

Stratégie Good Food 2.0 – Processus de co-construction

GT Gouvernance - Note de cadrage

1. Éléments de vision

La Stratégie Good Food 2.0 s'ancrera dans une vision systémique, territoriale, métropolitaine, sociale, résiliente et décloisonnées. Vu les enjeux, elle privilégiera des actions pragmatiques. L'axe gouvernance de la stratégie devient un composant transversal de la stratégie.

La vision sociale-santé de la stratégie concerne une stratégie qui se veut plus inclusive et sociale, en lien avec le plan social santé intégré (Brussels Takes care), qui s'appuiera sur les recommandations des plans santé de la RBC.

La stratégie sera pensée à l'aune de la gouvernance climat comprise comme la volonté du gouvernement d'orienter ses politiques pour qu'elles répondent aux enjeux de la lutte contre le changement climatique et participent à la construction d'une ville résiliente. On entend ici la résilience sanitaire, sociale et économique.

La SGF2.0 sera donc résolument décloisonnée.

Elle visera à propager les enjeux d'un système alimentaire durable dans les politiques d'aménagement du territoire, du social, de la santé, du logement, de la formation, de l'économie, de la mobilité, et même de la culture.

Elle s'insérera à des degrés divers dans Brussels Takes Care, dans Be In Transition, dans le Plan Industriel, dans les projets de la SLRB et de CityDev, etc., et saisira les opportunités d'intégration qui se présentent à elle. Le but est que tous les opérateurs publics intègrent une réflexion d'intégration de l'alimentation

Dépendant des secteurs, cette percolation se fera soit directement par l'intégration de l'alimentation dans des projets d'autres administrations, soit plus subtilement par le développement d'un nouvel imaginaire dans ces autres lieux de discussions. Ainsi, nous veillerons à ce que la question de l'alimentation redevienne un enjeu dont les collectivités publiques se saisissent, que cet enjeu redevienne un impondérable des politiques publiques.

2. Scope :

Ce GT discutera :

- De la place et des modalités générales d'un processus participatif pour accompagner la mise en œuvre et l'évaluation de la stratégie Gf 2.0 (évolution du conseil participatif et de ces GT - en fonction du temps disponible, il faudra peut-être une réunion plus spécifique sur les détails de fonctionnement : équilibre du CP, implication des membres, avis, rémunérations, etc.)
- De la façon dont on va opérationnaliser le décloisonnement de la stratégie, en lien avec les plans et compétences citées dans les éléments de vision (social, santé, économique, aménagement du territoire, logement, formation, mobilité, ...)
- Du mode de collaboration entre parties prenantes (publiques, privées) à qui sont confiés le pilotage de projets, de la façon dont un co-portage de la mise en œuvre de la stratégie (par plusieurs administrations régionales, mais aussi par d'autres types d'acteurs le cas échéant)

va pouvoir être géré, dans une optique de bonne coordination et de partenariat De la mise en place d'instances de bonnes gouvernances regroupant les objectifs ci-dessus.

Ce GT ne discutera pas :

- De quelles actions seraient co-portées / pilotées par d'autres parties prenantes, des acteurs sectoriels, ...
- De dispositifs de coopération avec la région flamande et la région wallonne
- De dispositifs de coopération avec le fédéral

NB : ce 1^{er} GT « gouvernance » sera suivi d'autres rencontres non encore planifiées (GT, focus groups) qui aborderont les points exclus à ce stade, mais aussi les questions d'opérationnalisation et d'outils pour travailler ensemble (de partage, de transparence, de suivi, ...).

3. État des lieux

La stratégie GF 2016-2020 a été co-construite et a bénéficié tout au long de sa mise en œuvre d'une dynamique participative, en évolution régulière et avec des défauts, mais clairement applaudie par les acteurs de terrain et considérée comme exemplaire à des multiples niveaux.

Extrait du bilan de la stratégie 2016/2020 sur le portage et la gouvernance de la stratégie (p 76 –

Pilotage et moyens :

La mise en œuvre de la stratégie est donc réalisée par BE et BEE, qui assurent pour cette première période de mise en œuvre un portage fortement centré sur les administrations.

Un comité de pilotage permet la transversalité entre les porteurs de la stratégie.

...

Les 12,7ETP représentent des moyens limités au regard des ambitions de la stratégie, mais aussi au regard des modèles d'intervention déployés (portage très fort centré sur les administrations). Une suite de la stratégie devra donc, considérant l'hypothèse de moyens humains constants, d'un côté responsabiliser d'autres acteurs sur des actions (permettre à d'autres acteurs de porter des actions, notamment dans leur champ de compétence et de budget), et d'un autre côté sérieusement prioriser les actions ce qui n'a pas été fait initialement.

Une volonté forte de gouvernance partagée et un processus collaboratif

Le chapitre « Gouvernance » de la stratégie Good Food prévoyait de favoriser la participation dans le suivi et l'évaluation de la stratégie, afin de poursuivre la dynamique participative de la construction de la stratégie (mais sans préciser les niveaux d'implications des uns et des autres). Initialement, la structure prévue à cette fin était le conseil consultatif, structure ayant un rôle d'avis. Suite à l'évaluation à mi-parcours, et suite à un processus de co-construction, ce conseil a évolué en un conseil participatif, associé à des groupes de travail ouverts à tous, inauguré fin 2019 seulement.

L'évolution entre les 2 conseils concerne l'ampleur du groupe (conseil plus réduit), sa représentativité (uniquement des fédérations ou réseaux), et son rôle (avis officiel que le Ministre doit justifier s'il ne suit pas).

Ce conseil a pour mission :

- Rendre des avis pour le/les ministres & le Gouvernement, afin de soutenir des idées/propositions, pour souligner des manquements/problèmes, sur l'évaluation et la révision de la stratégie,
- Rendre opérationnelle la mise en œuvre de la stratégie, y compris dans le portage et le partenariat.

- Permettre l'échange d'information entre les administrations et les acteurs, et entre les acteurs entre eux.
- Le conseil et des commissions/GT se sont fortement impliqués dans la co-construction de l'évaluation & révision à mi-parcours, ainsi que, en 2020, dans l'évaluation finale de la stratégie.

Le conseil est « représentatif » mais restreint à maximum 18 organismes membres. Il y a un équilibre entre des acteurs dit « traditionnels de la chaîne alimentaire (comme FEVIA ou COMEOS) et des acteurs dits « émergents » (comme AIA). Ce conseil est également élargi aux acteurs de la santé et du social. Vu ce groupe restreint, ce sont les GT qui permettent d'élargir la participation, notamment au monde de la recherche.

Quelques GT ouverts ont été lancés, mais moins qu'envisagé au départ compte tenu du contexte covid.

En 2020, les travaux se sont portés essentiellement sur l'évaluation de la stratégie (GT évaluation) ainsi que sur un démarrage de réflexions pour la suite (GT circuits courts, GT comportement).

L'information relative aux travaux du conseil et des GT est présente, en toute transparence, sur le portail Web¹ Good Food. En termes d'évaluation des commissions/groupes de travail par les membres du Conseil, on notera que tout de même 44% des répondants estiment que leur apport est faible².

Ce processus de planification publique intégrant avec un haut niveau d'ambition la consultation, la concertation, la coordination, la discussion avec de nombreux partenaires est très intensif en moyens et a donc des faiblesses :

- Le coût/efficacité, tant au niveau administrations qu'au niveau des participants est relativement important.
- Une faiblesse persistante est le bilinguisme de processus participatif.
- Une autre est le temps/les moyens à disposition des membres du conseil, notamment les membres associatifs.

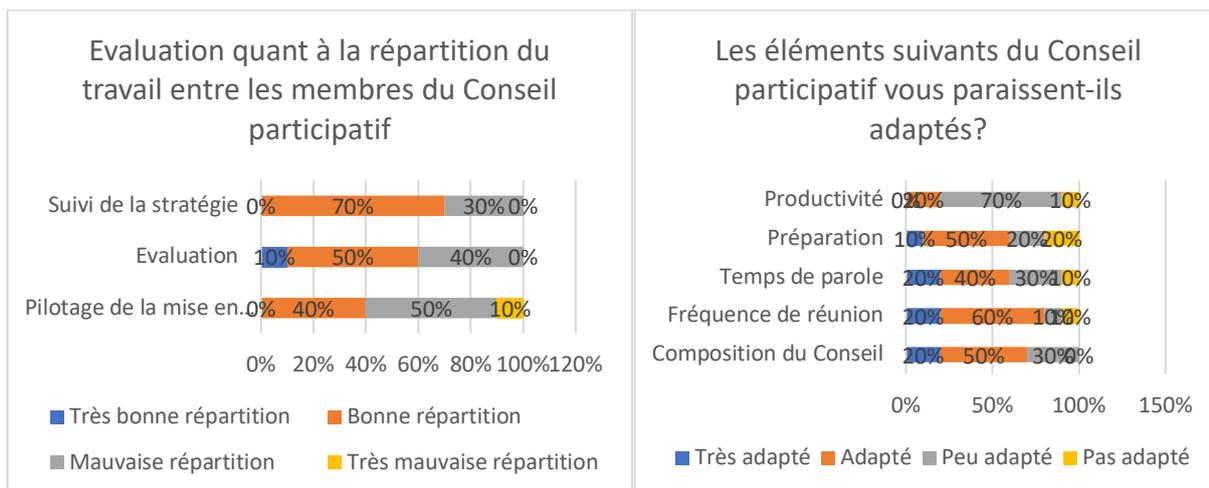
En particulier par rapport au processus d'évaluation, plusieurs membres du GT et du conseil ont souligné le temps et l'investissement important que nécessiterait une analyse en profondeur des données pour l'évaluation, et donc des moyens non disponibles.

Une enquête a été effectuée auprès des membres du conseil et montre également les limites actuelles du fonctionnement et la marge d'amélioration³, et notamment la question de la répartition dans le pilotage de la stratégie. Si l'approche développée au niveau du conseil participatif Good Food est relativement cohérente, il convient à l'avenir de pouvoir répondre à certaines frustrations quant à une appropriation plus forte de la stratégie et de sa gouvernance par d'autres parties prenantes que par les seules administrations en charge de son pilotage. Il convient également d'améliorer la productivité des travaux.

¹ <https://goodfood.brussels/fr/content/conseil-participatif-good-food>

² Etude de la performance de la stratégie Good Food 2016-2020, COMASE, décembre 2020

³ Satisfaction répartition du travail au sein du Conseil participatif – Enquête auprès des membres du Conseil participatif – Décembre 2020, in Etude de la performance de la stratégie Good Food 2016-2020, COMASE, décembre 2020



La même enquête montre que toutes les dimensions de la durabilité ne sont pas intégrées de façon équivalente au conseil :

- 80% estiment que l'impact environnemental est (très) intégré au travail du Conseil
- 70% estiment que le thème du développement économique est (très) intégré au travail du Conseil
- 56% estiment que la mixité sociale est peu/pas intégrée au travail du Conseil
- 60% indiquent que le thème de la promotion de la santé est (très) intégré au travail du Conseil
- 50% estiment que la thématique des inégalités sociales est peu/pas intégrée
- 89% estiment que la question de la diversité culturelle est peu/pas intégrée au travail du Conseil

Les partenariats

Au-delà d'avoir une répartition claire des rôles des différents acteurs, il s'agissait de mettre en place le principe de subsidiarité : la recherche du niveau pertinent auquel doit être conçue une action publique. Qui est le mieux placé pour faire quoi, comment ? Les accords sectoriels et soutien aux acteurs de terrain y répondent.

Accords sectoriels : Pour soutenir la transition vers une offre alimentaire plus durable et inciter les supermarchés à aller plus loin dans leurs démarches et obtenir des chiffres, une déclaration d'engagement du secteur du commerce alimentaire signée par COMEOS, UCM, APSIA et UNIZO d'une part et d'autre part la Ministre de l'environnement de la Région de Bruxelles Capitale a été signée le 9 mai 2018. Bien qu'un autre accord avec la FEVIA ait été discuté, il n'a pas vu le jour à ce stade. GF 2.0 devra aller plus loin.

Soutien aux acteurs de terrain : La stratégie se base sur les acteurs de terrain, qui sont soutenus, formés, outillés. En matière de soutien, budget global des subsides GF 2016/2020 à BE et BEE est de 8.6M €, pour près de 400 subsides.

La transversalité

La compétence « alimentation » est une compétence transversale et dispersée entre différentes administrations et niveaux de pouvoirs. La stratégie Good Food a émergé à partir du constat qu'¼ de l'impact environnemental d'un ménage bruxellois est lié au système alimentaire. Mais le constat est là : si la mise en œuvre de la stratégie a permis de lancer une dynamique positive, elle est restée centrée sur les compétences environnement et agriculture de façon trop cloisonnée sur quasiment

les 5 années de sa mise en œuvre. Au sein de Bruxelles Environnement, tous les aspects environnementaux n'ont pas non plus été explicitement intégrés dans la stratégie. La question de la qualité des sols n'était pas abordée au départ et ne l'a été que très peu entre 2016 et 2020. C'est pourtant aussi un enjeu majeur. La question de l'eau également : son accès, pour le secteur des producteurs, est un enjeu de plus en plus criant aux regards des enjeux climatiques et d'indépendance alimentaire.

Au **niveau régional**, la stratégie prévoyait dès le départ une collaboration avec Innoviris (projets Co-create, gouvernance). Lors de la révision de la stratégie en 2018, la question du bien-être animal a été intégrée.

Suite à l'étude sur les freins urbanistiques et juridiques à la production, il y a eu implication des administrations compétentes à ce sujet (Citydev, Perspective). Good Food est aussi progressivement incluse dans les outils régionaux comme pour la révision du PRAS, les PPAS, les PAD.

Au niveau des **communautés**, en ce qui concerne l'éducation, au niveau francophone il existe un accord de coopération officiel entre la FWB, la RW et la RBC dont le nouveau programme de travail a été approuvé en novembre 2017 par les 3 gouvernements respectifs. Cet accord offre un cadre de collaboration au niveau pédagogique et de gestion. Dans le cadre de cet accord, un groupe de travail alimentation a été mis en place en 2018 avec pour objectif d'intégrer la Good Food dans les appels à projets et les outils d'aide, dans les cahiers spéciaux des charges de repas pour les écoles fondamentales... Un groupe de travail « institutionnel » pour les acteurs néerlandophones (enseignement néerlandophone à Bruxelles) a également été créé et s'est rassemblé pour la première fois début 2018, mais n'est pas très actif. Par ailleurs, des discussions sont en cours avec l'EFP (le centre de formation de métiers en alternance) pour créer une formation francophone en agriculture urbaine de type chef d'entreprise pour septembre 2021.

Le plan stratégique de promotion de la santé 2018/2022 du Gouvernement francophone bruxellois⁴ prévoit au point 3 / priorité 1 / objectif thématique 1 de « collaborer à la stratégie « Good Food » afin d'y apporter une dimension « promotion de la santé » et de développer des synergies entre la dimension environnement et santé. Mais rien de concret n'a pour l'instant vu le jour au niveau collaboration. Au niveau bicommunautaire, plusieurs co-financements ont pu trouver place entre Bruxelles Environnement et la COCOM (notamment appel à projet pour les épiceries sociales). On peut aussi souligner que la FBPS a rejoint le conseil participatif en 2019.

Ce n'est qu'en 2020, suite à la mise en place du nouveau Gouvernement, qu'un décloisonnement plus ambitieux a pu démarrer avec l'intégration de Good Food dans la préparation du plan social santé intégré (Brussels Takes Care) et du PREC et sa suite éventuelle. En effet, d'un côté la stratégie n'a clairement pas assez pris en compte la question de l'accès à l'alimentation pour un public précarisé. Et d'autre part elle a évolué loin des outils économiques. Ces 2 aspects sont clairement à renforcer pour la suite.

(Voir aussi en annexe : analyse SWOT de l'axe gouvernance de la stratégie 2016/2020)

Autres éléments d'état des lieux :

- La commune d'Ixelles est en phase de lancement d'un conseil consultatif de l'alimentation durable

⁴ https://feditobxl.be/site/wp-content/uploads/2018/09/Plan-strat%C3%A9gique-de-promotion-de-la-sant%C3%A9-2018-2022_0.pdf

4. Objectifs

L'objectif du GT sera d'imaginer les instances et le fonctionnement possibles d'un système de gouvernance permettant le décloisonnement et la participation, et qui pourrait être développé en Région bruxelloise afin d'assurer la bonne gouvernance de la stratégie Good Food 2.0. Cette gouvernance concerne tant le portage et le co-portage de la stratégie que la participation de la société civile - dans sa diversité - au suivi de cette stratégie, et les liens à maintenir avec les autres organismes et plans régionaux ou communaux.

En fin de GT, l'objectif est d'aboutir à une ébauche de schéma de gouvernance souhaitée pour la prochaine stratégie.

5. Pistes de réflexions

Le GT démarrera par la mise en avant d'exemples inspirants, en matière de politique alimentaire ou autre (Food Council comme à Gand & Bristol, PGRD à Bruxelles, mais aussi gouvernance par programmes ...).

Annexe : Analyse SWOT de l'axe gouvernance de la stratégie

<p>• Forces</p> <p>Effort très important afin de garantir l'approche participative et de réaliser les différentes prescriptions prévues.</p> <p>Tant par sa place dans la Stratégie que par une mise en œuvre effective importante : dimension d'évaluation est une force, ce même s'il a manqué de structuration sur certains plans en amont.</p> <p>Une évaluation in itinere a depuis lors permis de disposer d'énormément de données à exploiter à l'avenir.</p>	<p>▪ Faiblesses</p> <p>L'axe Gouvernance est un axe transversal de la stratégie. Dans la stratégie il est considéré comme un axe parmi d'autres alors qu'il doit permettre le pilotage et la supervision de la mise en œuvre de l'ensemble des axes.</p> <p>Absence d'outils cohérents et stables quant au pilotage opérationnel => difficulté, notamment pour les administrations en charge du pilotage, d'avoir dû travailler sans un tableau de bord alimenté de façon systématique sur toute la période.</p>
<p>▪ Opportunités</p> <p>Le travail réalisé a permis la mise en place d'un réseau d'acteurs qu'il convient de pérenniser et d'approfondir.</p> <p>Renforcer les équipes en charge du pilotage pour répondre à un sous-dimensionnement n'ayant pas permis des conditions sereines pour le pilotage de la stratégie ; et renforcer la capacité des équipes à piloter les externalisations et à mieux articuler les différentes enquêtes/études (importance de garantir la stabilité dans le temps du monitoring des mêmes données en lien avec les mêmes indicateurs).</p> <p>Transition entre « approche consultative » et « approche véritablement participative » : modalités permettant une co-responsabilisation plus forte des parties prenantes autres que les administrations. (Réflexion menée à Gand autour de la capacité pour le Conseil de détenir une véritable autorité budgétaire)</p> <p>Cohérence externe avec l'ensemble des plans et programmes en cours d'élaboration au niveau bruxellois : enjeu critique.</p>	<p>▪ Menaces</p> <p>Normal/opportun que des organes de gouvernance tels que le Conseil, définissent clairement leur mode de fonctionnement, mais une fois le débat clôturé (adoption d'un ROI notamment), de ne pas le rouvrir en permanence.</p> <p>Composition du Conseil : quid structuration du tissu de nouveaux acteurs, ou d'acteurs alternatifs, qui ne s'inscrivent pas dans des associations/fédérations existantes. Quid sur le manque de financement des acteurs associatifs pour y contribuer ?</p> <p>Veiller, au démarrage, à une répartition claire des rôles et responsabilités entre administrations (et autres parties prenantes) devant assurer le pilotage de la mise en œuvre, ce tant au niveau global, que prescription par prescription. => notion de pilote</p>