



Vers un Conseil de politique alimentaire à Montréal?

Ce dossier des Gestes paraît dans un contexte de grande effervescence pour tout ce qui concerne l'alimentation, tant à Montréal qu'à l'échelle du Canada.

Ici à Montréal c'est surtout l'insécurité alimentaire qui occupe les énergies d'une multitude de groupes communautaires et d'institutions qui tentent de concerter leurs efforts dans les communautés locales. Depuis près de 15 ans, ils sont de plus en plus nombreux à aborder le « problème de la faim » en déployant des stratégies qui se substituent au dépannage. Pour la plupart de ces acteurs, la sécurité alimentaire fait partie d'un combat plus général contre la pauvreté. Les disparités dans l'approvisionnement alimentaire apparaissent aussi de plus en plus clairement et le rôle de l'alimentation comme déterminant de la santé, de mieux en mieux démontré par la recherche, fait régulièrement la une des médias.

Sur la scène canadienne, un réseau pour la sécurité alimentaire (Food Democracy Network) regroupe des acteurs de la société civile. Ce réseau vise entre autres à soutenir, promouvoir et faire connaître des initiatives canadiennes, gouvernementales et non gouvernementales, qui concrétisent les engagements pris par le Canada en adhérant à la Déclaration de Rome lors du Sommet mondial sur l'alimentation en 1996. Des réseaux provinciaux préoccupés par les enjeux alimentaires existent aussi en Colombie-Britannique (BC Food Network), en

Alberta (Growing Food Security in Alberta) et à Terre-Neuve (Food Security Network of Newfoundland and Labrador). Au moins trois villes importantes du pays ont mis en place un Conseil de politique alimentaire : Toronto, Vancouver et Ottawa. Quelques villes se sont dotées d'une Charte de l'alimentation ou ont amorcé des démarches de sensibilisation auprès de leurs élus.

Compte tenu de la nouvelle démarche qui s'est mise en route à Montréal en vue de rassembler les forces du milieu en sécurité alimentaire, il apparaissait intéressant de jeter un regard sur les expériences vécues dans d'autres villes. Celles-ci peuvent en effet nourrir la réflexion sur le rôle et la nature d'une instance montréalaise de même que sur le sens qu'elle voudra se donner en faveur de l'alimentation ou de la sécurité alimentaire.



Le marché public de Trout Lake à Vancouver

Pour une vision globale de l'alimentation

L'alimentation constitue un domaine complexe de première importance qui est pourtant abordé de façon fragmentée par les gouvernements et par les autres secteurs d'activités. Les intérêts des producteurs, les contraintes qu'ils subissent forment un ordre de préoccupations. Ceux des importateurs, transformateurs, distributeurs renvoient à d'autres facettes du système alimentaire. La santé est une autre dimension - qu'il s'agisse de l'innocuité des produits mis en marché ou de l'impact à long terme des habitudes de consommation ou encore des inégalités sociales répercutées dans le domaine alimentaire et qui entraînent leur lot de problèmes de santé. En milieu communautaire, on se penche sur l'aide alimentaire auprès des personnes pauvres qui réfère à l'insécurité alimentaire. Dans les municipalités, l'alimentation est camouflée dans le secteur économique et oubliée par les urbanistes. Enfin, il ne faudrait pas oublier la dimension environnementale - notamment les impacts sur l'air, sur l'eau et sur les sols des pratiques culturelles, du transport des aliments et de la disposition des déchets.

Un Conseil de politique alimentaire (CPA) peut devenir un forum intégrateur

où l'ensemble de ces préoccupations et de ces intérêts différents peuvent être abordés, sinon conciliés, et où l'on peut proposer aux instances appropriées des politiques novatrices. La complexité du champ alimentaire fait en sorte que ni le diagnostic, ni l'élaboration de solutions ne sont évidents pour qui que ce soit. Un CPA peut donc s'avérer un outil privilégié pour partager les expertises/expériences et construire une vision mieux intégrée des enjeux alimentaires.

Une étude de Sarah Marie Borron (*Food Policy Councils : Practice and possibility, 2003*) met en lumière les ressemblances et les différences entre les multiples *Food Policy Councils* qui sont à l'œuvre en Amérique du Nord. La sécurité alimentaire entendue comme l'accès de tous et toutes à une alimentation saine et suffisante est évidemment une préoccupation majeure dans tous les cas. Presque partout cependant, s'y associe l'intérêt pour le système alimentaire en général, et le soutien à l'agriculture locale, pratiquée dans une perspective de développement durable.

Ces objectifs et thématiques amènent les CPA à recueillir de l'information sur le système alimentaire (*food system*), à soutenir le travail des organismes

impliqués en alimentation et à suggérer des pistes d'action aux divers ordres de gouvernement et d'administration publique. Les CPA font ainsi office de vigie à l'égard des enjeux et problèmes liés à l'alimentation, en plus de jouer un rôle de lobby ou de plaidoyer. Selon le professeur Kenneth Dahlberg (Western Michigan University) les CPA les plus efficaces sont ceux qui ont adopté une approche globale, c'est-à-dire touchant à toutes les ramifications du *food system*, plutôt qu'une approche centrée essentiellement sur la faim. Les initiateurs de CPA réalisent que les inégalités sociales de l'alimentation requièrent davantage que des mesures charitables, palliatifs d'urgence qui ne devraient avoir cours justement qu'en situation... d'urgence : la réussite d'un système alimentaire équitable et durable requiert en effet l'intégration de perspectives politiques, environnementales, culturelles et sociales. La mise en place d'un CPA témoigne ainsi de la volonté d'une collectivité d'intervenir sur la problématique de l'alimentation de la façon la plus globale qui soit. Dans ce numéro, nous décrivons quelques-unes des démarches qui ont caractérisé quatre villes.

Un CPA, pivot de l'action d'influence

Il n'est jamais facile de faire bouger les choses et les gouvernements n'ont pas toujours la science infuse pour déterminer les meilleurs chemins à prendre, ni l'énergie ou la volonté de s'y engager. Cela est aussi vrai en alimentation, d'autant plus que la fragmentation des centres décisionnels vient hausser le coefficient de difficulté pour l'adoption de mesures efficaces et cohérentes. Dans ces conditions, la mise en place d'une structure permanente, branchée sur les forces vives du milieu, constitue un instrument intéressant pour prendre en compte autant que possible tous les aspects de la problématique alimentaire, pour se tenir à l'affût des meilleures pratiques, pour permettre des débats éclairés et donner du poids à des idées novatrices.

Un Conseil de politique alimentaire peut promouvoir des idées qui ont plus de chances d'être entendues que si elles émanent de groupes isolés et sectoriels, par exemple pour la promotion active d'une architecture verte. Des recommandations et revendications peuvent aussi être amplifiées si la Ville prend le relais de son organisme-conseil et décide de mettre son poids politique dans la balance. Le cas de l'agriculture urbaine en serait un bel exemple. Grande oubliée, sinon grande inconnue, des ministères provinciaux de l'Agriculture, on risque d'attendre longtemps qu'il se passe quelque chose si aucune institution de conséquence ne prend jamais la parole. À Toronto, la Ville a demandé au ministère de l'Agriculture et de l'alimentation d'inclure l'agriculture urbaine dans son programme de subvention *Healthy Futures* (90 M\$ sur quatre ans) et le ministère a répondu positivement.

Vancouver, une mobilisation évolutive et productive

A Vancouver, la démarche pour la création d'un CPA vient à peine d'aboutir (par résolution du conseil municipal à la séance du 9 décembre 2003). Elle s'inscrit dans un long cheminement qui remonte à 1990 (*Food Policy Task Force* 2003). À cette époque, des nutritionnistes du *Vancouver Health Department* entreprirent une réflexion sur la nécessité d'une politique alimentaire qui porterait sur la qualité de l'alimentation produite et distribuée ainsi que sur les inégalités sociales de l'alimentation. Ces discussions dépassèrent rapidement le cadre du département de santé et plusieurs autres agences et groupes communautaires s'y associèrent. Les thématiques couvertes s'élargirent pour inclure le développement durable en agriculture, les programmes d'aide alimentaire et l'éducation à la nutrition. Ces rencontres amenèrent en 1993 la création de la *Vancouver Food Policy Coalition* (devenue plus tard le *Vancouver Food Policy Organization* ou VFPO) dont les membres comprenaient *Farm Folk/City Folk*, le département de santé, le bureau de planification sociale de Vancouver, le *Reach Community Health Centre*, le centre culturel chinois, la banque alimentaire du Grand Vancouver, des organismes provinciaux tels le ministère de l'Agriculture de Colombie-Britannique, le Conseil des offices de mise en marché et l'association des diététistes ainsi que d'autres ONG.

Pendant toute la décennie, les initiatives autour de l'alimentation furent nombreuses dans le milieu communautaire. Toutefois, malgré les efforts des nutritionnistes et du VFPO, la ville de Vancouver ne se donnait toujours pas une vision intégrée de l'alimentation, une politique qui rassemblerait les initiatives isolées dans une démarche globale. Le travail patient de tous ces acteurs reçut enfin une sanction politique lorsque le conseil municipal adopta une motion le 8 juillet 2003 pour affirmer son soutien au développement d'un système alimentaire juste et durable. Il mit sur pied un *Food Policy Task Force* regroupant un grand nombre des principaux acteurs engagés dans la cause de l'alimentation.

Le *Task Force* comptait, à l'origine, 114 participants de tous les horizons : comme on pouvait s'y attendre, un fort noyau d'organismes communautaires, spécialisés en alimentation (clubs d'achats, banques alimentaires ...), mais également des groupes écologistes, des groupes religieux, des représentants de producteurs et de transformateurs, etc. Du côté institutionnel, on note la forte représentation de la Ville de Vancouver : trois conseillers municipaux et une quinzaine de fonctionnaires de différents services (direction générale, planification sociale, etc.). Le secteur de la santé était également bien représenté de même que l'Université de Colombie-Britannique (agriculture, nutrition, service social).

Le *Task Force* déposa son rapport en novembre 2003. Le plan d'action proposé, s'il fut finalisé en quelques mois seulement, avait en fait été mûri de longue date et s'appuyait sur une réflexion et sur une pratique diversifiées. On y recommandait la création d'un CPA et on y présentait une ébauche de plan d'action en vue d'un système alimentaire pour la ville de Vancouver qui favorise :

- une production, distribution et consommation équitables,
- une saine alimentation,
- le développement de la communauté et de la santé environnementale.

Le conseil municipal donna immédiatement suite à ce rapport en procédant, moins d'un mois plus tard, à l'adoption de la résolution créant le CPA.

Un CPA taillé sur mesure

Le modèle de CPA adopté par Vancouver s'inspire largement de ce qui fut développé à Toronto : gouvernement local avec une petite permanence de deux personnes et une possibilité de 20 membres issus des diverses composantes du *food system* (des nutritionnistes, des groupes d'aide alimentaire, des agriculteurs, des représentants du monde scolaire, de l'industrie bioalimentaire, etc.). Le Conseil municipal vient de combler en juillet 2004 les 15 premiers postes du CPA de

Vancouver. Deux conseillers municipaux (du secteur éducation ainsi que parcs et récréation) y siègeront et assureront une liaison étroite avec la direction politique de la Ville. La permanence relève administrativement de la Direction de la planification sociale de la Ville de Vancouver. Le coordonnateur occupe donc une position-pivot entre le Conseil de la politique alimentaire et l'appareil municipal.

Le CPA de Vancouver fut mis sur pied pour émettre des avis et développer des politiques. Comme son modèle, le *Toronto Food Policy Council*, il se veut être un catalyseur et un réseuteur (*catalyst et broker*) : faire émerger des idées, des connaissances et des actions nouvelles d'une part et faciliter d'autre part les contacts entre les groupes, ou entre les groupes et les institutions. Le Conseil entend se pencher sur tous les aspects de la problématique alimentaire mais, évidemment accorder une priorité aux problèmes sur lesquels la Ville de Vancouver peut agir.

Avant de se dissoudre et de passer le flambeau au VFPC, le *Task Force* avait tracé en cinq éléments, les grandes lignes d'un plan d'action intérimaire qui pourrait être entrepris sans tarder :

- 1- Dresser un état des lieux du système alimentaire (*Food System Assessment*) - un outil indispensable à la prise de décision éclairée. Ce dernier devait comporter un inventaire exhaustif de tous les programmes et interventions déjà mis en œuvre par la Ville en matière d'alimentation.
- 2- Étudier la faisabilité de jardins sur les toits.
- 3- Faciliter la création de jardins communautaires (il y a 12 jardins avec 580 lots à Vancouver, vs 75 jardins et près de 7 000 lots à Montréal).
- 4- Faciliter l'implantation de marchés publics de rue.
- 5- Faciliter la création d'une entreprise de transformation alimentaire pour les citoyens à faible revenu.

Portland / Multnomah : renverser la vapeur

A Portland et dans le comté de Multnomah (Orégon), la prise de conscience menant à la création d'un CPA (en juin 2002) s'est articulée principalement autour de trois constats :

- L'Orégon se classe bon premier aux États-Unis pour le nombre d'enfants souffrant de la faim.
- La moitié des décès aux USA sont reliés à une alimentation inadéquate.
- L'agriculture est devenue hautement industrielle avec un impact négatif sur l'environnement et sur le tissu social du monde rural (éviction du marché des petites fermes).

La résolution du Conseil municipal de Portland instituant le CPA énonce les motivations de cette décision à travers sept attendus; elle esquisse en outre la composition du CPA et précise le mandat qui lui est confié. Elle synthétise avec une telle clarté la vision et le pouvoir que peut se donner une Ville en matière d'alimentation qu'il est pertinent d'en lire les principaux éléments dans le texte officiel.

Le CPA de Portland en est à ses premiers pas et les réunions du début, souligne SM Borron (2003), ont d'abord permis aux membres de se familiariser mutuellement aux points de vue des uns et des autres. On s'est aussi entendu sur des actions de « haute priorité » parmi lesquelles :

- Une étude géomatique pour identifier les barrières dans l'accès à l'alimentation.
- L'utilisation du pouvoir d'achat institutionnel pour soutenir l'agriculture locale.
- Promotion des marchés publics de rue.

Résolution n° 36074 Adopté par le Conseil, 29 mai 2002

Établissement d'un Conseil de politique alimentaire pour Portland et le comté de Multnomah comme sous-comité de la Commission de développement durable

ATTENDU que les questions de production et de distribution alimentaires affectent de façon importante la santé publique, l'occupation du sol, l'économie et la qualité de vie dans la région métropolitaine de Portland et du comté de Multnomah;

ATTENDU que tous les résidents de Portland et du comté de Multnomah devraient avoir accès à une alimentation nutritive, abordable, produite localement et par des pratiques compatibles avec le développement durable;

ATTENDU qu'il n'existe pas d'agence ou d'organisme mandatés pour examiner les implications des politiques, programmes, opérations et règlements de zonage du gouvernement local sur le système alimentaire et sur les conséquences qui s'ensuivent pour la santé et le bien-être;

ATTENDU que le 2 février 2002 un Forum sur la politique alimentaire a réuni, à Portland, plus d'une centaine de participants (agriculteurs locaux, marchands, éducateurs, intervenants en santé et représentants des administrations locales). Des thèmes importants reliés à la santé de notre système alimentaire local furent alors identifiés, parmi lesquels :

- les pratiques alimentaires dans les institutions hospitalières et gouvernementales qui favorisent une alimentation malsaine et une mauvaise gestion de l'environnement.

- le manque de sensibilisation des citoyens à l'alimentation, aux habiletés culinaires et à l'origine des aliments.
- l'ampleur du problème de la faim et les barrières qui entravent l'accès à une alimentation abordable et nutritive pour les citoyens, peu importe leur revenu ou leur lieu de résidence.
- les politiques d'urbanisme et les règlements de zonage qui nuisent à la production locale d'aliments et à leur distribution.
- les enjeux économiques relatifs à la rentabilité des fermes locales.
- les impacts environnementaux découlant de la production, distribution et consommation d'aliments ainsi que de l'élimination des déchets.

ATTENDU que les participants au Forum sur la politique alimentaire se sont prononcés par une écrasante majorité en faveur de la création d'un Conseil de politique alimentaire (CPA) pour recueillir de l'information sur une base continue et produire des analyses et recommandations pour les administrations locales au sujet des politiques, programmes, opérations et règlements de zonage qui affectent l'alimentation;

ATTENDU que la Commission de développement durable de Portland et du comté de Multnomah a reconnu et identifié les conséquences à long terme, environnementales,

économiques et sociales, des décisions politiques portant sur les questions alimentaires;

ATTENDU que la Commission appuie et a approuvé la formation d'un sous-comité qui agirait en tant que Conseil de politique alimentaire;

QU'IL SOIT RÉSOLU que le Conseil municipal approuve la formation du Conseil de politique alimentaire de Portland et du comté de Multnomah, un sous-comité de la Commission de développement durable;

QU'IL SOIT AUSSI RÉSOLU que le CPA sera composé de 11 membres désignés pour un mandat d'un an, représentant la diversité de la communauté locale et offrant un large spectre d'expertise sur les enjeux alimentaires locaux (lutte contre la faim, nutrition, pratiques commerciales et industrielles en alimentation, agriculture locale, éducation populaire, pratiques institutionnelles relatives à l'achat d'aliments);

QU'IL SOIT AUSSI RÉSOLU que le CPA

1. émettra des avis sur une base continue et selon les besoins aux administrations locales sur les questions relatives à l'alimentation.
2. développera d'ici le 1^{er} juin 2003 un ensemble de principes directeurs pour guider la prise de décision locale sur les questions alimentaires.
3. identifiera d'ici le 1^{er} juin 2003, avec rapport au Conseil, des voies d'action pour améliorer :

- les politiques et règles locales d'utilisation du sol en matière de production et de distribution d'aliments.
- la demande régionale pour des produits alimentaires locaux.
- la disponibilité d'aliments sains et abordables pour tous les résidents, et

- la capacité des communautés locales de promouvoir et d'adopter de saines pratiques alimentaires.

4. élaborera un plan de travail et proposera une structure de fonctionnement et des sources de financement pour le CPA pour l'année 2003-2004 et les années subséquentes.

QU'IL SOIT AUSSI RÉSOLU que le CPA communiquera régulièrement avec les personnes intéressées du grand public et qu'il en sollicitera activement la participation;

QU'IL SOIT AUSSI RÉSOLU que le Bureau du développement durable de Portland, le Département des services aux entreprises et à la communauté du comté de Multnomah et le Département de santé du comté soutiendront les efforts du CPA à même les ressources présentement allouées à la Commission de développement durable.

La Ville de Québec protège ses zones agricoles

Peu de gens le savent, 23 % du territoire de la nouvelle Ville de Québec est situé en zone agricole permanente. On y retrouve 128 exploitations agricoles déclarant des revenus de 18,4 M\$ annuellement. Compte tenu de cette proximité de l'agriculture avec le milieu urbain, le conseil municipal a mis sur pied la Table de concertation agricole de la ville de Québec en 2002, présidée par un membre du Comité exécutif. Parmi la douzaine d'actions prévues, on y envisage d'accroître la visibilité des productions locales et d'établir des marchés publics dans les divers arrondissements de la Ville. Lors d'un récent colloque organisé par la Table, le maire Jean-Paul L'Allier est venu affirmer avec force que la Ville serait sans complaisance à l'égard du grignotage urbain. Comme partout ailleurs, l'agriculture péri-

urbaine a subi les assauts d'une urbanisation souvent sauvage laquelle était sans doute facilitée par la fragmentation du pouvoir politique. Désormais, dans le contexte de la nouvelle ville, les autorités municipales entendent promouvoir un urbanisme qui intègre l'agriculture dans leur vision stratégique du développement de Québec : loin d'y voir un obstacle au développement, on en reconnaît officiellement le potentiel pour le bien-être de tous les citoyens et on veut travailler à son développement durable. La tenue de ce colloque est saluée comme un événement historique qui témoigne du rapprochement amorcé entre les producteurs agricoles et les élus de la nouvelle ville dans le cadre des travaux du Comité consultatif agricole.

À Berkeley : une politique municipale de l'alimentation en lien avec une coalition autonome

La Ville de Berkeley se distingue depuis longtemps comme une ville d'avant-garde en matière sociale et culturelle. En cette ville universitaire prospère, avec des restaurants raffinés, des marchés où le biologique est à l'honneur, l'abondance ne profite cependant pas à tous. L'accès à des aliments de qualité fait encore problème dans les quartiers à faible revenu. C'est pour améliorer cette situation que le *Berkeley Food Policy Council* fut fondé en 1999, en tant que coalition autonome de groupes communautaires, de citoyens et de fonctionnaires d'institutions publiques comme la commission scolaire - *Berkeley Unified School District* - et le département municipal de santé publique. Contrairement à la plupart des CPA mis sur pied comme instance consultative par une administration publique, le membership du BFPC est ouvert et tout participant y acquiert le droit de vote après avoir été présent à deux rencontres.

Comme on vient de l'évoquer, la réduction des inégalités sociales de l'alimentation est une ligne de force du BFPC, mais la poursuite de cet objectif

est indissociable de l'éducation et de la promotion d'une alimentation autant que possible produite localement, de la défense d'une agriculture durable et de la protection du territoire agricole. Même si le BFPC est constitué en coalition autonome, le Conseil de Ville et le Département municipal de santé publique ont reconnu l'intérêt et l'importance de sa contribution en développant un partenariat original avec lui. Aussi, la Ville de Berkeley s'est volontiers laissée inspirer par le BFPC pour adopter en septembre 2001 une politique alimentaire (notons que le *Berkeley Unified School District* avait ouvert la voie en adoptant en 1999 sa propre politique alimentaire). La Ville compte explicitement sur le BFPC pour lui fournir de l'aide technique pour la mise en œuvre de cette politique.

Par cette *Food and Nutrition Policy*, la Ville s'engage à utiliser son pouvoir d'achat pour favoriser les producteurs locaux et régionaux (biologiques de préférence). Elle s'engage aussi à soutenir les coopératives et les groupes d'achat. Elle reconnaît la nécessité d'améliorer l'accessibilité de fruits et légumes frais, et de nour-

riture saine en général, pour tous les citoyens, entre autres par les marchés publics de rue et l'agriculture soutenue par la communauté.

La Ville annonce aussi qu'elle poursuivra des actions de plaidoyer auprès des gouvernements supérieurs pour l'adoption de lois et de programmes favorisant une alimentation équitable et durable (réglementation sur l'étiquetage, application du principe de précaution, soutien aux petites fermes, etc.). On entend également collaborer avec les médias pour contrer la publicité en faveur de pratiques alimentaires malsaines. Enfin, la Ville veut participer aux efforts qui développent les compétences des citoyens en matière d'alimentation (du jardinage à la cuisine en passant par le magasinage futé).

Ainsi, fidèle à la tradition de son milieu, Berkeley innove et compte développer un leadership tant par des actions qui relèvent de sa compétence légale ou administrative que par des actions d'influence auprès des entreprises privées et des gouvernements supérieurs. À suivre.



Jean Bruneau

Marché Jean-Talon, Montréal

Toronto - ce qu'une ville peut faire

La ville qui fonctionne bien (*The city that works*), telle est la formule par laquelle Toronto aime se décrire, et qui prend aussi valeur de programme. Le travail du *Toronto Food Policy Council*, et de façon plus générale, l'action de la Ville en matière d'alimentation, constituent sans aucun doute un fondement de cette affirmation. Sous l'impulsion de conseillers municipaux progressistes, et rattaché au Département municipal de santé, le *Toronto Food Policy Council* fait œuvre de pionnier au Canada, et bien qu'il s'inscrive tout à fait dans la tradition et la culture politique torontoise, l'ampleur et la qualité de ses interventions lui a valu un rayonnement national et international.

Déçu du peu d'intérêt que les gouvernements du Canada et d'Ontario portaient au problème croissant des inégalités sociales de l'alimentation au tournant des années 90, Toronto a décidé de combler ce vide et de prendre le leadership en 1991. Dès le départ, l'idée était de former un « *link-tank* » - un néologisme riche de sens créé par le conseiller Jack Layton, aujourd'hui actif sur la scène fédérale - afin de promouvoir un système alimentaire favorisant la justice sociale, une alimentation saine, le développement économique et le soutien à une agriculture durable. La volonté d'agir en alimentation du TFPC procédait donc d'une vision qui attachait ensemble les fils de la santé, de l'équité, de l'économie et de l'environnement. Dans ce même sillage où le niveau municipal veut contribuer à tous les aspects du développement de la collectivité. Toronto fut une des premières grandes villes canadiennes à s'engager dans le mouvement « Villes en santé ».

Le *Toronto Food Policy Council* est une structure légère, avec un petit budget et une permanence minimale, établie au sein du service de santé publique. Ce dernier, rappelons-le, relève du Conseil municipal. Le TFPC rassemble 21 membres, incluant des conseillers municipaux et des représentants d'associations de consommateurs, de groupes religieux, d'organismes anti-pauvreté, du secteur bio-alimentaire, de groupes multiculturels, etc.

Bien qu'il soit techniquement un sous-comité du *Toronto Board of Health*, son statut-conseil assure au TFPC une grande liberté dans l'expression de ses idées et le développement de politiques. Son pouvoir d'influence dépend du pouvoir des idées - lequel découle de la créativité et de la compétence de son personnel ainsi que de la maîtrise dans l'art du réseautage.

En moins de 15 ans, le TFPC peut s'enorgueillir de réalisations qui témoignent de son rôle de « catalyseur et réseuteur » - producteur de connaissances, semeur d'idées et facilitateur de processus, autant pour mettre la sécurité alimentaire et le développement durable à l'ordre du jour municipal que pour influencer les acteurs non-gouvernementaux.

Sensibiliser, éduquer, soutenir

En premier lieu, le TFPC joue un rôle important d'éducation populaire et de sensibilisation des décideurs et de soutien aux organismes communautaires par ses publications (parmi lesquelles un service d'information par courrier électronique qui rejoint près de 5 000 personnes) et ses communications lors d'événements publics, à Toronto et ailleurs. Le Conseil a particulièrement fait sa marque par la publication d'une quinzaine de documents de discussion

qui sont autant de précieuses références sur des sujets comme : stratégies politiques pour passer de la charité alimentaire à la sécurité alimentaire locale, système alimentaire et système de santé, profil de l'économie de l'alimentation, agriculture urbaine, etc.

Le dernier en date, *The way to a city's heart is through its stomach : putting food security on the urban planning menu* (juin 2001) proposait une critique constructive de la version préliminaire du plan d'urbanisme de Toronto, lequel avait, à toutes fins pratiques, oublié de traiter d'alimentation. S'ensuivit un dialogue entre le TFPC et les responsables du plan d'urbanisme et une équipe a été mise sur pied en 2003 pour produire une étude géomatique, c'est-à-dire utilisant les ressources des systèmes d'information géographique des inégalités d'accès à l'alimentation.

Au-delà de l'information et de l'éducation, le TFPC joue aussi un rôle actif pour faciliter des processus. Ainsi il a entamé en mars 2003 une démarche concrète pour rapprocher les producteurs agricoles locaux et des clients potentiels (restaurateurs, transformateurs, détaillants) intéressés à s'approvisionner localement. Une centaine de participants se sont alors rencontrés pour entreprendre l'organisation de ce nouveau marché.

Recherche et développement de politiques

Promoteur de politiques publiques saines en alimentation, le Conseil participe aux grands débats sociaux en matière alimentaire. Ainsi, en lien avec des organismes locaux ou provinciaux de santé publique, il a produit un mémoire pour s'opposer à ce que l'industrie alimentaire puisse vanter les

vertus supposément santé d'aliments malsains sous prétexte qu'ils auraient été enrichis de vitamines ou de minéraux.

Le TFPC a également joué un rôle de premier plan dans l'affaire des « services à l'auto ». En 2002, le Conseil municipal avait adopté un règlement pour interdire l'installation de commerces de restauration rapide avec service à l'auto à proximité de zones résidentielles. Ce règlement avait été contesté par McDonald's devant la Commission municipale de l'Ontario. Le TFPC avait témoigné pendant trois heures durant la Commission en faveur du règlement. Le 26 janvier 2004, la Commission rendait son verdict : McDonald's fut débouté et le règlement municipal maintenu.

Mobiliser une ville

Le travail du TFPC ne saurait être présenté sans faire une large place à la démarche entreprise de 2000 à 2003 par le *Food and Hunger Action Committee* (FAHAC) dont il fut le moteur. Le FAHAC est un bel exemple de réseautage pour l'action : un très large groupe de travail formé en 1999 dont le mandat convergeait avec celui du TFPC - c'est-à-dire réduire les inégalités sociales de l'alimentation, améliorer l'état nutritionnel des Torontois et promouvoir des initiatives alimentaires qui bénéficient à l'économie, à l'environnement et à la qualité de vie de Toronto.

Ce *task force* comprend cinq conseillers municipaux, une trentaine d'organismes du milieu et presque autant de représentants de différents services municipaux (communautés et voisinage, développement économique, culture et tourisme, travaux publics et services d'urgences, développement urbain, services corporatifs). Après avoir mené une consultation publique,

publié un premier rapport d'étape (*Planting the Seeds*), le FAHAC formulait à la Ville, 38 recommandations dans un rapport concluant la 2^e phase de ses travaux (*The Growing Season*).

Le rapport du groupe de travail axait ses premières recommandations sur le rôle de leadership que la Ville peut et doit prendre en matière alimentaire. La Ville était ainsi invitée à plaider auprès des gouvernements supérieurs, provincial et fédéral, pour des mesures plus étendues de lutte à la pauvreté. On recommandait aussi que la Ville presse le ministère de l'Éducation de s'assurer que toutes les nouvelles écoles soient équipées de facilités adéquates en matière d'alimentation et fasse valoir au ministère de l'Agriculture la nécessité de programmes de soutien à l'agriculture urbaine.

En plus de jouer ce rôle de plaidoyer, la Ville était appelée à intensifier son action en matière de sécurité alimentaire. Cela implique entre autres d'assurer un monitoring des prix de l'alimentation et lorsque pertinent de mettre ses infrastructures à la disposition des organismes communautaires actifs en sécurité alimentaire (par exemple, les cuisines collectives). Le soutien au développement de jardins collectifs et de marchés publics de rue fait aussi partie d'un sous-ensemble de recommandations.

En troisième lieu, le groupe de travail recommande la mise en place d'un programme de financement récurrent (800 000 \$/an) pour les initiatives communautaires en alimentation. Il propose aussi d'augmenter l'allocation de ressources au programme de jardins d'enfants. Enfin, on confie à la Ville un rôle d'innovation en matière de sécurité alimentaire dans une perspective de développement durable : utiliser le pouvoir d'achat de la Ville et des organismes à but non lucratif pour

faire des achats de groupe auprès des producteurs locaux; soutenir le démarrage de micro-entreprises bio-alimentaires; examiner la possibilité de revitaliser des terrains dégradés (*brownfields*) par la construction de serres, réduire le flux de déchets par le compostage.

Le rapport de mise en œuvre fixait aussi des objectifs concrets pour 2006 eu égard à trois cibles précises : jardins communautaires, cuisines collectives et marchés publics de rue.

La démarche du *Food and Hunger Action Committee* illustre une voie d'action importante du TFPC : le partenariat, autant à l'interne (avec les différents services de la Ville et avec le politique) qu'à l'externe, n'est pas un vain mot. Le travail accompli par le FAHAC est évidemment une œuvre collective dont le crédit revient à l'ensemble de ses acteurs. Il est également certain que le TFPC, fort de son expertise et de son parcours depuis 1991 y a servi de précieux ferments.

Une voix urbaine pour la protection du territoire agricole

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, l'étalement urbain gruge de plus en plus de territoire agricole dans la plupart des grandes villes nord-américaines. Ce type de développement a causé une multitude de problèmes manifestés dans la dégradation, la dépopulation et l'appauvrissement des villes en plus de chasser l'agriculture des terres souvent parmi les plus fertiles et qui plus est, situées à proximité d'un marché populaire.

Les villes sont désormais approvisionnées par une agriculture industrielle, délocalisée et, forcément, indissociable d'une énorme activité de transport routier. L'étalement urbain affecte donc la problématique générale de l'alimentation de deux façons : d'une part

en appauvrissant les villes et d'autre part, en favorisant une économie de l'alimentation incompatible avec le développement durable.

La protection du territoire agricole constitue donc un enjeu qui doit préoccuper les citoyens des villes. À Toronto, c'est là une question sur laquelle le TFPC s'est exprimé abondamment en participant à de multiples processus de consultation, tant au niveau provincial que municipal : Commission Sewell sur l'aménagement et le développement en Ontario (1993), Projet de loi 163 sur l'aménagement (1994), Projet de loi 20 sur l'aménagement et la protection du territoire (1995), Rapport du Groupe de travail du Grand Toronto (rapport Golden, 1998), consultation sur le plan d'urbanisme (draft Official plan, 2001). Il est clair qu'une structure comme un CPA constitue un véhicule intéressant pour rappeler que, d'un point de vue alimentaire et environnemental, la ville-centre doit être partie prenante aux décisions touchant l'agriculture en milieu périurbain.

Une charte de l'alimentation : exprimer l'engagement de la Ville

Le TFPC a joué un rôle prépondérant dans la préparation et l'adoption par le Conseil municipal de Toronto d'une Charte de l'alimentation en mars 2001. Cette première nord-américaine venait réaffirmer le leadership de la Ville ontarienne en matière de politiques publiques saines.

Le Conseil de ville s'y engage entre autres à défendre le droit de tous les résidents à un approvisionnement alimentaire sain et nutritif, sans avoir besoin de recourir à de l'aide alimentaire d'urgence. Elle s'engage également à promouvoir des politiques de protection du revenu d'emploi, d'habitation

et de transport qui contribuent à assurer un accès à l'alimentation en toute dignité. La Charte reprend ensuite la plupart des lignes de force qui charpentent la philosophie du TFPC (et qui inspirèrent aussi les travaux du *Food and Hunger Action Committee*), parmi lesquelles :

- L'adoption des pratiques d'achat qui témoignent d'un sens exemplaire des responsabilités sanitaires, sociales et environnementales;
- Le soutien aux jardins communautaires;
- La protection du territoire agricole local et l'encouragement de l'agriculture urbaine;
- La promotion du recyclage des matières organiques qui augmentent la fertilité des sols.

Pour Wayne Roberts, coordonnateur du TFPC, (*Alternatives Journal*, vol. 29 n° 4, automne 2003), l'adoption d'une charte de l'alimentation permet de donner une reconnaissance légale plus forte au droit à l'alimentation (proclamé pourtant dès 1948 dans la Déclaration des Droits de l'Homme des Nations Unies). Avec une assise légale, il devient possible de recourir aux tribunaux pour obtenir justice - ce qui peut s'avérer un remarquable stimulant pour le changement social. Pour illustrer son point, Wayne Roberts rappelle qu'une petite équipe d'avocats américains en menaçant de poursuivre les compagnies d'aliments camelotes a fait bouger des entreprises comme McDonald's et Kraft en 2003 davantage que ne l'avait fait une armée de professionnels de la santé en dix ans.

Après Toronto, Kamloops, les villes de Prince-Albert et Saskatoon ont aussi adopté une Charte qui reconnaît pour leurs citoyens le droit à l'alimentation.

Agriculture péri-urbaine à Montréal

À Montréal également, l'agriculture périurbaine est une réalité importante qu'il est nécessaire de défendre contre les assauts de l'urbanisation intempestive. La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), dont la ville-centre est l'acteur principal, intervient d'ailleurs devant la Commission de Protection du territoire agricole lors des demandes de dézonage. Elle le fait du reste en fonction d'un engagement en faveur de la protection du territoire agricole dont elle reconnaît la nécessité écologique et la contribution économique.

Cet engagement avait aussi été exprimé lors d'un colloque sur l'agriculture périurbaine comme levier de développement, tenu en mars 2002. Le maire de Laval, vice-président de la CMM, rappelait à cette occasion quelques faits trop souvent oubliés quand on pense à la zone métropolitaine : 58 % du territoire de la CMM est une zone agricole permanente, laquelle est effectivement occupée à 73 % par des activités agricoles et plus du tiers de la production agricole du Québec en provient.

Le parcours montréalais

Montréal possède aussi son histoire bien particulière dans la création d'un regroupement d'acteurs interpellés par la problématique de l'alimentation. À l'instar des autres villes, un long cheminement a commencé au début des années '90. Comme ailleurs, les problèmes alimentaires en milieu de pauvreté, les inégalités dans l'accès économique et géographique à un approvisionnement alimentaire diversifié ont attiré l'attention de plusieurs intervenants. Mais plutôt que d'être l'aboutissement d'une démarche collective, la création d'une instance municipale a constitué le début de l'histoire.

Nourrir Montréal : la Ville leader

En novembre 1990, le comité promoteur Vivre Montréal en santé, sensibilisé à la hausse de la pauvreté et au problème de la faim, met en place un comité, Nourrir Montréal. Des représentants de la Ville assureront le fonctionnement du comité qui devient un large réseau intersectoriel. Sa composition regroupe les secteurs de la santé (Départements de santé communautaire), de l'éducation (Commission scolaire de Montréal, Conseil scolaire de l'île de Montréal), de l'alimentation (Association des détaillants en alimentation), avec des délégués du secteur municipal (Office municipal de l'habitation, Commission de développement économique de Montréal, Loisirs et développement communautaire, Sécurité du revenu), gouvernemental (Santé et bien-être social Canada, Emploi et Immigration Canada, Commission de formation professionnelle de Montréal), communautaire (Corporation de développement économique communautaire, Table de concertation sur la faim de Montréal métropolitain, Regroupement des

cuisines collectives), syndical (CSN et FTQ), ecclésiastique (Archevêché de Montréal) et de Centraide.

On connaissait déjà à Montréal les orientations du Toronto Food Policy Council qui visaient à la fois le système alimentaire, la lutte à la pauvreté et le développement durable. Cependant l'intensité de la pauvreté qui sévissait à Montréal monopolisa toute l'attention, éclipsant les autres enjeux. Le soutien aux organismes d'aide alimentaire se retrouve donc au cœur des divers travaux présentés dans les plans d'action, tout en démontrant la volonté de contribuer à la lutte aux causes de la pauvreté et de la faim. Est vite apparu un questionnement, à l'intérieur du réseau, sur le rôle de ses divers membres qui se sont vus interpellés par les organismes communautaires avec des demandes de financement, d'équipement ou de ressources humaines. Ne disposant pas de programme précis pour cette orientation, plusieurs organismes publics et privés se sont peu à peu retirés.

Seule la Ville de Montréal a pu soutenir un financement de quelques projets au sein du comité, en même temps que s'amorçait une réflexion plus poussée sur la pertinence et la définition d'une politique de sécurité alimentaire. Faut-il s'en étonner, un nouveau gouvernement municipal élu en 1994 délaisse le comité Vivre Montréal en santé et par le fait même, Nourrir Montréal.

La santé publique : une approche de développement

En 1995, à la faveur de la réforme de la santé qui réunissait les Départements de santé communautaire en une structure régionale, le flambeau de la sécurité alimentaire est repris par la

Direction de la santé publique (DSP). Le problème de la faim à Montréal était resté très présent dans l'actualité à tel point qu'il arrivait en troisième place parmi les préoccupations des Montréalais lors de la Consultation populaire menée en 1994 par la Régie régionale de la santé et des services sociaux dans sa démarche de priorisation. Dans le cadre des priorités régionales, la DSP instaure donc un programme de financement pour des projets locaux en sécurité alimentaire. Les projets devaient mettre en œuvre une approche collective de développement plutôt que d'assistance, en conformité avec la définition de sécurité alimentaire.

En parallèle avec le suivi des projets subventionnés, la DSP avait invité d'autres acteurs sociaux importants à former un Groupe des partenaires pour le développement de la sécurité alimentaire dans la région de Montréal. Ce groupe peut compter pendant sept ans sur un budget de la DSP pour mener des actions de sensibilisation et de réseautage, de monitoring et de soutien à des actions locales. Graduellement on s'y réfère en tant qu'instance régionale de concertation exerçant un leadership certain sur le développement d'approches concertées. Ses principales réalisations consistent en la tenue de colloques et séminaires, la publication de dossiers thématiques « *Des Gestes plus grands que la pensée* », le recueil d'informations, à l'aide d'une fiche de monitoring, sur les ressources et les besoins et sur l'approvisionnement alimentaire dans chacun des territoires de CLSC, et sur le soutien à la concertation locale.

La formule avait cependant ses limites pour deux raisons essentiellement : d'abord le rôle non officialisé d'organisme-conseil est incompatible avec

celui de bailleur de fonds que le Groupe des partenaires avait été amené à jouer *de facto*; ensuite, la représentation du milieu communautaire avait besoin d'être revue en profondeur. Plusieurs fois, le Groupe des Partenaires s'est penché sur sa nature et son mandat sans vraiment aboutir à une réforme nécessaire. Les remises en question laissaient probablement peu de place à l'élargissement des objectifs qui incluraient le développement durable et tout autre élément du système alimentaire, à l'instar des CPA d'autres villes.

La DSP mit donc un terme au Groupe en 2003, en invitant ses partenaires à relancer sur de nouvelles bases une instance de concertation régionale. Ainsi s'amorce un troisième chapitre de l'histoire d'un collectif montréalais relié aux enjeux de l'alimentation.

Des ressources pour réussir le troisième chapitre

Même si le principe d'une instance régionale de concertation en sécurité alimentaire suscite l'adhésion générale, le défi consiste à trouver une formule opérationnelle par laquelle tous les secteurs engagés dans le dossier alimentaire puissent se mobiliser.

En faisant état de quelques exemples de la dynamique des municipalités nord-américaines à l'égard du mieux-être alimentaire de leurs populations, on ne peut négliger les travaux de chercheurs sur les politiques alimentaires et sur des enjeux fondamentaux reliant entre eux la pauvreté, un système alimentaire suffisant et diversifié, l'urbanisme, la santé, la mondialisation et le développement durable. De nombreuses publications ont été diffusées tant au Canada qu'en Angleterre ou aux États-Unis. Ainsi, Kami Pothukuchi (Wayne University) plaide pour un rôle des institutions municipales dans la planification d'un système alimentaire. Mustafa Koc, Rod

McRae et Jennifer Welsh (Université de Ryerson) font des propositions pour « Armer les villes contre la faim » par un système alimentaire durable. Graham Riches (Université de Colombie-Britannique) expose les défis et les possibilités d'une politique socio-alimentaire. Simon Maxwell et Tim Lang, en Angleterre, sont des chefs de file pour proposer une politique alimentaire locale et internationale. Un premier colloque international sur « Pauvreté, alimentation et santé » a rassemblé, en juillet 2003, à Lisbonne, nombre de chercheurs et de planificateurs pour relever les défis d'une justice alimentaire à l'échelle des pays.

Un autre événement important étend l'argumentation de l'importance de l'alimentation. L'assemblée générale des Nations Unies a en effet décidé de nommer, en septembre 2000, un rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. Jean Ziegler a publié son premier rapport, en mai 2003.

Pour la ville même de Montréal, la collection des publications des « Gestes plus grands que la panse » fournit quatre dossiers qui se sont penchés sur la question urbaine de l'alimentation, suggérant des pistes d'action qui

demeurent pertinentes pour soutenir les réflexions sur une future instance. On y soulève en effet « les grands défis de la distribution alimentaire », la question de « Qui nourrit Montréal? » et des suggestions pour « Cultiver la ville ». Et surtout, le dossier consacré à la part des villes pour réduire les inégalités sociales de l'alimentation ne manque pas de plaider en faveur d'un leadership que pourrait assumer la Ville de Montréal, en s'appuyant sur les travaux de chercheurs en urbanisme et de la FAO. Une lettre ouverte aux candidats de la dernière élection municipale reprenait également les questions fondamentales de l'alimentation en milieu urbain.

Ainsi donc, les acteurs montréalais oeuvrant tant dans l'arène municipale que bio-alimentaire, tant dans le secteur de la santé que de l'éducation, tant dans le secteur privé que communautaire, ne se retrouvent pas sans ressource pour décider d'une approche collective à l'égard de l'alimentation.

L'utilisation de ces références ne peut qu'être bénéfique et enrichissante pour une nouvelle instance montréalaise.



Jardin communautaire, arrondissement Côte-des-Neiges, Montréal

Et maintenant : au carrefour des options

Première option. Parlerons-nous de sécurité alimentaire ou d'alimentation? Il est intéressant de noter que nous n'avons relevé aucun Conseil de la *sécurité alimentaire*. Ce terme ne réside que dans certains réseaux. L'idée intégratrice de tous les enjeux alimentaires trouve certainement mieux sa concrétisation à travers le terme « *alimentation* ». Les objets associés à la résolution de Portland décrite plus haut, reflètent parfaitement l'ensemble des enjeux pour une population urbaine.

Le mot Conseil amène une 2^e option. Ce n'est qu'à Montréal ou au Québec, que nous utilisons le terme concertation. La réflexion soulève l'imputabilité. Berkeley fournit un exemple d'une concertation autonome, auto-gérée qui se caractérise par un membership ouvert à tout individu ou organisation; si elle vit la précarité financière, la coalition dispose d'une totale liberté pour ses actions d'influence. Les Conseils de l'alimentation que nous avons examinés sont mis en place par les conseils municipaux et s'y rappor-

tent. Dans plusieurs endroits, les élus y siègent ou font partie de groupes de travail. Les avis produits par ces organismes sont ainsi attendus et entendus. Chez nous, quelle autorité sera la porte d'entrée pour recevoir les recommandations et les réaliser?

Si nous avons rapporté, dans ce document, les initiatives intéressantes en cours dans d'autres villes nord-américaines, nous ne situons pas pour autant Montréal à l'arrière-plan, bien au contraire. Nous en dégageons plutôt une spécificité fort intéressante à l'égard de l'alimentation, celle d'un dynamisme économique particulier assuré par l'industrie de la transformation alimentaire et par le milieu de la restauration auquel s'ajoute la créativité dans les communautés locales pour assurer à tous une consommation équitable d'aliments.

Voici quelques exemples :

- Équiterre a été le premier initiateur de l'agriculture soutenu par la communauté, tout en se faisant l'ardent défenseur du développement durable.

- Le Conseil de l'industrie bio-alimentaire de Montréal (CIBIM) est l'organisme qui met en évidence la dynamique économique de l'industrie de la production, de la transformation et de la distribution alimentaire à Montréal.
- La Direction de santé publique a multiplié par dix le financement de projets axés sur le développement de la sécurité alimentaire dans 29 quartiers/arrondissements de Montréal.
- Des plans d'urbanisme, de développement durable et de développement social sont en préparation au sein de l'appareil municipal, avec le soutien de plusieurs partenaires.

N'y aurait-il donc pas lieu que le Conseil municipal entérine formellement la démarche en cours sous l'égide de la Conférence régionale des élus, afin d'orienter le système alimentaire dans une perspective d'équité, de qualité et de développement durable?

Références

Koc Mustafa, Rod MacRae, Luc J.A. Mougeot et Jennifer Welsh (Sous la direction de) (2000). *Armer les villes contre la faim*. Systèmes alimentaires urbains durables. Centre de recherches pour le développement international. 259 pages.

Lang, Tim (1997). *Food for the 21st Century : Can it be Both Radical and Reasonable?* Centre for Food Policy Discussion paper, London. Thames Valley University. Aussi en français dans *Armer les villes contre la faim*, 233-244.

MacRae, Rod (2000). Échec de la politique alimentaire canadienne. Dans *Armer les villes contre la faim*, 197-209.

Maxwell, Simon and Rachel Slater (2003). *Food Policy Old and New. Development Policy Review*, vol. 21 (5) : 531-553

Pothukuchi, K. and J. Kaufman (2000). The food system: A stranger to the planning field. *Journal of the American Planning Association*, vol. 63 (2) : 113-24. Spring.

Pothukuchi K. and J. Kaufman (1999). *Placing the Food System on the Planning Agenda : The Role of Municipal Institutions. Agriculture and Human Values*, 16 : 213-24, Fall.

Riches, Graham (2003). *Food Poverty and Food Justice : Challenges and Possibilities for Social Policy in the Rich World*. Paper Presentation. International Conference on Poverty, Food and Health in Welfare. Lisbon, Portugal. July 2003.

Riches, Graham (Sous la direction de) (1997). *First World Hunger. Food Security and Welfare Politics*. MacMillan Press Ltd. 197 pages.

Roberts, Wayne (2001). *The Way to a City's Heart is through its Stomach. Putting Food Security on the Urban Planning Menu*. Toronto Food Policy Council. June 2001

Ziegler, Jean. *Le Droit à l'alimentation*. Essai Mille et Une Nuits. Mai 2003. 228 pages.

Des gestes plus grands que la panse

Coordination : Lise Bertrand

Direction de santé publique
1301, rue Sherbrooke Est
Montréal (Québec) H2L 1M3
Téléphone : (514) 528-2400, poste 3469
Courriel : lbertran@santepub-mtl.qc.ca
Site internet : www.santepub-mtl.qc.ca

Édition : Deborah Bonney

Rédaction : François Thérien et Lise Bertrand

Infographie : Manon Girard

ISBN : 2-89495-432-2
Bibliothèque nationale du Québec 2004
Bibliothèque nationale du Canada 2004

Numéro de convention : 40005583