

ENTREPRENEURS EN POLITIQUES ALIMENTAIRES MUNICIPALES

Analyse préliminaire du rôle des municipalités et des districts régionaux canadiens dans l'évolution du système alimentaire



Entrepreneurs en politiques alimentaires municipales : Analyse préliminaire du rôle
des villes et districts régionaux canadiens dans l'évolution du système alimentaire

Auteurs : Rod MacRae, Kendal Donahue

Comité de direction : Lauren Baker, Joanne Bays, David McInnes¹



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	2
INTRODUCTION	4
SIX TYPES D'ACTIVITÉS DE POLITIQUES ALIMENTAIRES MUNICIPALES	9
1 ^{ère} catégorie. initiatives pilotées par la municipalité	9
<i>exemple: Edmonton Fresh, Développement économique alimentaire local</i>	9
2 ^e catégorie. modèle hybride doté de liens directs avec le gouvernement	10
<i>exemple : stratégie alimentaire de la ville de Vancouver</i>	10
3 ^e catégorie. modèle hybride doté de liens indirects avec le gouvernement	11
<i>exemple: Hamilton, Ontario, coordonnateur des jardins communautaires</i>	11
4 ^e catégorie. organisme de politique alimentaire relié au gouvernement par l'intermédiaire d'une agence secondaire	12
<i>exemple: Ottawa, Ontario, alimentation juste</i>	12
5 ^e catégorie. Organisme de société civile ne comptant que sur peu de soutien financier ou de participation dugouvernement	13
<i>exemple: Kaslo, Colombie-Britannique, projet de sécurité alimentaire</i>	13
6 ^e catégorie. Organismes de la société civile n'ayant aucun lien avec le gouvernement	14
<i>exemple: Central Okanagan food policy council/society</i>	14
RÉSULTATS DU SONDAGE	15
Le système alimentaire municipal	15
Quels étaient les incitatifs municipaux ?	16
De quelle façon le financement et les budgets affectent-ils les initiatives alimentaires ?	16
Quel est le rôle des champions ?	19
Quelle est la nature des arrangements structuraux des initiatives de politiques alimentaires ?	20
Quel est l'aspect critique de la nature des affiliations ?	20
À qui le personnel se rapporte-t-il ?	21
Quelle est l'importance des stratégies, plans d'action et chartes ?	21
LE CONTEXTE PLUS LARGE DE POLITIQUES PUBLIQUES CANADIEN	23
VALEUR, AVANTAGES ET IMPACTS	26
QUELLES SONT LES CLÉS DU SUCCÈS ?	28
Exemple : Toronto Food Policy Council	28
QUESTIONS	
Questions à l'intention des gouvernements municipaux et provinciaux	30
Questions à l'intention des initiatives de politiques alimentaires municipales/régionales	30
Questions à l'intention des entreprises des chaînes d'approvisionnement	31
Questions à l'intention des gouvernements provinciaux et fédéral	31
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	32
RÉFÉRENCES	33
Appendice 1 : Mesures d'usage commun pour évaluer les systèmes alimentaires locaux	34
Appendice 2 : Groupe consultatif sur le système alimentaire	35

SOMMAIRE

Les municipalités et districts régionaux sont des acteurs clé du système alimentaire canadien. Au moyen d'un sondage pan canadien, nous avons pu établir que 64 municipalités locales et régionales travaillent à l'amélioration du système alimentaire à l'aide d'un ensemble de politiques et programmes municipaux ainsi que d'interventions de la société civile.

Malgré tout, davantage de municipalités canadiennes s'occupent de systèmes alimentaires mais sans l'aide de types d'arrangements organisationnels identifiés dans le cadre de la présente recherche.

La variété des 64 initiatives de politiques alimentaires semble être fonction des conditions politiques et organisationnelles dont la taille et les particularités géographiques de la région, et les réalités courantes liées à la pauvreté et la fonction du système alimentaire. Parce que les municipalités n'ont pas de longs antécédents dans le domaine, nous pensons qu'il s'agit ici « d'entrepreneuriat en politique alimentaire ».²

« Les municipalités ne se sont pas engagées en politique alimentaire pour voir à leur alimentation. De telles occasions sont limitées (voir MacRae et autres., 2010). Elles tentent plutôt de modifier la dynamique entre acteurs du système alimentaire afin d'améliorer la durabilité environnementale, de promouvoir la santé et le développement économique. »

Une bonne part des présents travaux relève de l'approche fondée sur les systèmes alimentaires dans un contexte municipal et régional. Par « système alimentaire nous entendons les activités des acteurs commerciaux et non commerciaux qui produisent, transforment, distribuent, achètent et disposent de

denrées alimentaires. L'« approche fondée sur les systèmes alimentaires » reflète une sensibilisation au fait que les actions d'un groupe du système ont des répercussions sur les autres groupes ainsi que sur l'environnement, l'économie, le tissu social, la santé de la population et ultimement sur le consommateur. Les municipalités disposent de peu d'autorité sur le système alimentaire dans leur champ de compétence ; par contre elles font face aux conséquences de la perte de territoire agricole, de la pollution et du changement climatique, des difficultés financières des agriculteurs, de l'accès inégal des résidents aux aliments, des aliments à des prix pas toujours abordables, des problèmes de santé liés aux régimes alimentaires inadéquats ou de piètre qualité, du rétrécissement de l'infrastructure alimentaire locale et de la réduction des revenus d'emploi et d'impôts fonciers des entreprises alimentaires. Les municipalités interviennent pour palier à ces conséquences, parfois de façon délibérée ou non, en ayant souvent recours à l'approche fondée sur les systèmes alimentaires.

Les municipalités mettent de l'avant diverses améliorations au système alimentaire. Elles réunissent des intervenants locaux du secteur alimentaires pour discuter de leurs problèmes et collaborer à les régler.

Réunir ces gens de divers milieux peut être difficile puisque plusieurs d'entre eux sont soit confinés à des créneaux organisationnels, soit en concurrence les uns avec les autres. Toutefois, ces occasions de rencontre permettent d'identifier des solutions novatrices.

Pour permettre l'élaboration de politiques alimentaires efficaces il faut au départ un sérieux engouement de la part du gouvernement municipal, un soutien actif du personnel municipal, un engagement entre décideurs et fonctionnaires sur le but commun et la mission, et une approche fondée sur les systèmes alimentaires. Nous avons répertorié les 64 initiatives en six catégories selon leur niveau d'implication dans le secteur public. Dans certain cas, la fonction publique municipale et les élus sont à la barre, dans d'autres, une unité de fonctionnement composée d'intervenants multiples est rattachée à la municipalité, avec le soutien des fonctionnaires et avec l'appui d'un budget. Plusieurs initiatives suivent un parcours commun – ayant comme point de départ une analyse des besoins alimentaires de la communauté, puis l'élaboration d'un réseau de système alimentaire, l'identification des projets et des événements de sensibilisation, puis la création d'une charte alimentaire ou d'une stratégie alimentaire municipale et l'adoption d'un plan d'action.

Les initiatives de politiques alimentaires ont aidé à trouver les ressources dans tout leurs réseaux dans le but d'appuyer des projets municipaux tels les jardins et cuisines communautaires, la distribution de boîtes de nourriture saine dans les quartiers défavorisés, les programmes durables d'achat d'aliments à l'appui des producteurs

régionaux, les plates-formes de logistique alimentaire et les marchés d'agriculteurs. Ces initiatives ont fait appel à la collaboration des départements de planification dans l'élaboration de plans officiels, de règlements de zonage et d'initiatives de développement économique, et à celle des unités de santé publique afin d'élargir les programmes de salubrité alimentaire.

En dépit de leurs nombreux succès, les 64 initiatives de politiques alimentaires doivent surmonter des défis en ressources humaines et financières, en renforcement des capacités, en mise en œuvre de l'approche fondée sur les systèmes alimentaires et en mobilisation efficace pour leurs travaux.

Trois grandes recommandations se dégagent de ce tour d'horizon des initiatives de politiques en alimentation municipales et régionales de partout au Canada.

1. Il faut que les acteurs et organismes œuvrant aux politiques alimentaires municipales partout au Canada créent un réseau pour partager l'information et les meilleures pratiques et renforcer les capacités des travaux en matière de politiques alimentaires³.
2. Les initiatives en politiques alimentaires municipales tireraient profit d'un répertoire de modes de documentation et d'évaluation de leurs travaux afin d'illustrer des processus de réussite de changement social ainsi que l'impact du système alimentaire et autres effets à l'échelle municipale et locale.
3. Les décideurs politiques aux divers paliers de gouvernement devraient préciser les interactions des champs de compétences en matière de politiques alimentaires et définir les liens entre les efforts dans ce domaine des municipalités, des provinces, du fédéral, et des autorités responsables de l'alimentation, de l'agriculture, de la santé publique et autres domaines de politiques publiques.

INTRODUCTION

Comment et pourquoi les municipalités agissent-elles pour changer le système alimentaire ? L'alimentation n'est pas une responsabilité courante au niveau municipal ; la plupart des enjeux liés aux systèmes alimentaires relèvent normalement des champs de compétences des provinces et du fédéral aux termes de la Constitution canadienne.

Pourtant, à des degrés divers, 64 municipalités locales et régionales partout au Canada se sont attaquées aux défis de l'amélioration de la santé, du rendement environnemental, de l'accès à la nourriture et du développement économique en faisant appel à l'approche fondée sur les systèmes alimentaires et aux changements du système alimentaire pour provoquer le changement. Elles font partie d'un réseau de plus de 200 villes nord-américaines disposant d'initiatives de politiques alimentaires (Community Food Security Coalition, 2011). Des municipalités canadiennes en plus grand nombre que celles identifiées dans la présente étude mènent des travaux en systèmes alimentaires, mais sans les avantages que procurent ces types d'arrangements organisationnel. Un sondage mené en 2010 par la Fédération canadienne des municipalités a recueilli 115 réponses des municipalités canadiennes et 65% d'entre elles indiquaient que des champions alimentaires étaient à pied d'œuvre dans leur ville. La plupart disposaient d'initiatives intégrées et durables de systèmes alimentaires à même leurs plans et activités⁴.

Les systèmes alimentaires sont les chaînes des acteurs commerciaux et non commerciaux – des

fournisseurs aux consommateurs, régulateurs et promoteurs de changements systémiques – qui collectivement déterminent comment nous produisons, transformons, distribuons, achetons et disposons des aliments. L'approche fondée sur les systèmes alimentaires reflète une sensibilisation au fait que les actions d'un groupe du système ont des répercussions sur les autres groupes ainsi que sur l'environnement, l'économie, le tissu social, la santé de la population et ultimement sur le consommateur. (voir la figure 1).

Les municipalités sont non seulement sensibles aux priorités alimentaires, mais nombre d'entre elles font appel à l'approche fondée sur les systèmes alimentaires pour concevoir leurs structures, politiques et activités. Par exemple, la nouvelle stratégie alimentaire de la ville de Vancouver prévoit le recours à une liste de pointage de systèmes alimentaires dans l'élaboration d'applications d'évaluation des employés, de propositions de réaménagement de zonage et de plans communautaires. Ainsi, l'approche fondée sur les systèmes alimentaires peut servir à remodeler les espaces privés et publics des villes.

FIGURE 1
APPROCHE FONDÉE SUR LES SYSTÈMES ALIMENTAIRES

1. « L'approche fondée sur les systèmes alimentaires » présume que :

- Des enjeux complexes sont liés.
- Le système se compose de plusieurs acteurs qui interagissent entre eux.
- Il faut des solutions intégrées.

2. « L'approche fondée sur les systèmes alimentaires » est un moyen :

- De s'exprimer et d'agir en fonction d'une stratégie.
- D'interpeler et d'encadrer divers acteurs.
- D'intégrer des préoccupations en santé et en environnement à la réussite économique.

3. Une « approche fondée sur les systèmes alimentaires » reconnaît l'interdépendance entre :

- les acteurs de la chaîne d'approvisionnement et d'autres secteurs, et les acteurs d'autres secteurs ;
- les rapports entre divers acteurs et les consommateurs ; et
- une production et un approvisionnement alimentaires fiables et l'usage durable du capital naturel.

4. « La mise en œuvre d'une approche fondée sur les systèmes alimentaires » suppose :

- L'appui de chaînes d'approvisionnement très axées sur la collaboration.
- La collaboration avec des acteurs non traditionnels à l'extérieur de la chaîne d'approvisionnement.
- La compréhension des besoins alimentaires du consommateur et des considérations liées à la santé et au bien-être.
- La compréhension des attentes sociétales changeantes en matière de production et d'approvisionnement alimentaires.
- La compréhension du fait que la durabilité, l'équité, les attentes liées à la santé et d'ordre sociétal sont gérées à chaque étape de la production et de l'approvisionnement alimentaires.
- Le recours à des objectifs et des paramètres communs, ce qui peut inclure l'identification d'un objectif ou d'une destination audacieux.
- La concordance et la création de politiques et règlements favorables.
- Le travail sur plusieurs fronts et des sujets multiples.

La compréhension des rapports pouvant servir à lancer un dialogue sur l'opportunité d'avoir recours à l'approche fondée sur les systèmes alimentaires pour régler des enjeux précis.

Adaptation de l'ICPA (2011)

L'alimentation est au centre d'une municipalité qui fonctionne bien. L'alimentation ne porte pas seulement sur la santé, la nutrition et la salubrité des aliments, mais elle couvre également la sécurité alimentaire, l'accès à la nourriture et à des prix abordables. Les aliments et leur production, approvisionnement et consommation ont des répercussions sur l'usage de l'eau, la gestion des déchets et l'empreinte carbone. L'alimentation constitue une grande part de l'économie : le secteur alimentaire (approvisionnement, distribution, transformation, vente au détail et services alimentaires) emploie une personne sur huit au Canada, à temps plein ou partiel. L'alimentation touche à la culture et au tourisme. Les institutions publiques, y compris les établissements d'enseignement, achètent des

aliments, en font la promotion et partagent le savoir en alimentation comme partie intégrante de leur mandat de base. Les politiques en matière d'alimentation ont des conséquences sur le transport, la planification, le développement économique et la promotion de la santé.

Étant donné la diversité, la complexité et l'amalgame des influences qu'exerce l'alimentation sur nos vies, les municipalités doivent plus que jamais trouver des solutions intégrées leur permettant d'atteindre leurs objectifs économiques, sociaux et environnementaux. La question est la suivante : comment l'approche fondée sur les systèmes alimentaires peut-elle aider les municipalités à atteindre leurs objectifs ?

L'élaboration de politiques et de programmes constitue la clé de voûte. Une politique alimentaire se résume à ceci : « toute décision prise par un organisme gouvernemental, une entreprise ou organisation qui influe sur la façon selon laquelle les aliments sont produits, transformés distribués, achetés et protégés » (Hamilton, 2002, p. 423). Des efforts en matière de politiques alimentaires peuvent être entrepris à n'importe quelle échelle. Ils peuvent être de nature législative, réglementaire ou visionnaire.

Mais une politique alimentaire peut aussi se traduire par ce qui n'est pas dit ou fait (Scherb et al., 2012): c'est-à-dire les normes sociales et les suppositions qui se sont greffées à nos systèmes alimentaires au fil du temps. Le système alimentaire courant présume de plusieurs choses – par exemple, les entreprises agricoles ne produisent que des aliments de qualité et que quiconque peut se procurer suffisamment de nourriture pour s'assurer d'un régime alimentaire sain s'il fait les bons choix – et ces présomptions ne sont jamais mises au défi. Cet état de chose s'est traduit par des chaînes d'approvisionnement essentiellement axées sur la détermination de la demande du consommateur, par exemple, plutôt que sur une prise en compte de la santé de la population, d'une société juste ou de la durabilité. Le recours à une approche fondée sur les systèmes en matière de politiques alimentaires suppose la mise au jour des suppositions courantes afin

de bien comprendre ce qui doit faire l'objet de changements. On y arrive en faisant appel à divers spécialistes ou en effectuant des évaluations rigoureuses du système alimentaire.

Les initiatives de politiques alimentaires municipales sont à l'avant-garde dans ce domaine. Notre sondage et les travaux de Scherb et al. (2012) démontrent que les initiatives de politiques alimentaires canadiennes comportent :

- *l'identification de problèmes susceptibles d'être résolus au moyen d'une politique*
- *la création de visions et de directives politiques globales en matière de systèmes alimentaires*
- *la sensibilisation d'un public plus vaste aux enjeux de politiques alimentaires*
- *l'élaboration de propositions de politiques à l'intention d'entités gouvernementales ou autres organismes*
- *l'exercice de pressions pour obtenir du financement ou l'adoption de mesures précises*
- *la participation au processus réglementaire à titre de défenseurs, rédacteurs ou consultants*
- *l'appui des politiques ou programmes d'autres organismes ou institutions*
- *la défense de systèmes alimentaires en général, la création de coalitions, le jeu du rôle de convergence entre les analyses et les interventions en matière de systèmes alimentaires*
- *la préparation ou l'organisation de témoignages de spécialistes auprès des décideurs chargés de la conception de programmes*

Cette activité peut être encadrée par des Conseils en matière de politiques alimentaires qui assument généralement quatre mandats (Harper et al., 2009):

- *La discussion des enjeux alimentaires – l'harmonisation des intérêts des différents protagonistes (gouvernement, entreprises, organismes sans but lucratif) et, ultimement, la mise en place de mécanismes pluralistes de réglementation*
- *la création de systèmes permettant d'instaurer la collaboration entre tous les secteurs (créneaux) et de combler le fossé entre les régions urbaines et rurales.*
- *l'analyse, la promotion et la création de politiques*
- *la création de programmes ou le soutien de programmes déjà en place et la prestation de services qui répondent aux besoins locaux, y compris l'aide à la levée de fonds, la conception et l'exécution de programmes ainsi que la promotion des intérêts*

À ce jour, toutefois, très peu d'études ont analysé les travaux de ces initiatives (par ex. Borron, 2003; Clancy et al., 2007; Dahlberg, 1994; Harper et al., 2009; Hatfield, 2012; Scherb et al., 2012; Schiff, 2007). Bon nombre des études ont été menées aux USA et les analyses coûts-avantages sont plutôt rares (Harper et al., 2009). La nature multi dimensionnelle des travaux dans ce domaine rend leur évaluation difficile, il faut l'admettre, si l'on tient compte des limites de l'autorité et du champ de compétences des municipalités dont la plupart des efforts stratégiques sont indirects.

Les initiatives de politiques alimentaires elles-mêmes peuvent réunir des données sur leur propre efficacité, mais elles n'en ont fait que très peu d'analyse à ce jour. La Community Food Assessment Initiative (CFAI) en Colombie-Britannique a évalué le financement provincial d'initiatives locales (Millar, 2008); les résultats sont positifs mais l'étude a surtout porté sur les effets de l'accès aux aliments santé associés aux projets plutôt que sur l'impact des initiatives de politiques alimentaires sur le changement du système alimentaire.

Le présent rapport préliminaire est surtout de nature descriptive. Nous identifions l'avancement des travaux en politiques alimentaires, les activités de ces dernières et ce que les nombreux acteurs croient apporter en termes de valeur aux municipalités et à la chaîne d'approvisionnement. Il ne s'agit pas d'une évaluation de leur efficience, ni d'un travail d'analyse quantitative d'impact. Tout de même, nous avançons quelques idées sur ce qui permet aux initiatives de politiques alimentaires de réussir et terminons avec quelques questions et recommandations à adresser aux gouvernements, aux acteurs du système alimentaire et aux ONGs.

SYSTÈME ALIMENTAIRE MUNICIPAL ET RÉGIONAL

Le système alimentaire municipal et régional est inclus dans le contexte politique plus large des municipalités, des provinces et du gouvernement fédéral. Le diagramme illustre le lien entre les activités de base des municipalités et un grand éventail de démarches et d'individus. Il illustre le fait que les actions d'un groupe du système ont des répercussions sur les autres groupes ainsi que sur l'environnement, l'économie, le tissu social, la santé de la population et ultimement sur le consommateur.



SIX TYPES D'ACTIVITÉS DE POLITIQUES ALIMENTAIRES MUNICIPALES

Le niveau d'activités de politiques alimentaires municipales partout au pays a dépassé nos attentes. La diversité des initiatives est exceptionnelle. À l'aide de documentation universitaire, d'analyses de sites web, de sondages auprès des chefs d'entreprises et d'entrevues téléphoniques, nous avons classé ces activités diverses en six catégories⁵ (Figure 2). Le Tableau 1 résume nos résultats

et nous avons publié une analyse exhaustive sur le site www.tfpc.to/canadian-food-policy-initiatives. Nos catégories s'organisent suivant les variantes, parfois subtiles, des arrangements organisationnels et financiers des groupes de politiques alimentaires avec les administrations locales et régionales. Ces variantes semblent par contre avoir une incidence sur les réussites et défis comme nous

■ 1^{ÈRE} CATÉGORIE

INITIATIVES PILOTÉES PAR LA MUNICIPALITÉ

Ces initiatives de politiques alimentaires sont financées par la municipalité et gérées par une équipe municipale appuyée par des groupes externes. L'administration municipale établit le mandat et fournit les ressources humaines et financières. L'équipe réside sur le campus municipal existant, et des organismes externes conseillent les fonctionnaires de la ville et interagissent avec eux.

Nous avons trouvé trois projets dans cette catégorie ; deux en Alberta (Edmonton et Calgary) et un dans le Vancouver métropolitain. Il s'agit là d'initiatives assez récentes et quand nous avons mené le sondage, elles étaient toujours en train de lancer leurs dispositifs de mise en œuvre dont les évaluations du système alimentaire, leur charte, leurs plans d'actions et la création d'entités officielles pour veiller à l'exécution de leurs mandats respectifs.

EXEMPLE: DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ALIMENTAIRE LOCAL D'EDMONTON (FRESH)

La Edmonton's Food and Urban Agriculture Strategy de la ville d'Edmonton (appelé fresh) s'intéresse à créer un approvisionnement et une infrastructure alimentaire municipale ainsi qu'à stimuler la demande locale. L'objectif est d'établir une économie locale dynamique grâce à des politiques et programmes alimentaires conçus pour soutenir un tel objectif (www.edmonton.ca/city_government/urban_planning_and_design/food-and-agriculture-project.aspx). Elle propose un ensemble de politiques réglementaires et de programmes alimentaires dont des plans pour protéger les terres arables ; la création d'une plateforme alimentaire qui compte des cuisines commerciales, une infrastructure de marché, d'entreposage et de stockage ; une politique d'achats alimentaires locaux ; un festival alimentaire local ; une démarche d'étiquetage locale et une nouvelle infrastructure de marché alimentaire mobile, de vente au détail et de restauration.

Elles ont été créées par des administrations municipales mais influencées par des groupes d'intervenants multiples. Les initiatives ont toutes adopté une vaste approche fondée sur les systèmes alimentaires et imprégnée d'un souci de durabilité. Les administrations régionales et municipales ont contribué, dans une large mesure, les ressources humaines et financières. Bien qu'il soit trop tôt pour en apprécier l'impact, elles disposent déjà de champions et de ressources ainsi que de l'engagement de plusieurs entités relevant de leur champ de compétences.

■ 2^E CATÉGORIE

MODÈLE HYBRIDE DOTÉ DE LIENS DIRECTS AVEC LE GOUVERNEMENT

Ces initiatives de politiques alimentaires sont des organisations hybrides de la société civile et du gouvernement dotées d'un lien avec les décideurs par le biais du conseil municipal et jouissant du financement municipal, de champions au sein des élus et d'un personnel d'appoint. Elles se distinguent en ce qu'elles disposent de l'appui officiel de la municipalité, de liens organisationnels et une imputabilité à l'endroit d'une entité gouvernementale y compris un lien avec l'appareil gouvernemental.

Dans cette catégorie l'on retrouve trois initiatives dans les villes de Toronto, Vancouver et Markham en Ontario. Le Toronto Food Policy Council date de plus de vingt ans et a récemment contribué à l'élaboration de la stratégie alimentaire de Toronto qui prévoit des liens de systèmes alimentaires entre les services municipaux, et entre l'administration municipale et la collectivité. Markham a lancé sa politique alimentaire en 2011 et celle-ci a pour objet l'approvisionnement alimentaire institutionnel.

EXEMPLE : STRATÉGIE ALIMENTAIRE DE LA VILLE DE VANCOUVER

Élaborée par le personnel de la municipalité et le Vancouver Food Policy Council, la Stratégie alimentaire de la ville de Vancouver a été adoptée par le Conseil municipal fin janvier 2013. Imbriquée dans d'autres stratégies municipales et cadres politiques mais disposant d'une forte orientation pour les systèmes alimentaires, la stratégie porte sur des initiatives axées sur les quartiers en vue d'accroître les « actifs alimentaires ». Fait important à signaler, la stratégie sert d'échelle à un programme de systèmes alimentaires complet totalement intégré à de multiples programmes municipaux et dirigé, à ce jour, par les fonctionnaires municipaux. Chose toute aussi importante et unique à souligner, la stratégie est conçue pour améliorer les stocks alimentaires régionaux, sa portée allant bien au-delà des frontières de la ville, et elle promeut des changements au système alimentaire aux paliers provincial et fédéral. La stratégie tient compte du fait que la gouvernance du système alimentaire doit inclure la contribution des gouvernements, de la société civile et des citoyens individuels. Simultanément, le Vancouver métropolitain (palier régional d'administration) a élaboré et adopté une stratégie alimentaire et est à revoir la réglementation pour s'assurer que celle-ci soutienne la production et les achats alimentaires locaux. La stratégie alimentaire de Vancouver est conçue pour combler la stratégie régionale et améliorer cette dernière mais demeure axée plus précisément sur la ville de Vancouver.

Ces initiatives sont typiquement conçues pour répondre à des enjeux d'accès à une nourriture abordable pour les résidents à faible revenu, de durabilité (dont la réduction des impacts du changement climatique) et de viabilité économique de l'agriculture régionale. Leurs principaux défis incluent un soutien aléatoire des conseils municipaux, des problèmes de ressources et le manque de temps pour accomplir leurs tâches. Les initiatives les plus mûres semblent avoir connu des résultats plus importants⁶ parce que des plans de politiques alimentaires prennent du temps à se concrétiser. Si l'on tient compte de l'étendue de leurs affiliations et de leurs programmes, et sur la base des commentaires reçus lors de nos entrevues, nous avons conclu qu'elles se basent sur une approche fondée sur les systèmes alimentaires.

Plusieurs de ces initiatives ont été décrites dans les documents universitaires et sont vues par plusieurs comme étant la structure préférable pour une organisation de politiques alimentaires parce que celle-ci présente un heureux mélange de ressources et d'expertise issues des municipalités et de la société civile (par ex. Harper et al., 2009; Schiff, 2007; Scherb et al., 2012).

■ 3^E CATÉGORIE

MODÈLE HYBRIDE DOTÉ DE LIENS INDIRECTS AVEC LE GOUVERNEMENT

Tout comme celles de la 2^e catégorie, ces initiatives de politiques alimentaires sont des organisations hybrides de la société civile et du gouvernement mais dotées de liens formels moins nombreux et de dispositions moins généreuses en ressources humaines et financières avec le gouvernement. Les liens avec le Conseil municipal sont moins directs par le biais des services gouvernementaux et des fonctionnaires. Les liens avec le gouvernement sont tout de même importants, mais à un niveau moindre que ceux de la 2^e catégorie. Les structures en santé publique et en recrutement sont particulièrement importantes et jouissent de l'appui financier de diverses provenances, dont des subventions provinciales.

Dans cette catégorie nous avons répertorié 14 projets en Colombie Britannique et en Ontario, dont certains à Kamloops, C.-B. et dans la région de Waterloo et à Hamilton en Ontario. La plupart disposaient d'un mandat régional et avaient été créés par des organismes de la société civile, parfois en partenariat avec des entités de santé publique régionales. Les raisons ayant présidé à leur création étaient nombreuses mais habituellement liées au développement social et à la santé. Plusieurs projets s'étaient éventuellement dotés d'une charte alimentaire.

EXEMPLE: HAMILTON, ONTARIO, COORDONNATEUR DES JARDINS COMMUNAUTAIRES

Extrait d'un rapport présenté au Conseil municipal par le médecin hygiéniste le 12 décembre 2011 :

« L'embauche d'un coordonnateur des Jardins communautaires a permis aux jardins communautaires de prospérer à Hamilton en 2011. Il existe maintenant plus de 30 jardins communautaires dont 20 d'entre eux se retrouvent sur les propriétés de logements publics. »
Aux dires de Sarah Wakefield, chercheuse à l'Université de Toronto et ex présidente du Hamilton Community Food Security Stakeholder Advisory Committee, la ville de Hamilton commence à comprendre l'ampleur des ressources qu'elle peut mobiliser par l'intermédiaire du poste de coordonnateur des Jardins communautaires.
« Pour la somme de 15 000\$, vous pouvez obtenir des dons de Home Depot et des centaines d'heures de bénévolat. Vous pouvez embellir des espaces abandonnés. Vous pouvez mobiliser les membres de la communauté localement beaucoup mieux qu'auparavant. Vous pouvez réduire les frais municipaux des jardins communautaires existants parce qu'ils ne sont plus gérés par lotissements. Voilà quelques unes des choses que le coordonnateur des jardins publics est en mesure d'accomplir pour un très modeste investissement. Nous devons abandonner la notion qu'il s'agit là d'une dépense inutile et prendre en compte l'ampleur des ressources mobilisées grâce à ce poste. Il s'agit là d'une bonne affaire.

Les rapports avec le gouvernement étaient moins directs et dépendaient dans une large mesure de la participation des employés ou des conseillers municipaux. L'appui des fonctionnaires dépendait souvent du temps qu'il leur était permis de consacrer au projet de façon formelle ou informelle plutôt que du financement de postes désignés à cet effet. La moitié jouissait de financement municipal prévu alors que d'autres survivaient grâce à des subventions provinciales et externes et des ressources bénévoles.

Tout comme pour les initiatives de la 2^e catégorie, les affiliations à ces groupes étaient de nature diverse et incluaient des représentants du gouvernement. Les défis qui confrontaient ces groupes étaient par contre plus importants, tels la levée de fonds et la fidélisation du personnel ainsi que la pérennité. Les impacts étaient plus souvent liés à des projets précis tels la création d'un marché fermier, la mise au point de projets de boîtes de nourriture ou l'établissement de jardins communautaires. L'approche fondée sur les systèmes alimentaires, bien que limitée, était manifeste, tout comme pour les initiatives des 1^{ère} et 2^e catégories⁷.

■ 4^E CATÉGORIE

ORGANISME DE POLITIQUE ALIMENTAIRE RELIÉ AU GOUVERNEMENT PAR L'INTERMÉDIAIRE D'UNE AGENCE SECONDAIRE

Ces initiatives de politiques alimentaires ne sont pas rattachées officiellement au gouvernement, mais elles y sont reliées par l'entremise d'agences secondaires. Elles peuvent entretenir des liens importants avec le gouvernement (tels une charte alimentaire sanctionnée par la ville) ou profiter de subventions gouvernementales.

Dans cette catégorie nous avons répertorié 15 projets en Colombie-Britannique, Saskatchewan, Ontario, et au Québec, dont certaines à Victoria, Saskatoon, Ottawa et Montréal. La plupart ont des mandats régionaux ont été très souvent lancés par des organismes de la société civile, parfois avec l'appui de fonctionnaires.

EXEMPLE: OTTAWA, ONTARIO, ALIMENTATION JUSTE

Le programme Alimentation juste a été créé en 2000 et s'est manifesté sous plusieurs formes depuis. Il est surtout mené par des organismes de la société civile et a fonctionné durant presque toute son existence par l'intermédiaire du Conseil de planification sociale de la ville. Alimentation juste a prouvé sa valeur à la municipalité en livrant des programmes que la municipalité soutient mais qu'elle ne peut pas mettre en œuvre. En conséquence, une relation plus formelle avec la ville d'Ottawa est en train de se concrétiser. Alimentation juste a élaboré un plan d'action et travaille maintenant à établir un centre d'alimentation communautaire et d'agriculture urbaine situé sur une propriété agricole de la Commission de la capitale nationale. Afin de réaliser son mandat environnemental et social progressif, Alimentation juste voit son rôle comme étant celui de négociateur auprès des acteurs du gouvernement, du monde des affaires et du secteur privé.

Leur raison d'être est typiquement très pointue : s'occuper de la faim, favoriser l'accès à la nourriture ou promouvoir une alimentation saine, bien que certains projets ont des préoccupations plus larges liées au système alimentaire. Quelques-uns ont créé des chartes alimentaires municipales bien que celles-ci ne soient pas nécessairement sanctionnées par la municipalité.

Leurs liens avec le gouvernement sont en grande partie assumés par le biais de comités, agences telles les conseils de planification sociale, ou des organismes mandatés par la province. Plusieurs de ces projets ne disposaient pas d'effectifs ou devaient compter sur du personnel à mi-temps, parfois fourni par une autre agence. Le peu de ressources humaines et financières limite leur croissance et leur efficacité.

■ 5^E CATÉGORIE

ORGANISME DE LA SOCIÉTÉ CIVILE COMPTANT PEU DE SOUTIEN FINANCIER OU DE PARTICIPATION DU GOUVERNEMENT

Ce type d'organisme de politiques alimentaires consiste en une table ronde de la société civile ou d'un comité de projets auquel les représentants du gouvernement peuvent participer. L'organisme peut recevoir des subventions gouvernementales.

EXEMPLE: KASLO, COLOMBIE-BRITANNIQUE, PROJET DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Kaslo dispose d'une plateforme alimentaire qui offre neuf programmes. L'organisme a formulé une charte alimentaire entérinée par l'administration municipale. Le projet mène des évaluations alimentaires communautaires et a élaboré des politiques et procédures pour l'exploitation de la plateforme alimentaire, des lignes directrices pour les jardins communautaires, et un annuaire alimentaire. Il s'affaire présentement à rédiger un guide sur la sécurité alimentaire communautaire à l'intention des communautés rurales, il travaille sur le recyclage des déchets et a créé une serre avec l'appui d'une aréna locale. L'organisme tente aussi d'aider les agriculteurs locaux, par exemple, en s'impliquant dans l'achat des terres de la Couronne, en rédigeant des baux à ferme ainsi qu'un plan d'entreprise agricole destiné à un organisme agricole de la région.

Nous avons classé dans cette catégorie 16 initiatives⁸ surtout en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec y compris ceux de Kaslo, C.-B., Sudbury, Ontario, et dans la région de l'Outaouais au Québec.

Malgré des ressources humaines et financières limitées, elles jouissent d'une notoriété locale et ont réussi à mettre en œuvre certains projets avec un certain succès. Certaines ont créé une charte alimentaire et ont obtenu l'aval municipal pour cette dernière.

Les raisons pour lesquelles ces initiatives ont été lancées varient mais elles sont habituellement centrées sur des objectifs précis tels maintenir la viabilité des fermes locales ou assurer la sécurité alimentaire auprès des populations à faible revenu. Plusieurs types d'organismes ont participé à leur création, mais avec moins d'implication du gouvernement que dans le cas des initiatives des quatre premières catégories.

En général, ces initiatives éprouvent des difficultés à se rapprocher des gouvernements, bien que plusieurs participants entretiennent des relations avec des représentants élus et non élus. Une approche fondée sur les systèmes alimentaires est parfois apparente, mais les contraintes financières et autres sont sans doute les raisons pour lesquelles elles éprouvent des difficultés à exécuter des projets d'envergure systémique. Certaines ont tenté d'établir un conseil en politiques alimentaires au sein même des structures municipales.

■ 6^E CATÉGORIE

ORGANISMES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE N'AYANT AUCUN LIEN AVEC LE GOUVERNEMENT

Ces initiatives de politiques alimentaires ne se rattachent pas officiellement au gouvernement et ne semblent pas être en partenariat avec ce dernier ou recevoir des subventions. Toutefois, les initiatives établissent une structure plus précise et ont la capacité d'interpeler le gouvernement en matière de changement du système alimentaire.

EXEMPLE: CENTRAL OKANAGAN FOOD POLICY COUNCIL/SOCIETY

Établie dans la région depuis 2006, l'organisme a créé une charte alimentaire pour la région et mis en œuvre avec succès de nombreux projets au sein de la communauté. Au moment présent, l'organisme fonctionne sans l'implication du gouvernement. Elle a entrepris de faire des présentations devant les conseils municipaux de la région. Un ancien conseiller de la ville de Kelowna est membre du groupe et a aidé le groupe à faire en sorte que des considérations touchant la sécurité alimentaire soient incluses dans le Plan communautaire officiel de la ville de Kelowna. Des demandes de subventions auprès de bailleurs de fonds gouvernementaux et autres sont demeurées lettre morte à ce jour.

Nous avons répertorié 13 projets dans cette catégorie en Colombie-Britannique, Alberta, Ontario, Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve Labrador. Ces initiatives ont connu un certain succès bien que pour la plupart elles ne soient pas reconnues par les gouvernements locaux. Certaines ont élaboré des chartes et des plans d'action, mais ces efforts n'ont pas influencé le travail des instances gouvernementales. Toutefois, en Colombie-Britannique, les autorités provinciales de la santé les ont souvent fidèlement soutenues. Leurs ressources sont à ce point limitées que nous avons éprouvé de la difficulté à trouver de l'information sur les projets.

TABLEAU 1 – CARACTÉRISTIQUES DES INITIATIVES DE POLITIQUES PUBLIQUES MUNICIPALES

À noter que les démarcations entre les catégories sont floues ; des initiatives à mi-chemin entre deux catégories manifestent des attributs de ces deux dernières.

	Caractéristiques	Nombre	Exemples
FORT APPUI MUNICIPAL	Cat. 1 - Initiatives financées par la municipalité et menées par des fonctionnaires municipaux conseillés par des groupes externes	3	Edmonton, Calgary, Vancouver Métro
	Cat. 2 - Hybrides OSC/gouvernement avec des liens aux conseils municipaux et du financement, champions politiques et personnel dédié ou dévoué pour la mise en œuvre de stratégies	3	Ville de Toronto, Ville de Vancouver, Markham (ON)
	Cat. 3 - Tout comme à la Cat 2 mais sans fonctionnaires ou financement ; ou liens avec les services et fonctionnaires et du financement en nature	14	Huntsville (ON), Région de Waterloo (ON), Kamloops (C.-B.)
	Cat. 4 - Liens avec les décideurs par l'intermédiaire d'agences secondaires et leur personnel ; quelques subventions gouvernementales	15	Montréal, GTA Agricultural Action Committee (ON), Saskatoon
	Cat. 5 - Représentants des gouvernements à la table ronde OSC ou au comité de projet ; financement et participation limités du gouvernement à la réalisation de projets	16	Kaslo (BC), Sudbury (ON), Gatineau (QC)
FAIBLE APPUI MUNICIPAL	Cat. 6 - Aucune implication directe de la part du gouvernement	13	Okanagan(C.-B.) Winnipeg, St.John's (T.-N.)

RÉSULTATS DU SONDAGE

Les travaux dans le domaine des politiques alimentaires municipales et régionales prennent de l'élan partout au Canada. En résumé, la diversité des 64 initiatives de politiques alimentaires réunies dans la présente évaluation semble être fonction des conditions politiques et organisationnelles locales, dont la taille et la situation géographique de la région et des situations courantes de pauvreté et de l'état du système alimentaire.

Ces initiatives ont commencé à se manifester au début des années 1990 (voir chronologie en page 17) et se sont maintenant répandues dans la plupart des régions du pays (voir carte en page 18). Tout comme aux USA (Harper et al., 2009), la plupart des initiatives sont apparues depuis 2000, mais, surtout en ce qui a trait aux 3 premières catégories, plusieurs de ces initiatives plus anciennes remontent aux années 1990.

Le système alimentaire municipal

Les municipalités n'ont pas entrepris de travaux en politiques alimentaires dans le but de voir à leur alimentation. Ces occasions sont rares (voir MacRae et al., 2010). Elles ont plutôt tenté de modifier la dynamique entre les acteurs du système alimentaire afin d'améliorer la durabilité environnementale, la promotion de la santé et le développement économique. Certains de ces efforts modifient la donne au sein des municipalités, d'autres aident les municipalités à atteindre leurs multiples buts, et finalement certaines d'entre elles ont des répercussions régionales plus larges.

Un système alimentaire municipal jouit de biens des attributs de celui d'une région plus vaste (par ex. une province ou une nation) mais le

nombre d'acteurs, d'activités et de processus sont proportionnellement différents. Bien que les municipalités faisant ici l'objet de notre étude soient très différentes, habituellement, les producteurs alimentaires sont de la partie, mais très peu d'entre eux en somme, et surtout à un degré moindre. La plupart des fournisseurs d'intrants agricoles se trouvent dans les villages ou en région rurale. Les grands transformateurs et distributeurs du Canada se retrouvent habituellement dans les grandes agglomérations urbaines, bien que les petites et moyennes entreprises de transformation sont répandues dans une variété d'endroits. Plusieurs municipalités font de gros efforts pour fidéliser leurs transformateurs et distributeurs alimentaires à cause de leur importante contribution à l'économie locale.

Les restaurants, les lieux de travail, les agences de soins de santé, les écoles et les institutions de haut savoir constituent une bonne part des systèmes alimentaires urbains et ceux-ci contribuent au même titre et de façon significative à l'activité économique. Les agents gouvernementaux et les décideurs politiques ont tendance à être concentrés dans les agglomérations de taille moyenne et dans les

grandes villes, un changement par rapport à l'époque où ils habitaient dans les plus petites communautés. Les militants pour la cause du changement du système alimentaire vivent surtout, eux aussi, en milieu urbain.

Suivant les redéploiements démographiques, les consommateurs se retrouvent surtout en régions urbaines et suburbaines, donc les municipalités doivent assumer de nombreuses fonctions propres aux systèmes alimentaires, dont la planification, le développement social et économique, l'environnement, les parcs et loisirs, et les services de santé publique centrés sur la sécurité et la santé nutritionnelle. Les municipalités s'acquittent aussi de la prestation de services alimentaires dans les écoles et les garderies ainsi que dans les institutions de soins de longue durée.

Quels étaient les incitatifs municipaux ?

Pour ce qui est des trois premières catégories, il semble y avoir eu au moins un problème alimentaire local urgent sur le plan politique (tel la dépendance accrue sur les banques alimentaires, des questions liées à la santé, ou la perte de terres agricoles) qui a suscité l'intérêt initial. Mais étant donné la nature des discussions suite aux représentations multisectorielles, les initiatives ou groupes ont compris que les enjeux du système alimentaire étaient interdépendants.

Peu importe que les objectifs soient de nature sociale, économique ou communautaire, il semblerait que les agences de santé publique aient été parmi les plus ardents supporteurs de ces efforts, suivis par les entités de planification et de développement économique et social au sein des administrations municipales. Ce qui importe est de déterminer si l'élan imprimé par une entité attire l'appui d'autres entités au sein des administrations municipales. Cela suppose à tout le moins la présence d'un solide champion.

Il semblerait qu'il soit tout aussi important de savoir comment les perspectives alimentaires peuvent se greffer aux autres mandats municipaux. Pour ce qui est des initiatives des trois premières catégories, l'activité alimentaire est directement touchée par les mandats des provinces et des municipalités. Ceci inclut l'importance accordée aux aliments santé en Colombie-Britannique ; l'engagement de Vancouver à l'égard de la durabilité, de celui de Toronto concernant l'intégrité des quartiers et les engagements d'autres instances en matière d'insécurité alimentaire. Ces engagements donnent l'occasion aux organismes de la société civile de démontrer à leur gouvernement comment leurs actions en matière alimentaire peuvent permettre de réaliser ces autres mandats.

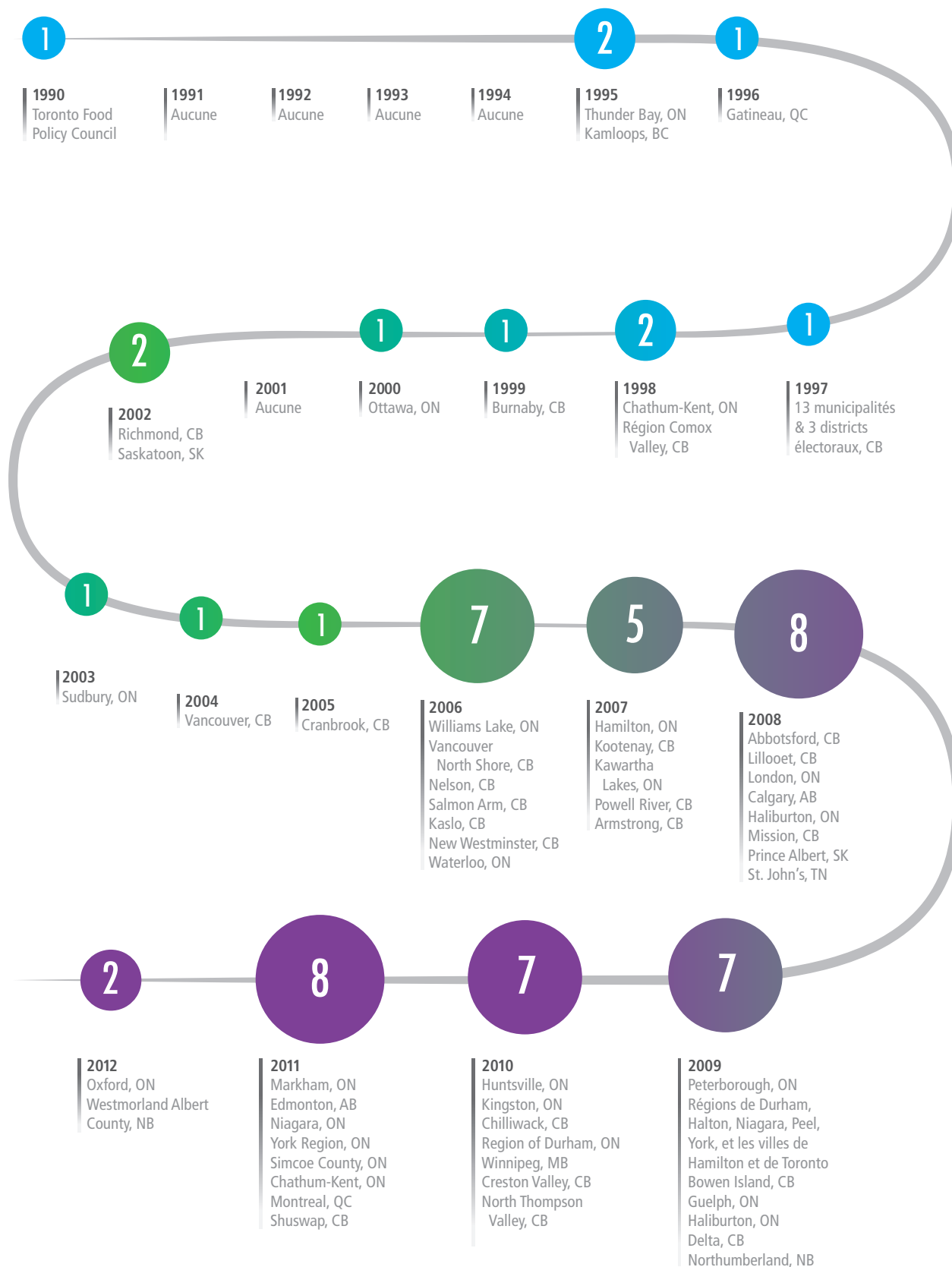
Les initiatives des 4^e et 5^e catégories sont rattachées à des politiques municipales qui parfois sont moins directement liées aux changements du système alimentaire, bien que des représentants municipaux engagés provenant des services de santé publique, et de développement économique et social, en soient membres. Dans certains cas, surtout en Colombie-Britannique et en Ontario, les employés du service de santé publique ont joué un rôle essentiel sur le plan des résultats.

De quelle façon le financement et les budgets affectent-ils les initiatives alimentaires ?

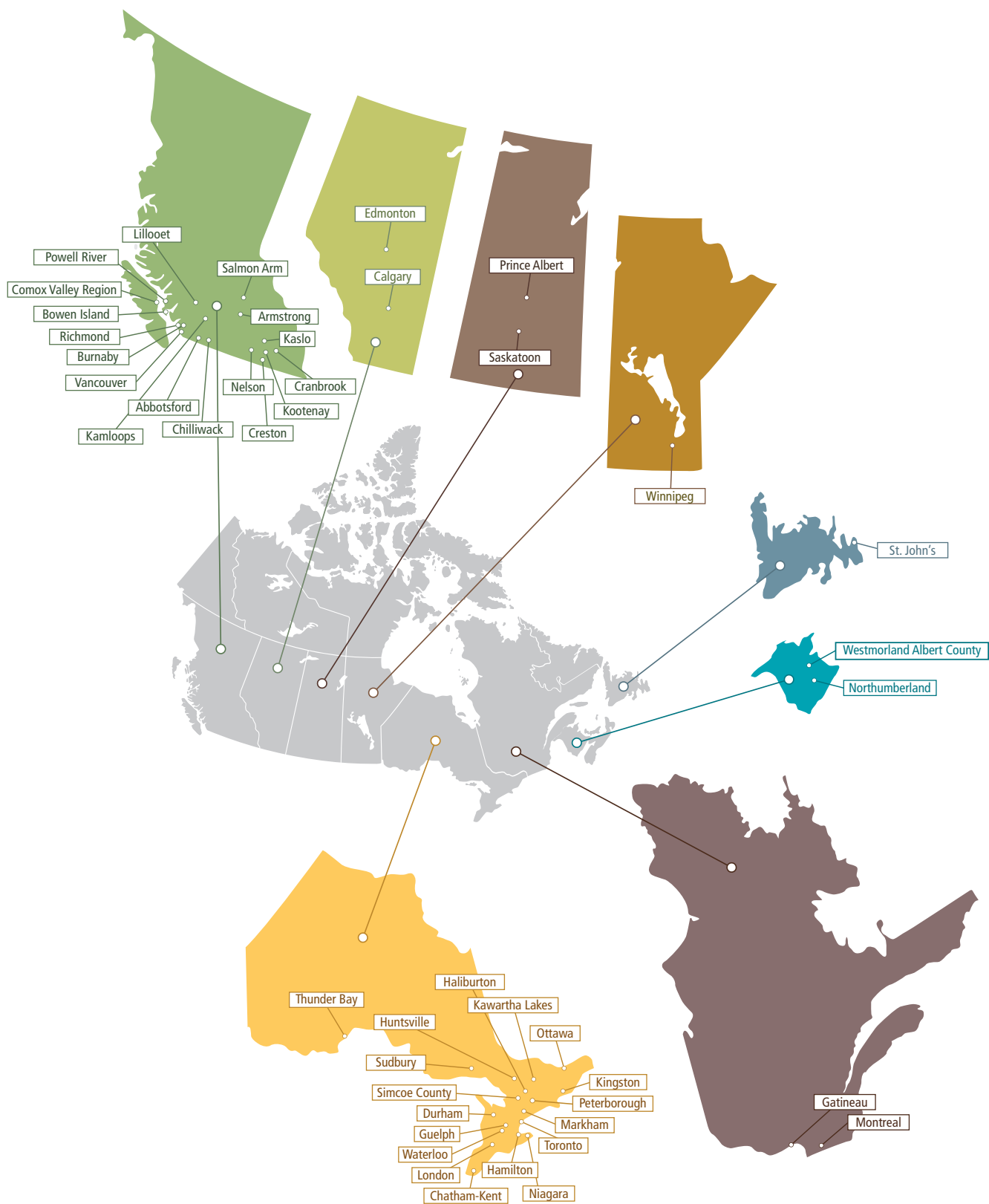
La santé budgétaire d'un organisme peut entraver sa capacité de mettre en œuvre une panoplie d'activités. Les initiatives dépourvues de soutien financier gouvernemental font face au défi de financement de leurs activités courantes au moment même où les projets de leur réseau d'acteurs souffrent de sous financement.

Les gouvernements peuvent activer l'effet de levier associé au financement de base des initiatives alimentaires. Par exemple, de 1991 à 1998, le Toronto Food Policy Council, financé

CHRONOLOGIE DE L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES ALIMENTAIRES AU CANADA



ACTIVITÉS EN POLITIQUES ALIMENTAIRES MUNICIPALES/RÉGIONALES AU CANADA



par la ville à hauteur d'environ 220 000\$ par année, a pu recueillir 7M\$ provenant d'autres sources et affectés à des projets d'alimentation communautaire. Depuis 2010, la Toronto Food Strategy a pu aller lever des fonds auprès d'organismes caritatifs et du gouvernement provincial pour financer de multiples initiatives. La ville de Vancouver a récemment négocié une entente avec la Vancouver Foundation pour financer des initiatives « vertes », dont des projets qui augmentent l'approvisionnement en aliments locaux, inspirés en parti des travaux du Vancouver Food Policy Council. La ville finance la moitié de chaque nouvelle initiative et la fondation en assume la différence.

Les projets alimentaires sont parfois fort complexes, impliquent plusieurs partenaires, et les progrès peuvent tarder à se manifester. En général, plus l'organisme a atteint une certaine maturité, plus grand est son impact. Les initiatives moins bien branchées sur l'administration municipale et dont le financement est précaire ont un moins bon rendement que celles qui disposent de meilleures entrées et de plus d'appui. Des initiatives arrivées à maturité, plus ingénieuses et mieux intégrées, sont parfois plus aptes à surmonter ces difficultés de financement que des initiatives plus récentes.

Un financement précaire relègue la mise en œuvre du projet à plus tard, selon la disponibilité de subventions. Cette approche à base de projets ne favorise pas nécessairement le changement au niveau des systèmes alimentaires.

Quel est le rôle des champions ?

À qui les employés se rapportent-ils ?

La plupart des entreprises réussies semblent s'être trouvées un champion ou un organisme promoteur. La réelle valeur de tels champions tient plutôt à leurs conseils tactiques et leurs habiletés plutôt qu'à l'influence directe qu'ils peuvent exercer.

Les champions manœuvrent avec finesse dans les méandres des arrangements institutionnels et savent comment opérer à tous les niveaux politiques.

Quelle est l'importance du maire ou du dirigeant d'une entité gouvernementale ? Vu l'autorité limitée des maires dans plusieurs municipalités canadiennes, avoir l'engagement du maire n'est pas nécessairement un atout critique, bien que les maires soient des participants appréciés, comme c'est le cas présentement à Vancouver.

Il peut se révéler plus important d'avoir des membres du conseil engagés qui savent négocier des ententes à tous les niveaux politiques. Par exemple, le Toronto Food Policy Council a énormément profité des interventions du conseiller municipal de l'époque, Jack Layton, qui a permis de raffiner l'initiative, d'obtenir les votes nécessaires à son adoption, et qui a orienté ses premiers projets.

À Thunder Bay, une conseillère municipale s'est associée de façon informelle pendant plusieurs années au Food Action Network. Grâce à son appui et ses conseils, la charte alimentaire du Food Action Network a été avalisée par le Conseil de ville en 2008. Un planificateur municipal a aussi joué le rôle de champion à l'interne au fil des ans.

Dans plusieurs municipalités, le champion était un cadre municipal de niveau hiérarchique moyen ou supérieur, relevant habituellement des services de santé publique mais parfois de ceux de la planification ou du développement social. À Kaslo, Colombie-Britannique, le plus important champion était le député fédéral de West Kootenays, ce qui laisse entendre que ce type de travail peut passer des instances locales, où se déroulent d'importantes activités de politiques alimentaires, au palier fédéral.

Quelle est la nature des arrangements organisationnels des initiatives de politiques alimentaires ?

Les 64 projets témoignent d'une diversité organisationnelle énorme. Certains entretiennent des liens étroits et profonds avec l'administration municipale alors que d'autres n'ont pratiquement pas de liens avec le gouvernement, faisant appel presque exclusivement aux agences communautaires et aux bénévoles.

Les données laissent supposer qu'un accès bien structuré aux conseils municipaux, y compris un certain appui du personnel ainsi que du financement, assurent une plus grande efficacité, et que des rapports plus étroits avec le gouvernement semblent permettre un meilleur accès aux ressources (Borron, 2003; Harper et al., 2009). Ces conditions sont garantes d'une pérennité, essentielle à ce type de travaux.

Dans certains cas, comme celui de Kaslo, l'individu de l'agence assigné au projet a réussi dans une certaine mesure à palier au manque de liens formels avec la municipalité et l'absence d'un mécanisme de table ronde. Il semblerait que des habiletés de haut niveau et des conditions locales prometteuses soient garantes d'efficacité.

Une tendance semble se dessiner parmi les groupes principalement créés par des organismes de société civile, soit celle de faire état de leur valeur auprès des administrations municipales, ce qui crée des occasions d'établir de nouveaux types d'arrangements organisationnels et de financement. Dans certains cas les groupes issus de la communauté reconnaissent les limites de leurs arrangements et travaillent à établir un Conseil des politiques alimentaires en bonne et due forme. Cette évidence concorde avec celle de MacRae et Abergel (2012) : plusieurs entités gouvernementales sont constamment à la recherche d'aide externe en matière de prestation de programme et d'élaboration de politiques.

Dépourvues de ressources internes et d'expertise nécessaires pour résoudre des problèmes municipaux urgents, ces entités s'associent à la société civile dans l'espoir de trouver des solutions à ces problèmes mutuellement acceptables.

Quel est l'aspect critique de la nature des affiliations ?

La plupart des initiatives des 4 premières catégories présentent diverses affiliations qui représentent les secteurs principaux du système alimentaire, incluant une importante participation des acteurs non traditionnels du système alimentaire. Toutefois, la plupart des représentants de la chaîne alimentaire ne proviennent pas des rangs « conventionnels ». En d'autres termes, la plupart des initiatives municipales (à quelques exceptions près, dont le Greater Toronto Area Agricultural Action Committee et la Golden Horseshoe Food and Farming Alliance qui lui est associée) ne disposent que de très peu de représentation habituelle provenant du secteur agricole, de la transformation, de la distribution et de la vente au détail. À l'inverse, des entreprises « autres » sont surreprésentées par rapport à leur importance dans les chaînes alimentaires⁹.

Bien que les acteurs alimentaires ne soient pas nécessairement du nombre des membres principaux de ces entités, il semblerait que des liens secondaires robustes existent. Les membres de groupes de politiques alimentaires peuvent aussi appartenir à des groupes chargés des achats alimentaires locaux dans les écoles (Farm to Cafeteria), de projets de développement économique régional ou de stratégies de fidélisation des entreprises de transformation alimentaire. Bien qu'il existe des exceptions, il peut y avoir une sous représentation des secteurs de la gestion des déchets et de la transformation telle qu'identifiée aux USA par Harper et al. (2009).

Étant donné l'approche table ronde privilégiée par la plupart des initiatives, leur réussite est souvent associée aux talents de ceux qui les gèrent (présidents et personnel), le niveau d'habiletés et d'engagement des participants et les ressources d'autres initiatives que ces derniers peuvent mettre à profit. Cette capacité de faire appel à d'autres initiatives est souvent critique quand les ressources sont limitées et les liens organisationnels font défaut, comme c'est le cas pour la plupart des groupes des 4^e, 5^e et 6^e catégories.

Les membres représentent un éventail d'engagements à l'égard du processus. Habituellement, le tiers de ceux-ci contribue avec efficacité et talents, un deuxième tiers est efficace à l'occasion alors que les autres membres sont surtout là pour apprendre et non pour leur contribution.

Les groupes éprouvent de la difficulté à établir un choix approprié de membres selon leurs antécédents, leurs traits distinctifs, leurs capacités, leurs affiliations, leur influence et leurs liens avec d'autres acteurs essentiels. En outre, les groupes négocient avec plus ou moins de succès les écueils liés au choix des membres : ces derniers devraient-ils partager les mêmes idées ou être des alliés provenant de milieux inusités? Des alliances inhabituelles sont difficiles à négocier mais peuvent produire des avantages substantiels et plusieurs initiatives considèrent celles-ci comme la clé de leurs efforts. Les initiatives réussies révèlent aussi que de bons rapports entretenus avec une multitude d'acteurs internes et externes sont essentiels et la cohésion des membres peut en être la clé de voûte.

À qui le personnel se rapporte-t-il ?

Pour ce qui est des fonctionnaires municipaux affectés à un Conseil de politiques alimentaires, une question importante est de savoir où et de qui ils relèvent dans la hiérarchie municipale. Des entités de santé publique et de développement social sont les points d'encrage les plus communs.

La nature de ces relations peut avoir un impact sur l'efficacité de l'organisme.

Par exemple, le Vancouver Food Policy Council souffrait de l'absence d'appui interne au début des années 2000, malgré de solides liens organisationnels avec la municipalité. En revanche, le Toronto Food Policy Council disposait de gestionnaires conciliants dans les années 1990, mais à un degré moindre au cours des années 2000, et son programme a dû être modifié en conséquence. Ces temps-ci, le Toronto Public Health devance le Toronto Food Strategy grâce à de solides rapports avec le Food Policy Council. Le personnel de Food Strategy et celui du Food Policy Council sont de la même équipe et sont ainsi en mesure d'entretenir de multiples liens avec l'administration municipale. De même, la ville de Vancouver dispose maintenant d'un programme de systèmes alimentaires intégré qui est mené par le directeur de la Planification sociale.

La promotion de politiques alimentaires au sein des municipalités peut se compliquer quand les employés de l'administration ou des agences municipales sont pour ainsi dire détachés auprès du Food Policy Council alors qu'ils ont des loyautés partagées. À coup sûr, dans des cas semblables, les contraintes de temps sur le personnel détaché sont importantes. L'absence d'appui du personnel est sans doute l'entrave à l'efficacité la plus souvent notée dans le cadre des catégories allant de la 3^e à la 6^e.

Quelle est l'importance des stratégies, plans d'action et chartes ?

La contribution la plus significative des initiatives de politiques alimentaires est la création d'occasions de discuter et d'agir qui ne se manifesteraient pas autrement. Ces initiatives finissent souvent par produire des outils pratiques inspirés de l'approche fondée sur les systèmes alimentaires dont des stratégies, des plans d'action et des chartes alimentaires.

Notre sondage a révélé que 15 municipalités se sont dotées de chartes alimentaires et 5 autres où des chartes sont en voie d'élaboration. Certaines municipalités ont aussi établi des stratégies et plans d'action leur permettant de mettre en œuvre des activités découlant des principes énoncés dans les chartes et qui servent à refaçonner règlements, politiques et programmes municipaux. Certaines municipalités, dont Calgary, ont eu recours à la terminologie propre aux chartes alimentaires pour formuler des stratégies ou des plans d'action alimentaires, sans pour autant mettre officiellement en place de telles chartes. Au moins trois autres municipalités ont élaboré des chartes qui n'y ont pas encore été entérinées.

Des travaux visant l'adoption de stratégies, plans d'action et chartes semblent être relativement courants dans le domaine, surtout pour ce qui est des initiatives des catégories allant de la 1^{ère} à la 4^e, et ces travaux se sont traduits par des actions concrètes. Dans certains cas des catégories allant de la 4^e à la 6^e, le plan d'action ou la charte donnent lieu à une mobilisation.

Ces instruments de politiques publiques sont sources de motivation, facilitent la compréhension intersectorielle et engendrent l'introduction d'approches fondées sur les systèmes alimentaires au sein des municipalités.

Les stratégies et plans d'action alimentaires mobilisent les divers acteurs, établissent une vision pour inspirer leurs travaux et permettent d'obtenir des ressources additionnelles. Stratégies et plans peuvent être entérinés par le Conseil municipal, les comités du Conseil ou les services municipaux. Ces deux éléments s'intéressent aux politiques et programmes, comme la plupart des groupes semblent le reconnaître (Harper et al., 2009).

Dans bien des cas, toutefois, les instruments existent mais la mise en œuvre a été problématique. Les entraves au progrès proviennent d'un ensemble de facteurs allant de faibles liens organisationnels, du lieu de prise de décisions, du manque de personnel, de bénévoles ou de moyens, à l'absence des fonds nécessaires à l'élaboration et l'exécution de nouvelles propositions. Dans d'autres cas, des programmes sont mis en place sans l'appui d'un cadre de politique, ce qui rend plus difficile l'adoption d'une approche globale pour effectuer des changements liés aux systèmes alimentaires.

Malheureusement, plusieurs organismes de la société civile ne sont pas équipés pour transiger avec les hiérarchies bureaucratiques, et d'autre part, les entités gouvernementales ne sont pas organisées pour tirer avantage des connaissances des organismes de la société civile.

LE CONTEXTE PLUS LARGE DE POLITIQUES PUBLIQUES CANADIEN

Le Canada, comme la plupart des pays industrialisés, n'a jamais disposé d'une politique alimentaire nationale intégrée. En fait, c'est la production agricole qui a servi d'assise aux politiques liées à l'alimentation.

La politique agricole du 19^e siècle concernait surtout les obligations de la colonie britannique et les efforts pour dresser des frontières nationales, dont ceux déployés afin d'inclure les Prairies en y attirant de nouveaux fermiers. Comme l'expliquait l'historien Vernon Fowke en 1946, « L'aide du gouvernement a surtout porté sur l'agriculture en ce qu'elle devait contribuer, en retour, aux autres intérêts économiques dominants, plutôt que sur ce que cette aide pouvait contribuer à l'agriculture elle-même » (p. 272).

Le pouvoir d'influence politique des secteurs du grain et du bétail dans le domaine des habitudes alimentaires et de la nutrition remonte à cette époque, quand le gouvernement s'est mis à les soutenir de façon marquée. Malheureusement, une bonne part de la réglementation alimentaire canadienne repose sur des priorités traditionnelles telles la sécurité alimentaire et la prévention de la fraude.

Hedley (2006) soutient que cette approche tient du concept voulant que les gouvernements doivent limiter leurs activités à ces domaines et questions d'approvisionnement alimentaire et laisser aux individus le soin de faire leurs propres choix. En d'autres mots, les gouvernements hésitent beaucoup à intervenir en matière de consommation alimentaire (ou demande), obstacle majeur à la création d'une politique alimentaire cohérente. Toutefois, les représentants

de la santé publique se sont toujours préoccupés d'enjeux alimentaires, bien que leur conception de l'élaboration de politiques portait surtout sur la salubrité alimentaire et la nutrition. (voir Ostrty, 2006). Leur présent engouement pour les initiatives de politiques alimentaires au sein des services de santé publique tient sans doute de ces précédents historiques.

À certaines époques au Canada, y compris la présente, l'on a considéré l'adoption d'une approche nationale. Plusieurs groupes para gouvernementaux ont récemment proposé l'adoption d'une stratégie alimentaire nationale. Toutefois, les gouvernements fédéral et provinciaux ne s'y sont pas encore engagés.

De toute évidence, il existe un gouffre fédéral et provincial dans ce domaine, mais cela n'explique pas nécessairement pourquoi les municipalités – qui disposent du champ de compétences le plus réduit en matière de systèmes alimentaires – choisiraient de s'impliquer directement ou indirectement dans des démarches de politiques alimentaires. Les motifs de leurs actions tiendraient peut-être au fait que par le passé, elles ont été plus sensibles aux besoins de leurs citoyens malgré leur capacité réduite de financer et soutenir les changements souhaités. Elles représentent aussi le palier de gouvernement le plus rapproché de la communauté.

La récente tendance à vouloir transférer aux municipalités des champs de responsabilités relevant auparavant du fédéral et des provinces a limité la capacité de ces dernières à répondre aux besoins locaux. Par contre, cette tendance a clairement signalé que les paliers supérieurs n'interviendront pas dans les enjeux locaux. Alors que 80% des canadiens habitent maintenant en régions urbaines et suburbaines, les déficiences des approches courantes quant à la demande en matière de politiques alimentaires sont de plus en plus apparentes. L'on compte parmi celles-ci la faim et la pauvreté alimentaire, les problèmes de santé liés à l'alimentation, et la diminution du développement économique associé aux changements de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

Certaines municipalités reconnaissent maintenant que l'alimentation est essentiellement un enjeu urbain. Cet intérêt soudain des municipalités pour l'alimentation peut aussi provenir d'une réaction face à la perte de pouvoirs nationaux au profit de processus globaux. « Les espaces locaux (et régionaux) sont de plus en plus considérés comme des endroits institutionnels privilégiés où procéder à toute une panoplie d'expériences et de stratégies politiques. Parmi celles-ci l'on compte des approches entrepreneuriales au développement économique régional ainsi que divers programmes de restructuration institutionnelle (Brenner and Theodore, 2002:1).

Notre recherche révèle une forte concentration d'initiatives politiques en Colombie-Britannique et en Ontario. En Colombie-Britannique, elles se sont proliférées rapidement quand la province a fait de la « sécurité alimentaire communautaire » une fonction première de santé publique. Le rythme s'est accéléré quand le ministère de la santé de la province a consacré et entrepris de rendre disponibles des fonds aux autorités de la santé pour qu'elles puissent financer,

comme partie intégrante de leurs programmes de sécurité alimentaire, des initiatives d'action communautaire en alimentation et des groupes de politiques alimentaires.

Les Jeux olympiques ont aussi servi de tremplin aux activités de politiques alimentaires en Colombie-Britannique. Le ministère de la santé a réussi à persuader le Premier ministre de créer un comité Inter-Ministerial Act Now chargé de faire en sorte que la Colombie-Britannique soit la province en meilleure santé pour accueillir les Jeux. Chaque ministère a dû rendre compte de ses progrès en vue de réduire les facteurs de risque contribuant aux maladies chroniques. De saines pratiques alimentaires et la sécurité alimentaire faisaient partie des solutions aux problèmes. De plus, le Premier ministre a consenti des sommes importantes à des groupes de prévention des maladies chroniques pour financer des programmes et des politiques à cet effet.

Un troisième facteur responsable de la prolifération d'initiatives de politiques alimentaires fut l'adoption d'une taxe sur le carbone et un mandat du bureau du Premier ministre exigeant que chaque institution publique réduise son empreinte carbone. L'implication du secteur agricole a été relativement discrète dans ces initiatives alimentaires qui ont été menées, dans une large mesure, par les secteurs de la santé et de l'éducation.

En guise de comparaison, la situation en Ontario a évolué non tant grâce aux initiatives provinciales mais plutôt au réseautage parmi les municipalités ontariennes intéressées. Le Toronto Food Policy Council a rallié les réseaux provinciaux dès le début de son existence. Ces derniers incluaient la Association of Local Health Agencies (ALOHA), des rencontres de médecins hygiénistes communautaires, la Ontario Public Health Association et des rencontres de nutritionnistes

communautaires, et étaient davantage préoccupés par la sécurité alimentaire, l'atténuation de la pauvreté, l'équité en matière de santé et la promotion de la santé.

Bien que certains éléments de sécurité alimentaire aient commencé à se manifester dans les exigences de programmes obligatoires de santé publique provinciaux à la fin des années 1980, la place dominante au sein des programmes obligatoires en alimentation occupée jusqu'à tout récemment par les professionnels en nutrition peut avoir servi à réduire l'envergure des changements. Depuis 2008, les normes de santé publique semblent avoir élargi leur portée et ont été identifiées comme étant des incitatifs par quelques instances de l'Ontario.

Grâce à de multiples rapports sur la contribution de l'agriculture aux économies de diverses régions et districts de l'Ontario (voir par exemple les travaux de Harry Cummings and Associates et Planscape), le Toronto Food Policy Council a joué un rôle critique en invitant la ville à s'impliquer activement dans les enjeux agricoles. Ces travaux ont servi d'inspiration à plusieurs comités consultatifs agricoles rattachés aux instances régionales et, plus récemment, les travaux du Greater Toronto Area Agricultural Action Committee. Mais l'absence d'engagement provincial à l'égard des travaux de politiques alimentaires peut entraîner une insuffisance de coordination partout en province. L'adoption d'une Stratégie provinciale sur l'alimentation et la nutrition, tel que préconisé par une vaste coalition d'organismes agricoles et de santé, pourrait améliorer la situation, tout comme la réintroduction d'un projet de loi sur l'alimentation locale à la législature provinciale. Le réseau provincial Sustain Ontario facilite la communication entre les FPC (Food Policy Council) municipaux.

Il est difficile à concevoir pourquoi d'autres régions ont tardé à favoriser des initiatives de politiques alimentaires. Dans certains cas, des efforts municipaux cherchant à intéresser les gouvernements provinciaux à échanger sur ces enjeux n'ont pas porté fruit. Des organismes de santé civile et certaines municipalités des provinces des Prairies se sont faits les champions d'initiatives de politiques alimentaires bien que ces efforts n'aient suscité que peu d'intérêt de la part des gouvernements provinciaux.

Au Québec, l'intervention étatique du gouvernement provincial en développement social, réduction de la pauvreté et développement agricole s'inscrit dans une longue tradition, plus qu'ailleurs au Canada. Le rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois a imprimé beaucoup d'élan à l'approche fondée sur les systèmes alimentaires à la fois localement et à la grandeur de la province. Par exemple, le Plan de développement d'un système alimentaire durable et équitable de la collectivité montréalaise entrepris par la Conférence régionale des élus de Montréal a pour mandat de définir l'approche fondée sur les systèmes alimentaires pour cette région.¹⁰

Les provinces de l'Atlantique ont récemment entrepris certaines initiatives de politiques alimentaires dont un conseil de politiques alimentaires en Nouvelle-Écosse et des réseaux de sécurité alimentaire au Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et Labrador. Il semblerait que les municipalités locales et régionales en Atlantique soient sur le point d'entreprendre d'importantes activités vu le nombre d'ateliers de prospective où le changement des systèmes alimentaires a été un thème prépondérant.

VALEUR, AVANTAGES ET IMPACTS

Bien que les niveaux de participation à diverses gammes d'activités soient souvent élevés (voir Tableau 2), les avantages directs découlant de ces efforts sont plus difficile à prouver. Des preuves anecdotiques, cependant, tendent à démontrer que plusieurs initiatives de politiques alimentaires ont eu une influence significative sur la façon suivant laquelle les municipalités s'impliquent dans le système alimentaire, et dans certains cas, assument le rôle d'entités alimentaires à ce palier de gouvernement.

TABLEAU 2: DOMAINES COMMUNS D'ACTIVITÉS POUR LES INITIATIVES DE POLITIQUES ALIMENTAIRES

Domaine	Exemples
Accès et équité	Implication communautaire dans la prise de décisions Accès à la saine nourriture et initiatives alimentaires à la vente au détail Inventaire de déserts alimentaires Programmes d'aide alimentaire pour personnes âgées Accès aux aliments adaptés à la culture
Développement économique	Aide/financement en marketing pour la petite entreprise Plateformes alimentaires Programmes de formation professionnelle en alimentation Camions magasins alimentaires Marchés fermiers
Durabilité environnementale	Ressources alimentaires durables Empreinte environnementale Planification en fonction du changement climatique
Éducation alimentaire	Programmes de formation et d'apprentissage culinaires Démonstrations de cuisine santé Jardins en milieu scolaire
Alimentation locale et régionale	Programmes « de la ferme à la table » Programmes d'achats institutionnels Législation
Cantines mobiles	Promotion des cantines mobiles Réduction des droits de permis
Nutrition et santé publique	Transfert électronique des prestations (TÉP) dans les marchés fermiers Étiquetage des menus Programmes de saines habitudes alimentaires Programmes en nutrition pour la petite enfance
Représentation politique	Représentation fédérale et provinciale Chartes alimentaires municipales
Agriculture urbaine	Révisions des règlements de zonage Programmes de jardins communautaires Serres
Gestion des déchets	Programmes de compostage des déchets culinaires Collecte à la rue des déchets culinaires Règlements provinciaux sur la collecte des déchets

Adapté de Hatfield (2012)

La durabilité financière des initiatives de politiques alimentaires est un meilleur indicateur de réussite, et la plupart des initiatives peinent à survivre, à l'exception de quelques unes des 1^{ère} et 2^e catégories. Plusieurs initiatives ont réuni des ressources des secteurs public et privé pour lancer des projets tels jardins communautaires, distribution de boîtes de nourriture, systèmes visant les quartiers défavorisés, programmes d'achat d'aliments durables favorables aux agriculteurs locaux et plateformes alimentaires réelles ou virtuelles. D'autres ont tissé de nouveaux liens avec les services de planification qui ont des répercussions sur les plans officiels, la réglementation du zonage et les initiatives de développement économique local. Les entités de santé publique partout au pays ont intensifié leur programmation en sécurité alimentaire.

Peu d'initiatives ont effectué une évaluation précise des résultats, coûts et avantages de leurs actions. Nous savons que l'agriculture locale augmente l'effet de levier économique par rapport à l'agriculture d'exportation/importation (Bendavid- Val, 1991; Hoffer and Kahler, 2000; Leatherman, 1994; Meter, 2009), et les travaux de plusieurs initiatives portent sur le développement économique local, surtout en ce qui a trait aux efforts pour améliorer l'agriculture et la transformation alimentaire locales. Mais nous ne sommes pas présentement en mesure d'évaluer la contribution de ces travaux à la valeur économique nette des chaînes d'approvisionnements locales et régionales.¹² De même, plusieurs initiatives ont recours à l'alimentation aux fins de la promotion de la santé et de l'avancement culturel, et pourtant nous n'avons qu'une connaissance limitée du véritable impact de ces efforts sur la réduction des coûts de soins de santé, et sur l'amélioration des aménagements culturels et de la cohésion sociale.

Ces initiatives n'existent en grande partie que parce qu'elles sont aptes à réaliser des choses que des acteurs individuels – gouvernements municipaux ou régionaux, exploitation de chaînes alimentaires, ONGs – ont peine à accomplir. Ces initiatives promeuvent le changement institutionnel

et communautaire et convainquent les individus de modifier leur approche au système alimentaire (Scherb et al., 2012). Leur valeur principale réside dans leur capacité d'interpeler divers acteurs, d'envisager les problèmes et les solutions dans une perspective nouvelle leur permettant d'analyser la fonction des systèmes alimentaires, de coordonner et de faciliter le travail d'une panoplie d'acteurs, de négocier et d'engager de nouveaux types de relations, de partager les ressources, de réseauter, d'instruire et de mobiliser.

Ces travaux, menés avec succès, permettent à de nouvelles initiatives de politiques alimentaires d'interagir avec les acteurs « usuels » du système alimentaire. Ils offrent aux acteurs de la chaîne alimentaire des occasions de collaborer avec, entre autres, le secteur de la santé, les chercheurs universitaires, les municipalités et les services environnementaux. Au fur et à mesure que les initiatives murissent, elle apprennent à connaître comment les groupes traditionnels abordent les enjeux liés à la durabilité, au risque, aux politiques et règlements, et elles deviennent ainsi des participants plus aptes à résoudre les problèmes. Cette capacité peut être critique à leur réussite à long terme si l'on en croit Scherb et al. (2012) qui affirment que l'absence d'une approche inspirée de systèmes alimentaires est une entrave à la réussite des conseils de politiques alimentaires aux USA.

Dans certains endroits, l'approche fondée sur les systèmes alimentaires s'est enracinée alors que les municipalités et les institutions prennent des décisions et définissent leurs tâches en s'en inspirant. Ce fut très certainement le cas à Toronto dans le cadre de la révision du Official Plan et des travaux de Toronto Public Health. Des effets semblables se sont manifestés dans la région de Waterloo en Ontario. Une fois que la ville de Vancouver aura complété sa fiche de pointage inspirée des systèmes alimentaires pour orienter les décideurs municipaux, le recours à de tels outils se répandra sans doute dans d'autres municipalités qui entreprennent des travaux en alimentation.

QUELLES SONT LES CLÉS DU SUCCÈS ?

L'idéal prend la forme d'un organisme de politiques alimentaires dont le personnel et les membres ont un grand savoir et des connaissances pointues en systèmes alimentaires, dont l'approche aux changements à apporter aux systèmes alimentaires est raffinée, et dont le financement est stable et suffisant pour permettre à tout le moins un effort organisationnel allégé.

Le personnel et les membres saisissent bien les réalités politiques et pratiques de leur organisme hôte et les besoins des membres participants. Ils scrutent l'horizon en quête de nouvelles occasions et mobilisent ensuite les ressources

appropriées afin de maximiser l'impact lorsqu'une occasion se présente. Ils sont habiles à recourir aux politiques, programmes et développement de projets dans leur quête de changements des systèmes alimentaires et mobilisent efficacement la communauté dans leurs efforts de représentation.

EXEMPLE: LE PARCOURS DE LA STRATÉGIE ALIMENTAIRE DE TORONTO

Le Toronto Food Policy Council (TFPC) a vu le jour en 1990 et a collaboré à l'élaboration et la mise en œuvre de la Toronto Declaration on Food and Nutrition in 1991/92. À la fin des années 1990, le TFPC a siégé, de concert avec le personnel, la société civile et les participants du conseil municipal au Food and Hunger Action Committee de la ville qui a mené à l'élaboration d'une charte alimentaire, entérinée en 2000. EN 2010, la Toronto Food Strategy a été conçue par le Public Health, et un petit groupe de ses employés s'est vu confié le mandat d'agir au titre d'équipe de la Food Strategy ayant pour objet les Healthy Communities, y compris la coordination du TFPC. L'équipe de la Food Strategy s'efforce maintenant de mettre en place un système alimentaire robuste et durable en cultivant les rapports alimentaires au sein de l'administration municipale et entre la municipalité et la communauté. La stratégie a mené à des initiatives concrètes servant à resserrer les liens entre la Ville, le milieu des affaires et les organismes de la société civile. Le TFPC a aussi influencé un large éventail de politiques municipales dont le City's Environmental Plan, le Official Plan, le Golden Horseshoe Food and Farm Action Plan ainsi que le Urban Agriculture Action Plan.

Comment les initiatives canadiennes accèdent-elles à ce stade de maturité ? Le parcours générique de ces transitions a été décrit dans plusieurs rapports du Toronto Food Policy Council (par ex., TFPC, 1994; MacRae and TFPC, 1999).

La littérature en la matière et notre sondage précisent en outre des choses à faire et à éviter en matière d'initiatives de politiques alimentaires.

Réunir des gens qui ne se côtoient pas habituellement. Cela peut sembler difficile à prime abord, mais cette activité a souvent pour résultats : une évaluation alimentaire communautaire, une liste préliminaire de nouveaux projets à entreprendre, de nouveaux réseaux, un processus pour créer une charte alimentaire, ou encore une stratégie ou plan d'action alimentaires.

Procéder à une évaluation du système alimentaire ou élaborer une charte alimentaire à partir d'une évaluation sommaire. Ce sont là des approches communes adoptées par les conseils en politiques alimentaires aux USA (Harper et al., 2009).

Prendre le temps de bien connaître le système alimentaire local, mais profiter d'une première réussite pour bien asseoir sa crédibilité. (Dahlberg, 1994; Schiff, 2007). Aux dires de Scherb et al. (2012), les initiatives de politiques alimentaires qui ont duré trois ans ou plus disposaient d'outils plus perfectionnés et variés pour identifier les problèmes et saisir les occasions de changement. Peu importe la première réussite, tant et aussi longtemps qu'elle permette de trouver une solution à un problème pressant qui n'aurait pu être résolu autrement.

Comprendre les besoins et priorités des organismes hôtes (Scherb et al., 2012). Une bonne compréhension de l'organisme hôte et de son environnement servira à maintenir l'appui de ce dernier. Il faut aider l'hôte à s'identifier aux travaux de la politique alimentaire.

Renforcer progressivement les liens organisationnels avec l'administration municipale. D'habitude, une vague coalition de parties bénévoles intéressées se forme en réponse à des besoins précis. Par la suite, si cette coalition informelle s'approprie quelques ressources pour s'attaquer à certains problèmes précis, elle élargit son mandat et le nombre de ses membres. Souvent, un leader expérimenté provenant d'un conseil de politiques alimentaires ou d'une autre entité sera invité à se joindre au groupe pour que ce dernier y partage les leçons apprises. Souvent l'étape suivante consiste à tenter d'établir des liens formels et mettre en place un financement récurrent. Bien que certains conseils de politiques alimentaires vantent les avantages de l'indépendance face

aux gouvernements, une efficacité à long terme suppose le sevrage d'une surdépendance au bénévolat (voir Harper et al., 2009). Toutefois certains spécialistes recommandent d'éviter des rapprochements trop serrés avec le bureau du maire (Dahlberg, 1994).

Le Vancouver Food Policy Council profite présentement de l'appui significatif et apprécié du bureau du maire, bien qu'un tel soutien n'ait pas toujours été manifeste, ce qui confirme en partie l'avertissement de Dahlberg.

Établir des liens entre les politiques et rapports existants portant sur le même thème. Le mandat de politique alimentaire a de meilleurs chances d'être mis en œuvre quand il se rattache à celui d'autres agences et entités et quand les changements au système alimentaire peuvent aider ces dernières à réaliser leur propre mandat.

Maintenir des perceptions de légitimité, de faisabilité et de soutien de la part de tous les partis politiques et du grand public. Les conseils en politiques alimentaires qui réussissent s'assurent du maximum de soutien politique et organisationnel quand ils ont des champions dans leurs rangs, puisque la plupart ont connu une fluctuation du niveau de soutien de la part de leur municipalité. En ce sens, les gouvernements doivent s'investir dans le processus (Harper et al., 2009).

Une fois que les initiatives connaissent un certain succès au niveau local, il faut ensuite s'attaquer aux enjeux provinciaux et fédéraux, surtout à ceux qui ont des impacts sur la réalité alimentaire locale.

La présente analyse des initiatives de politiques alimentaires municipales et régionales de partout au Canada soulève des questions à considérer dans des domaines où une recherche plus poussée serait de mise. Nous avons répertorié ces questions suivant leur auditoire cible.

Questions à l'intention des gouvernements municipaux et provinciaux

- Comment les municipalités pourraient-elles soutenir des plateformes où se réuniraient des intervenants de provenances diverses pour identifier et répondre aux priorités du système alimentaire ? Quelles leçons peut-on tirer de plateformes et de processus de mobilisation publique semblables dans d'autres domaines pouvant servir aux fins du système alimentaire ?
- Quels mécanismes pourraient permettre l'enracinement de l'approche fondée sur les systèmes alimentaires dans l'administration municipale ? Quels seraient les types idéaux (ou les plus bénéfiques) de ressources humaines financières et autres que les municipalités pourraient retenir pour faire progresser l'élaboration de politiques alimentaires ? Comment les municipalités peuvent-elles mobiliser du personnel pour des travaux de politiques alimentaires et appuyer et associer officiellement d'autres fonctions municipales aux politiques alimentaires ?
- Comment les municipalités peuvent-elles soutenir les initiatives de politiques alimentaires dans leur quête de ressources à l'interne et au delà de leur administration, de telle façon que les initiatives puissent recueillir plus de fonds qu'il en faille pour financer leurs activités courantes ?
- Quels sont les des dispositions en matière de dotation les plus propices aux fonctions courantes des initiatives de politiques alimentaires dans des municipalités de diverses tailles ? Comment les municipalités peuvent-elles le mieux soutenir les initiatives et priorités en matière de politiques alimentaires grâce à la dotation de postes équivalents temps plein ou au moyen d'affectations et de détachements ? Comment les municipalités peuvent-elles faire adopter une « approche fondée sur les systèmes alimentaires » par toute une

gamme d'employés et comment peuvent-elles favoriser la venue de champions de politiques alimentaires ?

- Comment les municipalités peuvent-elles arriver à rattacher à divers groupes cibles et intervenants des initiatives de politiques alimentaires parvenues à des degrés de maturités divers ?
- Comment les municipalités peuvent-elles faciliter et soutenir des initiatives de politique alimentaires pour mieux documenter et évaluer leurs travaux leur permettant ainsi de démontrer l'efficacité des processus de changements sociaux et aussi d'ajouter à notre savoir collectif en matière de systèmes alimentaires et autres impacts ?
- Quelles sont les entraves politiques et réglementaires aux changements du système alimentaire que pourrait éliminer les municipalités et comment ces dernières peuvent-elles mieux les identifier explicitement ?

Questions à l'intention des initiatives de politiques alimentaires municipales et régionales

- Quelles sont les meilleures pratiques de documentation et d'évaluation des travaux de politiques alimentaires ainsi que des systèmes alimentaires et autres impacts pour arriver à démontrer leur capacité à déclencher l'évolution des systèmes alimentaires ?
- Comment les initiatives de politiques alimentaires peuvent-elles s'assurer que leurs participants aient les compétences, l'analyse et le soutien logistique nécessaires pour participer à de complexes partenariats composés de multiples acteurs ? Comment peuvent-elles promouvoir des liens entre « étranges ménages » pour créer des alliances donnant lieu à des occasions de changement ?

- Comment peut-on permettre l'émergence, la documentation et la diffusion de solutions novatrices et faisables aux pressants problèmes ? Comment les participants peuvent-ils être encouragés à mettre en œuvre les solutions ?
- Comment les gouvernements peuvent-ils augmenter la formation et les occasions de renforcement des capacités des initiatives de politiques alimentaires et des organismes, ainsi que leurs membres, qui en sont à leur début ? Comment les organismes tels la Fédération canadienne des municipalités et les universités peuvent-ils soutenir de tels efforts afin de mieux comprendre comment interagir avec les gouvernements et cadres politiques existants ?

Questions à l'intention des acteurs de la chaîne d'approvisionnement

- Comment une gamme plus large d'acteurs des chaînes d'approvisionnement peut-elle participer à une initiative de politiques alimentaires ? Comment le milieu des affaires peut-il être amené à participer ?
- Comment les acteurs de la chaîne d'approvisionnement peuvent-ils contribuer au dialogue sur les obstacles politiques et réglementaires ayant un impact sur les systèmes alimentaires locaux et régionaux sur lesquels les administrations municipales sont en mesure d'agir ?

Questions à l'intention des gouvernements fédéral et provinciaux

- Quels sont les rapports entre, d'une part, les acteurs et initiatives des systèmes alimentaires provinciaux et fédéraux et, d'autre part, les travaux en politique alimentaire ayant cours au niveau municipal ? Comment faire pour que toutes les politiques alimentaires à de multiples niveaux et entre les divers paliers de gouvernement s'intègrent et collaborent pour augmenter leurs effets bénéfiques ?
- Comment la collaboration inter paliers, y compris celle avec les services de santé publique et de planification de l'aménagement du territoire (par exemple), peut-elle déboucher sur de nouveaux processus consultatifs en matière d'enjeux de politique alimentaire ?
- Comment les paliers de gouvernement supérieurs peuvent-ils aider à conseiller et soutenir leurs contreparties municipales en matière de politiques alimentaires, et vice versa ?
- Les initiatives de politiques alimentaires municipales devraient-elles être soutenues par les gouvernements fédéral et provinciaux, et dans l'affirmative, dans quelle mesure ? Les expériences vécues par la Community Food Action Initiative en Colombie-Britannique et celles du Ontario Healthy Communities Fund devraient-elles servir de modèles aux autres provinces ?

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les villes sont des acteurs alimentaires. Plus de 64 municipalités sont impliquées en politique et pratiques alimentaires. Ce chiffre n'est qu'appeler à s'accroître et le niveau actuel d'implication va s'élargir. Ces municipalités sont de véritables « entrepreneurs alimentaires » car elles utilisent l'alimentation pour progresser vers des objectifs en soins de santé et en développement social, environnemental et économique.

Elles font appel à une approche fondée sur les systèmes alimentaires pour réunir divers acteurs dans le but de provoquer des changements au système alimentaire qui bénéficient à plusieurs différents secteurs. Ce travail pourrait être vu comme un exemple d'une gouvernance adaptative, unissant les acteurs des villes et communautés aux paliers plus élevés de gouvernements en ayant recours à l'approche systémique pour s'attaquer à des enjeux complexes.

La présente étude n'est qu'une analyse préliminaire des initiatives de politiques alimentaires. Il nous faut mieux comprendre comment ces initiatives atteindront l'autosuffisance, ce qui entrave leur réussite, comment elles témoigneront de changements aux systèmes alimentaires et comment elles rallieront les domaines politiques fédéral et provinciaux. On gagne beaucoup à partager l'information sur leur façon d'opérer et ce qu'elles peuvent accomplir.

Trois recommandations d'ordre général émanent du présent survol des initiatives de politiques alimentaires au Canada.

1. Il faut que les acteurs et organismes œuvrant aux politiques alimentaires municipales partout au Canada créent un réseau pour partager l'information et les meilleures pratiques et renforcer les capacités des travaux en matière de politiques alimentaires¹².
2. Les initiatives en politiques alimentaires municipales tireraient profit d'un répertoire de modes de documentation et d'évaluation de leurs travaux afin d'illustrer des processus de réussite de changement social ainsi que l'impact du système alimentaire et autres effets à l'échelle municipale et locale.
3. Les décideurs politiques aux divers paliers de gouvernement devraient préciser les interactions des champs de compétences en matière de politiques alimentaires et définir les liens entre les efforts dans ce domaine des municipalités, des provinces, du fédéral, et des autorités responsables de l'alimentation, de l'agriculture, de la santé publique et autres domaines de politiques publiques.

RÉFÉRENCES

- Agriculture et agroalimentaire Canada (AAC). 2009. *Vue d'ensemble du système agricole et agroalimentaire canadien*, AAC, Ottawa.
- Bendavid-Val, A. 1991. *Regional and Local Economic Analysis for Practitioners*, 4^e édition. Praeger, New York.
- Borron, S.. 2003. *Food Policy Councils: Practice and Possibility*. In *Hunger-Free Community Report: Congressional Hunger Center*, Washington, DC.
- Brenner, N., and Theodore, N. 2002. Preface from the "New Localism" to the Spaces of Neoliberalism. *Antipode* 34(3):341-348.
- L'Institut canadien des politiques agro-alimentaires (ICPA), 2011. *La destination du secteur agroalimentaire canadien : Nouvelle approche stratégique*, ICPA, Ottawa
- Fédération canadienne de l'agriculture (FCA) 2011. *Vers une stratégie alimentaire nationale: Cadre de référence pour assurer l'avenir de la nourriture*. FCA, Ottawa.
- Community Food Security Coalition. 2011. *List of Food Policy Councils*. www.foodsecurity.org
- Clancy, K. et al. 2007. Food Policy Councils: Past, Present and Future. In: Hinrichs, C. and Lyson, T.A. (eds.), *Remaking the North American Food System: Strategies for Sustainability*, pp. 121-143. University of Nebraska Press, Lincoln, Nebraska.
- Dahlberg, Kenneth A. 1994. Food Policy Councils: The Experience of Five Cities and One County. Department of Political Science, Western Michigan University, Kalamazoo, MI.
- Sécurité alimentaire au Canada (SAC). 2011. *Du pain sur la planche : Une politique alimentaire pour le Canada*, Ottawa.
- Fowke, V.C. 1946. *Canadian Agricultural Policy*. Toronto: University of Toronto Press.
- Hamilton, N.D. 2002. Putting a Face on our Food: How State and Local Food Policies can Support the New Agriculture. *Drake Journal of Agricultural Law* 7(2):408-454.
- Harper, A. et al. 2009. *Food Policy Councils: Lessons Learned*. Food First, Oakland, CA.
- Harry Cummings and Associates. Diverses années. Rapports sur l'impact économique de l'agriculture sur diverses régions de l'Ontario. Une liste sur le site www.hcaconsulting.ca/Projects/AgricultureandRuralDevelopment.aspx
- Hatfield, M. 2012. *City Food Policy and Programs: Lessons Harvested from an Emerging Field*. City of Portland, Oregon Bureau of Planning and Sustainability, Portland, OR.
- Hedley, D. 2006. Why Is There No Canadian Food Policy in Place? *Canadian Issues* Winter: 20-27.
- Hoffer, D. and Kahler, 2000. *The Leaky Bucket: An Analysis of Vermont's Dependence on Imports*. Peace and Justice Center, Burlington, VT.
- Leatherman, J.C. 1994. *Input-output Analysis of the Kickapoo River Valley*. Staff Paper 94.2 Center for Community Economic Development Department of Agricultural Economics, University of Wisconsin-Madison/Extension, Madison, Wisconsin.
- MacRae, R. 2011. A Joined-Up Food Policy for Canada. *Journal of Hunger and Environmental Nutrition* 6(4):424-457.
- MacRae, R., and Abergel, E. 2012. *Health and Sustainability in the Canadian Food System: Advocacy and Opportunity for Civil Society*. University of British Columbia Press, Vancouver.
- MacRae, R. et le Toronto Food Policy Council. 1999. Not Just What, But How: Creating Agricultural Sustainability and Food Security by changing Canada's Agricultural Policy Making Process. *Agriculture and Human Values* 16(2):187-202.
- MacRae, R.J. et al. 2010. Could Toronto Provide 10% of its Fresh Vegetable Requirements from within its own Boundaries? Matching Consumption Requirements with Growing Spaces. *Journal of Agriculture, Food Systems and Community Development* 2(2): 147-169.
- Meter, K. 2009. *The Farm and Food Economy of Manitoba*. A report to the Manitoba Food Charter. Crossroads Resource Center, Minneapolis, MN.
- Millar, 2008. *Taking Action on Food Security: An Overview of the Community Food Action Initiative*. Provincial Health Services Authority, Vancouver.
- Planscape. Diverses années. Rapports sur l'impact économique de l'agriculture sur diverses régions de l'Ontario. Listed at: www.planscape.ca/Portfolio.asp?PortCat=Agriculture
- Ostry, A. 2006. *Nutrition Policy in Canada, 1870-1939*. University of British Columbia Press, Vancouver.
- Scherb, A. et al. 2012. Exploring food system policy: A survey of food policy councils in the United States. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development* 2(4): 3-14.
- Schiff, R. 2007. *Food Policy Councils: An Examination of Organisational Structure, Process, and Contribution to Alternative Food Movements*. PhD Dissertation. Institute for Sustainability and Technology Policy, Murdoch University, Perth, Australia.
- Toronto Food Policy Council (TFPC). 1994. Reducing Urban Hunger in Ontario: Policy Responses to Support the Transition from Food Charity to Local Food Security. TFPC Discussion Paper #1. TFPC, Toronto.
- Winson, A., MacRae, R., and Ostry, A. 2012. The Obesogenic Environment and Schools: Have CSOs Played a Role in Shifting the Debate from Individual Responsibility to Structural Factors? In: R. MacRae and E. Abergel (eds.), *Health and Sustainability in the Canadian Food System: advocacy and opportunity for civil society*, pp. 204-222. University of British Columbia Press, Vancouver.

APPENDICE 1

MESURES USUELLES POUR ÉVALUER LES SYSTÈMES ALIMENTAIRES LOCAUX

Distance séparant les ménages des épiceries offrant tous les services

Nombre d'épiceries de quartier transformées en marchés sains du détail

Nombre de politiques institutionnelles d'achat alimentaire nouvelles ou révisées

Nombre de nouvelles entreprises de camions magasins alimentaires

Nombre d'emplois en fabrication d'aliments

Nombre d'initiatives alimentaires alternatives (marchés fermiers, marchés alimentaires communautaires, cuisines communautaires, jardins fermiers et communautaires, agriculture soutenue par la communauté, programmes de boîtes de nourriture, clubs d'achat, etc.)

Dollars dépensés dans ces initiatives alimentaires alternatives

Dollars dépensés en fruits et légumes par la population locale

Pourcentage de la population consommant cinq portions de fruits et légumes chaque jour

Taux de participation aux programmes alimentaires scolaires

Taux de maladies et d'obésité chroniques

Nombre et valeur financière des fermes, transformateurs et distributeurs locaux approvisionnant les acheteurs locaux

Adapté de Hatfield (2012)

MESURES 2

GROUPE CONSULTATIF SUR LE SYSTÈME ALIMENTAIRE

Andree, Peter	Université Carleton
Belleau, Josée	Conférence régionale des élus de Montréal
Bertrand, Lise	Santé publique de Montréal
Blay-Palmer, Alison	Wilfrid Laurier University
Buchan, Rob	District of North Saanich
Chahine, Ghalia	Conférence régionale des élus de Montréal
Chorney, Paul	Manitoba Alternative Food Research Alliance
Duynstee, Theresa	Metro Vancouver
Emanuel, Barbara	Toronto Public Health
Epp, Stefan	Food Matters Manitoba
Ferri, Nick	Greater Toronto Agricultural Action Committee
Friedmann, Harriet	Université de Toronto
Geggie, Linda	CRFAIR Capital Region and Agriculture
Gibson, Kathleen	GBH Consulting Group
Hughes, Paul	Calgary
Hunter, Beth	J.W. McConnell Family Foundation
Kadwell Rosie	Haliburton, Kawartha, Pine Ridge District Health Unit
LeClerc, Marie	Regroupement des cuisines collectives du Québec
Legault, Anne-Marie	Équiterre
MacPherson, Kathy	The Friends of the Greenbelt Foundation
Mah, Catherine	Université de Toronto
McNeice, Jonathan	Edmonton Food Strategy
Moore, Arlene	Alberta Health Services
Quan, Hani	Ville d'Edmonton
Rowan, Ann	Vancouver Metro
Roy, Michèle	Regroupement des cuisines collectives du Québec
Rutherford, Nancy	Policy Planning Branch, Region of Durham
Shopland, Barbara	2gener8 Solutions Inc.
Scott, Steffanie	Waterloo Region Food System Roundtable
Wakefield, Sarah	Hamilton Community Food Security Stakeholder Advisory Committee
Watson, Aimee	Kaslo Food Security Project

Comité de direction

Baker, Lauren	Toronto Food Policy Council, Toronto Public Health, City of Toronto
Bays, Joanne	Vancouver Food Policy Council
Donahue, Kendal	Sustain Ontario: The Alliance For Healthy Food And Farming
McInnes, David	Institut canadien des politiques agro-alimentaires
McRae, Rod	Faculty of Environmental Studies, York University

Note: Une participation ne suppose pas un engagement

NOTES DE FIN DE TEXTE

1. Rod MacRae and Kendal Donahue sont des chercheurs à la Faculty of Environmental Studies at York University; Lauren Baker est coordonnatrice du Toronto Food Policy Council; Joanne Bays est membre du Vancouver Food Policy Council; et David McInnes est Président et chef de la direction de l'Institut canadien des politiques agro-alimentaires.
2. Nous utilisons l'expression entrepreneuriat en politique alimentaire pour décrire comment des initiatives ou des individus, disposant de peu de ressources mais d'un savoir important et de capital social, utilisent leurs connaissances comme levier pour opérer des changements selon des approches qui ne collent pas nécessairement aux interprétations traditionnelles des travaux en politique alimentaire. Une telle activité s'applique à divers domaines au delà du développement économique et comprend les changements apportés aux politiques sociales et de la santé.
3. Voir Vancouver's food strategy et l'Appendice 1 pour des observations préliminaires. Aussi consulter les activités du groupe de travail sur la politique alimentaire municipale de Sustain Ontario.
4. www.fcm.ca/home/programs/green-municipal-fund/sustainable-food-systems-survey.htm
5. À noter qu'il ne s'agit ici que d'une analyse préliminaire puisque qu'il nous a été impossible d'interviewer les participants de toutes les initiatives identifiées ou de corroborer auprès d'eux nos interprétations. Le présent projet se poursuit et nous anticipons apporter de nombreux ajouts et corrections à notre recherche sur le site web www.tfpc.to/canadian-food-policy-initiatives.
6. Voir le Tableau 2 et l'Appendice 1 pour plus d'information sur les types d'impacts.
7. Afin de préciser cela, nous avons comparé les résultats de notre sondage d'évaluation et de nos entrevues téléphoniques à la description de l'approche fondée sur les systèmes alimentaires (encart A)
8. Le modèle régional de la *Table de concertation sur la faim* au Québec peut être plus répandu que nous avons pu l'estimer dans le présent sondage.
9. Par exemple, selon les estimations de Agriculture et agroalimentaire Canada, le système de distribution alimentaire alternatif ne représente pas plus de 1% de l'activité du système alimentaire (AAC, 2009), cependant les acteurs de la chaîne alternative - détaillants indépendants, jardiniers urbains, projets de distribution alimentaire communautaire et organisateurs de marchés fermiers sont sans doute surreprésentés dans ces initiatives.
10. Ghalia Chahine, Agente de développement, Conférence régionale des élus de Montréal, communication personnelle, 25 mars, 2013.
11. Une nouvelle étude commanditée par trois fondations (Friends of the Greenbelt, the Metcalf Foundation, and the McConnell Foundation) en Ontario pourra peut-être permettre d'élucider ces questions.
12. Voir Vancouver's food strategy et l'Appendice 1 pour des observations préliminaires. Aussi consulter les activités du groupe de travail sur la politique alimentaire municipale de Sustain Ontario.