



HAL
open science

Retour d'expérience de la démarche de participation citoyenne déployée par le Conseil national de l'alimentation (CNA) sur le sujet de la prévention et de la lutte contre la précarité alimentaire

Mathilde Gorza

► To cite this version:

Mathilde Gorza. Retour d'expérience de la démarche de participation citoyenne déployée par le Conseil national de l'alimentation (CNA) sur le sujet de la prévention et de la lutte contre la précarité alimentaire. Science politique. 2022. dumas-04037008

HAL Id: dumas-04037008

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04037008>

Submitted on 20 Mar 2023

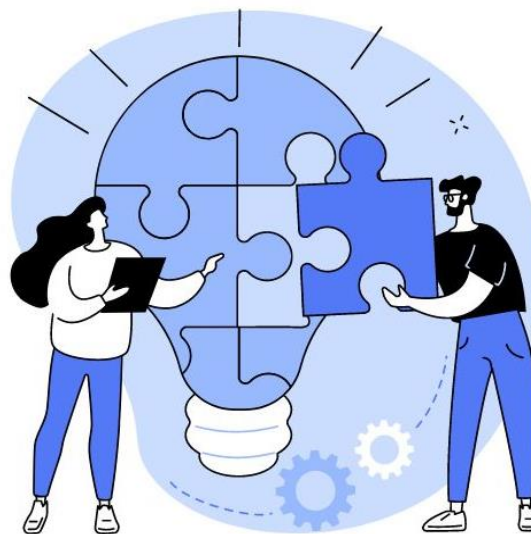
HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Mémoire de Mission Professionnelle

présenté pour l'obtention du diplôme de Mastère Spécialisé® Innovations et politiques pour une alimentation durable

Retour d'expérience de la démarche de participation citoyenne déployée par le Conseil national de l'alimentation (CNA) sur le sujet de la prévention et de la lutte contre la précarité alimentaire



Par Mathilde Gorza

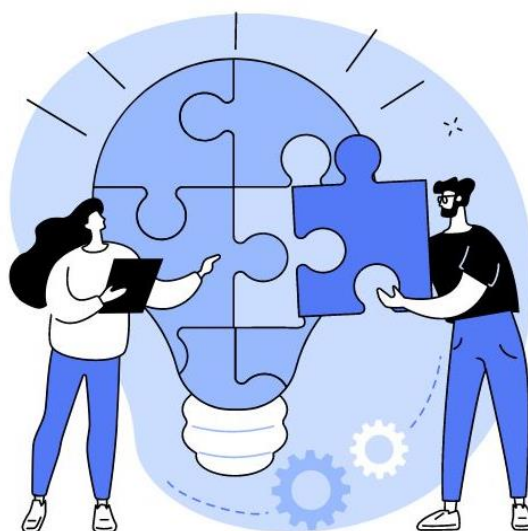
Année de soutenance : 2022

Organisme d'accueil :
Conseil national de l'alimentation

Mémoire de Mission Professionnelle

présenté pour l'obtention du diplôme de Mastère Spécialisé® Innovations et politiques pour une alimentation durable

Retour d'expérience de la démarche de participation citoyenne déployée par le Conseil national de l'alimentation (CNA) sur le sujet de la prévention et de la lutte contre la précarité alimentaire



Par Mathilde GORZA

Année de soutenance : 2022

Mémoire préparé sous la direction de :
Damien CONARÉ

Présenté le : 07/10/2022

devant le jury :

Sylvie VAREILLE

Damien CONARÉ

Gilles TRYSTRAM

Nicolas BRICAS

Organisme d'accueil : Conseil national
de l'alimentation (CNA)

Maître de stage : Chloé ABEEL

Résumé

Retour d'expérience de la démarche de participation citoyenne déployée par le Conseil national de l'alimentation (CNA) sur le sujet de la prévention et de la lutte contre la précarité alimentaire

La présente étude constitue le retour d'expérience de la démarche de participation citoyenne déployée par le Conseil national de l'alimentation (CNA) sur le sujet de la prévention et de la lutte contre la précarité alimentaire. Pour le réaliser, trois outils sont mobilisés : un recueil des forces, faiblesses et pistes d'amélioration identifiées par les acteurs concernés par la démarche, une autoévaluation à l'aune des principes participatifs sur lesquels s'engage le CNA ainsi qu'une analyse d'impacts. La démarche participative étudiée dans ce mémoire est la seconde mise en place par le CNA, dont l'ouverture à la participation citoyenne est récente. La question de l'inclusion de personnes en situation de précarité a été centrale dans ce dispositif, afin d'éclairer les membres du groupe de concertation travaillant sur la rédaction d'un avis dressant constats, enjeux et recommandations sur la problématique de la précarité alimentaire. Les principaux résultats qui ressortent de cette étude confirme la pertinence d'adosser des démarches participatives au CNA, permettant notamment de soulever des éléments de vécu, propres aux personnes concernées. La démarche a été perçue comme ambitieuse, innovante par les acteurs interrogés qui s'accordent à dire que le CNA s'engage bien dans un processus d'amélioration continue. Les principales limites et pistes de recommandations associées portent sur le besoin d'articuler au mieux les différents outils participatifs entre eux et avec le travail du groupe de concertation, en renforçant les échanges, le pouvoir d'initiative des citoyens afin d'engager la voie vers davantage de co-construction.

MOTS CLEFS :

Conseil national de l'alimentation - Participation citoyenne - Précarité alimentaire –
Évaluation - Inclusion

Abstract

Feedback on the citizen participation approach deployed by the National Food Council (CNA) on the subject of prevention and fight against food insecurity.

The present study constitutes the feedback of the citizen participation approach deployed by the National Food Council (CNA) on the subject of prevention and fight against food insecurity. Three tools were used to carry out the study: a collection of strengths, weaknesses and areas for improvement identified by the actors involved in the process, a self-assessment based on the participatory principles to which the CNA is committed, and an impact analysis. The participatory approach studied in this study is the second one implemented by the CNA, which has recently opened up to citizen participation. The question of the inclusion of people in precarious situations was central to this process, in order to enlighten the members of the consultation group working on the drafting of an opinion setting out the findings, issues and recommendations on the problem of food insecurity. The main results of this study confirm the relevance of using participatory approaches at the CNA, particularly in order to raise the experiences of the people concerned. The approach was perceived as ambitious and innovative, and the stakeholders interviewed agreed that the CNA is committed to a continuous improvement approach. The main limitations and associated recommendations concern the need to better articulate the various participatory tools among themselves and with the work of the consultation group, by reinforcing exchanges and the power of initiative of citizens in order to move towards more co-construction.

Key words

National Council Food – Citizen participation – Food insecurity – Assessment - Inclusion

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier particulièrement ma maîtresse de stage, Chloé Abeel, pour son soutien, son accompagnement tout au long de ce stage et davantage encore sur l'acquisition de compétences en matière de participation citoyenne. C'est un grand honneur pour moi de reprendre le poste de chargée de mission participation citoyenne au sein du CNA. Je la remercie très chaleureusement pour la confiance qu'elle m'a accordée, les savoirs qu'elle m'a transmis et je veillerai à essayer de conduire au mieux les missions que Chloé assurait de la meilleure des manières. Je mesure la chance que j'ai de pouvoir suivre cette voie professionnelle qui me tient particulièrement à cœur.

Je remercie également mon tuteur pédagogique, Damien Conaré, qui a su me conseiller pendant le stage sur les directions à prendre pour mener à bien cette mission.

Mes remerciements vont également à toute l'équipe interministérielle du CNA : Sylvie Vareille, Mauranne Lachaise, Juliette Lebourg et Marine Lazzaro. Je sais combien cette équipe est compétente, bienveillante, et quel plaisir de continuer à travailler à leurs côtés ! J'ai encore tant de choses à apprendre et leur soutien m'est particulièrement précieux.

Je souhaite aussi remercier toutes les personnes qui ont donné de leur temps pour contribuer à cette étude : chaque contribution a permis de soulever des éléments essentiels pour engager le CNA dans une démarche d'amélioration continue en matière de participation citoyenne.

Enfin, je tiens à remercier tout particulièrement toute l'équipe pédagogique du mastère IPAD et surtout l'ensemble de la promotion, cette année était riche d'enseignements et de rencontres. Le domaine de l'alimentation durable est passionnant, je me suis véritablement épanouie dans cette formation, et j'ai rencontré de très belles personnes qui ont chacune contribué à mon cheminement professionnel. Merci pour cette magnifique aventure humaine et à très vite les IPAD !

Table des matières

Résumé	i
Abstract	ii
Remerciements	iii
Table des matières	iv
Avant-Propos	viii
Sigles et acronymes	ix
Introduction	1
Chapitre 1 : Cadre de l'étude.....	2
1 La participation citoyenne au CNA	2
1.1 Le CNA, instance interministérielle consultative indépendante	2
1.2 L'ouverture à la participation citoyenne du CNA.....	3
1.2.1 Une ouverture récente et progressive	3
1.2.2 La construction de démarches de participation citoyenne	4
2 La précarité alimentaire, thématique de travail du CNA pour l'année 2021-2022.....	4
2.1 L'articulation du groupe de concertation « précarité alimentaire » à la participation citoyenne.....	5
2.2 La démarche de participation citoyenne sur la prévention et la lutte contre la précarité alimentaire	5
2.2.1 La construction du dispositif par la cellule de la participation citoyenne	6
2.2.2 Méthodologie des débats autoportés.....	6
2.2.3 Méthodologie de fonctionnement du panel citoyen.....	8
2.3 Le retour d'expérience de la démarche	11
2.3.1 Objectifs.....	11
2.3.2 Problématique	12
Chapitre 2 : Inclusion et évaluation, deux enjeux majeurs pour des démarches de participation citoyenne	13
1 L'inclusion des publics précaires aux démarches de participation citoyenne	13
1.1 Les freins à la participation des publics précaires.....	13
1.2 Renforcer la capacité d'agir des personnes concernées	14
1.3 Quels leviers pour améliorer la participation des publics précaires ?.....	14
2 L'évaluation des démarches de participation citoyenne	15
2.1 Une étape essentielle des démarches participatives, encore insuffisamment mise en œuvre	15
2.2 Quelques principes et outils pour guider l'évaluation de démarches participatives	15
Chapitre 3 : Cadre méthodologique de l'étude.....	17
1 Une méthodologie de retour d'expérience basée sur trois outils	17
1.1 Présentation des outils : recueil des impressions, autoévaluation, analyse d'impact.....	17
1.1.1 Le recueil des impressions.....	17
1.1.2 L'autoévaluation	17
1.1.3 L'analyse d'impact	18
1.1.4 Trois outils interdépendants.....	19
1.2 La méthodologie déployée	20
1.2.1 Les acteurs interrogés	20

Chapitre 4 : Présentation des résultats du retour d'expérience de la démarche de participation citoyenne	22
1 Une démarche perçue comme ambitieuse et innovante.....	22
1.1 Une mobilisation de grande ampleur apportant une pluralité d'éclairages sur la précarité alimentaire	22
1.2 L'inclusion de personnes en situation de précarité à différentes étapes	23
1.2.1 Dans la construction de la question posée, la validation du dispositif	23
1.2.2 Dans les dispositifs participatifs	23
1.3 Une attention portée sur l'articulation entre les membres du GC et les citoyens participants à la démarche	25
1.4 Une forte valorisation de la participation citoyenne au sein de l'avis	25
1.4.1 Enrichissement des constats et enjeux autour de la précarité alimentaire	25
1.4.2 Enrichissement des réflexions sur le chèque alimentaire et la sécurité sociale de l'alimentation	26
1.4.3 Enrichissement des recommandations pour prévenir et lutter contre la précarité alimentaire	27
2 Le développement de la culture de la participation citoyenne au CNA	29
2.1 L'impact sur le groupe de concertation et ses travaux	29
2.2 L'impact sur le CNA et son fonctionnement	30
3 Un dispositif de participation citoyenne s'inscrivant dans un processus d'amélioration continue	30
3.1 Comparaison des grilles d'autoévaluation des démarches de participation citoyenne déployées par le CNA.....	30
3.2 Des efforts notables sur la prise en considération des recommandations	33
4 Les attentes des acteurs impliqués et les propositions de recommandations associées	34
4.1 Renforcer les conditions et le degré de la délibération	34
4.2 Renforcer le droit de suite	34
4.3 Mobiliser des publics plus larges et diversifiés.....	35
4.4 Renforcer la gestion de projet et l'accompagnement des acteurs	35
4.5 Renforcer le pouvoir d'initiative des citoyens	36
Conclusion.....	37
Références bibliographiques	39
Table des Annexes	40
Annexe A : Questionnaire à destination des participants du panel citoyen	41
Annexe B : Questionnaire à destination des structures ayant organisé des structures ayant organisé des débats autoportés	42
Annexe C : Questionnaire à destination des membres du groupe de concertation « précarité alimentaire »	43
Annexe D : Guide d'entretien pour le président du GC, de la CNDP, de la cellule de la participation citoyenne (CPC), du SICNA et des prestataires.....	45

Avant-Propos

La mission professionnelle réalisée était initialement prévue sur une durée de six mois entre mai et octobre 2022. Le contexte de cette mission a évolué suite au départ prévu de ma maîtresse de stage fin août 2022, dont j'ai repris le poste début septembre en tant que chargée de mission de participation citoyenne au sein du Conseil national de l'alimentation (CNA). La mission initiale a alors été réduite de deux mois, et je suis entrée progressivement dès le mois de juin en phase de découverte et d'appropriation des différentes autres missions couvertes par ce poste.

Un autre point d'attention porte sur le travail présenté dans ce présent mémoire : il s'agit d'une version non entièrement achevée du retour d'expérience de la démarche de participation citoyenne. En effet, l'avis final sera voté le 17 octobre 2022 par l'ensemble des membres du CNA plénier, qui seront interrogés à l'issue de leur vote sur leur perception de la participation citoyenne au CNA, les impacts éventuels de cette dernière sur le poids et leur vote de l'avis.

Sigles et acronymes

ADEME : Agence de la transition écologique

ADF : Assemblée de départements de France

AMF : Association des maires de France

Anses : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

CAP : Comité d'action pour la participation

CNA : Conseil national de l'alimentation

CNCD : Coordination nationale des conseils de développement

CNDP : Commission nationale du débat public

CNPA : Centre national des personnes accueillies / accompagnées

CRPA : Centre régional des personnes accueillies / accompagnées

CPC : Cellule de la participation citoyenne

GC : Groupe de concertation

INC : Institut national de la consommation

INRAE : Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement

Inserm : Institut national de la santé et de la recherche médicale

SICNA : Secrétariat interministériel du conseil national de l'alimentation

Introduction

La quête de la souveraineté alimentaire en France a profondément modifié les rapports des mangeurs à leur alimentation, pouvant être analysés à travers une distanciation croissante avec l'alimentation à plusieurs niveaux : géographique, économique, cognitive, sensorielle, sociale et politique (Bricas et al, 2021). Cette distanciation se traduit notamment par un sentiment de défiance grandissant, mis en exergue et amplifié lors de différentes crises alimentaires lourdes en conséquences économiques et sociales (ESB, Lactalis, poulets « à la dioxine » etc.). Dans ce contexte, et dès la conclusion des États Généraux de l'Alimentation de 2000, les pouvoirs publics soulignent la nécessité de créer des espaces de dialogue citoyen, au travers d'un débat public sur l'alimentation (Conseil national de l'alimentation, 2001).

Le Conseil national de l'alimentation (CNA) se voit confier le rôle d'organiser les débats publics en matière d'alimentation par la Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Après une phase de réflexion méthodologique de près de deux ans et l'accompagnement de la Commission nationale du débat public (CNDP), un guide a été produit permettant de dresser des grandes lignes directrices en matière d'ouverture à la participation citoyenne du CNA. Dans les principes et conditions de réussite est développée la nécessité de dresser des bilans afin d'ajuster les actions, méthodes et outils de participation du CNA, sous forme de retours d'expérience de chaque démarche participative déployée.

Le présent mémoire a pour objectif d'identifier les points forts et pistes d'amélioration de la démarche de participation citoyenne qui a été déployée par le CNA sur le sujet de la prévention et de la lutte contre la précarité alimentaire afin de répondre à la problématique suivante : comment adapter la méthodologie de participation citoyenne du CNA pour développer des démarches plus vertueuses, ambitieuses et inclusives ?

Après une présentation du rôle du CNA et de son ouverture à la participation des citoyens, ce retour d'expérience se propose de traiter de deux grands enjeux auxquels sont confrontées les démarches de participation citoyenne : l'inclusion des personnes en situation de précarité, souvent éloignées du débat public et l'évaluation des démarches de participation citoyenne. Les choix méthodologiques seront ensuite exposés avant de rendre compte des résultats de cette étude, à savoir les forces, faiblesses et pistes de recommandations qui ont pu être identifiées par les différents acteurs impliqués dans cette démarche. Enfin, une conclusion vient clôturer l'étude en apportant une synthèse générale et une réponse à la problématique posée.

Chapitre 1 : Cadre de l'étude

1 La participation citoyenne au CNA

1.1 Le CNA, instance interministérielle consultative indépendante

Le Conseil national de l'alimentation (CNA) est une instance consultative spécialisée dans la concertation des représentants des acteurs de la chaîne alimentaire depuis 1985 dont l'objectif est de produire des avis pour éclairer les décideurs publics et privés sur les problématiques majeures de l'alimentation. Le CNA est rattaché au ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires, au ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, au ministère des Solidarités et de la Santé, et au ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire.

Le CNA est constitué d'un secrétariat interministériel et de ses membres. Parmi ces derniers, 63 sont nommés par arrêté conjoint des ministères de rattachement du CNA. Ils se répartissent en huit collèges :

- associations nationales de consommateurs,
- société civile (aide alimentaire, usagers du système de santé, protection de l'environnement, bien-être animal, lutte contre l'obésité, étudiants),
- producteurs agricoles,
- transformateurs et artisans,
- distributeurs,
- restaurateurs,
- syndicats de salariés,
- personnalités désignées en raison de leurs compétences en matière d'alimentation.

Aux membres nommés s'ajoutent également neuf membres de droit, provenant de différents organismes :

- Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses),
- Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE),
- Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm),
- Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer),
- Agence de la transition écologique (ADEME),
- Institut national de la consommation (INC),
- Association des maires de France (AMF),
- Assemblée des départements de France (ADF),

- Régions de France.

Enfin, deux représentants du Parlement français (Sénat et Assemblée nationale) siègent également au sein du CNA.

Le CNA peut être saisi par un ministère pour organiser une concertation et produire un avis ou peut s'autosaisir sur un sujet en lien avec l'alimentation. Les membres se rassemblent en groupes de concertation (GC), faisant référence aux groupes de travail dédiés à l'étude d'un sujet pour lequel le CNA a été saisi ou s'est autosaisi en vue de la production d'un avis. Les GC sont constitués sur la base d'un appel à candidatures qui est diffusé au sein du CNA plénier (rassemblant l'ensemble des acteurs du CNA). Sur une année, il y a en moyenne deux à trois GC qui fonctionnent en parallèle et la durée des travaux est d'environ un an. Le fonctionnement du CNA est présenté en figure 1.

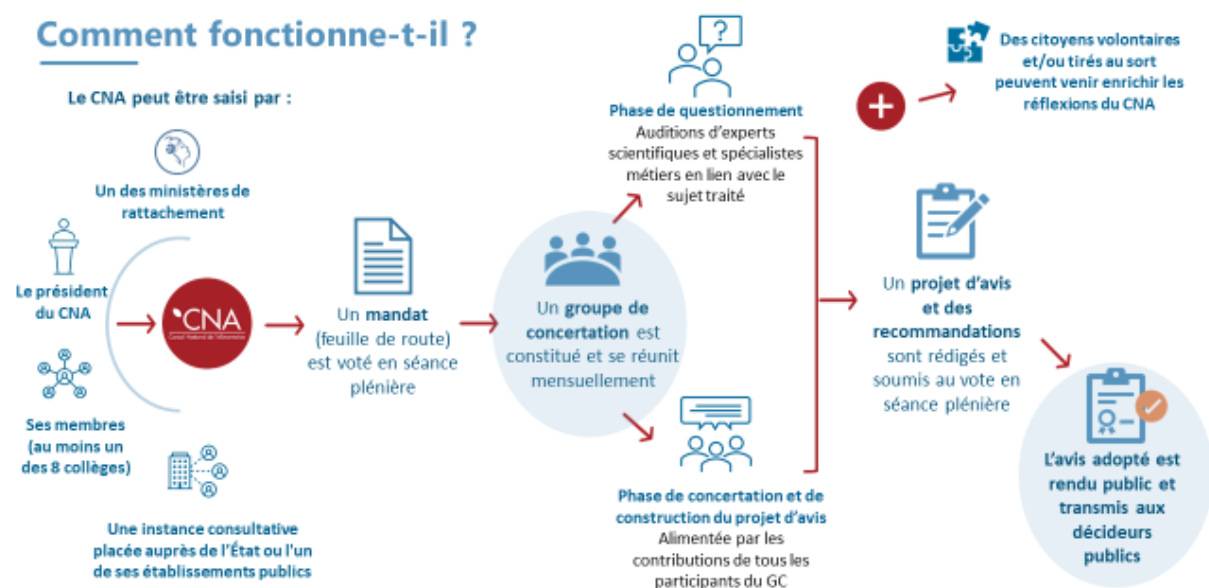


Figure 1 : Le fonctionnement du CNA (source : CNA)

1.2 L'ouverture à la participation citoyenne du CNA

1.2.1 Une ouverture récente et progressive

La Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt confie au CNA l'organisation du débat public sur l'alimentation.

La réalisation de cette mission passe par une phase de définition de méthodologie et une phase d'expérimentation. Pour conduire la réflexion sur la première phase, le CNA a saisi la Commission nationale du débat public (CNDP), autorité indépendante spécialisée sur la participation citoyenne en France, afin de pouvoir bénéficier de ses éclairages méthodologiques. Il a été décidé de constituer un groupe de travail nommé comité d'action pour la participation (CAP), composé notamment de personnalités qualifiées, d'instances partenaires et de représentants des ministères de rattachement du CNA. Ce groupe de travail

était présidé par Ilaria Casillo, vice-présidente de la CNDP. Les membres du CAP se sont attachés à explorer la problématique suivante : quelles opportunités et quelles pistes méthodologiques pour s'ouvrir à la participation citoyenne ? Ce comité avait pour mission de définir une méthodologie pour l'organisation d'un débat public sur l'alimentation et un livrable a été rendu en 2019.

En 2020-2021, la méthodologie produite a été expérimentée sur le sujet des emballages alimentaires. Un groupe de concertation a ainsi été articulé pour la première fois à un dispositif de participation citoyenne.

1.2.2 La construction de démarches de participation citoyenne

Le livrable produit par le CAP a permis de dresser plusieurs scénarii de mise en place de démarches de participation citoyenne au CNA, en fonction de l'ambition fixée.

Jusque-là, le CNA a opté pour la mise en place de démarches de participation citoyenne, en parallèle du groupe de concertation, dans l'idée d'enrichir son travail. Cette méthodologie, présentée en figure 2 n'est pas arrêtée et peut être amenée à évoluer en fonction des démarches et des arbitrages de la cellule de la participation citoyenne (CPC) et est soumise à validation par les membres du CNA.

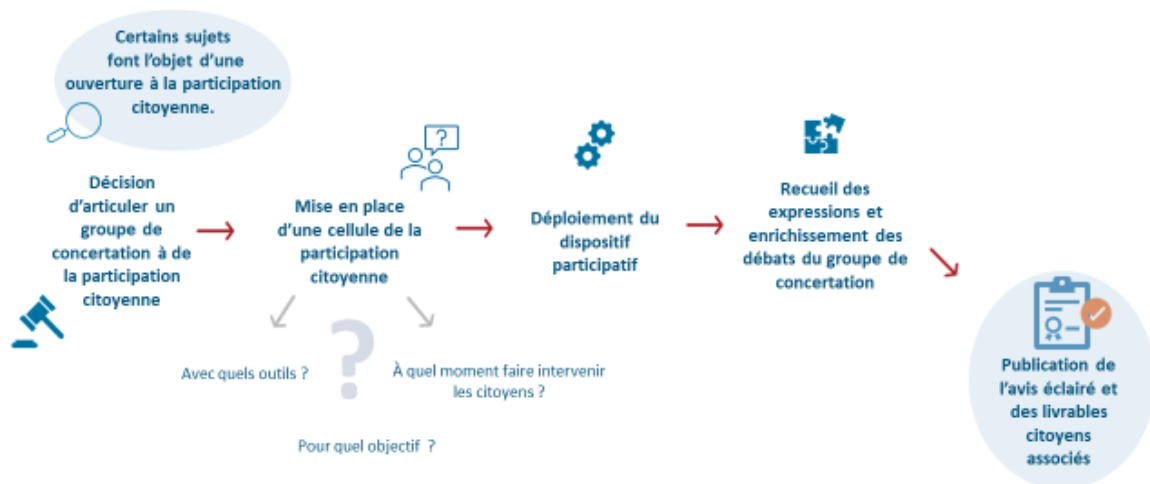


Figure 2 : Processus de mise en place de démarches de participation au CNA (source : CNA)

La première expérimentation a été mise en place au cours de l'année 2020-2021 sur le sujet des emballages alimentaires et a été l'occasion de réaliser le premier retour d'expérience de cette activité nouvelle au CNA.

2 La précarité alimentaire, thématique de travail du CNA pour l'année 2021-2022

Pour l'année 2021-2022, compte tenu du contexte de crise sanitaire et l'explosion de la précarité alimentaire, le CNA a décidé de se saisir de cette problématique. Le mandat du GC

sur la précarité alimentaire a été adopté en juillet 2021.

2.1 L'articulation du groupe de concertation « précarité alimentaire » à la participation citoyenne

En septembre 2021 a été lancé le groupe de concertation « prévention et lutte contre la précarité alimentaire », dont la première réunion s'est tenue le 26 octobre 2021. Le groupe de concertation « précarité alimentaire » a suivi les mêmes étapes que tout groupe de concertation au sein du CNA : une première phase d'audition puis une phase de concertation, les deux phases s'étalant sur une année.

Au total, douze séances de travail ont été programmées : cinq séances d'audition dont chacune a permis de renforcer les savoirs du groupe sur la thématique, puis sept séances de concertation, l'objectif étant de se concentrer sur les recommandations à formuler dans l'avis et la rédaction de l'avis final. En parallèle de la phase d'audition des membres du groupe de concertation, la démarche de participation citoyenne a été déployée. Les résultats issus des travaux citoyens ont été présentés au groupe de concertation, permettant d'enrichir leur phase de concertation et donc de formulation des recommandations inscrites dans l'avis.

La figure 3 synthétise les différentes étapes de travail du groupe de concertation et la participation citoyenne sur la période d'octobre 2021 à octobre 2022, ce qui constitue la période de travail du groupe de concertation « précarité alimentaire » inscrite dans le mandat.

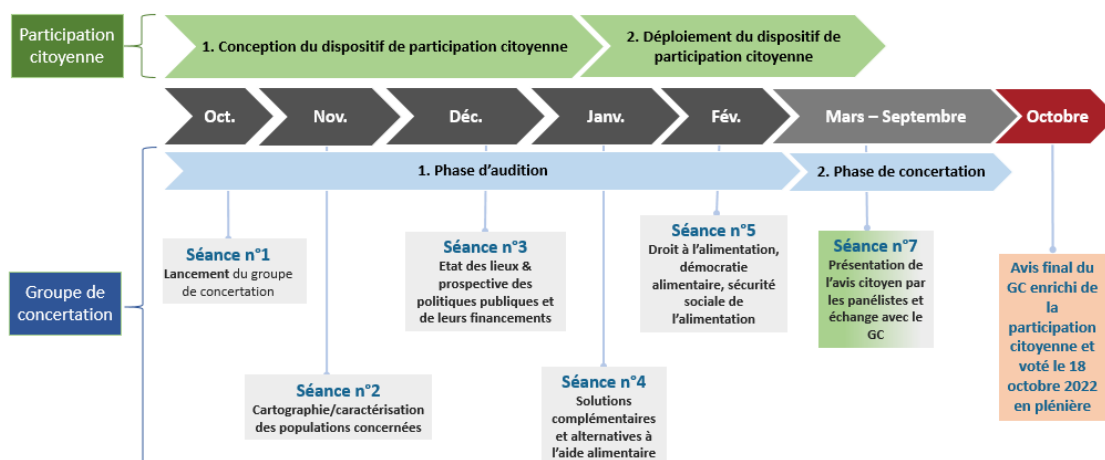


Figure 3 : Calendrier et articulation entre le groupe de concertation « précarité alimentaire » et la démarche de participation citoyenne (source : auteure)

2.2 La démarche de participation citoyenne sur la prévention et la lutte contre la précarité alimentaire

Souhaitant enrichir le travail du groupe de concertation « précarité alimentaire » par un dispositif de participation citoyenne, le CNA s'est tourné vers la CNDP pour bénéficier d'un

appui méthodologique. Une convention de travail a été signée en juillet 2021, activant alors la CPC, conformément à ce qui avait été recommandé par le CAP.

Les objectifs de la CPC sont les suivants :

- élaborer une proposition de dispositif participatif qui sera soumise au vote du CNA plénier ;
- s'assurer, en lien avec le comité de relecture, de la mise à disposition des citoyens d'une information neutre et pluraliste sur le sujet du débat (rédaction d'un dossier d'informations préalable par le secrétariat interministériel en lien avec le comité de relecture) ;
- suivre le déploiement de la démarche ;
- s'assurer de la réalisation d'un bilan et d'un retour d'expérience.

Pour construire la démarche de participation citoyenne, la CPC s'est réunie à huit reprises du 23 septembre 2021 au 6 janvier 2022. Deux réunions supplémentaires ont été organisées suite au déploiement du dispositif pour échanger sur l'analyse des résultats et l'organisation de l'évaluation. La CPC était composée d'experts de la participation citoyenne et d'experts du sujet de la précarité alimentaire. Le détail de la composition se trouve en annexe X. Dans le cadre du travail de la CPC, des experts ont été auditionnés pour éclairer le groupe sur le sujet.

2.2.1 La construction du dispositif par la cellule de la participation citoyenne

Pour associer les citoyens aux travaux du CNA, la CPC propose un dispositif participatif composé de deux outils :

- des débats dits « autoportés » organisés sur le territoire français de la mi-janvier à la mi-mars 2022 ;
- un panel de citoyens composé pour partie de personnes en situation de précarité alimentaire qui se sont réunis à Paris sur 2 x 3 jours durant la dernière semaine de mars et la première semaine d'avril 2022.

Pour chacun des deux outils, la question posée aux citoyens et adoptée par la CPC a été la suivante : « *Que faut-il faire pour que chaque personne ait un accès digne à une alimentation suffisante et de qualité ?* ». Les outils ont été pensés de manière itérative : les résultats des débats autoportés sont venus enrichir le travail du panel citoyen.

La démarche de participation citoyenne est maintenant achevée, les livrables issus de la participation citoyenne (avis citoyen et synthèse des comptes rendus des débats autoportés) viennent nourrir les délibérations du GC « précarité alimentaire ». L'avis final sera rendu en octobre 2022.

2.2.2 Méthodologie des débats autoportés

Afin de recueillir la parole de citoyens issus d'une diversité de territoires, dont les situations de précarité alimentaire peuvent être très différentes, il est apparu pertinent de démultiplier le dispositif de concertation avec des débats autoportés. À travers ces débats organisés dans

toute la France, l'objectif était de pouvoir se rendre compte de certaines spécificités selon les territoires et les diverses situations de précarité alimentaire vécues. Ainsi, de janvier à mars 2022, le CNA a employé une méthode reconnue par la CNDP et a organisé des débats dits « autoportés ».

2.2.2.1 Des débats au format libre organisés par une diversité de structures sur l'ensemble du territoire

Pour organiser ces débats autoportés, le CNA a mobilisé différentes structures (associations, collectivités territoriales, conseils de développement et établissements scolaires) grâce au réseau des garants de la CNDP en région, au réseau des projets alimentaires territoriaux (PAT), à la Coordination nationale des conseils de développement (CNCD) et à son propre réseau. Grâce à un kit de débat réalisé par l'équipe du secrétariat interministériel du CNA (SICNA), réunissant des fiches d'informations, une trame de compte-rendu et des conseils d'animation, le CNA a pu appuyer ces acteurs dans l'organisation de ces débats autoportés. Les structures ont été libres dans le format du débat à organiser, sur les sujets à aborder autour de la thématique de la précarité alimentaire ainsi que sur les profils des participants.

2.2.2.2 Des constats et propositions pour prévenir et lutter contre la précarité alimentaire

Le recours à cette méthodologie de démultiplication des débats a permis de recueillir une diversité d'avis et de témoignages auprès de différents publics (bénévoles, étudiants, personnes en situation de précarité...) et dans différents types de territoires (urbains, ruraux, en outre-mer...). Cette démarche a permis d'engager une large mobilisation dans les territoires via l'organisation de 67 débats autoportés dont 59 en France Métropolitaine et 8 en territoires d'Outre-mer. 1098 personnes ont participé aux débats et ont réfléchi sur le thème de la précarité alimentaire. L'équipe du SICNA a pu assister à certains de ces débats.

Chaque structure organisatrice de débat a fourni un compte-rendu qui a été étudié par l'équipe du SICNA afin de refléter au mieux la parole. L'ensemble a été analysé par recoupement thématique, appelé « arbre argumentatif », pour prévenir et lutter contre la précarité alimentaire. Le CNA a produit un livrable synthétisant les grands axes des débats autoportés articulé autour des constats et des propositions qui ont été formulés. Elle a aussi relevé les points de controverse et réalisé un arbre argumentatif annexe réunissant tous les verbatims entendus lors des débats.

La synthèse de ces débats autoportés se décline de la manière suivante :

- trois catégories de constats :
 - o la précarité telle qu'elle est vécue et perçue ;
 - o les dysfonctionnements de notre système de lutte contre la précarité alimentaire ;
 - o les conditions d'accès à une alimentation suffisante et de qualité dans notre environnement alimentaire en général.
- trois catégories de propositions :

- améliorer le système de lutte contre la précarité alimentaire ;
- changer de paradigme pour mieux prévenir ;
- transformer nos systèmes alimentaires.

Le contenu des débats autoportés a été présenté au panel qui a pu constater les points communs entre ses préoccupations et celles des débats. Le livrable a été transmis au groupe de concertation sans qu'un travail de reddition des comptes ne soit demandé.

2.2.3 Méthodologie de fonctionnement du panel citoyen

La deuxième phase correspond au panel citoyen qui a été organisé sur deux week-end, les 25,26 et 27 mars ainsi que les 1,2 et 3 avril. Le panel citoyen répond à l'objectif de mettre un groupe de personnes dans des conditions dites « idéales » de délibération pour produire un avis.

2.2.3.1 Un panel constitué pour moitié de personnes en situation de précarité

Une attention particulière a été portée dans cette démarche de participation citoyenne pour inclure des personnes en situation de précarité dans le dispositif. Or, une diversité de situations de précarité existe, n'impactant pas de la même manière la vie des individus. La CPC a donc cherché à identifier différents profils vivant ou ayant vécu des situations de précarité alimentaire : retraités, étudiants, familles monoparentales, sans-abris, personnes habitant en centre d'hébergement, personnes vivant seules, personnes avec des enfants, personnes étrangères ou ne maîtrisant pas bien le français. Tous les profils n'ont pas pu être mobilisés dans le panel (pas de personnes vivant en centre d'hébergement et pas de personnes sans-abris), que le CNA n'est pas parvenu à toucher.

Au total, le panel a réuni dix citoyens en situation de précarité recrutés principalement auprès du Conseil national des personnes accueillies et/ou accompagnées (CNPA) et du Conseil régional des personnes accueillies et/ou accompagnées (CRPA) ainsi que huit citoyens tirés au sort sur des critères de diversité (genre, origine géographique, âge et classes socioprofessionnelles). Ce panel a été conçu autour d'un parti pris méthodologique qui consistait à organiser certains temps en groupes de savoir par pairs, dans le but de permettre aux personnes en situation de précarité de s'exprimer en confiance, entourées de personnes ayant vécu la même expérience. L'objectif était d'accorder une place importante aux personnes en situation de précarité et de la reconnaissance et l'expression de leurs savoirs. Ainsi, les temps de rencontres avec les intervenants et les débats sur ces interventions étaient organisés en sous-groupes. Ces échanges étaient ensuite restitués par un porte-parole en plénière afin de débattre avec l'ensemble du groupe.

2.2.3.2 Phase d'audition et phase de construction des propositions

Au commencement du panel, un large travail sur les différentes représentations de la précarité a été réalisé en sous-groupe et en plénière autour d'un photolangage afin de créer du commun. Pour sensibiliser les citoyens aux différentes réalités de la précarité alimentaire et à ses

enjeux, plusieurs temps d'information animés par des personnalités expertes ont été organisés. Les groupes de savoir ont été mélangés lors de l'approfondissement des propositions au cours du deuxième week-end. Dans le but de conserver l'authenticité des prises de parole, l'avis citoyen a été entièrement rédigé par les citoyens eux-mêmes, et il a été demandé aux animateurs de ne pas reformuler leur parole. La logique de progression du panel citoyen est présentée par le tableau 1. Le détail des auditions du panel citoyen est présenté dans le tableau 2.

Tableau 1 : Présentation de la logique de progression du panel citoyen

Session 1 (25-26-27 mars 2022)	
Jour 1 : Interconnaissance et appropriation du sujet	<ul style="list-style-type: none"> • Appropriation des termes du sujet (photolangage) • Visualisation de la pièce de théâtre « Les mots de la faim » et échange • Décryptage du mandat et de la question posée, présentation des objectifs, explication du déroulement du panel
Jour 2 : Approfondissement du sujet	<ul style="list-style-type: none"> • Interventions extérieures pour introduire le sujet de l'universalité face à la précarité alimentaire et la notion d'accès à l'alimentation • Capitalisation des rencontres
Jour 3 : Focus sur le sujet de la santé et de la dignité	<ul style="list-style-type: none"> • Interventions extérieures pour aborder le sujet de l'impact de la précarité alimentaire sur la vie des individus et sur les notions de dignité et d'égalité • Capitalisation des rencontres et lien avec la question posée pour ouvrir sur de premières pistes de réflexion
Session 2 (1-2-3 avril 2022)	
Jour 1 : Validation des représentations et auditions complémentaires	<ul style="list-style-type: none"> • Rappel des étapes précédentes et valorisation de la session 1 • Interventions extérieures sur la politique française de lutte contre la précarité alimentaire et comparaison avec d'autres pays • Capitalisation des rencontres • Définition des représentations et des thèmes sur lesquels agir en sous-groupes puis mise en commun des thèmes
Jour 2 : Élaboration des thèmes et des premiers messages clefs	<ul style="list-style-type: none"> • Restitution des constats sur la précarité alimentaire issus des débats autoportés puis échanges • Élaboration des recommandations • Présentation des recommandations pour prévenir et lutter contre la précarité alimentaire issues des débats autoportés puis échanges
Jour 3 : Finalisation, validation et appropriation	<ul style="list-style-type: none"> • Restitution des messages clés et recommandations produites la veille • Finalisation des messages clés et recommandations • Validation, priorisation et affinage des propositions

Tableau 2 : Interventions et témoignages organisés lors du panel citoyen

Thématique	Témoins ou intervenantes
Vécus de la précarité alimentaire	Visionnage de la pièce de théâtre « les mots de la faim ». Temps d'échange en présence de Marie-France Zimmer, Oriane Chapelle et Olivier Chapelle, ayant contribué à l'élaboration de la pièce de théâtre.
Propos introductif sur le droit à l'alimentation	Bénédicte Bonzi (anthropologue)
Propos général sur le fonctionnement de la lutte contre la précarité alimentaire et sur les initiatives complémentaires ou alternatives à l'aide alimentaire	Mathilde Douillet (Fondation Carasso)
Inégalités sociales en matière d'alimentation : le gradient social de la santé	Nicole Darmon (INRAE)
Propos général sur la pauvreté, points saillants du rapport du Secours Catholique de 2021	Marie Drique (Secours Catholique)
Fonctionnement de la politique de lutte contre la précarité alimentaire en France	Ghislaine Palix-Cantone (direction générale de la Cohésion sociale)
Comparaison internationale des modèles de lutte contre la précarité alimentaire	Marie Walser (Chaire Unesco Alimentations du monde)

L'avis citoyen est composé de quatre axes d'action, seize messages clés et vingt-quatre propositions auxquels s'ajoute des verbatims recueillis lors du panel. Les citoyens du panel ont d'abord voulu formuler deux messages d'interpellation à savoir le besoin d'une volonté et d'une implication politique forte et la nécessité de s'attaquer aux inégalités sociales et à la pauvreté. L'avis citoyen a été rendu public et est disponible sur le site internet du CNA.

Les quatre axes d'actions identifiés par les panélistes sont les suivants :

- traiter le problème des précarités alimentaires à la racine, notamment en considérant l'alimentation comme un droit et en augmentant les ressources financières ;
- changer et diversifier le fonctionnement actuel de l'aide alimentaire, notamment en améliorant l'accès et la qualité de l'aide alimentaire et en développant des initiatives complémentaires ;
- améliorer la qualité des produits pour une alimentation durable, saine et suffisante pour toutes et tous, notamment en réduisant et bloquant les prix des produits de première nécessité et en favorisant une production agricole biologique et respectueuse

- des sols et de la biodiversité ;
- garantir la participation et l'écoute des personnes en situation de précarité, notamment en instaurant un dialogue horizontal entre les élus et les personnes en situation de précarité alimentaire et en changeant de regard sur la précarité.

2.2.3.3 Échange entre panélistes et membres du GC « précarité alimentaire »

Les citoyens ont pu eux-mêmes présenter leur avis au groupe de concertation lors d'une réunion organisée le 19 avril 2022. Cette étape était très attendue des citoyens qui voulaient avoir l'opportunité d'échanger en direct avec le groupe de concertation. Cette réunion a été pensée comme un temps d'écoute de l'avis par le groupe de concertation. L'objectif n'était pas de recueillir leurs réactions mais de s'assurer de leur bonne compréhension des messages citoyens. Lors de cette réunion, les citoyens ont pu présenter, en plénière, leur vécu de l'exercice du panel et les grands axes de leur avis. Le temps en sous-groupe a permis d'approfondir les axes et de décortiquer les messages clés en répondant aux interrogations du groupe de concertation. Ce dernier a salué la qualité du travail réalisé par le panel.

Un travail de reddition des comptes pour lequel le groupe de concertation doit se positionner sur chacune des propositions citoyennes et expliquer sa réponse est mené en parallèle de la rédaction de l'avis du CNA. Il sera remis aux citoyens à l'automne 2022.

2.3 Le retour d'expérience de la démarche

La mission confiée durant ce stage était de réaliser le retour d'expérience de cette démarche de participation citoyenne. Cet exercice est tout d'abord un engagement du CNA vis-à-vis du guide méthodologique réalisé par le Comité d'action pour la participation, adopté en janvier 2020. D'autre part, cette conduite du retour d'expérience s'inscrit dans les bonnes pratiques en lien avec la Charte de la participation du public à laquelle le CNA est adhérent. Enfin, dans le souhait d'inscrire les démarches de participation citoyenne menée par le CNA dans un processus d'amélioration continue, l'évaluation des dispositifs participatifs est primordiale et correspond à un objectif fixé par la cellule de la participation citoyenne.

Le travail de retour d'expérience vise à identifier les forces et les faiblesses de la démarche participative qui a été déployée dans le but d'ajuster la méthodologie de la participation citoyenne du CNA en vue de recours ultérieurs à cette approche.

2.3.1 Objectifs

La démarche de participation citoyenne portant sur la précarité alimentaire constitue le deuxième processus participatif mis en place au sein du CNA. Le retour d'expérience de cette démarche vise alors trois objectifs :

- évaluer la démarche de participation citoyenne sur la base des trois outils évaluatifs développés par le CNA ;

- comparer cette démarche avec celle portant sur les emballages alimentaires afin de mesurer le processus d'amélioration continue ;
- formuler des recommandations pour les futures démarches de participation citoyenne.

2.3.2 Problématique

À partir des objectifs identifiés à travers le travail de retour d'expérience découle la problématique suivante :

Comment adapter la méthodologie de participation citoyenne du CNA pour développer des démarches plus vertueuses, ambitieuses et inclusives ?

Chapitre 2 : Inclusion et évaluation, deux enjeux majeurs pour des démarches de participation citoyenne

1 L'inclusion des publics précaires aux démarches de participation citoyenne

Étymologiquement, la notion de participation provient du bas latin *participatio* et désigne l'action de prendre part à quelque chose. Cette notion va rapidement revêtir un sens politique : participer aux affaires de la cité est le gage de la reconnaissance de l'individu dans la société, l'accomplissement d'une citoyenneté pleine et entière (CNLE, 2011).

L'inclusion des personnes en situation de précarité peut ainsi contribuer à améliorer les politiques publiques grâce à l'évaluation de celles-ci par les principaux concernés. Ainsi, la participation est le fruit de la confrontation entre l'expertise technique, l'expertise politique et l'expertise des concernés, appuyés par leur expérience de vie. En France, l'inclusion des usagers aux démarches de participation s'est répandue dans les politiques sociales dans le courant des années 2000, au point de devenir une norme d'action publique inscrite dans le droit, avec en particulier la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002. Celle-ci « promeut l'évolution des pratiques au sein des établissements sociaux et médico-sociaux dans le sens d'une meilleure prise en compte des choix des personnes accueillies, et prévoit différents outils comme les « conseils de vie sociale » (Arnal et Haegel, 2019, p84). Les personnes en situation de précarité, notamment celles exposées aux inégalités d'ordre sociopolitique, sont parmi les profils les plus éloignés des démarches de participation citoyenne. Tout l'enjeu est alors, d'une part, de les inclure dans les processus de participation et, d'autre part, de les considérer comme des « acteurs » à part entière, des citoyens actifs (Arnal et Haegel, 2019).

À partir des années 1990, l'implication des personnes directement concernées dans la définition et l'évaluation des actions de lutte contre la pauvreté a progressivement été reconnu comme une nécessité, rappelé en 1995 dans la déclaration finale du Sommet mondial pour le développement social, qui avait pour ambition de « renforcer les moyens et les capacités des populations à participer à la définition et à la mise en œuvre des politiques économiques et sociales et des programmes » (CNLE, 2011).

1.1 Les freins à la participation des publics précaires

Certaines catégories de citoyens sont exclues des lieux de représentation du fait de leurs difficultés économiques, sociales et/ou culturelles. Il en va de même des instances de participation. Les personnes en situation de précarité sont bien trop souvent en retrait lors de la définition des politiques publiques. L'accumulation des inégalités auxquelles ils doivent

faire face a pour conséquence de les éloigner, parfois durablement, des instances de participation citoyenne.

Il y a en effet une inégale répartition du pouvoir de participation au sein des sociétés. Le niveau de capital économique, culturel ou social peut restreindre l'accès à la participation, tout comme les contraintes administratives, juridiques ou médicales qui pèsent sur les individus (Abrous et al, 2020).

1.2 Renforcer la capacité d'agir des personnes concernées

La participation est comprise ici comme l'élaboration d'espace de prise de parole permettant l'expression des personnes en situation de précarité. Il faut souligner l'aspect collectif mais aussi politique de cette forme de participation. En effet, c'est en tant que personnes précaires que les individus s'expriment. Cela contribue donc à l'édification d'une identité collective. En désindividualisant l'expérience de la précarité, la construction d'une identité collective renforce le pouvoir d'agir (*empowerment*), et de cette manière, elle peut constituer le premier levier dans le processus de politisation, identifié par Gamson (1992), selon qui la construction d'un « nous », la désignation d'une injustice et le sentiment d'appropriation d'un pouvoir d'agir sont centraux dans le débat politique (Duchesne et Haegel, 2004). La mise en œuvre de démarches de participation peut permettre de créer une dynamique citoyenne, de rendre un statut positif aux concernés et de les inclure dans les projets valorisants de la société (Arnal et Haegel, 2019).

1.3 Quels leviers pour améliorer la participation des publics précaires ?

Afin d'améliorer la participation des publics précaires, plusieurs leviers peuvent être mobilisés, comme s'appuyer sur des structures spécialisées à l'image du Conseil national des personnes accompagnées ou accueillies (CNPA) ou le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE). Ces structures jouent un rôle essentiel dans la mise en place de démarches de participation. Elles sont incitées à prévoir la représentation des publics vulnérables et à favoriser leur expression (Arnal et Haegel, 2019).

La CNDP a également établi une liste des enseignements et priorités fixées pour inclure les personnes en situation de précarité dans les démarches de participation. Elle considère ainsi l'importance de prévoir du temps, afin que les personnes puissent s'approprier le contexte et s'informer. Il faut également rémunérer le temps passé, indispensable lorsqu'on inclut des personnes précaires dans la démarche de participation. La CNDP relève le nécessaire accompagnement par des structures ayant l'habitude de prendre en considération la réflexion des personnes en situation de précarité. Sur l'aspect pratique, la CNDP recommande de favoriser le travail par groupes afin de mettre les usagers dans une atmosphère sécurisante avec des personnes partageant les mêmes expériences de vie, permettant ainsi la libération de leur parole. Enfin, elle recommande de prêter attention aux éléments de communication et les

aspects pratiques de la démarche de participation. Une restitution fidèle de la parole des individus ainsi que la mise en valeur de sa prise en considération est bienvenue pour favoriser la participation des publics vulnérables (CNDP, 2022).

L'association ATD Quart Monde a également développé une méthodologie pour créer les conditions d'une meilleure écoute de la parole des personnes en situation de précarité, à travers la mobilisation de savoirs propres détenus par ces individus. Cette méthode, appelée la « méthode de croisement des savoirs », vise la pleine participation des personnes vivant la pauvreté à travers la valorisation de leur expérience de vie, qui constitue un savoir précieux. Il s'agit d'un processus démocratique qui a pour ambition de redonner pleinement sa place à ce type de public, notamment en les faisant dialoguer avec les savoirs scientifiques et professionnels (ATD Quart Monde France, 2015).

2 L'évaluation des démarches de participation citoyenne

2.1 Une étape essentielle des démarches participatives, encore insuffisamment mise en œuvre

L'évaluation relève d'intérêts multiples : identification des points forts de la démarche déployée, des pistes d'amélioration ou encore mesure des impacts associés. Elle permet également de retracer l'action menée, de pointer son utilité à ceux qui en douteraient et d'engager une réflexion sur les finalités, les priorités, les moyens consacrés à la participation et l'évaluation qui en est faite. Prendre du recul sur la démarche déployée, c'est chercher à entrer dans une démarche d'amélioration continue.

Si les démarches de participation se développent de plus en plus, leur évaluation n'est pas une pratique systématique et manque encore de cadres et de méthodes spécifiques (Salomon, 2021). Les recherches sur ce sujet sont assez récentes, et connaissent maintenant un certain intérêt grandissant, au vu des nombreuses questions sous-jacentes qui se posent : comment évaluer ? quand ? par qui ? Ces interrogations, ainsi que le manque de temps ou de moyens alloués pour mener le travail d'évaluation, conduisent dans les faits à une faible mise en œuvre de cette étape pourtant essentielle qui n'est alors pas une priorité ou un automatisme pour les structures déployant des démarches participatives.

2.2 Quelques principes et outils pour guider l'évaluation de démarches participatives

En fonction de ce que l'on souhaite mesurer, des objectifs fixés et des moyens alloués, différents outils et méthodes peuvent être mobilisés. Les outils existant constituent une base d'inspiration utile pour mener l'évaluation d'une démarche participative, et doivent veiller à être adaptés au contexte dans lequel le dispositif a été déployé.

L'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC), réseau national de praticiens de la participation citoyenne, a pour ambition de contribuer à l'amélioration des pratiques participatives et développer la culture de la participation. Il a produit un guide détaillant différentes approches de l'évaluation de dispositifs participatifs, tout en identifiant quelques points de vigilance et recommandations associées. La question du référentiel de l'évaluation est identifiée comme particulièrement cruciale : fixer les objectifs, les questions évaluatives, les critères ainsi que les moyens d'obtention de ces informations. Ce dernier est le garant d'une appréciation transparente et rigoureuse de ce qui est considéré comme la valeur de la démarche évaluée (Institut de la concertation et de la participation citoyenne, 2022).

Les retours d'expérience des démarches de participation citoyenne déployées par le CNA se rattachent en partie à un travail d'évaluation de l'action menée. Pour mener cette mission, le CNA a fait le choix d'adapter un outil développé par le Cerema, établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, qui accompagne l'État et les collectivités territoriales sur la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques publiques en matière d'aménagement et de transport. Cet outil, appelé la « boussole de la participation » est une application numérique qui vise à guider les différentes phases d'un processus participatif. Au sein de cette boussole a été développée une grille d'autoévaluation, que le CNA a choisi d'adapter par rapport à son contexte pour mener le travail de retour d'expérience de ces démarches de participation citoyenne.

Chapitre 3 : Cadre méthodologique de l'étude

1 Une méthodologie de retour d'expérience basée sur trois outils

1.1 *Présentation des outils : recueil des impressions, autoévaluation, analyse d'impact*

Le retour d'expérience mené par le CNA sur sa démarche de participation citoyenne s'est décliné autour de trois outils.

1.1.1 Le recueil des impressions

Le recueil des impressions consiste à interroger les acteurs impliqués dans la démarche de participation citoyenne sur leur perception du dispositif déployé. Les acteurs sont interrogés à l'aide de grilles d'entretien ou de questionnaires adaptés à chaque type d'acteurs, dont les détails sont présentés en annexe A, B et C. L'analyse des impressions contribue à l'évaluation de la démarche participative en mesurant la satisfaction des acteurs et la perception des impacts. Elle permet notamment d'identifier des points forts et des recommandations pour les prochaines démarches participatives.

1.1.2 L'autoévaluation

L'autoévaluation vise à évaluer les démarches participatives déployées à l'aune des principes participatifs sur lesquels s'engage le CNA. Cette évaluation permet notamment de formuler des recommandations visant à ajuster la méthodologie de la participation citoyenne et donc à renforcer son développement.

Cet outil se présente sous forme d'une grille de notation sur trois étoiles, complétée par une justification de la notation attribuée et des pistes de recommandations associées. Cette grille développée par le CNA est inspirée de la méthode de la boussole de la participation, conçue par le Cerema. La boussole de la participation a pour objectif de guider dans la construction d'une démarche participative, aussi bien pour la conception, le déploiement, que pour rendre compte du travail accompli et d'en dresser un bilan. Cet outil peut être utilisé pour toute sorte de projet participatif. Le CNA, accompagné de l'ICPC a cherché à adapter cet outil dans le cadre de son retour d'expérience.

La grille d'autoévaluation développée par le CNA comporte six grands aspects évalués. Des exemples d'indicateurs pour chaque sous-aspect permettent de guider l'évaluateur dans sa notation. La tableau 3 présente les aspects et sous-aspects évalués dans la grille d'autoévaluation.

Tableau 3 : Présentation des aspects et sous-aspects évalués de la grille d'autoévaluation

Aspect évalué n°1 : LE DISPOSITIF DE GARANTIE & LA TRANSPARENCE DE LA DÉMARCHE

Sous-aspect évalué n°1.1 : L'existence du dispositif de garantie et respect des missions attribuées.

Sous-aspect évalué n°1.2 : Livrables à chaque étape intermédiaire et mise en transparence des livrables.

Aspect évalué n°2 : L'ORGANISATION / LA GESTION DE PROJET

Sous-aspect évalué n°2.1 : La structuration de la démarche en étapes et l'existence d'étapes contribuant au développement de la culture de la participation.

Sous-aspect évalué n°2.2 :

- L'appui sur des entités reconnues, bien identifiées avec un partage des rôles précis.
- La satisfaction des acteurs vis-à-vis de ces entités.

Aspect évalué n°3 : L'INCLUSION / LA MOBILISATION DE TOUS

Sous-aspect évalué n°3.1 : Le dimensionnement du dispositif au regard du sujet.

Sous-aspect évalué n°3.2 :

- La densité du maillage territorial sur lequel s'appuie la démarche.
- Le degré de collaboration entre le CNA et les structures qui composent le maillage territorial.

Sous-aspect évalué n°3.3 : La diversité des publics et des points de vue.

Aspect évalué n°4 : LE POUVOIR D'INITIATIVE DES CITOYENS

Sous-aspect évalué n°4.1 : Le choix du sujet qui fait l'objet de participation citoyenne sur la base d'expressions citoyennes notamment.

Sous-aspect évalué n°4.2 : La participation des citoyens à la conception de la démarche participative.

Sous-aspect évalué n°4.3 : La prise en compte des demandes des citoyens participants sur l'organisation ou sur le contenu de la démarche.

Aspect évalué n°5 : LES CONDITIONS ET LE DEGRE DE LA DELIBERATION

Sous-aspect évalué n°5.1 : La définition claire et partagée de l'objectif et du périmètre du débat.

Sous-aspect évalué n°5.2 : La qualité de l'information délivrée aux citoyens.

Sous-aspect évalué n°5.3 : La perception, par les citoyens participants, de l'état d'esprit des citoyens participants et des conditions du dialogue.

Sous-aspect évalué n°5.4 : La perception, par les membres du groupe de concertation, de l'état d'esprit des membres du groupe de concertation vis-à-vis des propositions citoyennes.

Sous-aspect évalué n°5.5 : Le degré de délibération :

- Entre les citoyens ;
- Entre les citoyens et les membres du groupe de concertation.

Aspect évalué n°6 : LE DROIT DE SUITE

Sous-aspect évalué n°6.1 : La qualité de la réponse adressée aux citoyens par les membres du CNA.

Sous-aspect évalué n°6.2 : La qualité de la réponse adressée aux citoyens par les destinataires de l'avis.

Sous-aspect évalué n°6.3 : L'existence d'un suivi de l'avis.

1.1.3 L'analyse d'impact

L'analyse d'impact vise à évaluer les effets des démarches participatives sur le CNA afin d'identifier ses éventuels apports et limites. Six dimensions d'impacts ont été identifiées et sont présentées dans le tableau 4.

Tableau 4 : Présentation des aspects évalués de la grille d'analyse d'impacts

<p>Aspect évalué n°1 : L'IMPACT SUR L'ELABORATION ET LE VOTE DE L'AVIS Est-ce que le recours à une démarche participative a eu un impact sur le processus d'élaboration de l'avis ?</p> <p>Sous-question n°1.1 : Le recours à la démarche a-t-il structuré les différentes phases de travaux du groupe de concertation ?</p> <p>Sous-question n°1.2 : Le recours à la démarche a-t-il eu un impact sur le vote de l'avis ?</p> <p>Aspect évalué n°2 : L'IMPACT SUR L'ENRICHISSEMENT DE L'AVIS Est-ce que le recours à une démarche participative a permis d'enrichir l'avis du groupe de concertation ?</p> <p>Sous-question n°2.1 : Quel est l'impact observé sur les recommandations ?</p> <p>Sous-question n°2.2 : Quel est l'impact observé sur les thématiques traitées ?</p> <p>Sous-question n°2.3 : Quel est l'impact observé sur la place du dissensus ?</p> <p>Sous-question n°2.4 : Quelle est la perception de l'enrichissement des travaux du groupe de concertation et par extension de l'avis par les membres du GC et du CNA ?</p> <p>Aspect évalué n°3 : L'IMPACT SUR LA VALORISATION DE L'AVIS ET LA REDDITION DES COMPTES OPERÉE PAR LES DESTINATAIRES DE L'AVIS Est-ce que le recours à une démarche participative a eu un impact sur la valorisation de l'avis et la reddition des comptes opérée par les destinataires de l'avis ?</p> <p>Sous-question n°3.1 : La participation citoyenne a-t-elle impacté la valorisation de l'avis ?</p> <p>Sous-question n°3.2 : La participation citoyenne a-t-elle renforcé la reddition des comptes opérée par les destinataires de l'avis ?</p> <p>Aspect évalué n°4 : L'IMPACT SUR LA PERCEPTION DE LA PARTICIPATION CITOYENNE AU SEIN DU CNA ET DE SES (AUTRES) APPORTS Est-ce que le recours à une démarche participative a eu un impact sur la perception de la participation citoyenne au sein du CNA et de ses (autres) apports ?</p> <p>Sous-question n°4.1 : Comment la participation citoyenne a impacté le CNA en tant qu'instance ?</p> <p>Sous-question n°4.2 : Comment la participation citoyenne a impacté la vision de la participation citoyenne des acteurs impliqués ?</p>
--

Figure X : Présentation des aspects et sous-aspects évalués de la grille d'analyse d'impact

1.1.4 Trois outils interdépendants

Les trois outils mobilisés permettent de réaliser ce retour d'expérience, dont un livrable synthétisant les résultats sera réalisé pour novembre 2022.

L'identification des aspects à évaluer dans la grille d'autoévaluation et d'analyse d'impacts permet de cibler les questions à poser selon le type d'acteurs pour le recueil des impressions. Les éléments de réponse collectés grâce au recueil des impressions viennent alors nourrir le travail d'autoévaluation et d'analyse d'impact, ce dernier étant lui-même enrichi des résultats de l'autoévaluation. La figure 4 illustre l'interdépendance de ces trois outils dont l'ensemble permet de réaliser le travail de retour d'expérience.

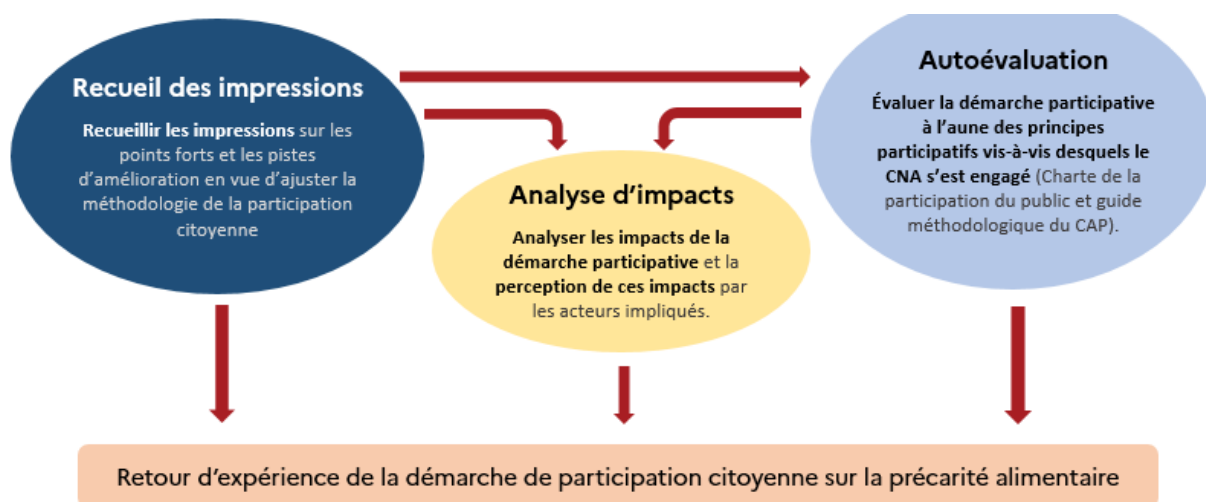


Figure 4 : Des outils d'évaluation interdépendants (figure à reprendre)

1.2 La méthodologie déployée

Concernant la méthodologie déployée pour mener ce retour d'expérience, comme expliqué précédemment, il s'agira de travailler sur les hypothèses et indicateurs qui avaient été posés dans le cadre du retour d'expérience sur le GC « emballages alimentaires » dans l'optique de :

- faire une comparaison et pouvoir se rendre compte de l'évolution des compétences acquises ;
- déterminer des critères d'évaluation propres à cette démarche (les outils de participation citoyenne mobilisés et le sujet d'étude n'étant pas les mêmes, il convient d'adapter les éléments d'évaluation au contexte).

Dans un premier temps, une réflexion a été menée sur les critères d'évaluation des outils. Une fois les grilles d'autoévaluation et d'analyse d'impacts stabilisées, les questionnaires et entretiens ont été construits dans l'optique de pouvoir renseigner l'ensemble des aspects évalués.

1.2.1 Les acteurs interrogés

Le retour d'expérience s'est appuyé sur le recueil des impressions des acteurs impliqués dans la démarche. Le choix s'est porté en majorité sur des questionnaires, pour au moins deux raisons : le nombre de personnes à interroger et le temps restreint pour réaliser cette mission. Les acteurs interrogés sont présentés dans le tableau 5.

Tableau 5 : Acteurs interrogés dans le cadre du retour d'expérience de la démarche de participation citoyenne déployée sur le sujet de la précarité alimentaire

Types d'acteur	Acteur(s) interrogé(s)	Mode de recueil des impressions
Les citoyennes et citoyens ayant participé au panel	Ensemble des panélistes Part des répondants : 50%	Questionnaire en ligne
Les structures ayant organisé des débats autoportés	Ensemble des structures Part des répondants : 39%	Questionnaire en ligne
Les membres du groupe de concertation « précarité alimentaire »	Ensemble des membres (une réponse attendue pour chaque structure) Part des répondants : 34%	Questionnaire en ligne
La président du groupe de concertation « précarité alimentaire »	Franck Le Morvan	Entretien visio
Les membres du CNA plénier	Ensemble des membres (une réponse attendue pour chaque structure) <i>Le questionnaire sera adressé après le 19 octobre (plénière du CNA durant laquelle l'avis « Prévenir et lutter contre la précarité alimentaire » sera soumis au vote).</i>	Questionnaire en ligne
Les prestataires ayant assuré l'animation du panel citoyen : Missions Publiques et Eclectic Experience	Pierre Arène , Missions Publiques David Prothais , Eclectic Experience	Entretien visio
Le SICNA	Léa Almayrac , stagiaire participation citoyenne au sein du CNA Chloé Abeel , chargée de mission participation citoyenne au CNA	Entretien (physique et visio)
La CPC	Gilles Trystram , membre de la CPC Ilaria Casillo , vice-présidente de la CNDP Sylvie Blumenkrantz , assistante de la présidente de la CNDP	Entretien (physique et visio)

Dans ce présent mémoire, les membres du CNA plénier n'ont pas encore été interrogés, compte tenu du calendrier du groupe de concertation « précarité alimentaire ». En effet, le questionnaire à destination de ces acteurs porte en partie sur leur perception de l'impact éventuel de la participation citoyenne. Or l'avis sera soumis au vote le 19 octobre 2022, l'analyse ne peut donc pas prendre en compte cette dimension. Elle sera néanmoins présente dans le rapport final réalisé pour le CNA et rendu en novembre 2022.

Chapitre 4 : Présentation des résultats du retour d'expérience de la démarche de participation citoyenne

1 Une démarche perçue comme ambitieuse et innovante

1.1 Une mobilisation de grande ampleur apportant une pluralité d'éclairages sur la précarité alimentaire

La démarche participative a été marquée par une large mobilisation grâce au déploiement des débats autoportés : un débat a été organisé dans chaque région de France, sauf en Corse, à Mayotte et en Guyane, rassemblant 1098 participants au total. L'organisation de ces débats est considérée comme un véritable succès, et a dépassé largement les objectifs que s'étaient fixés le CNA et la CPC. « Initialement, on s'était dit que si une quinzaine de débats étaient organisés, ce serait déjà très bien, et au final, ça a pris beaucoup d'ampleur ! On ne s'y attendait pas », confie Chloé Abeel, chargée de mission participation citoyenne au CNA à ce moment-là.

Cette démarche a été vécue positivement pour chacune des structures ayant répondu au questionnaire. Globalement, les retours s'accordent sur le fait que les débats organisés ont été riches d'enseignements, que les participants se sont saisis du sujet avec beaucoup d'intérêt et soulignent la force de l'intelligence collective. Certaines difficultés ont été exprimées concernant les délais très serrés qui ont été imposés : entre la prise de connaissance des informations préalables, la mobilisation des acteurs pour mettre en place le débat, le recrutement des participants, le déploiement du dispositif et les compte rendus demandés pour une date précise. La liberté accordée à la forme de débat a été très appréciée, notamment parce que cela a permis de pouvoir conjuguer plusieurs projets qui étaient en cours pour certaines structures, de laisser l'opportunité de s'emparer d'outils propres (création d'un jeu pour une structure), et de concentrer les efforts sur le fond du débat. Le kit de débat fourni pour guider les structures organisatrices de débats s'est révélé utile et rassurant, surtout pour celles qui ne s'étaient jamais prêtées au jeu d'un exercice participatif et cela a permis de gagner du temps pour l'organisation du débat. Certaines structures ont souligné que le débat qu'elles avaient organisé avait permis de réfléchir à la mise en place d'actions en faveur de la lutte contre la précarité alimentaire sur leur territoire et ont impulsé une nouvelle dynamique participative, ce qui représente des retombées très positives de ce dispositif.

Le compte rendu des 67 débats autoportés posent de nombreux constats sur la précarité alimentaire, son vécu et sa perception. Certains débats approfondissent des points précis comme le chèque alimentaire ou la sécurité sociale de l'alimentation. D'autres débats reflètent les problématiques de publics spécifiques comme les étudiants ou les personnes vivant en outre-mer.

1.2 L'inclusion de personnes en situation de précarité à différentes étapes

Le CNA explore le travail d'articulation de la parole des corps intermédiaires à celle des citoyennes et citoyens. La démarche était ici marquée par le souci de l'inclusion des personnes en situation de précarité alimentaire. Cet enjeu répond à deux ambitions majeures : renforcer la participation de ce public généralement éloigné du débat public et faire entendre la voix des personnes directement concernées par le sujet.

1.2.1 Dans la construction de la question posée, la validation du dispositif

Dans le cadre de la conception du dispositif de participation citoyenne par la CPC, des personnes en situation de précarité ont été auditionnées sur la méthodologie envisagée.

Une attention particulière a été portée sur la formulation de la question posée aux citoyens, qui cadre la mission confiée. Afin de s'assurer de la compréhension par tous de la mission confiée, et vérifier que la formulation de la question permette d'explorer les différents enjeux de la précarité alimentaire, des personnes en situation de précarité ont été intégrées aux membres de la CPC pour une réunion afin de leur présenter la démarche, la question envisagée (« comment améliorer la prévention et la lutte contre la précarité alimentaire ? ») et recueillir leurs opinions. Cet échange a permis notamment de mettre en lumière le besoin pour les citoyens de faire apparaître la notion de « dignité » dans la question, thématique jugée centrale dans le sujet de la précarité alimentaire. À l'issue de cette réflexion, la question suivante a donc été adoptée : « que faut-il faire pour que chaque personne est un accès digne à une alimentation suffisante et de qualité ? ». Ce temps d'échange a aussi permis de tester l'approche générale que le CNA était en train de concevoir pour cette démarche de participation citoyenne.

1.2.2 Dans les dispositifs participatifs

Le CNA a cherché à mobiliser une diversité de personnes ayant vécu ou vivant une diversité de situations de précarité. Pour cela, la CPC a travaillé sur la définition de critères.

La liste des critères de diversité de situation de précarité qui a été retenue pour mobiliser la partie des participants du panel vivant ou ayant vécu une situation de précarité est la suivante :

- personne sans domicile fixe ou l'ayant été ;
- personne vivant en centre d'hébergement ;
- personne vivant en hôtel ;
- personne ayant son propre logement ;
- personne habitant en ville ;
- personne habitant en milieu rural ;
- personne habitant en zone périphérique ;
- personne seule ayant à la charge un ou plusieurs enfants (famille monoparentale) ;
- personne ayant des besoins alimentaires spécifiques pour des raisons de santé ;

- étudiante ou étudiant ;
- personne retraitée.

Les critères définis ci-dessus pouvaient se cumuler dans le cadre du recrutement des participants. Il est à noter qu'une personne étrangère ayant des problématiques d'intégration et de maîtrise de la langue française a également pu être recrutée. Néanmoins, le CNA n'est pas parvenu à mobiliser de personne répondant au critère de vivre en hôtel. Autrement, les autres critères ont été remplis.

Le CNA a mené un travail pour identifier la diversité des situations de précarité alimentaire, mobiliser ces personnes et articuler leur parole à celle de citoyennes et citoyens qui ne sont pas ou moins concernés par cette problématique. Dans l'objectif de prendre en compte les spécificités du dialogue avec les personnes en situation de précarité, le CNA, accompagnée de la CNDP, a cherché à expérimenter des méthodes de mise en valeur des savoirs de chacun, notamment en s'inspirant de la méthode de croisement des savoirs développée par ATD Quart Monde. L'objectif était de permettre aux dix personnes en situation de précarité de s'exprimer en confiance, entourées de personnes ayant vécu la même expérience. La valorisation des savoirs des personnes concernées permet souvent de faire avancer les débats. Le panel a donc été construit autour de deux « groupes de savoir » : un groupe rassemblant les citoyens et citoyennes ayant vécu des situations de précarité et un groupe constitué des personnes recrutées sur des critères de représentation de la diversité de la population française. Un travail important a été réalisé sur les visions de la précarité alimentaire afin d'assurer une cohérence entre les deux sous-groupes de pairs. Chaque temps en sous-groupe était suivi d'un temps plénier de restitution. Les groupes ont été mélangés lors des débats d'approfondissement des propositions et de la rédaction de l'avis.

Les panélistes interrogés dans le cadre du retour d'expérience de la démarche ont exprimé que l'équipe a su mettre à l'aise les participants, notamment par leur qualité d'écoute. La qualité de l'accueil a également été soulignée, tout comme l'animation qui a bien veillé à laisser la liberté de parole aux panélistes.

Le choix de réunir des personnes de milieux différents a constitué un point fort car cela a permis de confronter des avis variés et a enrichi les échanges. Globalement, ils ont trouvé l'exercice très enrichissant, cela a constitué une belle aventure humaine, où chacun s'est grandement impliqué. Certains témoignages ont été particulièrement touchant, les interventions étaient de qualité. La pièce de théâtre « Les mots de la faim » a été très appréciée, le travail sur les photographies également.

Les participants émettent la satisfaction et la joie d'avoir pu être écoutés et de partager des idées, ce qui constitue un point central. La séance du 19 avril représente également un souvenir fort pour certains participants qui ont pu présenter leur travail aux membres du GC. Ils émettent néanmoins le souhait de pouvoir être impliqués encore davantage dans les travaux du groupe de concertation, afin de pouvoir avoir suivi au mieux le devenir de leur travail. Au-delà du CNA, les participants expriment le besoin d'avoir un retour sur l'application réelle

des propositions émises, ce qui représente un enjeu central pour toute démarche de participation citoyenne. Sur ce point, le CNA est en train de développer une démarche de suivi de ses avis.

D'autres réserves ont également été exprimées. Certains panélistes auraient souhaité avoir davantage de pouvoir sur la manière de conduire l'exercice, notamment en pouvant proposer des visites, des intervenants à auditionner. La qualité des repas représente aussi un point faible ainsi que la distance entre le logement qui leur avait été réservé avec le lieu où se déroulait le panel.

Enfin, concernant les débats autoportés, le CNA a cherché à solliciter des structures permettant de réunir des personnes en situation de précarité sur différents territoires. Au total, ce type de profil s'est retrouvé dans 29 % des débats autoportés. Pour certains débats ayant mobilisé des personnes en situation de précarité, une certaine motivation et souhait de faire entendre sa voix s'est fait sentir. La démarche a été vécue comme valorisante puisqu'elle a permis à des personnes souvent éloignées des débats publics de s'exprimer.

1.3 Une attention portée sur l'articulation entre les membres du GC et les citoyens participants à la démarche

Le CNA a innové dans son mode de restitution au commanditaire. L'avis citoyen a été présenté au groupe de concertation par six porte-paroles désignés par le panel le 19 avril 2022. Lors de ce temps d'échanges de trois heures, les panélistes ont pu expliquer la manière dont ils avaient vécu l'exercice, présenter leur avis et échanger avec le groupe de concertation. L'objectif de cette réunion n'était pas de recevoir des réactions du GC mais de prendre un temps d'écoute pour s'assurer de la bonne compréhension de l'avis citoyen. En sous-groupes, les citoyens et les membres du GC ont pu décortiquer les propositions. La qualité du travail des citoyens a été soulignée par le GC lors de cette session d'échange.

Par ailleurs, le secrétariat interministériel du CNA a transmis au groupe de travail le compte-rendu des 67 débats locaux et a présenté des points saillants en réunion de travail. Des planches de facilitation graphique ont également été produites afin de compléter la valorisation des grands constats et propositions issus des débats locaux. À la suite de cette présentation, le groupe de travail a débattu des propositions formulées par le panel citoyen.

1.4 Une forte valorisation de la participation citoyenne au sein de l'avis

1.4.1 Enrichissement des constats et enjeux autour de la précarité alimentaire

Les citoyennes et citoyens participants ont partagé, au cours des débats, des constats sur la manière dont la précarité alimentaire était vécue, sur les problèmes existants dans notre manière de lutter contre la précarité alimentaire et aussi plus généralement sur les problèmes liés à nos systèmes alimentaires.

Ces éléments ont nourri les réflexions du groupe sur les constats qu'il souhaitait à son tour

poser et à partir desquels il lui semblait nécessaire de formuler des recommandations. Les références aux débats citoyens (débats locaux et panel citoyen) sont mentionnées de manière explicite dans la partie « Constats et enjeux » de l'avis.

Les constats formulés par les citoyennes et citoyens portent notamment sur :

- les difficultés d'accès à l'information sur l'aide alimentaire ;
- les difficultés d'accès à une alimentation suffisante et de qualité sur certains territoires (Outre-mer) et dans des situations spécifiques (centre d'hébergement) ;
- la difficulté à maintenir un sentiment de dignité compte tenu des difficultés rencontrées pour accéder à une alimentation suffisante et de qualité lorsque l'on est en situation de précarité.

1.4.2 Enrichissement des réflexions sur le chèque alimentaire et la sécurité sociale de l'alimentation

Le GC n'a pas eu la possibilité de conduire une réflexion collective sur la question du chèque alimentaire et celle de la sécurité sociale de l'alimentation permettant de produire des recommandations partagées. Une synthèse a toutefois été produite sur la base de ce que chacun des membres a souhaité partager à son niveau. Ce tableau intègre les retours citoyens recueillis au cours des débats locaux et du panel citoyen sur le chèque alimentaire et la sécurité sociale de l'alimentation.

Concernant le chèque alimentaire, les éléments issus de la participation citoyenne ont notamment permis d'identifier :

- des points de vue de citoyens sur des forces associées à cet outil (comme par exemple sa capacité à apporter une forme de réponse aux inégalités géographiques en matière d'accès à l'aide alimentaire), mais aussi des faiblesses (le coût du dispositif ou le fait qu'il ne s'attaque pas à la racine du problème de la précarité) ;
- des propositions sur les modalités de fonctionnement qu'il conviendrait de privilégier : le format « carte » plutôt que « chèque » pour apporter plus de souplesse dans le paiement (pas de montant spécifique associé à la carte), l'importance de la possibilité de son utilisation dans tous les points de vente, etc. ;
- des points de dissensus, par exemple sur l'idée d'orienter ou non les chèques vers des produits spécifiques (produits alimentaires uniquement pour certains, produits alimentaires locaux et durables pour d'autres, ou sans restriction pour d'autres encore).

Concernant la sécurité sociale de l'alimentation (SSA), les éléments issus de la participation citoyenne ont notamment permis d'identifier :

- des points de vue de citoyens sur les forces associées à cet outil (qui renverrait à une certaine forme de « droit à l'alimentation » en permettant de « sacraliser » le budget dédié à l'alimentation par exemple) mais aussi des faiblesses (l'ampleur des changements nécessaires pour mettre en place cet outil) ;

- des points de vue de citoyens sur les opportunités (s’inspire de la sécurité sociale en matière de santé qui montre que la SSA est possible par exemple) mais aussi sur les menaces (nécessite d’engager un accord au niveau national, initiative perçue comme difficilement déployable au niveau local) ;
- des points de dissensus sur la question du coût associé à l’outil (véritable frein pour certains, choix politique pour d’autres) mais aussi sur le fait que la SSA concernerait tout le monde, y compris les personnes qui ne sont pas en situation de précarité (principe d’universalité).

1.4.3 Enrichissement des recommandations pour prévenir et lutter contre la précarité alimentaire

Pour analyser les contributions citoyennes, chacune des structures membres du GC a été invitée à exprimer son point de vue au sujet de chacune des propositions citoyennes sur la base d’un tableau de suivi. Le groupe a ensuite débattu et s’est mis d’accord sur un positionnement de groupe, c’est-à-dire sur une manière de répondre à la proposition citoyenne qui convenait à toutes et tous. Le groupe a ensuite décidé des recommandations qu’il souhaitait formuler sur la base des propositions citoyennes. Certaines recommandations sont très proches des propositions citoyennes, d’autres ont été ajustées pour prendre en compte les compléments du groupe, et certaines n’ont pas été reprises car elles ne faisaient pas consensus au sein du groupe. Au final, à l’issue de la concertation, les recommandations formulées par le GC et qui sont en lien avec la participation citoyenne constituent 66 % du total des recommandations présentes dans l’avis.

Sur l’ensemble des 24 propositions formulées par le panel citoyen, 20 ont conduit à la formulation d’une recommandation par le GC avec plus ou moins d’ajustement, et 4 n’ont pas été reprises, car elles faisaient l’objet d’un fort dissensus au sein du groupe. Parmi les 20 propositions citoyennes en lien avec des recommandations du GC, deux catégories peuvent être distinguées : celles ayant fait l’objet de recommandations proches par le GC et celles avec des ajustements très significatifs. Pour ces dernières et les quatre n’ayant pas été reprises, plusieurs raisons ont été avancées : certaines propositions étaient considérées hors du champ de compétence du CNA, certaines mériteraient d’être précédées de travaux spécifiques ou d’analyse d’impact ou encore des modalités précises devraient être envisagées pour éviter certains risques. Le tableau 5 classe les propositions citoyennes selon la manière dont elles ont été traitées par le GC.

Tableau 5 : Classement des propositions citoyennes en fonction de la manière dont elles ont été traitées par les membres du GC

Propositions ayant fait l'objet de recommandations proches par le GC	Associer les citoyens et citoyennes, notamment des personnes en situation de précarité, à l'écriture de la stratégie nationale de protection de l'accès à l'alimentation pour toutes et tous.
	Revoir le fonctionnement des associations avant de les subventionner. Contrôler la formation des bénévoles, la qualité des aliments en s'appuyant sur la participation des personnes en situation de précarité.
	Simplifier les démarches d'accès aux aides alimentaires (moins de papiers, de justificatifs).
	Mieux diffuser les informations sur les aides.
	Identifier les personnes précaires « invisibles ».
	Impliquer les personnes en situation de précarité dans la sélection des produits de l'aide alimentaire financés par l'Union européenne.
	Améliorer la qualité des repas servis en centres d'hébergement et permettre aux personnes qui y sont accueillies d'avoir accès à une cuisine.
	Améliorer l'accessibilité des épiceries solidaires sur les territoires pour toutes et tous.
	Développer l'accessibilité aux jardins partagés et développer cette possibilité sur tout le territoire français (métropole et Outre-mer).
	Installer plus d'antennes d'associations d'aide alimentaire et de dispositifs mobiles dans les territoires dits de « déserts alimentaires ».
	Augmenter l'aide de l'État pour qu'une partie de l'aide alimentaire soit issue des producteurs locaux.
	Favoriser la production agricole biologique et respectueuse des sols et de la biodiversité.
	Développer les projets alimentaires territoriaux (PAT) en apportant un soutien financier pour favoriser la consommation locale.
	Que dans tous les territoires, les décisions qui impactent les personnes en situation de précarité, dans toute leur diversité, soient construites et évaluées avec elles.
Propositions citoyennes ayant faits l'objet d'ajustements très significatifs par le GC	Sensibiliser / former les professionnels en contact avec les personnes en situation de précarité par des témoignages et des expériences vécues.
	Les personnes élues et acteurs associatifs doivent changer leur vision et leur jugement misérabilistes sur la pauvreté.
	Que les personnes en situation de précarité réalisent des messages pour interpeller le grand public sur leurs réalités (relayés par le milieu sportif, culturel, audiovisuel).
Propositions citoyennes non reprises	Reconnaissance du droit international à l'alimentation dans le droit français et demander à l'État une réelle stratégie de protection de l'accès pour toutes et tous à l'alimentation et que ce droit soit opposable.
	Afin que les personnes ne tombent pas dans une certaine forme de précarité alimentaire, il faut garantir le pouvoir d'achat en augmentant le SMIC, les minima sociaux...
	Il ne faut pas permettre la défiscalisation des denrées qui sont données aux associations. La précarité ne doit pas être un marché.
	Mettre en place un système de carte alimentaire permettant l'achat de denrées alimentaires et de produits d'hygiène dans tous les commerces pour que les personnes dans le besoin puissent s'alimenter dignement et de manière non-discriminante. Le budget associé doit s'ajouter aux minima sociaux.
	Réduire et bloquer les prix des produits de première nécessité.
	Fixer un quota minimum de produits issus de l'agriculture française à prix abordable dans les supermarchés.
	Permettre aux personnes sans papier de travailler.

2 Le développement de la culture de la participation citoyenne au CNA

2.1 L'impact sur le groupe de concertation et ses travaux

La participation citoyenne implique des étapes supplémentaires dans le processus de concertation. La majorité des membres du GC ayant répondu au questionnaire estime néanmoins que la structuration des travaux induite par la participation citoyenne a été bénéfique : la moitié des répondants expriment qu'elle exige plus de temps et de travail mais qu'elle a amélioré la qualité et le poids de l'avis.

La méthodologie de traitement des propositions citoyennes proposée a permis un niveau fin de réponse et de suivi mais n'a pas pleinement satisfait les parties prenantes. Des limites et pistes d'amélioration ont été formulées :

- manque de temps pour se positionner et débattre en profondeur de chacune des propositions citoyennes ;
- besoin d'un renforcement des échanges entre les membres du groupe de concertation et les citoyens pour aller vers plus de co-construction de l'avis ;
- nécessité d'accorder plus de temps aux thématiques propres du groupe de concertation (car le traitement des propositions citoyennes a occupé une partie importante du temps de la concertation).

Le souhait de laisser une plus grande place à la participation citoyenne a été exprimé, ce qui permettrait d'enrichir encore davantage les concertations du groupe. Certains membres du groupe de concertation estiment qu'il faudrait accorder plus de temps aux citoyens dans leur travail pour affiner leurs propositions.

En majorité, les membres du GC précarité alimentaire considèrent que la participation citoyenne adossée aux travaux du CNA est intéressante, pour plusieurs raisons :

- confronter les réalités et spécificités du terrain afin de mieux construire et appréhender l'élaboration des politiques au service du citoyen ;
- mettre autour de la table plusieurs acteurs qui dans le quotidien ne se rencontreraient pas ;
- faire émerger des propositions sur lesquelles s'appuyer pendant la concertation, ce qui peut représenter un gain de temps pour certaines questions ;
- apporter des réponses à des débats entre membres du groupe de concertation, avec l'idée que la « vérité » viendrait de celui qui vit la situation ;
- enrichir l'élaboration des diagnostics, des processus de priorisation, de planification, d'évaluation des politiques publiques en général, d'élaboration des messages.

Concernant les débats du groupe, les membres estiment que les discussions ont été enrichies grâce à la participation citoyenne, notamment parce qu'elle a permis d'apporter des éléments de vécu et des témoignages propres à des personnes concernées par le sujet traité, avec qui ils ont pu échanger de vive voix. Certains membres du GC précisent qu'ils ont découvert ou approfondi des dimensions de la précarité qu'ils connaissaient peu comme par exemple les difficultés vécues pour accéder aux aides ou la part importante que constituent les dépenses alimentaires dans le budget des ménages pour accéder à une alimentation de qualité.

Enfin, pour certains membres, la participation citoyenne telle que mise en place dans le cadre du groupe de concertation « précarité alimentaire » présente des limites. Les arguments avancés sont que les citoyens n'auraient pas tous les éléments/outils en main pour avoir une vision objective qui prenne notamment en compte les enjeux et les réalités des métiers. Certaines propositions citoyennes formulées sont également considérées en dehors du champ de compétences du CNA par certains membres. Pour finir, la question du périmètre des travaux a été soulignée, précisant que la question posée aux citoyens aurait dû être davantage ciblée.

2.2 L'impact sur le CNA et son fonctionnement

Le retour d'expérience de cette démarche est globalement très positif et a confirmé la pertinence d'articuler un dispositif de participation citoyenne à des groupes de concertation au CNA. Certains acteurs interrogés rapportent que le CNA serait d'ailleurs monté en compétence en matière de conception et déploiement de dispositif de participation citoyenne, notamment en faisant de la question de l'inclusion un enjeu central. Ces différents retours permettent de penser que le CNA et ses membres développent progressivement une culture de la participation.

La participation citoyenne apporte une dimension nouvelle aux avis du CNA : il est attendu de savoir ce que prône le CNA en matière de recommandations mais aussi comment il a pris en compte les retours des citoyennes et citoyens.

3 Un dispositif de participation citoyenne s'inscrivant dans un processus d'amélioration continue

3.1 Comparaison des grilles d'autoévaluation des démarches de participation citoyenne déployées par le CNA

La grille d'autoévaluation mobilisée dans le cadre de ce retour d'expérience permet de noter de 0 à 3 les différents sous-aspects évalués, correspondants aux principes participatifs sur lesquels s'engage le CNA. Une note globale pour chaque aspect est obtenue en calculant la moyenne des sous-aspects. La construction d'un graphique radar permet d'identifier les points

forts de la démarche et les éléments sur lesquels le CNA peut s'améliorer.

Une comparaison des radars des démarches participatives a été réalisée afin de mesurer la progression en matière de participation citoyenne au sein du CNA (en figure 4).

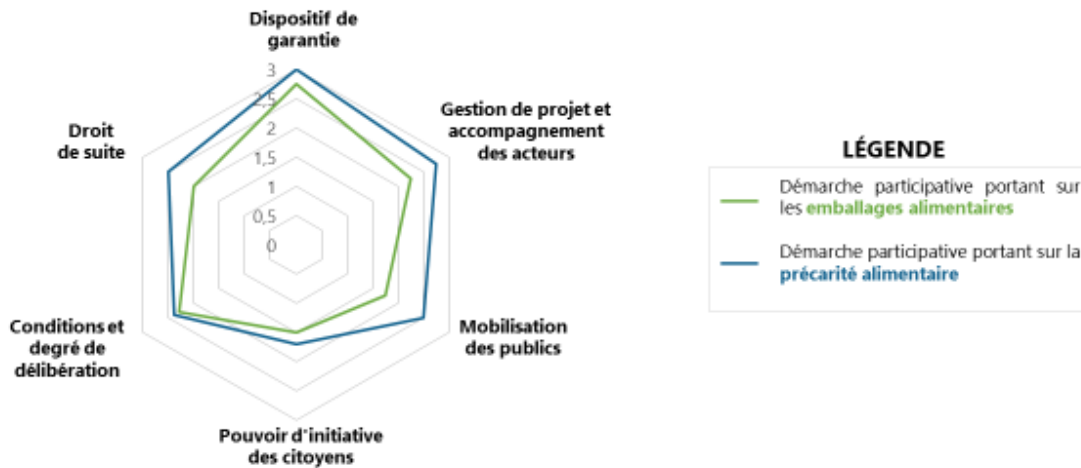


Figure 4 : Comparaison des démarches participatives déployées par le CNA à l'aune des principes participatifs sur lesquels il s'engage

La démarche de participation citoyenne portant sur la précarité alimentaire est mieux notée sur l'ensemble des principes participatifs sur lesquels s'engage le CNA que la démarche portant sur les emballages alimentaires. Le tableau 6 synthétise les points sur lesquels le CNA s'est amélioré.

Tableau 6 : Critères de l'autoévaluation ayant fait l'objet d'une amélioration dans la cadre de la démarche participative sur la précarité alimentaire par rapport à la précédente expérimentation

Aspects évalués	Sous aspects évalués ayant fait l'objet d'une note supérieure	Points d'amélioration
Dispositif de garantie et transparence	Livrables à chaque étape intermédiaire et mise en transparence.	Les livrables issus de la participation citoyenne (avis citoyen du panel et synthèse des compte-rendu des débats autoportés) ont été rendus publics et accessibles via le site Internet du CNA dès qu'ils étaient stabilisés.
L'organisation et la gestion de projet	La structuration de la démarche en étapes contribuant au développement de la culture de la participation.	Le séquençage a été défini en amont et correctement respecté. Des étapes supplémentaires ont été définies (webinaire de restitution des débats autoportés et événement de restitution en présentiel entre citoyens et membres du GC) au vu de la mobilisation, l'implication des structures organisatrices de débats autoportés.
	L'appui sur des entités bien identifiées avec un partage des rôles précis. La satisfaction des acteurs vis-à-vis de ces entités.	Les différentes entités ont bien été activées (cellule de la participation citoyenne, comité de relecture). Le recueil des impression montre une grande satisfaction des acteurs.
L'inclusion / la mobilisation de tous	Le dimensionnement du dispositif au regard du sujet.	Au total, 1116 citoyens ont participé à la démarche (1098 pour les débats autoportés et 18 panélistes). L'ampleur des débats autoportés a été possible par une large communication qui a permis de mobiliser une diversité de structures organisatrices de débats.
	La densité du maillage territorial et la collaboration avec les structures qui le composent.	Les débats autoportés ont permis d'atteindre une diversité géographique (un débat organisé dans chaque région sauf en Corse, Guyane et Mayotte) grâce à une diversité de structures (conseils de développement, collectivités, associations, établissements scolaires).
	La diversité des publics et des points de vue.	L'inclusion de personnes en situation de précarité au sein du panel ainsi que leur présence dans 26 % des débats autoportés.
Pouvoir d'initiative des citoyens	La participation des citoyens à la conception de la démarche.	La question posée aux citoyens a été soumise au regard de citoyens concernés par la précarité alimentaire ce qui a permis son ajustement.
Conditions et degré de délibération	Le degré de délibération : - entre les citoyens ; - entre les citoyens et les membres du groupe de concertation.	Les échanges entre citoyens ont été très riches (selon les panélistes et les structures organisatrices de débats autoportés interrogées). Deux temps d'échanges ont été pensés entre citoyens et membres du groupe de concertation : un premier de présentation de l'avis citoyen aux membres et un second de retour auprès des citoyens présentant la manière dont ont été étudiées et prises en compte les propositions citoyennes.
Droit de suite	La qualité de la réponse adressée aux citoyens par les membres du CNA.	Toutes les contributions citoyennes ont fait l'objet d'une réponse complète, justifiée et intelligible de la part des membres du CNA. Un temps d'échanges entre les citoyens et les membres du GC va être organisé après la séance plénière (adoption de l'avis) afin de présenter aux citoyens comment leurs propositions ont été étudiées, prises en comptes ou non, et pour quelles raisons.

De nombreux acteurs interrogés (secrétariat interministériel du CNA, la CNDP, la cellule de participation citoyenne, certains membres du groupe de concertation « précarité alimentaire » ayant participé au groupe « emballages alimentaires ») perçoivent une amélioration dans la conduite de la participation citoyenne au sein du CNA.

Selon les acteurs, les points forts de la démarche sont les suivants :

- l'ampleur des résultats (67 débats autoportés) ;
- la méthodologie de travail du panel citoyen autour de « groupes de savoir » ;
- la question posée aux citoyens ;
- l'inclusion de personnes en situation de précarité ;
- le renforcement des échanges entre citoyens et groupe de concertation ;
- la valorisation de la participation citoyenne à différents niveaux dans l'avis ;
- la mobilisation de diverses structures sur une grande diversité de territoires ;
- la forte valorisation de la démarche de participation citoyenne.

3.2 Des efforts notables sur la prise en considération des recommandations

La première démarche de participation citoyenne a été l'occasion de pointer certaines limites et pistes de recommandations associées, à prendre en compte pour les futures démarches.

Le CNA a cherché à appliquer ces recommandations pour la démarche déployée sur la précarité alimentaire. Le recrutement des citoyens a été adapté au sujet en mobilisant des personnes en situation de précarité dans le panel. Une réflexion a été menée sur une manière de rendre plus accessible les informations mises à disposition des panélistes, et la logique de progression du panel. Le parcours d'information préalable a donc été pensé de manière innovante en accordant une place importante aux témoignages grâce au visionnage d'une pièce de théâtre sur la précarité alimentaire, « Les mots de la faim ». Dans un parcours classique, des experts et chercheurs interviennent, puis des temps d'échange sont prévus. Il a été proposé de renverser cette approche et de faire poser les questions par les citoyens en amont des interventions. Ces dernières étaient réalisées en sous-groupes pour créer un rapport de proximité avec les intervenants. Elles ont été organisées sans PowerPoint et selon le format de conférence inversée après une courte introduction du sujet. Des planches de facilitation graphique ont également été réalisées pour permettre un accès préalable à l'information. Elles ont été complémentaires du format « fiche » classique en permettant d'offrir un support visuel plus facile à s'approprier.

Les échanges ont également été renforcés entre citoyens et membres du GC, ce qui représentait une revendication forte des acteurs impliqués dans la précédente démarche participative. Le CNA a veillé à renforcer les échanges, notamment à travers une réunion commune entre citoyens et membres du GC où les panélistes ont présenté leurs travaux et un événement de reddition des comptes au cours duquel les membres du GC expliqueront comment les propositions citoyennes ont été étudiées et prises en compte.

Concernant les débats autoportés, une large communication a été lancée pour mobiliser des structures afin d'organiser ces débats, ce qui a grandement participé au renforcement du réseau de partenaires du CNA.

4 Les attentes des acteurs impliqués et les propositions de recommandations associées

4.1 Renforcer les conditions et le degré de la délibération

L'une des piste d'amélioration majeure formulée est de définir et mettre en œuvre les conditions d'une meilleure articulation des outils de participation citoyenne entre eux. En effet, l'ambition de l'articulation implique des efforts méthodologiques qui vont au-delà du fait de mettre en cohérence les calendriers (d'abord les débats autoportés, ensuite le panel). Il faut réfléchir à comment mettre en place les conditions d'appropriation de la matière issue du premier outil, par les acteurs du deuxième, ce qui n'a pas été très satisfaisant.

Concernant les liens entre GC et citoyens, certains membres expriment le souhait que le périmètre du débat soit davantage débattu, notamment avec les membres du groupe de concertation, afin d'aboutir à un cadre plus partagé. Il est à noter également qu'il est recommandé d'assurer encore davantage d'échanges entre les citoyens et les membres du groupe de concertation, notamment pour donner à voir aux citoyens la concertation autour des propositions citoyennes. Afin de renforcer la concertation sur les propositions citoyennes, il a été identifié le besoin de définir un calendrier plus long dans le cadre de GC adossés à la participation citoyenne

4.2 Renforcer le droit de suite

Une grande attente des citoyens ayant participé à la démarche, notamment des panélistes, est de pouvoir connaître le devenir de leurs propositions. Il est alors nécessaire d'améliorer la reddition des comptes au niveau des décideurs publics en donnant clairement à voir le devenir de l'avis éclairé de la participation citoyenne. Au sein du CNA, cela passe notamment par une meilleure définition et mise en œuvre de l'ingénierie relative au suivi des avis de manière à rendre plus lisible la manière dont sont mises en œuvre les recommandations du CNA. Il est clair que ce besoin exprimé par les participants s'inscrit dans un cadre plus large de la participation qui est une question centrale de nos démocraties contemporaines. C'est pourquoi le suivi et l'évaluation de ces démarches sont cruciaux, même au-delà du CNA.

4.3 Mobiliser des publics plus larges et diversifiés

Bien que la démarche a permis de mobiliser un grand nombre de participants grâce aux débats autoportés, il est nécessaire pour le CNA de renforcer son maillage territorial, notamment à Mayotte, en Corse et en Guyane, territoires pour lesquels le CNA n'est pas parvenu à tisser des liens avec des structures qui auraient pu organiser des débats. Les spécificités de ces territoires mériteraient d'être représentées dans les démarches participatives déployées au CNA. Lors de prochaines démarches, si le choix d'organiser des débats sur une diversité de territoires est retenu, il serait pertinent de renforcer la communication en l'initiant le plus en amont possible.

D'autre part, pour toucher des publics plus larges, le CNA pourrait également veiller à déployer des outils numériques, tout en veillant à la préservation d'outils en présentiel, qui implique souvent un travail de délibération plus intense et approfondi.

Enfin, concernant le panel citoyen, 18 personnes ont été rassemblées au total : une personne ne s'est pas présentée et une autre a quitté le panel lors du deuxième jour de travail. Ces deux personnes faisaient partie du panel tiré au sort et étaient des hommes, ce qui a créé un léger déséquilibre en genre et en nombre entre les groupes. Le recrutement des citoyens du panel constitue donc aussi une piste d'amélioration afin de veiller à garantir une meilleure représentativité et anticiper d'éventuels désistements.

4.4 Renforcer la gestion de projet et l'accompagnement des acteurs

Pour le panel précisément, il serait bénéfique de communiquer davantage entre les équipes organisatrices (SICNA, prestataires et CNDP) afin de garantir une meilleure compréhension commune des arbitrages d'animation. En effet, quelques failles au dispositif peuvent être identifiées. Le travail sur les représentations a peu fonctionné, il a été conduit comme un photolangage classique et n'a pas permis de mettre en perspective et de faire dialoguer les représentations de chacun des deux groupes de savoirs. Tout au long des deux weekends du panel, le groupe a évolué avec des expressions de représentations sur la pauvreté, qui n'ont pas été réellement intégrées dans les débats communs, et auraient méritées d'être davantage confrontées pour permettre de faire progresser la réflexion collective et l'avis citoyen. Bien que les panélistes tirent une certaine fierté de leur travail et une satisfaction de la restitution, l'équipe organisatrice estime que la capitalisation des échanges du panel aurait pu être plus poussée pour que l'avis citoyen rende davantage compte de la richesse des échanges qui ont eu lieu tout au long de l'exercice. Pour cela, il pourrait être envisagé de tenir un support tout au long de la progression du panel visible par tous où chacun pourrait inscrire les éléments forts qu'il a entendus, qui l'ont marqué, qu'il a découverts et qu'il souhaiterait voir apparaître dans le livrable rendu par les panélistes.

Concernant l'ingénierie de la participation citoyenne au CNA de manière générale, l'ensemble des acteurs impliqués de près ou de loin dans la démarche participative s'accorde à dire que la participation citoyenne devrait s'étendre sur un temps plus long, à la fois sur la conception du dispositif, le déploiement et le traitement des contributions.

Afin de bénéficier des éclairages d'autres institutions qui ont recours à des démarches participatives, il serait intéressant de renforcer les échanges, et de faire de la CPC un acteur du développement de la culture de la participation au sein du CNA. Il pourrait s'agir d'organiser des interventions de spécialistes de la participation citoyenne ou encore d'inviter des membres du CNA à des débats extérieurs.

4.5 Renforcer le pouvoir d'initiative des citoyens

Afin d'impliquer davantage les citoyens dans la démarche déployée, il pourrait être intéressant d'engager une réflexion sur la manière dont les citoyens pourraient contribuer à la conception. Dans le cadre de cette démarche, des citoyens avaient été auditionnés pour la question posée, ce qui représentait déjà quelque chose de novateur : « il a été intéressant d'auditionner des personnes concernées par la précarité pour la construction du dispositif, c'était une nouveauté par rapport à la démarche sur les emballages » relate Ilaria Casillo, présidente de la CPC. Une réflexion supplémentaire pourrait être menée vers une forme plus ambitieuse d'intégration des citoyens, pour dépasser le stade de la consultation et tendre vers davantage de co-construction, tout en mesurant bien les risques associés (prudence des membres du CNA sur ce point). Il pourrait s'agir tout d'abord de prendre en compte les expressions citoyennes lors du choix du sujet qui fait l'objet de participation citoyenne. Concernant le déploiement du dispositif, il apparaît également essentiel de tenir compte, autant que faire se peut, des demandes des citoyens participants sur l'organisation ou sur le contenu de la démarche une fois que celle-ci est lancée.

Conclusion

La présente étude constitue le retour d'expérience de la démarche de participation citoyenne déployée par le CNA sur le sujet de la prévention et de la lutte contre la précarité alimentaire. Ce travail s'inscrit dans les bonnes pratiques participatives (en lien avec la Charte de la participation du public), répond à l'objectif fixé par la cellule de la participation citoyenne et constitue un engagement vis-à-vis du CNA plénier via l'adoption du guide méthodologique du comité d'action pour la participation en janvier 2020.

Cette étude soulève deux enjeux principaux à savoir l'évaluation des démarches de participation citoyenne, qui constitue une étape essentielle mais encore difficilement mise en œuvre dans de nombreuses structures déployant ce type de dispositifs et l'inclusion des personnes en situation de précarité, un public vulnérable souvent éloigné des débats publics. Le CNA s'est récemment ouvert à la participation des citoyennes et citoyens dans ses travaux, qui a jusqu'aujourd'hui déployé deux démarches participatives adossées à des groupes de concertation. L'ouverture à la parole citoyenne a été pensée comme complémentaire à celle portée par les représentants de la société civile membres du CNA. La démarche sur la précarité alimentaire a été construite à travers deux dispositifs complémentaires : des débats autoportés organisés sur l'ensemble du territoire français et un panel citoyen composé pour moitié de personnes en situation de précarité. Une attention particulière a été portée sur la définition des conditions de délibération optimales des personnes précaires, détentrices d'un savoir propre de par leurs vécus et cela, dans toute leur diversité.

Pour mener ce travail de retour d'expérience, trois outils ont été mobilisés : le recueil des forces, faiblesses et pistes d'amélioration identifiées par l'ensemble des acteurs impliqués dans la démarche de participation citoyenne, une autoévaluation basée sur les principes participatifs sur lesquels s'engage le CNA et une analyse d'impacts.

Les points clefs qui ressortent de ce retour d'expérience sont globalement très positifs. La démarche a été vécue comme particulièrement enrichissante par les panélistes et les structures ayant organisé des débats autoportés. En majorité, les membres du groupe de concertation « précarité alimentaire » estiment que les résultats des débats citoyens ont enrichi les réflexions du groupe. Les principaux points forts identifiés par les acteurs portent notamment sur l'ampleur de la démarche, grâce aux 67 débats qui ont été organisés sur une grande diversité de territoires français, l'inclusion des personnes précaires ou encore la grande valorisation de la parole citoyenne au sein de l'avis (dans les constats et enjeux et dans les recommandations émises).

L'ensemble des points développés permet d'avancer que le CNA s'engage dans une démarche d'amélioration continue en matière de participation citoyenne : des efforts ont été menés pour

faire participer des publics concernés par le sujet en mobilisant une méthodologie adaptée pour valoriser leurs savoirs propres, la parole a été donnée à une grande diversité de territoires et les échanges ont été renforcés entre citoyens et membres du groupe de concertation travaillant sur la problématique de la précarité alimentaire. Cette démarche constitue donc un travail particulièrement ambitieux, souligné en grande majorité par les acteurs interrogés. Il est également à noter que les membres du CNA montrent de plus en plus d'intérêt au déploiement de démarches participatives qui permet d'enrichir les concertations du groupe par des éléments de vécu, ce qui est notamment dû au choix de surreprésenter ce type de public dans les débats citoyens. Cela confirme la pertinence d'adosser des groupes de concertation à la participation citoyenne. Cette démarche ambitieuse et innovante a soulevé certaines réserves qu'il conviendra de dépasser lors du déploiement de futures démarches. Il convient de préciser que la majorité des limites exprimées convergent vers le souhait de développer des démarches encore plus vertueuses en matière de participation citoyenne. Notamment, les acteurs impliqués dans la démarche appellent à créer davantage de lien entre les outils participatifs déployés ainsi qu'entre les citoyens et les membres du CNA, pour aller vers davantage de co-construction. Les décisions prises en matière de participation citoyenne interrogent en profondeur le fonctionnement du CNA, elles sont le reflet de la place qu'il est choisi d'accorder aux citoyens dans cette instance et pourra être amené à évoluer au fil des démarches déployées et des retours d'expériences menés. Ces choix, cette acculturation aux apports de la participation citoyenne prennent du temps, et il ne s'agit pas de sauter les étapes. Les démarches de participation citoyenne sont porteuses de sens et d'effets si et seulement si elles sont considérées comme vertueuses par le plus grand nombre d'acteurs impliqués. L'enjeu est alors maintenant de poursuivre ce travail de développement de la participation citoyenne bel et bien engagé au CNA et qui présage de belles perspectives futures.

Références bibliographiques

- Abrous M., Derrien, M. (2020). Rompre la spirale d'enfermement des pauvres. Un défi de participation citoyenne. *Empan*, 117, 130-136. <https://doi.org/10.3917/empa.117.0130>
- Arnal, C. & Haegel, F. (2019). Les freins à la participation des populations précaires. Comment une association façonne les identifications collectives. *Participations*, 25, 83-107. <https://doi.org/10.3917/parti.025.0083>
- ATD Quart Monde France. (2015). *De la participation au croisement des savoirs - Faire grandir la démocratie*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=xpS4BWbvhMo&feature=youtu.be>
- Bricas, N., Conaré, D. & Walser, M. (2021). *Une écologie de l'alimentation*. QUAE.
- CNDP. (2022). *La participation citoyenne des personnes en situation de pauvreté : les priorités de la CNDP*. debatpublic.fr. <https://www.debatpublic.fr/la-participation-citoyenne-des-personnes-en-situation-de-pauvrete-les-priorites-de-la-cndp-3076>
- CNLE. (2011). *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques* (69 p.)
- Conseil National de l'Alimentation. (2001). *Avis n°29 – 06/2001 – Concertation et débat public en matière de politique alimentaire : enjeux et aspects méthodologiques* (44 p.) <https://cna-alimentation.fr/download/avis-n29-06-2001-concertation-et-debat-public-en-matiere-de-politique-alimentaire-enjeux-et-aspects-methodologiques/>
- Duchesne, S. et Haegel, F. (2004), « *La politisation des discussions, au croisement des logiques de spécialisation et de conflictualisation* », *Revue française de science politique*, Vol.54, no6, p. 877-909
- Institut de la concertation et de la participation citoyenne. (2022). *L'évaluation de la participation : principes et recommandations*. ICPC. 41p. https://i-cpc.org/wp-content/uploads/2022/01/ICPC_2022_EvaluationParticipation.pdf
- Salomon, J. (2021) *Évaluer la participation citoyenne : Conditions, modalités et impacts*. (2^{ème} édition). Territorial éditions. <https://boutique.territorial.fr/evaluer-la-participat-option.html>

Table des Annexes

Annexe A : Questionnaire à destination des participants du panel citoyen	41
Annexe B : Questionnaire à destination des structures ayant organisé des structures ayant organisé des débats autoportés.....	42
Annexe C : Questionnaire à destination des membres du groupe de concertation « précarité alimentaire ».....	43
Annexe D : Guide d'entretien pour le président du GC, de la CNDP, de la cellule de la participation citoyenne (CPC), du SICNA et des prestataires.....	45

Annexe A : Questionnaire à destination des participants du panel citoyen

Au sein du panel citoyen, vous faisiez partie du : Groupe Tulipe animé par Eléa / Groupe Lila animé par Pierre

De manière générale, quels sont les points positifs et les pistes d'amélioration de votre expérience ?

Selon vous, la mission qui vous a été confiée était-elle claire ?

Vous êtes-vous senti(e) à l'aise pour prendre la parole ? *Une seule réponse possible*

Très à l'aise
Plutôt à l'aise
Pas vraiment à l'aise
Pas du tout à l'aise

Pensez-vous que le groupe était globalement à l'écoute, bienveillant et respectueux ?

Oui, tout à fait
Plutôt oui
Plutôt non
Non, pas du tout

Considérez-vous que vous avez reçu des informations complètes, variées et suffisantes pour répondre au mieux à la question qui vous était posée ? *Une seule réponse possible*

Concernant l'organisation du transport, de l'hébergement, des repas, des indemnités horaires, quels étaient selon vous les points positifs et les points à améliorer ?

Selon vous, le travail en deux sous-groupes était : *Plusieurs réponses possibles*

Rassurant car vous vous êtes sentis à l'aise de prendre la parole dans votre groupe
Fédérateur parce que vous avez entendu des expériences similaires aux vôtres dans votre groupe
Utile car vous avez la sensation que vous avez pu avancer plus vite en travaillant en sous-groupe
Contraignant car vous auriez préféré être réunis tous ensemble pour travailler
Frustrant car vous aviez des opinions différentes avec l'autre groupe et vous n'avez pas réussi à vous accorder
Autre
Dans tous les cas : ajouter un encart « expliquer nous pourquoi » pour leur laisser la place d'aller plus loin dans leur(s) réponse(s)

Lors du deuxième week-end, une présentation des résultats des 67 débats locaux a été faite. Avez-vous trouvé cette présentation utile pour votre mission au sein du panel ?

OUI / NON
+ expliquer votre réponse

Avez-vous d'autres remarques sur cette présentation ? champs libre

Le travail de réalisation de l'avis (2 derniers jours du panel) a été selon vous :

Stimulant et riche
A permis de structurer et hiérarchiser les idées
S'est révélé frustrant
S'est fait dans la précipitation
Autres : développer
Ajouter un encadré : « pour quelles raisons ? »

Quel(s) moment(s) avez-vous le(s) plus apprécié(s) de cette démarche et pourquoi ?

Vous pouvez nous parler par exemple de moments concernant le travail sur les photographies, le visionnage de la pièce de théâtre, un des échanges avec les intervenants, des témoignages, échanges qui vous ont marqué

Avez-vous d'autres éléments à nous partager ? (Champ libre)

Annexe B : Questionnaire à destination des structures ayant organisé des structures ayant organisé des débats autoportés

Pour quelle(s) raison(s) avez-vous accepté d'organiser un débat autoporté sur la précarité alimentaire ? *Plusieurs réponses possibles*

Pour contribuer à une démarche nationale sur un enjeu qui nous semble important

Pour alimenter les réflexions conduites sur mon territoire

Il s'agit d'une décision prise à un niveau décisionnel supérieur au mien

Autre : préciser

Comment avez-vous vécu cette démarche ?

(Vous pouvez évoquer des points d'étonnement, points de satisfaction, vos appréhensions éventuelles, des difficultés auxquelles vous avez été confronté, ...)

Quel(s) point(s) fort(s) de la démarche identifieriez-vous ?

Sur le format (sur le kit de débat, sur les planches de facilitation graphiques, sur la trame des comptes rendus, sur la liberté accordée à la forme du débat, ...)

Sur le fond du débat (sur la diversité des participants, sur la réception du sujet par les participants,...)

Quelle(s) piste(s) d'amélioration souhaitez-vous proposer au CNA concernant les débats autoportés et pour quelle(s) raison(s) ?

(Pistes d'amélioration sur le kit de débat, sur les planches de facilitation graphique, sur la trame des comptes rendus, sur le fait que la forme des débats était libre, ...)

Cette démarche a-t-elle permis au sein de votre structure de : *(Plusieurs réponses possibles)*

Tester un outil de participation citoyenne et de se sentir plus à l'aise avec ce type d'exercice

Impulser une nouvelle dynamique participative et une volonté de réitérer ce genre d'exercice

Réfléchir à la mise en place / Mettre en place des actions en faveur de la lutte contre la précarité alimentaire

Faire dialoguer ensemble des personnes qui ne se parlaient pas ou peu, créer de nouveaux liens

N'a pas eu d'effets particuliers

Autre : préciser

Seriez-vous intéressé pour contribuer aux prochaines démarches participatives du CNA ? *Une seule option possible*

Oui / Non

Annexe C : Questionnaire à destination des membres du groupe de concertation « précarité alimentaire »

Votre nom / Votre prénom / La structure que vous représentez :

Globalement, vous trouvez que l'articulation de dispositifs de participation citoyenne à certains groupes de concertation est quelque chose de :

- Très intéressant
- Plutôt intéressant
- Plutôt pas intéressant
- Pas du tout intéressant

Merci de préciser votre réponse

Suite à cette démarche, votre vision (telle qu'évoquée dans la réponse précédente) a-t-elle évolué ?

- Oui, j'éprouve davantage d'intérêt vis-à-vis de l'ouverture à la participation citoyenne du CNA
- Oui, j'éprouve moins d'intérêt vis-à-vis de l'ouverture à la participation citoyenne du CNA
- Non, elle n'a pas évolué
- Ne se prononce pas

Merci de préciser votre réponse

D'après vous, l'articulation du groupe de concertation à la participation citoyenne :

- Exige plus de temps et de travail pour les membres, mais a amélioré le poids et la qualité de l'avis final
- A permis de gagner du temps car cela a accéléré le débat et la production de recommandations sur certaines thématiques
- A engendré une perte de temps car cela a généré plus de travail sans apporter une valeur ajoutée significative à l'avis
- Autre : à compléter

Merci de préciser votre réponse

Concernant l'organisation de cette démarche de participation citoyenne, estimez-vous avoir été :

- Trop associé
- Raisonnement associé
- Pas assez associé
- Autre :

Merci de préciser votre réponse

Selon vous, le groupe était avant tout, vis-à-vis des propositions citoyennes :

- Désintéressé / condescendant
- Dubitatif
- A l'écoute, bienveillant, respectueux
- Ne se prononce pas

Merci de préciser votre réponse

Le dispositif a-t-il selon vous permis d'enrichir les débats du groupe de concertation ?

- Oui, considérablement
- Oui, un peu
- Non, pas vraiment
- Non, pas du tout

Merci de préciser votre réponse

Pensez-vous que les échanges avec les citoyens étaient suffisants ?

- Oui
- Plutôt oui
- Plutôt non
- Ne se prononce pas

Merci de préciser votre réponse

Avez-vous eu la possibilité de prendre connaissance de l'arbre argumentatif et du compte rendu des débats autoportés ?

- Oui j'en ai pris connaissance des 2 supports
- J'ai pu prendre connaissance de l'arbre argumentatif
- J'ai pu prendre connaissance du compte rendu sur les débats autoportés
- Non je n'ai pas pu en prendre connaissance

Si oui, est-ce que cela a permis d'éclairer vos réflexions ?

- Oui, tout à fait
- Oui, un peu
- Non, pas vraiment
- Non, pas du tout

Merci de préciser votre réponse

Aviez-vous participé au GC emballage alimentaire ?

- Oui → champ conditionnel
- Non

Estimez-vous que cette démarche a permis d'enrichir davantage les travaux des membres du groupe de concertation que celle portant sur les emballages alimentaires ?

- Oui → champ conditionnel
- Non → champ conditionnel
- Identique

Si oui, pour quelles raisons ?

- Car un temps d'échange a été organisé en présentiel avec les membres du panel citoyen (réunion du 19 avril)
- Car les livrables produits par les citoyens ont été plus concis et précis et donc plus facile à s'approprier
- Car une plus large participation du public a été possible grâce aux débats autoportés
- Car cette démarche a permis d'apporter des éléments de vécu, des témoignages de personnes en situation de précarité
- Autre

Merci de préciser votre réponse

Les résultats de la participation citoyenne (compte-rendu des débats autoportés et avis réalisé par le panel citoyen) vous ont-ils permis de découvrir des dimensions de la précarité alimentaire qui vous étaient peu ou mal connues ?

- Oui
- Non

Si oui, merci de préciser lesquelles

Les résultats de la participation citoyenne (compte-rendu des débats autoportés et avis réalisé par le panel citoyen) vous ont-ils permis de changer de positionnement sur certains points ?

- Oui
- Non

Si oui, merci de préciser lesquels

Identifiez-vous d'autres éléments que les résultats de la participation citoyenne ont permis ?

Quelles pistes d'amélioration identifieriez-vous pour les prochaines démarches de participation citoyenne ?

Vous pouvez nous parler de la méthodologie en elle-même, le nombre et la hiérarchisation des propositions citoyennes, l'articulation de la participation citoyenne avec le GC, etc.

Avez-vous d'autres éléments à partager ? Champ libre

Annexe D : Guide d'entretien pour le président du GC, de la CNDP, de la cellule de la participation citoyenne (CPC), du SICNA et des prestataires

Guide d'entretien – président du GC

Quels grands points positifs de la démarche de participation citoyenne ?

Quelle plus-value pour le groupe de concertation ?

Quelles points faibles et pistes d'amélioration ?

Notamment sur la méthodologie déployée pour faire contribuer les membres du GC aux propositions citoyennes ?

D'autres éléments à partager ?

Grille d'entretien – CNDP

Quels points positifs, points de vigilance et pistes d'amélioration concernant la cellule de la participation citoyenne ?

Quels points positifs, points de vigilance et pistes d'amélioration concernant le déploiement du dispositif participatif (débat autoportés et panel citoyen) ?

Quels points positifs, points de vigilance et pistes d'amélioration concernant la manière dont le CNA propose aux membres du GC de contribuer par rapport aux propositions citoyennes ? concernant le retour qui est fait aux citoyens ?

D'autres éléments à partager ?

Grille d'entretien – CPC

Quels sont les points positifs et les points d'amélioration du dispositif participatif que vous identifiez ? et par rapport à la première démarche qui avait été déployée par le CNA ?

Êtes-vous satisfait de votre expérience de membre de la cellule de la participation citoyenne ?

Quels sont les points positifs et les pistes d'amélioration que vous identifiez sur la cellule de la participation citoyenne spécifiquement ?

Grille d'entretien – SICNA

Quels sont les points positifs et les points d'amélioration du dispositif participatif que vous identifiez ? et par rapport à la première démarche qui avait été déployée par le CNA ?

Quels impacts sur le CNA ? la culture de la participation citoyenne ?

Grille d'entretien – prestataires

Quels sont les points positifs et les points d'amélioration du dispositif participatif que vous identifiez ?

Quels sont les points positifs et les points d'amélioration par rapport à l'animation du panel ? la manière dont il a été pensé ?

Résumé

Retour d'expérience de la démarche de participation citoyenne déployée par le Conseil national de l'alimentation (CNA) sur le sujet de la prévention et de la lutte contre la précarité alimentaire.

La présente étude constitue le retour d'expérience de la démarche de participation citoyenne déployée par le Conseil national de l'alimentation (CNA) sur le sujet de la prévention et de la lutte contre la précarité alimentaire. Pour le réaliser, trois outils sont mobilisés : un recueil des forces, faiblesses et pistes d'amélioration identifiées par les acteurs concernés par la démarche, une autoévaluation à l'aune des principes participatifs sur lesquels s'engage le CNA et une analyse d'impacts. La démarche participative étudiée dans ce mémoire est la seconde mise en place par le CNA, dont l'ouverture à la participation citoyenne est récente. La question de l'inclusion de personnes en situation de précarité a été centrale dans ce dispositif, afin d'éclairer les membres du groupe de concertation travaillant sur la rédaction d'un avis dressant constats, enjeux et recommandations sur la problématique de la précarité alimentaire. Les principaux résultats qui ressortent de cette étude confirment la pertinence d'adosser des démarches participatives au CNA, permettant notamment de soulever des éléments de vécu, propres aux personnes concernées. La démarche a été perçue comme ambitieuse et innovante par les acteurs interrogés qui s'accordent à dire que le CNA s'engage bien dans un processus d'amélioration continue. Les principales limites et pistes de recommandations associées portent sur le besoin d'articuler au mieux les différents outils participatifs entre eux et avec le travail du groupe de concertation, en renforçant les échanges, le pouvoir d'initiative des citoyens afin d'engager la voie vers davantage de co-construction.

Mots clés

Conseil national de l'alimentation - participation citoyenne - précarité alimentaire – évaluation - inclusion

Pour citer cet ouvrage : [Gorza, Mathilde, 2022. Retour d'expérience de la démarche de participation citoyenne déployée par le Conseil national de l'alimentation (CNA) sur le sujet de la prévention et de la lutte contre la précarité alimentaire. Mémoire de mission professionnelle, Mastère spécialisé® Innovations et politiques pour une alimentation durable, Montpellier SupAgro. 46p.]

L'Institut national d'enseignement supérieur pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement au titre de son école interne Montpellier SupAgro, 2 place Pierre Viala, 34060 Montpellier cedex 02.
<http://www.supagro.fr>

Ce diplôme de Mastère spécialisé® est une formation labellisée par la Chaire Unesco Alimentations du monde



l'institut Agro
agriculture • alimentation • environnement

SupAgro
Montpellier



Formation accréditée par la Conférence des Grandes Ecoles (CGE)



Retour d'expérience de la démarche de participation citoyenne déployée par le Conseil national de l'alimentation sur le sujet de la lutte et de la prévention contre la précarité alimentaire



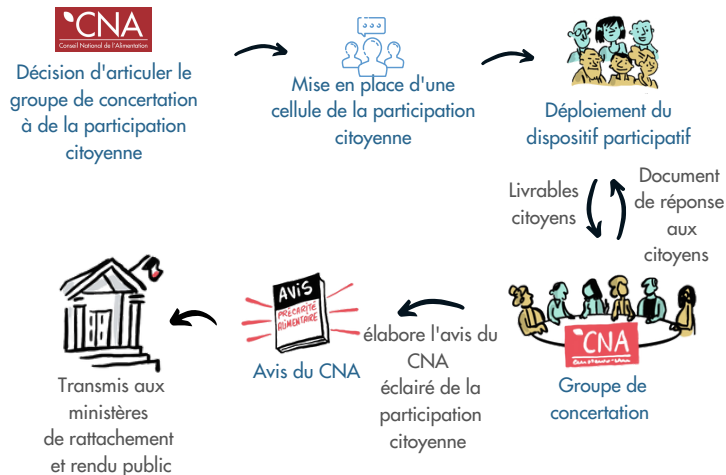
Le CNA en bref

Le Conseil national de l'alimentation (CNA) est une instance spécialisée dans la concertation des représentants des acteurs de la chaîne alimentaire depuis 1985 dont l'objectif est de produire des avis pour éclairer les décideurs publics et privés sur les problématiques majeures de l'alimentation.

Les membres du CNA se rassemblent en « groupes de concertation », faisant référence aux groupes de travail dédiés à l'étude d'un sujet pour lequel le CNA a été saisi ou s'est autosaisi en vue de la production d'un avis.

En 2014, la Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt confie au CNA la mission d'organiser des débats publics sur l'alimentation.

La participation citoyenne au CNA



2021-2022 : le CNA se saisit de la problématique de la précarité alimentaire, en lançant un groupe de concertation adossé à une démarche de participation citoyenne.

Le déploiement de la démarche

Pour la démarche de participation citoyenne sur la précarité alimentaire, deux dispositifs complémentaires ont été déployés.

La même question a été posée :

DÉBATS
Auto portés

PANEL
Citoyen

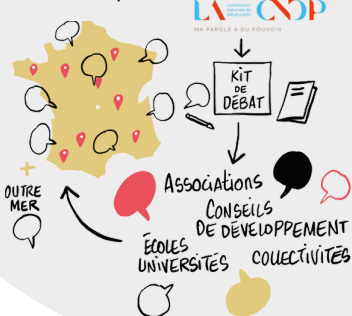
OBJECTIF

Démultiplier le débat à travers une diversité de territoires et de situations de précarité

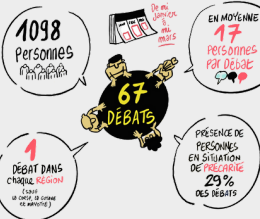
OBJECTIF

Rassembler un groupe de personnes dans des conditions dites idéales de délibération pour produire un avis

Fonctionnement des débats autoportés

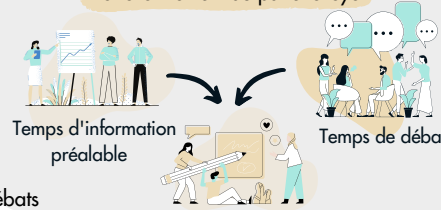


Mobilisation



Retraité, étudiant, personne avec/sans enfant, famille monoparentale, etc.

Fonctionnement du panel citoyen



Une synthèse des résultats des 67 débats autoportés a été présentée au panel citoyen

Le retour d'expérience

- Évaluer la démarche de participation mobilisée ;
 - Apporter un éclairage par rapport à la première démarche de participation citoyenne déployée sur le sujet des emballages alimentaires ;
 - Formuler des recommandations sur la base de l'évaluation de la démarche participative.
- Ces recommandations permettront d'organiser au mieux les prochains dispositifs et d'ajuster la méthodologie de la participation citoyenne.

Pour répondre à quels objectifs ?



La méthodologie mobilisée

Trois outils sont mobilisés afin de conduire ce retour d'expérience dont chacun permet de répondre à des objectifs propres :

Recueil des impressions

Recueillir les impressions des acteurs impliqués dans la démarche sur les points forts et les pistes d'amélioration en vue d'ajuster la méthodologie de la participation citoyenne.

	Acteurs interrogés						
Méthode	Questionnaire	Questionnaire	Questionnaire	Entretien	Entretien	Entretien	Entretien
Part des répondants	50%	39%	34%	Président du groupe de concertation	3 membres de la cellule	Prestataires recrutés pour le panel citoyen	2 membres de l'équipe du secrétariat

L'autoévaluation

Évaluer la démarche participative à l'aune des principes participatifs vis-à-vis desquels le CNA s'est engagé.

Six aspects sont évalués à travers une grille de notation allant de 0 à 3.

Aspect évalué n°1

Le dispositif de garantie et la transparence de la démarche

Aspect évalué n°2

L'organisation / la gestion de projet

Aspect évalué n°3

L'inclusion / la mobilisation de tous

Aspect évalué n°4

Le pouvoir d'initiative des citoyens

Aspect évalué n°5

Les conditions et le degré de délibération

Aspect évalué n°6

Le droit de suite

L'analyse d'impact

Analyser les impacts de la démarche participative et la perception de ces impacts par les acteurs impliqués.

Six aspects sont évalués à travers la grille d'analyse d'impacts.

Aspect évalué n°1

L'impact du choix des outils participatifs sur l'élaboration des livrables citoyens

Aspect évalué n°2

L'impact sur l'élaboration et le vote de l'avis

Aspect évalué n°3

L'impact sur l'enrichissement de l'avis

Aspect évalué n°3

L'impact sur la valorisation de l'avis et la reddition des comptes

Aspect évalué n°3

L'impact sur la perception de la participation citoyenne au sein du CNA

Aspect évalué n°3

L'impact sur le CNA et ses relations extérieures

Une démarche qui a permis d'enrichir les concertations et l'avis

La participation citoyenne a permis d'enrichir l'avis à différents niveaux : dans la partie **constats et enjeux**, au sein des **recommandations** et sur les synthèses réalisées sur le groupe concernant le **chèque alimentaire et la sécurité sociale de l'alimentation**

83%

Des propositions citoyennes ont fait l'objet de **recommandations associées** par le groupe de concertation

Confronter les réalités et spécificités du terrain, mieux construire et élaborer les politiques au service du citoyen

Mettre autour de la table plusieurs acteurs qui dans le quotidien ne se verraient pas

Faire émerger des propositions sur lesquelles s'appuyer pendant la concertation

Selon les acteurs interrogés, la participation citoyenne a notamment permis de :

Enrichir les constats, les diagnostics posés. Elle se révèle particulièrement utile pour prioriser, planifier, évaluer les politiques publiques en général

Apporter des réponses à des débats entre membres du groupe de concertation, avec l'idée que la vérité viendrait de celui qui vit la situation

Une démarche qui a permis une prise de conscience sur la précarité alimentaire par certains acteurs

31% des membres du groupe de concertation ayant répondu au questionnaire ont déclaré que la participation citoyenne avait permis de découvrir des dimensions de la précarité qui leur étaient peu ou mal connues.

Cela portait sur :

Les différents acteurs et processus du système d'aide alimentaire

Les difficultés vécues par les personnes en situation de précarité pour accéder aux aides

La part importante que constituent les dépenses alimentaires dans le budget des ménages pour accéder à une alimentation de qualité.

Seuls 6% des membres ont indiqué que les résultats de la participation citoyenne leur ont permis de changer de positionnement sur certains points

Une démarche qui confirme la pertinence de l'ouverture à la participation citoyenne au CNA

Selon les acteurs interrogés, la participation citoyenne a également permis de :



Faire monter en compétence le CNA en matière de conception et déploiement du dispositif de participation citoyenne



Développer progressivement une culture de la participation citoyenne

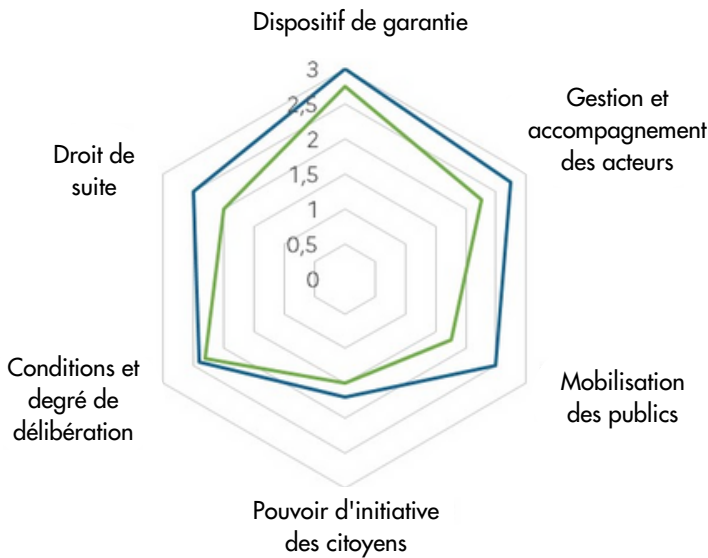


Faire de la question de l'inclusion / la mobilisation de tous un enjeu central dans la construction et le déploiement des démarches participatives

Une démarche qui s'inscrit dans un processus d'amélioration continue

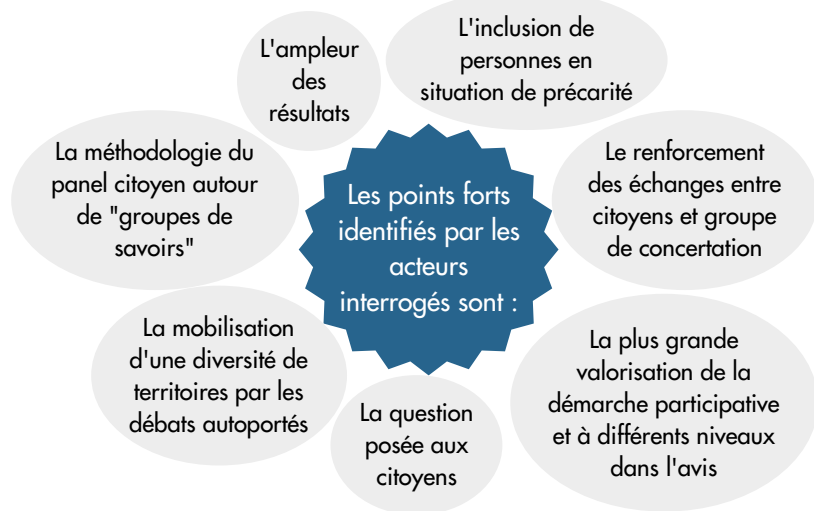
La démarche de participation citoyenne portant sur la précarité alimentaire est mieux notée sur l'ensemble des principes participatifs sur lesquels s'engage le CNA que la démarche portant sur les emballages alimentaires.

De nombreux acteurs interrogés (secrétariat interministériel du CNA, la CNDP, la cellule de la participation, certains membres du groupe de concertation ayant participé au groupe "emballages alimentaires") perçoivent une amélioration dans la conduite de la participation citoyenne au sein du CNA. Les points forts identifiés par ces acteurs sont :



LÉGENDE
 — Démarche participative portant sur les emballages alimentaires
 — Démarche participative portant sur la précarité alimentaire

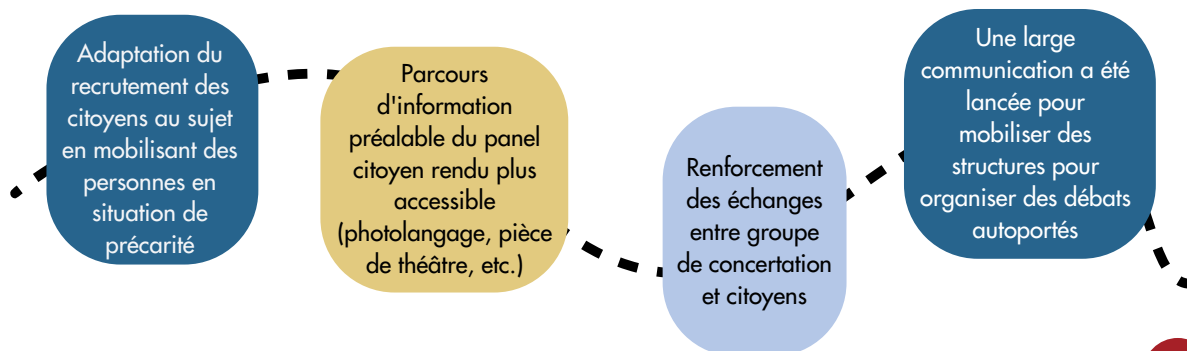
Comparaison des démarches participatives déployées par le CNA à l'aune des principes participatifs sur lesquels s'engage le CNA

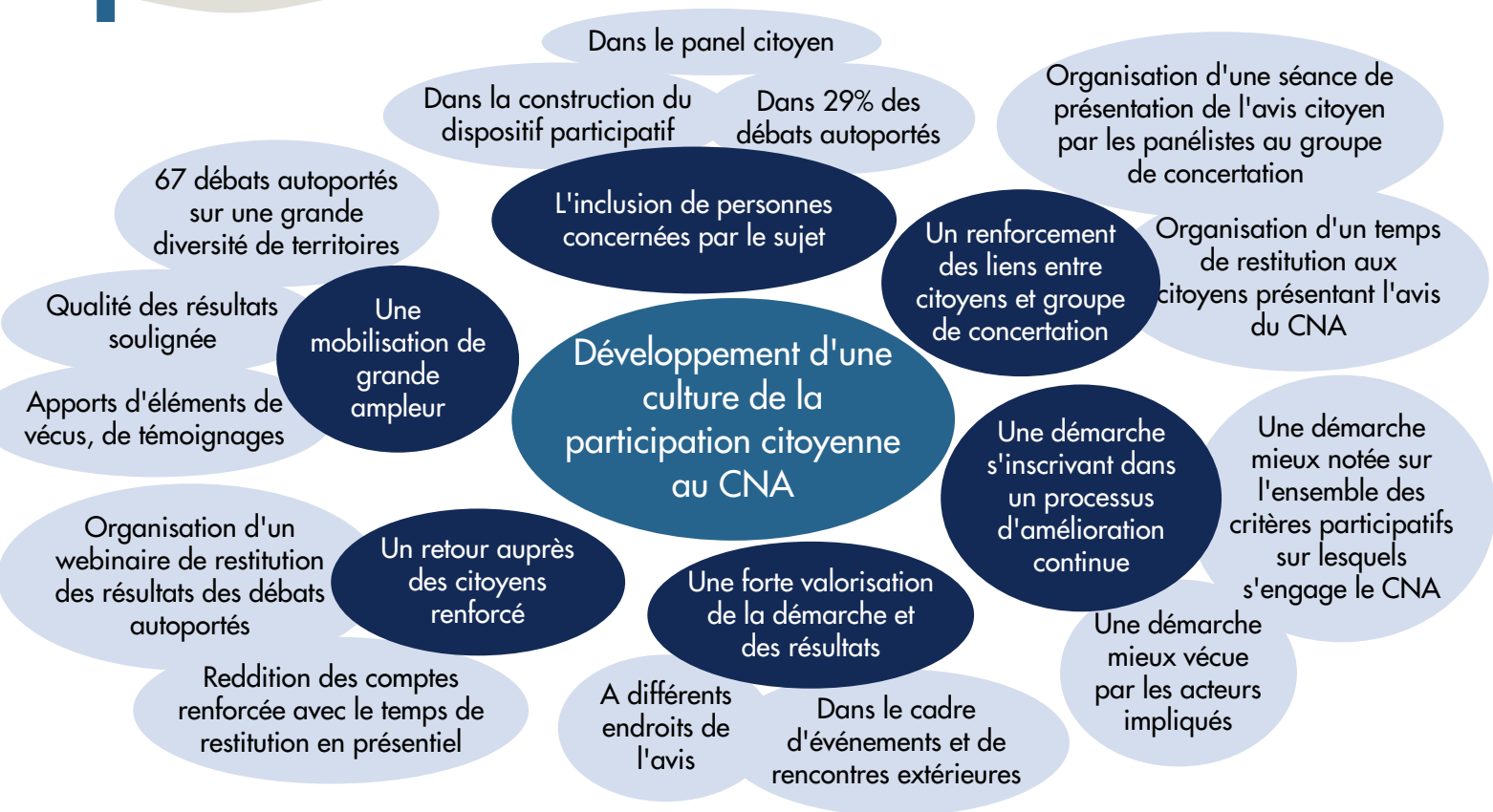


Des efforts menés pour prendre en compte les recommandations précédentes qui avaient été émises

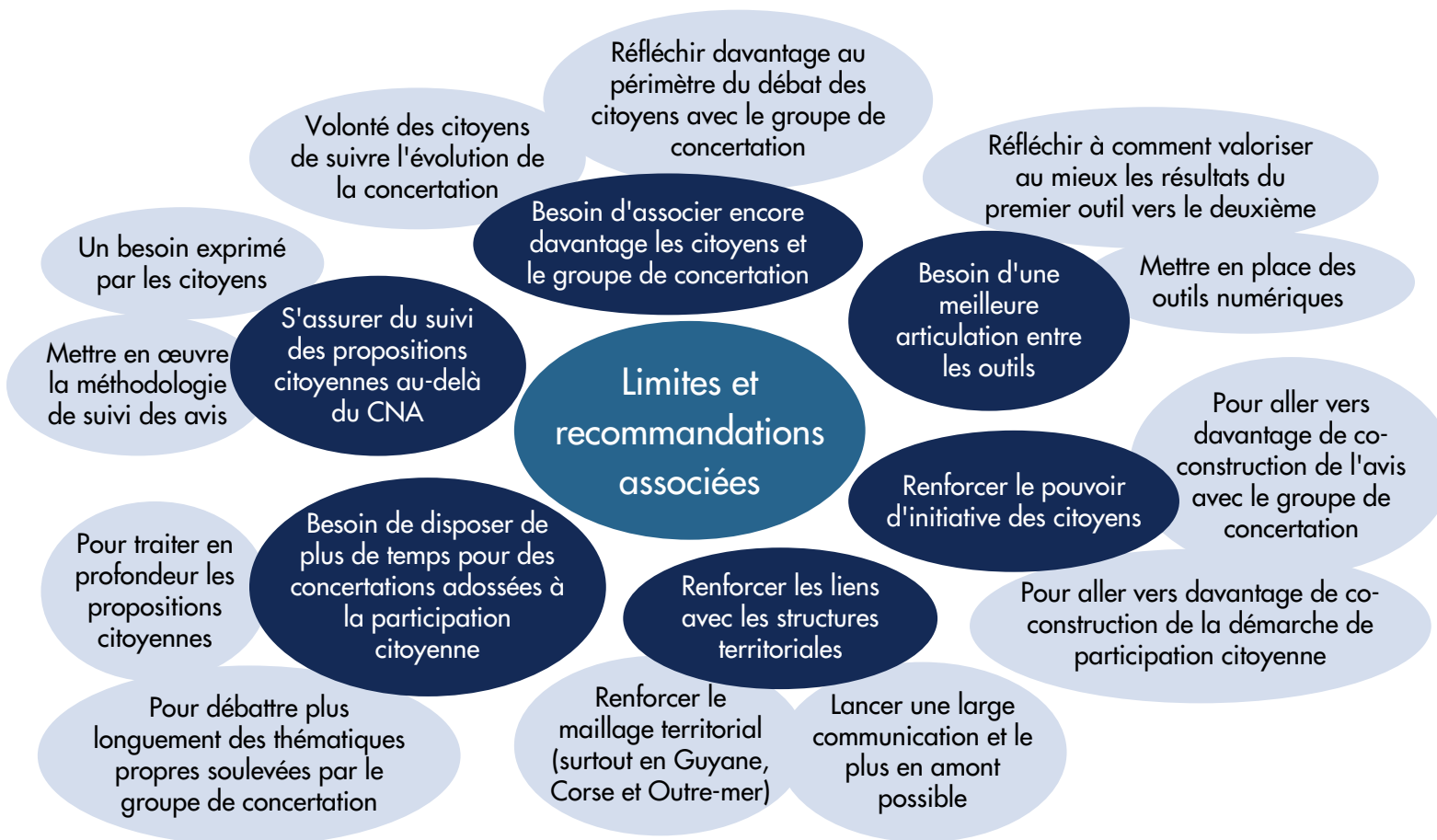
La première démarche de participation citoyenne a été l'occasion de pointer certaines limites et pistes de recommandations associées, à prendre en compte pour les futures démarches.

Le CNA a cherché à appliquer ces recommandations pour la démarche déployée sur la précarité alimentaire.





...qui présente certaines limites et pistes de recommandations



Pour aller plus loin :

Gorza, Mathilde, 2022. Retour d'expérience de la démarche de participation citoyenne déployée par le Conseil national de l'alimentation sur le sujet de la lutte et de la prévention contre la précarité alimentaire. Mémoire de mission professionnelle, Mastère spécialisé® Innovations et politiques pour une alimentation durable, Montpellier SupAgro. 46p.

