



Stratégie bruxelloise en matière d'accès à l'alimentation : un regard critique

Fiche-outil à usage du politique

En tant que coordinatrice du projet Solenprim, Catherine Rousseau a contribué, au côté d'autres équipes de recherche du co-create en alimentation durable, au travail d'évaluation à mi-parcours de la stratégie Good Food. L'occasion d'approfondir la question de l'accessibilité des systèmes alimentaires durables au prisme des apprentissages issus de Solenprim et plus généralement des réflexions de fond développées au sein de la Concertation aide alimentaire. Elle partage dans les pages qui suivent une série d'observations et de pistes à explorer pour penser un système alimentaire plus juste et durable en Région bruxelloise.

INTRODUCTION

L'appel à projets Co-create en alimentation durable trouve son origine dans l'Alliance Emploi-Environnement, en particulier dans son 4^{ème} axe dédié à l'alimentation durable. L'Alliance Emploi-Environnement se concevait comme une stratégie de transition portée par les gouvernements de la région bruxelloise (2004-2009 et 2009-2014), sous l'impulsion des Ecolos. Il s'agissait d'inviter tous les acteurs de la société (politiques, entreprises, organisations non gouvernementales, enseignement ...) à s'engager ensemble pour développer des projets qui permettaient de créer des emplois dans des secteurs porteurs pour l'environnement, à savoir la construction, l'eau, les déchets et l'alimentation durable. Dans ce cadre, Innoviris, Institut bruxellois pour la Recherche et l'Innovation, s'est engagé à soutenir des projets de recherche pour favoriser le développement de systèmes alimentaires durables en région bruxelloise et a lancé en 2014 le premier appel à projets Co-create.

De cette Alliance Emploi-Environnement, axe Alimentation durable, ont émergé de nombreux projets dont la co-construction d'une stratégie pour guider l'action politique et soutenir l'émergence de systèmes alimentaires durables. Cette stratégie appelée « Good Food » a été adoptée par le gouvernement bruxellois le 17 décembre 2015 pour une période de 5 années (2016-2020) et est pilotée par Bruxelles Environnement et la cellule « Agriculture » du Service Public de la Région Bruxelloise.

En 2018, c'est logiquement que Bruxelles Environnement a sollicité les équipes de recherche du Co-create en alimentation durable pour participer à l'évaluation à mi-parcours de la stratégie Good Food. Malgré les difficultés liées aux craintes d'instrumentalisation (l'agenda politique venait s'imposer aux agendas des recherches) et l'absence de résultats finalisés, les équipes des projets Co-create ont accepté de contribuer à cette évaluation, sous la coordination du Centre d'appui. Toutefois elles ont souhaité ne pas analyser l'entièreté du programme d'actions mais se concentrer sur les questions et thématiques mises au travail dans leurs projets de recherche.

Le travail s'est déroulé en 3 temps : au sein des équipes par projet, puis en collaboration avec d'autres projets co-create autour d'une question transversale, enfin avec l'ensemble des projets co-create et les gestionnaires de la stratégie Good Food. Il s'agissait d'analyser les propositions de la stratégie Good Food à la lumière des observations et analyses menées dans le cadre des living labs, ou terrains d'expérimentation.



Pour notre projet Solenprim, ce fut l'occasion d'approfondir la question de l'accessibilité des systèmes alimentaires durables avec le projet Falcoop (Insertion de l'épicerie collaborative Beescoop dans son milieu socio-culturel). Après avoir croisé les constats et les résultats dont nous disposions déjà, nous avons pu élaborer quelques recommandations politiques que nous livrons ci-après.

L'exercice s'est poursuivi lors du Forum Co-create organisé en octobre 2018 par le Centre d'appui pour valoriser et croiser les résultats des différents projets menés dans le cadre du Co-create 2015. Ce travail a donné lieu à une publication reprenant 11 propositions (Dévlésaver (coord.), 2019) dont une portée en particulier par l'équipe Solenprim (« Favoriser le travail social communautaire pour consacrer le droit à l'alimentation », *ibid.*, p.30-31) et une proposition commune (« Mettre en place un service politique transversal de l'alimentation capable de mobiliser les différentes compétences concernées, au niveau régional », *ibid.*, p.59-60).

Le constat partagé par les projets Solenprim et Falcoop peut se résumer de la manière suivante : les projets qui se développent dans le cadre des politiques menées en alimentation durable ne semblent pas pouvoir aujourd'hui embarquer toutes les catégories de publics, en particulier les publics les plus fragiles vivant des situations de précarité et de pauvreté. Si des alternatives au système agro-industriel dominant se développent de plus en plus, « ce sont surtout les classes moyennes supérieures qui bénéficient de ce type de services » (Serré et al, 2016, p.66).

Des questions se posent dès lors. Le développement de ces projets, de plus en plus nombreux, ne sont-ils pas susceptibles de renforcer les inégalités existantes, en distinguant les groupes qui participent à ces dispositifs donnant accès à une alimentation de qualité et d'autres qui restent captifs des systèmes alimentaires conventionnels ? L'émergence de normes de consommation dont une partie de la population est exclue ne crée-t-elle pas de nouvelles lignes de jugement et de discrimination ? Quelles sont les recommandations que nous pouvons formuler vis-à-vis des autorités publiques pour améliorer l'accès des plus fragiles à une alimentation de qualité ?



1 EVITER L'INSTRUMENTALISATION ET SOUTENIR LA PARTICIPATION

Les objectifs de la stratégie Good Food sont principalement environnementaux : les mesures visent à réduire l'impact environnemental des systèmes alimentaires, globalement et dans toutes leurs composantes : production, transformation, distribution, consommation.

Même si l'amélioration de la qualité ou la préservation de l'environnement devraient en principe profiter à la santé et au bien-être de chacun, ni la santé ni le bien-être des publics ne sont des objectifs premiers de la stratégie.

Si les publics sont concernés, c'est avant tout comme cibles/acteurs pouvant contribuer à la réalisation de la politique environnementale. L'idée sous-jacente est qu'une modification des comportements (des choix, des pratiques...), multipliée, amplifiée par la participation du plus grand nombre, constituerait un levier de changement. Les publics sont invités à agir, à devenir des consomm'acteurs, à assumer des responsabilités individuellement à l'égard du bien commun.



De nombreux messages sont délivrés sous forme injonctive : il faut consommer ceci et pas cela, moins de ceci et plus de cela ... définissant une nouvelle « norme » de consommation, s'imposant à tous, indistinctement. Il ne s'agit pas seulement d'inviter les personnes à réduire leur impact environnemental, en choisissant les pratiques et objectifs en fonction de leurs contraintes propres mais d'adopter les pratiques définies/identifiées comme bonnes pour l'environnement par les pouvoirs publics et les autres personnes de référence. Dès lors, les évaluations de la stratégie portent notamment sur les changements de pratiques et l'adoption des pratiques recommandées.

Il existe donc un risque que les publics se trouvent « instrumentalisés » (les injonctions à changer de pratiques visent davantage la réalisation de la politique environnementale que la recherche de leur mieux-être). Cela pose question pour tous les publics mais plus encore pour les publics « fragilisés » qui vivent d'autres contraintes, ont d'autres besoins et qui ne sont pas toujours en mesure de réagir et d'agir. En outre, il peut être incompréhensible, voire violent, de demander à des personnes ayant un plus faible impact environnemental du fait d'une consommation extrêmement limitée, de modifier leurs pratiques pour réduire encore davantage cet impact.

Il semble ainsi important d'éviter toute instrumentalisation mais d'inviter, d'écouter tous les publics et de construire l'action en partant de leurs besoins. Les populations les plus fragiles ne devraient pas se retrouver exclues de la transition mais au contraire, en être parties prenantes. En effet, elles ont beaucoup à dire de l'accessibilité, dans toutes ses dimensions. Néanmoins la participation peut être elle-aussi injonctive, difficile, chronophage... Il est donc essentiel de bien comprendre et mettre en place les conditions qui permettent l'écoute, la prise en compte et/ou la participation des populations les plus fragiles.

La stratégie Good Food devrait soutenir les organisations de terrain ayant l'habitude de travailler avec ces publics en utilisant des approches et méthodes adaptées qui partent des besoins et soutiennent les mises en lien et en capacité plutôt que d'envoyer des acteurs de l'alimentation durable pour sensibiliser/éduquer ces publics, certes compétents sur la question de l'alimentation durable mais souvent peu au fait des besoins et attentes des publics plus fragiles.



② RESPONSABILITÉS COLLECTIVES

Nous l'avons déjà souligné, de nombreuses mesures de la stratégie Good Food font peser sur les individus la responsabilité du changement, sur base de l'hypothèse que la somme des changements individuels fera la différence.

Cette manière de concevoir la politique ressemble à un désaveu de capacité à prendre des mesures politiques générales. Elle se révèle souvent inefficace mais également contraire à l'éthique, quand elles s'adressent à des personnes vivant en situation de précarité ou de pauvreté devant faire face à de fortes contraintes.

La stratégie Good Food devrait s'attacher à transformer « l'environnement », c'est-à-dire le contexte dans lequel les personnes (citoyens/consommateurs) sont amenés à prendre des décisions plutôt que de leur demander d'assumer des responsabilités individuelles et de changer de pratiques pour influencer le contexte.



Par exemple, en matière de distribution d'aliments de qualité, il faut veiller à ce qu'une offre de qualité soit offerte dans les lieux que fréquentent les publics plus fragiles. Certains publics, dont ceux qui vivent en pauvreté, sont peu mobiles et ne quittent pas, ou difficilement, leur quartier. Ils doivent pouvoir y trouver des aliments de qualité adaptés à leurs besoins et préférences.

Autre exemple : vu les enjeux d'une alimentation de qualité sur la santé, le bien-être, les capacités d'apprentissage des enfants, il devrait revenir aux autorités publiques de garantir que tous les enfants puissent avoir accès à une alimentation suffisante et de très haute qualité, en assurant la distribution gratuite de repas de haute qualité dans les écoles et les structures d'accueil de la petite enfance.

3 EVALUER LES IMPACTS SOCIAUX DE LA STRATÉGIE GOOD FOOD

Comme la stratégie Good Food poursuit des objectifs environnementaux, pour assurer que les changements visés entraînent davantage de durabilité, il importe de vérifier qu'une mesure visant un progrès environnemental n'entraîne pas un recul social. Par exemple, dans les cantines, l'amélioration de la qualité des repas fournis aux enfants ne devrait pas être accompagnée d'une augmentation de coût répercutée dans le prix demandé aux parents, sous peine de créer de nouvelles exclusions.

4 BESOIN D'UNE POLITIQUE ALIMENTAIRE TRANSVERSALE

L'environnement est une porte d'entrée qui reste étroite : il est difficile d'imaginer qu'une stratégie d'alimentation durable n'intègre pas les piliers santé, accessibilité, culture ... La Région devrait veiller à mettre en place une politique transversale impliquant toutes les compétences concernées par les questions alimentaires et travailler avec les autres niveaux de pouvoir. Il semble important notamment d'associer les compétences sociales et de santé au développement de cette stratégie et d'inscrire les objectifs de justice alimentaire et de lutte contre les inégalités alimentaires au même niveau de priorité que les objectifs environnementaux.

La politique alimentaire devrait veiller à partir des besoins des populations en présence pour décliner ensuite des politiques plus sectorielles concernant la production, la transformation, la mise sur le marché ... (de la fourchette à la fourche plutôt que de la fourche à la fourchette).

5 TRAVAILLER SUR TOUTES LES DIMENSIONS DE L'ACCESSIBILITÉ

L'accessibilité à une alimentation de qualité est un concept multidimensionnel, dont les différentes dimensions interagissent en une dynamique complexe, à prendre en compte lorsque l'on élabore des mesures politiques. Ces dimensions peuvent être approchées notamment au moyen du travail de diagnostic qu'ont effectué les participants au projet Solenprim. Ou encore en ces termes :

- Accessibilité financière : le prix des aliments plus qualitatifs reste plus élevé (problème des externalités financées par la collectivité : si on internalisait les externalités sociales et environnementales dans le prix des produits, les produits de meilleure qualité se révéleraient moins chers que les produits agro-industriels) ;



- Accessibilité physique : certains quartiers deviennent des déserts alimentaires, il est difficile d'y trouver des produits frais ou des produits de qualité ; les commerces de produits « locaux », « bio » s'installent d'abord dans les quartiers plus aisés ; les populations plus fragiles peuvent éprouver des difficultés à se déplacer vers d'autres quartiers ;
- Accessibilité sociale et culturelle : il est, par exemple, important de pouvoir se reconnaître, se sentir à l'aise parmi les participants/clients d'un projet alimentaire et d'y trouver des produits répondant aux attentes et préférences culturelles ;
- Accessibilité informationnelle : faire des choix sur base de la qualité demande de maîtriser de très nombreuses informations, notamment sur les produits et leur mode de production, qui ne sont pas toujours disponibles, ni compréhensibles par le plus grand nombre ;
- Accessibilité psycho-sociale : Les aptitudes à analyser, à décider, à changer influent la capacité d'agir, la capacité à faire des choix adaptés à ses besoins et à développer un regard critique sur le lien entre l'offre alimentaire et les choix possibles¹.



6 RÉFLEXION SUR LES INVENDUS ALIMENTAIRES

La stratégie Good Food, de même que d'autres stratégies en alimentation durable en Wallonie, en Flandres et ailleurs, intègre un volet important lié à la lutte contre le gaspillage. D'un point de vue environnemental, c'est un objectif essentiel puisque qu'environ 1/3 de la nourriture produite pour les êtres humains n'est pas consommée et vient grossir le flux des déchets. L'impact environnemental est considérable, non seulement du point de vue des déchets mais également de tous les autres impacts générés lors de la production, de la transformation et de la commercialisation.

Au fur et à mesure que ce gaspillage alimentaire a été mis en lumière, il a été confronté aux problèmes de faim : d'une part, la nourriture était gaspillée alors que, d'autre part, de nombreuses personnes n'avaient pas ou pas assez à manger. Il est dès lors apparu évident qu'en récupérant les denrées alimentaires pour les donner aux personnes nécessitant une aide alimentaire, on pouvait lutter de concert contre le gaspillage et la faim. Aujourd'hui, peu de monde conteste le bien-fondé des actions de récupération des invendus en vue de leur don aux organisations d'aide alimentaire. Au contraire, ces actions sont soutenues et reprises dans les stratégies visant une alimentation plus durable.

Pourtant, il convient d'interroger ces actions quant à leurs impacts réels sur le gaspillage et la plus-value pour l'aide alimentaire ainsi que de prendre en compte les questions éthiques qu'elles posent.

Les dons d'invendus alimentaires représentent une opportunité pour les organisations de l'aide alimentaire d'améliorer en quantité, qualité et diversité leur offre alimentaire, principalement par l'adjonction de produits frais, des produits qui généralement manquent dans les colis alimentaires. Ce surplus d'approvisionnement est particulièrement bienvenu puisque que les demandes d'aide semblent augmenter sur le terrain et que les organisations éprouvent de réelles difficultés à y répondre.

¹ Cette réflexion sur les différents types d'accessibilité se nourrit des déterminants identifiés sur le site <http://www.alimentationdequalite.be/accessibilite/determinants/>



Mais la collecte et la gestion des invendus ont généré de nouvelles contraintes matérielles et logistiques auxquelles les organisations, en particulier les plus petites, ont des difficultés à faire face. Non seulement parce qu'elles manquent de moyens et de compétences mais aussi parce que ces activités logistiques chronophages entrent en compétition avec les activités d'accueil et d'accompagnement.

Dès lors, on a assisté à l'émergence d'initiatives visant à collecter et redistribuer les invendus telles que des plateformes logistiques qui opèrent de manière professionnelle, permettant de capter plus d'aliments, de mieux les gérer et les distribuer. Progressivement se met en place un système performant qui capte le gaspillage et vient soutenir les acteurs de l'aide alimentaire et les personnes qui recourent à leurs services.

Pourtant, à bien y regarder, ni le gaspillage alimentaire, ni la pauvreté ne diminuent à la source suite à ces actions.

Ce faisant, n'est-on pas en train de consacrer un système profondément inéquitable où les uns gaspillent et les autres se nourrissent de leur gaspillage ? En captant, de mieux en mieux, le gaspillage pour le donner aux organisations d'aide alimentaire ne masque-t-on pas dans l'espace public les questions de gaspillage et de pauvreté ? En réduisant le gaspillage et l'expression de la faim, ne confortons-nous pas ce système qui produit gaspillage et exclusion ?

D'autant qu'il semble beaucoup plus facile pour les autorités publiques de prendre des mesures visant à soutenir des initiatives de récupération d'invendus plutôt que d'adopter des mesures plus structurelles de lutte contre la pauvreté et de lutte contre le gaspillage à la source.

En inscrivant ces actions dans la stratégie Good Food, et dans les autres stratégies d'alimentation durable, ne soutenons-nous pas une vision de l'alimentation durable à deux vitesses : le bio, local et de saison pour les uns, les produits du gaspillage pour les autres. En effet, si beaucoup d'invendus sont des denrées encore parfaitement comestibles, très peu d'entre eux répondent aux critères d'une alimentation durable et sont très largement issus de l'agro-industrie conventionnelle.

Dès lors, nous proposons aux autorités publiques de placer le soutien à ces initiatives dans une perspective d'évolution vers un système alimentaire plus juste et durable, accessible à tous : ces actions sont soutenues maintenant pour répondre aux besoins actuels des organisations d'aide alimentaire mais le programme d'action devrait inclure aussi, et davantage, et dès maintenant, des mesures visant à assurer un accès durable à une alimentation de qualité pour tous et la réduction du gaspillage à la source.

-
- Dévlésaver S. (coord.). 2019, *Manger juste et durable en Région Bruxelles-Capitale. 11 propositions issues du forum co-create*, Centre d'Appui de l'Action Co Create.
 - Serré A., Vleminckx J., Ayadi A., Rousseau C. (2016), *Solidarité en primeur(s). Rapport scientifique intermédiaire*, Bruxelles, Fédération des Services Sociaux.