

SYNTHÈSE



Évaluation du Conseil consultatif de gouvernance alimentaire durable de Bordeaux Métropole et préconisations pour une évolution de son fonctionnement

MAI 2021

Auteurs:

L. Duval, A. Ourabah (Tero)

B. Berger, T. Bréger (Terralim)



The project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under Grant Agreement n. 101000812



Table des matières

Introduction.....	3
Méthode.....	4
Méthode du bilan évaluatif	4
L'étude d'expériences inspirantes.....	4
Les ateliers de co-construction des préconisations opérationnelles	5
Résultats du bilan évaluatif	5
Les étapes de la construction du CCGAD	5
Pertinence : une instance qui répond aux besoins du territoire	6
Diagnostic organisationnel : une instance qui a mis en place un fonctionnement à trois niveaux d'implication et qui doit encore définir la manière d'exercer son rôle d'orientation des politiques publiques.....	8
Efficacité : une instance qui a essentiellement joué un rôle fédérateur durant les premières années de fonctionnement.....	10
Cohérence des moyens du CCGAD : une instance qui a essentiellement fonctionné avec des moyens humains	10
L'efficacité du CCGAD : une instance qui a obtenu des résultats satisfaisants au regard des moyens engagés	11
Les principaux axes d'amélioration.....	11
Les solutions inspirantes.....	12
Rôle et finalité des Conseils de Gouvernance Alimentaire	12
Une interface entre la collectivité et la société civile pour accompagner le système alimentaire vers plus de durabilité.....	12
Des modalités opérationnelles pour renforcer la dynamique partenariale	12
Les actions des Conseils de Gouvernance Alimentaire.....	13
Des plans d'action larges reflétant les ambitions globales pour le territoire, associés à une programmation annuelle ou bisannuelle restreinte.....	13
Orienter les politiques publiques : le rôle central des partenariats avec le monde de la recherche.....	14
Investir les autres instances et inclure les différents services des collectivités : une manière d'élargir la sphère d'influence du CGA.....	14
Des liens étroits entre collectivités et société civile, formalisés au sein de structures juridiques différentes	15
Modalités d'organisation entre un noyau dur restreint et des groupes de travail élargis.....	15
Des moyens variables et une distinction difficile avec les budgets des différents services concernés dans les collectivités	16
Une ingénierie soutenue par une hybridation des ressources.....	16
Synthèse des préconisations	18
Conclusions.....	20

Introduction

Nombre de villes souhaitent reprendre la main sur leur alimentation et imaginent de nouvelles manières de répondre à ce besoin humain vital en soutenant **la construction de systèmes alimentaires durables, plus résilients et inclusifs. Les collectivités territoriales disposent de nombreux leviers pour intervenir. Bordeaux Métropole a choisi une voie originale et innovante en créant un Conseil consultatif de gouvernance alimentaire durable** (CCGAD ou Conseil consultatif dans la suite) inspiré des Food Policy Councils anglo-saxons. Ces derniers sont des structures de gouvernance réunissant les parties prenantes du système alimentaire (production, transformation, distribution, consommation, récupération et recyclage des déchets), volontaires pour transformer le système alimentaire en créant un espace de discussion et d'orientation stratégique entre ces acteurs aux intérêts variés.

La délibération instaurant le Conseil consultatif a prévu qu'un bilan serait conduit après trois ans d'expérimentation afin de décider des suites à donner. **En 2020, Bordeaux Métropole a donc souhaité évaluer l'action et le fonctionnement du CCGAD (1) et formuler des préconisations visant à le faire évoluer (2).**

Cette synthèse présente les résultats des travaux des deux phases de l'évaluation dont les détails se trouvent dans un rapport d'évaluation et un document opérationnel de préconisations. La première partie de cette synthèse décrit la méthode employée ; une deuxième partie détaille les principaux résultats du bilan évaluatif ; une troisième partie présente d'autres expériences inspirantes suivie d'une synthèse des préconisations.

Méthode

L'étude a été organisée en deux phases. La première phase a consisté à **conduire un bilan évaluatif** qui a mis en valeur les forces du CCGAD et des axes d'amélioration. La seconde phase visait à **construire des préconisations** sur les axes d'amélioration, à partir de l'expérience d'autres conseils de gouvernance alimentaire et d'ateliers collectifs.

Méthode du bilan évaluatif

Les questions soulevées par Bordeaux Métropole ont été traduites en cinq questions évaluatives et pour chaque question une liste d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs a été définie et validée par le Comité technique qui a assuré le suivi de l'étude. Ces indicateurs ont été nourris par une revue de la littérature (l'ensemble des documents produits lors des phases de construction du CCGAD, puis par le CCGAD, ainsi que les diagnostics agricoles et alimentaires existant sur le territoire), huit entretiens individuels avec les représentants de collèges, des services de Bordeaux Métropole et des personnes-ressources (partenaires du CCGAD, chercheurs), six entretiens collectifs avec les membres des collèges et les partenaires étatiques (ARS, DRAAF, DREAL) et enfin un échange continu avec l'équipe en charge de l'animation du CCGAD au sein de Bordeaux Métropole et un échange régulier avec le COPIL du CCGAD. **Ce travail a permis de tirer le bilan de la pertinence, l'efficacité et l'efficience des trois premières années d'action du CCGAD, de conduire un diagnostic organisationnel et d'identifier des axes d'amélioration.**

L'étude d'expériences inspirantes

L'objectif était d'identifier et d'analyser des expériences françaises et étrangères de conseil local de l'alimentation pertinentes pour en tirer des enseignements et nourrir l'élaboration de préconisations au cours des ateliers collectifs. L'identification des expériences inspirantes s'est appuyée sur un travail de recherche bibliographique (une quarantaine de ressources) qui a permis d'identifier 12 expériences inspirantes qui ont été distinguées en fonction de leur degré de maturité et de la formalisation ou non d'un conseil de gouvernance alimentaire, de leur diversité géographique avec des expériences françaises et étrangères (européennes, internationales) et des initiatives en milieu urbain et rural. Sur la base de cette pré-sélection, six initiatives ont été choisies avec l'équipe technique de Bordeaux Métropole pour une analyse approfondie : Conseil Local de l'Alimentation (CLA) (Pays des Châteaux Val de Loire, France) ; Politique agroécologique et alimentaire (P2A) (Montpellier Méditerranée Métropole, France) ; Brighton and Hove Food Partnership (BHFP) (Angleterre) ; « Ghent en garde » (Gand, Belgique) ; Système Alimentaire Montréalais (Conseil SAM) (Montréal, Canada) ; Conseil Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (Belo Horizonte, Brésil).

L'étude approfondie de ces initiatives inspirantes s'est nourrie d'entretiens réalisés avec les responsables des équipes techniques en charge de l'animation de ces conseils locaux de l'alimentation et une élue en charge d'une politique alimentaire. La conduite de ces entretiens « semi-directifs », dont quatre en présence des chargées de mission de Bordeaux Métropole, était notamment organisée sur la base de la grille d'analyse issue de la phase d'évaluation.

Les ateliers de co-construction des préconisations opérationnelles

Des ateliers ont été organisés sur trois thèmes : la clarification de la finalité et des rôles ; l'orientation générale du plan d'action du CCGAD ; les modalités d'exercice du rôle d'orientation des politiques publiques.

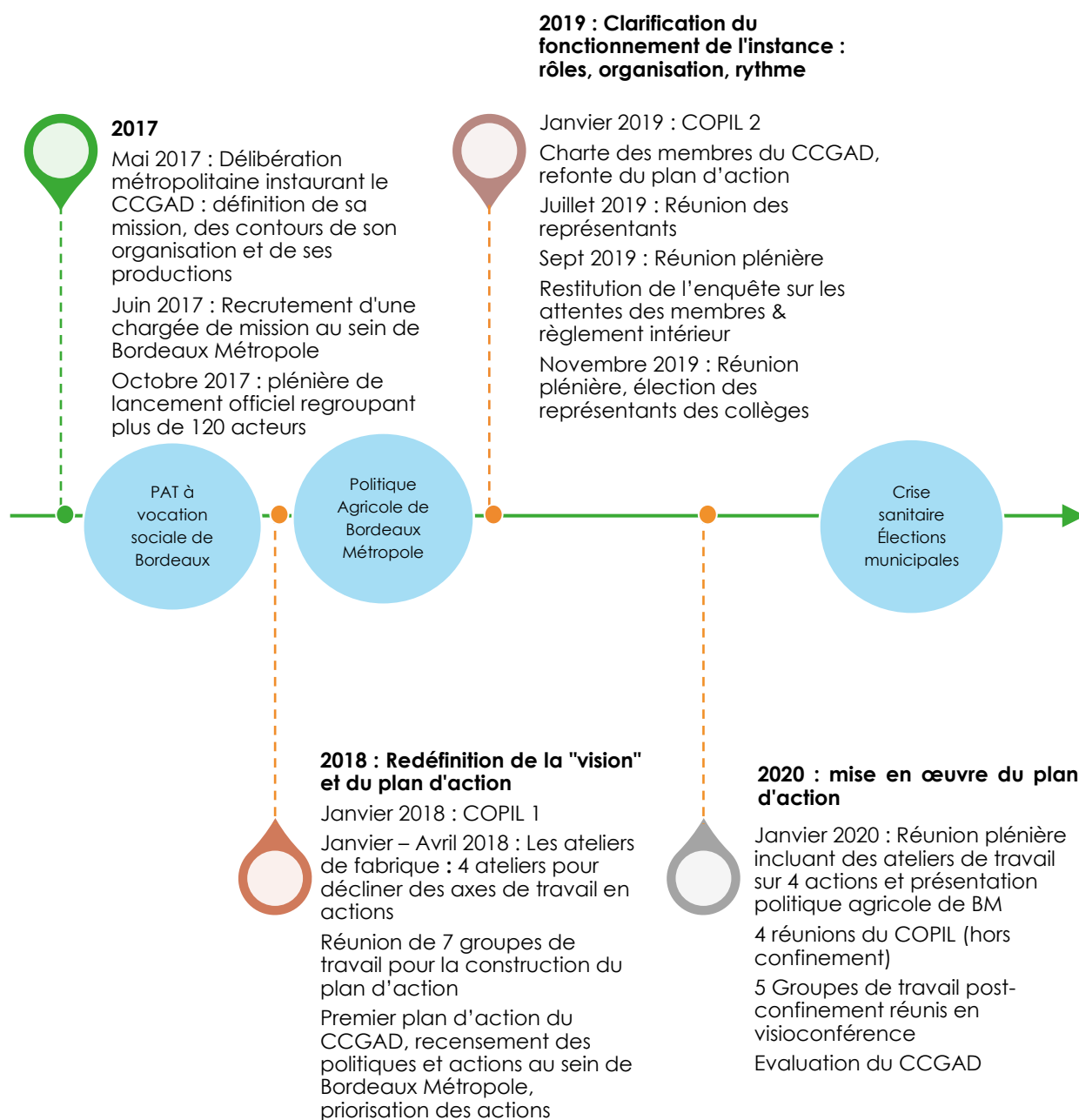
Ils avaient pour objectifs de conduire des réflexions collectives permettant de construire des propositions opérationnelles pour répondre aux questions soulevées pour chaque thème. Ils ont été animés par TERO et Terralim. 22 participants, comprenant les membres du COPIL du CCGAD, y compris l' élu référent de Bordeaux Métropole, une représentante de l'Agence Régionale de Santé et deux élus des communes signataires de la Charte, ont co-construit les propositions. Le bilan évaluatif et les ateliers ont abouti à un document opérationnel de préconisation contenant des propositions de décisions soumises au COPIL du CCGAD et ont fait l'objet de votes.

Résultats du bilan évaluatif

Les étapes de la construction du CCGAD

Les premières réflexions sur la nécessité d'investir les questions alimentaires ont démarré en 2011. Après une étude sur l'agriculture périurbaine et les milieux naturels et plusieurs temps forts, notamment la constitution d'un comité de suivi d'un projet pilote sur la gouvernance alimentaire territoriale en 2014, un forum « Mangeons » et des Journées de réflexions en 2015, la décision de créer le CCGAD a été finalement inscrite dans les actions du Plan Haute Qualité de Vie de Bordeaux Métropole en 2017. La même année, une délibération du Conseil métropolitain instaure le CCGAD pour une période test de trois ans. Le texte définit sa mission, ses productions, propose des rôles, des thématiques d'intervention et esquisse les bases de son organisation. Ses champs d'intervention, ses rôles opérationnels et son organisation interne ont par la suite été clarifiés par une Charte des membres et par un règlement intérieur votés par le COPIL du CCGAD et présentés en plénière en 2019.

Figure 1 : Principaux jalons des activités du CCGAD



Source : Auteurs à partir des comptes-rendus des réunions du CCGAD et entretiens historiques

Pertinence : une instance qui répond aux besoins du territoire

Comme le précise la Charte établie en 2019, le CCGAD a pour finalité d'accompagner la transition de la métropole bordelaise vers l'émergence d'un système alimentaire territorial durable en

coconstruisant, avec la diversité des acteurs du système alimentaire, des stratégies d'intervention. Son périmètre d'intervention est défini autour de quatre thématiques transversales qui ont émergé des travaux de préfiguration du CCGAD : (1) permettre à tous d'exercer son choix d'une alimentation saine et durable ; (2) lutter contre le gaspillage alimentaire ; (3) renforcer la capacité agricole et alimentaire du territoire ; (4) relocaliser les filières et encourager les circuits courts et de proximité. **L'évaluation confirme que ces quatre thématiques sont pertinentes, autrement dit qu'elles répondent à des besoins essentiels du territoire. L'évaluation conclut, cependant, qu'elles pourraient également intégrer les besoins d'équité (entre les territoires, entre les acteurs des filières, entre les urbains et les ruraux), d'adaptation au changement climatique et de création de coopérations supra-territoriales.**

Les rôles esquissés dans la Délibération en 2017 et formulés plus explicitement dans la Charte ((1) Fédérer les acteurs et animer les coopérations ; (2) Sensibiliser, valoriser, porter à connaissance ; (3) Soutenir les initiatives locales et les expérimentations / faire émerger des initiatives originales en faveur de la relocalisation ; (4) Suivre et évaluer les performances du territoire) **étaient tout à fait pertinents pour répondre au cloisonnement des acteurs d'une sphère à l'autre du système alimentaire, au faible nombre de coopérations entre les intervenants et les décideurs politiques et à l'atomisation des interventions. La crise sanitaire de 2020 a accru la nécessité de coordination entre les acteurs du système alimentaire et confirmé la pertinence du rôle de mise en réseau du CCGAD. Ce constat est renforcé par les attentes des membres vis-à-vis du CCGAD, qui correspondent à ses rôles** : une majorité des interviewés attendent de leur participation des fonctions de réseau (connaître, échanger avec des acteurs du système alimentaire, positionner leurs actions, créer de la cohérence et de la synergie, participer à la construction d'une vision et d'une réflexion collective). Suivent des attentes de pouvoir dialoguer et influencer les politiques ; partager et collecter des informations pertinentes ; et enfin soutenir et contribuer à la dynamique du système alimentaire durable.

La réorganisation des rôles dans la Charte ne met toutefois pas suffisamment en valeur le rôle « orienter les actions des intervenants en particulier des politiques publiques » qui correspond à une attente des membres et à une de ses vocations essentielles traduites dans son titre par le terme « gouvernance ». Enfin, **la formulation du rôle 3 « soutenir les initiatives » manque de clarté**, car elle crée un débat entre les membres attendant du conseil consultatif qu'il finance ou qu'il monte des initiatives et des membres attendant plutôt qu'il conseille, apporte un appui technique, oriente vers les bons interlocuteurs, etc.

Le plan d'action du CCGAD est un tableau listant 25 actions organisées en fonction des quatre rôles du CCGAD. Il est **très ambitieux et mêle des actions opérationnelles relevant de la compétence du CCGAD, des actions très génériques proches d'objectifs d'une stratégie pour une alimentation durable de la métropole, et enfin des actions pour accompagner le système alimentaire vers la durabilité qui relèveraient plutôt des acteurs du système alimentaire.** Pourtant, le CCGAD n'est pas une instance qui doit mettre en œuvre les stratégies pour accompagner le système alimentaire vers la transition : **le CCGAD doit plutôt favoriser l'émergence de ces stratégies et faciliter leur mise en œuvre en ouvrant un espace de dialogue entre les acteurs, en recueillant leur expertise et en produisant et faisant circuler des informations clés.**

Par ailleurs, seules six des 25 actions du plan d'action sont formulées de manière opérationnelle et, de ce fait, le plan ne peut pas être utilisé comme un véritable outil de pilotage. Enfin, des actions sont identifiées comme manquantes :

- Des actions visant la construction active de partenariats et l'animation des coopérations ;
- Des actions de recherche qui permettraient de mutualiser les moyens des acteurs et de favoriser la recherche de solutions nouvelles répondant aux besoins du territoire ;
- Le suivi d'indicateurs clés du système alimentaire (tableau de bord du système alimentaire et des moyens engagés par les acteurs publics et initiatives privées) ou encore le suivi des actions propres du CCGAD.

Diagnostic organisationnel : une instance qui a mis en place un fonctionnement à trois niveaux d'implication et qui doit encore définir la manière d'exercer son rôle d'orientation des politiques publiques

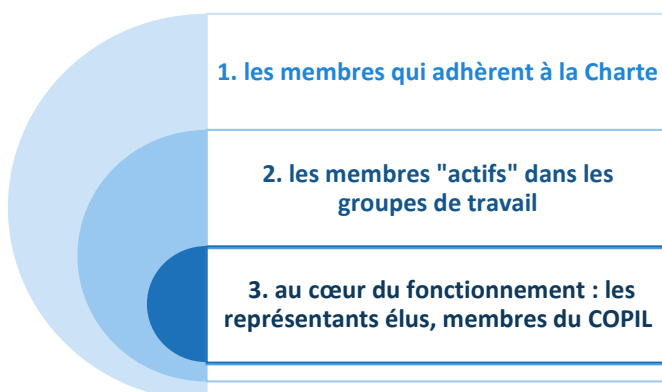
Le fonctionnement du CCGAD, esquissé dans la Délibération, a été clarifié dans le règlement intérieur en 2019. Ce document établit clairement les fonctions des membres organisés en cinq collèges, des représentants élus des collèges et de la présidence, qui devient une co-présidence partagée entre un élu de la métropole et un représentant. Il fixe un rythme et des objectifs aux différentes réunions.

Ce document propose implicitement une organisation du Conseil consultatif avec trois niveaux d'implication des membres :

- Le premier regroupe l'ensemble des membres adhérents à la charte avec un niveau de participation très hétérogène ;
- Le deuxième est constitué de ceux qui s'impliquent dans les groupes de travail thématiques inter-collèges pour contribuer à la réalisation d'actions ;
- Le troisième désigne les membres les plus actifs qui portent le Conseil, c'est-à-dire les représentants des cinq collèges.

Ce fonctionnement à trois niveaux, inspiré de l'expérience de Montréal, s'avère fructueux et mérite d'être poursuivi. Il a permis de créer un noyau de membres au sein du COPIL très actifs et des implications plus ponctuelles de membres dans des groupes de travail.

Figure 2 : Trois niveaux d'implication pour son fonctionnement



Source : Auteurs à partir du règlement intérieur du CCGAD

Le vote de ce règlement intérieur a nettement amélioré le fonctionnement du CCGAD, contribué à donner un rythme de travail à l'institution et à impliquer les membres représentants.

Cependant **plusieurs points du règlement intérieur seraient à questionner** :

- Le rôle de porte-parole auprès de Bordeaux Métropole et des élus qui n'est porté que par la présidence ;
- Le rôle d'orientation des politiques publiques qui n'est porté qu'individuellement par les référents dont les fonctions sont très ambitieuses ;
- Les processus de décision qui ne sont explicités que pour les décisions du COPIL concernant son rôle de pilotage. Il manque notamment le processus de décision quand l'instance doit se positionner pour orienter les politiques publiques et contribuer à coconstruire des stratégies, il manque également des précisions sur l'identification du (ou des) responsable(s) qui joue(nt) ce rôle et dans quel cadre.

D'ailleurs **des écarts importants entre ce que prévoit le règlement intérieur et les fonctions réelles sont observés** :

- La présidence n'a pas rempli ses fonctions de porte-parole et très partiellement ses autres fonctions jusqu'à l'automne 2020 ; les représentants élus ont des difficultés à assumer leurs fonctions qui sont très ambitieuses (dialogue avec les membres de leur collège pour les représenter, veille sur les politiques publiques et l'actualité, propositions de sujets sur lesquels le CCGAD devrait prendre position, etc.) ;
- Les membres s'impliquant bénévolement dans les groupes thématiques peinent à aller jusqu'à la production de résultats ;
- L'équipe d'animation tente de pallier ces difficultés et remplit dans les faits certaines fonctions de pilotage (propositions d'activités ou réorientation d'activités), de porte-parole, de mise en œuvre d'action, etc. Cette implication de l'équipe d'animation a permis à l'instance d'atteindre des résultats et ce travail est reconnu et apprécié des membres.
- Le pilotage par le COPIL a été très peu fonctionnel : il a établi des feuilles de route, mais ne se réunit pas assez régulièrement pour faire un suivi des activités et les réorienter, soulignant un manque d'outils de pilotage.

Efficacité : une instance qui a essentiellement joué un rôle fédérateur durant les premières années de fonctionnement

L'une des grandes forces du CCGAD est de jouer un rôle fédérateur pour une large palette d'acteurs du système alimentaire de Bordeaux Métropole. Ceux-ci ont pu trouver dans le CCGAD **une arène au sein de laquelle l'expression et la contribution à la construction de la gouvernance alimentaire du territoire sont possibles et encouragées**. Les méthodes d'animation, créatives et innovantes, y ont joué un rôle déterminant. Au fil des ateliers et sessions de travail organisés, les premières pierres d'une vision globale des enjeux du système alimentaire sur le territoire de Bordeaux Métropole ont été posées, et les axes prioritaires d'actions pour l'accompagner vers la durabilité ont été identifiés et partagés. Cette vision commence dès 2019 à se traduire en actions opérationnelles dans un domaine, la restauration collective, mais ce n'est pas le cas dans tous les autres. En conséquence, elle ne suscite pas une adhésion massive de ses membres et un co-portage des actions. Au-delà de la participation à la construction de la vision commune, les membres apprennent à se connaître, mais le CCGAD ne joue pas encore suffisamment un rôle de catalyseur de partenariats.

En revanche, **le CCGAD n'est pas encore connu du grand public** faute d'événements organisés, d'informations spécifiques, d'analyses produites voire de prises de positions publiques sur certains sujets. **Les décideurs politiques n'adhèrent et ne participent pas aux dynamiques du CCGAD qui n'assure pas encore un rôle de décloisonnement au sein de Bordeaux Métropole et entre les territoires.**

Par ailleurs, **les objectifs visant à soutenir les initiatives locales, suivre et évaluer le système alimentaire et les politiques publiques ainsi qu'à les orienter n'ont pas été atteints** faute d'actions menées en ce sens.

Cohérence des moyens du CCGAD : une instance qui a essentiellement fonctionné avec des moyens humains

Bordeaux Métropole consacre des moyens humains à travers son équipe d'animation, soit un peu moins d'un équivalent temps plein, car, jusqu'en janvier 2021, l'animatrice du CCGAD était également en charge du Projet alimentaire à vocation sociale de la Ville de Bordeaux. Bordeaux Métropole consacre également des moyens matériels (mise à disposition des locaux) et finance certaines actions du CCGAD (des études et l'hébergement et la maintenance du site internet). Cependant le CCGAD ne prépare pas de budget annuel et n'a pas de visibilité sur les moyens qu'il peut engager dans ses actions. **Les moyens humains et financiers étaient adaptés pour la première année d'activité, mais ils étaient insuffisants pour le pilotage du Conseil consultatif et le déploiement de ses actions.**

L'efficacité du CCGAD : une instance qui a obtenu des résultats satisfaisants au regard des moyens engagés

L'efficacité de l'instance (le rapport entre les résultats atteints et les moyens engagés) est perçue par les membres comme bonne compte tenu des résultats du CCGAD sur ses rôles de fédération et d'information. L'efficacité peut cependant être améliorée en mettant en place des outils de pilotage et en assurant une capitalisation entre les exercices (groupes de travail, plénières etc.).

Les principaux axes d'amélioration

Le bilan évaluatif a fait ressortir les nombreuses forces du CCGAD : sa capacité à fédérer les acteurs du système alimentaire et sa capacité à lancer des réflexions collectives en sont les deux éléments essentiels, qui ont permis de poser les premiers jalons d'une stratégie alimentaire durable.

Pour maintenir la mobilisation des acteurs, le CCGAD doit aujourd'hui entrer dans une phase de mise en œuvre d'actions communes entre ces acteurs. Pour cela l'évaluation a fait ressortir quatre grands axes de travail :

- La clarification de la finalité et des rôles du CCGAD, essentielle pour établir clairement son périmètre d'intervention ;
- La révision du plan d'action et son recentrage sur les actions propres du CCGAD ;
- L'organisation interne du CCGAD, pour qu'il puisse pleinement exercer ses rôles et notamment celui d'orientation des politiques publiques ;
- L'établissement d'un budget et l'allocation de moyens propres.

Les solutions inspirantes

Cette partie présente une analyse des principaux enseignements extraits du travail d'approfondissement d'initiatives inspirantes en France et à l'étranger (Europe et international).

Rôle et finalité des Conseils de Gouvernance Alimentaire

Une interface entre la collectivité et la société civile pour accompagner le système alimentaire vers plus de durabilité

Les conseils de gouvernance alimentaire (CGA) constituent une interface entre la collectivité et la société civile. **Cet espace de dialogue est soit initié par la collectivité** (Gand, Belo Horizonte, Pays des Châteaux) **soit par la société civile** (Brighton and Hove, Montréal). Dans les deux cas, **le rôle fédérateur de la diversité des acteurs alimentaires reste le rôle majoritairement tenu par les CGA.**

La plupart des conseils se **constituent autour d'une même finalité : accompagner le système alimentaire territorial vers plus de durabilité.** Nous observons **deux approches complémentaires** dans les CGA : (1) **une orientation des politiques publiques** avec une force de proposition et une articulation forte avec les décideurs publics et (2) **le suivi de projets opérationnels avec la coordination d'une feuille de route commune** avec des actions et des mobilisations de moyens. Pour illustrer ces deux aspects, nous avons d'un côté la Ville de Gand qui, sur la proposition du CGA, mobilise 10 ha de terres en accès gratuit pour les porteurs de projets agricoles, et de l'autre Brighton and Hove, où le CGA mobilise 100 partenaires pour réaliser une stratégie alimentaire avec 200 actions, chacune étant pilotée par les partenaires.

Au-delà du rôle fédérateur et de mise en réseau, les **deux rôles fréquemment pris en charge par les CGA sont le rôle consultatif pour l'orientation des politiques publiques et le rôle de production et de diffusion d'information.** Moins courant, le rôle de financement des initiatives est présent dans quelques CGA, comme à Montréal ou à Gand, où le CGA a son propre budget annuel de 60 000 euros (études, concours initiatives innovantes...). La clarification des rôles est un exercice qui a été réalisé notamment dans le cas de Montréal et du Pays des Châteaux. Les rôles sont similaires à ceux du CCGAD mais davantage formalisés : le Pays des Châteaux affirme très clairement la dimension consultative du CGA « le Conseil local de l'alimentation a un avis consultatif » et le SAM (Système Alimentaire Montréalais) affiche clairement un rôle d'orientation des politiques publiques « développer des positions et promouvoir des priorités et des politiques favorables à un système durable et équitable ».

Des modalités opérationnelles pour renforcer la dynamique partenariale

Parmi les initiatives consultées, **trois CGA permettent d'illustrer les différentes modalités opérationnelles de ces rôles.** Le Conseil local de l'alimentation (CLA) du syndicat mixte Pays des Châteaux est force de proposition auprès du comité syndical. Ce dernier vote le soutien aux initiatives et l'animatrice du CLA réalise un appui technique en termes d'ingénierie financière et de mobilisation de groupes de travail pour accompagner certaines actions. Pour favoriser l'orientation

des politiques publiques, le Conseil SAM de Montréal comprend des membres statutaires nommés par les institutions publiques pour trois ans, ce qui fluidifie l'interface entre le Conseil SAM et ces institutions. A Brighton and Hove, l'attention à la dynamique multi-partenariale regroupant 100 organisations très diverses (acteurs de la santé, organisations d'aide alimentaire, élus et agents de la ville, universités, restaurateurs, consommateurs, « invisibles » ...) précède la définition des actions, qui ont été élaborées via un dispositif de concertation conséquent. Parmi ces actions, on retrouve la candidature pour le challenge Sustainable Food Places, qui a permis à ce CGA d'obtenir la plus haute récompense au Royaume Uni.

Les actions des Conseils de Gouvernance Alimentaire

Des plans d'action larges reflétant les ambitions globales pour le territoire, associés à une programmation annuelle ou bisannuelle restreinte

Aucun des territoires consultés n'a construit à ce jour de plan d'action détaillé de son CGA. En revanche, tous mettent en avant les plans d'actions des stratégies alimentaires de leur territoire, ayant été construits collectivement : des ateliers ont permis de faire émerger les sujets prioritaires parmi les participants ; ces sujets ont ensuite été retravaillés et affinés en groupes de travail restreints. Les plans d'actions répertorient soit les actions qu'il serait bon d'entreprendre pour rendre le système alimentaire local plus durable (une proposition à visée stratégique), soit les actions menées ou programmées par les acteurs du système alimentaire local, comme c'est le cas pour la ville de Montréal. Un suivi des réalisations est alors opéré régulièrement au sein des groupes de travail, à travers des bilans d'étape et des avancées en début de chaque rencontre.

Pour pallier cette absence de plan d'action opérationnel des CGA, certains conseils organisent des réunions annuelles ou bisannuelles de programmation où sont définies les axes ou thématiques de travail prioritaires, définis par les membres du comité de pilotage ou du conseil d'administration. C'est le cas dans le Pays des Châteaux, à Brighton and Hove et à Gand. Cependant, ces programmations annuelles ou bisannuelles ne donnent pas lieu à des éléments programmatiques précis intégrant des actions, des responsables, des budgets, des objectifs, des indicateurs de suivis... De manière plus générale, on constate que vont peser directement sur la priorisation opérationnelle des CGA :

- **Les calendriers politiques, à travers des sollicitations par les élus** comme dans le cas de Belo Horizonte où le conseil fait partie de la municipalité ou encore pour Brighton and Hove où le conseil est reconnu et légitimé dans ce rôle ;
- **Les dynamiques initiées par les groupes de travail** les plus investis et sur des sujets très opérationnels, comme à Gand où un groupe moteur a fait le choix d'investir pleinement la thématique du foncier agricole pour solliciter un positionnement stratégique de la collectivité.

Les collectivités s'appuient sur les CGA pour construire leur stratégie alimentaire en faisant appel à l'expertise des membres (Gand, Brighton and Hove, Pays des Châteaux). Pour assurer leur rôle d'orientation des politiques publiques, la plupart des CGA prévoit des modalités d'organisation visant à renforcer l'articulation entre société civile et collectivités publiques. Ces éléments sont détaillés dans la rubrique suivante.

Orienter les politiques publiques : le rôle central des partenariats avec le monde de la recherche

Des temps de débats et d'échanges sur des sujets spécifiques sont organisés par des CGA avec les élus afin de créer un canal de communication privilégié sur les questions alimentaires. De manière générale, ces temps sont relativement informels et sont à l'initiative des CGA. Ils sont parfois formalisés avec un système de priorisation par vote (Pays des Châteaux). Bien souvent, les animateurs sont des relais privilégiés avec les élus, mais **dans certains cas, ce rôle de courroie de transmission est assuré par un ou des membre(s) élu(s) du CGA** (Montréal, Gand, Pays des Châteaux). La mobilisation des élus se réalise au sein d'instances particulières internes au CGA (collège d'élus sur le Pays des Châteaux) ou par l'implication dans d'autres instances des collectivités (commission communale santé à Brighton and Hove).

Lorsqu'ils ne répondent pas à des sollicitations, **les CGA soumettent des propositions de positionnements aux élus sur des sujets spécifiques** (Belo Horizonte, Conseil SAM Montréal, Gand, Pays des Châteaux). Dans ce cas, **les CGA travaillent de manière systématique avec la recherche** : ces partenariats permettent d'argumenter et légitimer leurs propositions.

Ces productions ont souvent une visée double : en complément de la construction d'argumentaires pour solliciter les élus, elles sont mobilisées pour informer le grand public des enjeux spécifiques du territoire. Les CGA peuvent alors soit organiser des rencontres *ad hoc* (comme un séminaire avec les acteurs de la recherche pour Brighton and Hove), soit investir des événements grand public pour présenter les résultats des recherches, études, et les mettre en débat (souvent sur des temps longs d'au moins un an comme à Gand et Brighton and Hove). Les partenariats avec la recherche se font sur des actions de diagnostics (souvent lors de la création des CGA) mais également sur des sujets spécifiques, comme le foncier, l'impact de la crise du COVID-19, les problématiques liant santé publique et alimentation ou encore les émissions de gaz à effet de serre en agriculture. **Ces demandes d'études émergent généralement au sein des groupes de travail** et font appel à des budgets spécifiques négociés dans le cadre du CGA. **Dans le cas de Brighton and Hove, une série de questions à poser à la recherche a été constituée en interne comme base de réflexion pour d'éventuelles collaborations.**

Investir les autres instances et inclure les différents services des collectivités : une manière d'élargir la sphère d'influence du CGA

Pour renforcer les dynamiques de prise en compte de l'alimentation comme sujet transversal dans les collectivités, le Brighton and Hove Food Partnership (BHFP) a co-rédigé avec l'appui des services de la ville (à l'image de ce qui a été initié à Bordeaux Métropole) une note de service pour inscrire les dynamiques alimentaires dans les documents d'urbanisme de la ville et valoriser le potentiel productif des espaces de la ville. **Dans cette même collectivité, il est intéressant de noter que le BHFP siège également au sein d'autres instances** (Biosphère réserve Unesco, comité de pilotage commerce équitable...) **afin de pouvoir s'informer, diffuser et orienter certaines prises de décision.**

Organisation des CGA

Des liens étroits entre collectivités et société civile, formalisés au sein de structures juridiques différentes

Les CGA étudiés se scindent en deux grandes catégories : ceux qui sont “hébergés” au sein des collectivités, comme c’est le cas pour Belo Horizonte, Gand ou le Pays des Châteaux (ainsi que Bordeaux Métropole), et ceux qui sont constitués au sein d’une entité juridique distincte de la collectivité, sous forme associative (BHFP, Montréal). Dans le premier cas, la présidence est assurée par un ou des élus référents tandis que dans le deuxième cas, c’est un membre représentant une organisation de la société civile qui occupe ce rôle. Le cas de Belo Horizonte est cependant singulier avec une élection des membres du conseil dans lequel un siège est réservé pour les “sans voix” et une présidence pour la société civile. **Dans les deux cas, les passerelles entre collectivité et société civile sont construites au travers de leur gouvernance, en attribuant des sièges pour des représentants des collectivités au sein des CGA associatifs et inversement.** Le cas de Montréal est assez intéressant de ce point de vue avec la création de la catégorie de “membre statutaire” permettant aux collectivités et institutions publiques de participer sans droit de vote. Elles assurent ainsi un rôle de relais privilégié auprès des institutions sans pour autant influencer sur les orientations prises par le CGA.

Modalités d’organisation entre un noyau dur restreint et des groupes de travail élargis

Ayant systématiquement pour objectif de fédérer les acteurs de l’alimentation du territoire, les CGA comprennent un nombre de membres important : Montréal compte plus de 200 membres, une centaine dans le cas de Brighton and Hove, 200 dans le Conseil Local de l’Alimentation du Pays des Châteaux. Ces nombres élevés représentent l’ensemble des contributeurs aux réflexions générales, notamment dans le cadre des groupes de travail, et non le noyau de membres actifs.

La sphère décisionnelle de ces CGA plus structurés est relativement restreinte : 24 membres au maximum pour Montréal et Belo Horizonte et 25 pour Gand. La gouvernance qui peut être la plus inspirante pour Bordeaux Métropole est celle de Montréal. Si le fonctionnement à trois niveaux, permettant des degrés d’implication différents selon les statuts des membres (COPIL, groupes de travail, signataires de la Charte) se retrouve déjà dans le CCGAD, certaines modalités de fonctionnement peuvent constituer une source d’inspiration pour renforcer la fluidité du fonctionnement du CCGAD (cf. le guide de gouvernance du conseil SAM¹) :

- Les membres décisionnaires, ceux du conseil d’administration, sont sélectionnés sur appel à candidature. Cela permet d’assurer un renouvellement des membres et de se poser la question des expertises manquantes au sein du conseil d’administration. Appliqué au cas de Bordeaux Métropole, **un processus formalisé de renouvellement des membres pourrait**

¹ <https://sam.montrealmetropoleensante.ca/ressources>

permettre d'élargir le cercle des organisations membres et ainsi améliorer la représentativité de l'instance ;

- La participation au conseil d'administration du Conseil SAM est obligatoire et deux absences successives non justifiées conduisent à un remplacement du membre ;
- **Les groupes de travail**, élargis à tout type d'organisation au-delà du cercle restreint du conseil d'administration, **sont systématiquement composés d'un membre du conseil d'administration** (qui assure le lien avec l'équipe d'animation) **et d'un représentant du monde de la recherche ;**
- **Les membres du Conseil SAM élisent chaque année deux porte-paroles** qui sont à « l'image de la diversité des genres ». Ils représentent le Conseil SAM sur la place publique.

Moyens des CGA

Des moyens variables et une distinction difficile avec les budgets des différents services concernés dans les collectivités

Les budgets alloués aux CGA sont généralement difficiles à appréhender du fait de la dimension transversale de l'alimentation au sein des collectivités. Les budgets globaux des CGA sont dans une fourchette de 60 000 euros à 700 000 euros. Certains CGA ont un levier direct sur les financements comme Belo Horizonte qui décide statutairement de l'allocation de l'aide nationale ou comme le CGA de Gand, qui bénéficie d'un budget propre. **Les financements sont plutôt en augmentation sur la durée** : ils sont globalement sécurisés notamment du fait de l'hybridation de ressources privées de fondations qui ont participé à l'émergence des CGA (cas du SAM) ou qui les suivent sur la durée (BHFP, Pays des Châteaux) et de ressources publiques de collectivités qui financent l'animation (Gand, Belo Horizonte). Les financements européens (LEADER, H2020, ...) sont également mobilisés par les collectivités portant un CGA, notamment Gand qui participe à de nombreux projets européens.

Une ingénierie soutenue par une hybridation des ressources

Les moyens humains sont variables et vont de 1 à 9,5 équivalents temps plein (ETP). Les missions de coordination mobilisent de 1 ETP à 2,5 ETP, qui sont souvent des agents de la collectivité. Des moyens d'animation ou opérationnels sont mobilisés au sein des services (comme les chargées d'animation PCAET des communautés de communes pour le Pays des Châteaux) ou parmi les membres des CGA (rédaction de document pour le SAM par des membres statutaires). Les CGA les plus matures possèdent une équipe d'animation et de coordination représentant autour de 2,5 ETP, ce qui semble une bonne base pour fonctionner.

L'hybridation des ressources publiques et privées semble une des clefs de la pérennité des moyens des CGA et Bordeaux Métropole pourrait diversifier ses ressources comme avec le projet européen FOOD TRAILS, en poursuivant une veille dans les réseaux pour participer à d'autres projets. Les fondations (Fondation Daniel et Nina Carasso, etc.) sont également des bailleurs à identifier.

L'augmentation des moyens à 2,5 ETP au sein du service en charge du CCGAD (2 chargées de missions + 1 stagiaire) **représente un bon sas d'expérimentation** pour préciser les moyens humains et les compétences adaptées à l'ambition de la dynamique de gouvernance alimentaire. Il serait intéressant de faire un bilan au bout d'un an de la montée en puissance de cette capacité d'animation afin de déterminer si cette configuration correspond aux attentes et besoins des membres.

Résultats généraux du parangonnage

Les tentatives de transfert et de répliation de certaines initiatives doivent être pensées et problématisées en prenant en compte la diversité des contextes (situation démographique et sociale, cadre juridique et règlementaire, etc.).

La participation des chargées de missions de Bordeaux Métropole aux entretiens avec les initiatives inspirantes (Gand, Montréal, Pays des Châteaux, Montpellier) a permis d'identifier un besoin d'échange de pratiques entre CGA que les réseaux existants (France urbaine, Eurocities) n'offrent pas suffisamment, notamment avec l'arrêt des rencontres en présentiel. Des CGA sont intéressés pour poursuivre les échanges (Belo Horizonte, Gand, Montréal, Pays des Châteaux) et un échange est déjà programmé avec Gand le vendredi 19 novembre 2021. Des interventions de CGA pourraient être programmées dans des réunions du CCGAD. Dans cette perspective, Gand organise tous les deux ans une réunion bilan pour repenser son fonctionnement, à l'occasion desquelles elle fait intervenir d'autres territoires pour inspirer ses membres.

Synthèse des préconisations

L'évaluation des actions du CCGAD et la réalisation d'un diagnostic organisationnel ont mis en lumière des points forts et des points d'amélioration. Cette analyse a permis d'identifier des pistes de travail visant à renforcer les points positifs et à lever certains freins et points de blocage, afin que le CCGAD puisse exercer pleinement la mission et les rôles pour lesquels il a été créé. Ces différents points d'attention, enrichis des résultats du parangonnage, ont été regroupés en 4 thématiques :

- **La clarification de la finalité et rôles du CCGAD** : c'est un point essentiel pour que les membres puissent s'y impliquer de manière constructive, exprimer des attentes et définir des actions cohérentes avec la finalité du CCGAD. La Charte, le Règlement interne et les documents de communication pourraient être révisés afin que la finalité de l'instance y soit présentée de manière similaire, en mentionnant que l'objectif est d'aboutir à un système alimentaire durable mais également résilient. Dans la Charte, la formulation de certains rôles pourrait être révisée pour les clarifier et y intégrer le rôle d'orientation des politiques publiques affirmé dans la Délibération du Conseil métropolitain et qui correspond à une attente forte des membres ;
- **Le renforcement de l'organisation interne** : le processus engagé par le CCGAD pour formaliser son organisation et son fonctionnement interne, visant à rassembler, renforcer la participation des membres et gagner en opérationnalité, devrait être poursuivi. L'organisation en trois niveaux d'implication pourrait être consolidée, en faisant régulièrement évoluer le règlement interne. C'est notamment valable pour les fonctions de la présidence, des représentants des collègues, et de l'équipe d'animation qui mériteraient d'être révisées en tenant compte de la réalité du travail effectué et effectuable. Par ailleurs, le COPIL pourrait se doter d'outils de pilotage et de reporting, clarifier les modalités de prise de décision proposées concernant le positionnement de l'instance sur les orientations de politiques publiques et former les membres à des outils pertinents de réflexion collective et de décision. Des nouvelles modalités d'organisation des groupes de travail pourraient les rendre plus efficaces (définir des objectifs et calendriers, des rôles au sein du groupe, impliquer des membres en fonction de leur "envie de faire" et des membres de l'équipe d'animation, etc.) En termes de mobilisation, il serait important d'améliorer la diversité dans la représentation des acteurs, notamment dans les secteurs de l'agroalimentaire, de la distribution et de la logistique, ainsi qu'au niveau des élus. Le rôle d'orientation des politiques publiques a fait l'objet de plusieurs réflexions au cours de cette étude, et le comité de pilotage doit aujourd'hui construire et expérimenter de nouvelles modalités d'exercice de ce rôle.
- **Précisions sur les actions portées par le CCGAD** : le plan d'action actuel ne constitue pas un outil opérationnel pour planifier et suivre les activités du CCGAD. Le COPIL, comme il l'a voté, doit donc initier la construction d'un plan d'action opérationnel propre au CCGAD, sur un pas de temps court (annuel ou bisannuel) qui se détache du suivi des activités mises en œuvre par les partenaires dans le cadre de la stratégie de Bordeaux Métropole. Parmi les actions qui pourraient composer ce plan d'action, celles concernant la communication doivent s'inscrire dans une stratégie de communication bien établie, s'appuyant notamment sur les réseaux existants et en articulation avec les services de la Métropole. Le CCGAD a également tout intérêt à renforcer et formaliser ses collaborations avec le monde de la recherche afin d'une part, de répondre aux besoins des membres sur des sujets spécifiques d'intérêt général et d'autre part, de clarifier les enjeux agricoles et alimentaires du territoire et les diffuser auprès des élus et du grand public. En complément de ces articulations, le CCGAD pourrait également travailler à la construction d'un tableau de bord de l'alimentation intégrant des indicateurs de suivi des dynamiques agricoles et alimentaires pour opérationnaliser son rôle de veille sur le système alimentaire.

- **Identification des moyens nécessaires à la conduite de la mission** : Le CCGAD a tout intérêt à bénéficier d'un budget de fonctionnement clairement défini et connu de tous ses membres. Ce budget pourra permettre au CCGAD d'opérer des choix, de prioriser, de mettre en œuvre et de suivre les activités de son plan d'action. Le budget devrait être construit en parallèle du plan d'action. L'équipe d'animation et le COPIL gagneraient également à poursuivre la diversification des sources de financement du CCGAD comme initiée avec le projet européen FOOD TRAILS, afin de pouvoir disposer d'une enveloppe en adéquation avec ses ambitions et son plan d'action.

Parmi ces quatre thématiques, les trois points suivants ont fait l'objet d'un travail approfondi en ateliers et d'une prise de décision en COPIL :

- Clarifier la finalité et les rôles du CCGAD, notamment le soutien aux initiatives, le rôle d'orientation des politiques publiques et celui d'assurer la représentativité de tous ;
- Identifier les avantages et inconvénients d'un recentrage du plan d'action ;
- Construire des pistes pour mieux exercer le rôle d'orientation des politiques publiques.

Lors du comité de pilotage du 29 avril 2021, plusieurs décisions ont été prises sur la base des propositions issues des ateliers :

- **Le périmètre de soutien aux initiatives proposé au cours de l'atelier a été validé.** Il s'agissait dans la proposition de bien clarifier que le CCGAD n'est pas un organisme financeur mais que le rôle de soutien se recentre sur l'accompagnement pour les recherches de financement et la mise en relation avec les acteurs du territoire ;
- **Le rôle d'orientation des politiques publiques a été réaffirmé comme étant central pour le CCGAD.** La Charte sera revue pour intégrer ce rôle ;
- **La représentativité de l'instance s'est avérée être un sujet complexe, sur lequel le COPIL n'était pas encore mûr pour se positionner.** Des questions restent ainsi en suspens et à travailler en interne, comme celui de l'adhésion individuelle ou de la représentation du « citoyen mangeur ». Par ailleurs, même s'il reste encore à préciser, il a été indiqué que veiller à la diversité au sein des collèges était un sujet important et qu'il s'agissait d'une prérogative des représentants de ces collèges ;
- **Le plan d'action fera l'objet d'un recentrage** sur un nombre restreint de thématiques, pour une programmation bisannuelle ;
- **Des modalités « type » de fonctionnement pour exercer le rôle d'orientation des politiques publiques ont été proposées et validées.** Elles devront être expérimentées dans les mois à venir par les membres du CCGAD.
- **Le CCGAD doit entamer une nouvelle phase de son développement, avec pour mot d'ordre celui de l'opérationnalité.** Ainsi, à chaque prise de décision doit être associée une **programmation opérationnelle** : désignation d'un responsable du pilotage, définition des objectifs visés, description des modalités de mise en œuvre et de suivi, résultats attendus, évaluation des moyens nécessaires, proposition d'un calendrier et explicitation de points de vigilance.

Conclusions

Dès 2011, une réflexion collective sur l'alimentation durable a été initiée au sein de la Communauté Urbaine de Bordeaux, qui s'est concrétisée en 2017 par la création du Conseil consultatif de gouvernance alimentaire durable de Bordeaux Métropole.

Le bilan évaluatif a permis de reconstituer et formaliser les différentes phases d'évolution du CCGAD. Il conclut que **l'instance est pertinente** pour répondre au cloisonnement des acteurs d'une sphère à l'autre du système alimentaire, au faible nombre de coopérations entre les intervenants et les décideurs politiques et à l'atomisation des interventions. Le diagnostic organisationnel révèle que **trois années ont été nécessaires pour définir l'organisation interne et les modalités de fonctionnement** dont certains éléments restent à renforcer. De plus, le CCGAD s'est doté **d'un plan d'action ambitieux, listant 25 actions dont certaines sont proches d'objectifs d'une stratégie pour une alimentation durable de Bordeaux Métropole**, ou relèveraient plutôt des acteurs du système alimentaire. En matière d'efficacité, **le CCGAD a initié le dialogue entre acteurs de l'alimentation durable** et ainsi permis que les membres se connaissent, échangent, partagent et entament des relations partenariales privilégiées. Ce travail de coopération, qui n'en est qu'à ses débuts, s'est d'abord concrétisé autour de **la construction d'une vision commune, puis durant la crise sanitaire et sociale provoquée par la pandémie de Covid-19 par une intensification des échanges et la production d'un état des lieux du système alimentaire métropolitain à l'épreuve du confinement**.

Aujourd'hui, le CCGAD entre dans **une phase de maturité, avec pour objectif de continuer à fédérer les acteurs de l'alimentation durable** du territoire en élargissant la base des contributeurs et **de mettre en œuvre ses autres rôles plus activement**. L'enjeu est notamment que le CCGAD puisse **exercer son rôle d'orientation des politiques publiques** en matière d'alimentation, **en consolidant les liens entre élus, institutions, organisations de la société civile et monde de la recherche**. L'instance doit également **investir son rôle d'observateur des dynamiques alimentaires engagées sur le territoire** et pouvoir évaluer si elles concourent à plus de durabilité en répondant aux enjeux spécifiques de la Métropole.

Cette montée en compétence se fera en construisant **une programmation à moyen terme, resserrée autour d'un nombre restreint d'actions pour être plus opérationnelle**. L'instance doit également évoluer en **formalisant davantage son organisation**, notamment : en adaptant le règlement interne à la réalité de son fonctionnement pour mieux valoriser les expertises de chacun selon leurs attentes et capacités de contribution ; en définissant un pilotage des actions d'orientation des politiques publiques ; et en favorisant l'implication des élus. Le travail d'échange avec des territoires porteurs d'initiatives inspirantes ainsi que les ateliers de co-construction des préconisations ont permis d'initier collectivement ce travail de renforcement des actions du CCGAD. **Les bases sont aujourd'hui posées pour l'instance, avec des premiers éléments de planification opérationnelle**. Elles devraient permettre aux acteurs du système alimentaire et aux élus de **s'emparer pleinement du CCGAD et à celui-ci de jouer son rôle d'orientation des dynamiques alimentaires locales pour s'assurer qu'elles convergent vers plus de durabilité**.