Loi-cadre sur le transfert de compétences aux autorités locales et aux entités intercommunales (loi 50/2018).

22 Young et Staronova. 2018. *L'élaboration des politiques au Portugal*. Centre international pour le plaidoyer politique. Fondation Calouste Gulbenkian.

Préoccupations d'ordre alimentaire

Au Portugal, les préoccupations liées à l'alimentation comprennent principalement l'insécurité alimentaire et les défis liés aux faibles revenus, aux mauvaises habitudes alimentaires et à une nutrition inadéquate. Entre 2020 et 2022, plus de 12 % de la population portugaise se retrouve en situation d'insécurité alimentaire modérée ou grave.²³

L'insécurité alimentaire touche en particulier les personnes à faible revenu, les familles monoparentales et nombreuses, les travailleurs pauvres, les femmes, les personnes âgées et les immigrés. Le chômage ainsi que les bas niveaux de salaires et d'éducation contribuent à ce problème, rendant difficile pour les personnes aux ressources limitées de s'offrir des aliments nutritifs et des régimes alimentaires équilibrés.²⁴

Les mauvaises habitudes alimentaires associées aux changements dans les régimes traditionnels sont également devenues une préoccupation majeure. Bien que le régime méditerranéen soit généralement associé à une alimentation saine, caractérisée par la consommation de légumes frais, de céréales et d'huile d'olive et la consommation modérée de viande ou de poisson, le Portugal s'éloigne clairement de ce modèle alimentaire : environ 57 % de la population est en surpoids ou obèse et, en termes d'habitudes alimentaires, un Portugais sur deux ne consomme pas la quantité de légumes ou de fruits recommandée par l'Organisation mondiale de la santé.²⁵ Le Portugal est également l'un des pays de l'UE dont l'empreinte écologique des aliments est la plus importante²⁶ et dont les niveaux de gaspillage alimentaire sont élevés.²⁷

Le Portugal dispose d'un programme national d'aide alimentaire spécifique, qui fournit des denrées alimentaires de soutien aux citoyens rencontrant des difficultés économiques avérées. Ce programme a été jugé important et nécessaire, et des améliorations ont été apportées au fil des ans, notamment en ce qui concerne la qualité nutritionnelle des aliments. Toutefois, il est géré selon une approche charitable et ne suffit pas à couvrir les besoins des nombreux groupes souffrant d'insécurité alimentaire. Le fossé entre les zones rurales et urbaines a également un impact sur l'accès à la nourriture et son coût. Dans certaines régions rurales, l'accès limité à des aliments frais et abordables entraîne une dépendance excessive à l'égard de certains types de produits.

23 FAO. *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2023*.

24 Cooreia, Santos, Camolas. 2018. *Acta Portuguesa de Nutrição*.

25 Lopes et al. 2017. Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física: IAN-AF 2015-2016: relatório de resultados 2017. Porto: Universidade do Porto.

26 Galli et al. 2020. *Transition alimentaire durable au Portugal : Assessing the Footprint of dietary choices and gaps in national and local food policies (Évaluation de l'empreinte des choix alimentaires et des lacunes des politiques alimentaires nationales et locales)*. *Science of The Total Environment*.

27 Baptista et al. 2012. *Do campo ao garfo. Desperdício alimentar em Portugal*.

L'agriculture familiale joue un rôle essentiel pour garantir la sécurité alimentaire et la diversité du régime alimentaire. Dans les exploitations familiales, une grande partie de la production est destinée à l'autoconsommation, en particulier les cultures méditerranéennes telles que les fruits, les légumes, le vin et l'huile d'olive. Les excédents sont souvent partagés avec la famille élargie et les voisins proches ou entrent dans des circuits agroalimentaires courts. Paradoxalement, les agriculteurs familiaux portugais constituent l'un des groupes professionnels les plus vulnérables à la pauvreté.²⁸ Malgré une augmentation ces dernières années, le revenu mensuel moyen des agriculteurs et des travailleurs de l'agriculture, de la pêche et de la sylviculture reste proche du seuil de pauvreté.²⁹

Stratégie alimentaire nationale

La Stratégie nationale pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (ENSANP) a été approuvée par le Conseil des ministres en 2021. Elle relève du Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSANP), créé en 2018 en tant que plateforme interministérielle, qui prévoit la possibilité de consulter les organisations de la société civile, mais de manière ad hoc et sans aucun critère permettant d'établir un équilibre entre les groupes représentatifs.

L'ENSANP est structuré en quatre axes stratégiques : 1) l'intégration des politiques et de la gouvernance ; 2) la prise en compte des besoins des groupes vulnérables, tout en promouvant la santé et la nutrition ; 3) le fonctionnement efficace de la chaîne alimentaire ; et 4) une communication efficace. L'ENSANP a été développé comme une stratégie parapluie pour intégrer et aligner d'autres politiques, plans et programmes nationaux et internationaux.

La création du CONSANP et de l'ENSANP a été fortement influencée par l'agenda du Conseil de sécurité alimentaire de la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP). Dans la pratique, cependant, ils ne fonctionnent pas efficacement à l'heure actuelle. Entre autres, il y a un manque criant d'implication de la société civile au-delà d'une consultation ad hoc, une intersectionnalité glaciale et l'absence d'un diagnostic large et représentatif de la sécurité alimentaire dans le pays.

²⁸ Diogo et al. 2021. *A pobreza em Portugal: trajetos e quotidianos*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa.

²⁹ ESAV, ACTUAR, CNA e DGADR. 2021. *Contributos da agricultura familiar para a promoção de sistemas alimentares e dietas sustentáveis*.

2. PARTICIPATION, GROUPES CIBLES, PRISE DE DÉCISION

Les objectifs des politiques et des espaces politiques analysés tournent généralement autour de la promotion de pratiques alimentaires durables, du soutien aux économies locales, de la réduction du gaspillage alimentaire, de la sensibilisation et de l'éducation aux questions alimentaires, tout en donnant aux individus les moyens de faire des choix alimentaires plus sains et plus durables. Alors que certaines politiques et certains espaces politiques sont initiés par les autorités locales, d'autres émergent organiquement en tant que processus collectifs à partir d'autres événements ou groupes de travail. La plupart d'entre eux utilisent une approche participative qui inclut la représentation et la collaboration de divers secteurs, notamment les universités, les instituts de recherche, les représentants de l'administration publique, les entreprises privées, les organisations de la société civile, les communautés scolaires, les agriculteurs et les autres producteurs locaux. La prise de décision partagée est assurée par des modèles de gouvernance allant des Conseils municipaux aux comités de coordination, en passant par les réseaux locaux et les groupes opérationnels.

La stratégie alimentaire de MONTEMOR (*Semear em Montemor - Estratégia Alimentar, SMEA*) et le réseau qui lui est rattaché ont vu le jour en 2017 en tant que groupe de travail de l'Agenda 21 local. Deux ans plus tard, un processus participatif intense a eu lieu pour cocréer la stratégie SMEA, un processus qui a bénéficié du soutien technique de l'Université d'Évora. Tous les acteurs locaux impliqués dans ce processus ont signé une lettre d'engagement à mettre en œuvre collectivement la stratégie et un réseau local pour sa mise en œuvre a été formé. La mise en œuvre des piliers stratégiques est répartie entre les unités municipales, les organisations/projets locaux et les autres acteurs qui font partie du réseau.

Dans le cadre du projet SYSTÈMES ALIMENTAIRES DURABLES EN ALGARVE (AMAL SAS), des groupes de travail ont été formés dans chacune des écoles participantes, réunissant les communautés scolaires respectives, y compris les membres du conseil municipal de l'éducation (CME), les enseignants, les parents, les représentants des élèves, le personnel de cuisine et les agriculteurs familiaux. Ces groupes de travail coordonnent le suivi du processus d'approvisionnement des repas scolaires, le développement de formations et d'activités éducatives liées aux problématiques alimentaires. Parce qu'ils ont été créés au sein de la structure existante du CME, ces groupes de travail ont acquis une force institutionnelle au sein de l'espace formel de gouvernance de l'éducation.

Si certaines politiques et certains espaces politiques sont initiés par les autorités locales, d'autres émergent organiquement en tant que processus collectifs à partir d'autres événements ou groupes de travail. À FUNCHAL, par exemple, la stratégie alimentaire est dirigée et mise en œuvre par la municipalité, en

partenariat avec les acteurs locaux, avec un travail continu car la stratégie est considérée comme un document vivant. En revanche, à Mértola, la création du RÉSEAU ALIMENTAIRE DE MÉRTOLA (RAM) a été un processus très organique dans lequel chaque partenaire a assumé un rôle et contribué par ses propres activités et ressources à la mise en œuvre des objectifs du réseau. Actuellement, le réseau implique plusieurs groupes, notamment des associations de développement local, des organisations sociales/philanthropiques, une coopérative locale, des entrepreneurs locaux, des écoles et des établissements d'enseignement professionnel, ainsi que le conseil municipal. Il existe également des partenariats avec d'autres organisations en dehors de Mértola, notamment des universités et des réseaux nationaux et internationaux.

Le modèle de gouvernance de SMEA (Montemor) est unique : il se compose d'un conseil général (qui sert de forum de discussion et de prise de décision impliquant tous les membres), d'un comité de coordination, de quatre groupes opérationnels (un pour chaque axe stratégique) et d'un coordinateur pour chaque groupe. Bien qu'il ne fasse pas juridiquement partie des structures municipales, il fait partie intégrante de l'agenda politique actuel. Au moins une réunion annuelle est organisée avec tous les partenaires impliqués. La municipalité dirige l'axe stratégique concernant la révision des réglementations locales. Cet axe comprend la révision des termes de référence pour les marchés publics de restauration scolaire afin de privilégier l'achat de denrées alimentaires auprès des producteurs locaux. Pour les autres axes, la municipalité apporte son soutien en termes de ressources humaines, de Conseils juridiques, de matériel et d'équipements publics. La municipalité a également créé un bureau de soutien à l'agriculture doté de nouvelles compétences techniques qui visent à promouvoir la production alimentaire alignée sur les principes de l'agroécologie et à attirer davantage de jeunes vers l'agriculture.

3. APPROCHE SYSTÉMIQUE ET CARACTÈRE TRANSFORMATEUR

Toutes les initiatives analysées adoptent l'idée d'une transformation systémique du système alimentaire qui favorise la cohésion socio-territoriale et le développement socio-économique, tout en responsabilisant les communautés locales et en renforçant leurs capacités. L'accent est mis sur la préservation du patrimoine culturel et l'encouragement des pratiques de production et de consommation durables, la promotion des régimes alimentaires traditionnels et la gestion durable des ressources. Une autre caractéristique commune est la tentative de relocaliser les systèmes alimentaires basés sur des circuits courts pour garantir la sécurité alimentaire, ainsi que la coordination des activités liées à l'alimentation au sein des régions.

La plupart des initiatives promeuvent l'agroécologie, l'agroforesterie, les méthodes de production et de consommation alimentaires biologiques ou au moins responsables, favorisant un équilibre entre la préservation de

l'environnement et la résilience socio-économique tout en stimulant une gestion coopérative et fiable des ressources.

Plusieurs des cas examinés visent à intégrer la durabilité sociale, économique, environnementale et nutritionnelle dans les établissements d'enseignement. Ils gèrent la fourniture de repas scolaires tout en soutenant les économies locales et les pratiques durables dans les cantines des écoles publiques.


4. PRINCIPALES RÉALISATIONS ET DÉFIS

Les cas étudiés fournissent de nombreux exemples inspirants de mise en place de systèmes alimentaires durables et sains au niveau local. Des politiques locales novatrices ont permis de gérer efficacement la fourniture de repas scolaires, d'adopter une approche durable en matière d'approvisionnement et de réduire au minimum le gaspillage alimentaire. Elles servent ainsi de modèle à d'autres régions, tant au niveau national qu'international (par exemple, TORRES VEDRAS). Les initiatives de développement rural, telles que L'ÉCORÉGION IDANHA A NOVA, sont le fer de lance des pratiques durables, soutenant les économies locales et préservant l'identité régionale. Dans le même temps, des projets de collaboration, comme celui de TAVIRA, revitalisent les marchés locaux et sensibilisent au patrimoine traditionnel.

Plusieurs espaces politiques reflètent l'engagement de la base en faveur de l'agroécologie, de l'association communale et de la gestion durable des ressources (par exemple, MÉRTOLA). L'aménagement de l'espace local et l'engagement institutionnel sont visibles dans des objectifs tels que l'objectif de 15 % d'approvisionnement alimentaire durable du réseau FOODLINK DE LA région métropolitaine de Lisbonne. Dans le domaine maritime, un COMITÉ DE COGESTION À PENICHE établit un modèle pragmatique d'exploitation durable des ressources, alliant avantages économiques et préservation de l'environnement.

L'intégration de la santé et de l'éducation contribue à une compréhension globale des systèmes alimentaires résilients et responsables par les jeunes et les enfants, les parents et les communautés scolaires au sens large. Le PSAE DE TORRES VEDRAS constitue un modèle important pour l'amélioration de l'efficacité et de la gestion durable de l'environnement dans la fourniture de repas scolaires : élaboration de menus équilibrés sur le plan nutritionnel, adoption de critères environnementaux dans les contrats d'approvisionnement, réduction des déchets alimentaires, promotion de l'économie locale et lutte contre l'obésité infantile. La municipalité fait partie du réseau de transfert BioCantina dans lequel les bonnes pratiques sont partagées avec d'autres municipalités à travers l'Europe autour des repas scolaires.

De même, AMAL SAS a réussi à fournir des repas d'origine locale dans plus de




la moitié des écoles municipales de la région de l'Algarve, contribuant ainsi à l'éducation de la population locale, réduisant l'empreinte écologique et stimulant l'économie locale.

Les défis/limites les plus importants au Portugal sont liés à la mise en œuvre (in)efficace des politiques et aux transitions de leadership. Ces éléments constituent un risque pour la continuité de plusieurs des initiatives examinées, ce qui nécessite des efforts de collaboration méticuleux entre divers intérêts et groupes, afin de garantir le maintien et l'amélioration des efforts, ainsi que les ressources humaines et financières publiques nécessaires.

Certaines initiatives sont également confrontées à des tensions internes/différences d'intérêts (par exemple, PENICHE, FOODLINK), à l'engagement et au leadership du gouvernement, ainsi qu'à des questions sur la manière de garantir une facilitation "neutre" des espaces (RAM). En particulier dans le cas de réseaux peu structurés, il existe également des défis concernant le suivi et la responsabilité des engagements.

La mise en œuvre d'une approche multisectorielle reliant l'éducation, la santé, la justice sociale, l'environnement, l'agriculture et le développement rural est l'un des éléments les plus difficiles à mettre en œuvre. Bien que des mesures importantes aient été prises pour garantir une collaboration intersectorielle et multi-acteurs, il est essentiel d'assurer la mise en œuvre des politiques dans le cadre d'une approche systémique et multi-niveaux. Il s'agit également d'assurer un dialogue harmonieux entre les espaces locaux et nationaux, où sont prises, par exemple, les décisions relatives à la réglementation des marchés publics pour les repas scolaires. Malgré les difficultés, telles que l'organisation économique de la production locale, l'ajustement de la production des producteurs pour répondre aux exigences des cantines et les restrictions juridiques potentielles, le cas d'AMAL SAS ou de Torres Vedras a permis de franchir des étapes importantes. En fait, ce dialogue harmonieux entre les différents niveaux de prise de décision est encore plus crucial dans un pays comme le Portugal qui est actuellement en train de transférer des compétences du niveau national vers les municipalités.

Alors qu'il n'existe pas encore de Conseils régionaux de politique alimentaire au Portugal, AMAL SAS pourrait devenir l'incubateur d'un tel conseil régional, en encourageant le développement de cadres institutionnels pour garantir la sécurité alimentaire au niveau municipal. L'initiative a débuté sous la forme d'un projet mené par AMAL – une entité qui regroupe les 16 municipalités de la région de l'Algarve – et a entre-temps développé un programme de marchés publics impliquant 11 municipalités intéressées. Il est prévu d'établir un conseil régional de la politique alimentaire lié aux groupes de travail qui ont été créés avec les communautés scolaires. Un nouveau projet est actuellement mis en œuvre, *Revital Algarve*, qui vise à mettre en œuvre cette prochaine étape de création d'un modèle de gouvernance alimentaire pour la région. De même, il



est prévu de créer des Conseils municipaux et un conseil métropolitain dans le cadre de la stratégie de transition alimentaire de la région métropolitaine de Lisbonne (FOODLINK).

Les premières mesures ont également été prises en vue de la création d'une politique alimentaire municipale à SAO PEDRO DO SUL. En 2021, dans le cadre d'un projet national en partenariat avec d'autres municipalités et organisations de la société civile, l'assemblée municipale a mis en place un groupe de travail sur l'alimentation chargé de créer un conseil municipal avec la participation d'acteurs locaux (associations locales, agriculteurs, écoles, etc.), qui développerait à son tour une politique alimentaire locale. Toutefois, en raison des changements intervenus à la tête de la municipalité, cette initiative n'a pas encore été menée à son terme.

Parmi les autres défis, citons l'absence de planification stratégique à long terme dans une perspective systémique, ainsi que les contraintes en matière de ressources financières et humaines qui limitent l'impact et la résilience. Le manque de ressources financières a entraîné une dépendance à l'égard des financements extérieurs, ce qui conditionne les interventions municipales à une logique de projet et à des interventions sporadiques. En outre, le spectre de l'instabilité politique et la montée de l'idéologie d'extrême droite au niveau national menacent les efforts récents visant à mettre l'alimentation à l'ordre du jour politique, ce qui nécessite un suivi vigilant et opérationnel pour préserver l'élan.

ESPAGNE



POLITIQUES ET INITIATIVES

1. La stratégie alimentaire de Barcelone
2. La stratégie d'agriculture urbaine de Barcelone
3. La stratégie agroalimentaire de Valence
4. L'Initiative législative populaire des îles Baléares
5. La Stratégie d'économie verte et circulaire Extremadura



ESPACES DE DÉLIBÉRATION

1. Agròpolis
2. Conseil municipal de l'alimentation de Valence
3. L'Observatoire de l'eau de Terrassa
4. Conseil municipal de l'alimentation de Saragosse
5. Processus participatif pour les cantines scolaires de Catalogne





1. CONTEXTE NATIONAL

Structure de gouvernance et répartition des compétences

La structure de gouvernance de l'Espagne présente une répartition nuancée des pouvoirs entre le gouvernement central et ses 17 communautés autonomes (CCAA). Dans les domaines de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, l'État s'occupe de la planification économique, tandis que les CCAA exercent des pouvoirs exécutifs et législatifs pour élaborer des politiques spécifiques dans le cadre de la législation nationale. Un modèle similaire existe dans le secteur de la santé, où l'État établit des principes généraux de santé et où les CCAA gèrent et fournissent des services de santé, ce qui se traduit par des systèmes de santé diversifiés dans les différentes régions. Les affaires de consommation suivent un modèle partagé, l'État légiférant sur la protection de base des consommateurs et les CCAA mettant en œuvre des politiques sur leurs territoires, en veillant à l'alignement sur les réglementations de l'État. En ce qui concerne la transition écologique, les compétences sont divisées, l'État se concentrant sur la législation fondamentale en matière de protection de l'environnement et les CCAA élaborant des politiques dans des limites définies. Il est important de noter que cette répartition des pouvoirs peut évoluer en fonction de l'évolution des réglementations et des accords entre l'État et les différentes CCAA, et que certaines compétences peuvent être partagées ou exercées conjointement par le biais de mécanismes de coopération intergouvernementale.

Préoccupations liées à l'alimentation

Le rôle central de l'Espagne en tant que principal producteur de fruits et légumes en Europe, souvent appelée la "serre de l'UE", est marqué par des pratiques agricoles intensives. Une part importante des légumes d'hiver consommés en Europe provient des serres solaires du Sud-Est de l'Espagne, 75 % de la production espagnole étant destinée aux principaux marchés européens.³⁰ Cependant, ce modèle, illustré par les vastes étendues de serres d'Almería, s'accompagne d'importants défis environnementaux et sociaux. Par exemple, Almería est confrontée à des menaces de désertification et de pénurie d'eau, tandis que les conflits environnementaux tels que le débordement des déchets, la déforestation et la contamination des sols contribuent à des impacts significatifs sur la biodiversité et les paysages.³¹

30 Ministère de l'industrie, du commerce et du tourisme (2022). *Estadísticas del comercio exterior español*. DataComex.

31 Agronomie (2020). Identification des possibilités d'application de l'économie circulaire à l'agriculture intensive à Almería (sud-est de l'Espagne). Voir aussi : Oort-Alonso, I. (2021). *The Environmental Impacts of Greenhouse Agriculture in Almería, Spain (Impacts environnementaux de l'agriculture sous serre à Almería, Espagne)*. Foodunfolded.

Les dimensions sociales de l'agriculture intensive sont tout aussi préoccupantes. La demande d'une main-d'œuvre importante pendant les périodes de récolte a conduit à un dumping social, où les travailleurs migrants endurent des salaires bas, des conditions de travail précaires, de longues heures sans compensation appropriée pour les heures supplémentaires, l'exposition aux pesticides, et même des attaques racistes.³² Bien que l'Espagne soit le premier producteur de légumes de l'UE, garantir le droit à l'alimentation et à une nutrition adéquate pour sa propre population reste un défi. Une étude réalisée en 2020-2021 a révélé que 13,3 % des ménages espagnols, soit environ 2,5 millions de personnes, souffraient d'insécurité alimentaire, ce qui met en évidence les préoccupations croissantes concernant l'inégalité d'accès à des aliments nutritifs et les conséquences sanitaires et socio-économiques qui en découlent.³³

Stratégie alimentaire nationale

Il n'existe pas en Espagne de stratégie alimentaire nationale couvrant la production, la distribution et la consommation de denrées alimentaires. Toutefois, il existe des stratégies distinctes liées à l'alimentation, telles que la stratégie pour la numérisation du secteur agroalimentaire, la stratégie nationale pour le secteur des fruits et légumes ou la stratégie pour la nutrition, l'activité physique et la prévention de l'obésité. De même, depuis la signature du **Pacte de Milan** par de nombreuses villes espagnoles, plusieurs administrations locales et régionales ont élaboré leurs propres stratégies alimentaires, comme nous le verrons plus loin.


2. PARTICIPATION, GROUPES CIBLES, PRISE DE DÉCISION

Dans le contexte espagnol, le paysage de la coopération entre autorités et grand public se manifeste de manière évidente dans diverses initiatives, en particulier dans les stratégies alimentaires et les espaces politiques. Les cas examinés favorisent non seulement des processus participatifs actifs ouverts à la société civile, mais incarnent également une caractéristique distinctive : la représentation institutionnalisée de la quintuple hélice, comprenant les administrations publiques, le secteur privé, le monde universitaire et la recherche, les citoyens et citoyennes, les organisations de la société civile, ainsi que les médias.

Les espaces politiques, souvent sous la forme de Conseils de politique alimentaire ou de structures participatives, adhèrent généralement à une structure standard avec un espace plénière comme organe principal, accompagnée

³² Filigrana-García, Lalana-Alonso, Ramos-Antuñano & Brigada feminista de observación. (2021). *La situación de las jornaleras en los campos de fresa de Huelva*. Informe jurídico. Jornaleras de Huelva en Lucha.

³³ Observatorio del Derecho a la Alimentación de España y Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (2018). *El derecho a la alimentación en España. Desafíos y propuestas*. ODA-E.



d'une présidence, d'une vice-présidence, d'un secrétariat, d'une commission permanente et de groupes de travail. Toutefois, des difficultés persistent pour garantir la participation des groupes marginalisés. Bien que des initiatives telles que les CONSEILS MUNICIPAUX DE L'ALIMENTATION DE VALENCE, BARCELONE et SARAGOSSE ou L'OBSERVATOIRE DE L'EAU DE TERRASSA aient pris des mesures pour réserver des sièges aux OSC et aux entités visant à représenter les populations marginalisées, la tâche consistant à assurer une représentation adéquate reste un défi. Ce défi est particulièrement prononcé lorsqu'il s'agit de groupes essentiels à la sauvegarde du droit à l'alimentation et à la nutrition, notamment les sans-abri, les personnes socialement exclues, les personnes âgées ou les travailleurs agricoles migrants. Malgré les efforts louables de ces Conseils, il est nécessaire d'aborder et de surmonter les obstacles qui empêchent l'inclusion effective de ces groupes dans les processus de prise de décision liés aux politiques alimentaires.

La sélection des participants et participantes à ces organes est un processus clé, qui influe sur l'inclusivité et la diversité du processus décisionnel. Il est essentiel d'équilibrer les dynamiques de pouvoir et d'aborder les conflits d'intérêts potentiels, en particulier en ce qui concerne l'industrie agro-alimentaire. Néanmoins, l'analyse souligne l'importance de la représentation de la société civile, avec voix et vote, pour contrer l'influence des lobbies alimentaires et du secteur privé au sein du système alimentaire. Des exemples tels que les CONSEILS DE L'ALIMENTATION DE VALENCE et de SARAGOSSE ou L'OBSERVATOIRE DE L'EAU DE TERRASSA se distinguent par la priorité accordée à l'inclusion de voix et de votes d'entités et d'associations prônant un changement systémique dans le système alimentaire, plutôt que de s'appuyer fortement sur l'industrie agro-alimentaire. Dans les différents cas, nombre de ces espaces fonctionnent dans le cadre des gouvernements locaux, avec des rôles définis au sein des systèmes municipaux. La prise de décision au sein de ces espaces se fait principalement par consensus ou à la majorité simple si le consensus s'avère difficile à atteindre. Même si leurs décisions ne sont pas contraignantes, ces structures participatives jouent un rôle dans l'élaboration de recommandations qui sont parfois mises en œuvre dans le cadre de projets discutés au sein de ces forums.

En conclusion, si les initiatives espagnoles témoignent d'un progrès dans la coopération entre les pouvoirs publics et les communautés, des difficultés persistent pour assurer une large représentation des groupes marginalisés. L'importance accordée aux voix de la société civile dans la prise de décision, comme le montrent les Conseils alimentaires de VALENCE et de SARAGOSSE, met en évidence le potentiel de changement significatif. Ces structures participatives, bien que non contraignantes, jouent un rôle crucial en influençant les recommandations politiques et en favorisant un paysage décisionnel plus inclusif et diversifié.

3. APPROCHE SYSTÉMIQUE ET CARACTÈRE TRANSFORMATEUR DES CAS


L'examen du caractère transformateur des politiques et stratégies alimentaires en Espagne montre que certaines d'entre elles, telles que les stratégies alimentaires de Barcelone et de Valence, révèlent un paysage diversifié marqué par des initiatives qui s'éloignent activement du modèle de production et d'échange dominant contrôlé par les multinationales. Les stratégies de transformation mettent l'accent sur les petits producteurs locaux, les méthodes agroécologiques et les marchés locaux, et s'efforcent de modifier radicalement le système alimentaire. Pour une transformation globale, certaines stratégies impliquent divers acteurs, tels que les petits producteurs et différents services municipaux comme la santé publique, la culture et le commerce.

En revanche, des politiques telles que L'INITIATIVE LÉGISLATIVE POPULAIRE DES ÎLES BALÉARES ET LA STRATÉGIE D'ÉCONOMIE VERTE ET CIRCULAIRE EXTREMADURA 2030 ne visent pas explicitement à modifier le système alimentaire, mais reconnaissent la nécessité d'un changement. L'initiative des îles Baléares considère qu'un changement radical est nécessaire pour éviter les effets néfastes sur les générations futures, tandis que la stratégie d'Estrémadure considère le système alimentaire comme un secteur à développer durablement dans le cadre de l'économie verte et circulaire.

Dans les domaines de l'écologie, de la santé et de la justice sociale, la plupart des stratégies prévoient des actions reliant différents départements et niveaux de gouvernement. Par exemple, la STRATÉGIE ALIMENTAIRE DE BARCELONE souligne la nécessité de coordonner les stratégies entre les niveaux municipal, métropolitain et régional. La STRATÉGIE D'AGRICULTURE URBAINE DE BARCELONE englobe des initiatives visant à promouvoir l'agroécologie, les espaces verts et l'autonomisation des communautés.

Dans ces stratégies, l'administration publique est principalement responsable de la mise en œuvre et de la création de cadres réglementaires pour un changement transformateur. Toutefois, dans des cas comme les STRATÉGIES ALIMENTAIRES DE VALENCE et de BARCELONE, la mise en œuvre implique une collaboration avec les citoyens, les entreprises, les petits producteurs et les organisations de la société civile. L'initiative des îles BALÉARES établit une commission consultative pour le bien-être des générations présentes et futures.

En ce qui concerne les objectifs généraux, la plupart des stratégies proposent de promouvoir l'alimentation locale, biologique et durable, de protéger l'agriculture urbaine et périurbaine, d'encourager des relations équitables au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et de décentraliser le pouvoir dans le système alimentaire. Certaines stratégies, comme l'initiative législative populaire des ÎLES BALÉARES, établissent des principes de développement durable sans spécifier



de stratégies liées à l'alimentation. La STRATÉGIE D'ÉCONOMIE VERTE ET CIRCULAIRE ESTRÉMADURE 2030 vise à passer à une économie durable et circulaire grâce à des mesures telles que la promotion de la production locale et écologique.

Si certaines stratégies présentent des lacunes ou des interventions moins poussées, les obstacles à un changement radical au niveau local comprennent les principes de libre-échange de l'UE, qui soutiennent le modèle producteur-exportateur de l'Espagne, et la division des compétences au niveau national, ce qui entraîne un manque de coordination et de cohérence entre les différents niveaux de gouvernement. En outre, la disponibilité de ressources importantes, notamment financières, humaines et techniques, constitue un défi, comme le reconnaissent des stratégies telles que L'AGRICULTURE URBAINE DE BARCELONE et L'INITIATIVE DES ÎLES BALÉARES. En outre, des risques politiques existent en raison du manque potentiel d'engagement à long terme dans des mandats progressifs, étant donné que les mandats municipaux en Espagne durent quatre ans.

En naviguant dans les diverses politiques et stratégies alimentaires espagnoles, des initiatives telles que les STRATÉGIES ALIMENTAIRES DE BARCELONE et de VALENCE font figure de pionnières, s'orientant activement vers des systèmes alimentaires localisés, durables et équitables. L'engagement direct des acteurs de la société civile, la collaboration interdépartementale et l'accent mis sur le changement systémique caractérisent ces efforts de transformation. Les défis, tels que les principes commerciaux de l'UE et les contraintes de ressources, soulignent la complexité de la mise en œuvre de changements radicaux au niveau local. Malgré les lacunes potentielles, un engagement commun à promouvoir les aliments locaux, biologiques et durables et à favoriser des relations équitables au sein de la chaîne d'approvisionnement reflète une vision collective d'un système alimentaire espagnol résilient et juste. Malgré les risques politiques et la nécessité d'un engagement soutenu, ces initiatives illustrent le cheminement en cours vers un avenir plus durable et plus équitable pour le paysage alimentaire espagnol.

4. PRINCIPALES RÉALISATIONS ET PRINCIPAUX DÉFIS (LIMITES)

Les initiatives espagnoles liées à l'alimentation illustrent à la fois les progrès accomplis et les domaines qui requièrent une attention et une innovation continues pour un système alimentaire plus durable, plus équitable et plus résilient.

Les cas analysés ont dégagé quelques grandes réalisations notables :

> Un paysage diversifié d'initiatives : L'Espagne présente une riche mosaïque d'initiatives, en particulier dans le domaine des stratégies alimentaires et des espaces politiques, ce qui témoigne d'un engagement à favoriser la coopération entre les pouvoirs publics et les communautés. Des cas comme les stratégies alimentaires de Barcelone et de Valence se distinguent par la poursuite active de changements transformateurs vers des systèmes alimentaires durables et localisés.

> Représentation institutionnalisée : Il convient de noter la représentation institutionnalisée de la quintuple hélice dans ces initiatives, qui englobe les administrations publiques, le secteur privé, le monde universitaire et de la recherche, les citoyens et citoyennes, les organisations de la société civile, ainsi que les médias. Cette approche inclusive renforce la diversité des points de vue et favorise un processus de prise de décision plus complet.

> L'accent mis sur les pratiques locales et durables : Le caractère transformateur de certaines stratégies, comme celles de Barcelone et de Valence, est louable car elles mettent l'accent sur les petits producteurs locaux, les méthodes agroécologiques et la promotion de relations équitables au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Ces initiatives témoignent d'une volonté de s'éloigner du modèle de production des entreprises mondiales et du modèle de croissance axé sur les exportations et les importations primaires.

> Processus participatifs : Les structures participatives, telles que les Conseils de politique alimentaire, mettent en évidence les progrès réalisés dans l'implication de la société civile dans les processus de prise de décision. L'existence d'une plénière, d'une présidence, d'une vice-présidence, d'un secrétariat, d'une commission permanente et de groupes de travail dans ces espaces témoigne d'une approche organisée et structurée de la participation.

Il reste cependant quelques difficultés à surmonter :

> Accès inégal à la prise de décision : Malgré les efforts déployés pour inclure les groupes marginalisés et touchés par l'insécurité alimentaire dans les processus de prise de décision, des difficultés persistent pour assurer une représentation adéquate. Des populations telles que les sans-abri, les personnes socialement exclues, les personnes âgées et les travailleurs agricoles migrants se heurtent

à des obstacles qui les empêchent de participer efficacement aux décisions en matière de politique alimentaire.

Coordination nationale-locale limitée : l'absence de stratégie alimentaire nationale et la décentralisation des pouvoirs au profit des communautés autonomes se traduisent par des politiques différentes d'une région à l'autre. L'absence d'une approche nationale cohérente peut entraîner des disparités dans la prise en compte des préoccupations liées à l'alimentation et dans la mise en œuvre de changements systémiques.

Contraintes en matière de ressources : Plusieurs stratégies reconnaissent le défi que représente la disponibilité des ressources, qu'elles soient financières, humaines ou techniques. Des initiatives telles que la stratégie d'agriculture urbaine de Barcelone et l'initiative des îles Baléares reconnaissent les obstacles potentiels posés par les contraintes de ressources à la mise en œuvre réussie de mesures de transformation.

Risques politiques et engagements à court terme : Le paysage politique local, caractérisé par des mandats municipaux de quatre ans, introduit le risque d'un changement de priorités et d'une discontinuité potentielle dans l'engagement envers des objectifs de transformation à long terme. Cela constitue un défi pour les efforts soutenus en faveur d'un changement systémique du système alimentaire.

Principes de libre-échange de l'UE : L'adhésion de l'Espagne aux principes de libre-échange de l'UE facilite et maintient un modèle de producteur-exportateur, ce qui risque d'entraver les efforts visant à promouvoir la consommation locale et la durabilité. Négocier un équilibre entre les engagements commerciaux de l'UE et les objectifs des systèmes alimentaires locaux est un défi permanent.

En résumé, les initiatives alimentaires espagnoles témoignent d'un engagement en faveur de modèles diversifiés, participatifs et durables. Ces efforts mettent l'accent sur les pratiques locales et institutionnalisent la représentation multi-acteurs. Parmi les défis à relever figurent l'inégalité d'accès à la prise de décision, la coordination nationale-locale limitée, les contraintes de ressources, les risques politiques et les barrières imposées par les principes commerciaux de l'UE. Malgré les résultats obtenus, il est essentiel de relever ces défis pour que l'Espagne puisse continuer à progresser vers un système alimentaire résilient et équitable.

SUÈDE



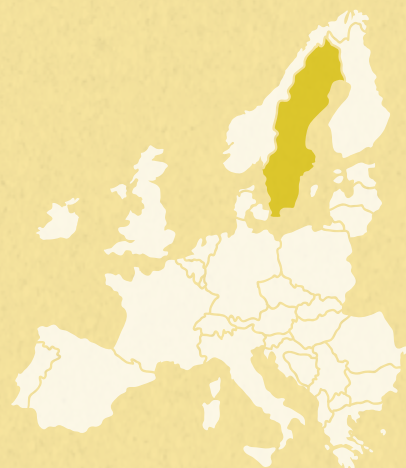
POLICIES AND INITIATIVES

1. La stratégie alimentaire de Västerbotten
2. La stratégie alimentaire de Norrbotten
3. La stratégie d'aménagement du territoire de Södertälje
4. La stratégie alimentaire de la région de Stockholm
5. La politique alimentaire de Malmö
6. La vision alimentaire de Sápmi
7. La stratégie climatique d'Örebro



POLICY SPACES

1. Le conseil de la politique alimentaire de Malmö





1. CONTEXTE NATIONAL

Structure de gouvernance et répartition des compétences

La Suède compte trois niveaux de gouvernement : national, régional (cantons) et local (municipalités). Au niveau régional, le pays est divisé en 21 cantons. Dans chaque canton, il y a un conseil administratif cantonal qui est le principal représentant de l'État. Chaque canton constitue également une région, gouvernée par une assemblée politique élue. Le principal domaine de gouvernance à ce niveau est celui des soins de santé et des infrastructures et sera désigné sous le nom de régions. Au niveau local, la Suède est divisée en 290 municipalités. Chaque municipalité dispose d'une assemblée élue, le conseil municipal, qui prend des décisions sur les questions municipales. C'est au niveau municipal que sont organisés les marchés publics de denrées alimentaires.

Selon la loi suédoise sur l'éducation, tous les enfants de l'école primaire (âgés de 7 à 16 ans) et la plupart des élèves de l'école secondaire (âgés de 16 à 19 ans) doivent bénéficier d'un déjeuner gratuit chaque jour d'école. Le repas public est régi par des politiques alimentaires municipales individuelles, dont la plupart soulignent qu'un repas sain et durable est censé aplanir les différences socio-économiques en matière de santé. Les politiques alimentaires municipales sont guidées par des stratégies alimentaires régionales, elles-mêmes basées sur la stratégie alimentaire nationale (2018). La stratégie alimentaire nationale est censée fonctionner comme une plateforme politique nationale, définissant une direction commune dans laquelle l'ensemble de la "chaîne alimentaire" (telle que mentionnée dans la politique, suggérant un système alimentaire d'entreprise linéaire) travaille de concert à l'horizon 2030.

L'une des exigences obligatoires de la politique nationale est un minimum de 60 % d'aliments biologiques dans les marchés publics et 30 % des terres arables doivent être cultivées de manière biologique d'ici à 2030. Bien qu'elle affiche des objectifs ambitieux, la stratégie est critiquée parce qu'elle est centrée sur la croissance et l'exportation plutôt que sur une transformation durable du système alimentaire. La Suède n'a qu'une expérience limitée en matière d'espaces de gouvernance locaux tels que les Conseils de politique alimentaire. Malgré l'existence de stratégies alimentaires à tous les niveaux de gouvernance, le tout premier conseil nordique de politique alimentaire a été créé en 2022 dans la ville de Malmö.

Préoccupations d'ordre alimentaire

Le système alimentaire suédois se caractérise par un nombre décroissant d'agriculteurs, un secteur de la transformation alimentaire composé principalement de petites et moyennes entreprises et un secteur de la vente au détail très concentré, dominé par quelques grandes chaînes de distribution. Les trois plus grandes chaînes, ICA, Coop et Axfood, contrôlent ensemble plus de 73 % du marché alimentaire national. La pauvreté alimentaire et les maladies non transmissibles liées à l'alimentation sont en augmentation, ce qui a suscité une nouvelle conversation sur les environnements alimentaires et les préoccupations liées à l'alimentation comme étant structurelles plutôt qu'individuelles. Le droit à l'alimentation n'est pas explicitement garanti en Suède, bien que le pays ait ratifié de nombreux traités sur les droits humains protégeant ce droit.³⁴

2. PARTICIPATION, GROUPES CIBLES, PRISE DE DÉCISION

L'analyse suédoise porte sur les trois stratégies alimentaires régionales de VÄSTERBOTTEN, NORBOTTEN et STOCKHOLM. Norbotten et Västerbotten sont les deux régions septentrionales de la Suède. Ces deux régions sont chevauchées par la région traditionnelle des Samis de Sápmi, gouvernée par le parlement Sápmi qui a élaboré sa propre VISION DE L'ALIMENTATION, également présentée comme un cas. Au niveau municipal, trois politiques sont présentées : la STRATÉGIE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE SÖDERTÄLJE, la POLITIQUE ALIMENTAIRE DE MALMÖ et la POLITIQUE CLIMATIQUE D'ÖREBRO. En outre, un espace politique est présenté, le tout nouveau Conseil alimentaire de Malmö, inspiré par les Conseils de politique alimentaire d'autres pays européens, qui vise un changement participatif dans le système alimentaire local.

Toutes les stratégies régionales ont été élaborées en collaboration avec la branche régionale de la fédération nationale des agriculteurs suédois. Les stratégies s'engagent à être inclusives et mettent l'accent sur l'implication d'un large éventail d'acteurs, y compris les communautés locales, les groupes d'intérêt, les populations indigènes et les acteurs de l'industrie, dans l'élaboration de leurs politiques, dans le but d'assurer une compréhension globale des besoins régionaux. Cependant, aucune des politiques ne présente un plan et une structure réels pour permettre cette participation (à l'exception de la collaboration avec la Fédération des agriculteurs suédois), ce qui rend son évaluation difficile. Les petits producteurs ou les communautés marginalisées ont bénéficié d'une attention particulière pour répondre à leurs préoccupations spécifiques, avec

³⁴ Le pays a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) et la Déclaration universelle des droits humains (DUDH), mais n'a pas adopté la Convention relative aux peuples indigènes et tribaux (OIT) et la Déclaration des Nations unies sur les droits des paysans et autres personnes travaillant dans les zones rurales (UNDROP).

des invitations à des ateliers, des consultations et des dialogues ouverts dans le cadre de l'élaboration des stratégies alimentaires. Cependant, il n'existe pas de stratégie claire sur la manière de permettre une approche participative dans la mise en œuvre et le suivi, et il est difficile d'estimer comment les structures de pouvoir seront équilibrées et les conflits d'intérêts résolus.

La STRATÉGIE ALIMENTAIRE DE LA RÉGION DE STOCKHOLM s'articule autour de comités municipaux chargés de mettre en œuvre la stratégie et les plans d'action. La stratégie couvre un large éventail de questions relatives au système alimentaire, et la série de plans d'action destinés à concrétiser les domaines stratégiques expriment tous un caractère transformateur. Toutefois, il convient de noter que cette stratégie ne comporte pas d'objectifs biologiques en matière de production et d'achat de denrées alimentaires.

La STRATÉGIE CLIMATIQUE D'ÖREBRO, bien que principalement axée sur les objectifs climatiques, établit également un lien entre la transformation du système alimentaire et la réduction du changement climatique. Depuis l'adoption de la stratégie, 71 % des achats alimentaires de la ville sont devenus biologiques. La prise de décision implique la définition d'objectifs clairs pour réduire l'impact sur le climat des achats alimentaires, la promotion de l'étiquetage de durabilité et la mise en valeur de l'engagement en faveur de la durabilité. Au cours de l'élaboration de la stratégie, des ateliers et des consultations ont été organisés avec les acteurs invités, mais sans structure claire de participation.

La STRATÉGIE ALIMENTAIRE DE MALMÖ met l'accent sur la santé et la durabilité et intègre un processus décisionnel structuré en collaboration avec les fournisseurs de repas scolaires et les services des marchés publics. Des cours d'éducation et de formation destinés au personnel de restauration garantissent une prise de décision éclairée et conforme aux objectifs de la ville en matière d'alimentation. Cette politique a déjà permis de réduire de 30 % les émissions de gaz à effet de serre liées à l'alimentation. En outre, les achats alimentaires de la ville sont aujourd'hui à 70 % biologiques, l'objectif étant d'atteindre 100 %.

La troisième politique municipale, la STRATÉGIE D'UTILISATION DES TERRES DE SÖDERTÄLJE, est principalement axée sur l'utilisation et la culture des terres et collabore étroitement avec les associations locales d'agriculteurs et les sociétés de logement, garantissant ainsi la participation des propriétaires fonciers. La stratégie aborde la question cruciale de l'accès des groupes marginalisés aux terres arables. L'accent mis par la stratégie sur l'inclusivité et sur le fait d'aller au-delà des acteurs traditionnels reflète un engagement en faveur de l'équité et de l'accès équitable à la terre pour la culture.

La VISION ALIMENTAIRE DE SÁPMI est rédigée par le Parlement Sámi, un parlement publiquement élu, et une agence d'État suédoise. La vision alimentaire couvre la région traditionnelle de Sápmi, qui s'étend sur de vastes zones de la Suède,

de la Norvège, de la Finlande et de la Russie. Elle met l'accent sur la préservation de la culture autochtone et de la souveraineté des connaissances. Bien qu'elle ne soit pas contraignante, elle propose un récit qui envisage un futur système alimentaire dans la région de Sápmi. Cette vision souligne l'importance de la préservation de la culture et de la souveraineté alimentaire des peuples autochtones, en présentant une perspective unique et transformatrice de la politique alimentaire locale. À partir de 2024, la vision alimentaire de Sápmi servira de base à une stratégie alimentaire axée sur la souveraineté alimentaire.

Aucune des politiques ou stratégies ne peut faire état d'une véritable stratégie de participation, à l'exception des sessions invitées lors de la rédaction, ce qui indique un manque potentiel d'inclusivité, de transparence et d'engagement. L'un des objectifs du Conseil alimentaire de Malmö, qui a vu le jour en 2020 en tant que premier conseil de politique alimentaire en Scandinavie, est de surmonter cette inexpérience suédoise en matière de participation civique. Le conseil alimentaire accueille toute personne en tant que membre. Il n'y a pas d'équilibre des pouvoirs au sein du conseil et donc un risque de prise de contrôle.

3. APPROCHE SYSTÉMIQUE ET CARACTÈRE TRANSFORMATEUR

En examinant les stratégies et politiques alimentaires régionales et municipales, il est évident qu'elles partagent un engagement commun en faveur d'une approche systémique. Elles reconnaissent que les systèmes alimentaires sont des réseaux complexes d'éléments interconnectés et qu'aborder un aspect de manière isolée peut avoir des conséquences inattendues. Au lieu de cela, ces politiques adoptent une vision holistique, considérant la manière dont les différents éléments – de la production à la consommation – interagissent. Les STRATÉGIES ALIMENTAIRES DE VÄSTERBOTTEN et de NORRBOTTEN adoptent toutes deux une perspective systémique en faisant appel à un large éventail d'acteurs dans l'ensemble du système alimentaire. Elles comprennent que la promotion de la localisation du système alimentaire implique non seulement la production, mais aussi la demande, l'approvisionnement et la réduction des déchets. Ces stratégies reconnaissent qu'une production alimentaire durable nécessite un effort coordonné de la part de multiples acteurs, y compris les petits producteurs et les peuples autochtones. La STRATÉGIE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE SÖDERTÄLJE prolonge cette réflexion systémique en mettant l'accent sur l'utilisation des terres, reconnaissant que la disponibilité et l'accessibilité des terres arables font partie intégrante d'un système alimentaire durable. Elle vise à offrir des opportunités tant aux agriculteurs conventionnels qu'aux groupes marginalisés, tels que les agriculteurs qui ne possèdent pas de terres, en soulignant l'importance d'un accès équitable au sein du système.

La VISION ALIMENTAIRE DE SÁPMI se distingue par son caractère transformateur. Bien qu'elle aborde les questions immédiates liées à la production, à l'approvisionnement et à la consommation de denrées alimentaires, elle

envisage et vise un avenir nettement différent du présent. Elle ne cherche pas simplement à maintenir le statu quo ; elle aspire au contraire à catalyser un changement fondamental vers la souveraineté alimentaire. La politique envisage un avenir dans lequel les peuples autochtones sont habilités à contrôler leurs systèmes alimentaires, remettant en cause le paradigme alimentaire dominant. Il s'agit d'un exemple transformateur d'une politique locale qui cherche à changer le discours sur l'alimentation et la culture. De même, la STRATÉGIE CLIMATIQUE D'ÖREBRO incarne un esprit de transformation. Bien qu'elle soit principalement axée sur les objectifs climatiques, elle a entraîné des changements significatifs dans les achats publics de denrées alimentaires. Les progrès réalisés par la municipalité dans l'augmentation des achats d'aliments biologiques reflètent non seulement un changement de politique, mais aussi une évolution culturelle vers des choix alimentaires plus durables et plus respectueux de l'environnement.

4. PRINCIPALES RÉALISATIONS ET DÉFIS


L'architecture nationale couvrant les politiques au niveau local est en place pour un changement transformateur en Suède. La plupart des stratégies étant axées sur 2030, il est possible d'influer sur leur orientation. Plusieurs réalisations remarquables se dégagent des politiques alimentaires régionales et municipales :

Participation accrue : La STRATÉGIE ALIMENTAIRE DE VÄSTERBOTTEN et la STRATÉGIE ALIMENTAIRE DE NORRBOTTEN ont favorisé avec succès la collaboration entre divers acteurs. Elles ont impliqué des organes gouvernementaux locaux, des organisations d'intérêt, des acteurs de l'industrie et des individus, améliorant ainsi l'inclusivité des processus de prise de décision.

Autonomisation des groupes marginalisés : La STRATÉGIE D'UTILISATION DES TERRES DE SÖDERTÄLJE a rendu les terres arables plus accessibles en attribuant des terres appartenant à la municipalité. Cette réalisation s'aligne sur l'objectif de la politique visant à garantir un accès équitable aux possibilités de culture.

Durabilité : Des politiques telles que la stratégie alimentaire de la région de Stockholm et la STRATÉGIE CLIMATIQUE D'ÖREBRO ont fait progresser les objectifs de durabilité. Örebro, en particulier, a réalisé des progrès remarquables en fixant des objectifs promotionnels, puisque 71 % des achats publics de denrées alimentaires sont des produits biologiques. Cela reflète une évolution significative vers des pratiques d'achat de denrées alimentaires plus durables.

Préservation de la culture : La vision ALIMENTAIRE DES SAMIS, élaborée par le Parlement sami, met l'accent sur la préservation de la culture indigène et de la souveraineté en matière de connaissances. Cette politique représente une avancée significative dans la reconnaissance et la sauvegarde du patrimoine culturel.



Si ces politiques ont connu des succès notables, elles sont également confrontées à des défis distincts :

➤ **Mise en œuvre et suivi** : En général, les stratégies et politiques alimentaires régionales et municipales n'ont pas de stratégie formulée pour le suivi de leurs objectifs. La réalisation des objectifs nécessite des efforts et des ressources continus, ressources qui, dans la majorité des cas, sont décrites comme étant en conflit avec d'autres priorités du gouvernement.

➤ **Accès équitable** : La STRATÉGIE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE SÖDERTÄLJE a relevé le défi de rendre les terres accessibles aux groupes marginalisés. Toutefois, il reste difficile de soutenir ces efforts et d'assurer un soutien à long terme aux petits exploitants agricoles.

➤ **Objectifs en matière de produits biologiques** : La STRATÉGIE ALIMENTAIRE DE LA RÉGION DE STOCKHOLM fait l'objet de critiques concernant l'absence d'objectifs en matière de produits biologiques, ce qui est frappant étant donné que la stratégie nationale sur laquelle elle est basée comporte de tels objectifs.

➤ **La participation** : Tout en affichant des politiques alimentaires ambitieuses dans chaque municipalité et région du pays, on constate un manque d'expérience en matière de participation structurée, dans laquelle le pouvoir est équilibré.



CONCLUSIONS

Les études nationales montrent la diversité qui existe en Europe en matière d'élaboration de politiques ou d'espaces participatifs pour traiter des questions alimentaires locales.

Parmi les pays examinés, seuls la Suède (2018) et le Portugal (2021) ont mis en place des stratégies nationales en matière d'alimentation et de nutrition qui fournissent des orientations sur les questions liées à l'alimentation au niveau national. L'Allemagne a adopté sa première stratégie nationale en matière d'alimentation et de nutrition au cours de la rédaction de ce document (janvier 2024), tandis que l'Autriche et l'Espagne n'ont mis en place que des stratégies ou des plans d'action plus spécifiques (par exemple, sur la nutrition). La Suède est le seul pays où la stratégie alimentaire nationale sert de cadre aux stratégies alimentaires régionales, qui à leur tour guident les stratégies alimentaires municipales. Dans les autres pays, ce sont les collectivités locales, régionales et municipales, qui ont été les premières à élaborer des stratégies alimentaires, comblant ainsi une lacune politique importante laissée par les gouvernements nationaux. Elles l'ont fait parfois de manière indépendante, ou parfois, comme dans le cas de la Belgique, de manière articulée (les stratégies municipales suivant les stratégies régionales, mais pas toujours). Dans la plupart des cas, l'élaboration de stratégies alimentaires locales est une réponse aux demandes des communautés et des organisations de la société civile dans leurs localités. Le Pacte alimentaire de Milan a également été un élément déclencheur important pour le développement de politiques alimentaires locales dans certains pays, comme l'Espagne.

Tous les pays étudiés ont mis en place des systèmes de gouvernement décentralisés, dans lesquels les gouvernements régionaux et municipaux ont des compétences étendues qui leur permettent d'orienter le système alimentaire. Dans le cas du Portugal, la décentralisation des pouvoirs vers les autorités locales est un développement assez récent qui rencontre encore des difficultés. Cependant, même dans les pays ayant une longue tradition de gouvernance fédérale ou décentralisée, l'utilisation des compétences des gouvernements locaux et l'importance accordée au thème de l'alimentation varient considérablement, et sont pour certains pays, comme l'Allemagne, un développement assez récent.

DOMAINES D'INTERVENTION

Les domaines d'intervention des gouvernements locaux sont les suivants



La **restauration collective** dans les écoles, les crèches, les hôpitaux, les maisons de retraite est un domaine central de l'action des collectivités locales dans tous les pays. La restauration collective et les marchés publics qui s'y rapportent sont considérés comme un important levier de changement, à la fois pour garantir l'accès à une alimentation saine et durable et pour contribuer à une transition plus large des systèmes alimentaires vers des aliments écologiques et/ou produits dans la région. L'adaptation des critères de passation des marchés publics, l'éducation et la formation (des chefs/du personnel de cuisine) et les incitations positives telles que les systèmes de certification sont des mesures appliquées.



La plupart des stratégies et initiatives examinées cherchent à renforcer les **circuits de production et d'échange régionaux** et à passer à des modèles de production et de consommation **écologiques**, ou du moins **plus durables**, ou à les améliorer. Cette démarche est souvent liée à des efforts visant à stimuler les économies locales et à préserver les identités régionales. Les mesures prises à cet effet sont notamment les suivantes

- Régimes de soutien et incitations à la production écologique ;
- Infrastructure/logistique de la distribution alimentaire ;
- Marchés pour les produits régionaux/écologiques ;
- Commercialisation des produits régionaux (par exemple, campagnes de promotion, labels de qualité) ;
- L'éducation et la formation pour renforcer la demande ; et
- Introduction de critères de durabilité/régionalité dans les marchés publics.



Mesures visant à lutter contre le **gaspillage alimentaire** (par exemple, dans les cantines publiques).



Améliorer l'**accès** à une alimentation saine et durable dans les quartiers défavorisés, ainsi qu'au jardinage urbain et périurbain.



La **préservation** et l'**accès aux terres agricoles** pour les jeunes agriculteurs et l'utilisation durable de ces terres. Bien qu'il s'agisse d'efforts plutôt exceptionnels dans certains des cas examinés, ils sont essentiels pour garantir le droit à l'alimentation et à la nutrition à la lumière de la perte exponentielle de terres agricoles et des défis auxquels sont confrontés les (jeunes) agriculteurs en Europe.

Dans l'ensemble, l'accent est mis sur la formation/l'éducation et les incitations positives, alors que les mesures réglementaires et restrictives (par exemple, pour limiter l'utilisation de pesticides ou la vente de produits ultra-transformés) sont largement absentes. Cela indique à la fois un manque potentiel de compétences à ce niveau, ainsi qu'une tendance générale des décideurs politiques européens (locaux) à opter pour des mesures plus "douces" dans la transition vers des systèmes alimentaires plus durables et plus sains.

ESPRIT DE TRANSFORMATION ET LIMITES

Le caractère transformateur varie d'une étude de cas à l'autre : certaines stratégies/initiatives, en particulier celles qui sont menées ou développées en étroite collaboration avec la société civile et les mouvements sociaux, adoptent une approche large et plus radicale (abandon du système alimentaire industriel), tandis que d'autres restent plus superficielles (renforcement de la durabilité du système alimentaire industriel ou de la compétitivité de la production alimentaire régionale, par exemple). Il est important de noter que de nombreuses stratégies et initiatives reconnaissent que l'alimentation est une question d'intérêt public qui doit être traitée de manière systémique par l'ensemble des ministères.

Dans toutes les études de cas, l'accent a été mis sur l'intégration des objectifs en matière d'environnement, de santé et de justice sociale (par exemple, dans les repas des écoles publiques). La dimension de la justice sociale est cependant souvent limitée dans son objectif et sa portée. L'accent est mis, en particulier dans les cas les plus urbains, sur l'accessibilité d'une alimentation saine et durable, avec moins d'attention aux moyens de subsistance et aux droits des petits producteurs et des travailleurs des systèmes alimentaires. En outre, peu de stratégies s'attaquent aux obstacles structurels à l'accès, tels que les revenus, la protection sociale, les droits du travail et les inégalités entre les hommes et les femmes. L'un des facteurs limitants est que la protection sociale et le financement sont souvent traités au niveau national et ne relèvent donc pas du domaine des gouvernements locaux. Cela laisse en marge une dimension importante du droit à l'alimentation et de la transition vers des systèmes alimentaires fondés sur les droits humains : la lutte contre les injustices sociales qui touchent l'ensemble du système alimentaire.

La répartition nationale des compétences n'est pas la seule à restreindre l'action des collectivités locales. Dans tous les pays, les réglementations de l'UE, telles que les lois sur la concurrence et le commerce, ont constitué des obstacles importants à l'action des collectivités locales lorsqu'il s'agit de renforcer les systèmes alimentaires locaux/régionaux et de donner la priorité à la production locale, y compris dans le cadre des marchés publics. Si certains gouvernements ont trouvé des moyens novateurs de contourner ces obstacles, par exemple en créant des labels de qualité pour les produits régionaux, beaucoup hésitent à le

faire, craignant des répercussions juridiques et financières. Il s'agit là d'un frein important lorsqu'il s'agit de passer à des systèmes alimentaires plus durables et ancrés dans le territoire.

Les contraintes humaines, techniques et de ressources sont d'autres défis communs auxquels sont confrontés les gouvernements locaux. La collaboration plus étroite avec la société civile, par le biais de Conseils de politique alimentaire ou d'autres accords de coopération, a été une stratégie importante pour faire face à ces contraintes tout en favorisant une plus grande participation du public à l'élaboration des politiques. Cependant, cela peut également conduire à une dépendance excessive vis-à-vis de la société civile et d'autres acteurs dans la mise en œuvre de stratégies alimentaires ou de projets conjoints, affaiblissant ainsi la maîtrise et le leadership du gouvernement.

Alors que la plupart des stratégies examinées reconnaissent l'importance d'une approche systémique, dans quelques cas seulement, principalement en Espagne et en Belgique, des structures institutionnelles correspondantes ont été mises en place pour faciliter la collaboration et ancrer les stratégies alimentaires dans l'ensemble des départements gouvernementaux – une condition préalable à la réalisation d'un changement systémique. Il s'agit d'une lacune importante dans la plupart des cas examinés. En conséquence, les stratégies restent souvent à un niveau visionnaire ou, dans la pratique, sont mises en œuvre de manière fragmentée, sur la base de projets, plutôt que de manière plus structurée, avec des plans d'action concrets, des objectifs limités dans le temps et des systèmes de suivi.

L'insécurité de la planification, causée par des budgets à court terme et des changements (potentiels) de priorités politiques (changements de partis politiques au pouvoir), à laquelle doivent faire face de nombreuses administrations publiques, est également liée à cette situation. Le rôle de la société civile organisée et des structures de participation institutionnalisées est essentiel dans ce contexte pour assurer la continuité des efforts du gouvernement et maintenir la pression politique. Cependant, la société civile a souvent elle-même du mal à obtenir des ressources (financement de base) qui permettraient un engagement et un suivi plus cohérents des processus politiques au-delà de la mise en œuvre de projets individuels.

Les structures hiérarchiques, le manque de transparence, la rigidité et la lenteur des administrations publiques ont été des sources de frustration, en particulier pour la société civile, mais aussi pour le personnel gouvernemental dévoué dans de nombreux pays, et peuvent constituer un obstacle important à la mise en œuvre, même lorsque des engagements ont été pris au niveau politique. En outre, l'absence de stratégies nationales visant à établir des normes minimales, par exemple en matière de participation, ainsi que la communication et la coordination souvent limitées entre les différents niveaux de gouvernement, constituent d'autres défis.

SOCIÉTÉ CIVILE ET FORMES DE PARTICIPATION

Les structures de participation de la société civile à l'élaboration des politiques publiques en matière d'alimentation et de nutrition varient considérablement d'un pays à l'autre et à l'intérieur d'un même pays. D'une manière générale, les formes institutionnalisées de participation, au sens de Conseils de politique alimentaire intégrés ou formellement liés aux structures décisionnelles publiques, sont plus courantes en Espagne et en Belgique. Nombre de ces espaces sont rattachés à des stratégies alimentaires municipales et régionales ou ont été créés dans ce cadre. Toutefois, certaines structures ont également un mandat qui va au-delà de la mise en œuvre de stratégies spécifiques pour conseiller le gouvernement local sur toutes les questions liées à l'alimentation (par exemple, le Conseil de l'alimentation de Valence). Généralement, le gouvernement local (représentation politique et administration publique) fait partie intégrante de ces Conseils institutionnalisés. Ainsi, ces espaces jouent non seulement un rôle important en facilitant la participation de la société civile, mais ils favorisent également l'échange et la collaboration entre les services gouvernementaux qui sont essentiels à la mise en œuvre des changements systémiques envisagés.

L'Allemagne, quant à elle, a vu des Conseils de politique alimentaire pilotés par la société civile et les communautés se multiplier dans tout le pays au cours des dernières années. Il s'agit d'espaces autonomes dont l'objectif est clairement de démocratiser l'élaboration de la politique alimentaire, tout en maintenant différents degrés de proximité avec le gouvernement local. Bien qu'ils ne fassent pas partie de la structure gouvernementale officielle, nombre de ces Conseils bénéficient de la reconnaissance, voire de l'approbation formelle, de leur gouvernement et sont consultés sur les questions liées à l'alimentation. Certains Conseils prennent également la forme de tables rondes où l'administration publique est directement représentée.

Des structures similaires de la société civile existent également en Autriche et en Belgique, bien qu'elles ne soient pas aussi courantes et qu'elles ne jouent pas un rôle aussi important dans l'élaboration de la politique alimentaire locale. Dans le cas de l'Autriche, les initiatives basées sur des projets qui cherchent à obtenir l'opinion ou l'engagement de la communauté dans un but spécifique sont plus courantes. En Suède, les structures participatives qui accompagnent la mise en œuvre des stratégies alimentaires locales et régionales constituent une lacune importante, avec un seul jeune exemple dans la ville de Malmö.

En ce qui concerne le Portugal, il existe une diversité d'accords de collaboration au niveau local qui rassemblent la société civile, le gouvernement local et d'autres acteurs dans un effort commun pour faire progresser la transition vers des systèmes alimentaires territoriaux durables. Bien qu'elles aient tendance à se situer davantage au niveau de la mise en œuvre qu'à celui de

la politique, certaines structures de gouvernance ont émergé de ces efforts, avec différents degrés de formalités. Ces structures ont à leur tour jeté les bases d'efforts pionniers visant à créer des Conseils de politique alimentaire locale dans la région de l'Algarve et dans certaines municipalités.

Outre les structures de participation plus permanentes, il existe également des espaces de participation temporaires qui peuvent être invoqués par la société civile et qui ont été utilisés pour discuter de la politique alimentaire au niveau local. Les Conseils citoyens du Vorarlberg, en Autriche, ou l'initiative populaire des îles Baléares, en Espagne, en sont des exemples.

L'interface et le degré d'influence sur la prise de décision publique varient considérablement d'un pays à l'autre et au sein d'un même pays et sont difficiles à définir (en particulier dans le cas de formes de participation plus ouvertes). Ce que l'on peut dire, c'est que les décisions prises par les Conseils de politique alimentaire (ou des espaces similaires) ont tendance à prendre la forme de recommandations (de poids variable) aux gouvernements locaux, plutôt que d'avoir un caractère contraignant. Néanmoins, elles peuvent avoir un poids politique important, en particulier lorsque le gouvernement local lui-même participe à ces espaces.

Si les organisations de la société civile et les communautés constituent une force motrice derrière et au sein des Conseils de politique alimentaire, ces espaces impliquent généralement une multitude d'autres acteurs, issus du secteur privé (dans l'ensemble du système alimentaire), du monde universitaire, des associations professionnelles et commerciales, de l'administration publique et des partis politiques. Le rôle des Conseils de politique alimentaire, qui consiste à fournir une plateforme permettant aux différents acteurs du système alimentaire de se réunir pour échanger, y compris sur des points de vue divergents, et collaborer, a été considéré comme un atout important de ces espaces.

Aucun des Conseils de politique alimentaire ne fait de distinction claire entre les groupes d'intérêt publics et privés, et plus particulièrement les détenteurs de droits. Aucun n'a non plus mis en place de garde-fous institutionnels pour se prémunir contre l'influence indue des entreprises privées et les conflits d'intérêts. En général, cela n'est pas perçu comme un risque majeur. Cela s'explique en partie par le fait que ces espaces sont pilotés par la société civile, avec une orientation claire qui serait difficile à "capturer" par les intérêts des entreprises, et que ces dernières disposent de leurs propres canaux plus directs pour influencer les gouvernements et n'ont donc pas besoin de passer par ces espaces. Dans l'ensemble, les espaces sont très divers : certains sont davantage axés sur les mouvements sociaux et la société civile, avec un programme plus radical, tandis que d'autres sont davantage axés sur le secteur privé, avec un programme plus classique et moins ambitieux.

Malgré les efforts déployés pour inclure les groupes marginalisés et défavorisés dans plusieurs initiatives, leur participation (directe) réelle reste faible, certains groupes, tels que les travailleurs agricoles, les migrants et les groupes touchés par la pauvreté, étant largement absents. En ce qui concerne les initiatives dotées d'une structure de représentation fixe, seules quelques-unes vont au-delà des grandes catégories d'acteurs et réservent des sièges à des groupes plus spécifiques, y compris des groupes marginalisés. Toutefois, même dans ces cas, aucune mesure spécifique n'est mise en place pour faire entendre la voix de ces groupes et contrer les déséquilibres de pouvoir existants par rapport à d'autres groupes.

Si l'on observe globalement une tendance positive à la participation à l'élaboration des politiques relatives aux systèmes alimentaires, cette participation est rarement fondée sur les droits humains, en ce sens que les voix des groupes marginalisés et souffrant d'insécurité alimentaire sont prioritaires. La plupart des initiatives et des plateformes s'écartent de l'idée de faire participer tous les acteurs des systèmes alimentaires comme condition pour effectuer des changements dans l'ensemble du système alimentaire. Les différences entre les acteurs en termes d'intérêts et de pouvoir ont tendance à être négligées, ce qui empêche d'utiliser ces espaces de manière plus proactive pour contrer les déséquilibres de pouvoir existants au sein et au-delà du système alimentaire.



ANNEXE 1: LISTE DES ENTRETIENS

A. AUTRICHE

Conseil de la politique alimentaire Vienne. 26/04/2023, 22/05/2023.

KBB – Kultur-Betriebe Burgenland. 05-06/2023.

Bio Autriche. 11/05/2023.

Büro für Freiwilliges Engagement und Beteiligung, Bregenz. 28/04/2023.

REGIO Klostertal Arlberg 05-06/2023.

Ville de Vienne, Département municipal de l'aménagement du territoire et du zonage. 27/03/2023.

Zukunft Essen – Gutes Schulessen für Alle. 12/05/2023.

Agrarmarketing Tirol 19/06/2023.

B. BELGIQUE

Conseil de la politique alimentaire *Gent en Garde*. 02/04/2024.

Conseil de la politique alimentaire d'Anvers. 27/04/2023.

Conseil de la politique alimentaire de Namur. 28/04/2023.

Conseil de la politique alimentaire de Wallonie (CwAD). 02/05/2023.

Conseil de la politique de la bonne alimentation Bruxelles. 21/06/2023.

C. ALLEMAGNE

Conseil de la politique alimentaire de Berlin. 25/04/2023.

Conseil de la politique alimentaire du Brandebourg. 01/02/2024.

Conseil de la politique alimentaire de Cologne. 14/08/2023.

Conseil de la politique alimentaire de Heidelberg. 26/04/2023.

Conseil de la politique alimentaire d'Oldenburg. 25/04/2023.

Sénat de Berlin, Département de la protection des consommateurs. 28/06/2023, 30/06/2023.

Ville de Cologne, Département de l'environnement et de la protection des consommateurs. 24/08/2023, 25/08/2023.

Ville de Nuremberg, Ville organique de Nuremberg. 27/04/2023.

Ville de Nuremberg, REPROLA. 27/04/2023.

Baden-Wuerttemberg, Ministère de l'alimentation, du développement rural et de la protection des consommateurs. 25/08/2023.



D. PORTUGAL

Torres Vedras, secteur de l'alimentation et de la santé à l'école de la division de l'éducation (équipe PSAE). 31/03/2023.
Montemor-o-Novo, Division de la planification et de l'appui au développement économique de la municipalité. 18/04/2023.
Terra Sintrópica - membre de Rede Alimentar de Mértola. 26/04/2023.
São Pedro do Sul, Bureau d'appui au développement rural de la municipalité. 11/04/2024.
Communauté intercommunale de la région de l'Algarve. 15/04/2024.
Associação para o Desenvolvimento Sustentável da Região Saloia - membre de FoodLink AML. 18/04/2024.
Département de l'éducation et du développement social de la municipalité de Funchal. 18/04/2024.
WWF-ANP membre du comité de cogestion pour la récolte du pouce-pied. 18/04/2024.

E. ESPAGNE

Consell Alimentari de València. Chef de l'Agriculture. 09/2023.
Agròpolis. 04/2024.

F. SUÈDE

La stratégie alimentaire de Västerbotten. Représentant du gouvernement. 02/2023.
La stratégie alimentaire de Norrbotten. Représentant du gouvernement. 03/2023.
La stratégie d'aménagement du territoire de Södertälje. Représentant du gouvernement. 03/2023.
La stratégie alimentaire de la région de Stockholm. Représentant du gouvernement. 03/2023.
La politique alimentaire de Malmö. Représentant du gouvernement. 01/2023.
La stratégie climatique d'Örebro. Représentant du gouvernement. 04/2023.
Le conseil de la politique alimentaire de Malmö. Représentant de la société civile. 12/2022 et 01/2023.



FIAN
INTERNATIONAL

Willy-Brandt-Platz 5,
69115 Heidelberg, Germany



www.fian.org



[@FIANista](https://twitter.com/FIANista)



[@fianinternational](https://www.instagram.com/fianinternational)



[FIAN International](https://www.facebook.com/FIANInternational)