



HAL
open science

Commande publique responsable en restauration scolaire : facteur de transition écologique du territoire ?

Anaëlle Mazin

► To cite this version:

Anaëlle Mazin. Commande publique responsable en restauration scolaire : facteur de transition écologique du territoire ?. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris-Saclay, 2022. Français. NNT : 2022UPASU008 . tel-03884842

HAL Id: tel-03884842

<https://theses.hal.science/tel-03884842>

Submitted on 5 Dec 2022

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.

Commande publique responsable en restauration scolaire : facteur de transition écologique du territoire ?

*Is sustainable public procurement for school catering a driving factor in the
ecological transition of the territory?*

Thèse de doctorat de l'université Paris-Saclay

École doctorale n° 629, Sciences sociales et humanités (SSH)

Spécialité de doctorat : aménagement, architecture

Graduate School : Sociologie et Science Politique.

Référent : Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines

Thèse préparée dans l'unité de recherche **CEARC (Université Paris-Saclay, UVSQ)**

sous la direction de **Jean-Luc VAYSSIERE**, Professeur des universités,
le co-encadrement de **Charlotte DA CUNHA**, Maîtresse de conférences,
et la co-supervision de **Meriem BELKHODJA**, Tutrice à la ville de Paris

Thèse soutenue à Guyancourt, le 21 octobre 2022, par

Anaëlle MAZIN

Composition du Jury

Emmanuel RAYNAUD

Directeur de recherche, Université Paris-
Saclay (AgroParisTech), INRAE

Président

Muriel MAILLEFERT

Professeure, Université Lyon 3 Jean Moulin

Rapporteuse & Examinatrice

Christophe-Toussaint SOULARD

Directeur de recherche, INRA-SAD, INRAE

Rapporteur & Examinateur

Perrine VANDENBROUCKE

Enseignante-chercheuse, ISARA

Examinatrice

Jean-Luc VAYSSIERE

Professeur, Université Paris-Saclay (UVSQ)

Directeur de thèse

Titre : Commande publique responsable en restauration scolaire : facteur de transition écologique du territoire ?

Mots clés : territoire ; commande publique responsable ; agriculture ; restauration scolaire ; transition écologique

Résumé : Les collectivités territoriales ont parmi leurs missions celle de favoriser la transition écologique de leur territoire. Dans cette thèse, nous nous intéressons plus particulièrement à la transition du système alimentaire. Les collectivités mettent en œuvre localement les orientations fixées par l'Etat par le biais de leurs compétences agricoles et d'aménagement du territoire. Ces dernières années, un nouvel outil est considéré par les pouvoirs publics pour participer à cette transition écologique : la commande publique responsable à destination de la restauration scolaire. En dépit d'une interdiction par le Code de la commande publique, les collectivités veulent et parviennent à s'approvisionner en denrées alimentaires locales mais aussi durables. On se demande alors : la commande publique responsable en restauration scolaire est-elle un facteur de transition écologique du territoire ? Nous avons étudié l'impact de la commande publique responsable sur les pratiques des acteurs du système alimentaire du territoire en nous focalisant sur la région Île-de-France.

L'originalité de cette recherche repose notamment sur l'ajout d'un spectre territorial aux recherches sur la commande publique responsable. Nous avons adopté une démarche empirique et inductive et choisi l'enquête qualitative comme méthode de collecte des données. Notre travail s'appuie ainsi sur le récit de multiples acteurs du territoire, dans l'idée de rendre compte de leur point de vue et d'appréhender la pluralité de réels qui coexistent sur le terrain. Nous constatons que malgré une volonté croissante des collectivités de s'approvisionner en produits durables et locaux, nombreuses sont celles qui continuent de faire pression sur les prix, ce qui se traduit dans les pratiques des fournisseurs jusqu'aux agriculteurs qui peinent à recevoir une juste rémunération. Dans un tel schéma, le développement et le maintien d'une agriculture durable et locale sont mis à mal. Nous observons tout de même des retours d'expérience positifs qui reposent notamment sur la communication entre les acteurs en amont et au cours des échanges, et sur l'implication de collectivités territoriales dans la transition écologique de l'agriculture locale.

Title : Is sustainable public procurement for school catering a driving factor in the ecological transition of the territory ?

Keywords : territory ; sustainable public procurement ; agriculture ; school catering ; ecological transition

Abstract : Local authorities have to foster the ecological transition of their territory. In this research, we focus on the transition of the agri-food system. The national ambitions are implemented at the local level by local authorities through agricultural policies and planning. In recent years, public authorities have shown a growing interest in sustainable public procurement for school catering as a mean to further the ecological transition of agriculture. The public procurement law prohibits public buyers from favoring a tender in regards to its geographical proximity. Nonetheless, local authorities manage to acquire local and sustainable foodstuffs. Hence, we wonder : Is sustainable public procurement for school catering a driving factor in the ecological transition of the territory ? Focusing on the Île-de-France region, we have studied the impact of sustainable public procurement on the practices of the actors of the agri-food system.

Part of the originality of the research lays in this territorial approach when studying public procurement. We have adopted an empirical and inductive approach and carried out a qualitative survey for the data collection. Our research is based on the narratives of the local actors for the purposes of accounting for the variety of viewpoints and realities that we believe coexist within the territory. We find that despite a growing interest of local authorities in buying local and sustainable foodstuffs, many of them keep looking for low prices. This pressure on prices has repercussions all along the supply chain to the farmers who then hardly get a fair income. In such a situation, the ability of agriculture to pursue its transition towards a more sustainable model is weakened. However, some positive feedbacks have emerged. They are mostly based on communication between actors before and during exchanges, and on the involvement of local authorities in the ecological transition of local agriculture.

Remerciements

En premier lieu, je remercie chaleureusement Madame Maillefert, Madame Vandembrouke, Monsieur Soulard et Monsieur Raynaud qui m'ont fait l'honneur d'accepter de participer au jury de cette thèse, et pour le temps consacré à la lecture de ce travail.

J'adresse tous mes remerciements à Jean-Luc Vayssière et à Charlotte da Cunha, qui m'ont encadrée tout au long de cette thèse. J'ai appris énormément de choses à vos côtés, au cours de ces années riches d'échanges et de réflexions, pour lesquelles je ne pourrais pas vous remercier assez. Votre accompagnement de la rédaction du projet à la finalisation du manuscrit, a été précieux. Ça a été un vrai plaisir de partager ces trois années (et demie...) avec vous.

Je remercie également la Direction des finances et des achats de la ville de Paris de m'avoir accueillie pour réaliser cette recherche, et plus particulièrement le Pôle achats responsables. Après une année d'apprentissage avec des collègues hors pair, nous avons trouvé le moyen de rester ensemble 3 années supplémentaires pour travailler et échanger sans cesse sur des sujets riches et variés. Je suis vraiment reconnaissante envers toutes les personnes qui ont composé ce service qui m'ont permis d'acquérir des compétences, des connaissances et l'envie plus forte encore de travailler dans le domaine. Merci à Céline, qui m'a proposé de me lancer dans cette aventure qu'est la thèse au détour d'un café. A Meriem, qui m'a encadrée pendant ce long travail et apporté de nombreux savoir-faire professionnels, et à Alice qui a rejoint l'aventure en cours de route mais qui a toujours été là pour répondre à mes questions, et dont l'enthousiasme pour les sujets achats responsables est contagieux ! A Laurent, pour des échanges toujours enrichissants mais aussi drôles, pour les nombreux goûters, et pour mon chien ! A Cindy, pour les rires et les encouragements ; à Alban pour son espièglerie et son humour unique ; à Louise, qui a partagé son expérience de doctorante avec moi et m'a donné envie de me lancer dans la recherche, pour sa bienveillance, sa disponibilité et son aide tout au long de cette thèse. Merci à Marion, qui a également apporté aide et joie de vivre en fin de thèse. Et à Claire, toujours présente pour relire mes articles et boire un verre après une longue journée. En bref, merci à ce bureau plein de bonne humeur où quatre années passent très vite.

Je tiens aussi à remercier Jean-Paul Vanderlinden, directeur du laboratoire CEARC, et Elena Lioubimtseva, Professeur de géographie à Grand Valley State University (Michigan), qui ont constitué un comité de suivi de thèse bienveillant. J'en profite pour remercier l'équipe du CEARC qui a rendu cette expérience d'autant plus chaleureuse et passionnante, que les discussions aient eu lieu autour d'un repas ou dans le cadre de nombreuses conférences. Merci à Yorghos pour sa relecture bienveillante. Merci à Zhiwei, qui sait tout et tout faire (même des strikes !), et dont l'aide est précieuse. Je te remercie encore pour les beaux marque-pages ! Merci également à Mireille et à Véronique, mes sauveuses dès qu'il s'agit d'administratif.

Mes remerciements vont aussi aux (ex)-doctorant·es du CEARC pour les nombreux partages. Merci notamment à Sébastien, mon coloc de bureau avec qui les échanges sont autant scientifiques qu'alimentaires. À Tanguy pour la touche de bonne humeur qu'il répand (quand il n'est pas à l'autre bout du monde) et pour le « brown cheese », une belle découverte de terrain partagée avec nous. Merci également à Baptiste pour les idées de recettes, de titres notamment !

Mille mercis enfin à ma famille. Je commence d'abord par vous remercier pour votre relecture rapide, précise et pour l'enthousiasme dont vous avez fait preuve pour cette tâche. Cela illustre le soutien que vous m'apportez depuis toujours, lequel m'a permis d'aller aussi loin et pour lequel je vous remercie mille fois. Je suis très heureuse et fière de vous avoir à mes côtés. Merci beaucoup à mes parents qui ont toujours été là et qui ne m'ont jamais poussée à ne rien faire d'autre que mes propres choix. La liste de choses pour lesquelles je voudrais vous remercier est trop longue, je me contenterais ici de vous remercier pour vos encouragements et votre accueil inconditionnel (pour le télétravail notamment...), pour les fous rires, pour les brochettes végétariennes et pour les vacances en Bretagne. Un grand merci à Nono aussi qui me comprend si bien, autant en matière de thèse (et d'achats !) que pour tout le reste, et qui, bien qu'elle ait choisi la vie toulousaine, est toujours présente.

Je n'oublie pas les hippocampes fous. Vous êtes des perles rares dont je ne pourrais pas me passer. Merci pour tous ces bons moments de rire et de détente, pour ton aide, Loïc, dès qu'il s'agit de chiffres et d'Excel, et pour ton brin de folie, Matthieu, qui rend tout plus léger.

Pour finir, un immense merci à toi, Eric, pour absolument tout. Merci d'avoir pris part à l'aventure à part entière, au cours de laquelle tu m'as apporté un soutien inestimable au quotidien. Merci d'avoir été si compréhensif quand j'avais besoin de travailler tard, pour ton aide pour les traductions, et surtout ... pour Zotero ! Si tu es là dans les moments difficiles, tu es aussi présent dans les réussites. Je te remercie de me faire autant rire au quotidien, de fêter chaque étape avec moi, notamment chaque nouvelle version de mes articles, pour le tiramisu et pour les playlists qui m'ont permis de tenir des heures durant pour finaliser cette thèse. Je n'aurais pas pu rêver meilleur allié face à tout ça. Je ne peux bien sûr pas te remercier assez pour tout ce que tu as fait, mais je t'en suis vraiment reconnaissante. Merci.

Table des matières

Remerciements	4
Table des matières.....	7
Liste des sigles	9
Introduction.....	11
Partie 1. Agriculture, aménagement du territoire et restauration scolaire : quel rôle de la commande publique responsable ?	21
Chapitre 1. L'activité agricole en Île-de-France : un lien fort avec l'aménagement du territoire.....	27
1.1 Aménagement du territoire et agriculture (1930-2010) : transition vers la durabilité.....	28
1.2 Des Objectifs de développement durable (ODD) aux politiques et instruments nationaux (2010 – 2020).....	41
1.3 Transition écologique de l'agriculture : quelle action des collectivités territoriales ? (2010 – 2020)	61
1.4 Enjeux et caractéristiques de l'agriculture francilienne aujourd'hui : une transition en cours.....	67
1.5 Conclusion du chapitre 1	74
2. L'alimentation, levier d'action sur l'agriculture ?	77
2.1 Remise en question du système agro-alimentaire et mise à l'agenda politique de l'alimentation (1990)	79
2.2 Alimentation en Europe : de la sécurité alimentaire aux systèmes alimentaires durables.....	81
2.3 Alimentation en France : une gestion différenciée par échelle d'intervention.....	85
2.4 Politiques alimentaires locales.....	93
2.5 Conclusion du chapitre 2	97
3. La commande publique responsable : un objectif, une obligation et une opportunité	99
3.1 Commande publique : quelques repères	99
3.2 Responsabilisation de la commande publique : une nouvelle fonction achat	112
3.3 Commande publique responsable : entre ambitions et réalité	119
3.4 Benchmark.....	126
3.5 Conclusion du chapitre 3	129
Conclusion de la Partie 1	131
Partie 2. L'enquête qualitative pour appréhender les multiples réalités du terrain : constructivisme, parties prenantes et terrain d'étude	133
4. L'ancrage dans le terrain pour rendre compte des multiples réalités qui y coexistent	137
4.1 L'étude de cas comme stratégie de recherche	138
4.2 Une analyse dans le cadre de la théorisation ancrée.....	140
4.3 Face à des acteurs et des enjeux multiples, la cristallisation des données.....	141
4.4 Citer les acteurs pour rendre compte de leurs récits.....	142
5. Des données ancrées dans le terrain : entretiens auprès des parties prenantes	143
5.1 La cartographie des parties prenantes.....	143
5.2 Collecte des données : enquête qualitative en Île-de-France.....	160
5.3 Donner du sens aux données : codage et analyse	169
5.4 Limites et biais de la recherche	170
Conclusion de la Partie 2	174

Partie 3. Pratiques, motivations et freins à l'alimentation durable en restauration scolaire : les résultats issus du terrain.....176

6. Achat public et restauration scolaire : motivations, freins et mise en œuvre de l'achat local et durable en Île-de-France	182
6.1 Présentation des collectivités interrogées et codage des entretiens	183
6.2 Nature et motivations de l'approvisionnement de la restauration scolaire.....	186
6.3 Mise en œuvre de l'achat local et durable	192
6.4 Conclusion de chapitre 6	202
7. Alimentation durable et locale en restauration scolaire : quels impacts sur les pratiques des intermédiaires ?	204
7.1 Présentation des intermédiaires interrogés et codage des entretiens	205
7.2 Quelle traduction des demandes de produits locaux et durables par les acteurs du territoire ?	208
7.3 Quelles contraintes en lien avec les demandes des collectivités territoriales ? ...	215
7.4 Conclusion de chapitre 7	219
8. Pratiques des agriculteurs et leurs motivations en lien avec les demandes de la restauration scolaire.....	220
8.1 Présentation des agriculteurs interrogés et codage des entretiens	221
8.2 L'alimentation durable, au cœur des entretiens auprès des agriculteurs	223
8.3 Restauration scolaire : des opportunités et des contraintes pour les agriculteurs.....	228
8.4 Conclusion du chapitre 8	235
9. S'inspirer du terrain pour une meilleure rencontre entre l'offre et la demande.....	238
9.1 Mieux s'emparer des outils de la commande publique	238
9.2 S'organiser à l'échelle de l'EPCI	244
9.3 Déployer une nouvelle forme de gouvernance alimentaire territoriale	250
9.4 Développer de nouvelles stratégies au sein des collectivités pour s'approvisionner en produits durables et locaux	253
9.5 Conclusion de chapitre 9	258
Conclusion de la Partie 3	260

Partie 4. Discussion et conclusion générale.....262

10. Commande publique et aménagement : réflexions sur le rôle des collectivités territoriales dans la transition écologique du territoire.....	266
10.1 La volonté d'approvisionnement en denrées alimentaires durables et locales dans les collectivités territoriales	267
10.2 Commande publique responsable : un impact réel sur les pratiques des acteurs du système alimentaire	270
10.3 La difficile articulation entre commande publique responsable et prix	272
10.4 Un engagement clair dans le développement et le maintien de l'agriculture locale et durable pour un territoire en transition	277
Conclusion générale	282
Références bibliographiques	287
Liste des figures	319
Liste des tableaux.....	320
Table des matières détaillée	322

Liste des sigles

AMF : Association des maires de France

AOC : Appellation d'origine contrôlée

AOP : Appellation d'origine protégée

BOAMP : Bulletin officiel des annonces des marchés publics

CERDD : Centre ressource du développement durable

CIFRE : Convention industrielle de formation par la recherche

CPER : Contrat de plan Etat-Région

CP : Commande publique

DRAAF : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

DRIAAF : Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

FAO : Food and agricultural organization

FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural

FEAGA : Fonds européen agricole de garantie

FEOGA : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

G-RCN : Groupe Restauration collective et nutrition

GATT : General agreement on tariffs and trade

GES : Gaz à effet de serre

HVE : Haute valeur environnementale

IDF : Île-de-France

IGP : Indication géographiquement protégée

INRA : Institut national de la recherche agronomique

LAAF : Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

LOA : Loi d'orientation agricole

MAA : Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

MAAF : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

MAE : Mesures agri-environnementales

MAEC : Mesures agro-environnementales et climatiques

MASA : Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

ODD : Objectifs de développement durable

PAC : Politique agricole commune

PAT : Projet alimentaire territorial

PCAET : Plan climat air énergie territorial

PDR : Programme régional de développement rural

PDRR : Programme de développement rural régional

PNA : Programme national de l'alimentation

PNDAR : Programme national pour le développement agricole et rural

PNNS : Programme national nutrition santé

PLU(i) : Plan local d'urbanisme (intercommunal)

PSN : Plan stratégique national

RS : Restauration scolaire

SAU : Surface agricole utile

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

SDRIF : Schéma directeur de la région Île-de-France

SEMOP : Société d'économie mixte à opérateur unique

SIQO : Signes d'identification de la qualité et de l'origine

SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRC : Société de restauration collective

SRCAE : Schéma régional climat air énergie

STG : Spécialité traditionnelle garantie

UE : Union Européenne

Introduction

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'Europe des six s'accorde autour d'une politique visant l'accroissement de la productivité agricole à des fins d'autosuffisance alimentaire : la Politique agricole commune (PAC). L'Etat français applique les mesures de la PAC sur le territoire national et adopte ses propres politiques publiques : l'agriculture s'intensifie et se modernise (mécanisation, spécialisation, recours à des intrants chimiques de synthèse). Elle arrive à produire plus sur des exploitations plus grandes, moins nombreuses, et en nécessitant moins de main d'œuvre. Le système intensif, spécialisé, concentré et globalisé a permis d'assurer une certaine sécurité alimentaire avec une surface et une main d'œuvre agricole réduite (Rastoin et Gherzi, 2010).

Depuis les années 1980, le modèle productiviste et l'industrialisation du système alimentaire dans son ensemble sont progressivement remis en question. L'industrialisation a entraîné des conséquences néfastes sur l'écosystème naturel, tel que l'érosion des sols, la dégradation des eaux et du climat ou encore la perte de biodiversité (Bricas, 2017). **Les pouvoirs publics (Union Européenne, France) se sont dès lors lancés dans le « verdissement » de l'agriculture** avec des aides et subventions incitant à l'adoption de pratiques plus « durables » : agriculture biologique (AB), extensification, mesures pour préserver la biodiversité, les ressources en eau, etc. (da Cunha, 2010; Détang-Dessendre et Guyomard, 2020; Pellegrini, 1995).

L'évolution du système alimentaire ne va pas sans une évolution de l'alimentation. La production de masse s'accompagne d'une consommation de masse, et notamment de produits transformés, tandis que la consommation des produits bruts diminue, tout comme la captation de valeur par les agriculteurs. On observe dans le même temps une plus forte prévalence des maladies d'origine alimentaire (obésité, diabète de type 2, cancers, maladies cardiovasculaires, etc.). **Des crises sanitaires majeures surviennent également, entre les années 1980 et 2000, ce qui entraîne une remise en question du système et la défiance des consommateurs** (Pahun, 2020; Rastoin et Gherzi, 2010).

Alertés par ces enjeux sanitaires, les pouvoirs publics adoptent des politiques et créent des instances pour renforcer la sécurité sanitaire des aliments. La France développe des programmes visant à informer, à sensibiliser et à agir sur les questions de nutrition et de santé. Des actions sont déclinées localement, qu'il s'agisse d'agriculture ou d'alimentation. **L'Etat initie un processus de décentralisation dans les années 1980 qui confère aux collectivités territoriales de nombreuses compétences**. Par leurs compétences d'aménagement du territoire et agricoles, elles se doivent ainsi de favoriser le développement et le maintien de l'agriculture locale. **Dans leurs documents de planification, les régions définissent des**

orientations et fixent des objectifs pour l'agriculture du territoire : taux de surface agricole utile dédiée à l'AB, réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), préservation des terres agricoles, etc. Dans son Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), la Région Île-de-France a par exemple posé l'objectif de développer l'agriculture durable avec une réduction de 38% des émissions de GES à horizon 2050 (Région IDF, 2012). **Les collectivités territoriales infrarégionales doivent respecter ces orientations pour une mise en œuvre opérationnelle dans leurs propres documents de planification** (Schémas de cohérence territoriale, Plans locaux d'urbanisme (intercommunaux), charte des parcs naturels régionaux, Plans climat, etc.).

Outre la planification, les collectivités territoriales peuvent aussi apporter des aides et subventions aux acteurs du territoire, en s'appuyant notamment sur le Fonds européens agricole pour le développement rural (FEADER). Elles peuvent ainsi venir en soutien pour la formation à des pratiques plus responsables, pour l'installation d'agriculteurs ou encore pour la création d'équipements de transformation participant à la structuration et/ou à la relocalisation de filières. **Mais un autre levier est identifié et investi par l'Europe et l'Etat pour favoriser l'adoption de pratiques agricoles plus « durables » (en créant des débouchés) ainsi qu'une alimentation elle aussi plus « durable » : la restauration scolaire.**

Le législateur a posé l'obligation aux gestionnaires de restaurants collectifs, par le biais de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (2018), dite loi Egalim, de s'approvisionner à hauteur de 50% d'alimentation durable, dont 20% de produits issus de l'AB à compter du 01 janvier 2022 (en valeur d'achat). Déjà en 2009, suite au Grenelle de l'environnement, le gouvernement poursuivait l'objectif de développer l'AB en fixant notamment l'objectif de 20% de produits issus de l'AB dans les cantines en 2012. Ainsi, l'Etat entend recourir à la commande publique responsable pour encourager la transition écologique de l'agriculture, en parallèle de ses politiques agricoles.

Une telle instrumentalisation de la commande publique n'est pas nouvelle. Si l'idée d'intégrer des considérations environnementales dans les achats publics est mentionnée dès 1992 lors de la conférence de Rio, l'Europe s'empare aussi de la question dès 1996 (Delzangles, 2015). Les pouvoirs adjudicateurs prennent ainsi en compte des dimensions environnementales dans leurs achats depuis plusieurs décennies en intégrant des spécifications techniques, des conditions d'exécution ou encore des critères ciblant une ou plusieurs dimensions du développement durable. La prise en compte de la performance environnementale a même été rendue obligatoire en 2021 par la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi climat et résilience.

La littérature soutient que la commande publique responsable a la capacité de faire évoluer l'offre du milieu fournisseur (Amann et al., 2014; Burja, 2009; L'excellent, 2018;

Parikka-Alhola, 2008; Testa, Annunziata, et al., 2016). **Nous avons souhaité étudier ce phénomène sous le prisme du territoire.** Etudier l'impact, sur un territoire donné, des achats responsables à destination de la restauration scolaire, c'est donc s'intéresser à plusieurs thématiques qui s'entrecroisent : la commande publique, l'agriculture mais aussi l'aménagement du territoire. C'est aussi s'intéresser à une contradiction majeure entre des politiques publiques. **Malgré des actions en soutien à l'agriculture locale, notamment pour sa transition écologique, les collectivités territoriales sont confrontées à l'interdiction, par le Code de la commande publique, de sélectionner une offre sur un critère de proximité géographique.** Dans leurs cahiers des charges, elles ne peuvent donc pas demander explicitement à s'approvisionner pour leur restauration scolaire auprès de ceux qu'elles accompagnent sur leur territoire. Comment, dès lors, avoir recours à la commande publique responsable pour avoir une action à l'échelle nationale, si ce n'est locale ?

Des guides institutionnels et la littérature scientifique reviennent sur des stratégies et des retours d'expériences permettant un approvisionnement en produits locaux dans le cadre de la restauration scolaire, sans pour autant déroger au Code de la commande publique (ADEME et al., 2022; AMF, 2020; Braun et al., 2018; CERDD, 2018; Le Velly, 2012; MAAF, 2016a; Morgan et Sonnino, 2008). L'existence-même de ces documents illustre aussi l'ambition des collectivités territoriales de se procurer des denrées alimentaires locales. Cette volonté s'accompagne de celle de s'approvisionner en produits durables (Kebir, 2012).

*Puisque les collectivités cherchent à acheter des denrées locales et durables pour leur restauration scolaire, nous pouvons nous poser la question : **la commande publique responsable à destination de la restauration scolaire peut-elle être un facteur de transition écologique du territoire ?***

Pour répondre à cette question, **nous avons cherché à étudier l'impact de la commande publique responsable à destination de la restauration scolaire sur les pratiques des acteurs du système alimentaire du territoire.** Dans cette étude menée en collaboration avec la ville de Paris, dans le cadre d'une Convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE), **nous avons choisi de nous intéresser au territoire de l'Île-de-France.**

De nombreux facteurs peuvent influencer l'adoption de pratiques responsables chez ces acteurs : convictions personnelles des acteurs, vœux d'élus, politique générale ou de responsabilité sociétale de l'entreprise, demandes du marché, etc. Les agriculteurs sont aussi particulièrement ciblés par les politiques publiques pour engager leur transition écologique. Afin de discerner, parmi tous ces facteurs, l'influence de la commande publique responsable sur les pratiques des acteurs, **nous avons adopté une démarche empirique et inductive et choisi l'enquête qualitative comme méthode de collecte des données.** L'enquête qualitative offre un accès privilégié aux représentations des individus (Baribeau et Royer, 2012), nous permettant de connaître les pratiques, les motivations ainsi que les freins et contraintes que les

acteurs rencontrent. Des extraits d'entretiens figurent dans les chapitres présentant les résultats, de manière à illustrer les propos des interrogés selon leurs propres mots.

Définition et discussion autour des notions clés

Le concept de *territoire* est particulièrement flexible, il peut recouvrir de nombreuses réalités. Il est statique, lorsqu'on le considère du point de vue de la cartographie : il est défini par des limites fixes. En cela, Giraut (2008) note que le concept de territoire peut être réducteur. Il mentionne aussi l'obsolescence du concept par rapport au monde interconnecté dans lequel les frontières sont dépassées par les réseaux et les flux. Le territoire peut aussi être vu comme un objet mouvant lorsqu'on s'intéresse aux forces internes qui le composent et le façonnent, aux forces externes qui l'influencent et le façonnent elles aussi. Il est aussi mouvant, flou, si l'on s'intéresse au vécu des êtres le composant et à leur rapport à lui.

Dans notre approche par le territoire, nous avons conscience de cette flexibilité et nous nous en emparons. **Nous travaillons avec une conception statique du territoire : celle du périmètre administratif de la région Île-de-France.** Cela nous permet de considérer un territoire et des acteurs régis par les mêmes politiques publiques ainsi que de nous reposer sur des acteurs institutionnels définis, en charge des questions agricoles et d'aménagement (tels que la Chambre d'agriculture et la Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt). **Nous nous plaçons aussi dans une approche plus flexible au vu de la réalité agricole francilienne.** Toutes les denrées requises pour l'approvisionnement des cantines d'Île-de-France, tant en termes de quantité que de diversité, ne sont pas produites dans la Région. Les acteurs (collectivités territoriales, sociétés de restauration collective, grossistes, etc.) doivent donc sortir du périmètre régional pour se procurer les produits nécessaires. Nous avons ainsi intégré à notre recherche des acteurs implantés hors de la Région.

Nous nous intéressons à la *transition écologique du territoire*. Là aussi, les acceptions sont nombreuses, et dépendent des acteurs qui s'emparent du concept et de leur vision. Audet (2014) parle d'une double herméneutique et présente deux visions distinctes. La première est « technocentrée », elle est en faveur d'une croissance « verte » et prône l'économie « bas-carbone ». Cette conception de la transition écologique s'appuie sur la technologie et l'innovation dont le développement est permis par les investissements des acteurs privés, soutenues par les pouvoirs publics. C'est une vision défendue par des organisations internationales telles que le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La deuxième est « écocentrée », elle porte sur les transformations sociétales et environnementales et met l'accent sur l'échelle locale. Dans cette vision, ce sont les acteurs locaux qui sont à l'origine de l'innovation (sociale cette fois, et non technologique) et de la transition (Audet, 2014).

Ces deux discours, bien que distincts, ne s'opposent pas nécessairement. C'est l'idée que défendent Kemp et van Lente (2011) qui soutiennent que la transition « soutenable » (nous revenons sur le concept de soutenabilité ci-dessous) est à la fois un changement de système global et un changement dans la perception (et dans les pratiques) des individus vis-à-vis de ce système et des biens et services qu'il produit¹. Ils insistent d'ailleurs sur ce dernier point pour que la transition puisse effectivement avoir lieu.

Grandjean (2012) s'intéresse également à la transition écologique et propose un plan pour la mettre en œuvre à large échelle. Il soutient lui aussi que les consommateurs privés ont un rôle à jouer, mais rappelle que ces derniers sont souvent contraints dans leurs choix par l'offre disponible (biens et services divers, logement, etc.). Il estime ainsi que les pouvoirs publics, qui peinent à faire refléter les externalités négatives dans les prix, doivent mener un plan d'investissement massif pour mener à un changement de système et à une société plus sobre. Par « transition écologique », Grandjean (2012) entend donc la réduction des consommations des ressources non-renouvelables, à l'instar des énergies fossiles, le recours aux technologies vertes et bas-carbone et la préservation des écosystèmes naturels, de manière à réduire l'impact environnemental du modèle économique actuel. Il soutient que de tels changements permettraient même une transition socio-écologique puisque les mesures qu'il estime prioritaires bénéficieraient notamment aux ménages les plus modestes. Il ne manque pas de souligner le rôle primordial des pouvoirs publics face au désintérêt d'acteurs privés du fait d'un manque de rentabilité de certaines des actions à mettre en œuvre.

Traiter de la transition écologique, c'est donc considérer des enjeux globaux et locaux fortement intriqués et qui nécessitent la participation d'acteurs à toutes les échelles de décision et d'action. Nous étudions ainsi les sphères internationale, communautaire, nationale et locale afin de rendre compte de la diversité d'acteurs, d'outils et de pratiques visant à mettre en œuvre la transition écologique du système agro-alimentaire. **Nous nous intéressons donc aux grandes orientations adoptées collectivement et aux actions mises en œuvre localement.**

Lamine et al. (2015) ont porté leur attention sur la « transition écologique de systèmes agro-alimentaires ». Ils étudient ainsi l'écologisation des modèles agricoles prônés par le gouvernement français et reviennent spécifiquement sur l'agriculture biologique et sur l'agroécologie. Dans notre approche empirique et inductive, nous étudions les pratiques des acteurs du territoire ; ce sont elles qui nous permettent de connaître et de comprendre notre objet de recherche. Les collectivités interrogées ont partagé leur intérêt pour d'autres

¹ “The idea of sustainability transitions not only includes the challenge of orchestrating a *change of systems* (transportation, agriculture, energy) but also a *change in criteria* that actors use to judge the appropriateness of products, services and systems.”

démarches que celles présentées par Lamine et al. (2015) dans le cadre de leur approvisionnement durable. Nous nous y intéressons donc, bien que toutes ne portent pas des ambitions de transition écologique mais plutôt de transition soutenable (par exemple, meilleure captation de valeur par les agriculteurs).

Deux autres notions clés sont abordées dans la thèse, très proches dans leur acception : celles de *responsabilité* et de *durabilité* (ou *soutenabilité*). Dans cette thèse, la « responsabilité » renvoie au concept de Responsabilité sociétale des organisations (RSO). Celle-ci peut être définie comme « la gestion de ses propres impacts par une entité quelle que soit sa nature » (Saint-Aubin, 2019). La RSO renvoie donc à la prise en compte par une entreprise, une collectivité territoriale ou toute autre forme d'organisation, de ses impacts (environnementaux, sociaux, économiques, de gouvernance, etc.). En s'engageant dans une démarche de responsabilité, l'organisation se doit d'être en conformité avec les normes et règles applicables dans son domaine mais peut aussi aller plus loin en cherchant à avoir un impact positif (sur l'écosystème naturel, sur le développement économique local, sur les droits humains, etc.). **Ainsi, lorsque nous parlons de « pratiques responsables », nous faisons référence à des pratiques prenant en compte des considérations environnementales, sociales, économiques, éthiques, etc.**

Nous remarquons néanmoins que les pouvoirs publics parlent essentiellement de « durabilité » lorsqu'ils s'intéressent à l'alimentation et aux systèmes alimentaires. Bricas (2017) s'inspire de Malassis (1983) et de Rastoin et Ghersi (2010) pour définir le système alimentaire comme « l'ensemble des activités interreliées de production, de circulation, de transformation et d'usage de la nourriture et des déchets, et les ressources qui leur sont nécessaires ». Il précise : « Alors que les problématiques alimentaires ont longtemps été dominées par la question de la suffisance de la production, focalisant l'attention sur cette étape, la notion de système alimentaire se veut plus large, considérant non seulement la production mais tout ce qui la précède et lui succède ».

La notion de durabilité fait référence à celle de « développement durable », traduction du concept de “*sustainable development*” institué par le rapport Brundtland (ONU, 1987). Le développement durable y est défini comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de "besoins", et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité ; et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir. ». La notion de durabilité tend ainsi à renvoyer à la conciliation entre croissance économique, maintien du capital naturel et équité sociale intra et intergénérationnelle. Giddings et al. (2002) attirent l'attention sur la difficulté à saisir le concept de durabilité tant son acception peut varier selon

les acteurs qui s'en emparent. **Dans cette thèse, nous utilisons les concepts de « durabilité » et de « soutenabilité » comme des traductions synonymes de “sustainability”.**

En ce qui concerne l'alimentation durable, l'ADEME (2019a) la définit comme « l'ensemble des pratiques alimentaires qui visent à nourrir les êtres humains en qualité et en quantité suffisante, aujourd'hui et demain, dans le respect de l'environnement, en étant accessible économiquement et rémunératrice sur l'ensemble de la chaîne alimentaire ». Cette définition va plus loin que la simple consommation puisqu'elle s'intéresse à la captation de valeur par tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement et à l'impact de leurs activités sur l'environnement. De manière générale, plus que la simple consommation, c'est tout le système alimentaire qui est pris en compte lorsque l'on parle d'alimentation durable. La Commission Européenne traite ainsi de « systèmes alimentaires durables » dans sa stratégie « Farm to Fork ». Ces systèmes se caractérisent par un impact neutre voire positif de toute la chaîne, de la production à la consommation, sur l'écosystème naturel et le climat ; l'accès de tous à une alimentation sûre, saine, de qualité, durable et en quantité suffisante ; une alimentation économiquement accessible pour les consommateurs et rémunératrice pour le milieu fournisseur (Commission Européenne, 2020).

Dans cette thèse, nous faisons le choix de différencier « système alimentaire durable » et « alimentation durable ». Nous reprendrons la définition de la Commission Européenne (2020) lorsque nous mentionneront les systèmes alimentaires durables. En revanche, par le concept « d'alimentation durable », nous faisons référence aux critères définis dans la loi Egalim² (2018). Tous les critères retenus dans la loi ne le sont cependant pas par les interrogés. Ils mentionnent en majorité les produits sous signe d'identification de la qualité et de l'origine (Agriculture Biologique, Label Rouge, mentions « appellation d'origine protégée » ou « contrôlée », etc.), les produits issus d'exploitations certifiées Haute Valeur Environnementale, et les produits commercialisés en circuit court³. Ce sont aussi ces produits que nous prenons en considération lorsque nous mentionnons les « denrées alimentaires durables ».

Structure de la thèse

La première partie de la thèse est dédiée à une mise en contexte vis-à-vis des thématiques de cette recherche. Nous revenons sur les évolutions de l'aménagement du territoire, de

² Voir section 2.3.3. et Art. L230-5-1 du Code rural et de la pêche maritime

³ L'Art. L230-5-1 du Code rural et de la pêche maritime mentionne les produits « dont l'acquisition a été fondée, principalement, sur les performances en matière de protection de l'environnement et de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, dans le respect des règles du code de la commande publique »

l'agriculture, de l'alimentation mais aussi de la commande publique au fil des 20^e et 21^e siècles et rendons compte de leur transition vers la durabilité.

Le premier chapitre de la thèse retrace l'évolution de l'aménagement du territoire : de ses débuts, en lien avec la nécessité de reconstruction après-guerre, en passant par l'acquisition de compétences d'aménagement par les collectivités territoriales en réponse à la remise en cause de la centralisation à l'échelle de l'Etat, à ses enjeux actuels, dont l'intégration de questions de durabilité du territoire face à l'urbanisation croissante et un climat changeant. Puisque les deux thématiques sont intrinsèquement liées, nous nous intéressons également à l'agriculture dans ce premier chapitre. Nous présentons la PAC et ses ambitions, l'impact du productivisme sur le paysage agricole français, la remise en question de l'agriculture industrialisée et de sa déconnexion avec l'écosystème naturel ainsi que les politiques portées par les pouvoirs publics pour rendre l'agriculture plus durable (pratiques respectueuses de l'écosystème naturel (agriculture biologique, agroécologie), création de valeur, etc.)

Le deuxième chapitre revient sur la prise en compte de l'alimentation dans les politiques publiques, mise à l'agenda politique suite aux crises sanitaires survenues dans les années 1990. Nous verrons que de nos jours, des considérations durables se sont ajoutées à celles d'ordre sanitaires dans les politiques alimentaires. Aux échelles internationale, européenne, nationale et locale, l'ambition est de garantir l'accès de tous à une alimentation saine et de qualité. Dans les deux premiers chapitres, nous voyons que ces dernières années, les pouvoirs publics cherchent à traiter les questions agricoles et alimentaires de manière systémique, de la fourche à la fourchette et que la durabilité est pensée à tous les stades du système alimentaire. L'ambition est aussi de relocaliser l'alimentation et plus largement le système alimentaire, comme l'illustrent les évolutions législatives et l'élaboration de différents outils à destination de la restauration scolaire que nous présentons dans ce deuxième chapitre.

Dans le troisième chapitre, nous traitons de la commande publique, fonction par laquelle les collectivités territoriales s'approvisionnent pour leur restauration scolaire. Après avoir exposé les procédures de passation de contrat, nous décrivons l'évolution de la prise en compte du développement durable dans les contrats de la commande publique. Des freins et facteurs de succès sont identifiés dans la littérature quant à l'adoption de pratiques d'achat responsables. Nous les présentons dans ce chapitre et les croisons avec des stratégies mises en place par la ville de Paris pour faciliter la mise en œuvre d'une commande publique responsable. La dernière section de ce chapitre est consacrée aux freins et facteurs de succès relatifs à la commande publique responsable à destination de la restauration scolaire et à un benchmark illustrant des bonnes pratiques recensées dans la littérature.

La deuxième partie de la thèse est consacrée au cadre théorique et méthodologique sur lequel nous nous sommes appuyés pour mener cette recherche.

Le quatrième chapitre expose notre stratégie de recherche, celle de l'étude de cas. Nous décrivons notre démarche de théorisation enracinée et notre approche par les récits.

Dans le cinquième chapitre, nous présentons les méthodes employées pour identifier et classer les parties prenantes de notre cas d'étude avant de décrire ces dernières. Nous justifions ensuite notre recours à l'enquête qualitative pour la collecte des données et présentons notre démarche pour le codage et l'analyse des données.

La troisième partie du manuscrit traite des résultats de notre recherche. Nous montrons comment les collectivités recourent à la commande publique responsable, comment cette dernière influence les pratiques des acteurs et est ainsi un levier de transition écologique du territoire.

Le sixième chapitre repose sur les entretiens avec les collectivités territoriales. Il expose leurs motivations à s'approvisionner en produits durables et locaux, en commençant par définir ce que les collectivités entendent par « local ». Nous verrons qu'elles parviennent à acheter ces produits mais sont tout de même confrontées à des freins divers (Code de la commande publique, insuffisance de l'offre territoriale, etc.).

Dans le septième chapitre, nous présentons les résultats issus des entretiens avec des intermédiaires de la chaîne d'approvisionnement (une société de restauration collective, des grossistes, une coopérative agricole, etc.) et nous intéressons à leurs pratiques. Nous nous interrogeons sur leurs motivations (politique générale, influence de la commande publique, conformité réglementaire, etc.) et les freins que ces acteurs rencontrent pour répondre aux demandes des collectivités territoriales.

Le huitième chapitre est consacré aux agriculteurs. Nous voyons que les agriculteurs sont volontaires à l'adoption de pratiques responsables mais peuvent faire face à d'importantes contraintes qui les freinent pour aller plus loin dans ces démarches.

Dans le neuvième chapitre, nous soumettons des propositions pour une meilleure rencontre entre l'offre et la demande en produits locaux et durables. Pour ce faire, nous nous appuyons sur les résultats du terrain ainsi que sur la littérature scientifique et les retours d'expériences partagés par des acteurs institutionnels. Nous revenons sur les outils de la commande publique dont les pouvoirs adjudicateurs peuvent s'emparer pour faciliter l'achat alimentaire de produits durables et locaux. Nous proposons également des formes d'organisation de la restauration scolaire à l'échelle de l'établissement public de coopération intercommunale, et la mise en place d'une gouvernance alimentaire territoriale. Enfin, nous mettons en avant des stratégies à mettre en place au sein des collectivités qui font appel à leurs compétences agricoles et/ou d'aménagement.

La quatrième et dernière partie de cette thèse discute les résultats et conclut la recherche.

Dans le dixième chapitre, nous revenons sur la volonté des collectivités territoriales de s'approvisionner en denrées alimentaires locales et nous nous interrogeons sur le caractère durable de cette ambition. Nous nous focalisons sur un frein rencontré par tous les acteurs interrogés : celui du prix. Pour finir, nous discutons de la manière dont le territoire est en transition et ainsi répondons à notre question de recherche.

Le dernier chapitre conclut le propos en retraçant les étapes de notre réflexion.

Partie 1. Agriculture,
aménagement du territoire et
restauration scolaire : quel rôle
de la commande publique
responsable ?

L'Etat a longtemps été le seul responsable de l'aménagement du territoire. En matière d'agriculture, il est tenu de respecter les orientations européennes, fixées par la Politique agricole commune (PAC), mais il conserve une certaine marge de manœuvre qui ne cesse de croître avec le temps. **Les collectivités territoriales ont été investies de compétences diverses suite aux lois de décentralisation des années 1980 et peuvent, elles aussi, agir en matière d'aménagement et d'agriculture.** Elles sont ainsi à même d'entreprendre des actions localement tout en inscrivant leurs démarches dans les objectifs nationaux. **Ces dernières décennies, l'Etat les enjoint à participer à la transition écologique du territoire par le biais de la planification.** Les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) posent les objectifs régionaux et sont opposables aux documents élaborés par les collectivités infrarégionales. Celles-ci s'emparent ainsi de la transition écologique dans leurs documents de planification et mettent en œuvre diverses actions en matière agricole : aides à la modernisation pour des exploitations moins émettrices de gaz à effet de serre, à l'installation de nouveaux agriculteurs, à la formation, et même aide au maintien de l'agriculture biologique par la Région Île-de-France. **Cette volonté d'écologisation de l'agriculture fait suite au constat des impacts du système agroalimentaire sur l'écosystème naturel.** Le système alimentaire a aussi fait l'objet de critiques en raison de crises sanitaires qui ont réduit la confiance des consommateurs en ce dernier, et conduit à l'élaboration d'un cadre législatif pour garantir la sécurité sanitaire de l'alimentation. **Au fil du temps, les pouvoirs publics ont traité du système agroalimentaire de manière plus systémique et entendent aujourd'hui agir sur l'agriculture pour favoriser une alimentation plus saine et plus durable, et sur l'alimentation pour entraîner la transition écologique de l'agriculture.**

Pour ce faire, l'Etat a notamment porté son attention sur la restauration scolaire ces dernières années. Les collectivités territoriales sont, chacune à leur échelle, responsables de la restauration dans les crèches et écoles maternelles et élémentaires (communes), dans les collèges (départements) et dans les lycées (régions). En France, la restauration scolaire représente 1,2 milliards de repas par an (ADEME et al., 2021). **Depuis 2009, l'Etat pose des objectifs en matière d'alimentation durable en restauration scolaire** (produits issus de l'agriculture biologique ; porteurs de signes d'identification de la qualité et de l'origine ; dont les conditions de production et de distribution ont un faible impact environnemental ; certifiés Haute valeur environnementale, etc.⁴). **En fixant de tels objectifs, l'Etat entend faire de la commande publique responsable un levier pour la transition de l'agriculture.**

Dans cette première partie de thèse, nous nous intéressons aux compétences des collectivités territoriales pour favoriser la transition écologique du territoire, mais nous

⁴ Art. 48 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et Art. L230-5-1 du Code rural et de la pêche maritime

études aussi le rôle que peut avoir la commande publique responsable dans cet objectif général d'écologisation des pratiques agricoles.

Le premier chapitre est dédié aux politiques d'aménagement du territoire et à leur évolution vers une vision de plus en plus durable du développement du territoire. En matière d'agriculture, cela se traduit par l'ambition de préserver les terres agricoles et de stimuler la transition écologique des exploitations pour une agriculture plus durable. **Puisque les collectivités s'emparent des questions agricoles lorsqu'elles traitent d'aménagement, nous faisons dans ce chapitre le parallèle avec l'évolution des politiques et des pratiques agricoles.** Nous observons qu'après avoir stimulé la productivité de l'agriculture européenne, la PAC a connu des réformes successives visant à reconnecter l'agriculture à l'écosystème naturel. Les pouvoirs publics poussent le monde agricole à adopter des pratiques plus vertueuses au regard de l'environnement, dont les coûts ne sont pas négligeables. Les aides publiques (européennes, nationales, régionales voire infrarégionales) soutiennent les agriculteurs pour la mise en œuvre d'une telle transition. Parallèlement, l'objectif initial de la PAC d'améliorer la rémunération des agriculteurs n'a pas disparu ; la captation de valeur par le monde agricole reste un sujet d'actualité. La succession de réformes, de 1960 à 2022, illustre la difficulté de la PAC et de l'Etat français à traiter du sujet. En fin de chapitre, nous nous focalisons sur les objectifs et outils franciliens et parisiens en la matière.

Dans le deuxième chapitre, nous traitons de l'alimentation et de sa prise en compte dans les politiques publiques. Nous nous intéressons aux crises sanitaires survenues dans les années 1990 qui ont amené à une remise en question du système agroalimentaire. Il fait alors l'objet de politiques destinées à garantir la sécurité sanitaire des aliments. Face à la progression des maladies liées à l'alimentation, des plans nationaux naissent au début des années 2000 afin d'informer et de sensibiliser les consommateurs aux questions nutritionnelles. **Plus tard, l'Etat adopte divers plans visant la durabilité de l'alimentation et son ancrage territorial. Les pouvoirs publics dirigent notamment leur attention sur la restauration scolaire, pour proposer une alimentation saine et durable aux usagers et créer des débouchés pour l'offre agricole locale.**

Pour leur restauration scolaire, les collectivités territoriales passent des marchés publics ou des contrats de concession. **Le troisième chapitre est donc dédié à la commande publique.** Nous revenons sur les réformes qui ont conduit à sa responsabilisation et sur les outils à disposition des pouvoirs adjudicateurs pour des achats durables. **L'Europe s'illustre par sa forte volonté de faire de la commande publique un levier pour ses objectifs sociaux et environnementaux.** Elle adopte des directives en ce sens, que les Etats Membres se doivent de transposer en droit national. **L'Etat français, en plus de traduire les ambitions européennes dans ses textes, fixe des objectifs ambitieux aux pouvoirs adjudicateurs en matière d'achats responsables.** L'évolution est visible, même si les objectifs peinent à être

atteints. Nous nous concentrons en fin de chapitre sur les freins et facteurs de succès relevés par la littérature pour la mise en œuvre d'achats responsables, avec un focus sur la commande publique responsable en restauration scolaire.

1. L'activité agricole en Île-de-France : un lien fort avec l'aménagement du territoire

L'agriculture a fortement évolué au cours du 20^e siècle. Sa modernisation a mené à une forte augmentation de la productivité, mais elle a aussi entraîné des conséquences néfastes sur l'écosystème naturel qui ont été remarquées dès les années 1970 (Jeuffroy, 2014). Le territoire national s'est lui aussi modifié, sous l'influence de l'Etat « organisateur et modernisateur » qui porte l'objectif de répartir les activités en dehors de la région parisienne, très concentrée dans la première moitié du siècle dernier (Delamarre et al., 2015). L'urbanisation du territoire (création de métropoles, d'infrastructures de transports, etc.) participe elle aussi à la modification du paysage agricole français. Dans ce chapitre, nous allons voir que dès les années 1990, les pouvoirs publics cherchent à reconnecter l'agriculture à l'écosystème naturel en incitant les agriculteurs à adopter des pratiques plus favorables à l'environnement (da Cunha, 2010; Détang-Dessendre et Guyomard, 2020; Pellegrini, 1995). On assiste aux premières réformes de la Politique agricole commune (PAC) et à l'obligation de respecter des critères environnementaux pour accéder aux aides publiques. Nous nous intéressons ensuite aux nombreuses politiques adoptées à toutes les échelles (mondiale, européenne, nationale et locale) visant à accélérer la transition écologique de l'agriculture à partir de la décennie 2010. Nous présentons notamment la future PAC et la proposition de la France pour la mettre en œuvre.

A l'heure actuelle, les collectivités territoriales peuvent s'emparer de la question agricole via les compétences qui leur sont propres (aménagement du territoire, environnement, alimentation, santé, cohésion sociale, etc.) (Perrin et Soulard, 2014). Nous nous focalisons particulièrement sur les pratiques des collectivités au regard des enjeux agricoles, en lien avec leurs compétences d'aménagement du territoire. Pour ce faire, nous portons notre attention sur la région Île-de-France, notre terrain d'étude, et sur la ville de Paris, qui nous a accueillis pour la réalisation de cette recherche.

1.1 Aménagement du territoire et agriculture (1930-2010) : transition vers la durabilité

1.1.1 Nécessaire reconstruction du territoire et traité de Rome : les débuts de l'aménagement du territoire et de la Politique agricole commune (1930 – 1950)

Pierre Merlin (2002) définit l'aménagement du territoire comme « l'action et la pratique (plutôt que la science, la technique ou l'art) de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques ».

La région parisienne, lieu d'accueil des instances de pouvoir depuis des siècles s'est pendant longtemps développée sans que soient planifiés ses aménagements. La révolution industrielle du 19e siècle et la hausse démographique qui l'accompagne entraîne l'urbanisation de cette dernière. Entre développement économique, croissance démographique et urbanisation, les pouvoirs publics décident au 20e siècle de mener une réflexion sur l'aménagement de la région. Un premier schéma d'aménagement du territoire prend forme en 1932 sous le nom de Plan d'aménagement de la région parisienne, ou plan Prost. La limitation de l'urbanisation fait déjà partie de ses objectifs, et on retrouvera cet objectif dans les plans suivants (Région IDF, 2013).

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la volonté de planifier, d'aménager le territoire prend de l'ampleur en France en lien avec la nécessité de reconstruire, de décongestionner les principaux centres industriels et de réduire les inégalités entre territoires.

En 1946, le Commissariat général au plan est créé ; il est en charge de réaliser des plans nationaux quinquennaux ainsi que des plans sectoriels (Thoin, 2006). Un an plus tard, Gravier publie un ouvrage dont le titre, Paris et le désert français, illustre le besoin de rééquilibrer le territoire. En 1949, la Direction de l'aménagement du territoire est créée au sein du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme et le Fonds national d'aménagement du territoire (FNAT) voit le jour l'année suivante (Mazet, 2000).

La période d'après-guerre est aussi marquée par le développement de la recherche agronomique avec la création de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) en 1946 et l'essor d'un nouveau modèle de production visant l'autosuffisance alimentaire (da Cunha, 2010; Jeuffroy, 2014). En 1947, le Traité de Rome créé la PAC, qui entrera en vigueur en 1962. Elle concerne alors la France, l'Italie, l'Allemagne fédérale, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas. Trois principes encadrent la PAC : l'unicité du marché (libre circulation des biens entre ces pays), la préférence communautaire et la solidarité financière (budget commun pour les actions de la PAC). Outre l'accroissement de la productivité agricole,

elle a pour objectif de stabiliser les marchés, de garantir un meilleur revenu aux agriculteurs et des prix accessibles aux consommateurs.

Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) finance les aides de la PAC. Il est composé d'une section « garantie », majeure partie du budget, dédiée au soutien des prix, et d'une section « orientation », dédiée au développement rural.

À sa création, la PAC est dotée de deux instruments qui incitent les agriculteurs à produire toujours plus en leur garantissant la vente de toute leur production, et ce à un prix intéressant : les prix garantis et les restitutions aux exportations. Avec les premiers, l'Europe garantit aux agriculteurs le rachat de leurs excédents de production à un prix qu'elle a fixé et qui est supérieur aux prix mondiaux. Les produits sont alors stockés avant d'être revendus, transformés, exportés ou détruits. Les restitutions aux exportations sont des compensations financières pour pallier la différence de prix entre les marchés communautaires et les marchés mondiaux. Parallèlement, les produits importés se voient imposer des droits de douane (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020).

L'année 1947 est aussi celle de la création de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, plus généralement appelé par son acronyme anglais GATT (General agreement on tariffs and trade). Vingt-trois pays, dont des pays européens ayant fondé la PAC, concluent le GATT pour libéraliser les échanges en réduisant les droits de douane de sorte à éviter le protectionnisme qui aggravé la crise de 1929 (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020).

1.1.2 Planification en région et nouveau modèle agricole : essor de l'aménagement du territoire et de l'agriculture productiviste (1960 – 1980)

La loi d'orientation agricole (LOA) du 06 août 1960 et la loi du 08 août 1962 visent elles aussi à développer la productivité de l'agriculture en poussant à la modernisation de l'agriculture et à l'agrandissement des exploitations. Elles incitent notamment les agriculteurs plus âgés à partir en retraite au travers de l'indemnité viagère de départ. On assiste également à la création des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) (Muller, 2000). Les exploitations deviennent plus grandes, moins nombreuses et plus spécialisées, au détriment de la polyculture-élevage. La modernisation des techniques entraîne une plus grande productivité avec une moindre main d'œuvre, via la mécanisation et l'utilisation d'intrants chimiques de synthèse (engrais, pesticides) et de variétés à hauts rendements (da Cunha, 2010; Petit, 2013).

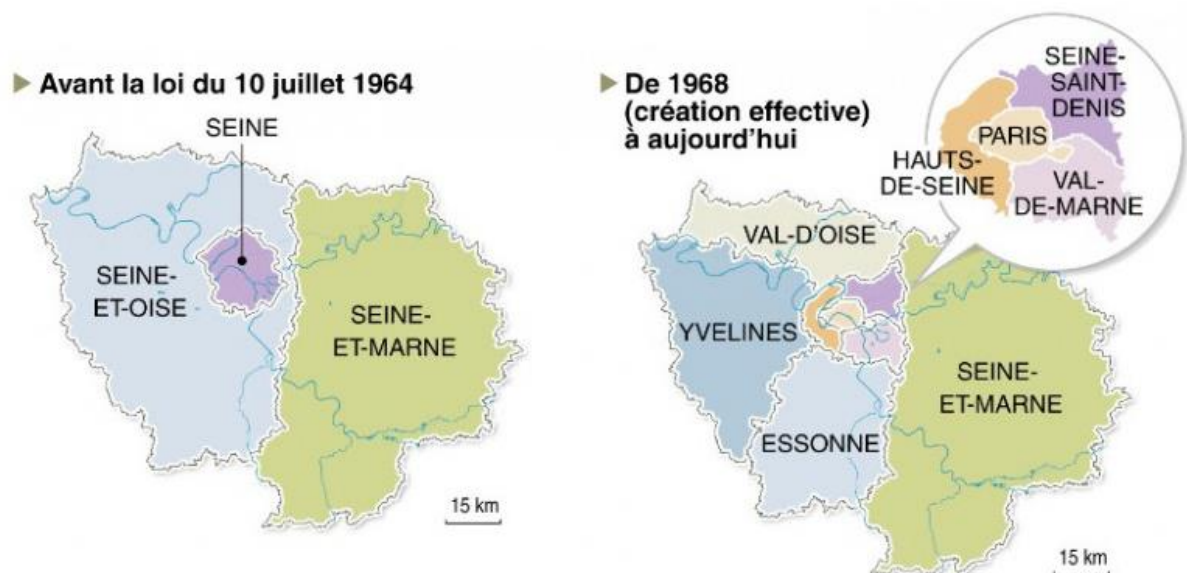
Outre la modernisation de l'agriculture, la période des Trente Glorieuses coïncide également avec l'essor de l'aménagement du territoire : l'Etat investit dans des équipements et des infrastructures (Mazet, 2000). La planification en région se développe avec la création en 1960 du Comité interministériel permanent pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement

du territoire (CIAT) et de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et du Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT) en 1963. Ce fonds permet à la DATAR de participer au financement de politiques d'aménagement de collectivités territoriales (Mazet, 2000).

La loi du 10 juillet 1964 marque la suppression des départements de la Seine et de Seine-et-Oise, la composition de la région parisienne devient celle que nous connaissons aujourd'hui : La Ville de Paris, les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de Seine-et-Marne (Figure 1). L'année 1964 est aussi celle de la création du rôle de préfet de région et du renforcement de 8 « métropoles d'équilibre » (Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg, Nancy, Nantes) pour limiter la séparation entre Paris et les régions. Un an plus tard, l'Etat décide de créer cinq « villes nouvelles » aux alentours de Paris dans une optique de polycentrisme : Cergy-Pontoise, Évry, Marne-la-Vallée, Sénart et Saint-Quentin-en-Yvelines (Delamarre et al., 2015). Dans le même temps, l'Île-de-France voit ses d'infrastructures routières et ferroviaires se développer, et le marché d'intérêt national de Rungis ouvre ses portes en 1969 (Chemla, 1980).

Entre l'étalement urbain, le développement des infrastructures de transport, de stockage et de distribution, la baisse des coûts de transports et l'intérêt croissant pour les produits venant de l'étranger, l'agriculture s'éloigne des villes et les denrées alimentaires parcourent de plus en plus de kilomètres entre les producteurs et les consommateurs (Grolleau et al., 2010; Van Passel, 2013).

Figure 1. Evolution de l'Île-de-France



Source : Archives Val de Marne, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (RTL, 2014)

A l'échelle communautaire, l'interventionnisme européen fonctionne si bien que l'autosuffisance alimentaire est atteinte pour la plupart des produits et l'on fait face, à partir des années 1970, à une surproduction agricole. Le rachat de ces produits ainsi que les subventions à l'exportation coûtent cher à l'Europe, d'autant que les prix mondiaux baissent avec l'augmentation des exportations européennes, ce qui entraîne l'augmentation de ces mêmes subventions (J.-C. Bureau, 2018). La PAC est de plus en plus critiquée par les pays hors-UE car elle réduit l'aspect concurrentiel des produits non-européens. A partir de cette même période, la question se pose de l'impact de ce nouveau modèle sur l'environnement et sur la santé humaine (Jeuffroy, 2014).

Dans les années 1980, la France voit son effectif agricole diminuer, en lien avec des exploitations plus grandes et moins nombreuses. Elles sont également plus spécialisées, tout comme les régions. Son Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR), créé en 1979, entend soutenir le développement des espaces ruraux par l'activité économique notamment, dont l'installation de jeunes actifs en agriculture (Delamarre et al., 2015; Poulot, 2016).

La LOA de 1980 cherche à augmenter encore la productivité de l'agriculture française et à revaloriser les revenus du monde agricole, lesquels n'ont pas augmenté depuis 1973 malgré une productivité accrue (da Cunha, 2010). Les revenus agricoles sont notamment impactés par la hausse de consommation de produits transformés dans les ménages. Les produits agricoles y sont peu valorisés, et la transformation est souvent opérée par des acteurs tiers qui captent par conséquent une partie de la valeur (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020). Dans le même temps, la grande distribution se développe.

Pour accroître la force de négociation des agriculteurs, l'Europe adopte en 1978 un règlement au travers duquel elle encourage la création d'organisations de producteurs qui bénéficient notamment de certaines dérogations aux règles de concurrence (des producteurs concurrents pouvant ainsi mettre en commun leurs moyens de transformation ou de commercialisation par exemple). La LOA de 1980 marque aussi la reconnaissance de l'agriculture biologique, qu'elle dénomme alors « agriculture n'utilisant pas de produits chimiques de synthèse »⁵. Elle sera officiellement appelée « agriculture biologique » à partir de 1985 (Allaire, 2016).

1.1.3 Centralisation et protectionnisme européen : le temps des remises en question (1980 – 1990)

Les années 1980 marque un tournant dans l'aménagement du territoire. Alors que la compétence est restée aux mains de l'Etat jusqu'ici (Delamarre et al., 2015), cette centralisation

⁵ Art. 14 de la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole

est de plus en plus contestée, ce qui donne lieu à la promulgation des lois de décentralisation en 1982 et 1983 (Delamarre et al., 2015; Thoin, 2006). La région est alors reconnue comme collectivité territoriale. Les collectivités peuvent désormais s'administrer et gérer leurs finances librement. Le contrôle de l'Etat intervient *a posteriori* des actions menées par les collectivités territoriales (contrôle de légalité, contrôle financier), elles ne sont donc plus soumises à sa tutelle mais restent encadrées par la législation nationale (Coppin, 2001). La décentralisation permet de mettre en œuvre des mesures ciblées. L'Europe participe au développement régional par le biais du Fonds européen de développement régional (FEDER) créé en 1975.

La décentralisation est aussi rendue possible par l'élaboration de contrats de plan Etat-région (CPER) (Thoin, 2006). Ils sont des documents dans lesquels l'Etat et les conseils régionaux s'accordent sur des actions à mettre en œuvre dans le cadre de programmes pluriannuels. D'autres collectivités peuvent être associées à l'élaboration et au financement du CPER. Les objectifs nationaux sont intégrés aux priorités régionales pour une mise en œuvre harmonieuse à l'échelle nationale mais répondent aux enjeux des territoires. Les financements de l'État varient en fonction du niveau de développement de la région, dans une optique d'équité.

A leurs commencements, les CPER ciblaient principalement les infrastructures de transports et d'enseignement supérieur et le soutien à certaines filières (Thoin, 2006). Les domaines d'action concernés par les CPER ont été étendus par la suite et touchent aujourd'hui à des thématiques économiques, sociales et environnementales telles que l'agriculture, la transition écologique, la santé, l'égalité femme/homme, l'innovation, le numérique, l'éducation, etc. (MCTRCT, 2021).

Comme l'illustre l'évolution du CPER, les compétences et obligations des collectivités territoriales au regard de l'aménagement et du développement (durable) du territoire ne cessent d'évoluer depuis les lois de décentralisation, parallèlement à la diminution de l'intervention de l'Etat au niveau local.

Autre changement dans le paysage institutionnel : la PAC connaît des dysfonctionnements ; elle est de plus en plus contestée à l'échelle mondiale, on assiste à sa première réforme en 1992.

Le GATT autorisait des exceptions pour l'agriculture jusqu'en 1986, notamment pour les subventions aux exportations. Si celles-ci ont permis à l'Europe d'accéder à des marchés internationaux, elles ont aussi entraîné une baisse des prix mondiaux puisque les produits subventionnés pouvaient être très compétitifs, pouvant aller jusqu'à nuire à la production domestique dans certains pays importateurs. En plus de coûter très cher à l'Europe, les exceptions accordées à l'agriculture ont été considérées comme une entrave à la concurrence internationale par des états hors-UE qui ont contesté ce régime particulier. C'est à l'issue du cycle de l'Uruguay que les accords de Marrakech sont signés, soumettant l'agriculture à la

discipline générale du GATT (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020). Le GATT est finalement remplacé par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995.

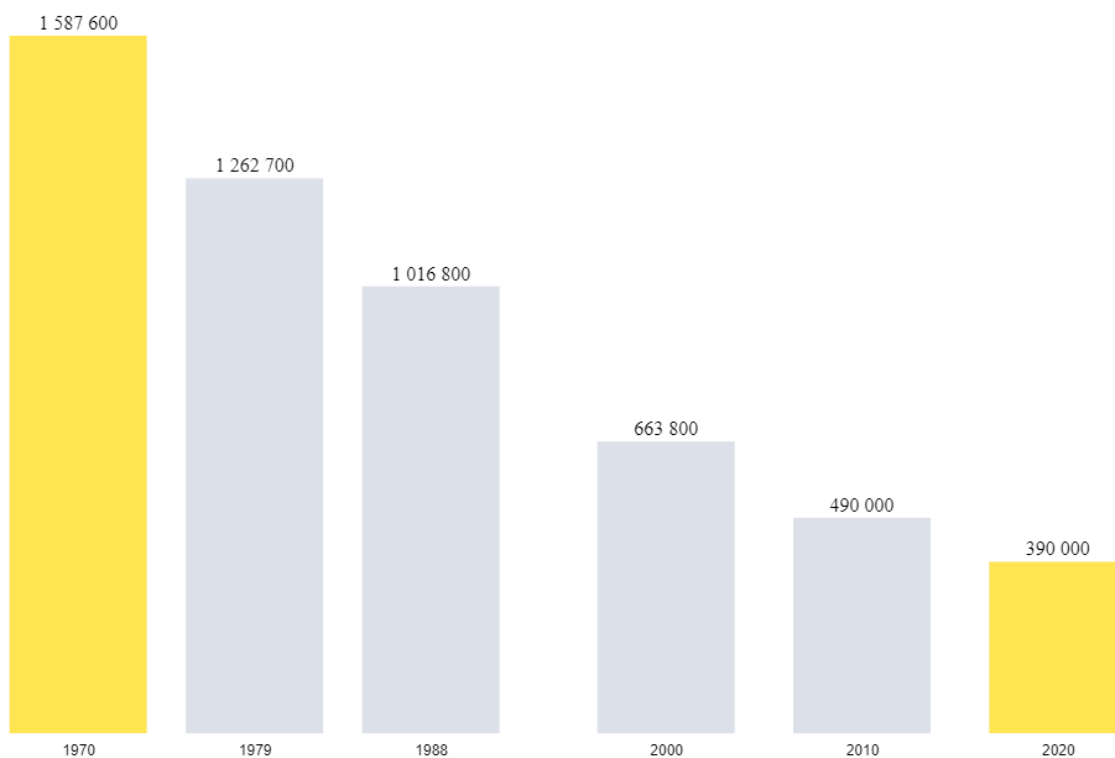
L'Europe est ainsi tenue, afin de libéraliser les échanges internationaux, de faciliter l'accès au marché en transformant ses mesures non tarifaires en droits de douane et en réduisant ces derniers, de réduire les aides couplées à la production et les subventions aux exportations. Tout en protégeant certains produits agricoles qui sont sa spécialité, l'Europe a conclu des accords de partenariat économique avec des pays en développement qui bénéficient de tarifs préférentiels pour accéder aux marchés européens. Elle conserve néanmoins des mesures non tarifaires telles que les normes sanitaires qui restent contraignantes pour certains pays exportateurs (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020).

Les subventions aux exportations ont diminué progressivement jusqu'à être définitivement supprimées en 2015. Tant qu'ils en bénéficiaient, les agriculteurs n'étaient pas tout à fait confrontés aux mécaniques de marché et aux prix mondiaux. Aujourd'hui, les prix de certains produits européens se rapprochent des prix mondiaux mais d'autres produits peinent à être compétitifs. La diminution des prix garantis (qui ne concerne alors que les céréales et la viande bovine) est compensée par l'instauration d'aides directes aux producteurs (qui sont fonction de la surface ou du nombre d'animaux). L'Europe va aussi chercher à prendre en compte la dimension environnementale de l'agriculture en instaurant les mesures agri-environnementales (MAE), contrats entre les agriculteurs et l'Etat via lesquels ils reçoivent une contrepartie financière à l'adoption de pratiques plus respectueuses de l'environnement (extensification des pratiques d'élevage, conversion à l'agriculture biologique, etc.) ou de protection de la biodiversité (protection des espèces locales menacées, protection de l'eau, etc.) (da Cunha, 2010; Détang-Dessendre et Guyomard, 2020; Pellegrini, 1995). Ces nouvelles dispositions vont de pair avec l'ampleur que prend le développement durable dans les négociations internationales et les politiques publiques. En France, les MAE existent sous forme d'un programme national subventionnant le maintien de l'élevage extensif et de programmes locaux (région, département, zone spécifique) dont le cahier des charges est défini à l'échelle locale afin d'être en cohérence avec les caractéristiques locales (Pellegrini, 1995).

La réforme des aides et la plus grande ouverture à la concurrence internationale sont accompagnées d'une autre évolution impactant la valorisation des productions agricoles. Du fait de fusion et d'acquisition dans les années 1990, les acteurs de la grande distribution sont de plus en plus concentrés. La grande distribution gagne en part de marché pour la vente au détail et renforce son pouvoir de négociation en créant une situation d'oligopole face à des agriculteurs qui restent nombreux et beaucoup plus dispersés (Daumas, 2006; Détang-Dessendre et Guyomard, 2020; Mathieu, 2019; Reisch et al., 2013; Wiskerke, 2009). Ces derniers sont également confrontés à des acteurs de l'amont (fournisseurs de semences, de produits phytosanitaires) qui sont engagés dans une même logique que l'aval. Les agriculteurs

sont de plus en plus « pris en étau » entre ces acteurs à fort pouvoir de négociation. A la même période, la tendance à l'agrandissement et à la réduction du nombre d'exploitations agricoles continue et atteint son apogée avec une diminution de 350 000 exploitations (Figure 2).

Figure 2. Evolution du nombre d'exploitation agricoles en France (1970 – 2020)



Source : Agreste (2021a)

1.1.4 Début du développement durable dans les politiques publiques et réformes de la PAC : amorce d'une transition (1990 – 2010)

Après une première conférence des Nations Unies sur l'environnement en 1972, le Sommet de Rio (1992) entraîne la naissance de trois conventions encourageant les Etats les ayant ratifiées à passer à l'action : la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, la convention des Nations unies sur la diversité biologique, la convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification.

La conférence est aussi à l'origine du Programme *Agenda 21* (parfois traduit « Action 21 » en français), programme d'action pour le développement durable que les Etats doivent élaborer et qui seront déclinés par les autorités locales sous forme d'Agendas 21 locaux. Dès 1990, des collectivités locales avaient illustré leur engagement et leur volonté d'œuvrer dans le sens d'un développement durable en se regroupant au sein de l'ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives), réseau international de collectivités locales qui élabore et partage

des solutions et des politiques répondant aux défis environnementaux et climatiques auxquels les collectivités font face. L'ICLEI a participé à l'élaboration du chapitre 28 de l'Agenda 21, lequel reconnaît l'action des collectivités territoriales comme étant primordiale au vu de leurs compétences (Emelianoff, 2010).

Emelianoff (2010) note qu'en 2010 « certains agendas 21 s'interrompent, d'autres n'ont qu'une existence de papier, quelques-uns sont de véritables leviers pour une politique intégrée de développement durable, la plupart se transforment en donnant naissance à des politiques plus ou moins sectorielles (Plans Climat, mobilité durable, ...) ». En 2012, le Comité 21, réseau créé pour accompagner les acteurs dans la mise en œuvre de leur Agenda 21, comptait près de 950 Agenda 21 locaux en France. En 2014, le réseau TEDDIF (TEDDIF, 2015) recensait quant à lui 160 démarches Agenda 21 en Île-de-France.

Dans son référentiel élaboré en 2006, le Ministère de l'Ecologie note les cinq grandes finalités des Agendas 21 locaux : « la lutte contre le changement climatique, la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources, la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations, l'épanouissement de tous les êtres humains et une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables » (Larrue, 2010). L'Agenda 21 invite donc à une démarche transversale, intégrant les différentes politiques publiques pouvant relever du développement durable. Le chapitre 14 est dédié à l'agriculture. Il reconnaît la multifonctionnalité (fonctions économiques, sociales et environnementales) de l'agriculture et invite à l'élaboration de politiques agricoles intégrant les questions de développement durable.

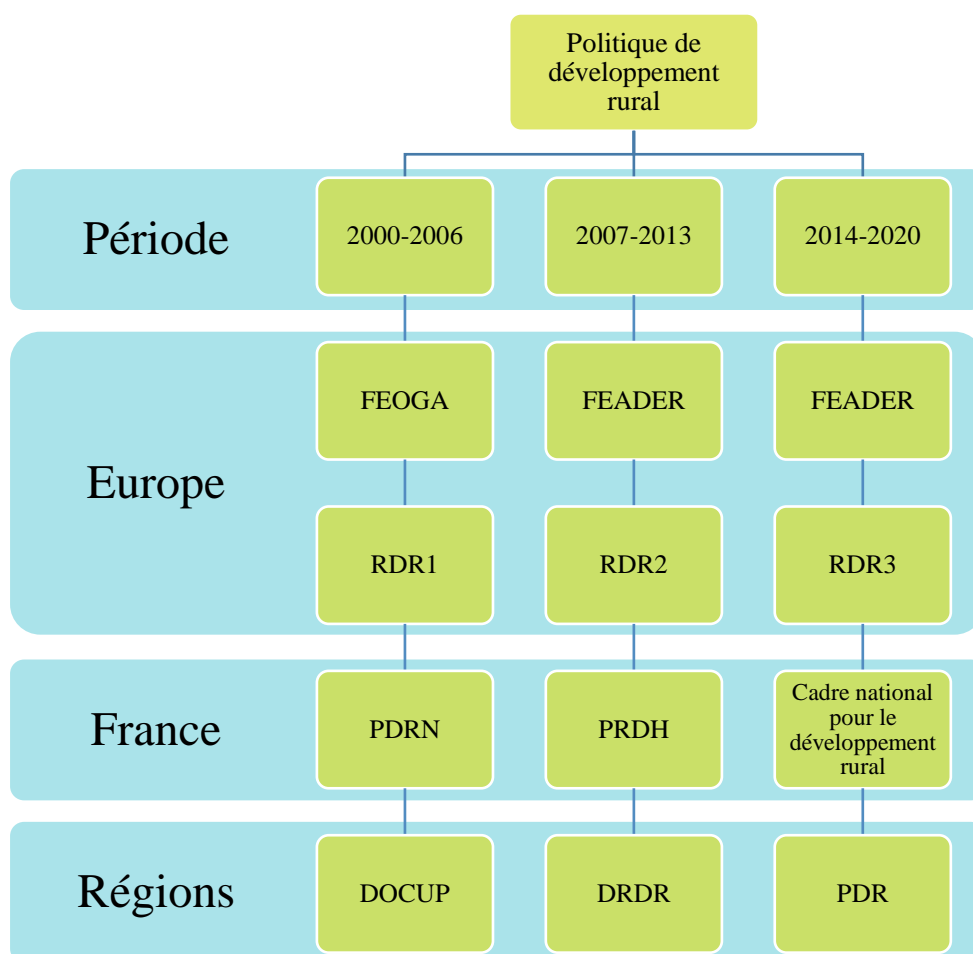
Parallèlement, le protocole de Kyoto (adopté en 1997, entré en vigueur en 2005) contraint les Etats signataires à s'engager sur des objectifs de réduction de gaz à effet de serre (GES). Dans ce contexte, on assiste à la deuxième réforme de la PAC (1999) alors que les exploitations continuent à se spécialiser et que la déconnexion entre agriculture et environnement s'accroît, tout comme les dégradations environnementales et sanitaires que cette spécialisation induit (émissions de GES, perte de biodiversité, de fertilité des sols, etc.) (Bricas, 2017; Fouilleux, 2008; Rouillé d'Orfeuil, 2018). La nouvelle réforme, en plus d'élargir la baisse des prix garantis à de nouveaux secteurs et de rendre seulement partielles les aides compensatoires, va soumettre les aides directes à l'écoconditionnalité : des critères environnementaux, définis par les Etats, doivent désormais être respectés par l'exploitant pour qu'il puisse bénéficier de ces aides (Lanord, 2001). Cette réforme va aussi créer le second pilier des aides de la PAC. Alors que le premier correspond aux aides directes versées aux agriculteurs, le second est consacré au développement rural à travers l'amélioration de la compétitivité et la multifonctionnalité de l'agriculture.

En plus des MAE, les principes d'écoconditionnalité et de multifonctionnalité apparaissent comme une manière de réintroduire la dimension environnementale dans l'agriculture et de

développer son caractère durable. Au travers de son Règlement de développement rural (RDR), l'Europe présente les actions que les Etats membres peuvent mettre en œuvre pour leur politique de développement rural (aides à l'installation, aux investissements, soutien à l'AB, etc.) et bénéficier d'un financement issu du second pilier. Les MAE sont les seules mesures obligatoires. Les Etats membres ont le choix de l'échelle à laquelle ils doivent mettre en œuvre une programmation pour l'utilisation de ces fonds. La France a choisi de réaliser un cadre national, le Plan de développement rural national (PDRN) pour la période 2000-2006 (devenu Programme de développement rural hexagonal (PDRH) pour la période 2007-2013 et Cadre national (CN) pour le développement rural pour la période 2014-2020, voir Figure 3). Le PDRN décrit la politique de développement rural selon des orientations qui sont déclinées à l'échelle des régions dans des documents uniques de programmation (DOCUP, devenus Documents régionaux de développement rural (DRDR) pour la période 2007-2013 et Programme de développement rural régionaux (PDRR) pour la période 2014-2020) (ODR-INRA, s. d.). L'échelon régional permet une mise en œuvre en cohérence avec les enjeux territoriaux. Cet échelon est d'autant plus pertinent que les régions participent au financement des mesures du second pilier et que de nombreux acteurs évoluent à cette échelle (services déconcentrés de l'Etat, chambres régionales d'agriculture, etc.).

En parallèle du PDRN, la France adopte une nouvelle LOA en 1999, dans laquelle elle crée les Contrats territoriaux d'exploitation (CTE), application eux aussi du RDR (Léger et al., 2006). Par le biais des CTE, la France entend développer la multifonctionnalité de l'agriculture puisqu'ils visent à récompenser les exploitants engagés dans une approche globale, prenant en compte les dimensions durables de l'agriculture et non seulement la dimension productive. Les CTE ont disparu en 2003 et ont vu d'autres outils leur succéder jusqu'aux mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) instaurées dans le CN de 2014 (Léger et al., 2006; Luthon, 2019). Ces aides financières accompagnent les agriculteurs dans l'adoption de pratiques plus responsables au regard de l'environnement. Les mesures peuvent être « systèmes », c'est à dire s'appliquer à la totalité ou quasi-totalité de l'exploitation (par exemple, polyculture-élevage) ou « localisées » et s'appliquent alors à la parcelle (préservation des zones humides, des parcs naturels, etc.) (MAA, 2021h).

Figure 3. Evolution des plans issus de la politique de développement rural



Source : Auteure

La pertinence du co-financement des aides du deuxième pilier par les régions réside aussi dans le fait que l'agriculture se doit d'ancrer cette multifonctionnalité dans le territoire en protégeant les paysages et les ressources naturelles mais aussi en favorisant l'emploi. L'objectif de préservation des zones rurales et naturelles (espaces boisés, paysagers, agricoles) fait partie du Schéma directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) depuis 1994. En plus de leurs fonctions dédiées au développement agricole et rural, les régions voient leurs compétences d'aménagement du territoire évoluer par le biais des lois d'orientation pour l'aménagement et le développement (durable) du territoire (LOADT, 1995 et LOADDT, 1999). Ces dernières instaurent les Schémas régionaux d'aménagement et de développement (durable) du territoire (SRAD(D)T) devenus les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) depuis la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe, 2015). Le schéma francilien est quant à lui dénommé SDRIF. La limitation de l'étalement urbain qui est mentionnée dans les schémas franciliens depuis le Plan Prost de 1932 est ciblée à l'échelle nationale par la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) de 2000. La réflexion à l'échelle de la région est particulièrement pertinente en ce

qu'elle dispose d'une vision d'ensemble des territoires urbains et ruraux et peut développer des approches complémentaires au regard de l'agriculture.

En 2003, la nouvelle réforme de la PAC réduit les aides du premier pilier au profit des aides du second et s'inscrit ainsi dans la continuité des modifications apportées ces dernières années. Les aides aux agriculteurs sont découplées de la production. Ils ont désormais accès à un Droit à paiement unique (DPU), fixé selon les aides reçues dans les années précédentes. La nouvelle PAC prévoit encore un principe d'écoconditionnalité des aides : pour recevoir le DPU, les producteurs doivent respecter de « bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE) qui visent la préservation de l'environnement et de la biodiversité par les activités agricoles. Celles-ci sont décidées par les Etats membres, la France en a aujourd'hui défini sept (Tableau 1) (Habran, 2013).

Tableau 1. Les bonnes conditions agricoles et environnementales en 2021

BCAE	Rôle/fonction
Bande tampon le long des cours d'eau	Protéger les sols, limiter les pollutions diffuses
Prélèvement pour l'irrigation	Mieux gérer la ressource en eau, éviter les effets de tassement et d'entraînement des couches supérieures
Protection des eaux souterraines contre la pollution causée par des substances dangereuses	Protéger et préserver la qualité des eaux souterraines
Couverture minimale des sols	Favoriser le stockage du carbone
Limitation de l'érosion	Favoriser le maintien de l'intégrité des sols, préserver la qualité des eaux
Maintien de la matière organique des sols	Préserver la matière organique des sols en maintenant les résidus de culture (non-brûlage)
Maintien des particularités topographiques (haies, bosquets, mares)	Préserver les habitats et zones de transition pour la biodiversité

Source : Telepac (2021b)

En cas de manquement, les agriculteurs peuvent voir leurs aides réduites voire supprimées. Ils doivent aussi respecter des normes de gestion édictées par l'Union Européenne relatives à la sécurité alimentaire, au bien-être animal et à l'environnement, qu'ils reçoivent ou non des aides. Avec ces dispositions, cette réforme cherche à reconnecter l'agriculture aux marchés

internationaux tout en la poussant vers plus de durabilité. A l'échelle nationale, les Etats-membres conservent une certaine liberté quant au découplage des aides (ils peuvent ne cibler que certains secteurs ou au contraire, découpler les aides de toutes les productions). La France a choisi de coupler le plus d'aides possibles (da Cunha, 2010). De manière générale, les Etats-membres disposent de plus en plus de liberté quant à l'application des mesures de la PAC, au point que l'on parle de nationalisation de la PAC (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020). La France adopte une nouvelle LOA en 2006, laquelle vise, une fois encore, le renforcement des revenus agricoles, mais aussi des dimensions sanitaires et environnementales de l'agriculture.

La France dispose également d'un Programme national pour le développement agricole et rural (PNDAR) qui se décline en région sous forme d'un programme régional de développement agricole et rural (PRDAR). Il définit les orientations de l'agriculture française et ses actions sont en partie financées par le Compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (CASDAR), lui-même financé via des taxes sur le chiffre d'affaires des agriculteurs (Chambres d'agriculture France, 2022; MAA, 2021c).

En 2007, le FEOGA qui assurait le budget de la PAC est remplacé par deux nouveaux fonds : le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

1.1.5 Accélération de la transition écologique de l'agriculture (années 2010)

La politique environnementale et climatique découlant du protocole de Kyoto se traduit par le lancement, en France, du Grenelle de l'environnement. Il aboutit à la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi Grenelle I (2009), et à la loi portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II (2010).

La loi Grenelle I s'inscrit dans les orientations de la PAC et du PDRN en ciblant notamment la transformation de l'agriculture pour que celle-ci s'adapte aux défis alimentaires, environnementaux et climatiques mais aussi participe à l'équilibre écologique des territoires et à la réduction des émissions de GES. La loi fixe, entre autres, les objectifs suivants :

- Atteindre 20% de surface agricole utile (SAU) convertie en AB en 2020 ;
- Créer une certification permettant de reconnaître le caractère responsable d'une exploitation au regard de l'environnement (la certification HVE), avec 50% des exploitations engagées dans la démarche en 2012 ;
- Réduire de 50% d'ici 2020 l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant des substances pouvant être dangereuses pour la santé humaine ;
- Intensifier l'élevage à l'herbe ;
- Atteindre 30% d'exploitations agricoles à faible dépendance énergétique en 2013.

La loi Grenelle I souligne également la nécessité de préserver la biodiversité et les espaces agricoles et d'éviter leur consommation pour d'autres usages.

La loi Grenelle II soumet les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants à l'adoption d'un Plan climat énergie territorial (PCET) et les régions à l'élaboration d'un Schéma régional climat air énergie (SRCAE), où l'on retrouve l'impératif de préservation des zones agricoles. Au travers de ces documents, les collectivités peuvent notamment mettre en œuvre des actions visant la réduction des émissions de GES du secteur agricole (Vandaele et Pommier, 2013).

L'année 2010 est aussi celle de l'adoption de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Elle vise à mieux répartir la valeur en renforçant le rôle des organisations de producteurs et le recours à la contractualisation, dans un contexte où les revenus s'affaiblissent alors que les prix de denrées augmentent (Del Cont, 2012). Elle crée également les Commissions départementales de consommation de l'espace agricole (CDCEA), chargées de donner un avis sur les projets d'urbanisme au regard de la consommation de terres agricoles.

Face aux déséquilibres entre les acteurs de l'agroalimentaire, la Commission Européenne s'est elle aussi intéressée aux organisations de producteurs dans une étude lancée en 2012, dans l'objectif de renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs. L'étude révèle qu'ils gagnent en force de négociation en faisant partie d'une coopérative et captent ainsi plus de valeur. Ceci est d'autant plus vrai que certaines coopératives se lancent également dans la transformation, ce qui réduit le nombre d'intermédiaires dans la chaîne d'approvisionnement (Bijman et al., 2012). En 2017, le règlement Omnibus élargit les prérogatives des organisations de producteurs à toutes les filières agricoles.

Suite au Grenelle de l'environnement, le Ministre de l'agriculture lance le Projet agroécologique pour la France (PAEF) en 2012. L'agroécologie s'entend comme « la recherche des moyens d'améliorer les performances environnementales et techniques des systèmes agricoles en imitant les processus naturels, créant ainsi des interactions et synergies biologiques bénéfiques entre les composantes de l'agroécosystème » (De Schutter, 2011). Au travers de ce projet, l'Etat vise l'amélioration des performances environnementales, économiques et sociales des systèmes de production grâce à l'engagement de toutes les parties prenantes (filiales, territoires, citoyens, etc.), la formation des agriculteurs, la réduction du recours aux produits phytosanitaires, le développement de l'agriculture biologique et, de manière générale, l'augmentation du recours aux processus et aux méthodes naturelles pour améliorer la fertilité des sols et les rendements agricoles. La mise en œuvre de cette transition rencontre cependant des difficultés : contestation du syndicalisme agricole majoritaire, aversion des agriculteurs au risque inhérent à la transition vers de nouveaux modes de productions, manque de compétences techniques des agriculteurs et faible cohérence entre l'agro-industrie et l'agroécologie (J.-C. Bureau, 2018; Panarin et al., 2019).

En 2014, la loi d’avenir pour l’agriculture, l’alimentation et la forêt (LAAF) s’aligne avec le PAEF en promouvant les pratiques d’agroécologie : elle développe l’enseignement relatif aux pratiques agroécologiques et crée les Groupements d’intérêt économique et environnemental (GIEE), groupements d’agriculteurs ayant un projet de développer leurs performances en matière d’agroécologie. Afin d’améliorer les relations commerciales entre producteurs et acheteurs, elle renforce l’obligation de contractualisation et crée un médiateur pour le règlement des litiges. Elle met également en place des dispositifs pour favoriser le renouvellement des générations. Elle donne naissance aux Commissions départementales des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), en remplacement des CDCEA. Les CDPENAF veillent à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers mais les aménageurs ne sont pas contraints par leur avis. La LAAF instaure aussi les Projets alimentaires territoriaux (PAT)⁶. Enfin, le rôle des régions est encore renforcé avec la participation du Conseil régional, aux côtés du préfet, à l’élaboration du Plan régional d’agriculture durable (PRAD) (MAAF, 2016b).

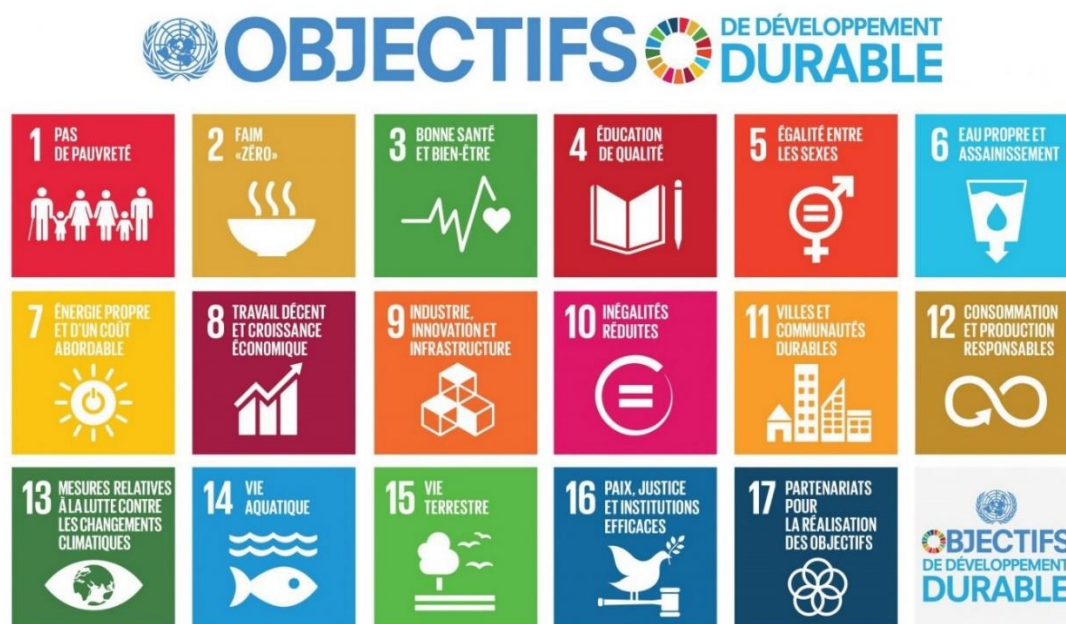
1.2 Des Objectifs de développement durable (ODD) aux politiques et instruments nationaux (2010 – 2020)

1.2.1 ODD et commerce international

L’Organisation des Nations Unies (ONU) a dévoilé en 2015 son Programme de développement durable à l’horizon 2030, composé de 17 Objectifs de développement durable (ODD, Figure 4). Etats et autorités locales sont invités à adopter des politiques, des plans d’action et des budgets permettant d’enrayer la pauvreté et la faim, de favoriser l’inclusion sociale et de protéger l’environnement et le climat. La démarche se veut intégrée, les objectifs pouvant être interdépendants les uns des autres.

⁶ Nous revenons plus en détail sur les PAT dans le chapitre 2.

Figure 4. Les 17 Objectifs de développement durable adoptés par l'ONU en 2015



Source :

CEREMA (2020)

L'agriculture est particulièrement concernée par les ODD. L'organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (ou Food and Agriculture Organisation, FAO) a publié le rapport « Transformer l'alimentation et l'agriculture pour réaliser les ODD », lequel propose 20 pistes d'actions pour les décideurs. Celles-ci sont réparties sur les 17 ODD et sur les cinq principes définis par la FAO pour une agriculture et une alimentation soutenables. Ces cinq principes sont articulés autour de l'économie (emploi, valeur ajoutée, productivité), de la biodiversité (préservation des ressources), de la société (moyens d'existence, inclusion), de la résilience et de la gouvernance. Dans le rapport de la FAO, les actions portent sur l'accès aux marchés, aux financements et au foncier, les revenus agricoles, la protection de l'eau et de la biodiversité, la lutte contre les inégalités, la lutte et l'adaptation aux changements climatiques, la gouvernance relative aux politiques agricoles et alimentaires, etc. (Figure 5).

Figure 5. Articulation des vingt actions proposées par la FAO avec les ODD et les principes pour une agriculture et une alimentation soutenables

PRINCIPES	Accroître la productivité, l'emploi et la valeur ajoutée dans les systèmes alimentaires	Protéger et valoriser les ressources naturelles	Améliorer les moyens d'existence et favoriser une croissance économique inclusive	Renforcer la résilience des personnes, des communautés et des écosystèmes	Adapter la gouvernance aux nouveaux défis
ODD 1: Pas de pauvreté	MAJEURE (1.4)	PARTIELLE (1.4)	MAJEURE (1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5)	PARTIELLE (1.5)	MAJEURE (1.a, 1.b)
ODD 2: Faim «zéro»	MAJEURE (2.1, 2.2, 2.3, 2.4)	MAJEURE (2.4, 2.5)	MAJEURE (2.1, 2.2, 2.3, 2.4)	MAJEURE (2.4)	MAJEURE (2.1, 2.3, 2.4, 2.a)
ODD 3: Bonne santé et bien-être			PARTIELLE (3.4)		
ODD 4: Éducation de qualité	PARTIELLE (4.3, 4.4)				
ODD 5: Égalité entre les sexes	PARTIELLE (5.b)		MAJEURE (5.1, 5.5, 5.a)		PARTIELLE (5.a, 5.b, 5.c)
ODD 6: Eau propre et assainissement		MAJEURE (6.3, 6.4, 6.6)			PARTIELLE (6.5, 6.a)
ODD 7: Énergie propre et d'un coût abordable	PARTIELLE (7.2, 7.3)	PARTIELLE (7.2, 7.3)			PARTIELLE (7.2, 7.3)
ODD 8: Travail décent et croissance économique	PARTIELLE (8.2, 8.8, 8.10, 8.a)	PARTIELLE (8.4)	MAJEURE (8.3, 8.5, 8.6, 8.7, 8.8, 8.10, 8.b)		
ODD 9: Industrie, innovation et infrastructure	MAJEURE (9.3, 9.b, 9.c)	PARTIELLE (9.1)	PARTIELLE (9.1)	PARTIELLE (9.a)	PARTIELLE (9.3, 9.a, 9.b)
ODD 10: Inégalités réduites			MAJEURE (10.1, 10.2, 10.3, 10.4)		PARTIELLE (10.2, 10.3, 10.4)
ODD 11: Villes et communautés durables	PARTIELLE (11.4, 11.a)	PARTIELLE (11.4)		PARTIELLE (11.5)	MAJEURE (11.5, 11.a)
ODD 12: Consommation et production responsables	PARTIELLE (12.1, 12.3)	MAJEURE (12.2, 12.3, 12.4, 12.5, 12.6, 12.c)	PARTIELLE (12.5)		PARTIELLE (12.1, 12.6)
ODD 13: Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques	PARTIELLE (13.3)		MAJEURE (13.1, 13.3)	MAJEURE (13.1, 13.2, 13.3, 13.b)	MAJEURE (13.2)
ODD 14: Vie aquatique	MAJEURE (14.b)	MAJEURE (14.1, 14.2, 14.5)	PARTIELLE (14.b)	PARTIELLE (14.5, 14.b)	MAJEURE (14.4, 14.6, 14.c)
ODD 15: Vie terrestre	PARTIELLE (15.2)	MAJEURE (15.1, 15.2, 15.3, 15.4, 15.5, 15.6, 15.8, 15.9)		PARTIELLE (15.1, 15.3, 15.4, 15.5, 15.9, 15.a, 15.b)	MAJEURE (15.9, 15.a, 15.b)
ODD 16: Paix, justice et institutions efficaces			PARTIELLE (16.5, 16.6, 16.7)		MAJEURE (16.3, 16.5, 16.6, 16.7)
ODD 17: Partenariats pour la réalisation des objectifs					MAJEURE (17.1, 17.14, 17.17)

Les nombres entre parenthèses indiquent les cibles des ODD auxquelles les actions contribuent.

Source : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2018)

L'agriculture est aussi traitée à l'échelle internationale en matière de commerce international. Le dernier cycle de négociation de l'OMC, connu sous le nom de cycle de Doha, a démarré en 2001. Alors qu'il devait durer trois ans, il n'a toujours pas été clôturé car aucun accord n'a été trouvé. L'Europe s'est donc orientée vers des accords bilatéraux et a notamment signé en 2016 l'Accord économique et commercial global (Comprehensive economic and trade agreement,

CETA) avec le Canada, un accord avec le Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay) et un accord avec le Japon en 2019 afin de réduire les barrières tarifaires et non tarifaires et faciliter le libre-échange avec ces partenaires. L'Accord commercial transatlantique (Trans-Atlantic Free Trade Agreement, TAFTA), qui concerne la libéralisation des échanges entre l'UE et les Etats-Unis, a vu les négociations être suspendues en 2016. Elles devraient avoir été relancées en 2019 (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020).

Le CETA n'est à ce jour que partiellement entré en vigueur, dans l'attente de la validation des Etats-Membres pour la ratification pleine et entière de l'accord par l'UE. En France, il est notamment contesté par la Convention citoyenne pour le climat qui attend d'y voir figurer les objectifs de l'Accord de Paris, signé en 2015 lors de la COP21. Plus spécifiquement, les agriculteurs, notamment français, craignent que les produits agricoles importés, qui ne sont pas contraints par les mêmes normes sanitaires que celles fixées par l'Europe, constituent une concurrence déloyale, mettant en danger les agriculteurs européens (Valiorgue et Hollandts, 2020). Les produits européens jugés les plus sensibles à la concurrence (certaines viandes notamment), pour lesquels des quotas d'importation ont été instaurés, n'ont pas souffert de la concurrence canadienne en raison d'un manque de conformité aux normes sanitaires européennes des produits canadiens. Les fromages européens ont quant à eux rempli les quotas d'exportation qui leur étaient attribués (Lictevout, 2020).

L'accord avec le Mercosur est lui aussi contesté en UE, et rejeté par la France. Cette dernière lui reproche de favoriser l'aggravation de la déforestation en Amérique latine au profit de l'élevage et donc d'avoir des conséquences néfastes pour la biodiversité et pour le climat. Tout comme le CETA, l'accord avec le Mercosur est redouté pour son impact sur l'agriculture européenne : les normes sanitaires étant moins contraignantes, les produits agricoles seraient vendus moins cher que la production européenne, tout en négligeant le principe de précaution appliqué en Europe (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020).

1.2.2 PAC et Green deal, un combo gagnant ?

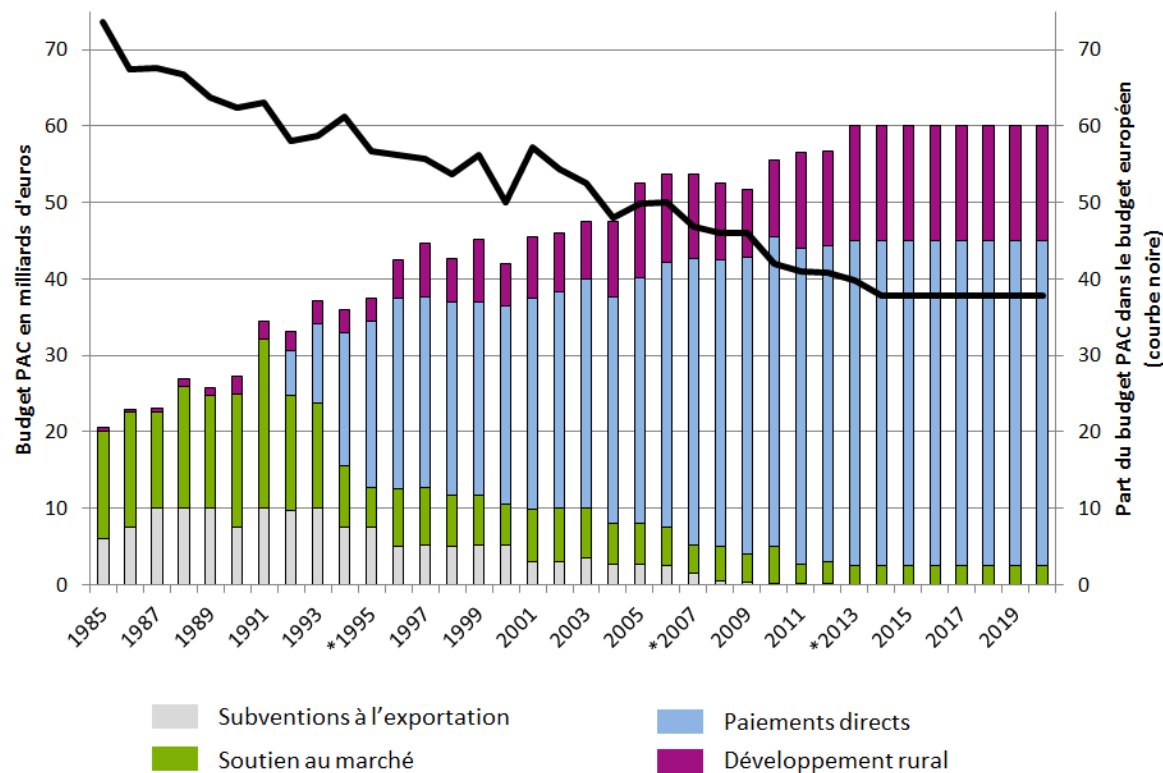
La PAC de 2014-2020

La programmation de la nouvelle PAC ayant pris du retard, elle n'entrera en vigueur que pour la période 2023-2027. Les instruments de la programmation précédente (2014-2020) restent d'application pendant les années 2021-2022. Nous présentons donc ici les dispositifs de la PAC 2014-2020.

Au travers de sa réforme de 2013, la PAC poursuit l'inscription de l'agriculture dans la soutenabilité et laisse encore aux Etats-membres une importante marge de manœuvre pour sa mise en œuvre. Le budget que l'UE consacre à la PAC, qui continue de diminuer (Figure 6), s'élève pour la période 2014-2020 à 408 milliards d'euros. Le premier pilier se voit allouer 313

milliards d'euros et le second bénéficie de 95 milliards d'euros (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020).

Figure 6. Evolutions du budget de la PAC



(*) élargissements

Source : CAPeye (s. d.)

Les aides sont aujourd'hui le paiement de base, le paiement vert, le paiement additionnel pour les jeunes agriculteurs, les aides dédiées aux exploitations soumises à des contraintes naturelles particulières, des aides couplées à la production et le paiement redistributif, ces trois dernières étant au choix des Etats-membres.

Le paiement de base voit son montant fixé en fonction de la surface de l'exploitation, avec l'objectif d'uniformiser les montants de ces aides pour réduire les déséquilibres entre producteurs. En 2020, la valeur moyenne du paiement de base s'élevait à 114€ par hectare. Le paiement vert, aussi appelé verdissement, représente 30% du montant des paiements directs en France. Il est une aide dédiée aux producteurs qui sont engagés dans des pratiques respectueuses de l'environnement. Pour l'obtenir, un agriculteur doit être engagé en agriculture biologique ou réunir trois conditions : maintenir des prairies permanentes, détenir des surfaces d'intérêt écologique et diversifier ses cultures. La valeur moyenne de cette aide était de 80€ par hectare en 2020.

Le paiement redistributif, dont l'instauration n'est pas obligatoire au nom de la PAC, a été mis en place en France. Son montant est uniformisé à l'échelle nationale et il est dédié aux petites exploitations créatrices d'emploi ou produisant des denrées à forte valeur ajoutée, dans la limite des 52 premiers hectares de l'exploitation. Sa valeur est d'environ 50€ par hectare. Le budget de cette aide émane de la réduction des aides alloués aux exploitations dépassant une certaine surface. Ce fonctionnement proposé aux Etats-membres par la réforme de 2013 vise à réduire l'inégale répartition des aides entre les exploitations, qui est pourtant toujours importante à l'échelle de l'UE en 2017 (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020).

On trouve aussi parmi les aides découplées le paiement additionnel pour les jeunes agriculteurs, limité aux 34 premiers hectares et dont le montant à l'hectare dépend du budget disponible, l'enveloppe nationale représentant 70 millions d'euros par an. Les jeunes agriculteurs qui s'installent peuvent aussi bénéficier de la dotation jeunes agriculteurs (DJA), financée par le biais du second pilier de la PAC.

La France a aussi instauré l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN), dédié aux exploitations soumises à des contraintes naturelles. Grâce à l'ICHN, les exploitations peuvent bénéficier de 70€ supplémentaires par hectare (dans la limite de 75 hectares).

La PAC de 2013 laisse les Etats-membres décider de l'octroi ou non d'aides couplées. La France a choisi de profiter de cette possibilité en octroyant un maximum d'aides couplées selon le plafond budgétaire fixé par la PAC. Ces aides sont principalement dédiées à l'élevage mais aussi à certains fruits, légumes, légumineuses et céréales. Notons que la France cherche tout de même à contrôler l'offre en réduisant voire en supprimant l'aide en fonction du nombre d'animaux dans l'élevage.

Dans le cadre de cette réforme, la PAC a également augmenté les aides dédiées à la conversion ou au maintien de l'agriculture biologique et aux MAEC, mesures plus ambitieuses que les conditions permettant de prétendre au paiement vert (Luthon, 2019). La prise en compte de plus en plus importante du développement rural et l'écologisation de l'agriculture sont illustrées dans la Figure 6 où l'on constate l'augmentation des aides au développement rural jusqu'à l'atteinte d'environ 15 milliards d'euros par an depuis 2013.

Néanmoins, la PAC n'a pas su être assez contraignante pour être un véritable levier d'amélioration de la performance environnementale de l'agriculture, les paiements verts ayant peu ou pas apporté de changements par rapport aux pratiques agricoles existantes (J.-C. Bureau, 2018; Détang-Dessendre et Guyomard, 2020). Les mesures n'étaient vraisemblablement pas suffisantes, avec 4% seulement des aides versées aux agriculteurs qui sont consacrées aux mesures agro-environnementales (J.-C. Bureau et al., 2015). Bureau et al. (2015) pointent du doigt le manque de clarté des orientations de la politique agricole. Sans objectifs environnementaux suffisamment précis et contraignants, la PAC n'a pas su empêcher ou

ralentir la perte de biodiversité dans les zones rurales. La biodiversité et le capital naturel en général sont pourtant primordiaux pour le maintien de l'agriculture à long terme puisqu'ils fournissent de nombreux services écosystémiques (fertilité des sols, pollinisation, prédation des ravageurs, etc.). Les trois économistes affirment que la perte de biodiversité entraînera des coûts non négligeables, de l'ordre de plusieurs milliards d'euros. Ils promeuvent donc une politique agricole qui donnerait une place centrale à la préservation de l'environnement. La performance sociale de la PAC est elle aussi jugée insatisfaisante du fait qu'elle ne soit pas parvenue à réduire l'inégale répartition des aides entre les pays et entre les producteurs (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020) : en 2018, on observait encore 80% d'aides du premier pilier perçues par 20% des exploitations européennes (Commission Européenne, 2019).

Détang-Dessendre et Guyomard (2020) remettent en question cette contestation en rappelant que la PAC vise à soutenir les revenus agricoles et que les inégalités ne doivent donc pas être étudiées au regard de la taille de l'exploitation ou des unités de travail mais plutôt selon les revenus hors PAC et le niveau de vie de manière générale. Ils disent néanmoins que le revenu est difficile à appréhender par rapport aux autres catégories professionnelles car (i) l'accumulation de capital (terres, machines) au fil du temps n'est pas prise en compte dans le revenu annuel ; (ii) l'augmentation dans la plupart des Etats Membres du prix des terres agricoles n'est pas prise en compte, alors que ces terres pourront être rachetées à un prix supérieur lors de la cessation d'activité par rapport au prix payé initialement par l'agriculteur et (iii) les ménages agricoles profitent de bénéfices inhérents à l'activité agricole qui ne sont pas pris en compte dans les revenus (autosuffisance alimentaire partielle par exemple). Puisque le revenu des agriculteurs est difficile à apprécier, l'efficacité de la PAC à cet égard l'est également. Certains contestent d'ailleurs l'approche sectorielle de ces aides, considérant qu'il est préférable d'apporter des aides à des agriculteurs parce qu'ils sont en situation de précarité, au même titre qu'à des personnes d'autres catégories professionnelles, plutôt que d'aider des agriculteurs en raison de leur secteur d'activité (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020).

A l'heure de ces contestations, on observe aussi une forte dépendance de certains agriculteurs aux aides de la PAC. Par exemple, le montant des aides représente 73% du revenu des éleveurs ovins et caprins, 106% pour la grande culture céréalière et jusqu'à 126% pour la viande bovine à l'échelle européenne (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020). Pourtant, la Commission Européenne a fait état de sa volonté de réduire encore son budget dédié à la PAC au profit d'autres objectifs (J.-C. Bureau, 2018). La réorientation des fonds va donc devoir être progressive pour permettre aux agriculteurs européens de s'y adapter.

Green deal et agriculture

Dans le cadre de son Green Deal qui vise la fin des émissions nettes de GES d'ici 2050, la Commission Européenne a présenté en mai 2020 sa stratégie « Farm to Fork » (« De la ferme

à la fourchette »), dédiée à l'agriculture et à l'alimentation. Cette stratégie vise, encore une fois, à rendre l'agriculture plus durable : juste rémunération des agriculteurs ; impact neutre ou positif de l'agriculture sur l'environnement (réduction de l'utilisation des intrants chimiques de synthèse et antibiotiques, développement de l'agriculture biologique, renforcer la biodiversité) ; alimentation de qualité accessible à tous ; amélioration de la résilience des systèmes alimentaires. Pour ce faire, la Commission Européenne propose notamment, à horizon 2030, des objectifs de réduction de l'utilisation de pesticides (50%), d'antibiotiques (50%) et de fertilisants (20%) et d'atteinte de 25% de SAU européenne en AB (en 2019, 8,5% de la SAU européenne était occupée par l'AB) (Commission Européenne, 2020; Schmitt, 2022).

Selon Schebesta et Candel (2020), l'Europe devra relever plusieurs défis pour favoriser la mise en œuvre de cette stratégie à son plein-potentiel. Ils remarquent par exemple que l'UE n'a pas clairement défini le concept de « soutenabilité » qu'elle entend appliquer aux systèmes alimentaires, pouvant amener à des contradictions de compréhension et de mise en œuvre par les différents acteurs. Ils soulignent également la nécessaire coopération entre les différentes directions de l'UE concernées par la stratégie pour que la législation européenne qui en découle soit en cohérence avec cette stratégie. La bonne coordination entre l'UE et les Etats Membres sera tout autant primordiale pour une bonne mise en œuvre à l'échelle des Etats.

Au-delà des politiques et de la législation qui en découle, on peut s'interroger sur la capacité des acteurs à suivre les orientations de la stratégie. La stratégie indique que « les agriculteurs, pêcheurs et producteurs en aquaculture doivent transformer leurs méthodes de production plus rapidement, et faire un meilleur usage des solutions fondées sur la nature, sur des technologies spatiales et numériques pour produire (*deliver*) de meilleurs résultats au regard du climat et de l'environnement, améliorer la résilience climatique et réduire et optimiser l'utilisation d'intrants (pesticides et fertilisants) »⁷(Commission Européenne, 2020). De tels changements, qui doivent être opérés « plus rapidement », nécessitent des investissements très importants pour les producteurs. Alors qu'on peut y voir un risque d'aggraver l'endettement des exploitations, la Commission Européenne propose d'élargir les sources de revenus des agriculteurs en passant par la production d'énergies renouvelables ou la séquestration du CO₂ atmosphérique, service pour lesquels ils pourraient être rémunérés par le biais de la PAC. Un véritable soutien de la PAC sera nécessaire pour permettre une telle transformation.

Une étude américaine (Beckman et al., 2020) s'est intéressée aux conséquences de tels changements de pratiques en imaginant trois scénarii : (i) l'UE seule, (ii) l'UE et ses partenaires commerciaux et (iii) le monde entier appliquent les objectifs de la stratégie européenne. La

⁷ “Farmers, fishers and aquaculture producers need to transform their production methods more quickly, and make the best use of nature-based, technological, digital, and space-based solutions to deliver better climate and environmental results, increase climate resilience and reduce and optimise the use of inputs (e.g. pesticides, fertilisers).”

productivité agricole mondiale baisse dans chaque scénario, de manière plus ou moins importante : respectivement 1%, 4% et 11%. L'étude révèle aussi une hausse des prix dans les pays et régions géographiques qui mettent en œuvre la stratégie, et assez globalement, une baisse des imports et exports, à l'exception du scénario où seule l'Europe adopte sa stratégie, certains autres pays et régions du monde développant leurs exportations pour pallier la réduction de celles de l'Europe. Les chercheurs concluent que la sécurité alimentaire pourrait donc être particulièrement bouleversée par de tels changements. Barreiro Hurlé et al. (2021) ont quant à eux mené une étude au nom de la Commission Européenne modélisant l'impact des ambitions environnementales et climatiques portées par l'UE sur l'agriculture. Ils étudient des scénarii de statu quo et de mise en œuvre d'une PAC ambitieuse dans lesquels ils incluent quatre objectifs issus de la stratégie Farm to Fork et de la stratégie biodiversité (réduction des pesticides, augmentation des « éléments de paysages à haute diversité » (haies, mares, etc.), réduction des excédents d'azote et augmentation de la SAU dédiée à l'agriculture biologique). Ils observent dans chaque scénario une meilleure performance environnementale (réduction des émissions de GES et des excédents bruts d'azote) mais aussi, comme Beckman et al. (2020), une moindre productivité de l'agriculture ainsi qu'une importante variation des prix (en particulier sur les produits animaux). La mise en œuvre d'une PAC ambitieuse en termes de transition agricole permet de réduire ces impacts et d'accroître la performance environnementale de l'agriculture. Barreiro Hurlé et al. (2021) insistent néanmoins sur les limites que comporte l'étude en ce que le modèle manque de prendre en compte toutes les mesures et politiques pouvant impacter les performances de l'agriculture et les réactions du marché.

La nouvelle PAC 2023-2027

La nouvelle PAC fait partie des outils au service de la stratégie Farm to Fork et s'inscrit dans le Green Deal. Elle porte dix grands objectifs, dédiés à la rémunération et la place des agriculteurs dans la chaîne de valeurs, au renforcement de la compétitivité de l'agriculture, à l'adaptation et à l'atténuation du changement climatique, au développement durable et à la gestion efficace des ressources, à la préservation de la biodiversité, à la garantie d'une alimentation saine et de qualité, au soutien au renouvellement des générations et au développement rural et à la connaissance et à l'innovation (Figure 7).

Figure 7. Les dix objectifs de la nouvelle PAC



Source : Commission Européenne (s. d.-b)

L'Europe a également défini les instruments mobilisables, présentés en Tableau 2. Les conditions d'accès au « paiement vert » sont intégrées à la conditionnalité des aides, le paiement vert disparaît donc en tant que tel. On trouvera désormais « l'éco-régime » dans le premier pilier. L'éco-régime est un paiement dédié aux agriculteurs qui mettent en œuvre des mesures favorables à l'environnement et/ou au climat allant plus loin que celles requises au nom de la conditionnalité. Cette aide se distingue des MAEC car elle est financée à 100% par le budget européen (puisque'elle fait partie du premier pilier) et peut être versée en complément du paiement de base. Cette nouvelle aide vise à payer les agriculteurs pour les services climatiques et environnementaux qu'ils rendent (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020).

La nouvelle PAC entend renforcer le principe de subsidiarité au travers d'une nouvelle gouvernance. Après que l'UE ait défini les objectifs et instruments mobilisables par les Etats Membres, ceux-ci doivent proposer un plan stratégique national dans lequel ils expliquent la façon dont ils vont mettre en œuvre les orientations européennes au regard des enjeux nationaux. L'UE recevra des bilans de suivi annuels et pourra demander aux Etats membres dont les résultats sont jugés insatisfaisants de mettre en place des mesures pour y remédier (Barreiro Hurle et al., 2021).

Tableau 2. Types d'interventions de la PAC 2023-2027

1er pilier (FEAGA)	2e pilier (FEADER)
Aide de base au revenu pour un développement durable	Engagements en matière d'environnement et de climat et autres engagements en matière de gestion
Aide redistributive complémentaire au revenu pour un développement durable	Zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques
Aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs	Zones soumises à des désavantages spécifiques résultant de certaines exigences obligatoires
Eco-régimes	Investissements
Aide couplée au revenu	Installation des jeunes agriculteurs et jeunes entreprises rurales
	Outils de gestion des risques
Interventions sectorielles	Coopération
	Échange de connaissances et d'informations

Source : Barreiro Hurlé (2021)

1.2.3 Politiques nationales et développement agricole : vers une approche systémique

Programme national de développement agricole et rural

Etabli par le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, le Programme national de développement agricole et rural (PNDAR) repose sur le principe d'appels à projets et de programmes pluriannuels portés par les chambres d'agriculture, les instituts techniques agricoles et autres organismes nationaux.

Le PNDAR de la période 2014-2020 veut développer l'innovation et la compétitivité de l'agriculture tout en veillant à ses performances environnementales, sociales et sanitaires. Il pousse à l'ancrage territorial de l'agriculture en promouvant l'implication des acteurs du territoire et la diversité au sein des exploitations et des territoires-mêmes. Le Ministère de l'agriculture invite à créer des synergies entre les actions menées dans le cadre du PNDAR et les actions de développement rural des régions (MAAF, 2013a).

Le PNDAR actuel (2022-2027) entend ancrer ses actions dans la transition agroécologique afin de favoriser la souveraineté alimentaire ainsi que la résilience des exploitations. Il fait de la performance économique (relocalisation des productions, renouvellement des générations, développement du recours au numérique) et environnementale (moindres émissions de GES, préservation de la biodiversité, adaptation au changement climatique) ses thèmes

majeurs (MAA, 2021d).

Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles

Depuis 2013 et dans le cadre du second pilier de la PAC, la France a instauré le plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAIE). Avec un budget de 621 millions d'euros en 2019, il est financé par le FEADER, le Ministère de l'agriculture, les régions ainsi que les agences de l'eau et les départements qui se portent volontaires. Le plan est décliné à l'échelle régionale dans les PDRR. Les régions sont autorité de gestion pour les PDRR mais la stratégie générale du PCAIE est définie avec l'Etat et en consultation avec la profession agricole. Le plan vise la modernisation des exploitations, l'installation de nouveaux agriculteurs et encourage à la multifonctionnalité de l'agriculture (MASA, 2022c). Pour ce faire, il définit quatre priorités :

- L'élevage (la France a d'ailleurs choisi de coupler les aides à l'élevage allaitant)
- La double performance productive et environnementale de la production végétale
- La performance énergétique des exploitations (poursuivant ainsi l'un des objectifs de la loi Grenelle 1)
- Le développement de l'agroécologie, en cohérence avec le PAEF

Le PCAIE s'inscrit donc dans la continuité des orientations européennes et françaises et dans les ambitions portées par le PNDAR adopté un an plus tard.

Les lois Egalim

En 2017, le gouvernement français a lancé les Etats généraux de l'alimentation pour s'emparer de deux sujets majeurs : la création et la répartition de la valeur et l'alimentation saine, sûre et durable. Ces états généraux ont réuni de nombreuses parties prenantes telles que les acteurs du monde agricole et de l'industrie agro-alimentaire, de la distribution, des consommateurs (dont la restauration collective), des élus ou encore des acteurs de la santé (MAA, 2017). Promulguée en octobre 2018, la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, également appelée loi Egalim, a fait suite à cette consultation. Elle traite notamment des négociations commerciales et de la contractualisation entre les acteurs, sépare la vente et le conseil pour les produits phytosanitaires, introduit des obligations d'alimentation durable dans la restauration collective, et interdit l'utilisation de produits en plastique à usage unique.

A l'instar des lois d'orientation agricole, de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche et de la LAAF, l'ambition d'Egalim est de rééquilibrer les relations entre agriculteurs et acheteurs. Elle instaure un nouveau mécanisme de construction des prix : l'agriculteur propose un contrat à l'acheteur selon un prix construit en prenant notamment en compte les coûts de

production et ce avec l'aide des interprofessions. Le rôle des agriculteurs passerait donc de « price-taker » à « price-maker » (Mathieu, 2019). Le relèvement du seuil de vente à perte et la limitation des promotions sont aussi censés jouer en la faveur des agriculteurs avec une moindre pression des industriels et des distributeurs sur les prix d'achat. Le pouvoir de négociation de l'aval de la filière est néanmoins tel que ces mesures peuvent ne pas se traduire en actes satisfaisants pour le monde agricole. Le regroupement d'agriculteurs sous forme d'organisations de producteurs leur permettrait d'avoir plus de poids dans les négociations (Bijman et al., 2012; Mathieu, 2019).

L'efficacité de la loi Egalim est effectivement limitée puisqu'en mai 2021, l'Assemblée Nationale note dans sa proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs : « nous faisons face à trop de contournements de la loi « Egalim ». Il nous faut la renforcer afin que s'organise un système où la valeur doit revenir, pour une juste part, à celles et ceux qui produisent, commercialisent et distribuent. ». Le gouvernement a promulgué une nouvelle loi le 18 octobre 2021, dite loi « Egalim 2 ». Elle renforce encore la contractualisation entre premier acheteur et agriculteur et fixe la durée minimale d'un contrat à trois ans. La loi Egalim 2 intervient aussi sur les relations fournisseur-distributeur en développant la transparence sur les prix pratiqués et rend non-négociable la part du prix du fournisseur représentée par les matières premières agricoles (Delpech, 2021). Enfin, la loi compte aussi sur la responsabilité des consommateurs en instaurant un affichage relatif à la rémunération des agriculteurs.

Feuille de route pour l'Agenda 2030

La France a adopté en 2019 une feuille de route pour mettre en œuvre les ODD de l'ONU en les intégrant à ses politiques publiques. Ses six enjeux majeurs ciblent :

1. L'égalité de tous
2. La protection de l'environnement et du climat notamment via l'utilisation sobre des ressources
3. L'éducation
4. La santé via une agriculture et une alimentation durables
5. La participation citoyenne
6. L'action internationale en faveur de la transition vers la durabilité

Pour son enjeu 4, la France souligne le lien entre agriculture et alimentation et ambitionne de rendre les deux tiers de la production agricole durable afin de bénéficier de produits issus de l'AB ou porteurs d'une certification environnementale ou de SIQO.

La loi du 4 août 2021 relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales définit même les 17 ODD comme cadre pour la réalisation du rapport de développement durable que sont tenus de rédiger les collectivités territoriales et établissements

publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants. Dans ce rapport, les collectivités font état de leurs avancements en termes de développement durable en lien avec les politiques et actions qu'elles mettent en œuvre.

Le plan France Relance

En 2020, le gouvernement français a lancé le plan France Relance afin de relancer l'économie française pour faire face à la crise économique induite par la crise sanitaire du Covid-19. Le plan de 100 milliards d'euros en dédie 1,2 milliard au volet agricole, ventilés selon trois grandes priorités : la souveraineté alimentaire (développer la culture de protéines végétales, favoriser le renouvellement des générations, etc.), l'agroécologie et l'accès à une alimentation de qualité (aides à la conversion à l'AB et à la certification HVE, développer les PAT, structurer les filières agroécologiques, etc.) et l'adaptation au changement climatique (reboisement, aide au financement pour la protection face aux aléas climatiques)(MAA, 2020a).

Le Plan stratégique national

Dans le cadre de la nouvelle programmation PAC (2023-2027), les Etats Membres doivent élaborer un plan stratégique national à soumettre pour validation à la Commission Européenne. En France, le Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire est en charge de sa production, avec la participation d'autres ministères concernés (ministères de la transition écologique, de la cohésion des territoires, etc.) et des régions. Une concertation a aussi été réalisée auprès des parties prenantes pour recueillir des recommandations. En cohérence avec les orientations définies dans la nouvelle PAC, les priorités du PSN français vont à la transition écologique, à la compétitivité, à la résilience des systèmes productifs et à la modernisation de l'agriculture (MAA, 2021g). En raison de ce large spectre, le PSN s'appuie, en plus de la PAC, sur différentes politiques publiques portées à différents échelons administratifs.

Pour définir les mesures à mettre en œuvre et à prioriser, la France a réalisé pour chacun des neuf objectifs fixés par la nouvelle PAC un état des lieux, une analyse AFOM (atouts, faiblesses, opportunités, menaces) et a relevé les besoins principaux à l'échelle nationale et à l'échelle locale (MAA, 2021g). Dans le Tableau 3, nous présentons les besoins qui nous paraissent les plus pertinents pour répondre aux demandes et aux attentes de la restauration scolaire. Certaines mesures pourront avoir un impact sur le temps court (TC dans le tableau) alors que d'autres sont des étapes nécessaires pour une réponse adéquate par la suite aux demandes de la restauration scolaire (TL (temps long) dans le tableau). Les codes entre parenthèse dans le tableau correspondent à ceux qui figurent dans la proposition de PSN de la France.

Tableau 3. Besoins et mesures identifiés dans le plan stratégique national répondant aux demandes et attentes de la restauration scolaire

Objectifs spécifiques	Besoins identifiés suite au diagnostic national	Description de la réponse à ce besoin	TC	TL
A. Soutenir des revenus agricoles viables et la résilience dans toute l'Union pour améliorer la sécurité alimentaire	Assurer le revenu des agriculteurs (A1)	Renforcement de l'aide au revenu pour agir contre les risques de fluctuation des prix et ainsi garantir un niveau de vie correct aux agriculteurs et faciliter leur capacité d'investissement		
	Conforter la prévention et la gestion des risques pour favoriser la résilience des exploitations (A6)	Soutien aux investissements dédiés à la diversification de la production et à la protection face aux risques liés au changement climatique, incitation à la souscription de contrats d'assurance multirisque climatique via le renforcement de la subvention dédiée		
B. Renforcer l'orientation vers le marché et accroître la compétitivité, notamment par une attention accrue accordée à la recherche, à la technologie et à la numérisation	Améliorer la compétitivité coût de l'amont agricole (B1)	Soutien à l'investissement répondant au besoin de modernisation, d'innovation dans les filières et de création de valeur tout en protégeant les productions nationales face à une concurrence internationale moins onéreuse grâce au non-respect des mêmes exigences Aides couplées à certaines productions (fruits, légumes, protéines végétales) Soutien à la diversification des activités (transformation à la ferme par exemple, permettant de réduire les circuits)		
	Renforcer la compétitivité hors coût des produits agricoles et agroalimentaires français (B3)	Soutien à la montée en gamme des produits d'un point de vue de la qualité et de la performance environnementale (AB, SIQO, HVE, ...) dont la demande, comme celle pour les produits locaux, va croissant. Renforcement de l'aide dédiée à l'AB avec l'objectif d'atteindre 18% de la SAU en AB en 2027		

	Développer des stratégies intégrées amont-aval (B4)	Renforcer la capacité des filières à répondre aux demandes des consommateurs et de la restauration collective notamment, en facilitant l'accès au marché et en participant au développement d'infrastructures pertinentes pour l'approvisionnement Soutien à l'implantation ou au renforcement des entreprises de l'aval en cohérence avec les productions du territoire pour contribuer à la territorialisation des filières		
	Accompagner le développement des filières émergentes (B5)	Inciter à la diversification de la production via des dispositifs ciblés sur les protéines végétales notamment (aides couplées, écorégime), filière dont la France entend soutenir le développement mais aussi la relocalisation Création d'un programme opérationnel (aides pluriannuelles allouées par l'Europe et permettant aux organisations de producteurs de mener leurs actions) à destination des protéines végétales		
C. Améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur	Encourager le regroupement de l'offre (C1)	Pousser à la création d'organisations de producteurs et d'associations d'organisations de producteurs dans l'optique de renforcer les parts de marché de ces organisations ainsi que leur force de négociation pour la contractualisation avec les autres acteurs de la filière. Cette incitation se fera via la consolidation des programmes opérationnels existants et la possible création de programmes opérationnels dans des filières supplémentaires		

	Mieux répondre aux consommateurs : appuyer la montée en gamme et encourager les systèmes de qualité (C3)	En complément des actions identifiées pour les besoins B3, B4, I2 et I3 : Encourager l'innovation, les investissements permettant d'améliorer la transformation, le conditionnement, la commercialisation (dans le sens des attentes des consommateurs) et l'engagement dans des démarches de qualité telles que les SIQO		
	Créer un environnement favorable aux partenariats entre les différents maillons des filières, et entre producteur et consommateur (C4)	Développer le dialogue et les démarches collectives entre les acteurs au sein du système alimentaire par le biais des PAT notamment, favorisant l'ancrage territorial des filières Facilité par le soutien au développement des organisations de producteurs et autres projets multi-acteurs visant la transition écologique de l'agriculture, la territorialisation de l'alimentation, la réponse aux besoins de la restauration collective, etc.		
D. Contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ce dernier, ainsi qu'aux énergies durables	Réduire les émissions de GES du secteur agricole (atténuation) (D3)	Réduction des intrants chimiques de synthèse favorisant les émissions de GES en soutenant l'agroécologie et l'AB, la certification HVE, la diversification des cultures et l'élevage extensif (maintien des prairies permanentes) via la conditionnalité, les écorégimes, les MAEC, l'aide dédiée à l'AB et les aides couplées à l'élevage bovin (qui favorisent l'élevage extensif et à l'herbe en limitant le nombre de bêtes). Soutien à la production de protéines végétales via des aides couplées (rendues possibles par une réduction		

		du soutien aux protéines animales) et la création d'un programme opérationnel.		
E. Favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols et l'air	Accompagner les leviers globaux et les approches Intégrées permettant la gestion durable des ressources (E2)	Inciter au déploiement de pratiques permettant une gestion durable des ressources (agroécologie, AB)		
F. Contribuer à la protection de la biodiversité, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages	Accompagner les leviers globaux (au-delà des enjeux touchant la biodiversité) (F2)	Renforcer les aides à l'investissement pour inciter au déploiement de pratiques favorables à la biodiversité (agroécologie, AB, HVE), via l'éco-régime, les MAEC, l'aide dédiée à l'AB		
G. Attirer les jeunes agriculteurs et faciliter le développement des entreprises dans les zones rurales	Accompagner la première installation de tous les agriculteurs qui le souhaitent et assurer au mieux le renouvellement des générations (G1)	Favoriser l'installation et la formation d'agriculteurs via les aides dédiées aux jeunes agriculteurs		
	Améliorer l'intégration et l'adéquation des projets d'installation aux projets de territoires (G4)	Cibler les projets d'installation entrant en cohérence avec les besoins du territoire, en rendant des régions responsables de la dotation jeunes agriculteurs		

<p>H. Promouvoir l'emploi, la croissance, l'inclusion sociale et le développement local dans les zones rurales, y compris la bioéconomie et la sylviculture durables</p>	<p>Cibler l'action publique sur des thématiques porteuses d'avenir (H2)</p>	<p>Développer l'ancrage territorial des filières dans les territoires ruraux et la reterritorialisation de l'alimentation, facilitée par les incitations à la diversification des cultures (aides couplées, écorégime) et notamment les aides couplées au petit maraîchage qui favorisent la consommation de produits locaux sollicités par les consommateurs</p>		
<p>I. Améliorer la façon dont l'agriculture de l'Union fait face aux nouvelles exigences de la société en matière d'alimentation et de santé, y compris une alimentation sûre, nutritive et durable, les déchets alimentaires et de bien-être des animaux</p>	<p>Renforcer la dimension alimentaire de la PAC et améliorer l'articulation des politiques publiques concernées (I1)</p>	<p>Favoriser la diversification des productions, dont protéines végétales, et la résilience des exploitations grâce aux écorégimes et à la conditionnalité Stimuler le petit maraîchage, par le biais d'une aide couplée dédiée, pour encourager les circuits courts et de proximité et disposer d'une offre locale et diversifiée à destination notamment de la restauration scolaire</p>		
	<p>Accompagner les changements de pratiques agricoles et des systèmes de production (I2)</p>	<p>Renforcement de l'aide dédiée à l'AB, mesures en faveur du bien-être animal et de la territorialisation des filières viandes (interdictions de certaines pratiques, écorégimes favorisant l'extensification de l'élevage via le maintien des prairies, plafonnement des aides couplés bovines au regard de la surface fourragère pour limiter le nombre d'animaux et favoriser l'élevage à l'herbe)</p>		

Source : Auteure, à partir des données du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (2021g)

Les mesures exposées dans le Tableau 3 répondent à quatre enjeux majeurs au regard de notre sujet d'étude : elles permettent le développement et le maintien de l'agriculture, le développement d'une offre locale et diversifiée dans les territoires, la réponse aux exigences de qualité de la restauration scolaire, et l'approvisionnement en circuit court. Le Tableau 4 répartit les besoins selon les enjeux auxquels les mesures qui leur sont attribuées répondent.

Tableau 4. Enjeux agricoles et alimentaires auxquels répondent les mesures identifiées dans le PSN

Numéro du besoin identifié suite au diagnostic national	Maintien de l'agriculture	Offre locale et diversifiée	Réponse aux exigences de qualité	Circuits courts
A1	X			
A6	X	X		
B1	X	X		X
B3			X	
B4		X		X
B5		X		
C1	X			
C3			X	
C4	X	X		
D3		X	X	
E2			X	
F2			X	
G1	X			
G4	X	X		
H2		X		
I1		X		
I2			X	

Source : Auteure, à partir des données du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (2021g)

1.3 Transition écologique de l'agriculture : quelle action des collectivités territoriales ? (2010 – 2020)

1.3.1 Orientations générales et mise en œuvre de la PAC en Île-de-France

Schéma régional climat air énergie

Le SRCAE de la région Île-de-France a été adopté en 2012. Il définit les orientations et objectifs de la Région en matière de transition énergétique en coordonnant les acteurs et les documents dédiés à cet enjeu. Il reprend notamment les documents de planification préexistants (plan régional pour le climat, plan régional pour la qualité de l'air, plan de protection de l'atmosphère, etc.). Il est organisé par thématiques clés (bâtiment, agriculture, transports, urbanisme et aménagement, etc.), chacune comportant des grands objectifs accompagnés d'orientations qui sont ensuite détaillées pour en faciliter la mise en œuvre opérationnelle par les acteurs concernés. Il invite notamment les collectivités à utiliser tous les outils d'aménagement dont elles disposent (Schémas de cohérence territoriale (SCoT), Plans locaux d'urbanisme (intercommunaux) (PLU(i)), charte des parcs naturels régionaux, etc.) pour lutter contre l'étalement urbain et réduire la consommation énergétique des zones urbaines (en optimisant les espaces déjà urbanisés), préserver voire améliorer la qualité de l'air, etc. Dans son chapitre dédié à l'agriculture, le SRCAE suit les orientations du PCAE et fixe l'objectif de développer une agriculture plus durable avec une réduction des consommations d'énergie et des émissions de GES de 10% en 2020 et de 38% en 2050 (sans préciser néanmoins la période de référence). La Région insiste sur la nécessité d'accompagner le monde agricole par le biais d'aides et de formations (en partie financées par la région) à des pratiques plus responsables (moindre consommation d'intrants azotés qui représentent plus de 90% des émissions de GES de l'agriculture francilienne, matériel contrôlé et performant, amélioration de la performance énergétique des bâtiments, etc.). La Région entend aussi développer l'agriculture de proximité et les circuits courts pour réduire l'empreinte carbone de l'agriculture et favoriser l'emploi local. Elle souligne le besoin d'équipements de transformation et d'une logistique adéquate pour favoriser la structuration des filières locales et l'approvisionnement de proximité. Le SRCAE évoque également le sujet de la restauration collective et invite les collectivités à réduire l'empreinte carbone dans leurs marchés de restauration collective en réduisant le gaspillage alimentaire, en s'approvisionnant avec des produits locaux et de saison et en diminuant la part de denrées alimentaires à forte empreinte environnementale.

Plan régional de l'agriculture durable

En 2012, l'Île-de-France s'est également dotée de son Plan régional de l'agriculture durable (PRAD), élaboré par la DRIAAF pour la période 2012-2019. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche maritime (2010) a instauré les PRAD dans l'optique de renforcer

l'intégration du développement durable dans l'agriculture et, ce faisant, dans les territoires. Ce plan, qui se doit d'être compatible avec le SRCAE, met de nouveau en avant la nécessité de prendre en compte l'agriculture dans les politiques d'aménagement afin de renforcer sa place sur le territoire francilien et éviter la consommation des espaces agricoles. Parmi les actions promues par le PRAD, on retrouve l'aide à l'installation des agriculteurs et à la structuration des filières locales, orientations allant de pair avec le développement d'une agriculture plus durable (agroécologie, meilleures performances énergétiques, alimentation accessible à tous, sécurisation des revenus des agriculteurs).

Schéma directeur de la région Île-de-France et limitation de l'urbanisation

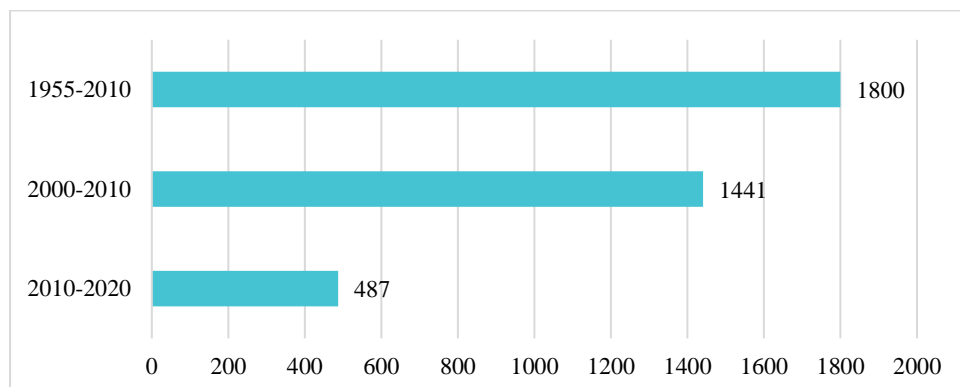
Un an plus tard, l'Île-de-France adopte son nouveau Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), ayant valeur de SRADDET. Bien que le SDRIF et le SRCAE ne soient pas liés juridiquement, ils sont tout de même élaborés pour être en cohérence et l'on retrouve ainsi certaines grandes orientations du SRCAE dans le SDRIF, l'aménagement du territoire contribuant aux objectifs relatifs au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie. Tout comme le SRCAE, le SDRIF est opposable aux documents de planification réalisés aux échelles inférieures (PLU(i), SCoT, Plans climat air énergie territoriaux (PCAET), etc.) mais les collectivités territoriales restent libres dans la mise en œuvre de ces orientations. Le SDRIF détermine une stratégie globale pour l'aménagement territorial de la région (zones urbaines, industrielles, agricoles, forestières, etc.), tout en respectant le Code de l'urbanisme et autres dispositions relevant de l'Etat. Le SDRIF de 2013 définit les grandes orientations avec une vision jusque 2030. Tout comme ses prédécesseurs, ce schéma ambitionne, entre autres, de limiter l'urbanisation de la région parisienne, qui se fait au détriment des espaces agricoles notamment, comme l'illustre la Figure 8. Le rythme de consommation des terres agricoles tend néanmoins à diminuer depuis les années 2010 (Figure 9). Pour limiter cette consommation des terres, le SDRIF mise par exemple sur l'intensification des zones urbaines pour préserver les espaces agricoles, naturels et boisés. La Région affirme vouloir préserver les espaces agricoles pour leur multifonctionnalité (paysage, biodiversité, etc.) mais surtout pour répondre au défi alimentaire. Elle revendique un approvisionnement durable pour l'alimentation des franciliens avec une offre diversifiée, de qualité et de proximité. Comme cela est indiqué dans le SRCAE, elle entend participer à la structuration de filières sur le territoire en développant l'agriculture périurbaine et le maraîchage et en maintenant ou en créant des équipements de transformation (légumerie, conserverie, abattoir, etc.).

Figure 8. Occupation des sols en 2017 et variation d'occupation des sols entre 2012 et 2017 en Île-de-France

Occupation du territoire en 2017						
	Seine-et-Marne	Yvelines	Essonne	Val-d'Oise	Paris et petite couronne	Île-de-France
Occupation du sol		Superficie par département (1000 ha)				
Sols agricoles	351,1	97,9	89,3	61,9	2,0	602,2
Sols naturels	164,5	80,0	47,2	28,4	8,4	328,5
Sols artificiels	76,8	52,7	45,4	35,1	65,9	275,9
Total	592,4	230,6	181,9	125,4	76,3	1 206,5
Variation moyenne 2012-2017 (en ha / an)						
Sols agricoles	- 213	- 54	- 91	- 64	- 13	- 435
Sols naturels	- 52	- 44	- 48	+ 5	- 15	- 154
Sols artificiels	+ 265	+ 98	+ 139	+ 59	+ 28	+ 589

Source : Agreste - Mémento Île-de-France (2021b)

Figure 9. Rythme de consommation des terres agricoles en Île-de-France



Source : Auteur, à partir des données de Agreste (2022b)

Programme régional de développement rural (2nd pilier de PAC)

Pour la période 2014-2020 de la PAC, la France a choisi d'organiser son développement rural à l'échelle régionale, si bien qu'elle ne dispose plus à proprement parler d'un plan ou d'un programme de développement rural national mais d'un cadre national (CN) de développement rural (Figure 3). Le CN instaure des objectifs relatifs au renouvellement des générations et à la multifonctionnalité de l'agriculture (fonction productive et de préservation et de gestion des ressources naturelles) et expose les mesures qui doivent être reprises par les régions dans leur programme régional de développement rural (PDR) : installation des jeunes agriculteurs,

mesures en faveur de l'AB, MAEC, gestion des sites Natura 2000, soutien aux zones soumises à des contraintes naturelles (MAA, 2021a).

Dans leur PDR, les régions détaillent la façon dont elles entendent mobiliser les fonds communautaires et nationaux pour mettre en place des projets de développement rural en fonction des enjeux qui sont les leurs tout en prenant en compte les objectifs européens et notamment celui de la multifonctionnalité de l'agriculture.

Le PDR de la région Île-de-France entérine certaines orientations du SRCAE, du PRAD et du SDRIF en définissant 6 priorités pour l'agriculture (Conseil régional d'Île-de-France, 2015) :

- Innover et partager les connaissances
- Moderniser et développer la compétitivité des exploitations (diversification, installation des jeunes agriculteurs)
- Développer et relocaliser les outils de transformation sur le territoire
- Préserver les ressources naturelles (biodiversité, eau, sols)
- Soutenir la transition écologique (utilisation efficace des ressources, réduction des émissions de gaz à effet de serre)
- Promouvoir le développement des zones rurales (création de petites entreprises, accessibilité des technologies informatiques)

Pour mettre des actions en œuvre tout au long de la période 2014-2020, l'Île-de-France a disposé de 57 millions d'euros du FEADER. La région a analysé d'autres besoins sur son territoire en lien avec l'agriculture et le développement rural mais compte sur d'autres leviers pour y répondre (programmes et dispositifs nationaux et régionaux comme PRIMHEUR, PREVAIR, etc.).

Les agriculteurs franciliens peuvent notamment compter sur une aide provenant du Pacte agricole que la région a adopté en 2018. Ces fonds régionaux (150 millions d'euros pour la période 2018-2022) sont, encore une fois, orientés vers la performance environnementale des exploitations, le renouvellement des générations, la préservation du foncier agricole et la diversification de l'agriculture avec l'objectif de 25% de SAU en AB en 2030. Il ambitionne aussi de développer l'alimentation locale, d'où l'importance de la diversification dans cette région majoritairement céréalière (Région IDF, 2018).

Programme régional de développement agricole et rural

La Région peut aussi compter sur le CASDAR (fonds national) pour son Programme régional de développement agricole et rural (PRDAR). Les PRDAR sont menés par les Chambres d'agriculture, en cohérence avec le PNDAR. L'Île-de-France a défini neuf actions pour la période 2014-2020, du même ordre que dans ses autres documents de planification : préserver la biodiversité, soutenir le développement de l'agroécologie, de l'AB et des filières sur le territoire, favoriser le renouvellement des générations, valoriser les produits alimentaires

(circuits de proximité, agro-tourisme) et non alimentaire (production d'énergie), etc. (Chambre d'agriculture IDF, s. d.).

Plan alimentaire en Île-de-France

L'Île-de-France a dévoilé son « Plan régional pour une alimentation locale, durable et solidaire » en 2021. Dans ce plan, la Région se place dans une approche intégrée de l'alimentation puisqu'elle s'intéresse à toutes les étapes du cycle de vie des produits alimentaires et dédie 26 fiches actions à la production alimentaire et/ou aux agriculteurs. Ce plan est d'ailleurs rédigé en cohérence avec le Pacte Agricole régional. Adopté un an après le début de la crise sanitaire liée au Covid-19, le plan souligne l'importance de l'indépendance alimentaire. Pour renforcer cette dernière, l'Île-de-France veut favoriser l'agriculture de proximité, la vente en circuit court et la relocalisation de la transformation. La Région ambitionne d'accroître la production en AB, la diversification de l'agriculture et le nombre d'exploitants. Elle veut aussi réduire l'impact environnemental de la production et de la distribution et protéger les terres agricoles. De la sorte, la Région entend rendre l'alimentation des franciliens plus locales et plus durable, du champ à l'assiette (Région IDF, 2021).

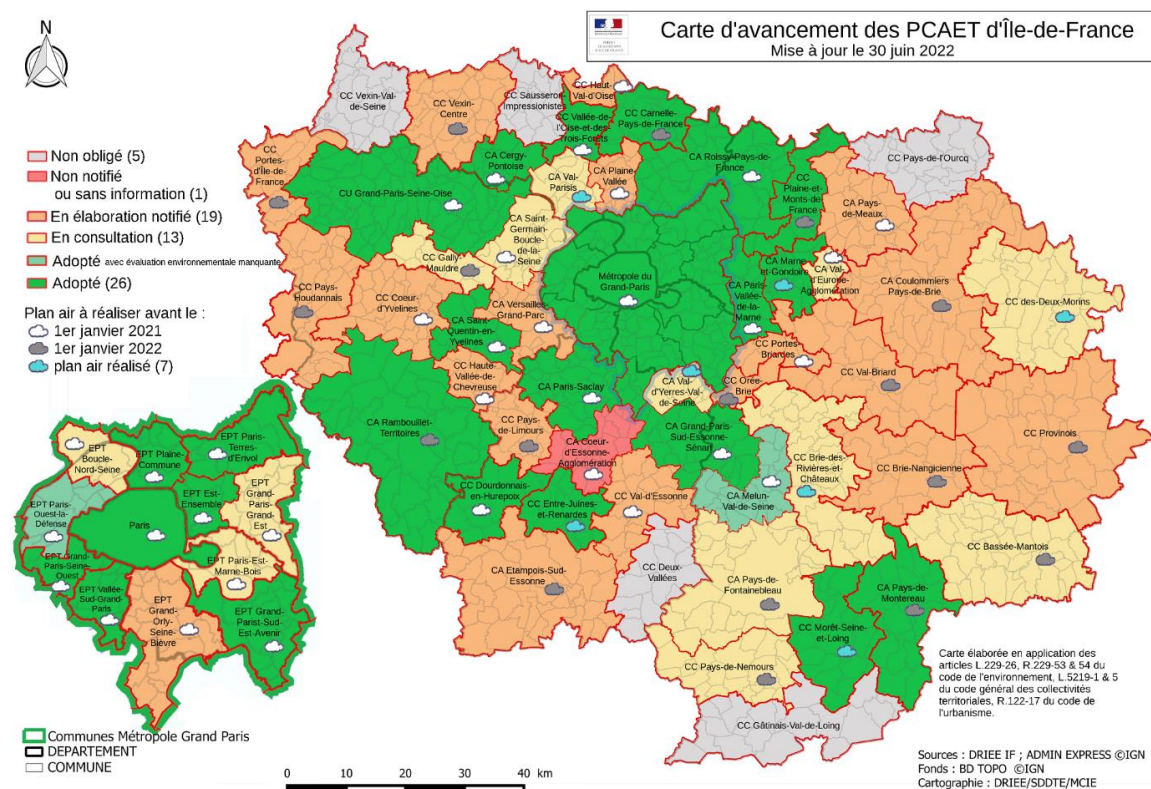
1.3.2 Climat et alimentation : les leviers considérés par la Ville de Paris pour la transition agricole

Plan climat air énergie territorial

En 2015, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) modifie les PCET : ils deviennent des PCAET et sont obligatoires pour les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants. Le fait de porter l'obligation uniquement sur ces acteurs permet d'éviter le chevauchement des plans sur un même territoire. Les PCAET doivent s'inscrire dans le cadre de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC), elle aussi née de la LTECV. En lien avec la SNBC, l'ADEME (2016) propose des leviers d'action relatifs à l'agriculture tels que sa transition vers plus de durabilité, un approvisionnement en circuit de proximité s'il permet de meilleures performances environnementales, la méthanisation des déchets mais aussi, comme dans les autres documents de planification, la limitation de l'urbanisation afin de préserver des zones agricoles et naturelles.

En Île-de-France, ce sont aujourd'hui soixante-deux EPCI et établissements publics territoriaux (EPT) qui sont concernés par l'adoption d'un PCAET. La Figure 10 présente l'état d'avancement des PCAET franciliens.

Figure 10. Etat d'avancement des PCAET franciliens en juin 2022



Source : DRIEAT (2022)

La Ville de Paris est forte de nombreux plans axés sur sa transition vers la durabilité : plan biodiversité, plan alimentation durable, plan parisien de santé environnementale, stratégie de résilience, etc. Elle s'est dotée de son premier PCET en 2007, soit plusieurs années avant que celui-ci devienne obligatoire. Son PCAET actuel a été adopté en 2018. Puisque l'agriculture est très faible à Paris, c'est principalement par l'entrée de l'alimentation que la Ville traite de l'agriculture dans son plan climat ; l'alimentation représentant, en 2018, 18% de l'empreinte carbone parisienne. Elle affirme sa volonté de préserver les terres agricoles franciliennes et de développer une agriculture et des filières agricoles locales et durables.

Stratégie agricole parisienne

Par le biais d'Eau de Paris, régie municipale de production et de distribution d'eau potable, la Ville amène les agriculteurs dont les exploitations sont situées sur les aires d'alimentation de captages (AAC) à s'engager en AB ou à réduire l'utilisation d'engrais et de pesticides de sorte à protéger les ressources en eau. Les AAC d'Eau de Paris sont toutes situées à moins de 250 kilomètres de Paris, périmètre que la ville de Paris définit comme étant celui du « local ». Elle fournit un accompagnement technique aux exploitants (aides aux changements de pratiques, à

l'acquisition de financements dans le cadre de MAEC, de la conversion à l'AB, etc.) et, suite à un certain désengagement d'agriculteurs, elle déploie depuis 2020 son propre dispositif d'aides financières (financé à 80% par l'agence de l'eau Seine-Normandie et à 20% par Eau de Paris). L'entreprise publique veille également à développer les débouchés locaux pour ces agriculteurs (outils de transformation, accès à la commande publique parisienne, etc.). Enfin, Eau de Paris acquiert du foncier pour mettre en œuvre des baux ruraux environnementaux et s'assurer que les exploitants soient engagés dans des pratiques agricoles favorisant la bonne qualité de l'eau. La démarche a un véritable impact sur le territoire puisque la structure annonce que les surfaces cultivées en AB sur les AAC d'Eau de Paris ont doublé entre 2016 et 2020 (Eau de Paris, 2022).

La Ville a également un projet de coopérative carbone, mené avec la Métropole du Grand Paris. Par le biais d'une telle plateforme, les collectivités souhaitent mettre en relation des financeurs qui souhaitent compenser leur empreinte carbone (collectivités, entreprises, particuliers, etc.) et des porteurs de projet bas-carbone locaux, dont des projets agricoles (APC, 2021). En plus de participer à l'objectif de zéro carbone net que le plan climat parisien fixe pour 2050, la coopérative carbone peut encourager des changements de pratiques agricoles sur le territoire.

Dans sa stratégie pour une alimentation durable, la Ville (2018b) insiste notamment sur la mise en relation des acteurs pour une meilleure interconnaissance de ces derniers et pour favoriser les filières locales et les circuits courts. Depuis la parution de sa stratégie, la ville s'est lancée dans les travaux de préfiguration d'une structure permettant de faciliter la mise en relation entre acteurs : AgriParis. En 2021, la Ville a lancé une conférence citoyenne puis fait appel aux professionnels de l'agriculture et de l'alimentation dans le cadre de ses Etats généraux de l'agriculture et de l'alimentation durable pour déterminer la forme et les fonctions de cet opérateur, et pour s'assurer que ce dernier réponde aux besoins des professionnels (Mairie de Paris, 2022). En premier lieu, la création d'AgriParis vise à faciliter l'approvisionnement de la restauration collective parisienne en denrées locales et durables. La collectivité entend élargir le rôle de cet opérateur à toute l'alimentation parisienne par la suite.

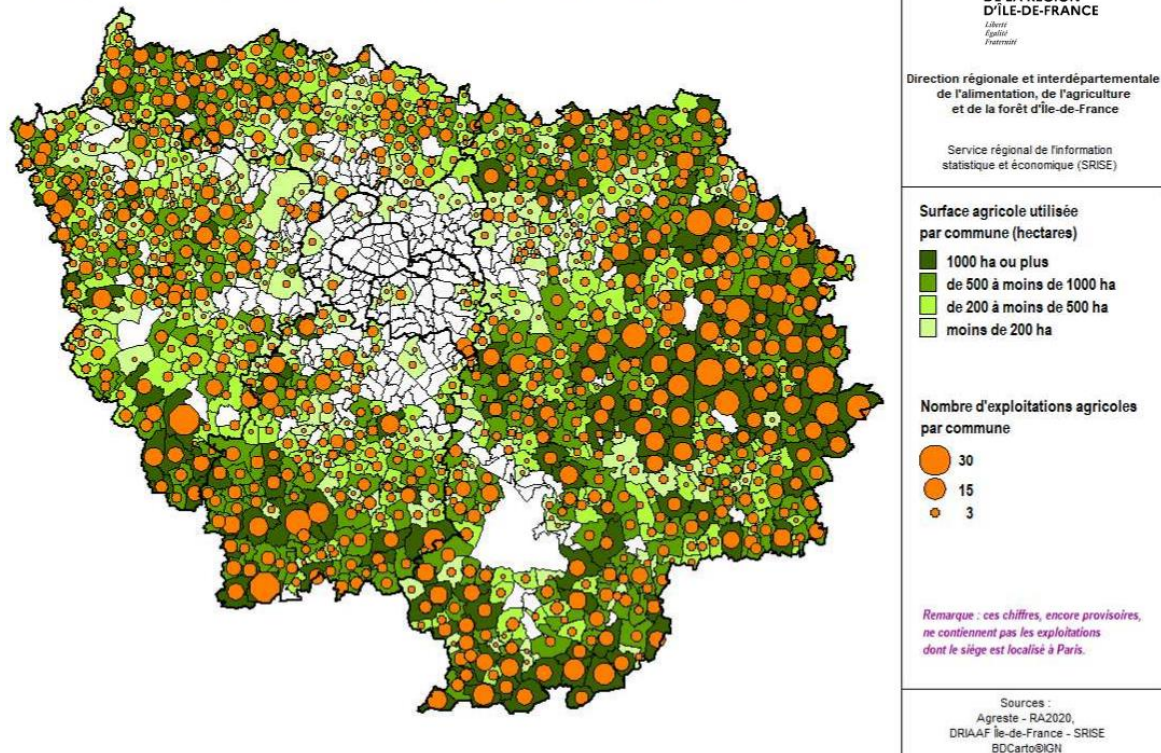
1.4 Enjeux et caractéristiques de l'agriculture francilienne aujourd'hui : une transition en cours

La SAU francilienne représente aujourd'hui 563 965 hectares, soit environ 47 % de la superficie régionale (12 000 km²) (Agreste, 2021c). Les exploitations sont majoritairement situées en grande couronne (département de la Seine et Marne, de l'Essonne, des Yvelines, et du Val d'Oise) comme l'illustre la Figure 11. La présente carte **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** est issue des premiers résultats du recensement agricole réalisé par Agreste (2021c) et ne prend pas en compte les exploitations dont le siège est situé à Paris.

Figure 11. Répartition des exploitations en Île-de-France

Premiers résultats du recensement agricole 2020 :

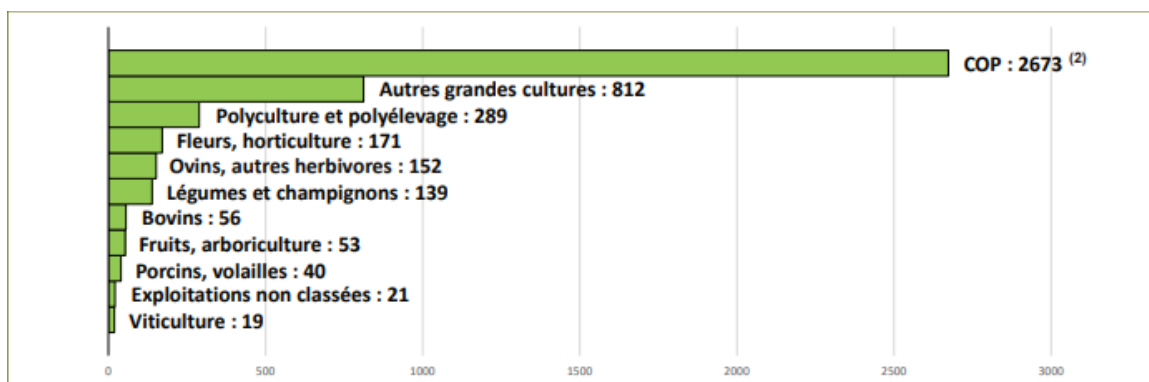
4 425 exploitations agricoles valorisent 564 000 hectares en Île-de-France



Source : DRIAAF (2022)

Le nombre d'exploitations continue de diminuer en passant de plus de 5 000 en 2010 à environ 4 400 exploitations en 2020. Elles sont plus grandes, avec une spécialisation toujours forte en céréales (blé, orge, maïs, triticale), oléo-protéagineux (colza, tournesol, pois) et grandes cultures (betteraves, pommes de terre) : elles représentent respectivement 358 400 hectares, 90 000 hectares et 50 000 hectares. En comparaison, les légumes représentent 5 500 hectares et les fruits 1000 hectares. Les exploitations de céréales et oléo-protéagineux (COP) et grandes cultures sont aussi les plus nombreuses (Figure 12).

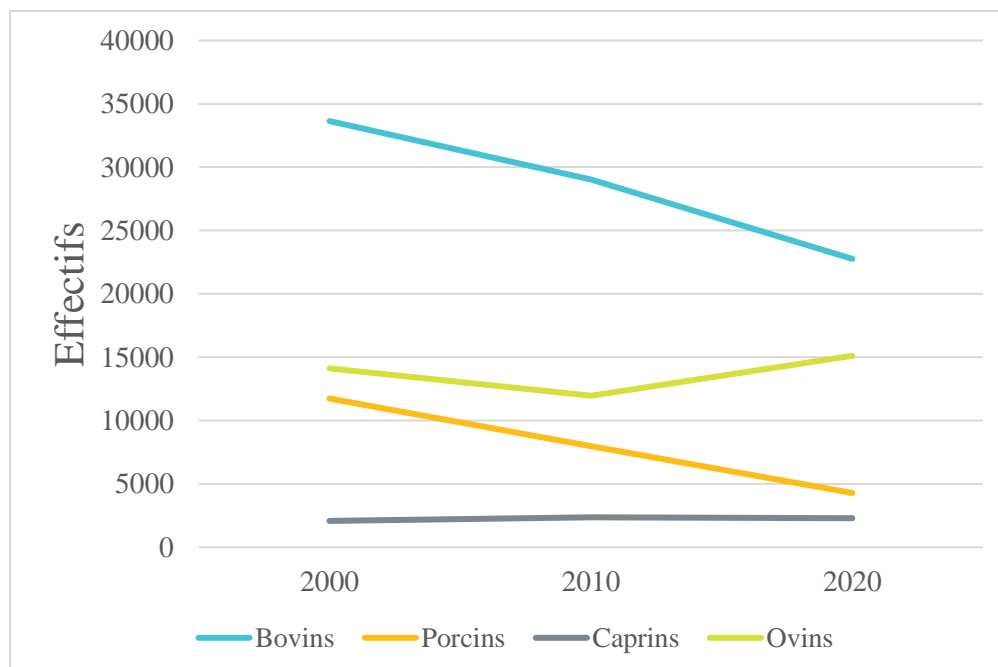
Figure 12. Nombre d'exploitations par orientation technico-économique en 2020



Source : Agreste (2022b)

Avec les fruits et l'horticulture, les productions spécialisées dans l'élevage font partie des plus impactées par la réduction du nombre d'exploitations, qui se traduit aussi par une baisse des effectifs (Figure 13). Les effectifs bovins et porcins continuent de diminuer par rapport aux années 2000, la production caprine stagne. La production ovine a néanmoins dépassé les effectifs de 2000 après une diminution en 2010.

Figure 13. Evolution de la production animale en Île-de-France (2000 – 2020)



Source : Auteure, à partir des données de Agreste (Agreste, 2013, 2021b)

A l'image des exploitations, l'emploi agricole a diminué entre 2010 et 2020 (-17 %). En 2020, 13 000 personnes étaient employées (permanents et saisonniers), représentant 8200 unités de travail annuel (UTA). La pyramide des âges témoigne d'un vieillissement des chefs d'exploitations et co-exploitants avec un âge moyen compris entre 55 et 60 ans (Agreste, 2022b). L'étude de la Commission Européenne (2019) portant sur l'impact de la PAC sur le renouvellement des générations, le développement local et l'emploi dans les zones rurales met pourtant en avant l'impact positif des mesures mises en œuvre en France pour favoriser le renouvellement des générations. L'étude insiste sur l'efficacité des dispositifs complémentaires aux aides dédiées aux jeunes agriculteurs, ce que la France réalise à l'échelle nationale par le biais notamment de son PNDAR et à l'échelle régionale via le PRDAR, le PDR et le pacte agricole francilien.

En 2020, la valeur totale de la production agricole francilienne s'élève à près de 1 milliard d'euros (près de 900 millions d'euros de production végétale, soit 90% de la production agricole totale). Après déduction des consommations intermédiaires et des impôts sur la production et addition des subventions (essentiellement les aides couplées et découplées de la PAC), la valeur ajoutée brute au coût des facteurs de la ferme francilienne s'élève à environ 550 millions d'euros (Agreste, 2021b). La production agricole française atteint la même année 75 milliards d'euros, 59 % étant réalisés par la production végétale (44 milliards d'euros). La valeur ajoutée brute au coût des facteurs de la ferme française est de 37 milliards d'euros (INSEE, 2021).

Plus de 4 000 agriculteurs ont bénéficié des aides du premier pilier de la PAC en 2019, avec un montant moyen de 31 340€ par bénéficiaire. Le montant total des aides du premier pilier s'élevait à 126 millions d'euros, financés par les fonds européens, nationaux et locaux (régions, départements, agences de l'eau, etc.). Le montant moyen français des aides perçues au nom du premier pilier s'élevait à 21 828 € pour un montant total de 6,6 milliards d'euros (Chambre d'agriculture Normandie, 2021). Les aides du second pilier atteignaient plus de 25 millions d'euros, avec un montant moyen de 27 235 euros par demande, et 940 demandes éligibles en Île-de-France. Le montant total des aides perçues dans le cadre du second pilier en France s'élevait en 2019 à près de 2,2 milliards d'euros.

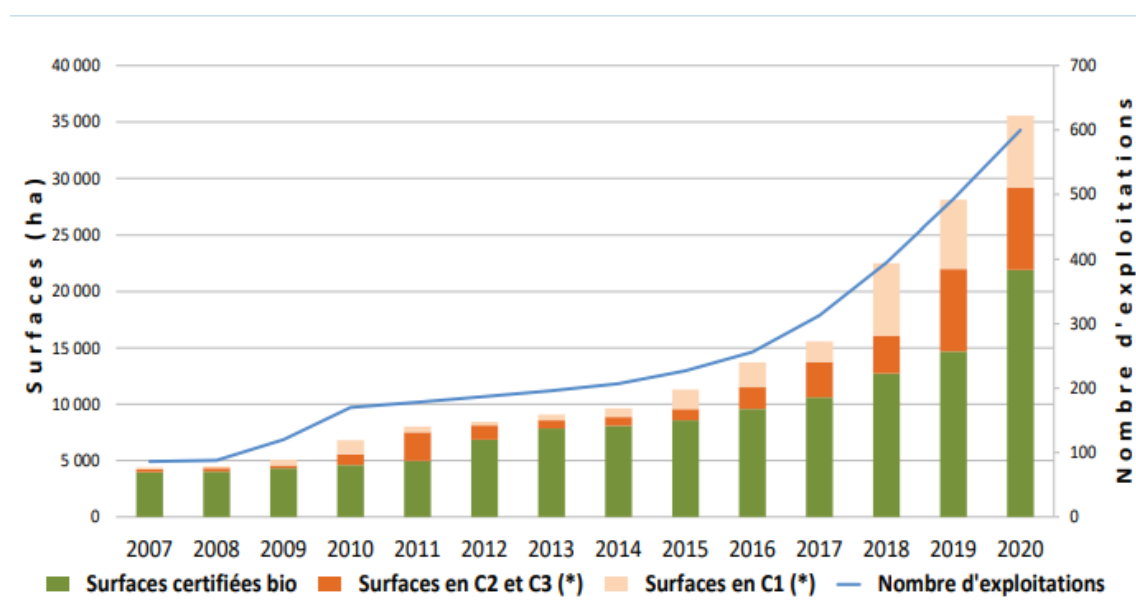
On remarque une plus grande diversification et une augmentation des démarches de valorisation en Île-de-France. Bien que toujours minoritaires, les exploitations en maraîchage et de viticulture ont fortement augmenté depuis 2010 (respectivement +88 % et +138 %). Les exploitations de pommes de terre et betteraves ont elles aussi vu leur effectif augmenter (+ 17%).

Les exploitations en agriculture biologique sont de plus en plus nombreuses avec 600 exploitations recensées en 2020 (Agreste, 2021c). L'agriculture biologique représente 6,3 % de la SAU francilienne avec 35 558 hectares (dont plus de 13 000 hectares en conversion). Bien

que ce chiffre soit bien en deçà des objectifs fixés par la Région (20% de SAU en AB en 2020 dans le SDRIF, 25% de SAU en AB en 2030 dans son pacte agricole), l'agriculture biologique connaît une croissance continue depuis 2007 autant en termes de surface que de nombre d'exploitations (Figure 14).

La France atteint quant à elle 9,5 % de sa SAU en AB en 2020 (deux fois moins que son objectif de 20% de SAU en AB d'ici 2020 dans la loi Grenelle I), avec 2,5 millions d'hectares convertis ou en cours de conversion (Agence Bio, 2021).

Figure 14. Evolution du nombre d'exploitations et de surfaces en AB en Île-de-France (2007 – 2020)



Source : Agreste (2021b)

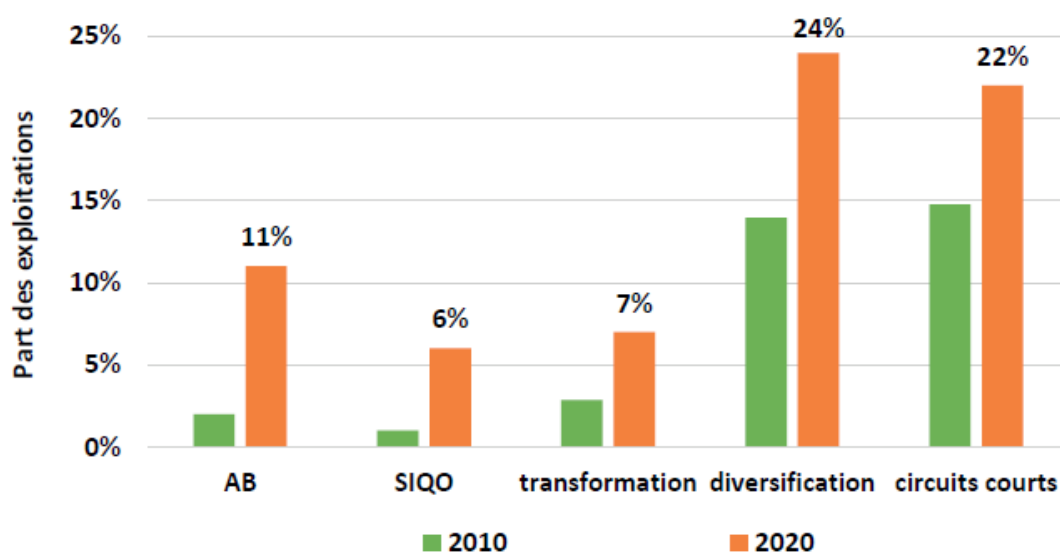
Les principales productions (au regard du chiffre d'affaires) de la ferme AB francilienne sont les grandes cultures et les légumes (maraîchage, légumes de plein champ, légumes secs, etc.) (GAB IDF, 2021). On compte environ 1300 UTA en agriculture biologique avec un âge moyen des chefs d'exploitation qui diminue : de 50 ans en 2015, l'âge moyen atteint aujourd'hui 47,7 ans (GAB IDF, 2021).

Outre l'engagement en agriculture biologique, d'autres démarches de valorisation prennent de l'ampleur en Île-de-France. On compte aujourd'hui 64 exploitations certifiées HVE (certification née de la loi Grenelle I) ainsi qu'un nombre croissant d'exploitations produisant des denrées sous SIQO (environ 250 structures) et d'exploitations commercialisant des produits en circuit court (environ 990 structures) (Agreste, 2021c; MASA, 2022b).

Le respect de cahiers des charges confère aux produits sous SIQO un gage de qualité et une valeur de production supérieure à celle de produits standards. Les agriculteurs peuvent donc bénéficier d'une meilleure rémunération, à condition que la valeur ajoutée ne soit pas réduite voire effacée par une augmentation des coûts que la labellisation implique (consommations intermédiaires, coût de travail, etc.) (Hardelin et Schwoob, 2021). La certification HVE n'est quant à elle pas porteuse de valorisation économique des produits, ce qui freine l'inscription des agriculteurs dans une telle démarche (Bessou et Colomb, 2013).

La commercialisation en circuit court, dominante jusque dans les années 1970, est aujourd'hui encouragée pour une meilleure captation de la valeur par les agriculteurs (Hardelin et Schwoob, 2021). Elle peut néanmoins s'avérer contre-productive si elle entraîne une augmentation conséquente du temps de travail et des coûts de transport. La réduction des intermédiaires peut aussi passer par la mise en œuvre des activités de transformation à la ferme. Les exploitations franciliennes s'engagent de plus en plus dans les activités de transformation et de diversification (entendues comme la production d'énergie renouvelable, tourisme, travail à façon) (Figure 15).

Figure 15. Engagement dans une démarche de valorisation

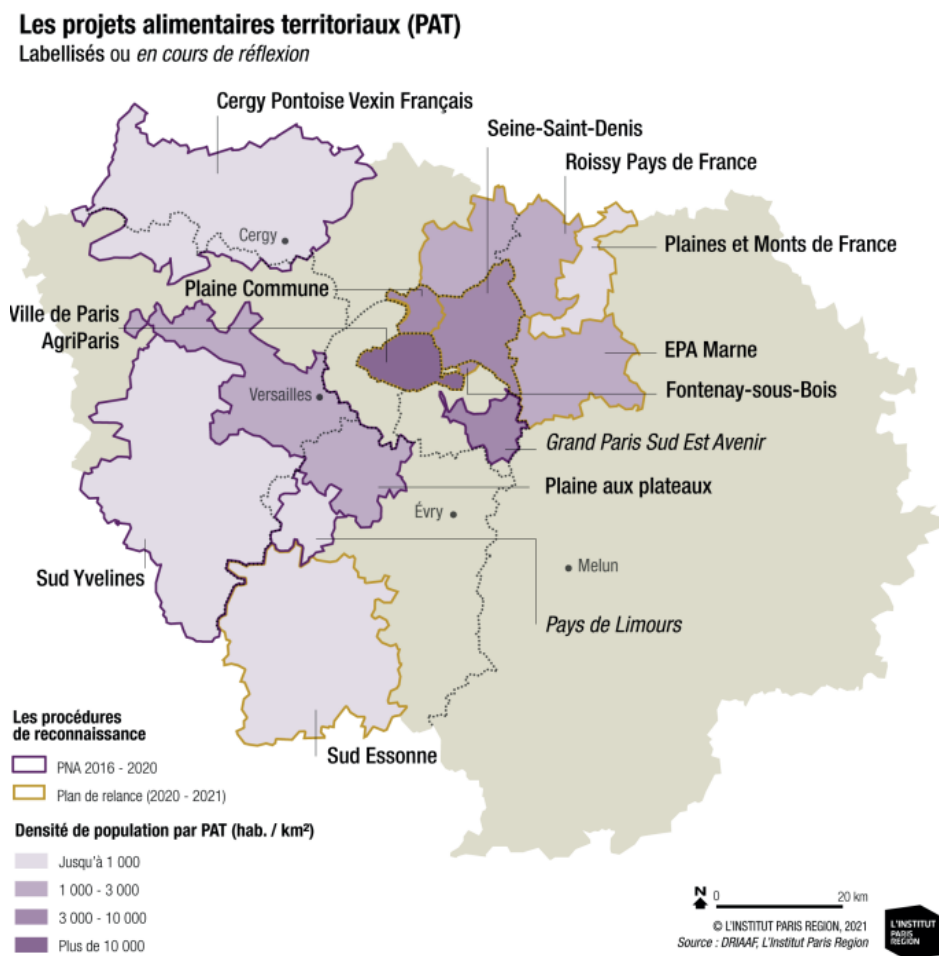


Source : Agreste (2022b)

Dans le cadre de son pacte agricole, la Région affirme avoir participé en 2019 au financement de 137 projets de constructions, de rénovation et d'aménagement de bâtiments et serres (6,3 millions d'euros) et 140 projets de diversification et de transformation (2,5 millions d'euros).

Enfin, alors qu'on comptait trois PAT labellisés par le Ministère de l'agriculture en Île-de-France avant la crise sanitaire liée au Covid-19, huit nouveaux PAT ont vu le jour suite à l'accompagnement mis en place par le Plan de relance national⁸. Deux autres projets sont en cours de procédure.

Figure 16. Carte des projets alimentaires territoriaux en Île-de-France



Source : DRIAAF (2021)

⁸ Voir section 2.3.3.

1.5 Conclusion du chapitre 1

Depuis bientôt 100 ans, les premières politiques d'aménagement se sont emparées de la question de la place de l'agriculture dans le paysage francilien face à l'étalement urbain. Encore aujourd'hui, les politiques publiques promeuvent le maintien des espaces agricoles, naturels et forestiers qui ne cessent de réduire au profit des espaces artificialisés. Elles s'articulent avec les politiques environnementales, agricoles et alimentaires pour favoriser un développement durable des territoires, notamment des territoires ruraux, et pour relever le défi alimentaire posé par le recul constant du nombre d'exploitants agricoles et la croissance démographique en zone urbaine.

Les politiques agricoles, d'abord focalisées sur la productivité, le revenu des agriculteurs et les prix aux consommateurs, ont progressivement « verdi » : mesures agri-environnementales, écoconditionnalité, contrats territoriaux d'exploitation, mesures agro-environnementales et climatiques, bonnes conditions agricoles et environnementales, paiement vert et éco-régime sont autant de mesures et outils qui cherchent ou ont cherché à favoriser la reconnexion entre l'agriculture et l'écosystème naturel. La meilleure captation de la valeur par l'amont agricole fait partie des enjeux de la PAC et des politiques agricoles depuis plus de 70 ans. D'abord soutenus par les prix garantis et les restitutions aux exportations, les réformes et découplages des aides ont amené les prix des denrées agricoles européennes à être aujourd'hui proches des cours mondiaux. Ces prix des denrées agricoles ont pâti de la mondialisation mais aussi des modifications du système agro-alimentaire, avec le développement et la concentration des activités de transformation et de distribution.

L'heure est aujourd'hui à la recherche d'une agriculture soutenable pour les agriculteurs (rémunération, conditions de travail, etc.), les consommateurs (alimentation saine, de qualité et accessible financièrement) et l'écosystème naturel (pratiques agroécologiques, lutte contre le changement climatique, préservation de la biodiversité). Les politiques d'aménagement veillent d'ailleurs à préserver les terres agricoles de l'urbanisation toujours croissante et posent l'objectif de développer l'agriculture urbaine et/ou de proximité. En Île-de-France, le rythme de consommation des terres agricoles par les surfaces artificialisées semble ralentir. L'agriculture francilienne reste encore très spécialisée mais l'on constate un certain élan pour la diversification (légumes de plein champ et maraîchage notamment). Certaines filières sont en difficulté et la volonté publique ne sera peut-être pas suffisante pour enrayer leur déclin, notamment dans le cas de l'élevage. L'aide de nombreux acteurs (financements et soutiens européens, nationaux et locaux, programmes de formation dispensés par les acteurs locaux, création ou renforcement des liens entre producteurs et consommateurs, etc.) semble tout de même parvenir à accompagner l'agriculture francilienne dans sa transition socio-écologique.

Dans le chapitre 2, nous étudions les politiques alimentaires et leurs évolutions. Nées de préoccupations de sécurité alimentaire et sanitaire, les politiques alimentaires intègrent de plus en plus les questions agricoles et sont aujourd'hui fortement axées sur l'alimentation durable au sens large : denrées alimentaires saines et de qualité, en quantité suffisante, accessibles financièrement, et issues de systèmes alimentaires résilients. Les politiques alimentaires s'emparent notamment de la restauration collective dans l'idée que son volume important est un levier pour la mise en œuvre de la transition alimentaire et agricole des territoires. Nous nous intéressons ainsi, dans le chapitre 3, à la commande publique, fonction par laquelle les collectivités approvisionnent leurs cantines. Nous présentons la commande publique, son évolution et ses outils permettant une prise en compte de plus en plus importante du développement durable.

2. L'alimentation, levier d'action sur l'agriculture ?

L'alimentation peut être étudiée sous de nombreux prismes en ce qu'elle est un indispensable pour la survie de l'humain mais aussi un fait social et culturel (Bricas, 2017). Elle est aujourd'hui traitée dans le cadre de nombreuses disciplines : nutrition, santé, sociologie, anthropologie, psychologie, histoire, géographie ; ses liens avec l'agriculture sont tels qu'elle peut aussi être traitée sous une approche de production alimentaire, de commerce (international), etc. Elle est cependant peu traitée dans la sphère académique jusque dans les années 1960 (Pahun, 2020; Redlingshofer, 2006). Les chercheurs s'intéressent notamment au goût et à la durabilité des systèmes alimentaires, face à l'industrialisation et la mondialisation du système agro-alimentaire (suite aux politiques publiques d'après-guerre visant la sécurité alimentaire de la population (Bonney et Brand, 2014) et la transformation de l'agriculture) qui modifient la façon de se nourrir mais aussi de percevoir l'alimentation. En 1963, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (souvent appelée par son sigle anglais FAO, pour Food and agricultural organisation) adopte le Programme alimentaire mondial consacré à l'aide alimentaire d'urgence. Elle organise le Congrès mondial de l'alimentation au cours duquel est réaffirmé l'objectif de réduire la faim dans le monde, déjà discuté par le président Roosevelt dans le cadre d'une conférence des Nations Unies de 1943 (FAO, s. d.).

Dans le monde anglo-saxon, c'est par le biais de questions culturelles que les chercheurs s'intéressent à l'alimentation, comme partie intégrante de thématiques plus larges comme l'identité sociale ou le genre (en contestation notamment des pressions esthétiques reçues par les femmes). La recherche sur l'alimentation en sciences sociales se développe en France dans les années 1980, avec des créations de poste dans les universités, au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), à l'Institut national de recherche agronomique (INRA), et l'aide financière des ministères de l'agriculture et de la recherche (Poulain, 2017).

Tout comme l'aménagement du territoire et l'agriculture, l'alimentation est traitée de manière multiscalair dans les politiques publiques. Les collectivités territoriales ne disposent pas de compétences clairement définies concernant l'alimentation mais elles disposent de différents leviers pour agir sur cette thématique (Darrot et al., 2019). Nous avons vu qu'elles peuvent agir dans le domaine agricole (gestion du foncier, subventions à la production durable, etc.) pour impacter la production alimentaire du territoire, qui pourra être à destination des consommateurs locaux. La restauration scolaire est un autre levier des collectivités. Nous exposons dans ce chapitre l'évolution de la prise en compte de l'alimentation dans la sphère politique. D'abord née en réponse aux crises sanitaires survenues dans les années 1990-2000, cette mise à l'agenda politique de l'alimentation a perduré pour aller jusqu'à chercher

aujourd'hui à rendre les systèmes alimentaires sains, durables, résilients et inclusifs. Les politiques alimentaires sont étudiées ici aux échelles européenne, française, francilienne et parisienne. Le chapitre suivant reviendra sur la restauration scolaire et les marges de manœuvre des collectivités en lien avec la commande publique.

Afin de faciliter la lecture et la compréhension de ce chapitre, l'Encadré 1 présente la restauration scolaire et son fonctionnement.

Encadré 1. Focus sur la restauration scolaire

Au sein de la restauration hors domicile (RHD), on distingue la restauration commerciale (restaurants, cafés, hôtels, ...) et la restauration collective (restauration scolaire, restaurants administratifs et d'entreprise, restauration médico-sociale, prisons, armée, ...). La restauration hors domicile représentait en France, pour l'année 2018, un chiffre d'affaires de 76,2 milliards d'euros hors taxe, pour une répartition d'environ 70% du chiffre d'affaires réalisés par la restauration commerciale et 30% par la restauration collective, avec pourtant un nombre quasiment équivalent de repas servis : respectivement 3 900 millions et 3 700 millions (Gira Food Service, 2020). Cela s'explique par le fait qu'en restauration collective, l'administration ou l'employeur prend en charge une partie du coût du repas de sorte à garantir un prix « social » aux convives et en faciliter l'accès à tous. Dans cette étude, nous nous intéressons exclusivement à la restauration scolaire. Celle-ci représente 1,2 milliards de repas par an (ADEME et al., 2021).

Deux modes de gestion existent en restauration scolaire, au choix de la collectivité (Raynaud et al., 2016). En gestion directe (aussi appelée autogestion ou gestion en régie), l'approvisionnement des denrées alimentaires et la confection des repas sont réalisés en interne, parfois par le biais d'une structure rattachée à la collectivité (association, caisse des écoles). Ce mode de gestion est majoritaire, il représentait 59% des repas en 2016 (Cour des comptes, 2020). En gestion concédée, la collectivité choisit de déléguer l'approvisionnement à une société de restauration collective (SRC). La confection des repas peut être confiée à la SRC ou au personnel interne (Ait Ahmed Si, 2011).

En parallèle du mode de gestion, l'entité publique détermine le mode de restauration. Il peut choisir la confection des repas sur place, pour les établissements équipés d'une cuisine fonctionnelle, ou la confection des repas en cuisine centrale. Celle-ci livre ensuite les repas à des cuisines satellites (où le personnel peut réaliser des sauces, dresser les assiettes, etc.). Ce mode de restauration, dit « différencié », peut être réalisé en liaison chaude ou en liaison froide selon que les repas sont conservés au chaud ou au froid en attendant d'être servis. La restauration scolaire doit respecter des normes d'hygiène et de sécurité ainsi que des

dispositions relatives à la qualité nutritionnelle des repas servis⁹. Le Groupe restauration collective et nutrition (G-RCN) met à disposition des professionnels en charge de la restauration collective des recommandations sur la composition des repas, les grammages, etc. en fonction de l'âge des convives.

La compétence de la restauration scolaire est partagée entre les communes (crèches, écoles maternelles et élémentaires), les départements (collèges), les régions (lycées) et l'Etat (universités). Au sein de la ville de Paris, entité au sein de laquelle a été menée cette recherche, l'organisation de la restauration scolaire diffère de celle des autres communes. La gestion se fait par arrondissement, avec dix-sept caisses des écoles (soit une par arrondissement) qui ont la charge des achats alimentaires pour les écoles primaires et maternelles, les collèges et les lycées municipaux. La restauration dans les crèches est partagée entre plusieurs acteurs : la Direction de la famille et de la petite enfance (DFPE) est en charge de la stratégie d'achat, c'est elle qui définit le contenu du cahier des charges (taux de produits durables, liste des produits à acheter, etc.). Une fois le marché notifié, les responsables de crèche préparent les commandes en fonction du nombre de convives et des produits ouverts à la commande par la DFPE. Les commandes sont ensuite passées auprès des fournisseurs par les mairies d'arrondissement qui ont la charge du budget. Les crèches étant des équipements de proximité, le budget de leur fonctionnement courant se doit d'être géré par les mairies d'arrondissement selon le Code général des collectivités territoriales¹⁰.

2.1 Remise en question du système agro-alimentaire et mise à l'agenda politique de l'alimentation (1990)

L'industrialisation de l'agriculture a mené à sa déconnexion vis-à-vis de l'écosystème naturel puisqu'elle utilise la chimie pour améliorer les performances de l'écosystème naturel (fertilité des sols, pesticides, etc.), a des impacts environnementaux et climatiques (émissions de gaz à effet de serre, pollution des eaux, des sols, érosion de la biodiversité, etc.) et propose des denrées produites aux quatre coins du monde et disponibles toute l'année, sans considération des saisons (Bricas, 2017; Fouilleux, 2008; Rouillé d'Orfeuil, 2018; Touzard et Temple, 2012). La production agricole est d'ailleurs la phase de la chaîne d'approvisionnement alimentaire la plus émettrice de gaz à effet de serre (Barbier et al., 2019; Cerutti et al., 2016), et elle contribue à hauteur de 22% aux émissions de gaz à effet de serre mondiales (IPCC, 2022b).

L'agriculture s'est aussi déconnectée de l'alimentation avec une augmentation des distances et des intermédiaires entre producteurs et consommateurs (Pahun, 2020; Touzard et Fournier,

⁹ Définies dans le décret n° 2011-1227 du 30 septembre 2011 et dans l'arrêté du 30 septembre 2011

¹⁰ Art. L2511-16 du Code général des collectivités territoriales

2014; Wiskerke, 2009) et une part de plus en plus faible de matières premières agricoles dans des produits transformés voire ultra-transformés (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020). Cette déconnexion est également visible au cœur des politiques publiques qui, pendant longtemps, ont traité séparément ces deux thématiques pourtant inséparables (Lamine et Chiffolleau, 2016). Les produits agricoles sont aussi devenus des biens standardisés et interchangeables à des fins d'insertion sur les marchés internationaux et de santé publique (traçabilité, assurance de la composition des produits, etc.) (Fouilleux, 2008; Pahun, 2020).

En 1992, la FAO adopte la déclaration mondiale et le plan d'action sur la nutrition, dans laquelle les pays membres de l'ONU s'engagent, comme ils l'ont fait depuis 1943, à réduire la faim dans le monde et la malnutrition.

Dans les années 1990, on assiste en France et en Europe au développement des Signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) qui visent à garantir la qualité alimentaire aux consommateurs dont la défiance vis-à-vis de l'agroalimentaire augmente face à l'opacité du système agro-alimentaire et ses impacts environnementaux. Les SIQO viennent aussi valoriser des denrées françaises dans un contexte de concurrence internationale (Pahun, 2020). Ils sont les Appellations d'origine contrôlée ou protégée (AOC ou AOP), les Indications géographiques protégées (IGP) le Label Rouge et le label Agriculture Biologique (AB) (INAO, s. d.). L'Institut national de l'origine et de la qualité (aussi appelé INAO en référence à son ancien nom, "Institut national des appellations d'origine"), est en charge de la gestion des SIQO.

L'AOC, né en France en 1935 pour une application aux vins et eaux-de-vie a été étendue aux autres produits alimentaires en 1990. L'Europe a créé l'AOP en 1992 si bien qu'aujourd'hui, les produits reconnus à l'échelle européenne disposent seulement de l'AOP, et les vins seuls peuvent porter la mention d'AOC. Les produits détenteurs de ces appellations répondent à un cahier des charges donné et reconnaissent une origine géographique et un savoir-faire. L'IGP et la STG (spécialité traditionnelle garantie) ont aussi été créées en 1992 par la réglementation européenne. La première reconnaît les produits agricoles dont les caractéristiques (qualité, réputation, etc.) sont liées à sa provenance géographique et la deuxième renvoie à la notion de tradition dans l'élaboration du produit. Le Label Rouge, né en France grâce à la loi d'orientation agricole de 1960, reconnaît les conditions de production et de transformation d'un produit, garantissant sa qualité supérieure par rapport à d'autres produits similaires. L'obligation du logo apparaît en 1983. Si les SIQO viennent valoriser une origine et un savoir-faire, seule l'AB promeut des pratiques respectueuses de l'environnement.

Apparue en France dans les années 1950, l'AB n'est reconnue qu'en 1981 et l'Europe adopte des règlements pour les productions biologiques végétales puis animales dans les années 1990. Le label AB garantit que les denrées ont été produites dans des conditions favorables à la

préservation de la biodiversité et des ressources naturelles, au bien-être animal, et en limitant l'utilisation aux intrants chimiques de synthèse (Fouilleux, 2008).

Cette même décennie est marquée par des crises sanitaires qui vont être suivies de l'élaboration de politiques publiques liées à la sécurité sanitaire des aliments. Les modifications des chaînes de production ont entraîné des dysfonctionnements dans les années 1990 en raison de pratiques dangereuses adoptées à des fins économiques et d'un manque de contrôle, à l'origine de crises sanitaires. Ces dernières mènent à une prise de conscience des pouvoirs publics et vont modifier le paysage réglementaire et législatif européen avec le développement de politiques alimentaires en Europe et dans ses Etats Membres (A. Bureau et Huchet, 2015).

Lorsqu'elle éclate en Europe dans les années 1990, la « crise de la vache folle » remet en question le système agro-alimentaire. Des bovins, nourris à base de farines animales, sont touchés d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB). Bien que d'autres accidents soient survenus quelques années plus tôt et ont entraîné des décès (substance très toxique (l'aniline) dans l'huile de colza en 1981 (Espagne), *Listeria* dans des fromages (1987, Suisse) et de la charcuterie (1992, France)), la crise de l'ESB a particulièrement marqué les esprits (Rastoin et Gheri, 2010). Dans la même décennie, on retrouve une substance cancérigène, la dioxine, dans le lait (1998, France), dans le poulet et les œufs (1999, Belgique). On assiste également au « scandale de la viande de cheval » (2013), où des produits étiquetés « viande de bœuf » se sont avérés être composés de viande de cheval (Bendaoud, 2008; Michel et Soulard, 2021; Rastoin et Gheri, 2010).

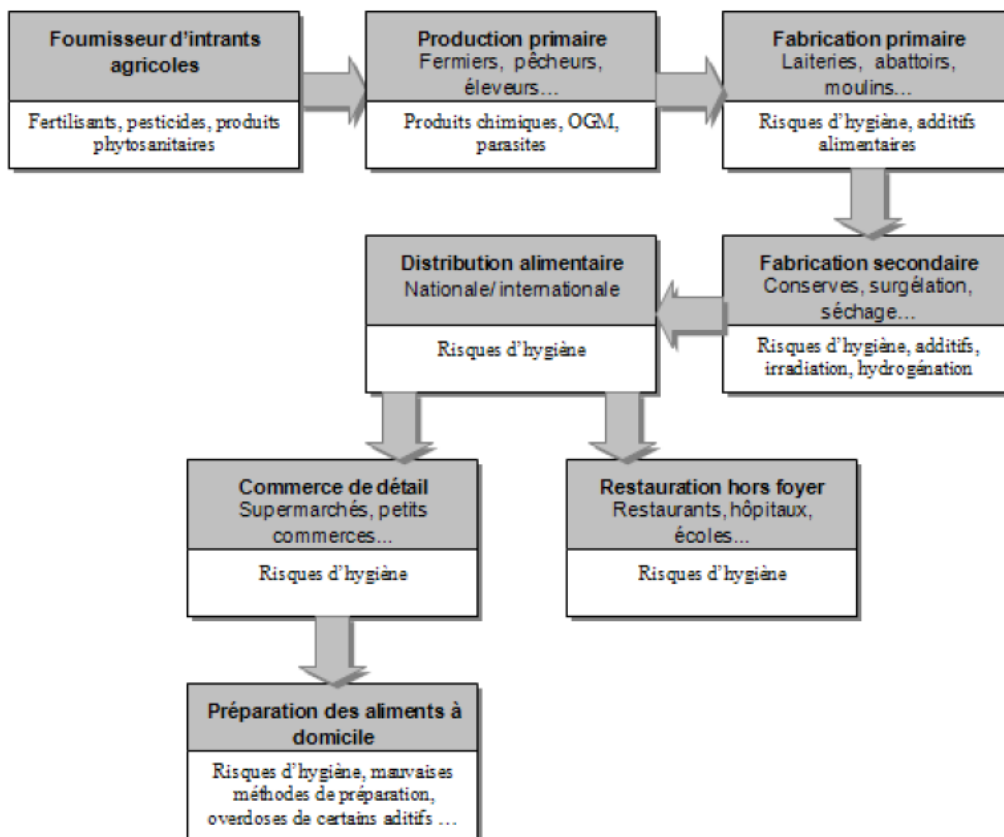
Ces crises sanitaires à répétition conduisent à l'augmentation de la défiance des consommateurs (Bet, 2022; Wiskerke, 2009). Les pouvoirs publics décident de mettre l'alimentation à l'agenda politique à des fins de sécurité sanitaire mais aussi de qualité alimentaire, de nutrition et de durabilité (A. Bureau et Huchet, 2015; Fouilleux, 2008; Rouquette, 2018). Cela vient notamment en réponse à la défiance des consommateurs et à leur volonté, grandissante au fil du temps et toujours forte aujourd'hui, de transparence et de durabilité des systèmes alimentaires. L'alimentation devient aussi sujet d'étude et d'intérêt à part entière dans les années 2000 autant dans la sphère académique (« études alimentaires » (*food studies*), cursus universitaires spécialisés, revues scientifiques, etc.) que dans la sphère publique (émissions de télévision, livres, etc.) (Poulain, 2017).

2.2 Alimentation en Europe : de la sécurité alimentaire aux systèmes alimentaires durables

En réaction aux scandales sanitaires, l'Europe crée la Direction générale de la santé et de la protection du consommateur (Bonney et Brand, 2014) (aujourd'hui Direction générale de la santé et des consommateurs) et s'arme du règlement CE n°178/2002 en guise de législation

alimentaire de l'Union Européenne. Ce règlement érige des principes, prescriptions et procédures dédiés à « assurer [...] un niveau élevé de protection de la santé des personnes et des intérêts des consommateurs, compte tenu notamment de la diversité de l'offre alimentaire, y compris les productions traditionnelles, tout en veillant au fonctionnement effectif du marché intérieur ». Applicable à tous les acteurs de l'alimentaire, il rend ces derniers responsables de la sécurité des denrées commercialisées. A partir de 2005, les denrées alimentaires à destination des humains et des animaux qui sont importées en Europe et exportées d'Europe doivent respecter la législation alimentaire européenne. Toutes les denrées alimentaires commercialisées doivent faire l'objet d'une traçabilité de la production à la distribution, l'Europe parle d'une stratégie « De la ferme à la table » (Commission Européenne, 2004). La traçabilité tout au long de la chaîne d'approvisionnement est primordiale, comme l'illustre la Figure 17 qui représente chaque étape de la production à la distribution et ses risques potentiels (Bendaoud, 2008).

Figure 17. Risques sanitaires potentiels aux différentes étapes de la chaîne alimentaire



Source : Bendaoud (2008)

Par le biais du règlement CE n°178/2002, l'Europe crée aussi l'Autorité européenne de sécurité des aliments (European food safety authority, EFSA). Cette dernière est une instance scientifique chargée de fournir avis et informations à la Commission Européenne quant à la sécurité des denrées alimentaires à destination des humains et des animaux mais aussi quant à la nutrition, la santé ou encore le bien-être animal.

Ce règlement fondateur est accompagné plus tard de quatre autres textes qui forment le « Paquet hygiène ». Deux règlements relatifs à l'hygiène des denrées à destination de l'alimentation humaine voient le jour en 2004 (les règlements CE n°852/2004 et 853/2004) qui instaurent notamment l'obligation de respecter les principes du système *Hazard analysis critical control point* (HACCP). Celui-ci consiste en l'analyse des dangers potentiels au regard de la sécurité et de l'hygiène des aliments et leur prévention ou maîtrise par les acteurs de l'alimentaire. Les agriculteurs ne sont néanmoins pas concernés. L'hygiène des denrées à destination de l'alimentation animale sont traitées par le règlement CE n°183/2005. Le dernier texte du « paquet hygiène », adopté en 2017, est consacré aux activités de contrôle du respect de la législation relative à l'alimentation humaine et animale, à la santé des animaux et des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques.

Outre le « Paquet hygiène », l'Europe s'intéresse à l'alimentation par le biais de réglementations spécifiques concernant les organismes génétiquement modifiés (OGMs), les pesticides, mais aussi la santé (Fouilleux, 2008). La production de masse entraîne une consommation de masse, avec de nombreux produits transformés et ultra-transformés, souvent pointés du doigt face à l'augmentation de l'obésité et des pathologies comme les maladies cardio-vasculaires et le diabète de type II (Echavidre et Léonil, 2019; Michel et Soulard, 2021). L'Europe promeut alors la recherche, s'engage dans des conférences relatives à l'alimentation et à la santé et rend obligatoire la diffusion de messages d'information sanitaire dans le cadre de la publicité des produits (Fouilleux, 2008).

En 2013, la Commission Européenne se penche aussi sur la question des impacts du système agro-alimentaire sur l'écosystème naturel (de la production à la consommation), et lance une consultation publique intitulée « Environnement : quel avenir pour notre système alimentaire ? Donnez-nous votre avis ». Elle invite les citoyens, les ONGs, les entreprises et les autorités publiques à partager leurs idées pour un système alimentaire plus durable, mais la communication qui en découle traite essentiellement du gaspillage alimentaire (A. Bureau et Huchet, 2015).

Aujourd'hui, la Commission réfléchit à l'alimentation de manière systémique avec la stratégie « Farm to Fork » (« De la ferme à la fourchette ») adoptée en 2020 dans le cadre du Green deal européen. Avec Farm to Fork, l'Europe s'intéresse à la production alimentaire (la politique agricole commune (PAC) est donc un instrument de la stratégie Farm to Fork), à l'industrie agroalimentaire, à la vente, au marketing, à la consommation et au gaspillage alimentaire. Avec

cette stratégie, l'Europe poursuit l'objectif de sécurité alimentaire et entend rendre les systèmes alimentaires plus durables et plus résilients avec une alimentation saine, durable, de qualité, en quantité suffisante et accessible à toutes et tous (Commission Européenne, 2020).

L'Union Européenne cible la réduction des intrants chimiques de synthèse (moins 50% de pesticides et moins 20% de fertilisants d'ici à 2030), la réduction des emballages et l'innocuité des matériaux d'emballage, ou encore l'accroissement des connaissances des consommateurs pour des choix éclairés, en termes de santé et de durabilité, via le renforcement de l'éducation alimentaire dans les écoles et l'étiquetage nutritionnel obligatoire des produits. La Commission réfléchit également à un cadre pour un « étiquetage durable », prenant en considération les impacts environnementaux, climatiques et sociaux des produits en plus de leur valeur nutritionnelle. L'Europe ambitionne, pour 2050, un impact environnemental neutre voire positif des systèmes alimentaires et leur implication dans l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets. Elle souhaite encourager les modèles économiques responsables (développement de l'AB (objectif de 25% de surface agricole utile (SAU) européenne en AB d'ici à 2030) ; pratiques agricoles permettant la séquestration de carbone ; réduction des intrants chimiques de synthèse ; bien-être animal ; modèle économique reposant sur l'économie circulaire, etc.) et élaborer un code de conduite pour inciter les entreprises au commerce et au marketing responsables (offre durable accessible et en quantité suffisante, adapter les produits aux standards de santé et de durabilité, etc.). Enfin, l'Europe s'engage à fixer des objectifs contraignants au regard du gaspillage alimentaire d'ici 2023.

Pour favoriser la sécurité alimentaire et la transition durable des systèmes alimentaires, l'Europe entend mobiliser les leviers dont elle dispose pour encourager les investissements dans l'agriculture et l'agroalimentaire et faciliter l'accès aux financements pour les petites et moyennes entreprises. Elle entend aussi déployer 10 millions d'euros, dans le cadre de son programme de recherche Horizon Europe, pour la recherche et l'innovation dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, de l'aquaculture, de l'alimentation, des solutions basées sur la nature et des technologies.

Pour la mise en œuvre de la stratégie à l'échelle des Etats Membres, ces derniers devront la prendre en compte dans la rédaction de leur plans stratégiques nationaux (déclinaison nationale de la PAC).

2.3 Alimentation en France : une gestion différenciée par échelle d'intervention

2.3.1 Réaction aux crises sanitaires et aux impacts environnementaux du système agro-alimentaire (1990-2000)

Jusque récemment, la France gérait l'alimentation de manière sectorielle : productivité agricole, répression des fraudes, hygiène, santé, etc. (Pahun, 2020). Suite à la crise de l'ESB, la France adopte la loi du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits et crée l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa), sous tutelle des ministères en charge de l'agriculture, de la santé et de la consommation. Elle a pour mission principale d'analyser les risques sanitaires et nutritionnels des aliments (notamment des OGMs) à chaque étape, de la production jusqu'à la distribution au consommateur final. Elle évalue également les risques des produits phytosanitaires et des médicaments vétérinaires. L'Afssa vient aussi appuyer le Gouvernement dans la mise en œuvre de lois et réglementations relatives à la sécurité sanitaire des aliments et dans l'application de mesures communautaires ou internationales. Elle est, depuis 2010, remplacée par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). Le spectre de cette dernière est plus large, elle évalue les risques non seulement liés à l'alimentation mais aussi au travail et aux loisirs.

En réponse aux impacts sur la santé de la malnutrition et des crises sanitaire, la France lance ses Etats Généraux de l'Alimentation en 2000 et adopte son Programme national nutrition santé (PNNS) en 2001 (Bonnefoy et Brand, 2014; Pahun, 2020). Porté par le Ministère de la santé, le PNNS s'inscrit dans une démarche de prévention et d'amélioration de la santé des Français par le biais de la nutrition. Il porte essentiellement sur l'information, l'éducation à l'alimentation et la lutte contre les maladies liées à l'alimentation et non pas sur le système agro-alimentaire. À la même période, d'autres politiques s'attèlent à rendre l'agriculture plus durable (Bonnefoy et Brand, 2014) : dans les années 2000, la PAC passe d'une logique productiviste (à des fins de sécurité alimentaire après-guerre) à plus de durabilité avec les mesures agri-environnementales (da Cunha, 2010; Détang-Dessendre et Guyomard, 2020) et l'écoconditionnalité (Lanord, 2001). Cette approche sectorielle de sujets pourtant fortement intriqués amène à des contradictions. C'est notamment le cas entre la deuxième édition du PNNS (2006-2010) qui lance le célèbre slogan « Au moins 5 fruits et légumes par jour » et la PAC de 2003 qui est particulièrement favorable aux céréaliers et aux éleveurs bovins (Redlingshofer, 2006).

2.3.2 Vers la durabilité et l’ancrage territorial de l’alimentation (2010-2015)

Grenelle 1 : approvisionnement durable dans les cantines et circuits courts

La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement, dite loi Grenelle 1, fixe l’objectif de 20 % de produits issus de l’AB dans les cantines en 2012 et de 20% de « produits saisonniers, des produits à faible impact environnemental eu égard à leurs conditions de production et de distribution, des produits sous signe d’identification de la qualité et de l’origine ou des produits issus d’exploitations engagées dans une démarche de certification environnementale »¹¹. Des actions sont mises en œuvre pour favoriser l’approvisionnement de la restauration scolaire en produits issus de l’AB (Kebir, 2012). La reterritorialisation des systèmes alimentaires et les circuits courts prennent de l’ampleur en France et en Europe (A. Bureau et Huchet, 2015), dans le cadre notamment des plans climat et des Agendas 21 adoptés par les collectivités territoriales ainsi que leur volonté de s’approvisionner localement pour leurs cantines (Bonnefoy et Brand, 2014; Kebir, 2012; Maréchal et al., 2018). Le caractère durable des circuits courts est encensé par le Ministre de l’agriculture qui dévoile en 2009 le plan Barnier, lequel entend développer la connaissance et la mise en œuvre des circuits courts (MAP, 2009). Ces derniers sont définis par le Ministère comme « un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur, soit par la vente indirecte à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire ».

L’engouement pour l’AB est néanmoins confronté à une offre encore insuffisamment développée en France et des collectivités ont tendance à privilégier les produits locaux (Kebir, 2012). A la même période, des collectivités élaborent leurs propres politiques alimentaires locales, sans nécessairement faire le lien avec les politiques agricoles (Bonnefoy et Brand, 2014).

Naissance du Programme national pour l’alimentation

La même année, le Ministère de l’agriculture (dénommé ainsi depuis 1881, puis Ministère de l’agriculture et de la pêche en 2007) devient de Ministère de l’alimentation, de l’agriculture et de la pêche. Cette nouvelle dénomination pourrait être le signe d’une approche plus intégrée des politiques publiques puisqu’en 2010, la loi de modernisation de l’agriculture et de la pêche (LMAP) crée le Programme national pour l’alimentation (PNA). La LMAP ajoute aussi les produits issus de circuits courts à l’objectif d’approvisionnement durable des cantines de la loi Grenelle 1.

Le PNA est porté par le Ministère de l’alimentation, de l’agriculture et de la pêche et sa principale ambition est de rendre accessible à tous une alimentation de qualité (Manzon, 2012).

¹¹ Art. 48 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement

Dans son PNA, la France affiche sa volonté d'une approche systémique de l'alimentation ancrée dans la durabilité, elle entend « [intégrer] toutes les problématiques de l'alimentation et du modèle alimentaire français et [regrouper] les initiatives sectorielles existantes (agriculture, pêche, santé, consommation, environnement, tourisme, éducation, culture, aménagement du territoire, etc.) » (MAAPRAT, 2011). Le PNA est décliné en région par les Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), et par la Direction régionale interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRIAAP) en Île-de-France (Manzon, 2012). Les régions mettent en œuvre et soutiennent des actions spécifiques au contexte de leur territoire en lien avec les axes identifiés par le PNA et le PNNS, notamment dans le cadre des appels à projet des DRAAF.

Début 2010, les frontières institutionnelles entre agriculture et alimentation s'amenuisent donc, à mesure que l'alimentation se veut de plus en plus locale et durable. La France entérine sa volonté de rapprocher les consommateurs et les agriculteurs en promouvant les circuits courts dans le PNA (2010-2013) et le PNNS 3 (2011-2015), notamment en restauration collective publique.

Ancrage territorial des systèmes alimentaires : les Projets alimentaires territoriaux

Dès 2014, les partisans du local peuvent s'appuyer sur les projets alimentaires territoriaux (PAT), instaurés par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF, 2014). Les PAT sont des démarches multi-acteurs développées sur la base du volontariat. Ils visent à favoriser le développement d'actions locales liées aux enjeux du territoire (offre et demande alimentaire, contraintes et opportunités environnementales, sociales, économiques, etc.). Ils sont des outils permettant à la fois de développer et de structurer des filières agricoles et de préserver l'environnement (valorisation de modes de production respectueux de l'environnement, préservation des ressources) et la justice sociale (accessibilité des produits alimentaires, éducation, ...) (Michel et Soulard, 2021). Les PAT peuvent être articulés avec divers documents d'aménagement et façonner le territoire en soutenant l'installation d'agriculteurs et l'introduction de produits locaux dans les cantines (MASA, 2022a).

En 2014, la LAAF charge aussi le PNA de promouvoir la proximité (proximité relationnelle via les circuits courts et/ou proximité géographique) entre les différents acteurs de la chaîne alimentaire, du producteur au consommateur. Dans le cadre du PNA, les DRAAF vont donc accompagner les acteurs des territoires à la création de PAT. En cohérence avec le PNA 2 (2014-2017), les régions promeuvent une alimentation plus locale en lien avec l'axe du programme dédié à l'ancrage territorial de l'alimentation. Les gestionnaires de restaurants scolaires ne peuvent néanmoins pas promouvoir explicitement l'achat local dans leur stratégie d'achat puisque le code de la commande publique, qui émane de l'Union Européenne, interdit

la préférence locale. Les circuits courts ne portant aucune mention quant à la proximité géographique d'un produit, ils peuvent être favorisés dans le cadre d'un marché public.

La même année, les régions françaises s'engagent à favoriser la reterritorialisation de l'alimentation dans le cadre de la déclaration de Rennes de l'Association des régions de France « Pour des systèmes alimentaires territorialisés » (Maréchal et al., 2018).

Lutte contre le gaspillage alimentaire

Autre aspect de l'alimentation, la France s'empare du gaspillage alimentaire avec l'adoption d'un Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire (MAAF, 2013b). Elle y définit le gaspillage alimentaire comme « toute nourriture destinée à la consommation humaine qui, à une étape de la chaîne alimentaire, est perdue, jetée, dégradée ». Le pacte est composé de 11 mesures : création d'un logo et d'une journée nationale de lutte contre le gaspillage, clause de lutte contre le gaspillage dans les marchés publics, reporting quant aux mesures de prévention des déchets pour les entreprises soumises à l'obligation de rapport de responsabilité sociale des entreprises, etc. Les acteurs du système alimentaire qui ont signé ce pacte prennent aussi des engagements de formation (comment conserver et vendre des fruits et légumes en évitant le gaspillage), de création de filières de récupération et de transformation pour les invendus, de sensibilisation des clients et convives, etc. A noter également que la France s'engage à réduire de moitié le gaspillage alimentaire entre 2013 et 2025, or aucune donnée n'a été trouvée quant au volume de denrées alimentaires gaspillées en 2013. En 2015, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte impose à l'Etat, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales de s'engager dans une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire dans le cadre de leur restauration collective. Un an plus tard, la loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, dite loi Garot, prévoit des actions anti-gaspillage alimentaire (obligation de donner les invendus encore consommables à des associations, reporting des actions anti-gaspillage dans les rapports extra-financiers des entreprises concernées, renforcement de la sensibilisation au gaspillage, etc.). Ce n'est qu'en 2016 que des données chiffrées émanent d'une étude menée pour le compte de l'ADEME (Income Consulting et AK2C, 2016) : 10 millions de tonnes de denrées destinées à l'alimentation humaine gaspillées, avec en moyenne 130g/convive/repas en restauration hors domicile et 32g/personne/repas dans les ménages. En 2017, un deuxième pacte est adopté, avec le même objectif de réduire de moitié le gaspillage alimentaire d'ici 2025, objectif renouvelé par la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (2020). Des groupes de travail visent à élaborer des outils pour suivre cet objectif. A trois ans de l'échéance de l'objectif, ce sont toujours les mêmes chiffres qui figurent sur le site du Ministère de la transition écologique, et l'ADEME et al. (2021) soulignent l'absence de suivi des démarches et des données.

Enfin, la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (2021), dite loi climat et résilience, propose aux gestionnaires de restauration collective volontaires de mener une expérimentation sur la réservation de repas de sorte à apprécier le nombre de convives en avance et réduire le gaspillage alimentaire.

2.3.3 Accélération du localisme et de la durabilité en restauration collective (2015-2020)

En 2016, la boîte à outil « Localim » entérine la volonté nationale de favoriser les approvisionnements locaux et de qualité (dans cette boîte à outil, la qualité se réfère aux SIQO mais aussi à la sécurité sanitaire des aliments) dans la restauration collective (MAAF, 2016c). Localim est composée de fiches méthodologiques (analyser son besoin et l'offre disponible (fournisseurs, produits alimentaires et leurs modes de production, etc.), de fiches techniques (connaître les filières, les cadres normatifs, rédiger son cahier des charges en conséquence, etc.) et de guides pratiques encourageant l'approvisionnement local et de qualité. L'un est consacré aux leviers mobilisables dans le cadre des marchés publics, un autre encourage le recours aux plateformes collectives et le dernier est dédié aux aides financières disponibles pour favoriser un approvisionnement local et de qualité (construction de projets, mise en place de réseaux d'acteurs, soutiens aux investissements, etc.).

D'autres acteurs s'emparent du sujet de l'approvisionnement local et proposent des guides aux acheteurs tels que l'Association des maires de France (2016) et son « Vade-mecum Encourager l'approvisionnement local » et le Centre ressource du développement durable (2018) et son guide pour « Développer une restauration collective locale et bio ».

De nombreux autres outils sont parus pour accompagner les collectivités dans la transition de leur restauration collective vers l'alimentation durable. Divers acteurs publics proposent des outils pour (i) réaliser un état des lieux des pratiques (guide « Vers une alimentation plus durable en restauration collective » (ADEME, 2021) ; site « Ma cantine » (MAA, 2021e), pour évaluer la performance du restaurant vis-à-vis des objectifs de la loi Egalim (présentée ci-après) et du gaspillage alimentaire (« Réaliser un diagnostic du gaspillage alimentaire » (ADEME, 2018)), et (ii) des outils pour favoriser l'alimentation durable (la plateforme « Agrilocal » créée par l'association du même nom (s. d.), qui favorise la mise en relation directe entre producteurs et acheteurs) ; « Réduire le gaspillage alimentaire et augmenter l'approvisionnement local en prestation de service » (CD Mayenne, 2016) ; « Guide pratique pour un approvisionnement de produits sous signe de qualité aux acteurs de la restauration collective » (INAO, 2021) ; « Guide d'achat pour un approvisionnement zéro déforestation » (MTE, 2021).

Loi Egalim, consécration de l’approvisionnement durable en restauration collective

En 2018, la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi Egalim, fait suite aux Etats généraux de l'alimentation portés par la France en 2017 et à la feuille de route pour la politique de l'alimentation qui en a découlé. La loi Egalim vise à améliorer la rémunération des agriculteurs et l'accès à une alimentation saine et de qualité par le biais de la restauration collective notamment. Elle renforce les dispositions en faveur d'un approvisionnement durable dans les restaurants scolaires en imposant aux gestionnaires de restaurants collectifs de proposer, à compter du 01 janvier 2022, une part d'au moins 50% d'alimentation durable dont 20% de produits issus de l'AB (en valeur d'achat). Les produits durables sont définis dans l'article L230-5-1 du Code rural et de la pêche maritime. Ce sont les produits (i) sous SIQO tels que l'agriculture biologique, le Label Rouge, les mentions « appellation d'origine protégée » ou « contrôlée » (AOP/AOC), « indication géographique protégée » (IGP) ou « spécialité traditionnelle garantie » (STG), (ii) bénéficiant de mentions valorisantes, c'est à dire portant la mention « issu d'exploitations labellisées Haute Valeur Environnementale » (HVE), la mention « fermier » ou « produit de la ferme », (iii) bénéficiant d'autres labels ou signes de qualité tels que l'écolabel Pêche durable, le logo « région ultrapériphérique », lequel représente les produits agricoles issus des départements et régions d'outre-mer, (iv) répondant aux exigences de ces signes et labels sans nécessairement détenir ces signes ou labels (afin d'être en accord avec le principe de libre concurrence de la commande publique, certains de ces signes et labels étant délivrés au niveau national), (v) les produits « dont l'acquisition a été fondée, principalement, sur les performances en matière de protection de l'environnement et de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, dans le respect des règles du code de la commande publique (nous comprenons ici les produits issus de circuits courts notamment), et (vi) les produits prenant en compte les coûts causés par l'empreinte environnementale du cycle de vie du produit, c'est à dire les produits dont l'impact du cycle de vie est faible sur l'environnement. Selon les articles R2152-9 et R2152-10 du Code de la commande publique, l'acheteur peut prendre en compte les coûts liés aux émissions polluantes (dont gaz à effet de serre) et les coûts d'atténuation du changement climatique. Ces coûts doivent être objectifs et monétisés. Pour calculer ces coûts, l'acheteur doit veiller à ce que ses critères soient non-discriminatoires et accessibles à tous afin de respecter les principes fondateurs de la commande publique.

Alors que la possibilité de s'approvisionner localement n'est toujours pas permise par le Code de la commande publique car contraires au principe d'égalité de traitement des candidats, la loi Egalim encourage l'achat de produits issus de PAT mais ne les reconnaît pas dans les 50% d'alimentation durable. D'une certaine manière le gouvernement, par le biais d'Egalim, encourage la commande publique à participer à la structuration des filières agricoles locales (ou localisées) en recommandant ce type d'achat.

Enfin, la loi Egalim impose aux restaurants scolaires, à titre expérimental, de proposer au moins un plat végétarien par semaine, c'est à dire un plat sans viande et sans poisson, dont les protéines sont d'origine végétale ou issues des œufs et des produits laitiers. Le menu végétarien hebdomadaire a été rendu obligatoire par la loi Climat et résilience (2021). Cette dernière a également intégré les produits issus du commerce équitable parmi les 50% d'alimentation durable.

L'Association des maires de France (AMF) (2020) observe que seulement 43% des collectivités atteignaient entre 25% et 50% de produits durables (en valeur d'achat) pour leur restauration scolaire en 2020 et plus d'un tiers des collectivités (38%) n'atteignaient pas 25%. L'AMF (2020) rapporte aussi qu'environ 50% des collectivités sondées doutent de leur capacité à atteindre les objectifs de la loi Egalim au 01 janvier 2022.

Le Programme national alimentation nutrition, pour une approche intégrée de l'alimentation

En 2019, la France adopte son Programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN) afin d'articuler ensemble plusieurs plans concernant la nutrition, l'alimentation, la santé et l'environnement. Cette volonté est issue de la feuille de route pour la politique de l'alimentation dans laquelle le gouvernement s'engage à décloisonner la gouvernance de l'alimentation. Les deux grandes composantes du PNAN sont le PNNS et le PNA. Le PNAN fixe donc la politique nutritionnelle et alimentaire française dans une approche intégrée et traite de la qualité nutritionnelle et de la durabilité des aliments, de lutte contre la précarité alimentaire, de la réduction du gaspillage alimentaire, de confiance et de transparence vis-à-vis des produits et leurs modes de production, d'activité physique, de santé publique, de l'information et de l'éducation à l'alimentation saine et durable, de la recherche, etc. Il s'inscrit dans la continuité des Etats généraux de l'alimentation en encourageant une alimentation favorable à la santé et à l'environnement ainsi que la réduction des inégalités d'accès à une alimentation saine et durable.

Programme national nutrition santé 4 (2019-2023)

Entre 2006 et 2015, la situation nutritionnelle et la prévalence des pathologies liées à l'alimentation ont peu évolué, avec un niveau de stabilisation jugé encore trop élevé par le Ministère des solidarités et de la santé (2019), alors que l'activité physique est de plus en plus négligée. Si les actions portées par le PNNS n'ont donc pas été suffisantes pour améliorer l'état de santé des Français, elles ont peut-être permis d'éviter une aggravation plus importante. La quatrième édition du PNNS fixe à nouveau la politique nutritionnelle française en s'appuyant sur les objectifs nutritionnels et d'activité physique fixés par le Haut conseil de la santé publique, objectifs plus nombreux et plus ambitieux que dans le programme précédent. Articulé en cinq axes, il entend améliorer l'environnement alimentaire (qualité nutritionnelle des

aliments, régulation de la publicité, etc.) ; promouvoir les comportements et pratiques alimentaires favorables à la santé ; prévenir, dépister et prendre en charge les personnes atteintes de maladies liées à l'alimentation ; favoriser l'action locale et développer la recherche.

Programme national de l'alimentation 3 (2019-2023)

La troisième édition du PNA reprend les objectifs du PNNS4 en les structurant autour de trois axes : la justice sociale au travers d'une alimentation saine et de qualité accessible à tous ; la lutte contre le gaspillage alimentaire et l'éducation des plus jeunes à l'alimentation. Alors qu'un quatrième axe était dédié à l'ancrage territorial et à la mise en valeur du patrimoine dans l'édition précédente (2014-2017), le gouvernement prend le parti, dans le PNA3, de développer des actions sur deux leviers identifiés comme œuvrant à la transition agricole et alimentaire : la restauration collective et les PAT. Il prône donc encore l'ancrage territorial de l'alimentation par le biais des PAT, lesquels sont identifiés comme source d'approvisionnement pour la restauration collective, au même titre que les produits agricoles de saison ou sous signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO, notamment les produits labellisés AB). Le PNA s'inscrit donc dans les objectifs de la loi Egalim et incite à l'approvisionnement local tout en respectant l'interdiction de localisme posée par le Code de la commande publique puisqu'il prévoit « d'encourager la participation de la restauration collective à des projets alimentaires territoriaux afin notamment de favoriser les approvisionnements locaux » (MAA, 2019).

En promouvant une alimentation locale et ce notamment par le biais des PAT, les politiques alimentaires se trouvent interconnectées avec les documents de planification qui visent le développement et/ou le maintien de l'agriculture locale.

Feuille de route pour l'Agenda 2030

La France adopte en 2019 sa feuille de route pour l'Agenda 2030. Elle couvre les 17 objectifs de développement durable (ODD) en six enjeux prioritaires. L'enjeu 4 est dédié à « la santé et [au] bien-être de toutes et tous, notamment via une alimentation et une agriculture saines et durables ». Dans une approche systémique, la France rappelle son objectif de développer l'agriculture durable pour favoriser une alimentation saine et de qualité. En plus de son vœu d'amener les deux tiers de la production agricole à être durable (AB, certification environnementale ou SIQO), elle réaffirme les objectifs portés par la loi Egalim d'atteindre 50% d'alimentation de qualité et durable dont 20% de produits issus de l'AB en restauration collective en 2022. Elle souhaite également développer plus encore les PAT et la commercialisation en circuit court et accompagner les acheteurs publics pour qu'ils s'approvisionnent auprès de ces schémas.

Le plan France Relance, une aide à la transition de la restauration scolaire

Au travers de son plan France Relance (2020), le gouvernement entend développer la souveraineté alimentaire française, la transition écologique et l'alimentation durable et locale, et adapter l'agriculture et les forêts au changement climatique. Il dédie 200 millions d'euros au volet alimentaire dont 80 millions pour l'accroissement du nombre de PAT et 50 millions au plan de soutien aux cantines scolaires des petites communes. Il compte soutenir 1500 communes dans l'équipement (espace de stockage, légumerie, etc.) et la formation des personnels pour qu'elles parviennent à s'approvisionner et à cuisiner des produits locaux et durables (MAA, 2020b).

Michel et Soulard (2021) observent d'ailleurs que la crise sanitaire liée au Covid-19 a renforcé la réflexion des collectivités territoriales sur la relocalisation des systèmes alimentaires.

2.4 Politiques alimentaires locales

2.4.1 Renforcer l'indépendance alimentaire en Île-de-France

Dans son « Plan régional pour une alimentation locale, durable et solidaire », la région Île-de-France (2021) entend accroître l'indépendance alimentaire de la région en développant l'agriculture locale notamment (développement de l'agriculture de proximité et de l'AB, vente en circuit court, diversification de l'agriculture, etc.). Responsable de la restauration scolaire des lycées, l'Île-de-France se fixe l'objectif d'approvisionner 100% des lycées en produits locaux dont 50% de produits issus de l'AB d'ici 2024. Dans ce cadre, elle s'engage à fournir aux gestionnaires de la restauration des lycées franciliens un cahier des charges type pour les aider à favoriser les produits locaux dans leurs marchés publics tout en respectant l'interdiction du code de la commande publique de favoriser des offres locales. Les gestionnaires auront également accès à la centrale d'achat régionale et à une plateforme référençant les producteurs locaux en mesure de répondre aux demandes de la restauration scolaire.

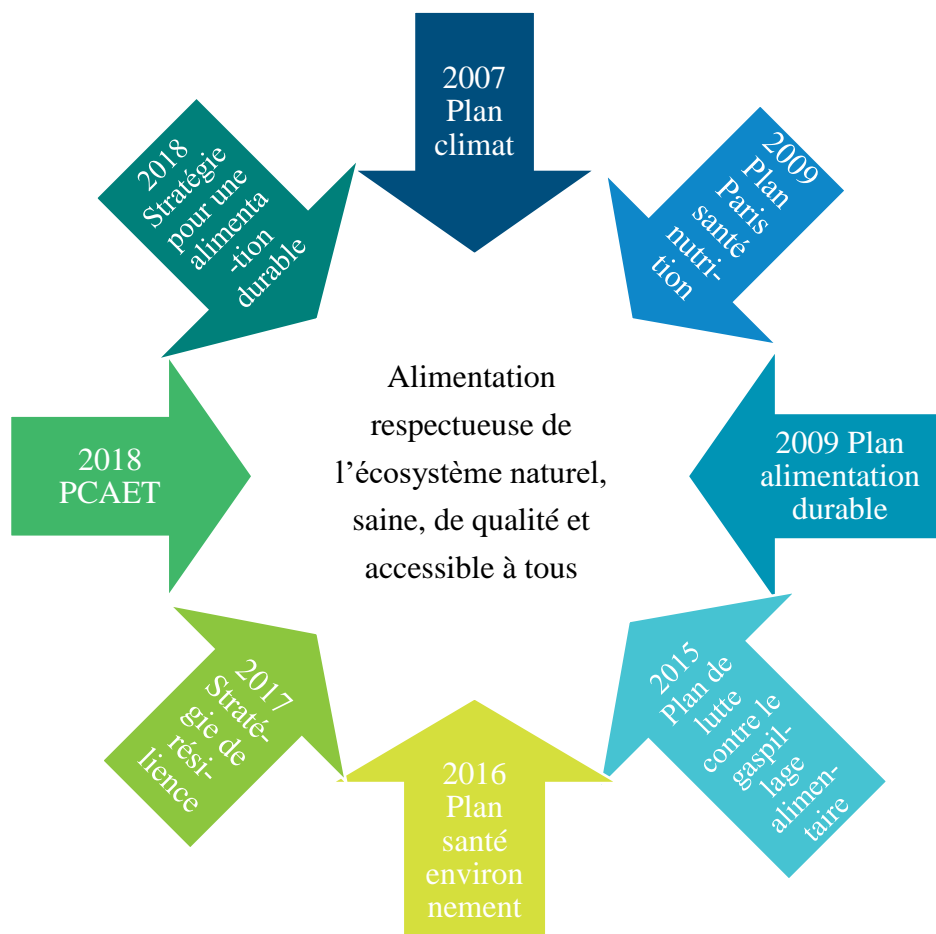
Les collectivités franciliennes ne sont pas tenues de respecter les dispositions qui figurent dans ce plan, il ne s'applique qu'à la Région. Néanmoins, cette dernière a annoncé la création, en collaboration avec les départements franciliens, de trois plateformes dédiées à l'approvisionnement de produits locaux en circuit court pour la restauration scolaire dans les collèges et les lycées. Enfin, pour favoriser l'engagement d'autres collectivités territoriales dans une dynamique d'approvisionnement local et durable, la Région propose la signature d'une «Charte du manger mieux, sain et francilien». Elle prévoit aussi l'élaboration et la mise à disposition d'outils permettant une meilleure connaissance et mise en relation des acteurs.

La Région prévoit 1 milliard d’euros d’ici 2030 pour la mise en œuvre des actions de ce plan. Elle bénéficie d’aides pour financer ces actions puisqu’elles s’inscrivent dans le cadre du plan France Relance initié par le gouvernement suite à la pandémie de Covid-19, du contrat de plan Etat-région et du programme de développement rural.

2.4.2 Une alimentation locale et durable pour la ville de Paris

L’alimentation est traitée de manière transversale au sein de la ville de Paris depuis près de quinze ans dans de nombreux plans (Figure 18). Dans son plan climat, la ville de Paris (Mairie de Paris, 2018a) s’empare de l’alimentation pour traiter également de l’agriculture. En 2018 l’alimentation représentait 18% de l’empreinte carbone parisienne. La ville entend réduire de 40% les émissions de gaz à effet de serre liées à son alimentation d’ici 2030. Alors que les denrées alimentaires consommées à Paris parcourent en moyenne 660 kilomètres, la ville souhaite, tout comme la région Ile-de-France, relocaliser son alimentation en participant à la structuration de filières agricoles durables et locales, et ce en développant l’agriculture urbaine et la formation aux métiers de l’agriculture, mais aussi en s’approvisionnant via des circuits courts et circuits de proximité.

Figure 18. Plans parisiens dédiés à l’alimentation



Source : Auteure

La ville entend aussi réduire la part carnée des repas dans sa restauration collective et pousser les restaurateurs à faire de même, afin de réduire l’empreinte carbone alimentaire. Elle mise sur l’agriculture urbaine en facilitant l’accès au foncier, comme l’illustrent les appels à projets « Parisculteurs » initiés en 2016. Le programme consiste en la mise à disposition de sites municipaux ou appartenant à des partenaires de la ville pour des projets agricoles. Avec le dernier appel à projet (2021), la Ville estime atteindre plus de 1700 tonnes de fruits et légumes et plus de 7 tonnes de poissons chaque année. Elle affirme également l’ambition de se placer en tant que lobbyiste auprès des instances européennes, et ce notamment en participant à la création du réseau de villes Organic Cities Network Europe. Elle cherche par ce biais à faire évoluer les marges de manœuvre des collectivités territoriales pour un approvisionnement durable, qu’il s’agisse de celles relevant du Code de la commande publique ou de la PAC.

En 2018, la ville de Paris a ainsi adopté sa stratégie pour une alimentation durable suite à une concertation avec des acteurs du système alimentaire, y compris des consommateurs. Cette stratégie est dédiée à toutes les formes d’alimentation sur le territoire parisien : alimentation des ménages, restauration collective privée et publique, restauration commerciale, aide alimentaire. Elle reprend les orientations et des objectifs des différents plans parisiens en se plaçant dans une approche en cycle de vie des produits alimentaires, de la production à la valorisation des déchets. Ainsi, on retrouve des objectifs dédiés à la surface agricole utile consacrée à l’AB en Île-de-France, à la diminution de l’empreinte carbone de l’alimentation ou encore à l’alimentation durable dans la restauration collective parisienne (Mairie de Paris, 2018b). En 2021, cette stratégie s’est vue attribuer le label « PAT » par le Ministre de l’agriculture et de l’alimentation. La Ville se met également en cohérence avec les objectifs du Pacte de Milan, signé en 2015, qui vise des systèmes alimentaires durables, résilients, inclusifs. Pour ce faire, elle réaffirme sa volonté de soutenir l’agriculture francilienne et d’accroître ses approvisionnements dans le cadre de circuits courts et/ou de proximité.

Depuis 2009, la Ville de Paris est dotée d’un Plan alimentation durable (PAD). Le PAD cible la restauration collective parisienne : restauration scolaire, crèches et haltes garderies, établissements d’aide sociale à l’enfance, centres gérés par le Centre d’Action Sociale (pour les personnes âgées et les personnes en difficulté sociale), restauration administrative. Le troisième PAD (à paraître) fixe l’objectif de 100% d’alimentation durable (dont les critères sont en cours de définition mais comprendront au moins les produits issus de l’AB et porteurs de SIQO), dont 50% d’alimentation locale. La Ville a défini le local comme étant un périmètre de 250 kilomètres autour de Paris (Figure 19).

Figure 19. Le « local » selon la ville de Paris



Source : Document interne de la ville de Paris

La Ville de Paris s'est finalement fixé comme objectif, au mi-mandat de la maire (2020-2026), de créer AgriParis, un opérateur lui permettant de participer à la structuration de filières locales et durables. Derrière cet objectif se trouve celui de parvenir à un approvisionnement 100% durable pour sa restauration collective, dont 50% d'alimentation locale, fixé par le plan alimentation durable (2022-2027). L'année 2021 a été consacrée à la préfiguration de cet opérateur (Figure 20). Lors d'une conférence citoyenne, la ville de Paris a recueilli l'avis des citoyens sur la question « Bien manger en 2021, ça veut dire quoi ? ». On peut noter que la démarche ressemble à celle lancée par le gouvernement 20 ans auparavant, où la question « Que voulons-nous manger ? » a été posée aux Français dans le cadre des états généraux de l'alimentation qui se sont tenus après la crise de l'ESB (Pahun, 2020). En plus de cette vision citoyenne, la ville a organisé les Etats généraux de l'agriculture et de l'alimentation durable (EGAAD), concertation auprès de professionnels du secteur agroalimentaire, pour définir les contours de la structure AgriParis. D'autres entités publiques en charge du service de restauration publique (collectivités territoriales, établissements publics territoriaux, syndicats intercommunaux, etc.) ont également participé aux EGAAD car sont intéressées par les services que pourraient rendre cet opérateur. Nous verrons à l'avenir si cette démarche de co-construction aura porté ses fruits.

Figure 20. Etapes de la création de l'opérateur AgriParis



Source : Document interne de la ville de Paris

2.5 Conclusion du chapitre 2

Aujourd'hui, l'alimentation fait partie des grands thèmes de l'agenda politique. Si des réflexions ont porté, dès les années 1960, sur la sécurité alimentaire des populations, l'alimentation est devenue un thème majeur dans la sphère politique suite aux crises alimentaires survenues en Europe dans les années 1990. Des politiques publiques ont vu le jour pour donner un cadre à la sécurité sanitaire des aliments. Dès les années 2000, santé et alimentation ont été traitées ensemble par les pouvoirs publics, qui ont cherché à développer l'éducation alimentaire et l'information des consommateurs (nutrition, activité physique, pathologies liées à l'alimentation). L'impact de l'agriculture, à la fois sur la santé humaine et environnementale, et la volonté des consommateurs pour une plus grande durabilité et transparence des systèmes alimentaires ont aussi amené des réflexions quant à une alimentation plus saine et durable. Une véritable accélération a eu lieu depuis la dernière décennie pour développer la durabilité et la reterritorialisation de l'alimentation. Celle-ci passe par l'intégration des questions agricoles aux réflexions alimentaires, de sorte à ce que les stratégies s'articulent de manière cohérente et servent les mêmes objectifs : développer l'agriculture durable et locale pour renforcer la résilience des systèmes alimentaires, et disposer d'une alimentation saine, durable, financièrement accessible et produite en quantité suffisante.

Les collectivités territoriales veulent favoriser les modes de production et de consommation plus durables et inciter leur population à manger plus sainement. Elles achètent elles-mêmes des produits alimentaires dans le cadre de leur restauration collective et sont incitées, nous l'avons vu, à s'approvisionner en produits durables et, d'une certaine manière, locaux. Si l'indépendance alimentaire relève plutôt de l'utopie en Île-de-France, certaines collectivités affichent tout de même une forte volonté de participer à la structuration des filières agricoles

locales afin de proposer des produits locaux dans leurs restaurants scolaires, et, au long terme, de les rendre accessibles à leurs habitants. Elles entendent notamment passer par leurs achats à destination de la restauration scolaire pour jouer un rôle dans cette structuration. Dans le chapitre 3, nous présentons la commande publique, fonction par le biais de laquelle les collectivités territoriales approvisionnent leurs cantines et peuvent mettre en œuvre certaines des orientations de leurs politiques alimentaires.

3. La commande publique responsable : un objectif, une obligation et une opportunité

Dans ce chapitre, nous nous intéressons à la commande publique. Par cette fonction, les collectivités s'approvisionnent pour leur restauration scolaire et peuvent mettre en œuvre certaines orientations de leurs politiques alimentaires. Après avoir rappelé les procédures de passations de contrats, nous mettons en lumière l'évolution de cette fonction au fil du temps aux échelles internationale, européenne et française jusqu'à devenir aujourd'hui considérée comme un instrument au service des politiques publiques de durabilité. Nous présentons les outils à disposition des entités publiques pour la mise en œuvre d'achats responsables, illustrés au travers d'exemples relatifs à la restauration scolaire. Les freins et facteurs de succès identifiés dans la littérature pour la mise en œuvre d'achats responsables sont ensuite détaillés et comparés avec les pratiques à la ville de Paris, au sein de laquelle cette recherche a été menée. Pour finir, un benchmark revient sur des retours d'expériences et bonnes pratiques mis en avant dans la littérature.

3.1 Commande publique : quelques repères

La commande publique est un terme générique qui comprend les marchés publics et les contrats de concession.

Un marché public est défini comme « un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au [Code de la commande publique] avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent »¹². Un contrat de concession est quant à lui « un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au [Code de la commande publique] confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix »¹³. Les entités publiques ont recours à la commande publique lorsque leurs besoins ne peuvent pas être (pertinemment) satisfaits grâce aux ressources internes : achat

¹² Art. L1111-1 du Code de la commande publique

¹³ Art. L1121-1 du Code de la commande publique

de fournitures, assistance à maîtrise d'ouvrage, service de collecte des ordures ménagères, gestion d'équipements, etc.

La commande publique est régie par trois grands principes que sont la transparence des procédures, la liberté d'accès à la commande publique et l'égalité de traitement des candidats¹⁴. Ces principes permettent de stimuler la compétitivité des opérateurs économiques et de favoriser une concurrence à large échelle.

Nous avons vu précédemment dans ce chapitre que les acheteurs souhaitent de plus en plus privilégier les denrées alimentaires locales or le principe de l'égalité de traitement rend impossible la sélection d'une offre sur un critère de proximité géographique (Darnault et Malvy, 2020). Les pouvoirs adjudicateurs doivent donc s'emparer des marges de manœuvre laissées par le Code de la commande publique pour favoriser un approvisionnement local. Ce sujet sera traité plus en détail dans le chapitre 6².

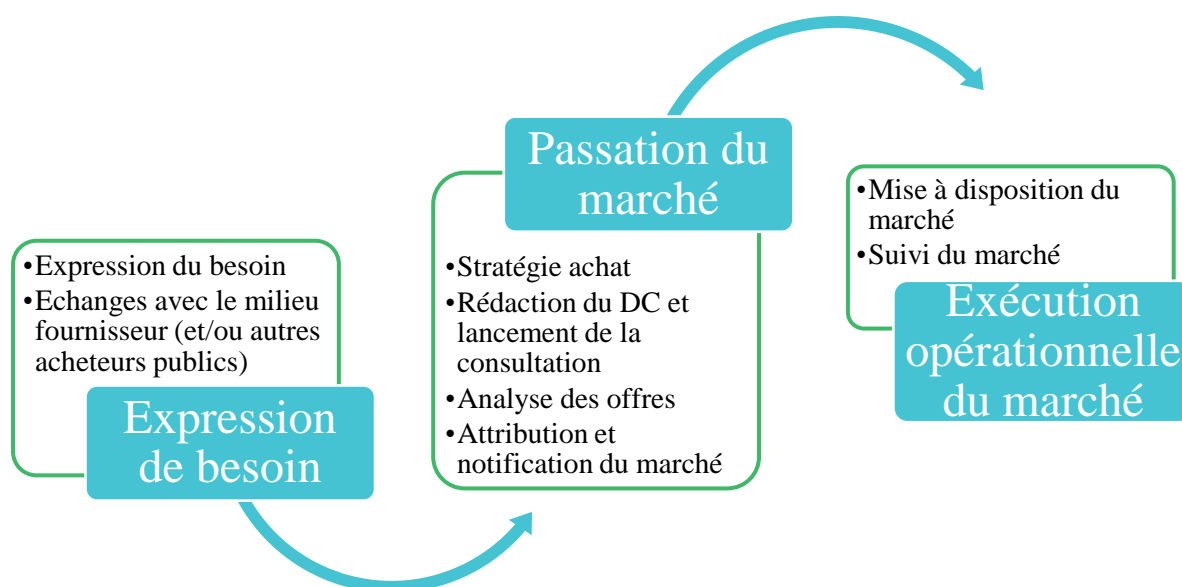
Parmi les collectivités interrogées, quatre procèdent par le biais de marchés publics pour leur service de restauration scolaire. Deux autres ont passé un contrat de concession de service public. La prochaine section présente plus en détail la procédure de passation de marchés publics et de contrats de concession. Cette recherche étant réalisée dans le cadre d'une Convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE) au sein de la Direction des finances et des achats de la ville de Paris, nous nous appuyons sur ses processus et sur la documentation interne pour la section qui suit.

3.1.1 Marchés publics

L'achat consiste en trois phases principales : l'expression de besoin, la passation du marché et l'exécution opérationnelle du marché (Figure 21). Ces trois grandes phases sont constituées de plusieurs étapes successives que nous allons présenter.

¹⁴ Art. L3 du Code de la commande publique

Figure 21. Les grandes phases du marché public



Source : Auteure, à partir de documents internes de la ville de Paris

Expression de besoin

En premier lieu, un service ou une direction émet un besoin, qui peut être récurrent (par exemple, fourniture de couches pour les crèches, service de gestion des ordures ménagères, etc.) ou nouveau (l'entité publique n'a donc jamais acheté ce type de bien ou de service). Ensemble, l'acheteur public et le service prescripteur cadrent la demande : périmètre, montant estimé, durée du marché, contraintes éventuelles.

L'acheteur réalise un sourcing et/ou un benchmark pour affiner sa connaissance des acteurs et des pratiques concernant l'achat à réaliser ainsi que pour stimuler la concurrence. Le benchmark consiste en l'étude des pratiques d'autres entités afin de s'en inspirer. Le sourcing (ou « sourçage ») est une démarche de recherche, d'identification et d'évaluation des fournisseurs qui peuvent être en mesure de répondre au besoin exprimé (Gayot, 2019). C'est aussi l'occasion pour l'entité publique d'informer les opérateurs économiques de son projet d'achat (DAE, 2019). Le sourcing permet d'évaluer les capacités des fournisseurs et éventuellement d'améliorer la définition de son besoin, de détecter l'innovation, d'identifier les facteurs de risques, etc. A noter que tout échange avec le milieu fournisseur doit être arrêté un mois avant le lancement de la consultation.

Une entité publique peut aussi organiser des réunions d'information fournisseurs dans le cadre desquelles elle invite les fournisseurs d'un segment d'achat donné afin de présenter sa structure, son organisation et ses besoins à venir et pour stimuler la concurrence. Elle peut aussi

dédier un temps de l'échange aux spécificités de la commande publique afin d'en faciliter la compréhension et l'accès aux fournisseurs non-familiers avec l'achat public.

Passation de marché

Stratégie achat

Une fois le besoin clairement identifié et défini, l'acheteur élabore la stratégie achat. Il s'interroge sur les gains achats réalisables en globalisant des achats entre plusieurs entités de l'organisation ou en mutualisant les achats avec d'autres entités juridiquement distinctes. L'entité publique a obligation d'allotir le marché, c'est à dire de diviser le marché en plusieurs lots. La logique d'allotissement (selon les zones géographiques de livraison, selon les produits achetés, etc.), le nombre et la taille des lots sont au choix de l'acheteur public. Si l'allotissement nuit à la bonne réalisation des prestations, l'acheteur n'a pas obligation d'allotir mais doit justifier le non-allotissement. Enfin, l'entité publique veille à l'intégration de considérations relatives au développement durable. La loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi Climat et résilience (2021), a rendue obligatoire la prise en compte de l'environnement dans les spécifications techniques, parmi les conditions d'exécution et parmi les critères de jugement des offres. Les différents outils à disposition de l'acheteur pour prendre en compte voire renforcer la performance environnementale des biens, services ou travaux sont présentés dans le Tableau 5, avec des exemples appliqués à la restauration scolaire. A noter que ces outils sont aussi utilisés pour faire valoir des dispositions à caractère social (insertion par l'activité économique, lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité homme/femme, etc.) mais elles ne seront pas traitées dans le cadre de ce travail.

Tableau 5. Les outils de la commande publique pouvant être utilisés au service de la durabilité

Etape	Définition	Exemples
Définition de l'objet du marché	Définition des biens, des services ou des travaux requis	<p>« Marché de fourniture de denrées alimentaires dont la production favorise la protection de la biodiversité »</p> <p>« Marché de fourniture de denrées alimentaires s'inscrivant dans une démarche de développement durable »</p>
Spécifications techniques	<p>Caractéristiques des biens, services ou travaux requises par l'acheteur public pour répondre à son besoin. Obligatoirement liées à l'objet du marché, ne peuvent pas relever de la politique générale de l'entreprise. Les spécifications techniques font référence à des normes, à des performances ou à des exigences particulières¹⁵.</p> <p>Caractère obligatoire.</p>	<p>Type de produits acceptés (fruits et légumes de catégories extra (Qualité Supérieure) et I (Bonne Qualité) ; liste de denrées exclusivement issues de l'AB, du commerce équitable ou porteuses de SIQO) ; fromages à pâte molle, fromage à pâte pressée cuite, etc.) ; produits exclus de la prestation (gibier, poisson cru, fromages au lait cru, huile de palme, fruits à coque, etc.)</p>
Conditions d'exécution	<p>Conditions dans lesquelles l'acheteur public exige que le marché soit exécuté.</p> <p>Impérativement liées à l'objet du marché, caractère obligatoire.</p>	<p>Respect du bien-être animal</p> <p>Actions de lutte contre le gaspillage alimentaire</p> <p>Type de motorisation des véhicules de livraison</p>

¹⁵ Art. R2111-8 du Code de la commande publique

Critères de sélection des candidatures		Possibilité d'exclure les entreprises qui ne satisfont pas à leur obligation de réaliser un plan de vigilance, lequel doit notamment identifier et prévenir les risques d'atteinte grave à l'environnement liés à aux activités de l'entreprise (disposition entrant en vigueur au plus tard le 23 août 2026).
Critères de sélection des offres (pouvant être divisés en sous-critères)	<p>Critères permettant à l'acheteur public de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse</p> <p>Critère(s) unique (prix) ou multiples (qualité, organisation, délais d'exécution, etc.)</p> <p>Impérativement liés à l'objet du marché, caractère incitatif (aller plus loin que les minimums requis pour l'exécution du marché)</p>	<p>Qualité et sécurité de la prestation (recettes adaptées aux convives, qualité des produits, sécurité des approvisionnements via un portefeuille fournisseur approprié et une bonne organisation des approvisionnements)</p> <p>Prix de la prestation</p> <p>Performance environnementale (motorisation des véhicules et optimisation des livraisons ; taux d'alimentation durable ; taux de produits issus de circuits courts ; gestion des déchets et des emballages)</p>
Allotissement	Division d'un marché en lots autonomes selon une logique géographique, technique, fonctionnelle, etc.	Lots géographiques pour réduire l'empreinte environnementale des transports, lots par catégories de produits, etc.

Source : Auteure, à partir de donnée internes à la ville de Paris, du GPSEA (2021), de Alhola et al. (2006) et d'Arnoux (2021).

Rédaction du dossier de consultation et lancement de la consultation

L'entité publique rédige ensuite le dossier de consultation (DC) afin d'exprimer clairement son besoin et les attendus aux candidats. Le dossier de consultation peut comporter jusqu'à une dizaine de documents, parmi lesquels :

- L'avis d'appel à la concurrence (AAC), qui informe le milieu fournisseur du lancement d'un ou de plusieurs marchés par le pouvoir adjudicateur ;
- Un règlement de la consultation, en complément de l'AAC, souvent qualifié de "règles du jeu" puisqu'il présente le marché, les critères de sélection des offres, les pièces à fournir, le calendrier à respecter, etc. ;
- L'acte d'engagement, document contractuel dans lequel le soumissionnaire adhère aux clauses fixées dans les pièces du marché ;
- Le bordereau des prix unitaires (BPU), dans le cadre d'un marché à prix unitaire, ou la décomposition du prix global et forfaitaire, dans le cadre d'un marché à prix forfaitaire, détaillent le prix des produits, des prestations ou des travaux ;
- Le détail quantitatif estimatif, souvent assorti au BPU, est une estimation des quantités attendues par l'entité publique ;
- Le cahier des clauses administratives particulières, qui décrit le fonctionnement administratif du marché. Y figurent les caractéristiques principales du marché (prestations, allotissement, clauses sociales et environnementales), la durée et les modalités de reconduction du marché, le prix, les délais d'exécution, les conditions d'exécution, les pénalités applicables, diverses obligations administratives (assurance, sous-traitance, etc.), les modalités de résiliation de marché, etc. ;
- Le cahier des clauses techniques particulières (CCTP), qui décrit le besoin sur le plan technique (prescriptions, normes, contraintes auxquelles les biens, services ou travaux doivent répondre). Le CCTP permet aux soumissionnaires de proposer une offre en cohérence avec les attentes du pouvoir adjudicateur. Pour sa réalisation, l'entité publique peut faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage ou à un bureau d'étude ;
- Un mémoire technique, dans lequel les soumissionnaires indiquent comment ils vont répondre aux éléments techniques.

On distingue trois procédures de passation différentes selon le montant du marché, qui conditionnent les modalités de publicité de l'AAC. La Commission Européenne a fixé des seuils permettant de définir la procédure à suivre (Tableau 6).

Tableau 6. Seuils européens de procédures applicables aux marchés publics au 01 janvier 2022

Marchés de fournitures et services	
Montant du marché (hors taxe)	Procédure
< 40 000 €	Choix libre
Entre 40 000 € et 215 000 €	Marché à procédure adaptée
>215 000 €	Procédure formalisée
Marchés de travaux	
Montant du marché (hors taxe)	Procédure
< 40 000 €	Choix libre
Entre 40 000 € et 5 382 000 €	Marché à procédure adaptée
> 5 382 000 €	Procédure formalisée

Source : BOAMP (2022a)

Si la valeur du marché est estimée être inférieure à 40 000 €, l'acheteur n'a pas d'obligation de mise en concurrence formalisée ni de publicité, il doit néanmoins négocier avec plusieurs opérateurs économiques pour obtenir les meilleures conditions pour la réalisation du marché.

Si l'acheteur doit s'engager dans une procédure adaptée, la publicité sera allégée selon le montant et les caractéristiques du marché : publicité libre ou adaptée ; publicité dans un Journal habilité à recevoir des annonces légales (JAL) ou au Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP).

Une procédure formalisée peut prendre la forme d'un appel d'offres, d'une procédure avec négociation ou d'un dialogue compétitif. Dans le cas d'une procédure formalisée, l'acheteur doit publier l'avis de marché au BOAMP et au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) (BOAMP, 2016).

Analyse des candidatures et des offres

Le pouvoir adjudicateur évalue en premier lieu les capacités techniques, professionnelles et financières des soumissionnaires pour lesquels il peut fixer des niveaux minimums. Ces capacités sont appréciées par le biais de documents donnés dont la liste est fixée par la législation. Les candidatures incomplètes ou en deçà des minimums requis sont écartées.

L'entité publique examine ensuite la conformité des offres des soumissionnaires, c'est à dire si les offres respectent les spécifications notées dans les documents de marché. Le pouvoir adjudicateur élimine les offres irrégulières (répondant au besoin mais ne respectant pas les conditions fixées dans les documents de consultation), inappropriées (jugées comme n'étant

pas en mesure de répondre au besoin) et inacceptables (dont le prix est jugé trop élevé en comparaison avec le budget alloué au marché).

Le pouvoir adjudicateur examine alors le prix et peut rejeter les offres anormalement basses par décision motivée et après avoir demandé des justifications au soumissionnaire en question. Les offres restantes sont analysées et notées selon les critères et sous-critères fixés dans l'AAC, et leur pondération. Dans certains cas, il a été demandé au soumissionnaire de fournir des échantillons ou un prototype afin de vérifier la conformité ou la pertinence de l'offre. Il peut donc y avoir un critère relatif à la qualité des échantillons.

A l'issue de l'analyse des offres, l'entité rédige un rapport d'analyse des offres afin d'assurer la traçabilité de la procédure. Ce document rapporte le classement des offres selon les notes reçues lors de l'analyse et détermine l'offre économiquement la plus avantageuse, c'est à dire celle qui répond au mieux à tous les critères et selon la pondération définie au préalable. Le soumissionnaire dont l'offre est jugée la plus économiquement avantageuse remporte le marché. L'entité publique informe les soumissionnaires évincés et publie un avis d'attribution pour rendre publique sa décision.

Exécution opérationnelle du marché

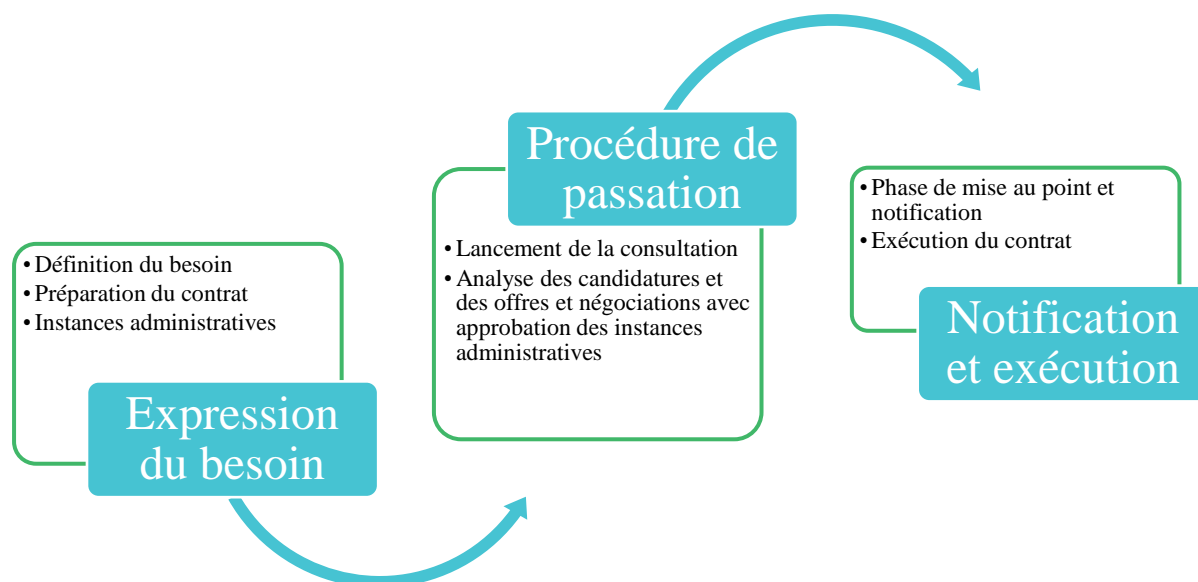
Une fois le marché attribué, le service (ou la direction) prescripteur est informé de la mise à disposition du marché. Le marché public constitue le contrat sur lequel le service s'appuie pour la réalisation de la prestation (fourniture de biens, services ou travaux). Le titulaire du marché se doit de réaliser la prestation et ce au regard des clauses que comporte le cahier des charges et il adresse un bilan de marché selon une fréquence définie dans le cahier des charges. En cas de manquement au cahier des charges, le titulaire peut se voir attribuer des pénalités.

Dans le cadre des marchés de fournitures, le service prescripteur dispose d'un catalogue en ligne présentant les articles ouverts à la commande (photos, prix, description). Le titulaire reçoit un bon de commande une fois la commande passée par le service. Au sein de la ville de Paris, une attention particulière est portée sur l'optimisation et la diminution des déplacements (regroupement des commandes, commandes avec des minimums, diminution du choix dans les articles, etc.). La ville procède au suivi du marché (références commandées, évolution du prix, etc.) et suit notamment des indicateurs de développement durable pour connaître sa performance et l'améliorer.

3.1.2 Contrats de concession

La passation d'un contrat de concession passe par de nombreuses étapes que l'on peut regrouper à nouveau en trois grandes phases : expression du besoin, procédure de passation et notification et exécution du contrat (Figure 22).

Figure 22. Les phases du contrat de concession



Source : Auteure, à partir de documents internes de la ville de Paris

Expression du besoin

Définition du besoin et préparation du contrat

Comme dans le cadre d'un marché public, l'autorité concédante commence par définir le besoin : concession de services ou de travaux, durée du contrat, programme de travaux si le(s) site(s) nécessite(nt) un entretien particulier (embellissement, mise aux normes, travaux d'amélioration des performances énergétiques, etc.), définition de la destination du lieu (par exemple, restauration gastronomique ou buvette), etc. Le tout en prenant en considération des objectifs de développement durable. L'autorité concédante peut aussi choisir de créer un groupement avec une ou d'autre(s) autorité(s) concédante(s) ou avec une ou des personne(s) morale(s) de droit privé.

L'autorité concédante détermine les conditions dans lesquelles elle souhaite voir le contrat réalisé. Ces conditions, qui se doivent d'être liées à l'objet du contrat, peuvent faire référence à l'économie, à l'environnement, au social, à l'innovation, etc. Elle fixe aussi les critères d'analyse, dans lesquels elle prend en compte les considérations durables. A titre d'exemple, le service des concessions de la DFA, pour ces concessions de restauration, utilise généralement trois critères d'analyse : la qualité du projet d'exploitation (qui comprend

notamment l'engagement des candidats à respecter les plans et objectifs environnementaux de la ville tels que le plan alimentation durable, la sortie du plastique à usage unique, la lutte contre le gaspillage alimentaire, plan climat, etc.), la qualité du projet architectural et paysager (qui peut comprendre des travaux pour améliorer la performance énergétique des bâtiments, la démarche environnementale dans la conduite des travaux, etc.), et le critère financier (niveau de redevance proposé et viabilité économique de la proposition). Contrairement aux marchés publics, il n'y a donc pas de critère à caractère purement environnemental, la prise en compte du respect de l'environnement est fondue dans les autres critères. Le service des concessions s'appuie sur les directions partenaires lors de la préparation du dossier de consultation et du projet de contrat. Ces directions font des préconisations en termes de travaux, de respect de l'environnement, etc. Contrairement au processus des marchés publics, il n'y a pas d'obligation de pondérer les critères mais de les hiérarchiser (il reste possible de les pondérer si cela est jugé pertinent par l'autorité concédante).

Tout comme pour les marchés publics, l'autorité concédante procède à un sourcing pour étudier les capacités du milieu fournisseur et l'informer du contrat à venir.

Présentation aux instances administratives (spécialité parisienne)

La ville de Paris a créé des instances *ad hoc* pour associer les élus à la prise de décision. Ces instances ne sont pas prévues par les textes législatifs. Le service des concessions présente le projet de contrat au Board de la commande publique¹⁶ qui se prononce sur les orientations du futur contrat et peut faire des arbitrages si nécessaire. Le service des concessions présente ensuite le dossier devant la commission des élus en amont du lancement de la consultation afin d'informer les élus des principales caractéristiques du futur contrat et de la consultation.

En cas de concession de service public (ex délégation de service public), le service des concessions passe aussi en délibération en amont pour obtenir une autorisation de principe pour déléguer le service public en question.

Procédure de passation

Lancement de la consultation

Après approbation des instances administratives, l'avis de publicité est lancé dans le respect des seuils européens. Les contrats de concession font l'objet de deux procédures de passation différentes selon leur montant. Le Tableau 7 présente les seuils fixés par la Commission

¹⁶ A noter que pour les marchés publics, seuls les plus stratégiques sont présentés au Board de la commande publique, soit environ 50 marchés par an.

Européenne. Dans le cas d'une procédure formalisée, l'autorité concédante doit publier l'avis de concession au JOUE, au BOAMP et dans un JAL.

Tableau 7. Seuils européens de procédure applicables aux contrats de concession au 01 janvier 2022

Contrats de concession	
Montant du contrat (HT)	Procédure
< 5 381 999,99 €	Choix libre
> 5 382 000 €	Procédure formalisée

Source : BOAMP (2022b)

Analyse des candidatures et des offres et négociations

L'autorité concédante analyse tout d'abord les candidatures au regard des moyens humains et techniques, des références présentées, et de la santé financière des opérateurs économiques. L'autorité concédante présente les résultats de son analyse des candidatures à une commission désignée par l'article L1411-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), composée d'élus et habilitée à valider les candidatures. Son approbation permet d'engager la phase d'analyse des offres.

Après que les offres irrégulières et inappropriées aient été écartées, les offres sont analysées à l'aide des critères fixés lors de la définition du besoin. La prise en compte et la mise en œuvre des orientations à caractère durable sont alors examinées. L'autorité concédante émet des appréciations (par exemple, réponse « satisfaisante », « peu satisfaisante », etc.) et elle présente les résultats de l'analyse des offres initiales et les appréciations qui leur ont été associées à la commission « article L1411-5 du CGCT ». Cette dernière autorise alors l'autorité concédante à engager les négociations. Elles peuvent porter sur tous les aspects de l'offre. Il peut s'agir de demandes de détails sur l'approvisionnement en produits issus de l'AB et locaux par exemple, sur le contenu de la démarche de réduction du gaspillage alimentaire, etc. A l'issue des négociations, les candidats proposent une offre finale, analysée à nouveau par l'autorité concédante. L'attribution est réalisée par l'organe compétent, le Conseil de Paris pour la collectivité parisienne. Au sein de celle-ci, le service des concessions passe d'abord devant la Commission des élus pour présenter les principales caractéristiques de l'offre de l'attributaire pressenti au regard de chaque critère. Une délibération locale est réalisée à l'échelle de l'arrondissement avant la validation définitive par le Conseil de Paris.

Notification et exécution

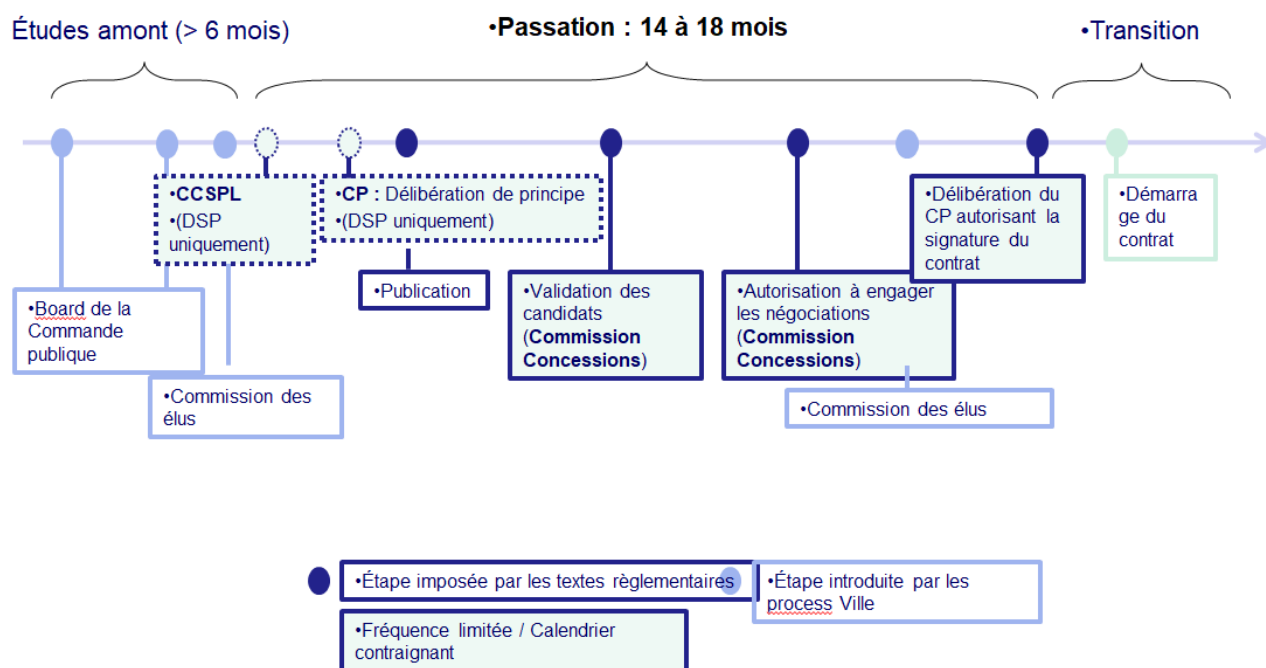
Avant signature du contrat avec l'attributaire du contrat, des ajustements et modifications mineurs peuvent être apportés à l'offre finale qui constituera par la suite le contrat. Les candidats peuvent formuler des demandes pour que certaines clauses soient ajustées mais les modifications restent marginales pour ne pas remettre en cause la mise en concurrence initiale et l'égalité de traitement des candidats.

Les opérateurs économiques non-retenus sont informés de la décision de l'autorité concédante qui émet également un avis d'attribution pour rendre publique sa décision.

Une fois le contrat attribué, le concessionnaire réalise le service ou les travaux dans le respect des conditions fixées dans les documents de consultation. Il communique un rapport annuel à l'autorité concédante avec les comptes et une analyse de la qualité des ouvrages ou du service le cas échéant.

La Figure 23 illustre les interventions des instances administratives au cours de la procédure. Elle présente les étapes imposées par les textes ainsi que celles introduites par la ville de Paris.

Figure 23. Interventions des instances administratives dans la procédure de passation de contrat de concession



Source : Document interne de la ville de Paris

A noter que dans notre cas d'étude, la collectivité CT7 a pour spécificité qu'elle a conclu un contrat de concession avec une Société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) dont elle est à l'initiative. Une collectivité territoriale peut créer une SEMOP pour assurer la gestion d'un service public en partenariat avec un opérateur économique, lequel participe au capital de la société (Mergui, 2021). Dans le cas présent, la mise en concurrence a eu lieu pour déterminer l'opérateur qui prendrait part à cette SEMOP, il n'y a donc pas eu de nouvelle publicité et mise en concurrence pour le contrat de concession.

Suite à cette présentation générale de la commande publique, la prochaine section décrit l'évolution de la commande publique. D'une fonction support et technique, la fonction achat est devenue de plus en plus stratégique au fil de ses évolutions (Rosell, 2021; Tassabehji et Moorhouse, 2008) et les réglementations européennes puis françaises relatives aux marchés publics ont élargi la place du développement durable dans les achats au fil du temps (Helfrich et Romestant, 2015).

3.2 Responsabilisation de la commande publique : une nouvelle fonction achat

La commande publique est aujourd'hui considérée comme un levier au service de politiques publiques œuvrant au développement durable (Helfrich et Romestant, 2015; Miranda, 2019), et ce notamment en raison des volumes d'achat qu'elle représente : en 2022, la valeur des marchés publics passés par les Etats Membres est estimée à 16% du PIB de l'Union Européenne (Parlement Européen, 2022) les marchés publics français atteignant 15% du PIB national (OCDE, 2017). Les marchés publics présentent un fort potentiel d'influence vis-à-vis du tissu économique, et la littérature ne manque pas de souligner la capacité des achats publics responsables à participer au développement de biens et services plus responsables de la part des opérateurs économiques (Lexcellant, 2018; Neto et Gama Caldas, 2017; Parikka-Alhola, 2008; Sönnichsen et Clement, 2020; Testa et al., 2012; Testa, Annunziata, et al., 2016) .

Tout en reconnaissant cette capacité de la commande publique, Saussier et Tirole (2015) s'opposent néanmoins à une telle instrumentalisation des marchés publics. Ils défendent l'idée que l'objectif de la commande publique est de répondre aux besoins des autorités publiques avec les meilleures performances financières possibles. Les deux économistes proposent de servir les objectifs sociaux, environnementaux et d'innovation par le biais d'autres moyens d'action dont dispose l'Etat. Ils soutiennent qu'il est plus efficace de recourir à des mesures uniformes (taxes, subventions) pour servir des objectifs de durabilité plutôt qu'à des dispositions dans les marchés publics qui diffèrent selon le pouvoir adjudicateur, et que

l'insertion de telles dispositions dans les marchés entraînent une moindre concurrence, de potentielles augmentations des coûts et une plus faible efficacité de la commande publique.

Pourtant, par le fait des institutions et des pouvoirs publics, la commande publique devient de plus en plus durable. L'insertion de considérations durables a d'abord été rendue possible, puis fortement recommandée par les pouvoirs publics. Récemment, une accélération réglementaire impose l'accélération de la prise en compte des enjeux de développement durable, devenue obligatoire.

Selon les enjeux pris en compte, on parlera d'achats écologiquement responsables ou d'achats responsables, durables ou soutenables. Les premiers sont « un processus selon lequel les autorités publiques cherchent à s'approvisionner en biens, services et travaux ayant un impact environnemental réduit sur tout leur cycle de vie par rapport à des produits standards disposant de la même fonction de base » (Commission des communautés européennes, 2008). Les seconds ont un spectre plus large en ce qu'ils sont « un processus par lequel les organisations satisfont leurs besoins en termes de biens, services et travaux selon le meilleur rapport qualité/prix et dans une approche en cycle de vie, en générant des avantages pour l'entreprise mais aussi pour la société et l'économie, tout en minimisant les impacts sur l'environnement¹⁷ » (PNUE, 2013). Les achats socialement responsables, définis comme des achats « qui prennent en compte une ou plusieurs considérations sociales pour faire avancer les objectifs à caractère social¹⁸ » (Commission Européenne, 2021) ne sont pas traités dans le cadre de ce travail.

3.2.1 Evolution dans la sphère internationale

Dès la Conférence de Rio (1992), apparaît l'idée d'intégrer la protection de l'environnement dans les achats publics (Delzangles, 2015). Dix ans plus tard, les Nations Unies élaborent un plan de mise en œuvre du développement durable dans le cadre du Sommet de Johannesburg. Ce plan promeut la modification des modes de production et de consommation afin de les rendre plus durables, en passant notamment par des politiques de passation des marchés publics qui encouragent le recours aux biens et services écologiquement responsables, et ce à l'échelle de toutes les autorités compétentes.

En 2002, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) encourage aussi les pays membres à « [accorder] une plus large place aux considérations environnementales dans la passation des marchés publics de produits et de services (en ce qui concerne notamment, mais pas uniquement, les produits de consommation, les biens

¹⁷ “a process whereby organisations meet their needs for goods, services, works and utilities in a way that achieves value for money on a whole life basis in terms of generating benefits not only for the organisation, but also for the society and the economy, whilst minimising damage to the environment”

¹⁸ “procurement that takes into account one or several social considerations for advancing social objectives.”

d'équipement, les infrastructures, les bâtiments et travaux publics), afin d'améliorer les performances environnementales des marchés publics et de promouvoir ainsi une amélioration continue des performances environnementales des produits et services » (OCDE, 2002). L'OCDE invite les pays membres à penser les impacts environnementaux des biens et services en termes de cycle de vie ; à élaborer un cadre pour structurer la démarche de prise en compte de critères environnementaux ; à adapter les aspects financiers et budgétaires de leurs politiques de marchés publics pour prendre en compte les éventuels surcoûts liés à la démarche ; à former et à accompagner les acheteurs pour la mise en œuvre et le suivi d'achats plus écologiquement responsables.

En 2015, l'Organisation des Nations Unies adopte ses Objectifs de Développement Durable (ODD) dans le cadre de l'Agenda 2030. L'ODD12 est dédié à la consommation et à la production responsable, et le plus spécifique objectif 12.7 promeut « des pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics, conformément aux politiques et priorités nationales ».

3.2.2 Une Europe toujours plus ambitieuse

A l'échelle européenne, la Commission des Communautés Européennes élabore en 1996 un Livre vert intitulé « Les marchés publics dans l'union européenne : pistes de réflexion pour l'avenir ». Les livres verts sont des recueils de propositions de la Commission Européenne ayant vocation à être débattues avec et consultées par les parties prenantes afin de construire une politique. Dans ce Livre vert, la Commission déclare que « la réglementation des marchés publics peut contribuer à la réalisation des objectifs des politiques sociale et environnementale » et elle fait état de démarches d'ores et déjà engagées par des Etats Membres (Commission des Communautés Européennes, 1996). Outre les possibilités offertes par le droit européen au regard des aspects sociaux qui ne seront pas traités ici, la Commission note dans ce Livre vert les stratégies et outils à disposition des entités publiques pour favoriser les achats écologiquement responsables : éviction d'un soumissionnaire s'il a fait l'objet d'une condamnation suite au non-respect d'une législation veillant à la protection de l'environnement, spécifications techniques, critères de sélection des candidats, sélection de l'offre économiquement la plus avantageuse (c'est-à-dire l'offre qui répond de la manière la plus satisfaisante aux différents critères fixés par le pouvoir adjudicateur), les conditions d'exécution.

En 2001, la Commission produit un Livre vert sur la politique intégrée des produits, dans lequel elle insiste sur l'impact que peuvent avoir les marchés publics sur l'offre fournisseur du fait qu'ils représentaient, en moyenne, 12% du PIB européen : « Si bon nombre de services publics prenaient l'option d'accroître leur demande de produits écologiques, cette politique aurait un

impact considérable sur le marché des produits respectueux de l'environnement et encouragerait les industriels à augmenter sensiblement leur production de produits écologiques. » (Commission des communautés européennes, 2001b). Elle revient plus en détail sur les possibilités offertes par la réglementation en vigueur pour l'achat écologiquement responsable dans sa communication de 2001 sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des considérations environnementales dans lesdits marchés (Commission des communautés européennes, 2001a). Cette communication s'appuie sur le traité d'Amsterdam (1997), qui renforce l'intégration de dispositions à caractère environnemental dans les politiques publiques ainsi que sur la proposition du sixième programme d'action pour l'environnement qui paraîtra l'année suivante (2002). Dans ce programme, l'Europe soutient de nouveau le « potentiel considérable » des marchés publics pour l'écologisation du marché. Dans sa communication sur la politique intégrée des produits (2003), la Commission des communautés européennes invite les Etats Membres à élaborer un plan d'action national pour des achats écologiquement responsables d'ici 2006. Ce plan, non contraignant, est plutôt de l'ordre de la stratégie avec un état des lieux, des objectifs à horizon de trois ans et des mesures envisagées pour atteindre ces objectifs.

Les directives de 2004 relatives aux marchés publics¹⁹ entérinent la possibilité de prendre en compte l'environnement dans les marchés publics en rappelant les différentes étapes de la procédure de passation auxquelles les entités publiques peuvent intégrer des considérations environnementales (les mêmes que celles proposées dans le livre vert de 1996).

Dans sa communication intitulée « achats publics pour un meilleur environnement », la Commission Européenne (2008), en plus de proposer une définition commune aux achats écologiquement responsables, cherche à favoriser une approche commune pour l'intégration de considérations environnementales dans les marchés publics afin de ne pas entraver la concurrence au sein de l'Union. Elle rappelle l'existence d'une « boîte à outil » qu'elle a développée à cette fin et les dix secteurs qu'elle identifie comme étant prioritaires pour l'achat durable (alimentation, transport, énergie, etc.). La Commission propose également l'objectif de 50% de marchés contenant un critère environnemental à horizon 2010. Elle note aujourd'hui qu'il n'existe pas de dispositif de contrôle commun aux Etats Membres permettant de connaître le niveau d'intégration de dispositions environnementales dans les marchés publics européens (Commission Européenne, s. d.-a).

L'Europe réaffirme la prise en compte de l'environnement dans les marchés publics dans ses directives de 2014²⁰ et offre la possibilité d'intégrer des considérations environnementales dès la définition de l'objet du marché. Les marges de manœuvre sont élargies en ce qui concerne

¹⁹ 2004/17/CE et 2004/18/CE

²⁰ 2014/23/UE et 2014/24/UE

les critères de sélection des candidatures et des offres, avec la notion coût du cycle de vie (Reis, 2017) (Tableau 8).

Tableau 8. Evolution de l'intégration de considérations environnementales dans les directives européennes entre 2004 et 2014

2004	2014
Article 53 de la directive 2004/18/CE : « Lorsque l'attribution se fait à l'offre économiquement la plus avantageuse du point de vue du pouvoir adjudicateur, divers critères liés à l'objet du marché public en question : par exemple, la qualité, le prix, la valeur technique, le caractère esthétique et fonctionnel, les caractéristiques environnementales, le coût d'utilisation, la rentabilité, le service après-vente et l'assistance technique, la date de livraison et le délai de livraison ou d'exécution. »	Article 67 de la directive 2014/24/UE : « L'offre économiquement la plus avantageuse du point de vue du pouvoir adjudicateur est déterminée sur la base du prix ou du coût, selon une approche fondée sur le rapport coût/ efficacité, telle que le coût du cycle de vie, conformément à l'article 68, et peut tenir compte du meilleur rapport qualité/ prix qui est évalué sur la base de critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux et/ou sociaux liés à l'objet du marché public concerné. »

Source : Auteure

3.2.3 Commande publique responsable en France : transposition des directives européennes et ambitions nationales

Alors qu'en 2001, l'Europe propose d'intégrer la dimension environnementale dans différentes étapes de la passation des marchés publics, le Code des marchés publics (CMP) français n'ouvre cette possibilité que pour les conditions d'exécution : « La définition des conditions d'exécution d'un marché dans les cahiers des charges peut viser à promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion, à lutter contre le chômage ou à protéger l'environnement »²¹. La France révisé son CMP en 2004 et y ajoute la possibilité de prendre en considération l'environnement dans les critères de jugement des candidatures et des offres. L'environnement peut être pris en considération dans les spécifications techniques à partir de la révision du CMP de 2006, lequel oblige désormais le pouvoir adjudicateur à prendre en considération « des objectifs de développement durable »²² lors de la définition de son besoin (Delzangles, 2015). Il ne s'agit néanmoins que d'une obligation de moyens.

²¹ Art. 14 du Code des marchés publics 2001

²² Art. 14 du Code des marchés publics 2006

Au fil du temps, la notion d'achat durable progresse et, sous l'impulsion de l'Europe et de sa politique intégrée des produits, la France adopte, à l'issue du Grenelle de l'environnement, un plan national d'action pour des achats publics durables en 2007 (Darnault et Malvy, 2020). Il consiste en un état des lieux du cadre réglementaire et des outils à dispositions des acheteurs publics ainsi qu'une présentation des objectifs nationaux en matière d'achat durable.

Suite à la refonte du cadre européen des marchés publics, l'Etat français abroge le CMP de 2006 en transposant les directives 2014/24/UE et 2014/23/UE dès 2015 en droit français au travers de l'ordonnance n°2015-899 et du décret n°2016-360 relatifs aux marchés publics et de l'ordonnance n°2016-360 et du décret n°2016-86 relatifs aux contrats de concession. En plus des leviers déjà disponibles pour intégrer des considérations relatives à l'environnement et plus largement au développement durable dans l'achat public, les nouvelles dispositions incluent aussi la notion de cycle de vie. Depuis 2019, la commande publique est régie par le code de la commande publique, issu de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 et du décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 (Darnault et Malvy, 2020).

Ces dernières années, la législation française est particulièrement marquée par la volonté de faire de la commande publique un outil au service de la transition socio-écologique. En 2014, la loi relative à l'économie sociale et solidaire oblige les acheteurs publics dont le montant annuel des achats est supérieur à cent millions d'euros (hors taxe) à adopter et à publier un schéma de promotion des achats publics socialement responsables et de le rendre public. L'année suivante, la loi de transition énergétique pour la croissance verte étend cette obligation aux achats écologiquement responsables ; les acheteurs publics dont le montant annuel des achats est supérieur à cent millions d'euros (hors taxe) doivent donc adopter et publier un Schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER), lequel doit également promouvoir l'économie circulaire.

En 2015, la France adopte son deuxième Plan national d'action pour des achats publics durables (PNAAPD). Elle y définit l'achat public durable comme un achat "intégrant des dispositions en faveur de la protection ou de la mise en valeur de l'environnement, du progrès social, et favorisant le développement économique ; qui prend en compte l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes concernées par l'acte d'achat ; permettant de réaliser des économies « intelligentes » au plus près du besoin et incitant à la sobriété en termes d'énergie et de ressources ; et qui intègre toutes les étapes du marché et de la vie du produit ou de la prestation." (MEDDE, 2015). L'achat public responsable est donc un achat réalisé dans une vision holistique : il ne s'agit pas d'être ancré dans une vision purement écologique et/ou sociale mais bien de considérer l'impact d'un achat au regard du développement durable et dans la totalité de l'acte d'achat, avec ses potentielles externalités positives, qu'on cherchera à maximiser, et négatives, qu'on cherchera à minimiser. Ce plan ambitionne d'atteindre 30% de marchés comportant une disposition environnementale et 25% de marchés comportant une disposition

sociale en 2020, or les chiffres s'élevaient respectivement à 15,8% et 12,5% en 2019 (Etat, secteur hospitalier, collectivités territoriales et autres organismes publics (entreprises publiques, opérateurs de réseaux, etc.)) (Observatoire économique de la commande publique, 2021a).

L'achat public prend un nouveau tournant en 2020 avec la loi Anti-gaspillage pour une économie circulaire qui pose l'obligation à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements (mais pas aux établissements publics) de faire l'acquisition, pour dix-sept catégories de produits, de biens issus de la réutilisation, du réemploi²³ ou intégrant des matières recyclées à hauteur de 20% à 40% (selon le type de produits) du volume annuel total hors taxe.

Ces obligations ont été renforcées par la loi Climat et résilience (2021). La loi rend désormais obligatoire la prise en compte d'objectifs de développement durable dans les spécifications techniques et l'insertion de conditions d'exécution et d'au moins un critère d'attribution relatifs à la performance environnementale. Les entités publiques soumises à l'obligation d'adopter un SPASER doivent y faire figurer des objectifs et des indicateurs précis (nombre de contrats, valeurs, etc.), et les actions et objectifs du SPASER doivent désormais comprendre les contrats de concession. La loi Climat et résilience a aussi créé l'article L3-1 du code de la commande publique qui stipule que « la commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale ».

Un an après la loi Climat et résilience, un nouveau Plan national des achats durables est adopté pour la période 2022-2025. A noter que le plan n'est pas contraignant et n'a donc qu'un caractère incitatif. Cette édition ambitionne d'ailleurs d'inciter aussi les organisations privées, en témoigne la suppression de la référence aux achats « publics » dans son nom. Alors que les objectifs du précédent plan n'ont pas été atteints, ce nouveau plan pose les objectifs de 100% de contrats de la commande publique comprenant une considération environnementale en 2025 et au moins 30% une disposition d'ordre social. Il se veut ancré dans les ODD en répondant de manière prioritaire à l'objectif spécifique 12.7 (« pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics ») et il identifie dix autres ODD auxquels la commande publique peut participer.

Alors que seulement 1,8% des marchés publics passés par les collectivités territoriales comportaient une clause environnementale en 2008, le chiffre atteint 12,6% en 2020 (et 17,6% en montant de marché). A noter que le chiffre culmine en 2017 à 19,6% (24,4% en montant de

²³ L'article L541-1-1 du code de l'environnement définit la réutilisation comme « toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui sont devenus des déchets sont utilisés de nouveau » et le réemploi : « toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus »

marché) avant de redescendre aux environs de 12% depuis 2018 (Observatoire économique de la commande publique, 2018, 2021b; Observatoire économique de l'achat public, 2009). La commande publique devient donc, au fil du temps et des réformes, un instrument au service de la transition écologique.

3.3 Commande publique responsable : entre ambitions et réalité

3.3.1 Freins et facteurs de succès pour une commande publique responsable : observations de la littérature et retour d'expérience de la ville de Paris

Leal Filho et al. (2019) déclarent que « [réfléchir] aux différences entre freins et facteurs de succès révèle que les freins sont souvent des facteurs de succès non-développés »²⁴. C'est pourquoi nous ne séparons pas freins et facteurs de succès mais les articulons ensemble dans cette section. Ces freins et facteurs de succès, identifiés dans la littérature, sont mis en regard avec les pratiques de la ville de Paris. Sur la période 2016-2020, 70% des marchés passés par celle-ci étaient porteurs d'une considération environnementale (objet du marché, clauses, critères, etc.).

Le coût

Les acheteurs publics peuvent se voir freinés dans l'adoption de pratiques d'achat plus responsables en raison du surcoût qu'elles peuvent entraîner. Dans les études de Bouwer et al. (2005) et Walker et Brammer (2009), les répondants ont révélé qu'il s'agit de la barrière principale à l'achat responsable. Ces résultats issus de recherches menées il y a plus de quinze ans sont confirmés par des études plus récentes (Leal Filho et al., 2019; Liu et al., 2019; Zhu et al., 2013). Le surcoût à l'achat de produits plus respectueux de l'environnement a pourtant tendance à être contrebalancé par un plus faible coût d'usage, mais les acheteurs publics tendent à réfléchir en coût d'achat plutôt qu'au coût tout au long du cycle de vie du produit (Liu et al., 2019; Testa, Grappio, et al., 2016). Une meilleure formation des acheteurs publics à ce sujet permettrait d'annihiler la barrière du coût et pousser la réflexion sur le prix vers une approche en cycle de vie (Testa, Annunziata, et al., 2016). Ahsan et Rahman (2017) souligne l'importance d'un soutien financier en amont pour bénéficier d'un meilleur rapport coût-bénéfice sur le long terme. Outre les coûts des produits, ce sont aussi les coûts de transaction (liés au sourcing notamment) qui peuvent freiner la mise en œuvre d'achats responsables (Brammer et Walker, 2011).

Au sein de la ville de Paris, différentes stratégies sont mises en œuvre pour maîtriser le coût de l'achat. Lors de l'élaboration de la stratégie achat, une réflexion est menée quant à l'intérêt de globaliser l'achat avec d'autres entités. Cette solution est aussi proposée par Appolloni et al.

²⁴ "Reflection on the differences between barriers and drivers reveals that barriers are often undeveloped drivers"

(2019). Lorsque les standards de qualité sont supérieurs à ceux du marché précédent, la globalisation permet d'accroître les volumes d'achat, ce qui facilite la négociation du prix et les économies d'échelle. De manière générale, la ville de Paris cherche à maintenir un lien continu avec les fournisseurs, et un sourcing est réalisé de manière quasi-systématique pour chaque marché afin de s'assurer que le cahier des charges est connecté aux capacités du milieu fournisseur et pour stimuler la concurrence.

Les connaissances et la formation

Le manque de connaissance des acheteurs est le deuxième frein à l'achat responsable constaté par Bouwer et al. (2005) et Walker et Brammer (2009). Parallèlement, les connaissances relatives aux achats responsables sont identifiées comme un facteur clé dans leur mise en place par les acheteurs (Ahsan et Rahman, 2017; McMurray et al., 2014; Testa, Annunziata, et al., 2016; Testa et al., 2012). Des acheteurs formés aux achats responsables et qui ont connaissance des documents émanant des pouvoirs publics (guides pratiques sur les outils à disposition et les marges de manœuvre dont disposent les acheteurs publics) auront tendance à avoir plus recours à des pratiques d'achat écologiquement responsables (Preuss et Walker, 2011; Testa, Annunziata, et al., 2016). Boulemia (2015) illustre l'influence de ce type de documents sur les pratiques des acheteurs en montrant une corrélation positive entre les produits bénéficiant d'une clause environnementale dans les marchés publics qu'elle étudie et les familles de produits mises en avant dans les guides pratiques de la Commission Européenne. Le contexte européen, favorable aux achats responsables (via l'évolution de son cadre juridique, l'élaboration de guides, etc.) a donc permis le développement des achats responsables. Même constat chez Liu et al. (2019) : l'existence de listes de produits reconnus comme durables favorise l'implémentation et l'amélioration des achats écologiquement responsables par les autorités locales chinoises. Les connaissances relatives aux bénéfices environnementaux résultants de l'achat de produits écologiquement responsables facilitent elles aussi ce type d'achat (Ahsan et Rahman, 2017). Michelsen et de Boer (2009) remarquent d'ailleurs que la coopération entre différents services d'une même organisation (service dédié à l'environnement et service des achats par exemple) favorise le partage de connaissances entre acteurs et la mise en œuvre d'achats responsables, à condition que chaque service ait déjà des connaissances solides.

Au-delà d'un manque de formation aux achats responsables, une enquête menée auprès d'acheteurs publics révélait en 2011 que seulement 39% d'entre eux avaient reçu une formation dédiée au métier d'acheteur (Serrano, 2011). Cela s'explique notamment par le fait que c'est par mobilité interne qu'une majorité d'acheteurs (61%) a accédé à ce poste. Aujourd'hui, de nombreuses organisations publiques et privées proposent une offre de formation à l'achat public responsable, et divers réseaux ont vu le jour pour accompagner les acheteurs : RESECO

(réseau, responsable, économique et écologique) rattaché aux régions Bretagne, Pays de la Loire et Centre-Val de Loire ; 3AR (Association Nouvelle-Aquitaine des achats publics responsables) ; le Groupement d'intérêt public Maximilien, rattaché à l'Île de France, le réseau des acheteurs publics intégrant le développement durable (RAPIDD), à l'initiative du Ministère de l'environnement, Mon restau responsable, proposé par la Fondation pour la nature et l'Homme, etc.

La ville de Paris veille, au sein de la Direction des finances et des achats, à former chaque nouvel agent à l'achat public par le biais d'un cycle de formation de 12 modules (chaque module durant une demi-journée à une journée). Plusieurs modules sont dédiés à l'achat responsable. Toutes les collectivités ne disposent néanmoins pas de moyens humains et financiers suffisants pour de telles pratiques (Darnault et Malvy, 2020).

Le soutien hiérarchique et/ou politique

De manière générale, le contexte politique est particulièrement important pour la mise en place d'achats publics responsables. A l'étude de la démarche d'achat responsable de cinq collectivités territoriales (quatre villes et un comté), Smith et al. (2016) mettent en évidence qu'au-delà du cadre juridique national, le soutien et la volonté politique à l'échelle locale est un véritable facteur de succès. Boulemia (2015) observe même une plus forte probabilité de recourir aux achats écologiquement responsables dans une commune quand le maire représente un parti politique de gauche. Le soutien hiérarchique est tout autant important (Ahsan et Rahman, 2017; Zhu et al., 2013). Walker et Brammer (2009), dans leur étude auprès d'une centaine d'acheteurs publics du Royaume-Uni, constatent que le soutien du management fait partie des facteurs de succès majeurs identifiés par les répondants. Parallèlement, le manque de soutien de la direction est cité parmi les barrières à la mise en œuvre d'achats responsables. Delmonico et al. (2018) trouvent deux freins majeurs à la mise en œuvre d'achats responsables dans le secteur public, tous deux relatifs à la culture générale de l'organisation ("*organisational culture*") : le manque d'articulation entre les différentes étapes qui régissent l'achat (planification, organisation, contrôle, etc.) et les priorités conflictuelles voire contradictoires attribuées aux achats (par exemple, entre les critères de prix et de qualité). L'adoption et la promotion d'une culture des achats responsables au sein d'une organisation assortie d'un certain leadership apparaît donc comme un facteur de succès (Ahsan et Rahman, 2017; Delmonico et al., 2018; Leal Filho et al., 2019; Preuss et Walker, 2011; J. Smith et al., 2016). Clement et al. (2003) soulignent l'importance d'un cadre de référence pour une mise en œuvre facilitée des achats responsables ; le SPASER rendu obligatoire par les lois ESS (2014) et TECV (2015) peut remplir cette fonction.

Nous avons vu que les achats responsables ont été institutionnalisés à compter des années 2000. Depuis 2001, les deux maires qui se sont succédé à Paris sont tous deux membres du parti

socialiste. Si nous ne pouvons pas comparer les performances en matière d'achat responsable selon le parti du maire, nous remarquons que Paris est la première ville de France à avoir adopté un SPASER, ce qui va dans le sens des résultats de Boulemia (2015).

Alors que les contrats de commande publique passés à la ville de Paris se doivent de participer à l'atteinte du SPASER, la prise en compte de dispositions à caractère durable est aussi incitée par la présentation des marchés et contrats de concession, avant tout lancement de procédure, devant des instances d'élus qui examinent le bien-fondé du marché et peuvent demander à aller plus loin en termes de durabilité. Ces instances sont le Board de la commande publique, le Conseil de Paris et la Commission des élus (spécifique aux contrats de concession).

La taille des collectivités

Plusieurs études (Boulemia, 2015; Michelsen et de Boer, 2009; Testa et al., 2012) ont démontré une influence de la taille de la collectivité (en nombre d'habitants) sur le recours aux achats responsables : les achats responsables sont plus fréquents au sein des grandes collectivités que dans les plus petites. L'existence d'un service dédié aux achats et l'adoption d'une stratégie d'achat bien définie sont aussi identifiés comme facteurs de succès à la mise en œuvre de d'achats écologiquement responsable. Grâce à leur budget plus important, les grandes collectivités ont plus tendance à disposer d'un service achat, lieu de centralisation des compétences mais aussi des connaissances (Michelsen et de Boer, 2009). Testa et al. (2012) font aussi l'hypothèse que les achats des plus grandes collectivités sont plus variés que ceux des plus petites, leur offrant de plus nombreuses possibilités d'acheter des produits et services durables. Testa et al. (2016) ne trouvent cependant pas de lien de corrélation entre taille de la collectivité et achats publics écologiquement responsables.

Nous avons vu que la ville de Paris dispose d'une stratégie achat bien définie, qu'elle consigne dans son SPASER et diffuse au sein de ses équipes via des formations *ad hoc* dispensées aux nouveaux arrivants au sein de la Direction des finances et des achats (DFA). Une Direction des achats a été créée en 2009 puis fusionnée en 2014 avec la Direction des finances dans l'optique de centraliser la fonction achat, d'optimiser l'utilisation des deniers publics et de regrouper toute la chaîne de dépense. La DFA passe un tiers des marchés parisiens en nombre, les deux autres tiers étant toujours passés par les directions opérationnelles. Néanmoins, ce tiers représente environ 80% des achats en volume. Au sein de la sous-direction des achats (SDA), quatre services achat spécialisés (fonctionnement de la collectivité (fournitures de bureau, informatique, etc.), fournitures et prestations pour les parisiens, espace public et travaux de bâtiments) accompagnent les différentes directions de la ville dans l'expression de leur besoin et la passation de marché. En plus de ces services, la SDA dispose d'un pôle dédié à l'achat responsable, au sein duquel chaque expert veille à la prise en compte de considérations durables dans les marchés passés par la direction.

La DFA dispose également d'un service dédié aux concessions. Celles-ci ne suivent néanmoins pas le même fonctionnement puisque chaque direction gère les concessions qui concernent son propre domaine (par exemple, direction de la jeunesse et des sports pour les équipements sportifs ; direction des affaires culturelles pour les équipements culturels, etc.). La DFA gère des concessions que l'on peut qualifier de transverses (restauration et événementiel, tourisme, publicité, etc.).

L'offre disponible

Leal Filho et al. (2019) identifient la faiblesse de l'offre en produits et services durables comme un frein à l'achat responsable, ainsi que la difficulté (voire l'impossibilité) de différencier de manière claire et objective des produits durables et des produits non-durables. Ils donnent l'exemple d'un dilemme entre des produits AB importés de pays lointains et des produits non-AB et locaux, ou encore des produits AB conditionnés sous plastique. Ahsan et Rahman (2017) observent quant à eux qu'une forte demande de produits responsables peut entraîner une offre plus importante.

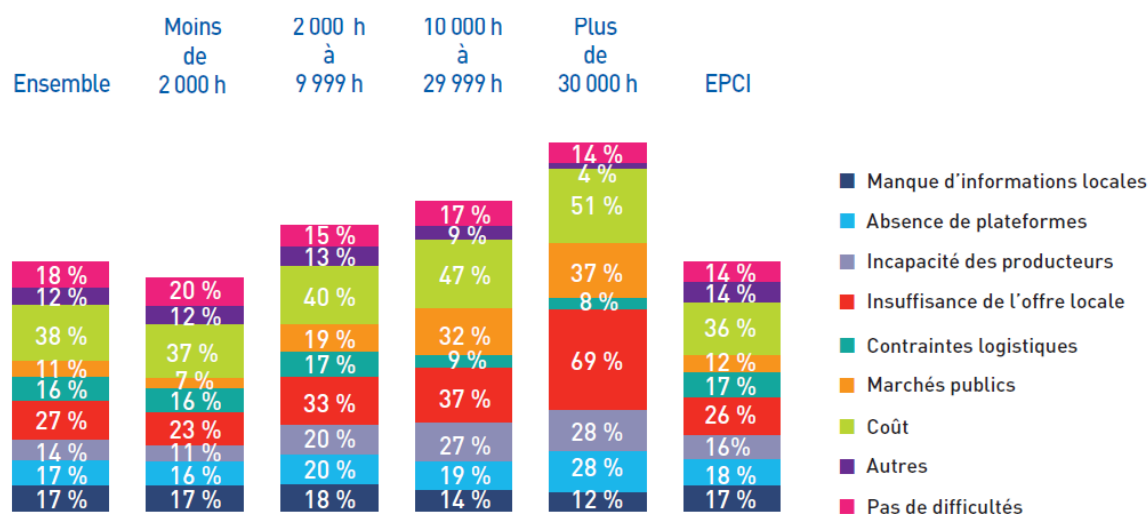
L'offre disponible est dépendante de nombreux facteurs tels que le segment d'achat concerné, le bassin d'approvisionnement, le degré d'innovation, la maturité du milieu fournisseur, etc. et peut être un frein important comme un levier majeur selon les situations.

Pour connaître l'offre disponible en temps réel, la ville de Paris réalise un sourcing de manière quasi-systématique quand un besoin est exprimé. Cette démarche lui permet de connaître le milieu fournisseur et ses capacités à répondre aux besoins identifiés. La ville peut adapter son cahier des charges au regard de son sourcing pour éviter de restreindre la concurrence et recevoir ainsi un nombre satisfaisant de candidatures.

3.3.2 Freins spécifiques à la restauration scolaire

En 2020, l'Association des maires de France (2020) a mené une enquête auprès de collectivités territoriales pour connaître l'état de leurs pratiques au regard de la loi Egalim, deux ans après sa promulgation et deux ans avant l'entrée en vigueur de l'obligation de 50% d'alimentation durable dans les cantines, dont 20% de produits issus de l'AB. La Figure 24 illustre les différents freins rencontrés par les collectivités selon les strates de population. Il est intéressant de noter que 18% des collectivités interrogées, soit près d'un cinquième d'entre elles, déclarent ne pas rencontrer de difficultés.

Figure 24. Freins rencontrés par les collectivités pour un approvisionnement durable



Source : AMF (2020)

Le coût

On constate que le coût induit par une telle obligation est le premier frein identifié (exprimé par 38% des collectivités), et qu'il va croissant à mesure que les strates de population augmentent. L'AMF (2020) observe un surcoût pour 73% des collectivités qui s'approvisionnent en produits durables, elle note que les 27% restants ont mis en place des mesures permettant de pallier ce surcoût : lutte contre le gaspillage alimentaire, achat de produits locaux, réduction de la part carnée dans les menus, formation du personnel. L'Agence bio (2019) trouve, dans son enquête nationale, que 81% des acheteurs pour la restauration collective remarquent un surcoût moyen de 20% des matières premières et du prix global lorsqu'ils s'approvisionnent en produits AB. La limitation du gaspillage alimentaire est la première action mise en place par les collectivités interrogées pour réduire leur surcoût lié à l'introduction de produits AB dans leurs approvisionnements.

Toutes les collectivités ne subissent donc pas de surcoût une fois qu'elles ont mis en place des stratégies pour lisser les coûts. Dans leur rapport sur ce même sujet, l'ADEME et al. (2021) croisent les résultats de plusieurs études et concluent que l'hétérogénéité des situations (composition des menus, type de produits labellisés achetés, bassin d'approvisionnement etc.) rend difficile d'évaluer le surcoût induit par l'introduction de produits durables dans les cantines. Dans ses derniers rapports (2020, 2021), l'Observatoire de la restauration collective bio et durable constate même que l'augmentation de la part de produits issus de l'AB va de pair avec une baisse des coûts des denrées. Cette affirmation n'est cependant vraie que depuis son étude de 2020 ; de 2017 (date de la première étude) à 2019, l'Observatoire (2019) constatait

un surcoût de l'ordre d'une dizaine de centimes lorsqu'un établissement atteignait 40% de produits AB en moyenne.

Une offre et une connaissance insuffisantes

L'insuffisance de l'offre locale est aussi considérée comme un frein majeur puisqu'elle arrive en deuxième position de l'étude de l'AMF (2020) (27% des collectivités). Le même constat est fait dans la littérature dans la dernière décennie (Beraud-Sudreau, 2010; Darly et Aubry, 2014; Foussat, 2012). Ce frein est suivi, dans l'étude de l'AMF (2020), par l'insuffisance d'informations sur l'offre locale (17%) ; deux freins qui pourraient être dans certains cas la cause et la conséquence (un manque d'information qui mène au ressenti que l'offre locale est insuffisante). Les acheteurs pour la restauration scolaire manquent de connaissance vis à vis de l'offre agricole disponible et des labels de qualité (ADEME et al., 2021). Le manque d'informations et de connaissance de l'offre et des acteurs est aussi observé par Darly et Aubry (2014) et Le Velly (2011).

Dans l'enquête de l'AMF (2020), ces freins relatifs à l'offre sont suivis de près par l'incapacité des producteurs à répondre aux demandes des collectivités (14%). Les difficultés des "petits" agriculteurs locaux à répondre aux attentes de la restauration scolaire sont déjà observées dix ans auparavant par Ba et al. (2010) et Béraud-Sudreau (2010) tant en termes de quantité et de qualité que d'organisation.

Un meilleur dialogue entre les acteurs du monde de la restauration collective (benchmark, sourcing, réunions fournisseurs, salons et toute instance de dialogue disponible) ainsi qu'avec les chambres d'agriculture, les DRAAF, les associations et groupements d'agriculteurs, etc. semble pouvoir réduire le poids de ces freins. Les échanges avec les acteurs de l'offre entraîne la meilleure connaissance de ces derniers et facilite la rencontre entre offre et demande (Chiffolleau et al., 2018; Le Velly, 2012; Le Velly et Bréchet, 2011; Morgan et Sonnino, 2008). L'ADEME et al. (2021) proposent aussi de prendre connaissance des plateformes permettant de mettre acheteurs et fournisseurs en relation, voire de passer par des intermédiaires qui peuvent avoir une connaissance plus fine de l'offre.

L'hétérogénéité des situations

Une autre difficulté intéressante est le manque de retours d'expériences concernant des pratiques qui pourraient être facilement mises en place par des collectivités peu engagées. Les collectivités dont les expériences sont présentées dans les guides à destination des acheteurs ont tendance à être particulièrement engagées dans la démarche, et ce depuis de nombreuses années parfois. L'ADEME et al. (2021) déplorent ainsi le manque de visibilité des pratiques "moyennes" mais aussi la difficulté à ériger des principes généraux reproductibles par toute

collectivité, du fait de l'hétérogénéité caractéristique de la restauration scolaire (mode de gestion, implantation et bassin d'approvisionnement des établissements, profil des convives, etc.).

Nous reviendrons sur des freins et facteurs de succès de l'achat responsable et local en restauration scolaire dans les chapitres 6, 7 et 8, dans lesquels nous présentons les résultats de notre étude auprès de différentes parties prenantes de la restauration scolaire. La prochaine section présente quelques retours d'expérience européens sur l'approvisionnement des cantines en denrées alimentaires durables et/ou locales.

3.4 Benchmark

Pour leur approvisionnement en denrées AB et/ou locales, les collectivités mettent en œuvre différentes stratégies. Nous en présentons quelques-unes ici de manière à illustrer la diversité de pratiques existant. Nous présentons les villes de Rome (Italie), Brest (France) et Nemours (France), le comté d'East Ayrshire (Ecosse) et le département de la Vendée (France).

La ville de Rome (Italie)

La démarche de la Ville de Rome a débuté en interrogeant les organismes délivrant la labellisation « Agriculture Biologique » pour connaître les capacités du milieu fournisseur face aux gros volumes d'achat que la restauration scolaire de la ville représente. Etape par étape, les exigences de la collectivité romaine ont augmenté, et elle a instauré des tables rondes pour mener un dialogue permanent avec l'amont de la filière. En conséquence de ces discussions, la Ville de Rome a notamment augmenté le budget dédié aux repas et allongé la durée des contrats pour faciliter les investissements des agriculteurs et être en cohérence avec la hausse des prix de production que les exigences de qualité entraînent. Dès 2004, la ville a atteint 70% de produits issus de l'AB dans ses cantines scolaires (Morgan et Sonnino, 2008).

La ville de Brest (France)

La ville de Brest offre un exemple d'un approvisionnement à la fois AB et local. Dans le cadre d'une nouvelle délégation de service public pour sa restauration collective, la ville a imposé l'introduction de produits AB dans les repas et demandé des produits locaux de manière informelle lors d'échanges avec le milieu fournisseur. La SRC qui s'est vu attribuer le contrat n'a pas répondu à cette demande la première année, ce qui a abouti à des échanges entre la SRC, l'autorité concédante et un acteur local de l'AB puis à la mise en place d'un schéma d'approvisionnement associant des producteurs locaux et des intermédiaires (expéditeur, transformateur, distributeur). Cet arrangement a permis aux cantines brestoises de se voir

approvisionner en pommes de terre et carottes locales. A noter que les différents acteurs concernés travaillaient d'ores et déjà ensemble (les agriculteurs avec l'expéditeur, le distributeur avec la SRC, etc.) mais les produits ne suivaient pas ce schéma d'approvisionnement en particulier. Par la suite, une instance d'échange a été créée, où sont représentés tous les maillons de la filière locale. Cette collaboration a permis l'insertion de nouveaux produits locaux et d'agriculteurs en conversion à l'AB dans le schéma d'approvisionnement. Cet exemple est particulièrement intéressant en ce qu'il démontre l'intérêt de la communication et d'une réflexion commune entre les acteurs. Il illustre aussi la capacité des instances de régulation non contractuelles à pousser les acteurs à maintenir leurs engagements bien qu'ils n'y soient pas tenus par un contrat (Le Velly et Bréchet, 2011).

La ville de Nemours (France)

Darly (2013) présente le cas de la Ville de Nemours au sein de laquelle les élus avaient pour ambition d'introduire plus de produits issus de l'agriculture biologique dans les cantines. Du fait de la faiblesse de l'offre locale en agriculture biologique et du prix plus élevé des produits AB lointains, les représentants agricoles ont plaidé pour un approvisionnement local, arguant que celui-ci pourrait faciliter la conversion des exploitations locales à l'agriculture biologique, et ainsi répondre à termes aux volontés des élus. Après études et discussions entre les acteurs, c'est bien cette option qui a été retenue par la ville de Nemours, et les enfants ont bénéficié d'un repas « 100% terroir » une fois par mois pendant une année scolaire. Darly (2013) note qu'élus locaux et agriculteurs ont été satisfaits de cette démarche mais des négociations ont dû avoir lieu pour prendre en compte les enjeux propres aux différents acteurs. L'auteur indique qu'aucun agriculteur n'a engagé de démarche de conversion à l'issue de cette expérimentation. Cependant, nous pouvons nous demander si le soutien des collectivités aux filières locales n'est pas une première étape (indispensable) pour que celles-ci puissent se structurer et évoluer vers plus de durabilité. En effet, quelles possibilités d'investissements et de structuration si elles demeurent dans les mêmes schémas commerciaux ? Il serait intéressant d'interroger les acteurs du projet de Nemours aujourd'hui afin d'évaluer, avec plus de recul, l'impact potentiel de la démarche sur le tissu agricole local.

Le comté d'East Ayrshire (Ecosse)

Depuis les années 2000, l'alimentation durable est fortement présente dans les cahiers des charges de la restauration scolaire du comté d'East Ayrshire (Ecosse). Avant de rédiger son cahier des charges, le comté a interrogé les agriculteurs locaux pour connaître leurs pratiques et leurs capacités. Toutes les parties prenantes ont été impliquées : les cuisiniers ont reçu des formations et les parents ont pu assister à des démonstrations de cuisine. Bien que les pratiques des producteurs aient connu des modifications pour répondre aux demandes et volumes de la

restauration collective, ces derniers semblent satisfaits de la démarche de co-construction lancée par East Ayrshire (Morgan et Sonnino, 2008).

Le département de la Vendée (France)

Dès 2009, le département de la Vendée s'est fixé un double objectif : accroître ses approvisionnements en produits durables et locaux pour la restauration des collèges et améliorer le fonctionnement des cuisines dans les restaurants. Afin d'éviter d'investir dans des légumeries pour les cuisines de chaque collège, le département a choisi, pour optimiser l'organisation de ses cuisines, de s'approvisionner en denrées transformées (Tessier, 2020). A la même période, une plateforme agroalimentaire, gérée par une entreprise adaptée, était en cours de structuration pour stocker, transformer, conditionner et livrer des denrées brutes et AB à des clients publics ou privés. Lors de sa création, la plateforme a bénéficié d'aides financières de la région Pays de la Loire et du département de la Vendée. En parallèle, des agriculteurs, réunis depuis 2003 au sein d'un groupement d'intérêt économique (GIE), ont transformé ce GIE en une association de producteurs en 2011 (Manger Bio en Vendée, MBeV). La plateforme et l'association ont conclu un partenariat pour approvisionner ensemble la restauration collective (Noël et al., 2015).

Le département a conclu un premier marché de service en 2011 (reconduit en 2015) avec la plateforme pour le stockage, la transformation, le conditionnement et la livraison de denrées alimentaires AB aux collèges. Afin de faciliter l'accès de la plateforme au marché, la collectivité a lancé un marché réservé au secteur du travail protégé et adapté. La collectivité a ensuite constitué un groupement de commande pour l'approvisionnement en denrées alimentaires ouvert à toute personne morale responsable de la restauration collective publique dans la région Pays de la Loire. Enfin, la collectivité a passé les marchés de fourniture de denrées par catégories de produits (produits d'épicerie, légumes frais, fruits frais, produits laitiers, etc.) en s'engageant sur des quantités minimales de commande annuelles, afin de donner une visibilité aux agriculteurs titulaires des contrats (Tessier, 2020). La démarche est bénéfique aux agriculteurs car elle a participé à leur structuration, déjà amorcée, et leur permet d'accéder aux marchés publics sans que des contraintes logistiques trop importantes ne leur incombent, la plateforme représentant leur seul point de livraison. Si Noël et al. (2015) signale des difficultés menaçant la pérennité de cette organisation, le retour d'expérience du département confirme que cette dynamique d'approvisionnement en produits AB et locaux dans les cantines vendéennes perdure depuis dix ans.

3.5 Conclusion du chapitre 3

A l'image des politiques publiques étudiées jusqu'ici, le gouvernement ne cesse de favoriser une commande publique plus durable, et met à disposition des acheteurs de nombreux outils pour l'achat de denrées alimentaires durables. Les dernières dispositions législatives adoptées par le gouvernement obligent même les collectivités à prendre en compte le développement durable dans leurs contrats de commande publique. Si cela peut faciliter et légitimer la mise en œuvre des stratégies des collectivités les plus motivées, cela devrait aussi amener les autres collectivités à se mettre en ordre de marche pour l'approvisionnement durable de leurs cantines.

Cela a néanmoins peu d'impact sur les contraintes que les collectivités citent concernant le respect des obligations fixées par Egalim (surcoût de la demande de produits de qualité, méconnaissance et insuffisance de l'offre, difficile adéquation entre offre et demande). Il semble que ces freins pourraient être levés par la communication entre les acteurs, autant entre les acteurs de l'offre et de la demande, qu'entre les collectivités entre elles, qui peuvent s'inspirer des démarches mises en œuvre par certaines pour lisser les coûts des demandes de qualité.

Les entités publiques sont aussi limitées par le Code de la commande publique pour sélectionner librement des acteurs locaux pour l'approvisionnement de leurs cantines, au nom de l'égalité de traitement des candidats. La littérature illustre néanmoins les stratégies mises en œuvre par certaines collectivités dont les acheteurs publics peuvent s'inspirer pour favoriser un tel approvisionnement.

Parallèlement, la littérature soutient que la commande publique, du fait de son volume, peut amener le milieu fournisseur à développer des offres plus durables si telle est la demande des entités publiques. Puisqu'elles sont aujourd'hui dans l'obligation de faire figurer des dispositions à caractère durable dans leurs contrats, cela ne pourrait-il pas pousser d'autant plus le milieu fournisseur à développer une offre plus durable ?

Nous étudierons, dans la troisième partie de cette thèse, les demandes de collectivités territoriales franciliennes pour des produits durables et locaux et leur impact sur les pratiques des acteurs du territoire.

Conclusion de la Partie 1

Nombre d'années ont passé depuis les débuts de la Politique agricole commune (PAC). Au fil des réformes, ses objectifs premiers d'accroître la production, de garantir un meilleur revenu aux agriculteurs et d'offrir des prix accessibles aux consommateurs ont évolué. Comme elle se voyait reprocher de nuire à la concurrence internationale et à l'écosystème naturel, elle a réduit ses aides directes à la production et ses subventions à l'exportation. **La PAC est devenue plus « verte » en déployant nombre d'outils pour renforcer la multifonctionnalité de l'agriculture et rendre cette dernière plus durable. L'objectif de garantir une meilleure rémunération aux agriculteurs, posé par la PAC à ses débuts, est cependant toujours d'actualité**, en lien avec les investissements requis par les démarches de durabilité ainsi que l'ancrage du système agroalimentaire dans une situation d'inégale répartition de la valeur entre les acteurs de la chaîne, en la défaveur des agriculteurs. La succession de réformes à l'échelle nationale illustre la difficulté de l'Etat à apporter une solution au problème.

Les pouvoirs publics s'emparent également de la question agricole par le biais de la planification. **Après avoir été une compétence exclusive de l'Etat, l'aménagement du territoire est passé aux mains des collectivités territoriales qui œuvrent à l'échelle locale à la transition écologique du territoire.** Elles entendent limiter l'étalement urbain, stimuler le développement d'une agriculture durable et locale, et ambitionnent la relocalisation des filières, qu'elles soutiennent grâce à des aides financières et techniques. Elles peuvent aussi s'appuyer sur leurs achats à destination de la restauration scolaire pour favoriser la structuration et la relocalisation de filières agricoles (durables) sur leur territoire. **D'après la littérature, la commande publique responsable, en posant des exigences spécifiques, peut amener le milieu fournisseur à adopter des pratiques durables. Elle pourrait donc jouer un rôle dans le développement et le maintien d'une agriculture locale et durable sur le territoire, à condition de parvenir à s'approvisionner localement.** Mais pour une transition durable et efficace du système alimentaire, une coordination est nécessaire entre les politiques structurant l'alimentation et l'agriculture. Ces dernières années, elles font toutes deux l'objet de politiques publiques qui visent à favoriser leur transition vers plus de soutenabilité. Les objectifs de ces politiques s'entrecroisent et sont de plus en plus articulés ensemble. L'approche intégrée est particulièrement pertinente en ce que les deux sujets sont intrinsèquement liés et se doivent d'évoluer ensemble pour que l'offre et la demande alimentaire se rencontrent de manière cohérente.

L'Europe, l'Etat et les collectivités territoriales commencent à s'engager dans cette direction, mais les objectifs fixés par ces politiques majoritairement incitatives sont rarement atteints. Les mesures législatives peuvent elles aussi peiner à être effectives, en témoigne l'échec de la loi Egalim (2018) au regard de la rémunération des agriculteurs et de la construction du prix de vente, qui a mené à l'élaboration de la loi Egalim 2 (2021). L'interdiction de s'approvisionner

localement, auprès de ceux qui sont accompagnés dans leur transition par les collectivités dans le cadre de leurs politiques agricoles, est un autre frein à une transition rapide et efficace du territoire.

Dans la deuxième partie de cette thèse, nous revenons sur notre cadre théorique et sur la démarche méthodologique qui nous a permis d'obtenir les données sur lesquelles nous nous appuyons en troisième partie. Cette dernière est consacrée aux résultats issus des entretiens qui nous permettront d'affiner notre compréhension du rôle que peut jouer la commande publique responsable dans la transition écologique du territoire.

Partie 2. L'enquête qualitative
pour appréhender les multiples
réalités du terrain :

constructivisme, parties
prenantes et terrain d'étude

Dans le cadre de cette recherche, nous nous intéressons à l'achat de denrées alimentaires durables par les collectivités territoriales pour leur restauration scolaire et à l'impact d'une telle demande sur le milieu fournisseur local. La première partie de cette thèse était dédiée à l'étude des ambitions portées par les pouvoirs publics en matière de transition écologique des territoires et du système alimentaire. Nous nous sommes ainsi focalisés sur les compétences et sur les outils des collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire, d'agriculture et de commande publique. **Nous avons étudié les pratiques des collectivités de manière généraliste** afin de disposer d'une vision globale de leurs compétences et marges de manœuvre mais aussi des freins qu'elles rencontrent pour recourir à la commande publique responsable comme outil de la transition. **Pour compléter cette approche, nous nous concentrons sur les pratiques plus spécifiques d'acteurs franciliens de manière à approfondir notre compréhension du rôle de la commande publique responsable dans la transition écologique de notre territoire d'étude.**

Cette deuxième partie de la thèse explicite le cadre théorique et méthodologique employé pour appréhender notre cas d'étude.

Dans le chapitre 4, nous commençons par présenter le cadre conceptuel dans lequel nous nous inscrivons. Nous verrons que notre positionnement épistémologique constructiviste nous pousse à adopter des méthodes de la théorisation ancrée : **puisque nous croyons en l'existence d'une pluralité de réels sur le terrain, nous cherchons à ancrer notre recherche dans notre terrain en adoptant une démarche empirique et inductive.** Une telle approche nous permet de saisir les récits des acteurs qui évoluent sur le territoire et de les confronter les uns aux autres. De cette manière, nous ambitionnons de rendre compte de la pluralité de réalités qui coexistent au sein de notre cas d'étude.

Dans le chapitre 5, nous présentons les parties prenantes de notre cas d'étude, que nous avons classées en quatre catégories. Une cartographie illustre l'échelle d'intervention de ces parties prenantes et leurs interrelations. Nous exposons ensuite la méthodologie employée pour mener cette recherche, notamment celle qui nous a permis de conduire une enquête qualitative. **Nous avons choisi de réaliser une telle enquête de sorte à bénéficier d'une vision plus spécifique des acteurs du territoire et leurs pratiques.** Au travers d'entretiens semi-directifs, nous accédons aux récits des individus, à leurs motivations, à leurs systèmes de justification. Cela nous permet de connaître les acteurs « au plus près » et de mieux comprendre les interactions et les forces à l'œuvre et d'appréhender ainsi notre terrain à la lumière des récits des acteurs. Les données ainsi collectées ont ensuite été codées de manière inductive (bien que quelques codes aient été produits de manière déductive) de sorte à synthétiser et donner du sens aux données. Ce codage a permis l'analyse sur laquelle repose la troisième partie de cette thèse.

4. L’ancrage dans le terrain pour rendre compte des multiples réalités qui y coexistent

La présente recherche s’inscrit dans un cadre épistémologique constructiviste. Les constructivistes reconnaissent qu’il existe autant de réels que d’individus. Pour autant, les constructivistes ne nient pas l’existence d’un réel en soi, mais puisque chacun vit une expérience humaine qui lui est propre, la connaissance objective d’un réel en soi n’est pas possible (Avenier et Gavard-Perret, 2012).

De cette manière, le construit qu’élabore le chercheur dépend de son expérience propre, en temps qu’humain et en tant que chercheur. Nous pensons que le chercheur définit son objet de recherche et l’angle sous lequel il conduira sa recherche selon ses appétences et connaissances, et qu’un objet de recherche peut donc être étudié de manière tout à fait différente en fonction de la personne qui l’étudie. Dès lors, nous reconnaissons qu’il existe une pluralité de réels et d’expériences, et nous pensons que tout chercheur comprendra et communiquera le réel des autres notamment en fonction de son réel propre. Afin de révéler le plus fidèlement possible les représentations et les réalités des acteurs, nous prenons conscience de notre propre subjectivité dans la conduite de la recherche, c’est à dire dans le choix du sujet, dans les méthodes choisies, dans la collecte, l’analyse et l’interprétation des données. L’interprétation que nous proposons est empreinte de notre subjectivité puisque les données utilisées sont celles que nous avons jugées pertinentes pour notre cas d’étude. Nous avons aussi influencé les interactions avec les interrogés en ayant des thèmes en tête, en posant certaines questions, en formulant certaines relances.

Bien que cette section apparaisse en début de document, ce qu’elle présente a d’abord été ressenti, vécu sur le terrain. Le cadre épistémologique n’a pas été “choisi” lors de la définition de la recherche mais il a été expérimenté, s’est imposé au fil de la recherche et des entretiens. Les données préexistantes à la recherche (documents institutionnels tels que des plans et stratégies divers, des bilans, etc.) sont marquées par la réalité de ceux qui les ont réalisés, tout comme les entretiens illustrent différentes facettes et différents vécus de la même histoire, au point de se demander s’il s’agit bien de la même histoire.

Dans ce chapitre, nous présentons notre stratégie de recherche. En raison d’un accès privilégié aux données de la ville de Paris, nous avons choisi de réaliser une étude de cas. Mais au fil des allers-retours entre la littérature et le terrain, notre cas d’étude a évolué, il s’est complexifié et élargi.

En cohérence avec notre positionnement épistémologique, nous nous sommes inscrits dans une démarche empirique et inductive, et avons adopté des méthodes de théorisation ancrée. En nous

appuyant ainsi sur les dires des acteurs qui évoluent sur le territoire, nous ancrions notre recherche dans les réalités qui coexistent sur notre terrain de recherche. Enfin, dans ce chapitre, nous expliquons que pour rester fidèles aux données du terrain, nous avons choisi de faire figurer des extraits d'entretiens dans la troisième partie de la thèse, dédiée à l'analyse des résultats.

4.1 L'étude de cas comme stratégie de recherche

Notre étude a été réalisée au sein de la Direction des finances et des achats de la Ville de Paris dans le cadre d'une Convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE). Ce dispositif consiste en l'établissement d'un contrat tripartite entre un doctorant, un laboratoire de recherche et une organisation privée ou publique, avec une répartition de présence du doctorant entre ses deux unités de rattachement à peu près égale sur une durée de trois ans. Cette présence de long terme et régulière au sein de la Ville de Paris offre un accès privilégié à de nombreuses données. Dans un tel contexte, l'étude de cas s'est presque imposée d'elle-même comme stratégie de recherche puisque l'étude de cas repose sur l'analyse de phénomènes en profondeur (Dubois et Gadde, 2002; Yin, 2009).

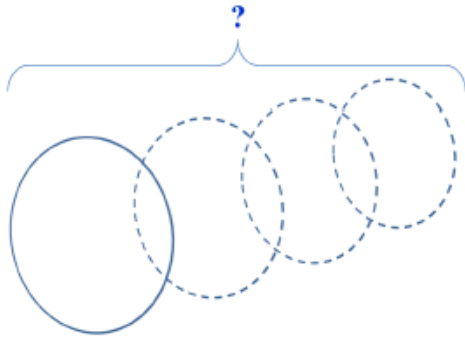
Hlady-Rispal (2015) attire l'attention sur la pluralité de formes et d'objectifs que peut prendre une étude de cas et montre les nombreuses possibilités qu'elle offre : exploration, génération de théorie, test de théorie, illustration, etc. Dans le cadre de cette thèse, nous nous plaçons dans une démarche à la croisée de l'exploration et du test de théorie. Face à la théorie soutenue par la littérature selon laquelle la commande publique responsable est en mesure de favoriser l'adoption de pratiques plus durables par le milieu fournisseur (Lexcelent, 2018; Neto et Gama Caldas, 2017; Parikka-Alhola, 2008; Sönnichsen et Clement, 2020; Testa, Annunziata, et al., 2016; Testa et al., 2012; Trindade et al., 2017), nous explorons la capacité de la commande publique responsable à avoir un tel impact sur le territoire du pouvoir adjudicateur.

Dumez (2016) remarque le caractère vague et flou de la définition d'un « cas ». Il propose de nombreux exemples de ce que peut être un cas, et l'on constate que peut être « cas » une grande diversité de phénomènes, survenant à différentes échelles spatiales et temporelles. Nous retenons ici la définition de Yin (1981) de ce qu'est un cas : « un phénomène contemporain, dans son contexte de la vie réelle, particulièrement quand les frontières entre ce phénomène et son contexte ne sont pas clairement évidentes ».

La définition des frontières de notre cas d'étude a été réalisée de manière empirique. Au commencement de cette recherche, les contours de notre cas d'étude apparaissaient clairement définis. Nous souhaitons étudier l'impact de la commande publique responsable sur les pratiques des acteurs du territoire en nous focalisant sur un marché spécifique et un territoire spécifique : le marché de fourniture de denrées alimentaires des crèches parisiennes et son

impact sur les pratiques des agriculteurs franciliens. Il s'agissait d'un phénomène contemporain inscrit dans une histoire donnée et qui ressemblait schématiquement à la Figure 25.

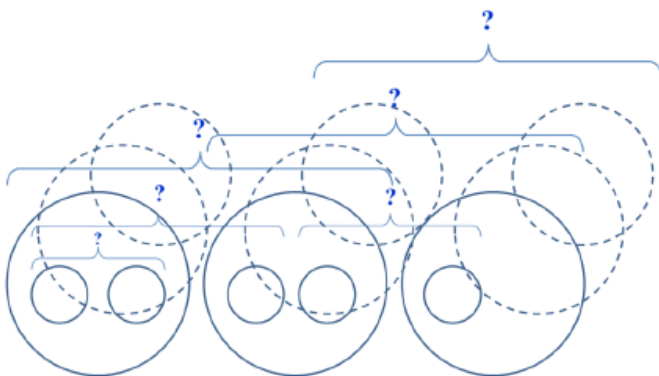
Figure 25. Le cas et ses formes antérieures qui le façonnent



Source : Dumez (2013)

La définition a évolué au fil des allers-retours sur le terrain et de l'étude de la littérature, dans une démarche proche de la combinaison systématique de Dubois et Gadde (2002) qui notent que ces allers-retours permettent au chercheur de mieux comprendre à la fois le terrain et la littérature. La complexité du cas et son imbrication dans d'autres phénomènes nous ont amenés à revoir la définition des frontières de notre cas d'étude, ressemblant ainsi plutôt à la Figure 26.

Figure 26. Le cas, les éléments qui peuvent le composer et la complexité à délimiter ses frontières



Source : Dumez (2013)

Cette redéfinition des frontières de notre cas d'étude nous a amenés à l'élargir aux contrats de commande publique passés par des collectivités territoriales d'Île-de-France pour leur restauration scolaire, et à leur impact sur le milieu fournisseur local. Notre cas est donc une

multitude de cas que nous traiterons dans une démarche comparative, avec la ville de Paris comme cas d'étude principal. Dans le cadre de cette étude de cas, nous ne prétendons pas fournir des résultats généralisables à toutes les collectivités territoriales françaises. Nous sommes dans une démarche d'enrichissement théorique et de généralisation analytique, au sens de Ayerbe et Missonier (2007) : nous mettons en lumière des processus et des interactions permettant de mieux comprendre un phénomène et d'enrichir la théorie qui nous a amenés à faire cette recherche, c'est à dire celle que la commande publique responsable peut amener le milieu fournisseur à adopter des pratiques plus responsables.

4.2 Une analyse dans le cadre de la théorisation ancrée

Pour conduire cette étude, nous nous sommes engagés dans une démarche empirique et inductive. Barbour (2001) critique la quasi-impossibilité de construire des théories à partir des seules données de terrain, sans idée au préalable de ce que le terrain pourrait révéler. Le projet de cette recherche a été défini alors que nous étions déjà engagés dans un travail sur les marchés publics parisiens. Notre recherche a été initiée par la connaissance d'une théorie « d'arrière-plan » selon laquelle la commande publique responsable peut inciter les fournisseurs à développer des offres plus vertueuses. Ce sont nos connaissances préalables qui nous ont amenés à nous interroger sur le rôle de l'achat de denrées alimentaires durables et locales sur des évolutions de pratiques chez les acteurs du système alimentaire. Nous ne prétendons donc pas être dans une démarche de pure théorisation ancrée où toutes nos théories viendraient des données collectées, mais nous empruntons des méthodes à la théorisation ancrée de sorte à "laisser parler" les données.

Créée par Glaser et Strauss en 1967, la théorisation ancrée est une méthodologie s'opposant aux méthodes hypothético-déductives qui régnaient alors, lesquelles consistent à élaborer une théorie, émettre des hypothèses et les tester ensuite. En théorisation ancrée, le chercheur part directement des données, qu'il collecte et analyse de façon simultanée (Charmaz et al., 2017). L'approche de Glaser et Strauss repose sur un positionnement positiviste, où existe un réel indépendant du chercheur, que ce dernier peut connaître de manière objective (Charmaz, 2014). De par notre positionnement épistémologique, nous sommes plus proches de l'approche constructiviste de Charmaz (Charmaz, 2014; Charmaz et al., 2017), qui soutient que la théorisation ancrée permet de rendre compte des multiples réalités du terrain. Elle intègre le fait que les données sont imprégnées de la subjectivité des acteurs, et l'analyse de la subjectivité du chercheur. Nous insistons sur le caractère subjectif de nos données et rappelons qu'elles ne peuvent pas être généralisées sans prendre en compte les conditions dans lesquelles elles sont ancrées. Elles sont rattachées à un contexte historique, géographique, politique, économique, social, environnemental global, mais aussi aux contextes particuliers des personnes interrogées.

Au regard de la littérature et des données recueillies, nous ambitionnons de donner du sens au réel que nous observons sur un terrain donné. Nos résultats ne sont donc pas généralisables en tant que tels, nous cherchons plutôt à rendre compte du fonctionnement du réel que nous observons, des process et interactions qui peuvent être à l'œuvre. Nous pensons que la généralisation peut se faire au niveau des mécanismes et forces à l'œuvre : des acteurs et leurs interactions, leurs interdépendances, les relations de pouvoir et d'influence, des volontés, des freins rencontrés, etc. Nous cherchons donc à théoriser sur les mécanismes à l'œuvre dans le contexte étudié, avec ses spécificités (Charmaz et al., 2017).

Charmaz (2014) remarque que la théorisation ancrée consiste en une “constellation” de méthodes mais que les actions suivantes sont les plus sollicitées par les chercheurs :

- Conduite simultanée de la collecte et de l'analyse des données, selon un processus itératif
- Analyse des actions et des process (plutôt que des thèmes et des structures)
- Recours à des méthodes comparatives
- Mobilisation des données pour la création de catégories conceptuelles
- Développement de catégories analytiques inductives via l'analyse systématique des données

Nous nous sommes appuyés sur ces méthodes pour la conduite de notre étude, que nous détaillons dans le chapitre 5, dédié au cadre méthodologique.

4.3 Face à des acteurs et des enjeux multiples, la cristallisation des données

Notre positionnement épistémologique nous a poussé à croiser les points de vue des parties prenantes de notre cas d'étude. Nous retrouvons notre approche dans les propos de Richardson (2000) qui, plutôt que de parler de « triangulation des données », propose l'image du cristal :

« L'imaginaire central est le cristal, qui combine la symétrie et les matières, les transformations, les multi-dimensionnalités, et les angles d'approche. Le cristal grandit, change, s'altère, mais n'est pas informe. Les cristaux sont des prismes qui reflètent les externalités et se réfractent en eux-mêmes, créant différentes couleurs, patterns et matrices, partant dans toutes les directions. Ce que nous voyons dépend de notre angle d'approche »²⁵.

Nous approchons effectivement notre cas d'étude comme un élément au sein duquel coexistent de nombreux acteurs avec des points de vue et des enjeux propres, des interactions, des contraintes, une capacité à influencer et/ou à être influencé, etc. Ce sont ces éléments qui créent

²⁵ Traduction par Caillaud et Flick (2016)

le “cristal” et le font évoluer. C’est pour en voir les différentes facettes, pour nous imprégner des différentes réalités qui coexistent sur notre terrain, que nous avons choisi d’interroger différents acteurs au sein des différentes catégories de parties prenantes (présentées dans le chapitre 5). Le recours à la “cristallisation” des données nous permet aussi de recueillir des données complémentaires, de trouver des similarités et des différences et de tenter de théoriser sur l’origine de telles similarités et différences. Cette démarche s’inscrit dans notre approche par la théorisation ancrée.

4.4 Citer les acteurs pour rendre compte de leurs récits

Dans les chapitres 6, 7 et 8, nous présentons les résultats des entretiens. Nous avons choisi d’y intégrer des extraits d’entretiens afin de rendre compte des récits des acteurs. Les récits et le storytelling sont des moyens que les humains utilisent pour communiquer et donner du sens aux événements et à ce qui les entoure (Frittaion et al., 2010; McComas et Shanahan, 1999; Raven et Elahi, 2015). Frittaion et al. (2010) notent que “les récits nous aident à donner du sens à nos mondes empreints de temporalité en liant le passé, le présent et le futur”. La littérature insiste effectivement sur l’inscription des récits dans une réalité spatiale et temporelle. Le récit peut aussi être considéré comme le point de vue d’un narrateur spécifique au sein de cette réalité, de cette histoire (*story* ou *plot*) plus large (Raven et Elahi, 2015). Le récit est donc subjectif et permet d’accéder aux opinions, représentations et systèmes de valeurs et de justification des interrogés (Doloisio et Vanderlinden, 2020; Raven et Elahi, 2015). Mais puisqu’il est un point de vue d’une histoire plus large, il est en quelque sorte incomplet, il ne recouvre pas la totalité de l’histoire. Nous avons donc choisi d’intégrer des extraits d’entretiens pour restituer ces divers points de vue d’une même histoire, d’un même phénomène. A l’instar de Frittaion et al. (2010), nous pensons que les récits créent du lien entre différentes temporalités mais qu’ils permettent aussi, lorsqu’on les entrecroise, de créer du lien entre les différents “présents”. En recueillant différents points de vue d’une même histoire, nous cherchons à prendre autant en considération les contradictions que les similitudes dans les dires des interrogés, de sorte à disposer d’une image non pas objective mais la plus complète possible du phénomène étudié. La démarche d’enquête qualitative que nous avons menée pour recueillir les propos des personnes interrogées est présentée dans le chapitre 5.

5. Des données ancrées dans le terrain : entretiens auprès des parties prenantes

Dans le cadre de notre démarche empirique et inductive, nous avons souhaité interroger des acteurs du terrain pour appréhender leur point de vue et comprendre les mécanismes à l'œuvre sur le territoire en matière d'approvisionnement de la restauration scolaire en denrées alimentaires locales et/ou durables. Pour ce faire, nous avons choisi de procéder par enquête qualitative. En premier lieu, nous avons identifié et classé les parties prenantes afin de déterminer celles que nous devons interroger. Les parties prenantes sont détaillées dans ce chapitre et une cartographie synthétise leurs relations. Nous exposons ensuite la méthode employée pour mener les entretiens semi-directifs qui nous ont permis de collecter les données empiriques.

5.1 La cartographie des parties prenantes

5.1.1 Identification des parties prenantes

Pour démarrer notre étude, nous avons collecté des données dites « secondaires ». Ce sont des données qui ont déjà été produites par différents types d'acteurs, elles préexistent à la recherche (Baumard et al., 2014). Elles peuvent prendre des formes variées telles que des rapports d'activité, des archives, des données financières, des statistiques régionales, des publications scientifiques, des articles de presse, etc. Bien qu'elles n'offrent pas toujours les réponses aux questions du chercheur, elles sont idéales pour commencer à s'imprégner d'un terrain.

Un premier temps de l'étude a été dédié à l'identification et à la catégorisation des parties prenantes de la restauration scolaire grâce à une revue de littérature scientifique (Ait Ahmed Si, 2011; Aubry, 2012; da Cunha, 2010; Darly, 2012; Lamine et Chiffolleau, 2016), l'étude de documents institutionnels (ADEME, 2019b; Lessirard et al., 2017) et l'étude de documents internes à la Ville de Paris (cahiers des charges, offres fournisseurs). Cette première étape a permis de définir le rôle de chaque acteur dans l'écosystème que représente la restauration scolaire et les relations entre les acteurs.

5.1.2 Classification des parties prenantes

Clarkson (1995) classe les parties prenantes d'une entreprise en deux catégories : les parties prenantes primaires et les parties prenantes secondaires, en fonction de leur degré d'interdépendance et d'engagement avec l'entreprise. Da Cunha (2010) divise les parties

prenantes de son cas d'étude en quatre catégories : parties prenantes internes, parties prenantes externes traditionnelles, parties prenantes externes élargies et les autorités coordinatrices. Nous nous sommes inspirés de ces deux méthodes et avons classé les acteurs en quatre catégories : les parties prenantes primaires internes (PPPI) et externes (PPPE), les parties prenantes secondaires (PPS), et les autorités coordinatrices (AC). Ces acteurs et leurs interrelations sont représentés schématiquement sous forme d'une cartographie qui reprend également le niveau d'intervention de chaque acteur (Figure 27, Tableau 9).

Pour Clarkson (1995), les parties prenantes primaires sont celles qui sont essentielles à la survie de l'entreprise. Il soutient que le départ d'une partie prenante primaire de l'environnement de l'entreprise endommagera celle-ci et/ou la continuité de son activité. La présente section portant sur les parties prenantes des marchés de restauration collective et non pas d'une entreprise, les parties prenantes primaires sont définies ici comme celles dont dépendent le bon fonctionnement et la continuité du service de restauration, dans le respect des objectifs énoncés dans les cahiers des charges.

La présente étude étant réalisée dans le cadre d'une thèse menée au sein de la Direction des Finances et des Achats de la ville de Paris, nous avons fait le choix de représenter la ville de Paris et ses agents comme les parties prenantes primaires internes à titre illustratif, la même cartographie est applicable aux autres collectivités territoriales.

L'activité des acteurs de la chaîne d'approvisionnement est très importante pour que le service de restauration se déroule correctement : les producteurs et éleveurs produisent les biens qui sont consommés, les différents acteurs de l'industrie agroalimentaire les transforment et les conditionnent, les logisticiens les acheminent jusqu'aux sites de restauration, etc. Les sociétés de restauration collective (SRC) coordonnent toutes ces activités en appliquant les exigences des pouvoirs adjudicateurs. Ces acteurs sont donc classés comme parties prenantes primaires externes. Les convives et leurs parents sont la cible et les clients finaux du service. Sans eux, la restauration scolaire n'est pas, ils sont donc classés comme parties prenantes primaires externes dans cette étude.

Clarkson (1995) définit les parties prenantes secondaires comme pouvant influencer ou être influencées, affecter ou être affectées par l'activité de l'entreprise. Elles ne sont pas essentielles à la survie de l'entreprise. Nous considérons ici qu'elles ne sont pas essentielles pour le bon fonctionnement et la continuité du service de restauration scolaire.

Les acteurs du monde agricole autres que les producteurs et éleveurs (syndicats, associations, chambres d'agriculture, etc.), le monde de la recherche et les autres acheteurs publics s'approvisionnant pour la restauration collective sont classés comme parties prenantes secondaires. Les associations et les électeurs forment ensemble la partie prenante « société

civile ». Ils peuvent influencer les décisions mais ne sont pas essentiels au bon fonctionnement du service, ils sont des parties prenantes secondaires.

Enfin, les autorités coordinatrices rassemblent les centres de pouvoir et de décision aux échelles européenne, nationale et régionale, ainsi que leurs services déconcentrés et les établissements publics.

A noter que dans cette cartographie, les collectivités territoriales figurent à la fois en tant que parties prenantes primaires internes en leur qualité d'acheteur public, en tant que parties prenantes secondaires puisqu'elles constituent la catégorie "autres acheteurs publics", et en tant qu'autorités coordinatrices en leur qualité d'autorités publiques disposant de compétences administratives.

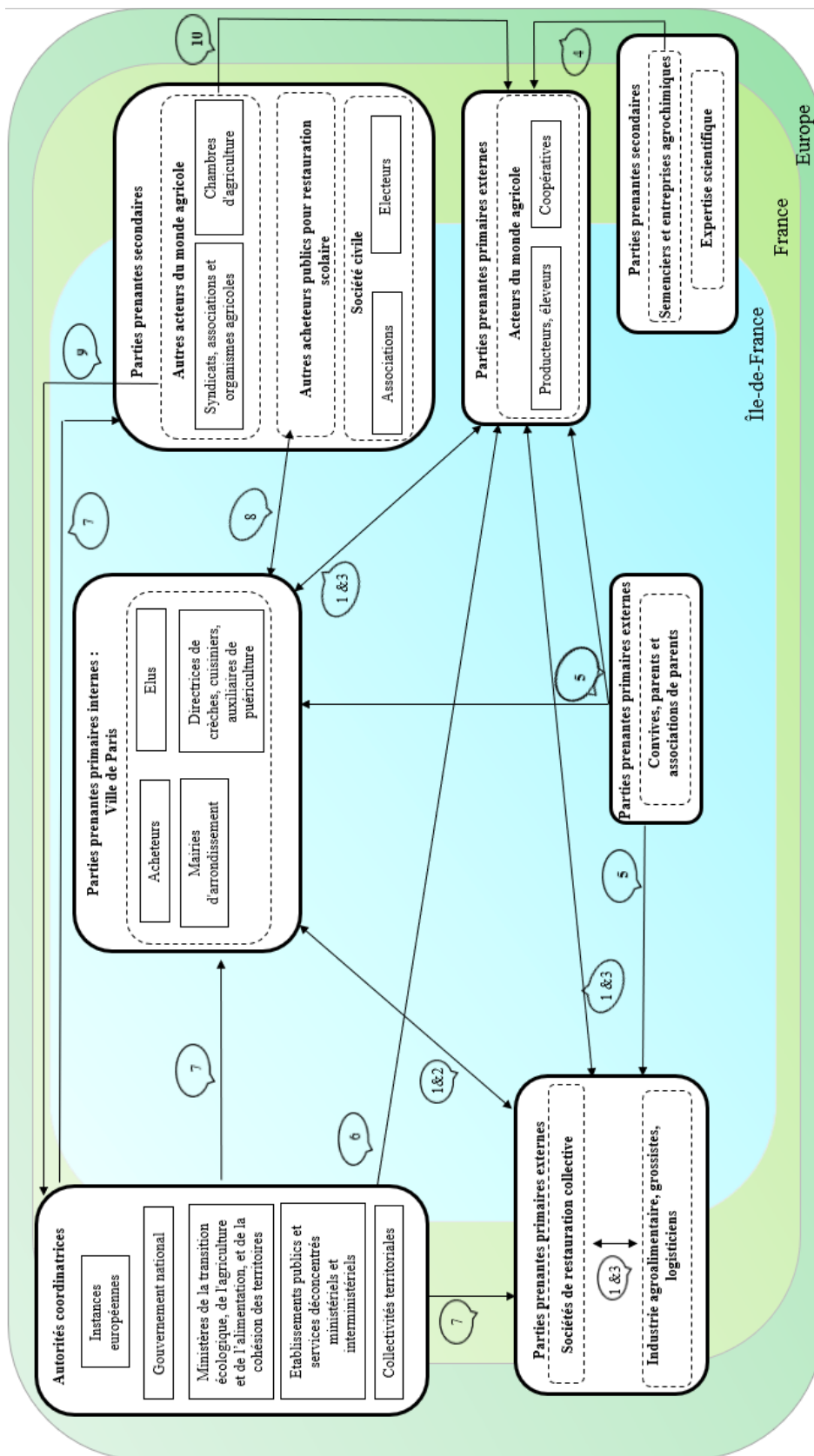
Tableau 9. Légende de la cartographie des parties prenantes

Numéro de relation	Objet de la relation
1	Expression de besoin et/ou achats
2	Fourniture de denrées alimentaires
3	Production et/ou fourniture de denrées alimentaires
4	Fourniture de semences et de produits phytosanitaires
5	Demandes relatives à l'alimentation dans les cantines
6	Elaboration de programmes et plans, octroi d'aides et de subventions
7	Elaboration et mise en place de lois et réglementations
8	Benchmark et partage d'expérience
9	Représentation et lobbying
10	Représentation et accompagnement

Par souci de clarté, nous n'avons pas affiché certaines relations dans la cartographie. Ce sont les suivantes :

- Les experts scientifiques font de la recherche, conseillent et collaborent de manière directe ou indirecte avec les autres parties prenantes
- La société civile exprime des besoins, exerce des activités de lobbying, vote, etc.
- Les autres acheteurs publics pour la restauration scolaire, en plus de réaliser des benchmarks auprès d'autres collectivités, achètent auprès de sociétés de restauration collective, de grossistes et/ou d'agriculteurs et coopératives agricoles

Figure 27. Cartographie des parties prenantes de la restauration scolaire en Île-de-France



Source : Auteurs

5.1.3 Description des parties prenantes du cas d'étude

Dans cette section, nous présentons les parties prenantes de notre cas d'étude. Chaque tableau est consacré à une catégorie de parties prenantes.

Tableau 10. Les parties prenantes primaires internes

Catégorie d'acteurs	Acteurs	Niveau d'intervention	Description
Ville de Paris	Direction de la famille et de la petite enfance (DFPE)	Local	La DFPE définit la politique d'approvisionnement des crèches en s'appuyant sur les avis des experts de la DFPE (médecin, nutritionniste, etc.). Elle passe le marché au nom des mairies d'arrondissement puis leur attribue des droits de tirage. Elle assure la relation avec le titulaire du marché et certains de ses fournisseurs.
	Direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE)		La DEVE rédige le plan d'alimentation durable, en ligne avec les orientations politiques définies par les élus. Elle assure la coordination et le suivi des actions et objectifs.
	Direction des finances et des achats (DFA)		La DFA accompagne la DFPE pour la passation de marchés.
	Directrices de crèches, cuisiniers, auxiliaires de puériculture		Les directrices de crèches élaborent les commandes selon les besoins des établissements et les transmettent à leur mairie d'arrondissement. Les cuisiniers préparent les repas. Les auxiliaires de puériculture donnent les repas et assurent les soins aux enfants.
	Mairies d'arrondissement		Les mairies d'arrondissement (au nombre de 17) portent le budget de fonctionnement courant des crèches et passent les commandes pour les établissements. Elles ne participent pas aux décisions quant à la politique alimentaire dans les crèches.

	Elu en charge de l'éducation, de la petite enfance, des familles et des nouveaux apprentissages		L' élu de tutelle fixe des orientations au regard de l'alimentation dans les établissements scolaires.
Collectivités territoriales	Acheteur public et/ou responsable de la restauration scolaire	Local	Les acheteurs et/ou les responsables de la restauration scolaire passent les marchés selon les orientations et objectifs définis par les élus.
	Elus		Les élus fixent des orientations et des objectifs au regard de l'alimentation dans les établissements scolaires.

Tableau 11. Les parties prenantes primaires externes

Catégorie d'acteurs	Acteurs	Niveau d'intervention	Description
Acteurs du monde agricole	Agriculteurs	Local National	Les agriculteurs produisent les denrées alimentaires. Ils peuvent participer à la préservation de la biodiversité en mettant en place des mesures agroécologiques. Ils peuvent bénéficier d'aides publiques. En Île-de-France, on compte 4425 exploitations et 5510 chefs d'exploitations et co-exploitants en 2020 (Agreste, 2022a)
	Coopératives agricoles		Les coopératives agricoles sont des organisations créées par les agriculteurs au sein desquelles ils se regroupent pour mutualiser leur matériel et/ou leurs productions pour la commercialisation. Les coopératives peuvent assurer la transformation des productions des agriculteurs.

Convives et leurs parents	Convives	Local	<p>Les convives sont les enfants de crèches et d'établissements scolaires qui bénéficient des repas du midi. Certains établissements proposent également des goûters.</p> <p>Dans les crèches, les menus sont séparés en fonction de l'âge des enfants : moins de 12 mois, 12 à 24 mois, 24 à 36 mois, plus de 36 mois.</p>
	Parents		<p>Les parents des convives inscrivent les enfants au service de restauration scolaire. Ils peuvent participer aux commissions de menus et exprimer leurs souhaits et mécontentements par rapport à la politique alimentaire.</p>
	Associations de parents		<p>Les associations de parents d'élèves sont des regroupements de parents d'élèves qui défendent les intérêts des parents et des enfants auprès des établissements scolaires. Elles renseignent les parents sur les activités et décisions de l'établissement voire du gouvernement au sujet de la scolarité.</p>
Sociétés de restauration collective		Local National Européen	<p>Les sociétés de restauration collective s'approvisionnent auprès d'agriculteurs, de coopératives agricoles, d'industriels et de grossistes en denrées alimentaires brutes ou en produits transformés.</p> <p>Elles assurent la livraison de denrées alimentaires brutes ou confectionnent des repas qu'elles livrent selon le principe de la liaison chaude ou froide à leurs clients (établissements scolaires, entreprises, EHPAD, prisons, etc.). Elles peuvent également être en charge de la confection des repas sur place, dans les cuisines de leur client.</p> <p>Elles peuvent proposer des services d'aide technique pour l'élaboration de menus, d'encaissement et de recouvrement, d'accueil des convives, de nettoyage des restaurants, etc.</p>

Intermédiaires	Industrie agro-alimentaire	Local National Européen	L'industrie agro-alimentaire regroupe les entreprises qui transforment les produits agricoles à des fins de consommation humaine ou animale : transformation et fabrication de produits à base de viande, de poisson, de fruits et légumes, fabrication d'huiles et autres condiments, de produits laitiers, de boissons, de produits de boulangerie, etc.
	Grossistes		Les grossistes achètent leurs produits auprès de différents types d'acteurs (agriculteurs, coopératives agricoles, industries agro-alimentaires, autres grossistes, etc.). Ils achètent et vendent en gros, par opposition aux détaillants. Leurs activités sont centrées autour du stockage et de la distribution de produits.
	Logisticiens		Les logisticiens assurent la gestion des flux de marchandises. Ils s'occupent du stockage, de la préparation de commande, du transport des produits, etc.

Tableau 12. Les parties prenantes secondaires

Catégorie d'acteurs	Acteurs	Niveau d'intervention	Description
Autres acteurs du monde agricole	Syndicats, associations et organismes agricoles	Local National	Les syndicats, associations et organismes agricoles regroupent des exploitants agricoles qui assurent des fonctions de représentation de la profession agricole auprès d'instances locales, nationales et européennes. Ils peuvent accompagner les agriculteurs dans différentes démarches.
	Chambres d'agriculture	Local National	<p>Les chambres d'agriculture sont des établissements publics départementaux et régionaux. A l'échelle de l'Île-de-France, les trois structures qui représentaient la chambre d'agriculture (Chambre Régionale, Chambre interdépartementale et Chambre de Seine-et-Marne) ont fusionné en 2018 pour former une entité unique.</p> <p>Les chambres d'agriculture fonctionnent grâce aux subventions de l'Etat et aux conventions signées avec des collectivités territoriales. Ce sont des élus représentant le monde agricole qui dirigent les chambres d'agriculture, mais elles sont placées sous tutelle du préfet de département ou de région</p> <p>En plus de représenter les intérêts des agriculteurs, elles proposent des accompagnements aux agriculteurs au sujet de l'obtention des aides de la PAC, de la diversification, de la commercialisation, de la gestion d'entreprise, de l'installation en agriculture, etc.</p> <p>Elles ont également développé leur offre de service aux collectivités territoriales et propose de les aider au regard de l'alimentation et l'approvisionnement en produits locaux, de l'aménagement du territoire (agriculture urbaine et projets alimentaires territoriaux notamment), des ressources en eau, etc.</p>

	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)	Local National	Les SAFER sont des sociétés anonymes exerçant des missions d'intérêt général. Elles sont sous tutelle des ministères de l'agriculture et des finances. Créées en 1960 par la loi d'orientation agricole, elles ont pour mission d'attribuer des biens agricoles, forestiers et ruraux à des porteurs de projets qui respectent les politiques publiques d'aménagement du territoire et de développement rural. Elles veillent à la compétitivité et au développement de l'agriculture (durable) sur les territoires via l'aide à l'installation et à la transmission des exploitations et à protéger la biodiversité (préserver les ressources, lutter contre les risques naturels). Pour leurs décisions, elles s'appuient sur un conseil d'administration, un comité technique et des commissaires de l'Etat, lesquels valident les décisions. Le comité technique est composé de représentants du monde agricole, de collectivités territoriales et de l'Etat.
Collectivités territoriales	Autres acheteurs publics pour la restauration scolaire	Local National	Du point de vue des parties prenantes primaires internes, les autres acheteurs publics pour la restauration scolaire sont des acteurs avec lesquels elles peuvent partager des bonnes pratiques et des retours d'expériences, notamment au sein de réseaux dédiés à la restauration scolaire. Certaines collectivités mutualisent aussi leurs outils et/ou leurs commandes de denrées alimentaires.

Société civile	Associations	Local National	<p>Les associations peuvent être des associations de consommateurs qui cherchent à changer les modes de production et de consommation, en faveur d'un moindre impact environnemental de la production, de circuits courts, de consommation locale, de sécurité et de qualité des aliments, etc.</p> <p>Elles peuvent aussi être des associations militant pour la protection de l'environnement, lesquelles s'emparent de sujets variés dans le spectre du développement durable, dont l'aménagement du territoire et l'agriculture locale.</p>
	Electeurs	Local National	<p>Les électeurs peuvent influencer la politique alimentaire sur leur territoire par leur vote.</p> <p>Ils sont aussi des consommateurs particuliers et parfois, des parents d'élèves.</p>
Semenciers et entreprises agrochimiques		Local National Européen	<p>Les semenciers et les entreprises agrochimiques se situent en amont de la chaîne agro-alimentaire. Ces entreprises fournissent les semences et produits phytosanitaires aux agriculteurs.</p>
Expertise scientifique		Local National Européen	<p>Les experts scientifiques produisent des données pour une meilleure compréhension des phénomènes naturels, agronomiques, sociaux, économiques, politiques.</p> <p>Leur rôle est primordial pour expérimenter, innover, former et informer, accompagner. Les autres parties prenantes peuvent s'appuyer sur leurs données et leurs résultats dans le cadre de leurs activités.</p>

Tableau 13. Les autorités coordinatrices

Catégorie d'acteurs	Acteurs	Niveau d'intervention	Description
Union européenne (UE)	Commission Européenne	Européen	<p>La commission européenne est composée de 27 commissaires (un commissaire par Etat membre). Elle participe à l'élaboration de la stratégie générale de l'UE. C'est elle qui propose les actes législatifs qui sont ensuite soumis au vote du Conseil et du Parlement européens, puis transposés en législation nationale par les Etats membres.</p> <p>Elle assure la gestion du budget de l'UE et est responsable des aides communautaires, dont celles de la PAC.</p> <p>L'UE légifère seule dans cinq domaines dont les règles de concurrence pour le marché unique, la politique monétaire et l'union douanière. Elle voit sa compétence partagée avec les Etats membres pour d'autres domaines (agriculture, cohésion économique, sociale et territoriale, environnement, transports, énergie, ...).</p>
	Conseil Européen		<p>Le conseil européen est composé des 27 chefs d'état ou de gouvernement, du Président du Conseil et de la Présidente de la Commission européenne.</p> <p>Il fixe les priorités et orientations générales de l'UE et élabore le programme stratégique quinquennal de l'UE.</p>
	Parlement Européen		<p>Le parlement européen est composé de 705 députés élus au suffrage universel direct, divisés en huit groupes politiques. La France est représentée par 79 députés.</p> <p>Les députés amendent et votent le budget et les propositions législatives de la Commission Européenne.</p>

France	Gouvernement national	National	<p>Le gouvernement français définit la politique nationale au travers de lois et réglementations, et il transpose les directives européennes en droit français. Il adopte des plans, des stratégies et des programmes en matière d'aménagement du territoire, d'agriculture, d'alimentation et de préservation de la biodiversité.</p> <p>Il définit les grandes orientations et s'appuie sur ses services déconcentrés et sur les collectivités territoriales pour leur mise en œuvre dans les territoires.</p>
Ministères	Ministère de la transition écologique (MTE)	National	Le MTE est en charge de la politique du gouvernement au regard du développement durable, de la protection de la biodiversité, de l'énergie, du climat et de l'aménagement du territoire. Il s'assure que les orientations générales du gouvernement concernant le développement durable et la transition écologique sont bien prises en compte dans les politiques publiques.
	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA)		<p>Le MAA pilote la politique agricole, alimentaire, forestière et halieutique sur le territoire français. Il a notamment la responsabilité de l'enseignement agricole, de la recherche agronomique et de la protection de la biodiversité.</p> <p>Le ministère participe à l'élaboration de la PAC et à sa mise en œuvre sur le territoire.</p>
	Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT)		Le MCTRCT est responsable de la politique nationale en matière d'aménagement et de développement du territoire et notamment des espaces ruraux, d'urbanisme, de la politique de cohésion des territoires, du logement et de la politique de la ville.

<p>Services déconcentrés et établissements publics</p>	<p>Services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de l'alimentation</p>	<p>Local</p>	<p>Les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) sont les services déconcentrés du MAA en région, à l'exception de l'Île-de-France où opère la direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRIAAF). Elle coordonne et met en œuvre les politiques publiques européennes et nationales de développement rural, de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt sur les territoires grâce à ses cinq services régionaux : les services de l'information statistique et économique (SRISE), d'économie agricole (SREA), de la forêt, du bois, de la biomasse et des territoires (SERFOBT), de l'alimentation (SRAL) et de la formation et du développement (SRFD). Elle veille à la sûreté, à la durabilité et à l'accessibilité de l'alimentation, à développer une agriculture durable sur le territoire, à préserver la biodiversité et à évaluer l'action publique.</p> <p>Elle est le pilote régional du programme de développement rural hexagonal (PDRH), du plan Ecophyto et des missions de FranceAgriMer en région.</p> <p>Le SREA a la charge de la déclinaison des politiques agricoles à l'échelle des territoires et coordonne le travail des directions départementales des territoires (DDT).</p>
--	---	--------------	---

Services déconcentrés et établissements publics	Services déconcentrés interministériels	Local	<p>Les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) sont des services déconcentrés du MTE et du MCTRCT. L'Île-de-France voit son organisation différer par rapport aux autres régions. Elle était dotée d'une direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement et d'une direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie. Elles ont fusionné en mars 2021 pour devenir la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT). Chaque département dispose d'une unité départementale (UDEAT). Grâce à ses huit services métiers, elle accompagne les collectivités dans la planification et l'aménagement durable des territoires et est notamment en charge de la protection de la biodiversité sur les territoires et de la prévention des risques de pollution.</p>
			<p>Les directions départementales des territoires (DDT) sont des services déconcentrés interministériels. Elles veillent à la limitation de l'étalement urbain et à la préservation des terres agricoles dans le cadre de leurs compétences en aménagement du territoire (instruction d'autorisations de construire), instruisent les demandes des agriculteurs pour les aides de la PAC, veillent à la protection de l'eau et de la biodiversité sur les territoires, etc. On compte quatre DDT en Île-de-France, chacune dans les départements de grande couronne (Essonne, Seine-et-Marne, Val d'Oise, Yvelines).</p>

<p>Services déconcentrés et établissements publics</p>	<p>Etablissements publics</p>	<p>National Local</p>	<p>L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) remplace le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) depuis 2020, lui-même né de la fusion entre trois entités dont la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). L'ANCT accompagne les collectivités territoriales dans leurs projets d'aménagement du territoire. Elle vise à réduire les inégalités entre les territoires et participe à la mise en œuvre des politiques de développement rural.</p> <p>FranceAgriMer est un office agricole en charge du développement et de la compétitivité des filières de l'agriculture et de la pêche. Il propose un accompagnement technique et financier et est agréé organisme payeur pour les aides européennes et nationales à destination des filières. FranceAgriMer a aussi une mission de concertation au sein des filières, qu'il met en œuvre par le biais de onze conseils spécialisés où dialoguent acteurs des filières et pouvoirs publics.</p> <p>L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) est en charge des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO). Il est rattaché au MAA. Il a notamment pour missions d'instruire les demandes de reconnaissance de SIQO (projet de création ou mise à jour de cahier des charges) et d'évaluer les organismes certificateurs et d'inspection.</p> <p>Les agences de l'eau, rattachées au MTE, sont en charge de la gestion et de la préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Elles mettent en œuvre les politiques publiques de l'eau et participent financièrement à des projets de territoires grâce aux redevances qu'elles perçoivent des usagers. En Île-de-France, l'agence de l'eau Seine-Normandie participe notamment au financement de l'aide au maintien à l'agriculture biologique.</p>
--	-------------------------------	---------------------------	--

Collectivités territoriales	Île-de-France	Local	<p>Les collectivités territoriales sont des autorités publiques locales distinctes de l'administration de l'Etat. Suite aux étapes successives de décentralisation, l'Etat a transféré des compétences administratives aux collectivités. Trois principes ont été mis en place dans le cadre de la décentralisation : autonomie des collectivités (libre administration, autonomie juridique, moyens propres), subsidiarité (l'autorité supérieure n'intervient que si les tâches ne peuvent pas être réalisées à l'échelon inférieur), péréquation (redistribution des richesses entre les collectivités). Les compétences des collectivités territoriales sont fixées par la loi.</p>
	Départements		<p>Les principales compétences des régions sont le développement économique, l'aménagement du territoire, la gestion des fonds européens, les transports non urbains, la gestion des lycées et la formation professionnelle.</p>
	Communes		<p>Les principales compétences des départements sont l'action sociale, les infrastructures, la gestion des collèges, et l'aide aux communes.</p> <p>Les principales compétences des communes sont l'urbanisme, le logement, l'environnement et la gestion des écoles préélémentaires et élémentaires.</p> <p>Les collectivités se partagent certaines compétences telles que le sport, le tourisme, la culture, etc. (MCTRCT, 2020).</p> <p>Les collectivités territoriales adoptent des documents tels que des plans, schémas, stratégies pour préciser leurs politiques, fixer des objectifs, réglementer dans leurs domaines de compétence. Elles peuvent attribuer des aides aux acteurs du territoire (par exemple la région au nom de sa compétence d'aménagement du territoire, et les collectivités infra peuvent participer au financement des aides si elles le souhaitent).</p>

5.2 Collecte des données : enquête qualitative en Île-de-France

C'est à partir des données secondaires et des questionnements apparus suite à l'analyse de la littérature que nous avons ciblé des thèmes à aborder avec les parties prenantes. Pour l'obtention de nos données primaires, c'est à dire les données que nous recueillons nous-mêmes, nous avons choisi de conduire une enquête qualitative. Baumard et al. (2014) définissent l'entretien comme « une technique destinée à collecter, dans la perspective de leur analyse, des données discursives reflétant notamment l'univers mental conscient ou inconscient des individus. ». L'entretien peut donc fournir un accès privilégié aux récits des acteurs, à leurs représentations, leurs systèmes de valeurs et de justification, nous permettant d'appréhender leur réalité (Baribeau et Royer, 2012). Nous avons choisi de procéder par entretien semi-directif, lequel offre une certaine liberté de parole à la personne interrogée tout en conservant un certain cadre. Cela permet aux interrogés d'aborder des idées ou concepts qui n'avaient pas été identifiés de prime abord par le chercheur. Cette technique d'enquête nous a paru la plus pertinente pour saisir avec finesse la diversité des points de vue et des réalités qui coexistent dans notre cas d'étude. On le distingue de l'entretien directif qui prend plutôt la forme d'un questionnaire et de l'entretien non-directif où l'interrogé est invité à s'exprimer librement sur un sujet, sans intervention majeure du chercheur (De Ketele et Roegiers, 1996). Au cours d'un entretien semi-directif, les interventions du chercheur sont de l'ordre de la (ré)orientation vers les thèmes définis au préalable et de la relance (reformuler, répéter quelques mots, demander des clarifications pour relancer la personne) (Berthier, 2010).

Lorsqu'il mène un entretien semi-directif, le chercheur dispose d'un guide d'entretien dans lequel figurent les principaux thèmes (sous forme de questions ou non) qu'il souhaite aborder au cours de l'entretien (Baumard et al., 2014). Alors que certains parlent de « guide d'entretien », nous préférons le terme de « canevas » au sens d'Olivier de Sardan (1995), c'est-à-dire comme un document où sont référencés les thèmes et grandes questions que l'on souhaite aborder, sans prendre la forme d'un questionnaire avec un ordre préétabli de questions. Le canevas d'entretien est un repère, il nous permet de nous assurer que nous avons traité les thèmes que nous voulions aborder, mais il laisse la place à la dynamique de la conversation. Notre cas d'étude nous ayant amené à interroger différentes catégories d'acteurs, nous avons défini des canevas d'entretien différents pour chaque catégorie de parties prenantes, empruntant néanmoins des éléments les uns aux autres (Encadré 2, Encadré 3, Encadré 4, Encadré 5). De manière générale, les acteurs ont été interrogés sur leurs pratiques (agricoles, d'achat de denrées alimentaires, d'accompagnement, etc.), sur leurs motivations et les freins qu'elles rencontrent, ainsi que sur leurs relations aux autres parties prenantes de la restauration scolaire.

Encadré 2. Canevas d'entretien avec les collectivités territoriales

Thème 1 : Présentation des fonctions de l'interrogé·e et du marché ou du contrat de concession

Relances : Motivation à passer par une SRC, confection ou livraison de repas

Thème 2 : Alimentation durable et produits locaux

Relances : Définition, motivation à l'achat (volonté interne, offre fournisseur, législation), opportunités et contraintes, part d'achats durables et/ou locaux, critère majoritaire dans le cahier des charges

Thème 3 : Opportunités et contraintes

Relances : Surcoût des denrées durables et/ou locales, stratégies mises en place, offre locale

Thème 4 : Relations avec les autres collectivités

Relance : Benchmark, réflexion sur les groupements d'achats

Thème 5 : Relations avec les acteurs de l'offre

Relances : Sourcing, échanges avec des agriculteurs, avec la Chambre d'agriculture, influence mutuelle

Temps final dédié aux éventuels ajouts souhaités par l'interrogé·e

Encadré 3. Canevas d'entretien avec les intermédiaires

Thème 1 : Présentation des fonctions de l'interrogé·e et de l'entreprise

Relances : Offres générales ou spécifiques aux clients, évolutions de l'offre

Thème 2 : L'offre en matière d'alimentation durable et de circuits courts

Relances : Définition, motivation à acheter des produits durables (politique interne, clients, législation), opportunités et contraintes, part d'achats durables

Thème 3 : Le local

Relances : Définition, motivations à acheter des produits locaux, opportunités et contraintes, part d'achats locaux

Thème 4 : Relations avec les clients (qui servent la restauration scolaire) et les fournisseurs

Relances : Type de fournisseurs, critères de sélection, type de partenariat, influence sur le tissu agricole (local)

Thème 5 : La commande publique

Relances : Opportunités et contraintes, modification des pratiques pour répondre aux nouvelles demandes

Temps final dédié aux éventuels ajouts souhaités par l'interrogé·e

Encadré 4. Canevas d'entretien avec les agriculteurs

Thème 1 : Présentation de l'exploitation, démarche de certification/labellisation (en cours ou réalisée)

Relances : Diversification, labellisation/démarche qualité/environnementale, etc.

Thème 2 : Relations aux autres acteurs de la chaîne d'approvisionnement

Relances : Marges de manœuvre, visibilité/contact avec le client final

Thème 3 : La commande publique

Relances : Motivations et freins à répondre aux marchés publics, modification des pratiques pour répondre aux nouvelles demandes

Thème 4 : Contraintes et opportunités

Relances : Participation de la restauration scolaire au développement d'une agriculture plus durable

Temps final dédié aux éventuels ajouts souhaités par l'interrogé·e

Encadré 5. Canevas d'entretien avec les institutions

Thème 1 : Présentation des fonctions de l'interrogé·e et de l'institution

Relances : Lien avec les acteurs du système alimentaire

Thème 2 : Les acteurs du territoire

Relances : Pratiques des collectivités et/ou des acteurs de l'offre sur le territoire et leurs évolutions, leurs motivations, leurs contraintes

Thème 3 : Les politiques publiques

Relances : Impact des politiques agricoles/alimentaires sur les acteurs du territoire

Thème 4 : Partage des observations réalisées sur le terrain

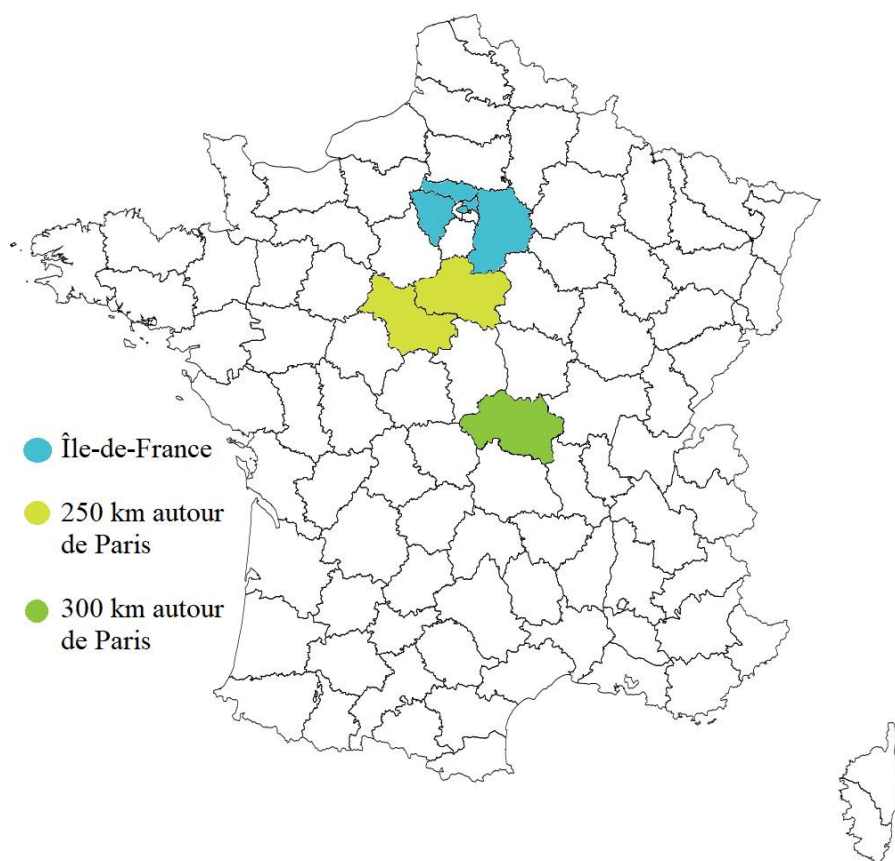
Relances : confirmation ou infirmation des résultats

Temps final dédié aux éventuels ajouts souhaités par l'interrogé·e

5.2.1 Territoire de recherche

Dans cette recherche, nous étudions l'impact des demandes des collectivités dans le cadre de leur restauration scolaire sur les acteurs du territoire. La définition du territoire a fluctué au cours des allers-retours sur le terrain. Nous avons délimité le territoire d'étude à l'Île-de-France car l'unité administrative offre une délimitation précise (frontières administratives, acteurs spécifiques tels que la chambre d'agriculture, la Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, etc.). La production agricole francilienne étant à majorité céréalière, nous avons dû considérer un territoire plus large lors de l'identification de parties prenantes de la restauration scolaire. Parmi les acteurs que nous avons interrogés, 22 sont localisés en Île-de-France (dont trois entretiens avec des agentes parisiennes et trois employés d'une même SRC), quatre personnes se trouvent dans le périmètre de 250 kilomètres que la ville de Paris définit comme le « local », et deux acteurs (un abattoir et une éleveuse) se trouvent dans un périmètre de 300 kilomètres (Figure 28).

Figure 28. Répartition des interrogés sur le territoire français



Source : Auteure. Fond de carte issu de cartesfrance.fr (s. d.)

5.2.2 Prise de contact

Nous avons commencé par contacter des personnes identifiables grâce aux données secondaires et aux sites internet des organisations. La méthode « boule de neige » a ensuite été appliquée pour développer un réseau de personnes à interroger parmi les parties prenantes. La méthode « boule de neige » consiste à demander aux personnes interrogées de fournir le nom d'autres parties prenantes pouvant être contactées dans le cadre de l'étude, auxquelles d'autres coordonnées seront ensuite demandées. En théorie, cette méthode permet d'identifier les acteurs d'un territoire travaillant ensemble de manière exhaustive (Combessie, 2007).

Bien qu'efficace pour obtenir des coordonnées et pour avoir un aperçu des relations entre les acteurs, cette méthode présente la limite qu'elle ne donne pas accès aux « invisibles » et aux « moins visibles » qui sont pourtant des parties prenantes à part entière de notre cas d'étude. Afin de leur donner la parole et dans un souci de « cristallisation » des données, nous avons ambitionné de contacter ces acteurs moins visibles. Par exemple, nous avons cherché à ce que les collectivités territoriales contactées soient engagées à des degrés divers dans l'approvisionnement en alimentation durable. Nombre d'études ont été publiées récemment sur le sujet de l'approvisionnement en alimentation durable dans les cantines, parmi lesquelles le rapport de l'ADEME et al. (2021) qui relève que les principaux travaux portent sur des retours d'expérience de villes pionnières et volontaires, et que les autres collectivités, aux pratiques moins avancées, sont moins visibles dans ces études. Lors de la recherche d'interlocuteurs pour nos entretiens, nous avons donc souhaité donner la parole à des collectivités aux pratiques variées et non pas seulement à celles dont les achats alimentaires sont les plus performants au regard de la durabilité. Bien sûr, nous ne remettons pas en question les études sur les villes pionnières qui sont de première importance et ce pour de nombreuses raisons (preuve de faisabilité, pistes de réflexions, partage de connaissance, etc.). Nous pensons qu'il est tout autant important d'étudier les différences entre les collectivités car elles témoignent de la complexité du sujet et du caractère quasi-unique de chaque collectivité. Si toutes les collectivités interrogées n'ont pas le même taux d'alimentation durable dans leurs approvisionnements, elles respectent tout de même toutes les minimums imposés par la loi Egalim. Elles font aussi toutes primer le critère de la qualité sur celui du prix dans leur cahier des charges, illustrant leur volonté de s'approvisionner en produits durables. Nous pouvons donc déplorer l'absence de réponse de collectivités aux pratiques moins avancées à nos sollicitations.

De même, nous avons cherché à donner la parole à des coopératives agricoles et des agriculteurs plus ou moins éloignés de la commande publique et plus ou moins engagés dans des démarches agricoles dites "durables" selon les critères retenus par la loi Egalim (label Agriculture biologique, Label Rouge, Pêche durable, certification HVE, etc.) afin d'avoir le meilleur aperçu possible de la diversité des pratiques, des motivations, et des systèmes de

justification des acteurs. Nous n'avons cependant reçu de réponse favorable que de la part d'acteurs dont d'autres interrogés nous avaient communiqué les coordonnées et n'avons donc pas pu nous entretenir avec des coopératives ou agriculteurs « invisibles » malgré nos sollicitations auprès des coopératives agricoles identifiées en Île-de-France.

Le contexte sanitaire (pandémie de Covid-19) a également affecté notre capacité à mener des entretiens puisqu'il a bouleversé les activités de nombreuses parties prenantes de notre cas d'étude, modifiant les charges de travail, les emplois du temps et les priorités de tous.

Une première vague de vingt-six entretiens d'une durée moyenne d'une heure ont été menés de janvier 2020 à avril 2020, de septembre à octobre 2020, d'avril 2021 à décembre 2021 et en avril 2022 avec l'objectif de collecter des données de terrain. Deux derniers entretiens ont été réalisés en mai et juin 2022 pour vérifier nos propos. Ils n'ont pas fait l'objet de la même analyse que le reste du corpus d'entretiens. Les entretiens ont été menés sous trois formats différents : en présentiel, par visioconférence et par téléphone. L'objectif de la recherche (étude des pratiques des acteurs de la restauration scolaire et relations entre les parties prenantes) et la garantie d'anonymat étaient rappelés à chaque début d'entretien. Les entretiens ont été enregistrés à l'aide d'un dictaphone, avec l'accord des personnes interrogées. L'enregistrement permet au chercheur d'être plus attentif aux dires des interrogés que s'il doit prendre des notes, assure la fidélité de la retranscription, et limite certains biais induits par une perte ou une détérioration de l'information (Berthier, 2010).

5.2.3 Les interrogés

En France, la compétence de la restauration collective est partagée entre les communes (crèches, écoles maternelles et élémentaires), les départements (collèges), les régions (lycées) et l'État (universités). L'organisation de la restauration scolaire parisienne diffère de celle des autres communes : la restauration des crèches est gérée de manière centralisée alors que la restauration dans les écoles primaires et maternelles est gérée par 17 caisses des écoles différentes, chacune dans un arrondissement. Pour l'étude des pratiques de la ville de Paris, qui a été notre point de départ pour les entretiens, nous nous sommes focalisés sur la restauration dans les crèches parisiennes. Trois personnes impliquées dans ce marché mais rattachées à des services différents ont été interrogées. Pour ses crèches, la ville de Paris passe un marché public de fourniture de denrées brutes et de conception de menus auprès d'une société de restauration collective (SRC).

Par souci de comparabilité, nous n'avons contacté que des collectivités territoriales franciliennes qui s'approvisionnent également auprès de cette même SRC. Nous assumons le possible biais méthodologique posé par le fait de n'interroger que des collectivités ayant contracté avec une même SRC. Une vingtaine de collectivités territoriales, sélectionnées

aléatoirement, ont été contactées par téléphone ou par e-mail, et cinq ont accepté notre demande d'entretien. Nous avons contacté les personnes en charge des achats publics et/ou de la restauration scolaire. Deux entretiens ont été menés avec deux personnes simultanément. A deux reprises, nous avons été redirigés vers des directeurs de pôle dédié aux services à la population pour cause de vacance du poste de responsable de la commande publique dans ces deux collectivités.

Parmi ces cinq collectivités, on compte quatre communes et un département. Ce dernier a créé une Société d'économie mixte à opérateur unique (SEMOP) pour sa restauration scolaire. Dans le cas présent, la collectivité détient 40 % du capital et les 60 % restants appartiennent à la SRC qui a remporté le contrat. Les voix sont néanmoins réparties de manière égale au conseil d'administration (soit 50 % des voix pour chaque acteur). Sous ce format, la collectivité peut faire valoir des exigences dans son cahier des charges sans être contrainte par le Code de la commande publique. Nous nous sommes également procuré, pour étude, les cahiers des charges des marchés de restauration scolaire des collectivités interrogées (le contrat de délégation de service public valant cahier des charges pour le département). Une seule n'a pas été en mesure de fournir le sien. Nous avons également mené un entretien auprès de la Région Île-de-France mais elle a été interrogée afin de vérifier certains de nos propos, nous n'avons pas échangé avec les services en charge de la restauration scolaire ou des achats.

L'étude de l'offre soumise par la SRC à la ville de Paris nous a permis d'identifier ses fournisseurs, dont ceux qu'elle présente comme étant locaux (grossistes, coopératives, logisticiens, agriculteurs). Parmi ses « fournisseurs locaux », la SRC liste notamment des grossistes travaillant avec des producteurs de la France entière. Dans de tels cas, le qualificatif « local » semble faire référence au siège de l'entreprise. Les fournisseurs de la SRC désignés comme étant locaux sont situés dans l'Aisne, les Ardennes, l'Aube, l'Essonne, l'Eure et Loir, le Loiret, le Loir et Cher, la Seine et Marne, la Somme, le Val d'Oise, l'Yonne et les Yvelines. Six intermédiaires référencés par la SRC ont été interrogés dans le cadre de cette recherche. Ils sont situés dans l'Allier, le Loiret, le Val d'Oise et en Seine-et-Marne (Figure 28). L'un de ces intermédiaires est la Coopérative bio Île-de-France, coopérative agricole en agriculture biologique et locale qui fournit près de 90% des fruits et légumes consommés dans les crèches parisiennes. Une personne dont l'entreprise est située dans le Loiret précise néanmoins que le contrat avec cette SRC est géré au siège de la société, dans le Tarn-et-Garonne. Tous ces acteurs ont participé à l'approvisionnement des crèches en denrées alimentaires de manière plus ou moins importante selon les besoins des crèches et les menus qui ont été confectionnés.

Nous avons demandé à ces intermédiaires les coordonnées d'agriculteurs avec lesquels ils travaillent. Cinq agriculteurs ont été interrogés, ils sont situés dans l'Allier (1 interrogé), le Loir et Cher (1 interrogé) et en Seine-et-Marne (3 interrogés) (Figure 28). Parmi ces agriculteurs, deux sont membres de la Coopérative bio Île-de-France.

Afin de compléter les récits individuels par ceux des acteurs disposant d'une vision plus large du territoire, nous avons aussi réalisé trois entretiens auprès d'institutions publiques (un auprès de la Chambre d'agriculture d'Île-de-France et deux au sein de la DRIAAF), ainsi qu'un entretien auprès d'un groupement professionnel. Ces acteurs apportent aides et accompagnements aux agriculteurs et/ou aux collectivités territoriales.

Enfin, nous avons interrogé un syndicat intercommunal en charge de la restauration scolaire en Île-de-France. Comme nous l'avons fait pour la Région, le syndicat a été contacté afin de vérifier nos dires et l'entretien n'a pas été analysé de la même manière que les vingt-six autres.

Le Tableau 14 présente les parties prenantes interrogées. Nous avons choisi de conserver l'anonymat des personnes et de la plupart des structures interrogées, et notamment des collectivités puisque certaines ne respectent pas l'interdiction posée par le Code de la commande publique de favoriser des produits au regard de leur proximité. Les entretiens sont donc référencés selon des codes garantissant l'anonymat :

- SRC : Employés d'une société de restauration collective
- CT : Collectivités territoriales et établissement public de coopération intercommunale²⁶
- I : Intermédiaires (grossistes, distributeurs, logisticien, etc.)
- A : Agriculteurs
- INS : Institutions et groupements professionnels

Le Tableau 14 rappelle également la catégorie de parties prenantes à laquelle appartiennent les interrogés. Les catégories sont les suivantes :

- PPPI : Parties prenantes primaires internes
- PPPE : Parties prenantes primaires externes
- PPS : Parties prenantes secondaires
- AC : Autorités coordinatrices

²⁶ Nous avons interrogé un syndicat intercommunal en charge de la restauration scolaire. Bien qu'il n'ait pas le statut de collectivité territoriale, il assure les mêmes fonctions que les collectivités en matière de restauration scolaire, le service étant simplement mutualisé entre plusieurs communes. Nous avons donc fait le choix de faire figurer cet établissement public au sein du code dédié aux collectivités territoriales.

Tableau 14. Parties prenantes interrogées de janvier 2020 à juin 2022

Numéro d'entretien	Fonction	Institution	Catégorie de parties prenantes
SRC1	Direction achats alimentaires	Société de restauration collective	PPPE
SRC2	Direction plateforme régionale	Société de restauration collective	PPPE
SRC3	Responsable branche éducation	Société de restauration collective	PPPE
CT1	Acheteuse	Ville de Paris	PPPI
CT2	Responsable approvisionnement des crèches	Ville de Paris	PPPI
CT3	Cabinet de l'adjointe à la Maire de Paris en charge de l'alimentation durable, de l'agriculture et des circuits courts	Ville de Paris	AC
CT4	Directeur pôle population et responsable restauration	Collectivité territoriale des Yvelines	PPPI
CT5	Directrice Commande publique	Collectivité territoriale des Yvelines	PPPI
CT6	Responsable restauration scolaire	Département d'Île-de-France	PPPI
CT7	Directeur pôle services à la population	Collectivité territoriale des Yvelines	PPPI
CT8	Juriste commande publique et directrice service enfance éducation	Collectivité territoriale des Yvelines	PPPI
CT9	Service agriculture	Direction de l'Agriculture, de la ruralité et de la forêt de la Région Île-de-France	AC
CT10	Direction du développement durable et de la communication	Syndicat intercommunal en charge de la restauration scolaire	PPPI
I1	Directeur logistique et qualité	Distributeur	PPPE

I2	Responsable marché et télévente	Distributeur	PPPE
I3	Direction	Coopérative bio Île-de-France	PPPE
I4	Direction	Abattoir	PPPE
I5	Direction	Grossiste	PPPE
I6	Commercial	Grossiste	PPPE
A1	Agriculteur	Non concerné	PPPE
A2	Agriculteur	Non concerné	PPPE
A3	Agriculteur	Non concerné	PPPE
A4	Eleveuse et présidente abattoir	Abattoir	PPPE
A5	Eleveur et représentant interprofession bovine	Non concerné	PPPE
INS1	Service économie-filière	Chambre d'agriculture Île-de-France	PPS
INS2	Responsable pôle restauration collective	Groupement des agriculteurs bio d'Île-de-France	PPS
INS3	Service régional d'économie agricole	Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt	AC
INS4	Service régional de l'alimentation	Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt	AC

5.3 Donner du sens aux données : codage et analyse

Nous avons retranscrit chaque entretien manuellement via un logiciel de traitement de texte. A la suite de cette retranscription, nous avons procédé au codage des entretiens avec le logiciel Atlas.ti. Le codage est « l'étiquetage de segments de données pour résumer, catégoriser et expliquer ces segments »²⁷ (Charmaz et al., 2017). En procédant au codage de ses données, le chercheur crée des codes lui permettant de synthétiser ce qui ressort des données. Le codage initial est ouvert, exploratoire (Duchesne et Savoie-Zajc, 2005). Au commencement, certains

²⁷ "Coding labels segments of data with terms to summarize, categorize and account for these segments"

codes sont déductifs, influencés par nos questionnements, d'autres sont inductifs, ils émergent des données. Les unités codées peuvent être des mots, des lignes, des paragraphes. Lors de cette première phase de codage, nous nous imprégnons du terrain, nous interrogeons sur la signification des données et commençons à identifier les thèmes récurrents dans les entretiens. Certains éléments peuvent être mis en avant et amener le chercheur à modifier la façon dont il collecte et analyse les données par la suite. Dans notre recherche, les étapes de codage nous ont poussé à modifier certaines relances dans le cadre des entretiens afin d'étudier certains éléments plus en détail au fil des entretiens et de notre connaissance et compréhension des enjeux. Paillé (1994) qualifie cette réorientation au fil de la recherche de « signe du progrès de la recherche ». Les Encadré 2, Encadré 3, Encadré 4, Encadré 5 présentent la forme finale des canevas d'entretien.

A l'image des allers-retours entre collecte et analyse des données, le codage est réalisé dans une démarche itérative mais aussi comparative. Nous avons relu les données brutes à plusieurs reprises afin de nous assurer que tous les entretiens aient été codés selon un même degré de compréhension du phénomène à l'étude. En tout, 62 codes (Figure 29, en introduction de la partie 3) ont émergé des 26 entretiens analysés dans le cadre de cette étude pour un total de 1929 occurrences tous codes et tous entretiens confondus, et 1196 segments de texte codés.

Nous avons ensuite observé et comparé le nombre de segments codés (occurrences) par code dans chaque entretien et comparé les données entre les entretiens d'une même catégorie de parties prenantes et entre plusieurs catégories de parties prenantes. Pour ce faire, nous avons créé des groupes de documents où les entretiens d'acteurs issus d'une même catégorie ont été regroupés. Nous avons ensuite réalisé des analyses « code-document » pour quantifier et comparer l'occurrence des codes entre les documents ou les groupes de documents. Nous avons également étudié les phénomènes de co-occurrences, c'est à dire les situations dans lesquelles plusieurs codes sont utilisées pour un même segment de texte.

Au fur et à mesure de l'analyse, la théorisation prend forme, d'abord approximative, puis vérifiée, clarifiée, jusqu'à ce que le chercheur atteigne le niveau de théorisation qui lui convient. Paillé (1994) parle de « niveau de théorisation » car selon lui, la théorisation ancrée est beaucoup plus un processus qu'un résultat.

5.4 Limites et biais de la recherche

Cette recherche a été réalisée dans le cadre d'une convention CIFRE avec la ville de Paris. Sur le modèle de la ville de Paris, nous avons choisi de n'interroger que des collectivités s'approvisionnant par le biais d'une SRC pour leur restauration scolaire, à des fins de comparabilité. Les résultats, notamment ceux en lien avec le manque de communication entre les acteurs, ne sont donc pas généralisables à toutes les formes de restauration scolaire

puisque aucune collectivité gérant la restauration en régie n'a été interrogée. Nous pourrions faire l'hypothèse qu'il existe une meilleure communication entre les acteurs dans le cadre de marchés gérés en régie, du fait de la réduction du nombre d'intermédiaires, pour les produits bruts notamment. Cependant, nous pensons qu'une bonne communication ne repose pas seulement sur des échanges directs mais aussi sur la volonté des acteurs de travailler dans une approche collaborative. Nous avons également fait le choix de n'interroger que des collectivités qui ont contractualisé avec la même SRC. Si cela peut être un biais puisque nous étudions les pratiques d'une seule SRC, l'objectif était de recueillir le point de vue de différentes collectivités au sujet d'une même entreprise.

Nous pouvons déplorer l'absence des acteurs « invisibles » dans les entretiens. Toutes les collectivités interrogées sont engagées dans l'achat de produits durables et locaux, certaines ayant des objectifs plus ambitieux que ceux imposés par la loi Egalim. Or nous souhaitions obtenir des données auprès de collectivités moins engagées dans de telles démarches afin de les interroger sur leurs pratiques (notamment en termes de pondération des critères de prix et de qualité), sur les raisons de ce moindre engagement, sur leurs contraintes, sur leurs projets éventuels concernant l'alimentation durable, etc. En amont des entretiens, nous avons contacté plus d'une vingtaine de collectivités territoriales. Après plusieurs relances, cinq collectivités, en plus de la ville de Paris, ont répondu favorablement à nos sollicitations. Nous faisons l'hypothèse que certaines collectivités n'ont pas souhaité partager leurs pratiques du fait de leur faible engagement dans l'achat de produits durables. Nous notons cependant que le contexte sanitaire (crise du Covid-19 et confinements, chômage partiel, fermeture des écoles, etc.) a nécessité des réorganisations en termes d'emploi du temps, de personnel, de priorités etc., affectant la disponibilité des collectivités pour des entretiens d'une heure. Si nous n'avons pas pu échanger directement avec des collectivités aux pratiques moins « responsables », nos lectures et les entretiens auprès des acteurs confrontés à ces collectivités (agriculteurs, intermédiaires, chambre d'agriculture d'Île-de-France, service régional de l'alimentation de la DRIA AF) nous ont permis d'appréhender la diversité de pratiques au sein des collectivités territoriales pour leurs achats à destination de la restauration scolaire.

Nous avons également souhaité interroger des agriculteurs en dehors des circuits longs, qui ne fournissent pas la restauration collective ou encore des agriculteurs non-engagés dans des pratiques durables, afin de comprendre leurs motivations, les freins rencontrés, leurs attentes pour adopter des pratiques plus durables et/ou pour travailler avec la restauration collective. Nos sollicitations auprès de coopératives agricoles et d'agriculteurs franciliens sont néanmoins restées sans retour. Pour pallier à cette absence de réponse, nous avons interrogé des acteurs accompagnant les agriculteurs locaux dans leurs activités et leurs démarches afin de bénéficier d'une vue d'ensemble des acteurs du territoire (Chambre d'agriculture d'Île-de-France, service régional d'économie agricole, service agriculture de la région Île-de-France).

Conclusion de la Partie 2

Dans cette partie, nous avons commencé par expliciter notre positionnement épistémologique. Nous nous plaçons dans une approche constructiviste, c'est-à-dire que nous croyons qu'il existe autant de réalités sur le terrain que d'acteurs. Dans notre cas d'étude, nous nous intéressons aux contrats de commande publique passés par des collectivités territoriales d'Île-de-France pour leur restauration scolaire, et à leur impact sur le milieu fournisseur local. **Nous pensons donc que la pluralité d'acteurs qui composent notre étude de cas disposent chacun d'une réalité qui leur est propre et que nous cherchons à saisir pour mieux comprendre les forces à l'œuvre dans le phénomène étudié.**

Afin d'appréhender et de rendre compte de cette diversité, nous nous sommes engagés dans une démarche empirique et inductive en empruntant des méthodes à la théorisation ancrée. Celle-ci repose sur la collecte de données de terrain pour donner du sens à ce que nous observons sur le terrain de manière inductive. Nous nous sommes plus particulièrement inspirés de l'approche constructiviste de la théorisation ancrée proposée par Charmaz (2014), qui prône la prise en compte des divers réels qui coexistent sur le terrain par le biais de l'empirisme et de l'induction.

Après l'identification et la catégorisation des parties prenantes, nous avons mené une enquête qualitative. Celle-ci nous permet d'accéder à « l'univers mental » des acteurs (Baumard et al., 2014), à leurs représentations, à leur système de justification (Baribeau et Royer, 2012), en somme, aux réalités des acteurs de notre cas d'étude. Le recours à l'entretien semi-directif nous a permis de cadrer les échanges sans les contraindre pour autant, dans l'idée que toute donnée émergeant d'elle-même est la bienvenue dans cette approche empirique.

Nous avons recueilli des données auprès de 28 acteurs : des collectivités territoriales, des intermédiaires (société de restauration collective, grossistes, coopérative, abattoir, etc.), des agriculteurs, des institutions (Chambre d'agriculture d'Île-de-France, Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt) et un groupement professionnel agricole. Parmi ces acteurs, six sont implantés en dehors de l'Île-de-France : quatre personnes se trouvent dans le périmètre de 250 kilomètres que la ville de Paris définit comme le « local », et deux acteurs se trouvent dans un périmètre de 300 kilomètres.

Simultanément à leur collecte, nous avons codé et analysé les données à l'aide d'un logiciel dédié. Cet exercice, mené sur 26 entretiens, a fait émerger 62 codes, avec lesquels 1196 segments de texte ont été codés. L'analyse réalisée à partir de ce codage est présentée dans la partie suivante, consacrée aux résultats.

Partie 3. Pratiques, motivations
et freins à l'alimentation
durable en restauration
scolaire : les résultats issus du
terrain

Dans cette troisième partie de la thèse, nous présentons les résultats issus du codage et de l'analyse des entretiens. **Chaque chapitre présente un point de vue : les collectivités territoriales en chapitre 6, les intermédiaires en chapitre 7 et les agriculteurs en chapitre 8.** Chaque point de vue permet de mettre en avant une partie des codes en fonction du nombre d'occurrences. Afin d'apporter une vue d'ensemble sur nos résultats, la Figure 29 présente l'ensemble des codes utilisés pour l'ensemble des acteurs. Le chapitre 6 est issu d'un article à paraître (Mazin et da Cunha, à paraître) et les résultats exposés dans le chapitre 7 ont été intégrés à un article soumis en mai 2022.

Les trois prochains chapitres (chapitres 6, 7 et 8) sont ponctués d'extraits d'entretiens. Nous avons choisi de procéder de la sorte afin de rendre compte le plus fidèlement possible des dires des interrogés. Les entretiens ont été anonymisés par des numéros d'entretien auquel font référence les extraits d'entretiens (voir chapitre 5 pour le Tableau 14 où figure la correspondance entre les entretiens et leurs numéros).

Le chapitre 6 traite des pratiques, des motivations et des freins rencontrés par les collectivités territoriales. Nous verrons que si toutes les collectivités interrogées cherchent à s'approvisionner en produits durables et locaux, toutes ont leur propre définition du « local ». Malgré une forte volonté, **un tel approvisionnement fait face à des difficultés diverses que certaines collectivités ambitionnent de pallier en participant à la structuration de filières locales et durables par le biais de leur commande publique notamment.**

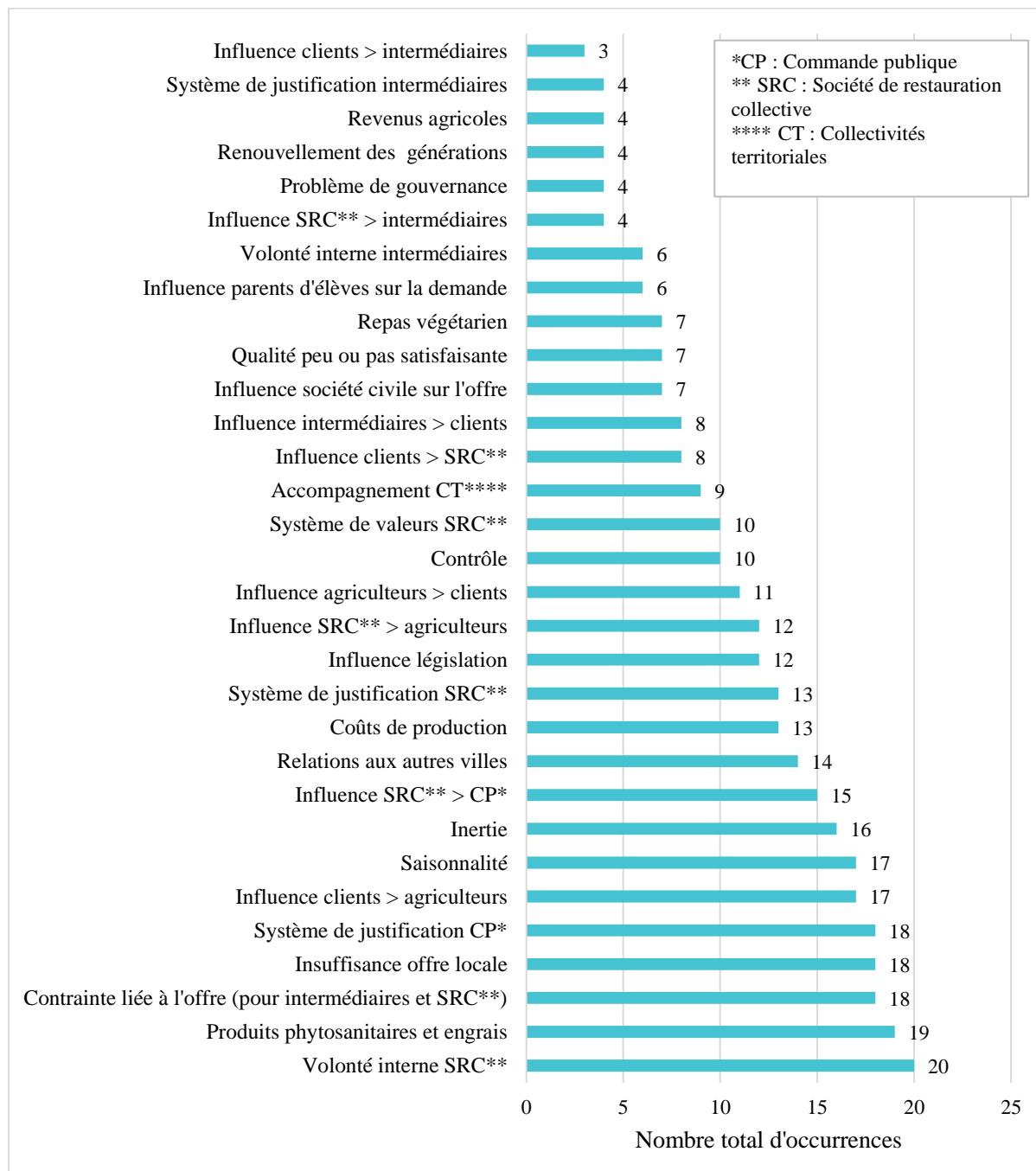
Dans le chapitre 7, nous nous intéressons aux acteurs que nous appelons « intermédiaires » : une société de restauration collective, des grossistes, la Coopérative bio Île-de-France et un abattoir. **L'analyse de ces entretiens met en exergue l'influence de la commande publique responsable et la volonté propre de ces acteurs dans l'adoption de pratiques responsables.** Tout comme les collectivités territoriales interrogées, ces acteurs partagent les contraintes qu'ils expérimentent face aux demandes de la restauration scolaire.

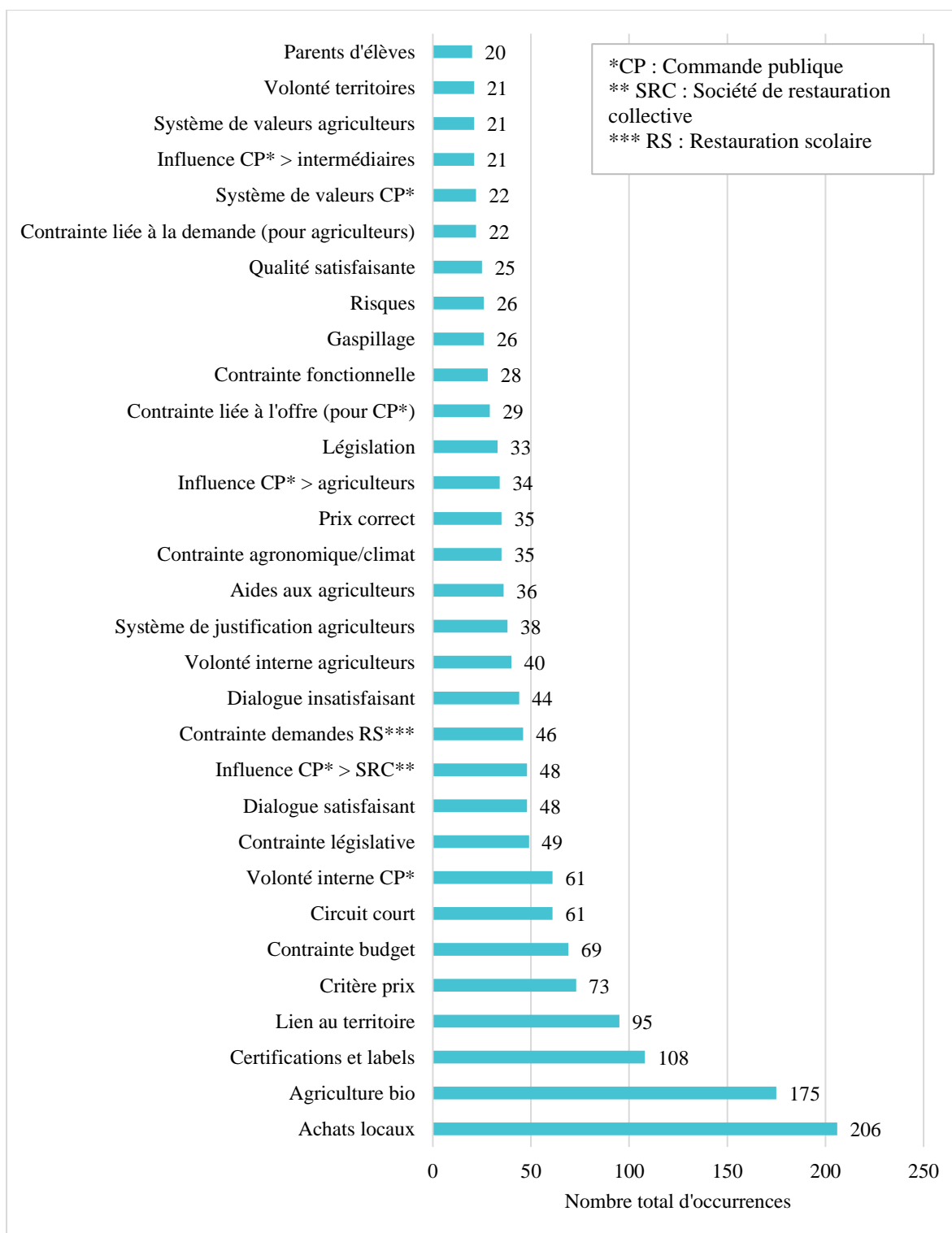
Le chapitre 8 présente les propos recueillis auprès des agriculteurs. Tous les interrogés sont engagés dans des pratiques responsables (agriculture biologique, Label Rouge, Haute valeur environnementale). La majorité d'entre eux se sont lancés dans ces démarches pour des raisons de conviction personnelle. Nous observons cependant des différences de discours notables entre deux catégories d'agriculteurs : **les membres de la Coopérative bio Île-de-France se démarquent des autres interrogés par leurs retours d'expérience positifs quant à la restauration scolaire, quand les propos des agriculteurs non-membres de la coopérative sont teintés de contraintes.**

Dans le dernier chapitre de cette partie, nous soumettons des propositions pour faciliter la rencontre entre l'offre et la demande en produits locaux et durables. Notre réflexion se fonde sur les dires des interrogés et sur les retours d'expérience proposés par la littérature.

Certaines propositions traitent de la commande publique et de ses outils, d'autres font référence aux compétences agricoles et d'aménagement des collectivités territoriales.

Figure 29. Ensemble des codes ayant émergé à l'analyse des 26 entretiens et leur nombre total d'occurrences (figure en deux parties)





Source : Auteure

6. Achat public et restauration scolaire : motivations, freins et mise en œuvre de l'achat local et durable en Île-de-France

Dans leurs plans d'aménagement du territoire, par le biais de leurs compétences en agriculture ou de leurs politiques alimentaires, les collectivités s'engagent à développer et à maintenir une agriculture durable sur leur territoire. Elles entendent grâce à cela réduire leur empreinte carbone, participer à la préservation de la biodiversité, développer une offre alimentaire de qualité et accessible à tous, ou encore réduire les inégalités voire la dichotomie entre les territoires urbains et ruraux. Les collectivités sont notamment incitées par le législateur à favoriser l'agriculture durable par le biais de leur service de restauration collective (Darrot et al., 2019). Les lois Grenelle I (2009), Egalim (2018) et Climat et résilience (2021) imposent aux collectivités de s'approvisionner en denrées alimentaires durables pour leur restauration collective. Les collectivités territoriales doivent, depuis le 01 janvier 2022, s'approvisionner à hauteur de 50 % (en valeur d'achat) en produits durables pour leur restauration collective, dont 20 % de produits issus de l'agriculture biologique (AB) (chapitre 2).

Cette obligation s'accompagne d'une invitation du gouvernement à l'approvisionnement local dans les cantines, ce qui devrait, théoriquement, faciliter le développement et le maintien de l'agriculture française. Assortie de l'obligation de s'approvisionner en produits durables, on peut même imaginer que la demande de produits locaux pourrait pousser à la transition durable de l'agriculture française. Mais le Code de la commande publique, établi selon les directives européennes, interdit la sélection d'une offre sur un critère de proximité géographique. L'Etat se contente donc d'encourager l'approvisionnement local en diffusant des guides (outil Localim²⁸) pour faciliter la mise en œuvre de tels achats. Enfin, le législateur soutient aussi le développement de Projets alimentaires territoriaux (PAT) dans le cadre du Programme national de l'alimentation (PNA, 2019-2023), de la feuille de route pour l'Agenda 2030 (2019) et du plan France Relance (2020). Il encourage les collectivités territoriales à s'approvisionner en produits issus de PAT dans le cadre du PNA et de la loi Egalim (2018). Bien que les collectivités puissent se procurer des produits issus de PAT qui ne seraient pas à proximité, l'approvisionnement local est clairement identifié comme un objectif du Ministère de l'agriculture qui déclare que « les projets alimentaires territoriaux ont pour objectif de relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans les territoires en soutenant l'installation d'agriculteurs, les circuits courts ou les produits locaux dans les cantines » (MASA, 2022d).

²⁸ L'outil Localim est présenté en section 2.3.3.

C'est également la volonté des collectivités elles-mêmes de s'approvisionner en produits locaux pour leurs cantines (ADEME et al., 2021; Born et Purcell, 2006; Darrot et al., 2019; Kebir, 2012; Le Velly et Bréchet, 2011). Elles s'emparent notamment de la question alimentaire en développant des politiques publiques allant dans le sens d'un approvisionnement en produits locaux et durables. Ces politiques rejoignent les objectifs des documents de planification puisque, en promouvant une alimentation locale et durable, elles soutiennent la nécessité de développer et/ou de maintenir l'agriculture durable sur le territoire. Le plan régional « pour une alimentation locale, durable et solidaire » de l'Île-de-France (2021) ambitionne la fourniture de produits locaux dans 100 % des cantines des lycées d'ici 2024. Le Plan alimentation durable 2015-2020 de la ville de Paris (2015) visait à « aider au développement des filières durables de proximité à destination de la restauration collective ». Dans son nouveau plan à paraître en 2022, la ville affiche la volonté de s'approvisionner à hauteur de 100% de produits durables dont 50 % de produits locaux pour sa restauration collective.

Dans ce chapitre, nous nous attachons à comprendre les raisons invoquées par les collectivités d'un tel approvisionnement pour leur restauration scolaire et comment cela se traduit dans leurs pratiques. Nous nous intéressons aux achats à destination de la restauration scolaire de collectivités territoriales d'Île-de-France.

Dans la section suivante, nous présentons les collectivités territoriales interrogées et les codes ayant servi à l'analyse. Nous étudions ensuite les motivations des interrogés à s'approvisionner en produits locaux et durables puis nous exposons les difficultés rencontrées par les collectivités pour réaliser de tels achats. Nous verrons que certaines collectivités cherchent à structurer les filières locales pour pallier notamment ces difficultés.

6.1 Présentation des collectivités interrogées et codage des entretiens

Afin de comprendre les représentations et les pratiques des acteurs engagés dans l'achat de denrées alimentaires durables et locales à destination de la restauration scolaire, nous exploitons essentiellement dans ce chapitre les entretiens menés auprès des collectivités territoriales. Les entretiens sont référencés selon des numéros garantissant l'anonymat (voir Tableau 14 dans le chapitre 5). Des 26 entretiens analysés dans le cadre de cette étude (nous rappelons que sur les 28 entretiens menés, deux n'ont pas fait l'objet de la même analyse que les 26 autres), huit ont été conduits auprès de collectivités : trois entretiens auprès de personnes impliquées dans le marché d'approvisionnement en denrées alimentaires des crèches parisiennes, rattachées à des services différents et cinq entretiens avec des collectivités franciliennes (un département et quatre communes des Yvelines), dont deux menés avec deux personnes simultanément. A deux reprises, nous avons été redirigés vers des directeurs de pôle

dédié aux services à la population pour cause de vacance du poste de responsable de la commande publique. Le code de la commande publique interdisant de favoriser des produits au regard de leur proximité, nous avons choisi de conserver l'anonymat des personnes qui composent ce cas d'étude puisque certaines ne respectent pas cette interdiction.

Les enquêtés ont été interrogés sur leurs pratiques d'achat, sur leurs motivations et sur les freins qu'elles rencontrent, ainsi que sur leurs relations aux autres parties prenantes de la restauration scolaire. Nous avons également étudié les cahiers des charges de cinq collectivités, une collectivité n'ayant pas répondu à notre demande.

La ville de Paris sert environ 3,2 millions de repas par an dans ses crèches, par le biais d'un marché public de fourniture de denrées brutes et de conception de menus auprès d'une société de restauration collective (SRC). Toutes les collectivités interrogées mettent en œuvre leur service de restauration collective en faisant appel à cette même SRC, dans le cadre d'un marché public ou d'un contrat de concession. C'est donc la même SRC qui est mentionnée par tous les acteurs. Les quatre autres communes interrogées servent entre 230 000 et 500 000 repas par an et le département sert environ 7,2 millions de repas par an par le biais d'une société d'économie mixte à opérateur unique (SEMOP) (voir chapitre 3). Ce format permet à la collectivité de ne plus être contrainte par le Code de la commande publique.

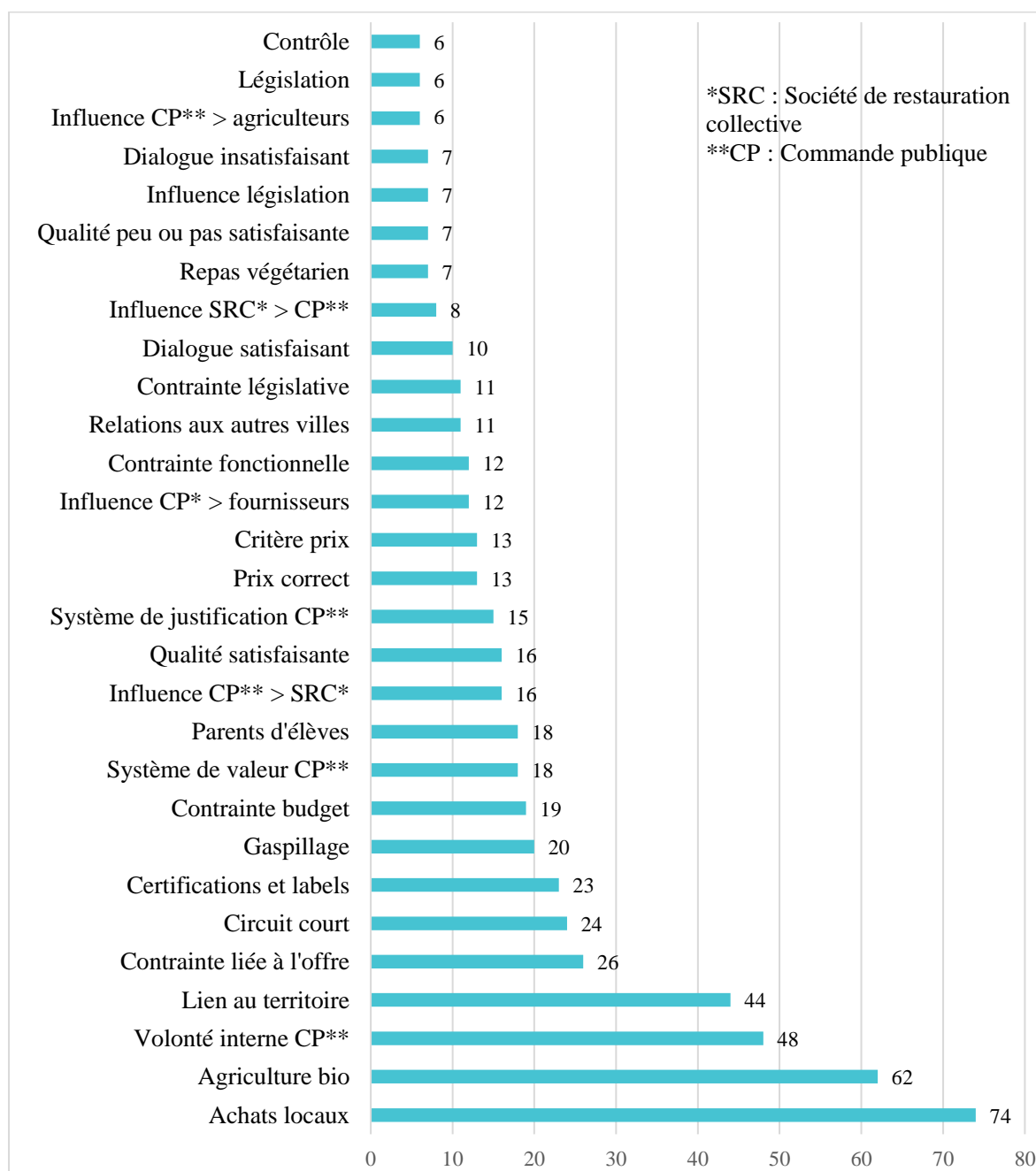
Les entretiens ont été retranscrits manuellement puis codés de manière inductive à l'aide du logiciel Atlas.ti. Après une première phase de codage ouvert (Duchesne et Savoie-Zajc, 2005), 62 codes ont émergé des 26 entretiens. Pour l'analyse des entretiens avec les collectivités territoriales, nous avons retenu les codes les plus pertinents dans ces entretiens (nombre d'occurrences supérieur à six). Au total, 559 éléments ont été codés selon 29 codes dans les entretiens auprès des collectivités territoriales (Figure 30).

En ce qui concerne l'étape de codage-même, nous présentons ci-après, à titre d'exemple, la façon dont nous avons construit les quatre codes les plus exploités dans ce chapitre. Le code « achat locaux » a été utilisé lorsque les interrogés évoquent l'approvisionnement local (en termes de volonté, de mise en œuvre, de contraintes, etc.) ainsi que leur définition du local. Les codes « agriculture biologique » et « certifications et labels » ont été utilisés à chaque fois qu'un interrogé mentionne le label ou un produit issu de l'AB ou toute autre certification ou label. Nous avons fait le choix de différencier le label AB des autres labels puisque les pouvoirs publics les ont séparés dans les critères de durabilité cités dans la loi Egalim. En nous appuyant sur la définition du Ministère de l'agriculture et de la pêche (2009), le code « circuit court » a été attribué quand les interrogés utilisent ce même terme ou quand ils décrivent des approvisionnements avec aucun ou un intermédiaire.

Nous nous sommes particulièrement focalisés sur les labels, certifications et circuits courts en ce qu'ils correspondent à la définition de l'alimentation durable posée par la loi Egalim, bien

que les circuits courts ne soient pas mentionnés comme tels (la loi citant les produits acquis dans l'optique de favoriser le développement des approvisionnements directs des denrées agricoles²⁹). Ce sont également les critères de durabilité les plus récurrents dans les entretiens.

Figure 30. Codes retenus pour l'analyse des entretiens auprès des collectivités territoriales et leurs occurrences



Source : Auteure

²⁹ Art. L230-5-1 du Code rural et de la pêche maritime

6.2 Nature et motivations de l’approvisionnement de la restauration scolaire

La volonté des collectivités territoriales de s’approvisionner en denrées alimentaires locales est prégnante dans les entretiens : le code « achats locaux » est le plus récurrent des codes apparus à l’analyse des entretiens auprès des collectivités territoriales (Figure 30). Il représente 13 % des segments de texte codés avec 74 occurrences sur un total de 559. L’approvisionnement en produits issus de l’AB est aussi au cœur des préoccupations des collectivités interrogées puisque le code « agriculture biologique » est le deuxième plus récurrent avec 62 occurrences, soit 11 % du total des segments codés. Les deux autres codes relatifs à l’alimentation durable, « certifications et labels » et « circuit court », ne représentent quant à eux que 4 % chacun des 559 segments codés.

6.2.1 Achats locaux : de quoi parle-t-on ?

Chaque collectivité interrogée a sa propre définition d’un produit « local », souvent rattaché à un « territoire » dont la définition est également propre à chacun. Une interrogée justifie cette multiplicité de définitions par le fait qu’une collectivité territoriale prendrait en compte la taille de son bassin de consommation et de production pour délimiter cette notion de « local ». Certains répondants pensent le local en termes de distance géographique par rapport aux lieux de consommation. La plupart ont évoqué les limites d’un département et ses départements limitrophes, d’une région voire de la France entière. Le « local » est donc une notion particulièrement floue (Tableau 15, extraits 1 à 3). Une interrogée déclare que dans le cas de produits peu ou pas existants sur le territoire, elle cherche tout au moins à s’approvisionner en produits français et élargit sa définition en conséquence. Une même collectivité peut donc avoir plusieurs définitions de ce qu’est un produit local selon son bassin de production et la famille de produit (Tableau 15, extrait 4).

Tableau 15. Extraits d'entretiens sur la définition du local

N°	Extraits	Entretiens
1	« Pour moi local c'est 100 km »	CT4
2	« Le local, tel qu'il est défini à Paris, c'est dans un rayon de 250 kilomètres autour de Paris. C'est un calcul un peu scientifique qui a été fait, [...] en gros pour pouvoir s'approvisionner de manière diversifiée, il faut qu'on aille jusqu'à 250 kilomètres autour de Paris »	CT3
3	« La notion de proximité, de circuit court, c'est un périmètre de 200 km ou un peu plus large, ça dépasse les départements, on essaye d'avoir des producteurs vraiment locaux au sens vraiment territorial, type aggro, ou même municipal »	CT7
4	« On avait demandé à ce que ce soit département évidemment, ou bien les départements limitrophes. Au mieux, ne dépassant pas les 200 km je crois, quelque chose comme ça. La société nous a répondu sur des exploitants en très local, donc des Yvelines, d'autres sur le département d'à côté, parfois, je pense au porc, c'est plutôt la Bretagne que la région parisienne »	CT8

Les entretiens révèlent que la qualité nutritionnelle (Tableau 16, extraits 5 à 8) et le développement économique (Tableau 17, extraits 9 à 12) sont les principaux motifs pour un approvisionnement en produits locaux dans la restauration scolaire. Deux personnes considèrent aussi qu'acheter local permet de sécuriser les approvisionnements et de créer des liens de confiance avec les producteurs (Tableau 18, extraits 13 et 14). L'un d'eux note tout de même que le local n'est pas intrinsèquement gage de qualité. Il explique qu'il fait parfois face au dilemme opposant les produits issus de l'agriculture biologique (AB) non-locaux et les produits locaux issus d'une agriculture plus conventionnelle et que le choix est difficile à arbitrer en raison de ses nombreux enjeux (empreinte environnementale, impact social, enjeux de développement, etc.).

Tableau 16. Extraits d'entretiens sur les motivations à acheter local (qualité nutritionnelle)

Qualité nutritionnelle		
N°	Extraits	Entretiens
5	« Chaque produit est bon au moment de la bonne saison, et il est bon quand il est frais. Donc le local et de saison, c'est obligatoire. »	CT 2
6	« Je pars du principe que ce qu'il faut c'est récupérer tous les nutriments et les vitamines qui sont présents dans l'aliment de base. Moins il aura voyagé, moins il aura été à la lumière, dans des frigos ou des chambres froides, mieux il sera. »	CT6
7	« On veut des repas qui soient d'excellente qualité pour les enfants, pour ça on considère que c'est important qu'ils soient produits localement, avec des denrées d'une très bonne qualité »	CT7
8	« Dans un premier temps c'était surtout la qualité de produits et de la matière premières des composantes que les enfants vont trouver dans leur assiette. Moins ça passe dans des chambres froides et ça fait des voyages, c'est cueilli pas mature, mieux ça vaut. »	CT 8

Tableau 17. Extraits d'entretiens sur les motivations à acheter local (développement économique)

Développement économique		
N°	Extraits	Entretiens
9	« A Paris, on a à cœur de travailler sur le local parce qu'il faut pas appauvrir notre production agricole autour de Paris »	CT2
10	« C'est notre rôle de collectivité territoriale de jouer ce rôle d'accompagnateur et de garantir un certain nombre de débouchés à ces agriculteurs parce que sinon ils sont plus là dans 10 ans. »	CT3
11	« L'important c'est [...] qu'on ait le plus de circuits courts et qu'on arrive aussi à faire vivre autour de nous nos agriculteurs, nos maraichers »	CT6
12	« Aujourd'hui, on est plutôt dans la structuration des filières locales [...] Et ça, ça demande beaucoup de travail et qu'on souhaite accompagner dès qu'on peut. Par tous les canaux, que ça soit via nos demandes à [la SRC], le travail avec de partenaires en direct, et on souhaite aller au-delà des choses parce que c'est aussi du dynamisme, c'est aussi au-delà de l'alimentation, l'accompagnement d'un territoire qui est particulier, urbain mais rural. »	CT7

Tableau 18. Extraits d'entretiens sur les motivations à acheter local (confiance et sécurité des approvisionnements)

<i>Confiance et sécurité des approvisionnements</i>		
N°	Extraits	Entretiens
13	<i>« On se rendait compte déjà, il y a 5 ans, que d'avoir des productions lointaines constituait un vrai risque d'approvisionnement. [...] Quand on a réalisé le cahier des charges, on sortait des attentats de 2015, et on s'était rendu compte qu'il y avait un risque majeur s'il y avait une bombe qui explosait entre Rungis et Paris. »</i>	CT2
14	<i>« Je pense que le local ça nous permet d'avoir une vision claire, un lien direct qui permet aussi d'avoir un lien de confiance et d'avoir la main sur les choses. »</i>	CT7

6.2.2 Labels et circuits courts en complément de l'achat local

Dans la présentation de leur démarche d'approvisionnement, les collectivités interrogées ont fait valoir trois autres critères d'achat relatifs à la durabilité : les produits issus de l'AB, l'approvisionnement en circuit court et les produits labellisés ou issus d'exploitations certifiées (hors AB) (Figure 30). Le critère de la saisonnalité étant très peu apparu (cinq occurrences), nous avons choisi de ne pas le traiter ici. Les quatre principaux critères d'achat que les collectivités associent à la durabilité sont toutefois inégalement répartis puisque l'achat local et l'agriculture biologique représentent près des trois quarts des occurrences.

L'approvisionnement en circuits courts

Dans les 24 occurrences du code « circuit court », les interrogés évoquent principalement les circuits courts comme étant l'une de leurs demandes dans le cadre d'une démarche globale d'achat responsable. Les entretiens révèlent cependant une confusion entre « circuit court » et « localisme ». Or il n'y a pas de notion de distance dans l'approvisionnement en circuit court, ce dernier renvoie à un approvisionnement où l'on trouve au maximum un intermédiaire entre le producteur et le consommateur (Ministère de l'agriculture et de la pêche, 2009). Cette confusion peut entraîner une vigilance des répondants envers les circuits courts puisqu'ils ne permettent pas toujours de s'approvisionner localement (extraits 15 et 16).

« C'est pareil, les circuits courts etc., faut pas confondre. Un circuit court, même si vous avez votre noix de coco qui arrive du Brésil directement à Rungis, et que [la SRC] l'achète, ça peut être considéré comme du circuit court parce que vous avez qu'un seul intermédiaire. Le circuit court, c'est le nombre d'intermédiaires, c'est pas le mec qui travaille à 10 kilomètres de chez vous. Enfin, c'est pas que ça le circuit court. Et les gens font la confusion en se disant circuit court c'est super, on est en circuit court c'est génial. Et non parce qu'en fait, moi les poireaux qui sont livrés par [la SRC], si ça se trouve ils ont été produits en Alsace, ou je ne sais où. Donc il y a une confusion sur le circuit court. » **Extrait 15, CT5**

« Le circuit court c'est 150 kilomètres autour de... non, ça c'est le local. Le circuit court, c'est pas d'intermédiaire, donc ça peut être un circuit court qui vient de Marseille, presque d'Italie si on le veut, à partir du moment où il y a pas d'intermédiaire. Donc ça c'est un peu une façon détournée de dire qu'on fait du circuit court alors que c'est pas du tout dans la réalité le circuit court que l'on entend dans sa tête en disant ça vient d'à côté. Ce qui marche, c'est le produit local ou hyperlocal. Le circuit court, c'est une arnaque. » **Extrait 16, CT6**

Deux répondantes au sein de la Ville de Paris mettent cependant en garde contre l'achat direct auprès d'agriculteurs. Du fait de commandes volumineuses, elles craignent le risque de dépendance économique des « petits » producteurs : si un producteur titulaire d'un marché ne remporte pas le marché suivant alors que la majorité voire la totalité de son chiffre d'affaires est réalisé avec cette collectivité, il pourrait alors se trouver en grande difficulté financière.

Les produits issus de l'agriculture biologique

Le code « agriculture biologique » est fortement représenté, toutes les collectivités demandent un certain taux de produits AB dans leurs approvisionnements. Deux collectivités sur six ont développé leurs achats de produits AB pour être en cohérence avec la loi Egalim (extrait 17). Les quatre autres étaient déjà engagées dans une telle démarche de par la volonté des gestionnaires ou des élus. Deux personnes déclarent avoir initié la démarche d'elles-mêmes pour des raisons de convictions et de volonté personnelles et chercher à s'approvisionner en produits AB depuis quinze ans. Pour ce faire, elles se sont notamment appuyées sur le sourcing, de sorte à connaître les capacités du milieu fournisseur et à rédiger des appels d'offres en cohérence. L'une d'elles rappelle que l'offre n'était pas conforme aux contraintes de la restauration scolaire et a dû procéder par étapes pour qu'offres et demandes soient plus en adéquation (extrait 18). Cette même personne explique avoir fait face à de vives oppositions

car cela induisant un surcoût et des changements de pratiques : les produits AB étaient principalement des produits bruts et se conservaient moins longtemps que les produits classiques. Cette interrogée précise que désormais, les directrices d'établissement, les parents d'élèves ainsi que les élus sont satisfaits et en faveur de cet approvisionnement en produits AB.

« On a essayé de se caler sur ce qui risquait de sortir sur la loi Egalim. [...] On est à 20 % ou 25 % de bio » **Extrait 17, CT5**

« Tout l'enjeu a été d'essayer pendant les deux, trois premières années de développer la filière bio pour avoir des produits de qualité qui répondaient à nos exigences en termes de logistique de structure, de qualité de produits, tout en maintenant les coûts parce qu'on ne pouvait pas faire exploser les dépenses alimentaires et avec des produits qui étaient aux normes "petite enfance". Le bio était jusqu'à pas si longtemps pas très formaté, donc les premières pommes de terre bio arrivaient avec des cailloux dans les sacs, elles étaient toutes de taille différente, et les passer à l'éplucheuse c'était impossible » **Extrait 18, CT2**

Les produits labellisés ou issus d'exploitations certifiées (hors AB)

Dans les éléments codés « certifications et labels », les interrogés font majoritairement référence au Label Rouge, suivi de l'Appellation d'origine protégée (AOP). Les entretiens révèlent que quatre personnes considèrent les labels comme gage de qualité. Trois collectivités achetaient des produits labellisés avant la promulgation de la loi Egalim, une interrogée déclare avoir ajusté sa demande suite à cette loi. Deux autres répondants expliquent acheter des produits labellisés pour orienter le titulaire du marché vers des produits qui, à défaut d'être locaux, seraient au moins français (extrait 19).

« Il y a certains labels aussi qui nous permettent d'orienter un peu le titulaire du marché vers le circuit court ou local. [...] On demande des labels, on demande des AOC, des AOP donc ça va être régional, au maximum ça va être la France pour des fromages et des choses comme ça. » **Extrait 19, CT8**

Ils utilisent donc ces labels pour favoriser l'approvisionnement le plus local possible. Une personne explique préférer s'approvisionner en produits issus d'une exploitation certifiée Haute valeur environnementale (HVE) et locaux plutôt que de produits AB plus lointains. L'achat local détient là encore une place d'importance dans la démarche d'approvisionnement

de ces collectivités, bien que celles-ci assurent veiller au respect des normes sanitaires et ne pas négliger la qualité des denrées au profit de leur proximité.

6.3 Mise en œuvre de l'achat local et durable

Les collectivités éprouvent des difficultés à s'approvisionner localement en raison de diverses contraintes. Elles sont limitées par l'interdiction du Code de la commande publique de sélectionner des offres sur un critère de proximité géographique. Elles doivent donc s'emparer des marges de manœuvre disponibles pour parvenir à un tel approvisionnement. Elles déplorent aussi la possible inadéquation de l'offre proposée par les fournisseurs et la faiblesse de l'offre disponible sur le territoire, mais aussi leur difficulté à assurer le suivi du marché. Deux collectivités s'illustrent cependant par leur participation à la structuration de filières et leur connaissance de l'offre locale.

6.3.1 Un approvisionnement difficile

Un code de la commande publique contraignant

Les six collectivités interrogées affirment faire figurer leur volonté de s'approvisionner localement dans leur cahier des charges. Deux collectivités font seulement connaître leur préférence pour des produits locaux mais n'en exigent pas. Pour inciter les soumissionnaires à proposer des produits locaux, l'une d'elles demande, dans son cahier des charges, des produits issus de circuits courts pour lesquels un recours aux producteurs de proximité est « apprécié ». Elle note également que les agriculteurs doivent être en capacité d'intervenir dans les classes ou de pouvoir accueillir les élèves sur les lieux de production et de transformation. De par les contraintes logistiques inhérentes au déplacement de classes sur de longues distances, nous y voyons une demande implicite pour des produits locaux.

La demande de produits locaux prend la forme d'obligation contractuelle dans le cahier des charges du Département et de deux communes. De par le format de sa SEMOP, le Département n'est pas soumis au Code de la commande publique et peut donc demander explicitement une implication des acteurs locaux dans l'approvisionnement de ses cantines. Les deux autres collectivités écrivent :

« Le pouvoir adjudicateur souhaite mettre l'accent sur la qualité et la sécurité des produits utilisés pour la fabrication des repas, ainsi que sur l'utilisation la plus large possible de produits de terroir et locaux. Le pouvoir adjudicateur entend développer une alimentation durable tout au long du marché : produits bio, locaux et circuits courts, labellisés » Cahier des charges CT5 et CT8

« Renforcer l’ancrage territorial de notre alimentation afin de mettre les productions locales au cœur des territoires en développement » Cahier des charges CT8

Elles utilisent la même formulation pour annoncer leur souhait de s’approvisionner localement ; quatre des collectivités interrogées ayant déclaré échanger sur leurs pratiques voire même partager leur cahier des charges avec leurs homologues, cette similitude pourrait être liée à de telles pratiques. En plus d’une clause d’exécution (dont le respect par le titulaire de marché est obligatoire), les deux communes intègrent un critère de sélection des offres concernant le recours aux produits locaux. Pour l’évaluer, les collectivités demandent aux soumissionnaires de renseigner le pourcentage de produits locaux dans leur mémoire technique. En intégrant une demande quant à l’origine des produits, les collectivités cherchent à favoriser l’accès à leur marché aux agriculteurs locaux.

Toutes les collectivités interrogées accordent plus de poids au critère de la qualité (aussi appelée « valeur technique ») qu’à celui du prix. De manière générale, la qualité vaut entre 45 % et 60 % de la note finale (dans le cas où elle est pondérée à 45 %, le prix ne vaut que 35 % de la note, un troisième critère portant sur la livraison valant les 20 % restants). Ce critère de qualité comprend la qualité des produits et des menus, l’organisation du personnel et le développement durable (qui peut recouvrir l’alimentation durable, la lutte contre le gaspillage alimentaire, l’approvisionnement local, etc.). Seul, le développement durable ne vaut néanmoins que pour 7,5 % à 10 % de la note globale.

Une réponse du fournisseur pas toujours adéquate

Si la définition de la notion de local peut varier parmi les acheteurs publics, il peut en être de même pour les autres parties prenantes de la restauration scolaire. Cette absence de définition commune peut entraîner un approvisionnement ne répondant pas aux attentes des collectivités (extraits 20 et 21).

« Mais [la SRC] son intérêt c’est de trouver des producteurs locaux à côté de son usine de production des repas. Donc déjà les enjeux sont pas les mêmes. Après eux ils nous garantissent du local sur certains trucs, donc c’est très bien, mais c’est pas forcément le local comme l’entendent les élus. C’est le local du prestataire, c’est pas le local du maire. » Extrait 20, CT5

« [La SRC] nous vend en « local » des produits de l'usine Bonduelle qui est à 150 km autour de Poissy. Ça, s'il fallait le refaire, on ferait différemment. Parce que c'est bien produit par l'usine Bonduelle mais c'est pas local du tout. La macédoine congelée de chez Bonduelle ils la considèrent comme un produit local, ce qui est pas tout à fait vrai. » **Extrait 21, CT6**

La personne interrogée au sein du département se dit également contrainte par les contrats de son prestataire avec ses fournisseurs, empêchant la collectivité de profiter de produits locaux alors même que cette dernière peut en demander spécifiquement du fait de son format de SEMOP qui ne la contraint plus à respecter le Code de la commande publique.

Une offre locale non satisfaisante

Cinq interrogés mentionnent la faiblesse de l'offre locale comme difficulté à laquelle est confrontée la restauration scolaire pour l'approvisionnement de proximité, notamment en produits carnés. D'autres répondants mentionnent des aspects plutôt qualitatifs : normes d'hygiène et de sécurité devant être respectées dans le cadre de la législation relative à la restauration scolaire, type de produits, conditionnement ou encore capacités logistiques des « petits » producteurs (Tableau 19, extraits 22 et 23). Les agriculteurs n'ont pas nécessairement les moyens matériels et humains pour effectuer la livraison de leurs produits. Des interrogés préfèrent donc s'assurer de la bonne livraison des produits en passant par des SRC. Mais dans le cas où les agriculteurs sont en mesure de livrer leurs productions, cela entraîne une multiplication des camions de livraison puisque chaque agriculteur va livrer un nombre restreint de produits (Tableau 19, extrait 24).

Tableau 19. Contraintes liées à l'offre agricole

N°	Extraits	Entretiens
22	« Ça dépend aussi de la réalité locale. [...] Les partenaires locaux doivent aussi assurer des quantités, une qualité, et ça, ça se fait pas forcément. »	CT7
23	« Les fruits, notamment les fruits d'été, ils viennent forcément du sud de la France pour ce qui est Français, sinon ils viennent d'Espagne ou du Maroc, c'est difficile d'avoir des fruits comme les pêches ou des choses comme ça... il y a un certain nombre d'éléments qui viennent de l'étranger »	CT8
24	« Même si la caisse des écoles du 11e décide de travailler avec un producteur particulier en pommes, il y aura le camion du prestataire et celui du producteur de pommes, du coup ça double tout. »	CT3

Deux collectivités estiment que l'offre de produits AB n'est pas suffisante pour fournir tous les restaurants scolaires tel que la loi Egalim l'impose, autant à l'échelle de l'Île-de-France qu'à l'échelle nationale (extrait 25).

« Le prestataire s'il peut pas avoir 100% de bio, il aura beau ratisser la France entière ... parce que si pour nourrir l'Île-de-France en 100% bio on doit prendre toutes les ressources qui arrivent de toute la France, que se passe-t-il pour le reste de la France ? Qu'est-ce qui va leur rester ? » **Extrait 25, CT5**

Un surcoût des produits AB

Nous avons interrogé ces acteurs sur le montant des repas et sa potentielle évolution dans le temps. La plupart de ces collectivités sont engagées dans une démarche globale concernant la qualité des repas au regard du développement durable. De ce fait, toutes les collectivités interrogées ont augmenté la part de produits issus de l'agriculture biologique demandée dans leur cahier des charges lors de leur dernier marché, mais ont également ajouté d'autres exigences (des barquettes sans plastique, la formation des agents, des mesures de lutte contre le gaspillage alimentaire, etc.). Elles ont donc des difficultés à qualifier précisément l'incidence de cette augmentation de la part de produits AB sur le coût du repas : deux collectivités n'ont pas donné d'informations concernant l'évolution du prix du repas, une collectivité souligne plusieurs fois que les produits AB sont chers, et trois autres soutiennent qu'elles ne remarquent pas d'augmentation significative du prix (extrait 26). L'une de ces trois collectivités déclare ne pas subir de surcoût suite à l'augmentation de produits bios, labellisés et locaux dans les repas grâce à sa stratégie de lutte contre le gaspillage alimentaire.

« Entre les deux marchés, celui-ci, qui propose deux repas bio par mois, est un peu inférieur annuellement que le marché précédent qui n'avait qu'un repas bio par mois. [...] J'ai pas vu une augmentation importante du fait de notre demande en bio. Mais c'est difficile à comparer parce que ça fait quand même très longtemps qu'on l'a demandé, et on l'a demandé de manière progressive. » Extrait 26, CT8

Une quasi-absence de suivi

Cinq collectivités sur six affirment parvenir à s'approvisionner en produits locaux. On constate néanmoins un manque de moyens pour le suivi lors de l'exécution du contrat (extrait 27). Cependant, le Département affirme procéder au contrôle du respect de ses exigences et la ville de Paris assure recevoir environ 90 % de ses fruits et légumes de la Coopérative bio Île-de-France pour ses crèches. Mais aucune collectivité n'a été en mesure d'indiquer précisément le taux de produits locaux dont elle bénéficie dans ses cantines (extrait 28), deux collectivités précisent même que le poste de responsable des marchés publics est vacant, dont l'un depuis plusieurs mois.

« Il y a des collectivités qui se disent "on va faire travailler les producteurs" mais qui n'ont pas les moyens parce que souvent il y a un vrai manque de formation des acheteurs ou de présence en termes de ressources humaines d'acheteurs pour aller faire ce travail qui est vraiment un travail de dentelle, d'aller chercher des producteurs, et ensuite faire cette analyse concrète de savoir si ça correspond ou pas aux critères. Nous, l'alimentation durable, c'est déclaratif. Tous les jours les gestionnaires disent "carottes bio", "pommes de terre bio", etc., mais il y a pas un contrôle qui est automatisé. » Extrait 27, CT3

« Nous on est en incapacité de savoir si derrière c'est réellement suivi. On est obligés de croire sur parole, ou alors ça veut dire mandater des personnes pour vérifier et là on rentre dans un travail où déjà il faut avoir les compétences, et puis un peu de temps... C'est un travail à part entière. » Extrait 28, CT4

Ce suivi est d'autant plus difficile que les produits locaux ne sont pas cadrés par une définition donnée, une collectivité pouvant adapter sa propre définition selon la famille de produits concernés voire prendre en considération le lieu d'approvisionnement plutôt que celui de production. Il semble aussi que pour un tel suivi, une collectivité ne peut pas s'appuyer sur les données de son fournisseur si celui-ci a également sa propre définition de ce qu'est un produit local. De plus, puisque les acheteurs publics ne peuvent pas demander spécifiquement des

produits locaux au titulaire de leur marché, ils ne peuvent pas imposer à ce dernier qu'il rende compte du taux de produits locaux fournis.

Sans réel contrôle ni suivi, les collectivités manquent d'informations pour évaluer l'efficacité de leur démarche d'approvisionnement en produits locaux et pour, le cas échéant, affiner leur stratégie d'achat.

Une difficile collaboration entre les collectivités

Alors que l'Île-de-France comptait deux PAT avant la crise sanitaire liée au Covid-19, neuf nouveaux projets ont vu le jour depuis le lancement du plan de relance du gouvernement. Les PAT ont pour objectif de structurer les acteurs locaux de l'alimentation autour d'une agriculture et d'une alimentation locale, durable et de qualité. L'atteinte des objectifs de la loi Egalim fait d'ailleurs partie des critères pour l'obtention de la labellisation PAT par le Ministère de l'agriculture. Mais des difficultés de gouvernance et de communication ralentissent l'impact de ces projets sur le territoire : plutôt que de partager leurs données afin de coconstruire le territoire de demain, dans une approche de complémentarité et de création de synergies, les collectivités territoriales tendent à se placer dans une approche concurrentielle (Extraits 29 et 30).

« Le problème c'est qu'ils ont hâté et n'ont pas réfléchi à tout. Il y a un PAT depuis le mois de décembre ils n'ont rien fait. Ça va être une communauté de communes qui veut partir parce qu'elle a aucun projet sur son territoire, d'autres communautés qui ont refusé de valider un projet sur son territoire parce qu'elles aiment pas la couleur politique du porteur de projet, etc. » **Extrait 29, INS4**

« Il faut qu'on mette en place un réseau des PAT, parce que tout le monde fait la même chose sans échanger. Donc l'utilisation des deniers publics n'est pas optimisée par ce que faire vingt fois la même étude au bout d'un moment t'aimerais juste qu'il y en ai un qui la fasse et qui la diffuse aux autres mais on n'est pas dans cette optique là parce qu'ils sont tous dans l'idée d'un PAT qui vise l'autarcie alimentaire donc ils voient les voisins comme un potentiel concurrent. Ils sont pas du tout dans une culture d'échange, de transversalité, etc. » **Extrait 30, INS4**

6.3.2 Vers une structuration des filières locales par le biais de la commande publique

Pour pallier l'insuffisance de l'offre locale, de nombreuses collectivités cherchent à structurer les filières locales en accompagnant les agriculteurs sous différentes formes. Certaines créent des régies agricoles, d'autres participent à la création d'équipements sur le territoire (extrait 31). D'autres encore ciblent des agriculteurs locaux en rédigeant leur cahier des charges de sorte à ce qu'ils soient les plus à même de remporter le marché (extrait 32).

« Il y a même beaucoup de communes qui vont de plus en plus loin. [...] Des communes qui installent elles-mêmes des agriculteurs soit en régie agricole, soit qui louent une parcelle, mais en facilitant grandement l'installation par exemple en réalisant un forage, en construisant un bâtiment agricole, à des maraîchers qui vont faire une partie de leur chiffre d'affaires en AMAP, en vente directe, et une autre petite partie directement dans ce service de restauration scolaire. Ça c'est des demandes, on en a quasiment une par semaine. » Extrait 31, INS2

« Un des partenaires vraiment importants dans le développement de la Coopérative bio Île-de-France, notamment dans la mise en place des nouvelles lignes de transformation, c'est [un syndicat intercommunal qui gère la restauration scolaire]. [...] Ils ont travaillé ensemble techniquement pour un produit qui est complètement adapté mais la demande émerge vraiment de la collectivité qui ne pouvait pas cuire de lentilles, donc ils ont dit "faites-nous de la lentille cuite et nous on s'engage derrière à vous en acheter X tonnes par an. [...] Et les appels d'offres sont rédigés d'une certaine manière pour que ce soit les produits de la coopérative qui soient sélectionnés. » Extrait 32, INS2

Parmi les collectivités interrogées, plusieurs personnes déclarent vouloir participer à la structuration des filières du territoire (extraits 33 et 34). Deux collectivités se démarquent par des idées et des actions concrètes pour participer à la structuration de l'offre agricole : la ville de Paris et le Département.

« On a des filières à recréer. Comme la poire, la pomme, qui avaient disparu, et il y a d'autres cultures qu'on pourrait obtenir. Et c'est ça, on travaille en amont avec les différents acteurs du département » Extrait 33, CT6

« On s'est dit qu'il fallait créer des filières si on voulait influencer sur la production et obtenir des denrées de qualité satisfaisante pour les crèches. » Extrait 34, CT2

La ville de Paris

Une interrogée explique qu'elle fait figurer sa préférence pour des produits locaux dans son cahier des charges mais qu'après la passation du marché public, ses marges de manœuvre sont plus importantes. C'est donc lors de l'exécution du contrat qu'elle demande explicitement au titulaire du marché de fournir des produits locaux. Cette interrogée explique qu'elle refuse certaines propositions de son fournisseur si elle sait que des produits plus locaux sont disponibles (extrait 35).

« Si le haricot vert est pas local, si on me propose en pas local et en pas bio, on va passer au brocoli. On a quand même énormément de marge de manœuvre en exécution. Alors ça demande beaucoup de temps, beaucoup d'énergie, il faut connaître bien ses fournisseurs, et il faut le vouloir. » **Extrait 35, CT2**

La ville de Paris est également à l'initiative de la création de la structure Agriparis, laquelle vise à faciliter l'approvisionnement de la restauration collective parisienne en denrées locales et durables. Pour déterminer la forme et les fonctions de cet opérateur, et pour s'assurer que ce dernier réponde aux besoins des professionnels, la ville a mis en place en 2021 une concertation avec les différentes parties prenantes de la chaîne agro-alimentaire (agriculteurs, coopératives agricoles, transformateurs, distributeurs, sociétés de restauration collective, etc.). Nous verrons à l'avenir si cet opérateur parvient à mettre en œuvre la mission qui lui a été fixée.

Une influence de la ville de Paris sur l'agriculture locale est déjà visible à l'heure actuelle. L'analyse des entretiens menés auprès des agriculteurs a révélé le code « influence de la commande publique sur les producteurs ». On remarque que 81 % des éléments codés sont issus des entretiens avec des membres de la Coopérative bio Île-de-France. Ils considèrent que la demande de la restauration scolaire en denrées AB et locales a été favorable à leur activité, notamment celle de la ville de Paris (extrait 36). Les agriculteurs ont créé la Coopérative pour pouvoir répondre ensemble aux demandes de la restauration collective. Aujourd'hui, la restauration scolaire représente 70% du chiffre d'affaires de la Coopérative. Elle est un facteur important de la réussite de cette dernière et de la structuration de la filière AB sur le territoire francilien. La Coopérative voit son chiffre d'affaires et le nombre d'exploitants sociétaires augmenter chaque année. Les nouveaux exploitants sociétaires sont principalement des producteurs exerçant déjà en AB et des producteurs qui se convertissent. La Coopérative a également créé une légumerie pour s'adapter aux exigences de la restauration scolaire et travaille aujourd'hui à la suppression des emballages en plastique, à la demande de la restauration scolaire parisienne. Ce travail est vu à la fois comme une contrainte et comme une opportunité (extrait 37).

« C'est vrai que [la SRC] avec la Mairie de Paris ils ont participé à assurer un chiffre d'affaires et à nous permettre d'assurer des postes de commerciaux pour la logistique etc. Ça met un pied à l'étrier pour pouvoir faire plus à chaque fois. » **Extrait 36, A1**

« Les crèches de Paris veulent limiter le plastique sur la cinquième gamme, ça c'est quelque chose qui est compliqué. [...] Mais c'est un challenge important, et il y a pas mal de personnes qui déjà travaillent dessus pour trouver des alternatives, et du coup nous on est déjà impliqués dans des groupes de travail, ce qui va nous permettre de garder notre avance et notre innovation. » **Extrait 37, A2**

Le Département

A l'heure actuelle, le Département semble être satisfait du taux de produits locaux servi dans ses cantines. Il cherche tout de même à aller plus loin et concrétise sa volonté de jouer un rôle dans la structuration des filières du territoire dans son cahier des charges. Il requiert du titulaire de la concession qu'il développe un projet alimentaire territorial avec des acteurs locaux :

« Le concessionnaire s'engage à établir au démarrage du contrat un Plan alimentaire territorial impliquant les acteurs locaux et ayant pour objet d'accompagner la montée en puissance de filières d'approvisionnement alimentaire de proximité » **Cahier des charges CT6**

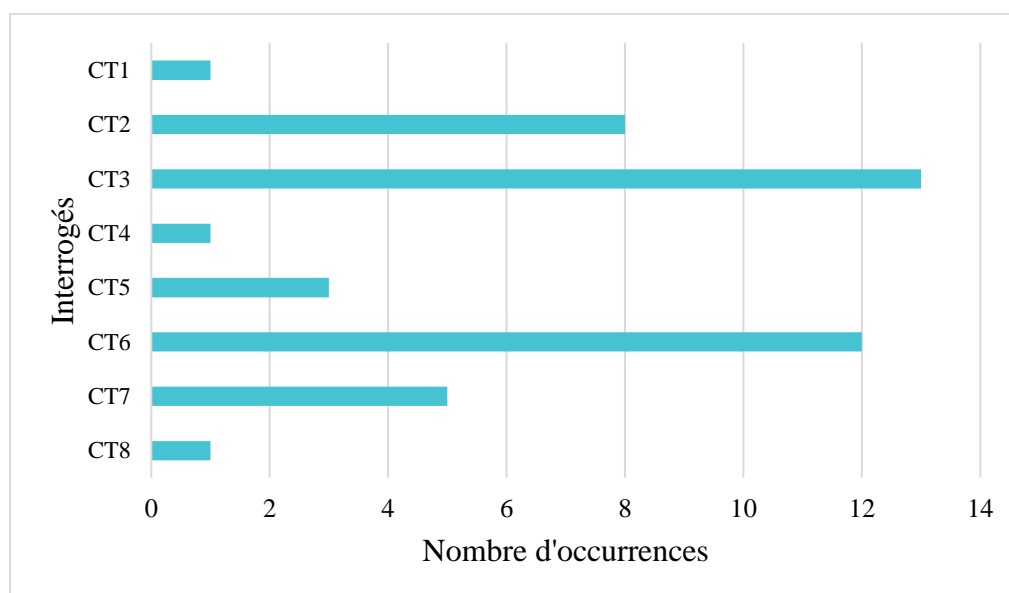
Le Département travaille en parallèle à un état des lieux de sa production agricole pour identifier les productions disponibles, leur volume, et les productions qu'il est possible de mettre en place. La création d'une légumerie est aussi en réflexion. Le Département entend faciliter la création et la structuration de filières pour l'approvisionnement de sa restauration collective mais aussi pour ses habitants. L'interrogé illustre à plusieurs reprises l'impact de ses commandes sur des acteurs du monde agricole. Par exemple, en décidant d'acheter plusieurs types de viande exclusivement sous Label Rouge, les volumes de commande du Département ont permis à un agriculteur de passer la labellisation (extrait 38).

« On a fait le salon de l'agriculture il y a deux ans, et j'avais été convoqué avec les éleveurs qui m'avaient dit "monsieur merci d'avoir fait ce contrat-là parce que ça m'a permis de passer d'une production lambda à une production en Label Rouge, je gagne mieux ma vie, mon fils est fier de moi". » **Extrait 38, CT6**

Une meilleure connaissance de l'offre locale

Ces deux collectivités échangent directement avec des acteurs du territoire. Elles semblent avoir une meilleure connaissance de l'offre et des acteurs du territoire que les autres collectivités du cas d'étude puisqu'elles y font de nombreuses références (Figure 31). Nous avons utilisé le code « lien au territoire » à chaque mention de l'offre ou des acteurs agricoles : on compte 8 et 13 occurrences dans les entretiens auprès de deux agentes de la ville de Paris et 12 dans l'entretien auprès du Département, alors qu'on observe entre 1 et 5 occurrences dans les autres entretiens.

Figure 31. Répartition du code « lien au territoire » dans les entretiens auprès des collectivités



Source : Auteure

Les quatre collectivités sont des communes servant entre 230 000 et 500 000 repas par an, par opposition aux 3,2 millions de repas servis annuellement dans les crèches parisiennes (30 millions de repas dans toute la restauration collective parisienne) et aux 7,2 millions de repas servis dans le Département. Il apparaît donc ici que ce sont les collectivités ayant les volumes d'achat les plus importants qui ont la connaissance la plus fine du territoire. Nous ne faisons néanmoins pas l'hypothèse que ce résultat puisse être extrapolé car les collectivités territoriales étudiées sont peu nombreuses, non représentatives de la diversité de collectivités qui existent et la généralisation n'est pas l'objectif de cette recherche. De plus, les résultats sont ancrés dans le contexte francilien qui n'est pas représentatif du reste de la France et toutes les collectivités interrogées ont contractualisé avec une SRC. Il serait intéressant de comparer les connaissances

du territoire entre des collectivités qui fonctionnent en régie pour leur restauration scolaire avec des collectivités en gestion déléguée.

Le code « lien au territoire » n'apparaît qu'une fois lors de l'entretien avec une troisième agente parisienne. Celle-ci est acheteuse et traite de nombreux marchés. Tout comme les interrogés des quatre autres collectivités faiblement représentées dans le code « lien au territoire », elle n'est pas spécialiste de la restauration scolaire, par opposition aux trois autres interrogés dont les fonctions sont liées à l'alimentation et/ou à la restauration scolaire. Dans les autres collectivités interrogées, il semble que de tels postes spécialisés n'existent pas, les personnes étant en charge de la restauration scolaire assurant aussi des fonctions de responsable du service scolaire ou des marchés publics.

6.4 Conclusion de chapitre 6

L'analyse des entretiens menés auprès des collectivités territoriales rend compte de leur volonté de s'approvisionner en produits locaux. Elles entendent ainsi proposer des repas d'une bonne qualité nutritionnelle aux convives, favoriser la sécurité des approvisionnements et soutenir le développement économique local. De manière générale, les dires des interrogés et la plus faible représentation du code « circuit court » en comparaison avec le code « achat locaux » témoignent de la préférence des collectivités territoriales pour la réduction des kilomètres plutôt que la réduction des intermédiaires. La notion de proximité est donc bien plus kilométrique qu'économique.

Les collectivités interrogées cherchent aussi à s'approvisionner en produits durables et particulièrement en produits AB. Certaines collectivités, qui se sont lancées dans une démarche d'achat responsable pour leur restauration scolaire depuis de nombreuses années, ont d'abord été confrontées à un manque de maturité du milieu fournisseur pour répondre aux exigences de la restauration scolaire. Elles se sont appuyées sur un important sourcing pour connaître les capacités des acteurs et s'y adapter. La ville de Paris et des agriculteurs de la Coopérative bio Île-de-France soutiennent que les demandes de la collectivité parisienne pour sa restauration scolaire ont participé à des changements de pratiques et à la structuration d'agriculteurs AB.

Bien que cette double volonté soit éprouvée par différents freins, les collectivités continuent de demander des produits locaux et durables au milieu fournisseur. Deux d'entre elles articulent même leurs compétences en matière d'aménagement du territoire et d'agriculture avec leur service de restauration scolaire pour favoriser le développement de l'agriculture locale et durable. Dans les chapitres suivants, nous étudions l'impact de cette demande sur les intermédiaires (grossistes, société de restauration collective, abattoir, etc.) (chapitre 7) et sur les agriculteurs (chapitre 8). Nous verrons que ces acteurs font eux aussi face à des contraintes majeures pour parvenir répondre à cette volonté de produits locaux et durables.

7. Alimentation durable et locale en restauration scolaire : quels impacts sur les pratiques des intermédiaires ?

Si les circuits courts ont longtemps été la norme pour les achats de denrées alimentaires, les intermédiaires ont toujours été présents également (Aubry et Chiffolleau, 2009). A partir des années 1970, on constate toutefois une hausse de la consommation de produits transformés, associée à une faible valorisation des produits agricoles et une forte captation de la valeur par les acteurs de la transformation et de la distribution (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020; Wiskerke, 2009). Au fil du temps, les acteurs de la grande distribution et de la transformation sont de plus en plus concentrés et leur pouvoir de négociation est renforcé face à des agriculteurs nombreux et beaucoup plus dispersés (Daumas, 2006; Détang-Dessendre et Guyomard, 2020; Mathieu, 2019; Reisch et al., 2013).

Les agriculteurs sont fortement intéressés par ces circuits de commercialisation puisqu'ils permettent de maîtriser la vente et de bénéficier d'une meilleure rémunération (Dupré et al., 2017; Le Velly et Dubuisson-Quellier, 2008). Les circuits courts ont repris de l'ampleur avec la forte volonté des collectivités de développer la place de l'agriculture urbaine et périurbaine par le biais des circuits courts notamment (Aubry et Chiffolleau, 2009). C'est aussi pour accroître les achats de produits de proximité que le gouvernement entend développer les circuits courts dans son plan Barnier (MAP, 2009). Les collectivités cherchent effectivement de plus en plus à s'approvisionner en produits locaux voire à relocaliser les systèmes alimentaires.

Nombre d'études sont menées sur cette volonté de relocaliser les systèmes alimentaires mais elles sont essentiellement focalisées sur la vente directe au travers des circuits courts et/ou de proximité et donc sur la réduction du nombre d'intermédiaires (Baritoux et Billion, 2018; Billion et al., 2016; Lamine, 2015; Praly et al., 2014). Etant donné que la commande publique responsable semble pouvoir entraîner l'adoption de pratiques durables chez les opérateurs économiques (Amann et al., 2014; Burja, 2009; L'excellent, 2018; Parikka-Alhola, 2008; Testa, Annunziata, et al., 2016), nous nous intéressons dans ce chapitre, aux acteurs souvent appelés "intermédiaires" dans l'idée de rendre compte de la traduction des demandes de la commande publique responsable (produits durables et locaux) dans les pratiques des acteurs du territoire. Les intermédiaires sont entendus ici au sens de Praly et al. (2014), ils sont les acteurs qui réalisent toute activité entre la production et la consommation : les structures réalisant la collecte, la transformation (légumeries, abattoirs, industries agro-alimentaires, etc.), le conditionnement, la commercialisation, le transport, les sociétés de restauration collective, etc. (nous faisons néanmoins le choix de traiter de la société de restauration collective étudiée ici

de manière différenciée par rapport aux autres intermédiaires car elle occupe une place différente auprès des collectivités territoriales interrogées). Par le biais de leurs ressources (équipements, infrastructures, savoir-faire) et d'une logistique adéquate, les intermédiaires rendent la proximité géographique « fonctionnelle » et peuvent faciliter l'approvisionnement local de la restauration scolaire (Aubry, 2012; Baritoux et Billion, 2016; Le Velly, 2011; Le Velly et al., 2020; Praly et al., 2014).

Dans la section suivante, nous présentons les acteurs interrogés dans le cadre des entretiens exploités dans ce chapitre. Nous verrons que nous avons dû interroger des fournisseurs implantés en dehors de l'Île-de-France. Nous mettons ensuite en exergue les motivations des opérateurs économiques au regard de leurs offres en produits locaux (i) et durables (ii) avant de présenter un retour d'expériences positif quant à l'impact de la commande publique responsable sur le territoire (iii). Nous exposons ensuite les principales contraintes relevées par les acteurs en lien avec les volontés des collectivités territoriales.

7.1 Présentation des intermédiaires interrogés et codage des entretiens

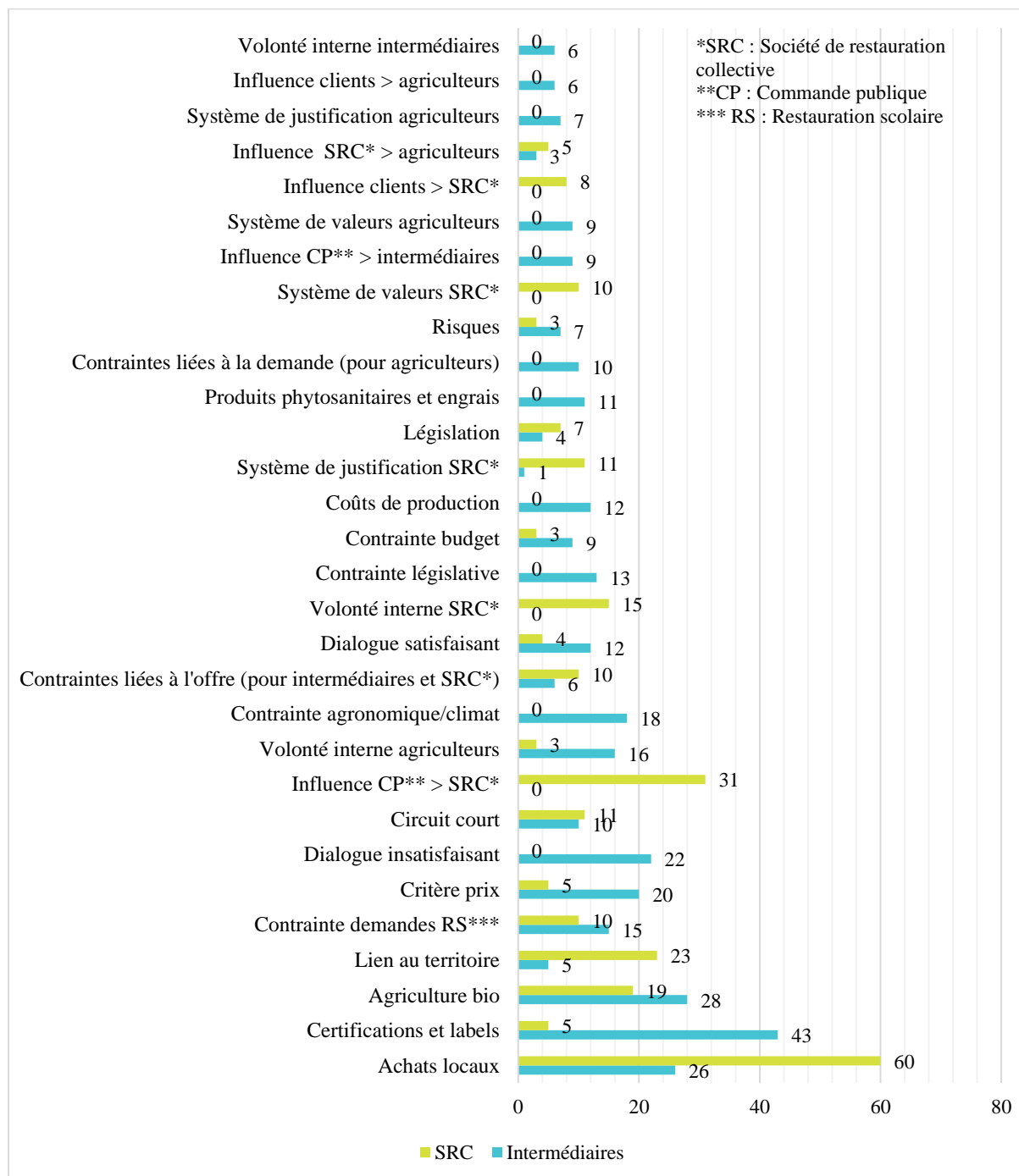
Le présent chapitre s'appuie principalement sur les données issues des entretiens menés auprès des intermédiaires et de la SRC, soit neuf entretiens sur les 26 analysés. Les entretiens sont référencés selon des numéros garantissant l'anonymat (voir Tableau 14 dans le chapitre 5). Au sein de la SRC, trois personnes ont été interrogées, dont deux qui exercent des fonctions à l'échelle nationale et une à l'échelle régionale. L'analyse de l'offre soumise par la SRC à la ville de Paris nous a permis d'identifier ses fournisseurs, dont ceux qu'elle qualifie de locaux. Parmi ses fournisseurs, nous avons interrogé :

- deux grossistes-logisticiens situés dans le Val d'Oise et dans le Loiret (mais le dossier de la SRC est géré au siège dans le Tarn-et-Garonne),
- un grossiste situé dans le Loiret commercialisant exclusivement des produits de la région Centre Val de Loire,
- la structure commerciale de trois coopératives agricoles œuvrant à l'échelle nationale et située dans le Loiret,
- la Coopérative bio Île-de-France, coopérative agricole AB de Seine et Marne créée et présidée par des agriculteurs AB,
- un abattoir agréé Indication géographique protégée (IGP) - Label Rouge sous statut de société d'intérêt collectif agricole (SICA), appartenant et présidé par les éleveurs. Cet abattoir est situé dans l'Allier.

Dans le cadre de cette recherche sur l'impact de la commande publique responsable sur les pratiques des acteurs « du territoire », nous avons cherché à n'interroger que des acteurs « locaux » au sens de la ville de Paris (où a été réalisée cette thèse), c'est à dire dans un rayon de 250 kilomètres autour de Paris. Bien que ce périmètre permette un approvisionnement diversifié, certaines denrées alimentaires viennent de territoires plus lointains, notamment la viande. L'un des intermédiaires n'est donc pas un acteur local.

Pour l'analyse, nous avons différencié la SRC des autres intermédiaires car elle n'entretient pas les mêmes relations avec les clients finaux de notre recherche : elle est le titulaire des marchés publics et contrats de concession de service passés par les collectivités interrogées. Sur les 62 codes qui ont émergé de l'analyse de tous les entretiens, 30 codes ont été retenus pour l'analyse des neuf entretiens traités ici. Nous n'avons sélectionné que les codes les plus pertinents, que nous avons défini comme étant ceux dont le nombre d'occurrences est supérieur ou égal à cinq. Lors du codage, des codes relatifs à l'alimentation durable (« agriculture biologique » ; « certifications et labels » ; « circuits courts »), aux « achats locaux » ou encore à l'influence de la commande publique sur les acteurs sont ressortis et ont été utilisés pour l'analyse. Au total, 571 segments ont été codés selon ces 30 codes (Figure 32).

Figure 32. Codes retenus pour l'analyse des entretiens auprès de la SRC et des intermédiaires et leurs occurrences



Source : Auteure

7.2 Quelle traduction des demandes de produits locaux et durables par les acteurs du territoire ?

L'approvisionnement local, entre réponse aux demandes des collectivités et ancrage territorial

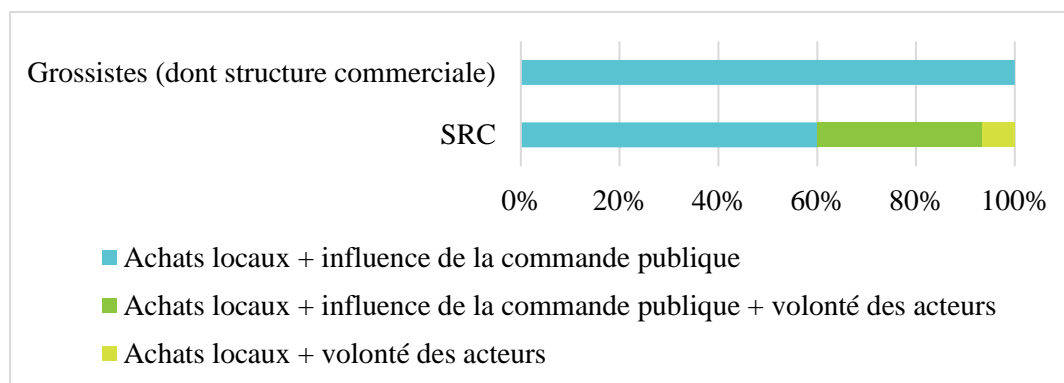
La SRC revendique l'achat local comme principe d'approvisionnement. Elle entend participer au développement territorial et construit ses offres en lien avec les enjeux du territoire. Cette volonté s'inscrit dans la continuité de celle des collectivités territoriales (extraits 39 et 40).

« En 2010, il y a eu une vague de retour à des denrées locales, à une exigence de produits locaux dans la restauration collective de la part des collectivités territoriales. Et notre souhait, en tout cas notre stratégie, ça a été d'ancrer cette utilisation voulue, accrue des produits locaux dans la restauration collective dans le cadre d'un projet. [...] Et l'idée c'était de dire "on va mettre en avant des produits locaux mais des produits locaux qui correspondent à un projet alimentaire dans l'assiette et qui répondent à des enjeux du territoire" » **Extrait 39, SRC3**

« Un enjeu d'un territoire ça peut être une filière qui est portée par la chambre d'agriculture en développement, ou une filière qui va être en souffrance et qui a besoin d'un coup de pouce au travers de notre offre de restauration » **Extrait 40, SRC3**

L'analyse des entretiens révèle une importante part d'influence de la commande publique dans l'approvisionnement local réalisé par la SRC, les grossistes et la structure commerciale des trois coopératives (Figure 33). Ainsi, les interrogés remarquent que la demande des collectivités pour des produits locaux est de plus en plus importante et plusieurs d'entre eux développent une offre en conséquence (Tableau 20, extraits 41 à 45).

Figure 33. Co-occurrences du code « achats locaux » avec les codes « influence de la commande publique » et « volonté interne » des acteurs



Source : Auteure

Tableau 20. Extraits d'entretiens sur les motivations de l'approvisionnement local

N°	Extraits	Entretiens
41	« <i>Le marché avec les collègues [d'un département³⁰] qui demande d'avoir que des produits [du département], on n'avait jamais répondu à ça donc on est allés référencer des fournisseurs de lentilles, une nouvelle filière de porc francilien, ... on fait des trucs spécifiques parce que le marché va par-là. »</i>	SRC1
42	« <i>De manière générale, aujourd'hui, c'est une vraie demande des collectivités territoriales, que de pouvoir s'approvisionner à proximité [...]. On sait que c'est une vraie volonté et nous on a aussi comme rôle et comme mission de favoriser la proximité et de diminuer notre empreinte carbone et d'agir sur ces aspects environnementaux et sociétaux. Du coup, quand on sait que nos prospects ou nos clients peuvent y être réceptifs, on y va et on propose. »</i>	SRC2
43	« <i>Tout au long de l'année, une fois qu'on est retenus, on peut promouvoir des produits locaux en fonction des demandes etc., on répond à la demande. On sera présent pour sourcer des nouveaux produits en fonction des demandes. »</i>	I2
44	« <i>Il y a des choses en local, et d'ailleurs ça a été une grosse demande de [la SRC]. »</i>	I1
45	« <i>On essaye de répondre à ça parce que les exigences des appels d'offres auxquels ils (la SRC) répondent font qu'ils veulent de plus en plus de local. »</i>	I6

Pour bénéficier de produits locaux pour leurs clients, les acteurs mettent en œuvre différentes stratégies. Certains mettent à profit leur maillage territorial pour faire profiter de produits « locaux » à tous leurs clients français. C'est le cas de la structure commerciale des trois coopératives et de la SRC. Cette dernière dispose d'un poste de « responsable projets alimentaires territoriaux », dont le rôle est d'ancrer les offres dans le territoire, et un poste spécifiquement dédié aux achats locaux en Île-de-France a été créé en 2020. La SRC dialogue aussi avec les acteurs du territoire tels que les chambres d'agriculture, les Directions régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) ou des groupements de producteurs pour connaître et rester connectée à l'offre du territoire. Certaines collectivités ne sont néanmoins pas satisfaites de l'offre de produits locaux de la SRC, estimant que celle-ci applique le « local » à ses propres cuisines centrales et non aux collectivités concernées (chapitre 6).

³⁰ Le département cité par la SRC est celui que nous avons interrogé dans le cadre de cette recherche

D'autres intermédiaires vont à la rencontre d'agriculteurs pour les informer de leurs besoins à venir, n'ont recours qu'aux produits régionaux reconnus comme respectant les normes de qualité, ou développent des contrats multipartites avec des agriculteurs et des logisticiens afin de favoriser un approvisionnement local, sans faire peser la contrainte de la livraison sur des agriculteurs qui ne seraient pas en mesure d'assurer la livraison d'un grand nombre d'établissements.

Trois intermédiaires disposent de produits locaux (pour leur siège ou entrepôt) non pas par stratégie mais de par leur ancrage dans un territoire : la Coopérative bio Île-de-France, l'abattoir agréé pour l'abattage de viandes IGP-Label Rouge (dont les normes limitent l'accès aux éleveurs de la région concernée) et le grossiste de la région Centre qui commercialise les produits d'agriculteurs du Val de Loire. Leur offre locale pour la région parisienne n'est pas liée à un positionnement stratégique et ils ne pourront pas développer d'offres dans d'autres zones géographiques pour proposer des produits locaux à des clients lointains.

La chambre d'agriculture remarque néanmoins le manque de volonté d'intermédiaires pour participer au développement local (extrait 46).

« En vue de ce projet de légumerie du département, on était allés rencontrer [...] des acteurs, des grandes et moyennes surfaces, des grossistes, tout un tas de privés pour leur dire "le département a besoin de 20 hectares seulement de produits locaux", on leur présentait une centaine d'agriculteurs intéressés par ces débouchés [...] et on avait vraiment besoin d'avoir plus de demandes pour pouvoir y aller. Et en fait tous ces acteurs nous ont reçus avec le sourire, en nous disant que côté local ils faisaient déjà ce qu'il fallait, en résumé, suffisamment pour garder leurs clients, mais très peu en fait par rapport au potentiel. Et aucun ne nous a répondu positivement quand on leur a demandé de s'engager sur un certain tonnage. » **Extrait 46, INS1**

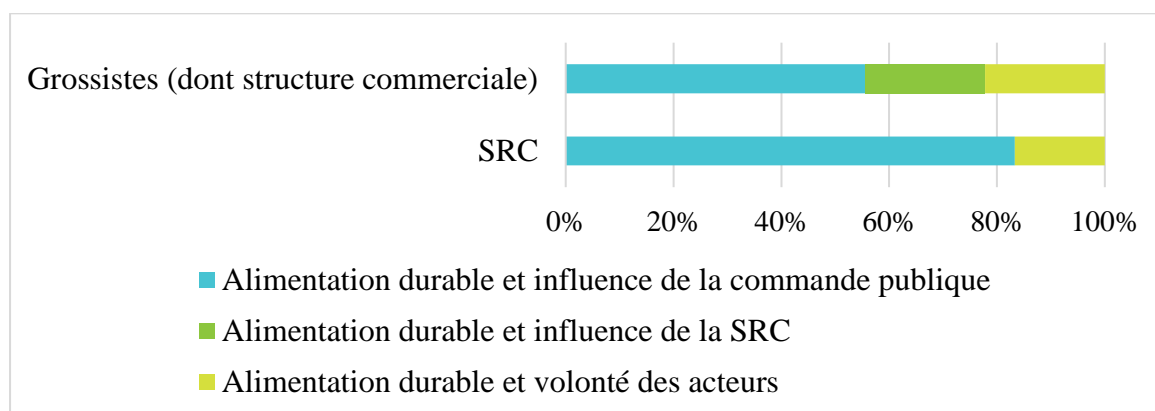
L'offre en produits durables, entre réponse aux demandes des collectivités et volonté propre aux acteurs

Les interrogés remarquent une hausse de la demande de produits issus de l'AB, porteurs de signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) ou issus d'exploitations certifiées HVE, notamment depuis la loi Egalim. C'est majoritairement la commande publique qui pousse la SRC, les grossistes et la structure commerciale des trois coopératives à intégrer des produits durables dans leurs offres (Figure 34 et Tableau 21, extrait 47), plutôt que leur volonté propre. Dans la Figure 34, nous avons également comptabilisé l'influence de la SRC lorsqu'il s'agit de demandes émanant de collectivités territoriales.

Pour intégrer des produits durables dans leurs offres, ces intermédiaires référencent de nouveaux produits, de nouveaux fournisseurs, ou incitent les agriculteurs qui les fournissent à

se faire labelliser ou certifier (Tableau 21, extrait 48). Plus qu'une simple demande des clients, certains intermédiaires remarquent que la certification HVE devient une condition minimum d'accès aux marchés (Tableau 21, extrait 49). Ils poussent donc fortement leurs agriculteurs dans ce sens pour qu'ils ne perdent pas de marchés.

Figure 34. Co-occurrences du code « alimentation durable » avec les codes « influence de la commande publique » et « volonté interne » des acteurs



Source : Auteure

Tableau 21. Extraits d'entretiens sur l'impact de la demande de produits durables sur la SRC et les grossistes (dont la structure commerciale)

N°	Extraits	Entretiens
47	« On a une gamme de bio, maintenant on répond à la demande du client principalement. S'il demande du bio, on aura du bio, s'il demande du label on aura du label, etc. »	12
48	« Il y a eu la loi Egalim il y a un an et demi, deux ans, avec des engagements forts pour la restauration collective sur l'approvisionnement, démarche certifiée HVE, vergers écoresponsables, etc. Les clients sont allés très vite là-dessus et on s'est fait le relais de nos clients auprès des producteurs pour les engager à aller vers ce genre de démarche. »	15
49	« C'est clair que ça ferme des portes sur les marchés ... commercialement si vous êtes pas certifié HVE, notamment sur les fruits, vous êtes tout de même pas mal pénalisés. »	15

La volonté de la SRC de s'approvisionner en produits durables s'illustre lorsqu'elle met à profit les marges de manœuvre dont elle dispose pour proposer un tel approvisionnement à ses clients. Cela peut être le cas lorsque le critère « qualité » est plus fortement pondéré que le critère du prix dans un cahier des charges ou lors de l'exécution du marché qui offre une plus grande liberté à l'acheteur public et au titulaire du marché. Cette souplesse permet à l'entreprise de proposer des offres alignées avec la volonté des collectivités territoriales mais aussi avec ses propres principes. Par exemple, la SRC fait la part belle à la Coopérative bio Île-de-France dont elle est sociétaire dans ses approvisionnements puisqu'elle lui permet de proposer des produits locaux (pour la région parisienne), issus de l'AB et commercialisés en circuit court. Bien qu'on puisse y voir un intérêt financier direct pour l'entreprise, les personnes interrogées au sein de la SRC soutiennent que ce partenariat et cette place forte de la Coopérative dans ses approvisionnements sont justifiés par sa forte adéquation avec la politique d'approvisionnement de l'entreprise et les demandes de la restauration scolaire. La SRC soutient aussi réaliser des achats en circuit court pour pérenniser les partenariats avec les agriculteurs, soutenir l'économie locale via une meilleure rémunération des acteurs notamment, et limiter l'impact environnemental de son activité.

Le caractère durable des offres de la Coopérative et de l'abattoir Label Rouge est marqué par la volonté des agriculteurs qui les ont fondés. Les agriculteurs créateurs de ces structures étaient engagés dans des pratiques durables par conviction personnelle et ils se sont fédérés par la suite pour répondre à de nouvelles demandes du marché. Le directeur de l'abattoir affirme que cet engagement dans des démarches de qualité permet à la structure de perdurer face à des outils industriels (Tableau 22, extrait 50), la demande de produits durables de la restauration scolaire a donc bien une incidence sur l'activité de l'abattoir. Alors qu'elle représentait près de 30 % de son chiffre d'affaires avant la crise sanitaire liée au Covid-19, la direction avait pris la décision de réduire le nombre de contrats conclus avec la restauration scolaire car les demandes tendaient à être plus volumineuses que la capacité de production de l'outil. La Coopérative bio Île-de-France est née à l'initiative d'agriculteurs AB qui, recevant individuellement des demandes de la restauration collective, ont décidé de se regrouper pour être en mesure de répondre à ces demandes avec une offre plus volumineuse et plus diversifiée. En plus d'être à l'origine de sa création, la forte demande de la restauration scolaire pour des produits locaux et durables joue un rôle primordial dans le développement de la Coopérative puisqu'elle représente 70% de son chiffre d'affaires et a amené des exploitants à diversifier leur production ou à se convertir à l'AB pour rejoindre la Coopérative (Tableau 22, extrait 51).

Tableau 22. Extraits d’entretiens sur l’impact de la demande de produits durables sur l’abattoir, la Coopérative bio Île-de-France et les agriculteurs

N°	Extraits	Entretiens
50	« On est convaincus que si on n'est pas dans des schémas Label rouge ou bio, on disparaît parce qu'on est un outil moyen en termes d'activité voire même petit. »	I4
51	« Ça peut être des conversions ou des exploitations bio qui sont venues dans notre coopérative parce qu'elles étaient intéressées par ce débouché intéressant et valorisant pour les producteurs. Ou c'est des gens qui se sont diversifiés dans une diversification de culture. »	I3
52	« Il répondra toujours, l'agriculteur, qu'il est chef d'entreprise, qu'il répond à un marché, et que si ce marché évolue, il fait son maximum pour s'y adapter, que oui ça peut être source d'opportunités mais qu'il a besoin que ces contraintes et que les coûts générés par les attentes soient réellement pris en compte. Si le prix est au rendez-vous et que l'agriculteur s'y retrouve, il sera toujours plus heureux de fournir le meilleur produit. »	INS1

Les acteurs ont donc tendance à s’adapter aux demandes de la restauration scolaire et de manière générale, les agriculteurs semblent volontaires pour s’engager dans des pratiques respectueuses de l’environnement mais ne peuvent se lancer que si le marché est adéquat et prend en considération les coûts que les changements impliquent (Tableau 22, extrait 52).

Impact des demandes de la restauration scolaire sur le territoire : un retour d’expérience positif

De par son format partenarial, la Coopérative bio Île-de-France entretient des relations directes et régulières avec des représentants de l’ensemble de la filière et des clients. Les six collègues de sociétaires (agriculteurs, transformateurs et distributeurs, clients, collectivités territoriales, partenaires institutionnels et salariés) discutent de manière constructive et transparente. Les membres de la Coopérative affirment que ce format assure des relations plus pérennes que de simples contrats et sont particulièrement satisfaits de ce format (Tableau 23, extraits 53 et 54). La Coopérative ayant été créée par et pour des agriculteurs, ceux-ci ont l’assurance de voir leurs enjeux pris en compte par les sociétaires (Tableau 23, extrait 55).

Cette facilité à échanger permet à la Coopérative d’adapter ses pratiques aux exigences de la restauration scolaire (extrait 32). Par exemple, les pommes de terre livrées par la Coopérative étaient jugées trop terreuses et ne correspondaient pas aux normes d’hygiène requises par la ville de Paris. Grâce au dialogue entre la ville, la SRC titulaire du marché et la Coopérative, la

SRC s'est engagée à acheter un volume donné de pommes de terre à la Coopérative et cette dernière a pu investir dans une machine pour brosser les pommes de terre. Plus récemment, la Coopérative a créé sa propre légumerie afin, là encore, de répondre aux demandes de la restauration scolaire et fournir des légumes en quatrième et cinquième gammes³¹. Aujourd'hui, la ville de Paris demande à la Coopérative de supprimer les emballages en plastique et plusieurs entités réfléchissent ensemble à la mise en œuvre de cette demande (ville de Paris, Coopérative, industriels, laboratoire, etc.).

Tableau 23. Extraits d'entretiens témoignant d'un dialogue satisfaisant entre les parties prenantes

N°	Extraits	Entretiens
53	<i>« Je pense que le fait que les gens soient sociétaires ça améliore la relation... c'est plus riche qu'une relation simplement fournisseur-acheteur. »</i>	A2
54	<i>« Ça donne de la transparence pour tout le monde, aussi bien pour [la SRC] que pour nous-mêmes, on a de la transparence dans les deux sens. Ça permet d'expliquer directement aux personnes notamment pour la construction des prix, ils sont au courant donc ils comprennent, et puis d'avoir un client qui soit sociétaire, il participe aussi à la vie de la coopérative. »</i>	A1
55	<i>« Et puis la coopérative est vraiment un lieu d'articulation contractuelle. Aujourd'hui nous, on a les besoins de nos clients, on a des réunions de planification avec nos producteurs, et on s'engage auprès des producteurs sur des volumes à un prix rémunérateur, et un prix juste pour nos producteurs. Et on s'assure, on leur garantit, un débouché sur les volumes qu'on engage. »</i>	I3

³¹ Les fruits et légumes peuvent être présentés frais (1e gamme), en conserve (2e gamme), surgelés (3e gamme), frais, crus et transformés (lavés, épluchés, coupés, pressés, etc.) (4e gamme), ou cuits sous vide, stérilisés ou pasteurisés et transformés (5e gamme) (FFAS, 2015).

7.3 Quelles contraintes en lien avec les demandes des collectivités territoriales ?

7.3.1 Le critère prix en défaveur d'une alimentation locale et durable

Les interrogés s'accordent sur le fait que le critère du prix a tendance à être prépondérant dans les marchés publics. La SRC, les grossistes et la structure commerciale des trois coopératives sont confrontés à des demandes aux critères parfois incompatibles et doivent trouver le meilleur équilibre entre les critères du prix et de durabilité pour proposer des offres cohérentes. Certains veillent donc à ne pas faire des propositions trop qualitatives qui feraient augmenter le prix de leur offre. Ces exigences des collectivités territoriales sont traduites par les titulaires de marché par l'imposition de prix bas aux intermédiaires et/ou aux agriculteurs (Extrait 56). Ces prix se retrouvent déconnectés des réalités agricoles et les coûts de production des agriculteurs ne sont pas pris en compte (chapitre 8). Cette stratégie d'achat au moins-disant a tendance à favoriser les produits provenant de pays ou régions où les coûts de production voire de la main d'œuvre sont moins élevés. En priorisant l'offre la moins chère, les collectivités peuvent également s'approvisionner en produits non-détenteurs de SIQO alors même qu'un critère de qualité figure dans le cahier des charges.

Un interrogé affirme néanmoins que les collectivités acceptent parfois de payer plus cher pour des produits plus qualitatifs (Extrait 57). Nous remarquons que cette personne est plutôt sollicitée par des collectivités volontaires, ce qui peut expliquer que son point de vue diffère de celui des autres interrogés.

« Quand on discute avec des directeurs d'achats de succursales qui servent après la restauration collective, ils peuvent avoir des beaux discours en disant faut nous proposer du poireau HVE qui soit bon, qui soit produit comme il faut, j'entends, qu'on puisse mettre en avant certaines pratiques, et quand vous avez l'acheteur tous les jours, il vous demande tous les jours de baisser de cinq centimes. » Extrait 56, I5

« Je pense pas nécessairement que la question économique soit une barrière majeure parce que les collectivités n'hésitent pas à mettre plus cher sur ce genre de produits, je pense qu'elles sont contentes. » Extrait 57, INS2

7.3.2 Des contraintes pour répondre aux demandes de produits locaux

La demande des collectivités territoriales pour des produits locaux peut être difficile à mettre en œuvre pour des raisons autres que financières. Par exemple, certaines collectivités établissent une définition du « local » qui ne coïncide pas avec la réalité agricole du territoire (délimitation non optimale au regard de l'offre territoriale, acteurs locaux non pertinents pour la restauration scolaire, etc.). L'offre locale peut aussi être faiblement disponible pour la restauration scolaire puisque les agriculteurs sont déjà engagés dans d'autres voies de commercialisation voire ne souhaitent pas travailler avec le secteur de la restauration collective. Le contexte local peut aussi amener les denrées locales à être plus chères lorsque la demande est réalisée dans une zone géographique spécialisée (Tableau 24, extrait 58). Des intermédiaires soulignent également que les volumes de la restauration scolaire rendent difficile un approvisionnement local car l'offre est insuffisante en termes de quantité et de qualité : outre les critères de durabilité, les produits doivent respecter certaines normes d'hygiène et de sécurité pour la restauration scolaire. La demande de produits locaux est aussi vue comme une contrainte lorsqu'elle prévaut sur la demande de produits durables qui, de ce fait, s'en trouve réduite (Tableau 24, extrait 59).

Il existe aussi une certaine inertie liée à un manque d'action de la part d'acheteurs publics. En Île-de-France, plusieurs collectivités ont soutenu des initiatives agricoles visant à promouvoir des productions locales mais n'ont pas acheté ces produits pour leur restauration scolaire. Ces expériences constituent un frein pour des acteurs de l'amont qui sont aujourd'hui moins intéressés par la mise en place d'une nouvelle initiative de la sorte (Tableau 24, extrait 60).

Tableau 24. Extraits d'entretiens relatifs aux contraintes liées aux demandes de produits locaux

N°	Extraits	Entretiens
58	« Si on revient aux lentilles du GIEE du pays d'Othe qui nous a été soufflé par Eau de Paris, à partir du moment où vous êtes sur des bassins de captage en amont de la ville, ce sont des productions bio. Donc le coût de ce produit, au travers de son caractère bio, s'impose à moi. »	SRC3
59	« On a vu arriver le repas bio dans sa totalité, l'engagement des départements, des régions, très fort en payant le repas bio avec une plus-value etc. Ça a été détricoté à plein d'endroit pour mettre en avant le local. C'est l'alpha et l'oméga. Parce que dans local, évidemment on satisfait beaucoup plus de producteurs, donc politiquement c'est très agréable, pour autant il n'y a aucun contenu, aucun cahier des charges, et aucune garantie. [...] Mais la politique étant "le local c'est mieux que le reste", "un circuit court c'est mieux que le reste", on a vu un peu détricoter certains dossiers. »	I4
60	« C'était un des freins à l'engouement des meuniers notamment pour se réengager dans une filière locale parce qu'ils ont déjà été éprouvés par le passé par des échecs. Et là ils avaient beau partager le constat qu'on porte tous avec une appétence a priori, dans les propos, pour le local, mais qui a vraiment du mal, et c'est ce que montre toutes les études, à se traduire en acte d'achat. »	INS1

7.3.3 Un manque de dialogue qui nuit à la rencontre entre offre et demande

Les intermédiaires (en dehors de la Coopérative bio Île-de-France) déplorent le manque de relation avec d'autres acteurs de l'aval de la filière et/ou avec les clients finaux. De manière générale, ils considèrent que les rapports de force sont déséquilibrés et qu'ils ne sont pas écoutés. Ils ne parviennent pas à impulser des initiatives auprès de la SRC, ni à faire reconnaître les coûts de production dans le prix d'achat des produits (Tableau 25, extraits 61 à 63). Ces acteurs aimeraient entretenir des relations directes avec les clients finaux, notamment avec les collectivités territoriales, afin de faire entendre leurs contraintes et de coconstruire des solutions (Tableau 25, extrait 64). Nous notons qu'aucun code relatif au manque de dialogue ou à un dialogue insatisfaisant avec les autres parties prenantes n'est apparu dans les entretiens auprès de la SRC et de la Coopérative bio Île-de-France.

Tableau 25. Extraits d'entretiens relatifs au manque de dialogue entre les parties prenantes

N°	Extraits	Entretiens
61	« On a proposé à [la SRC] “nous on peut vous livrer tous vos sites au gaz, par contre c'est 10% de plus”. Et là on en n'a plus entendu parler. »	I1
62	« Quand on est dans des grands groupes comme [une SRC] ou [une autre SRC], c'est des bateaux tellement énormes que... moi j'ai fait des remontées très techniques sur la qualité nutritionnelle du veau bio. C'est un produit fantastique. On a fait analyser par des gens qui m'ont dit “c'est mieux que la volaille votre produit”. J'ai envoyé les fiches techniques aux acheteurs, ils ont jamais passé ça à personne dans leur groupe. »	I4
63	« Des groupes comme [un grossiste], quand ils sont clients de quelqu'un ils représentent quand même un poids relativement important, c'est une très grosse boutique. Si votre client vous demande quelque chose, c'est difficile de lui dire non donc vous faites tout pour essayer de lui répondre. Donc le rapport de force est quand même déséquilibré et plutôt en faveur de ces entreprises là et de leurs clients. De toutes façons si vous y allez pas, au bout d'un moment vous allez être mis dans un coin et vous allez pas vous en sortir. »	I5
64	« Si on veut réussir dans ces démarches de qualité, il faut qu'un dialogue permanent s'établisse entre les gens qui utilisent le produit, qui le proposent aux convives, les gens qui transforment et les gens qui produisent. On peut être très intelligent si on comprend le problème de chacun [...]. S'il y a la volonté d'échanger, de bâtir et de construire, c'est des dossiers qui peuvent être intéressants pour tout le monde. Mais il faut la motivation, il faut la volonté de réussir. »	I4

7.4 Conclusion de chapitre 7

A l'analyse des entretiens menés auprès des intermédiaires, nous constatons que tous reçoivent une forme d'influence de la commande publique responsable, mais de manière différenciée. Certains proposent des produits locaux et/ou durables majoritairement en réponse aux demandes des collectivités territoriales. Ils adaptent donc directement leurs offres aux demandes de la restauration scolaire. Pour ce faire, certains incitent même des agriculteurs à se lancer dans des démarches de qualité, se faisant ainsi le relai de la commande publique responsable.

D'autres disposent de produits durables et/ou locaux de par leur raison d'être (Coopérative bio Île-de-France, abattoir agréé label rouge) et leur ancrage dans un territoire (abattoir agréé IGP, grossiste commercialisant exclusivement des produits de la région Centre Val de Loire). Nous observons tout de même un impact de la commande publique responsable auprès de ces derniers, étant donné que certaines structures ont été créées ou se sont développées en lien avec les demandes de la restauration scolaire. Cette dernière contribue également de manière significative au chiffre d'affaires de deux structures, assurant ainsi leur pérennité.

Alors qu'ils cherchent à s'adapter aux exigences et aux contraintes de la restauration scolaire, les intermédiaires peuvent être confrontés à des demandes contradictoires qui nuisent à leur capacité à répondre aux demandes de manière adéquate. Dans le chapitre suivant, nous verrons que les demandes des collectivités territoriales et leur traduction par les intermédiaires impactent aussi les agriculteurs. Ils sont particulièrement confrontés à l'écrasement des prix par les acteurs du système alimentaire, frein majeur à leur transition vers des pratiques plus durables.

8. Pratiques des agriculteurs et leurs motivations en lien avec les demandes de la restauration scolaire

Suite à la modernisation et à la spécialisation de l'agriculture française (da Cunha, 2010; Petit, 2013), on observe une déconnexion entre l'agriculture et son environnement naturel et, dès les années 1970, la question se pose de l'impact environnemental et sanitaire de ce nouveau modèle (Jeuffroy, 2014) puisqu'il entraîne des émissions de gaz à effet de serre, une perte de biodiversité, de fertilité des sols, la pollution des eaux, etc. (Wiskerke, 2009). Les réformes successives de la Politique agricole commune (PAC) et les politiques publiques agricoles ambitionnent d'améliorer la rémunération des agriculteurs mais aussi de favoriser l'adoption de pratiques plus respectueuses de l'environnement au travers de différents outils dont les mesures agro-environnementales et climatiques, les bonnes conditions agricoles et environnementales, le paiement vert ou encore les éco-régimes (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020; Habran, 2013; Luthon, 2019).

Les pouvoirs publics sollicitent également le levier de l'alimentation pour traiter du sujet agricole. La loi Grenelle I (2009) instaure l'obligation de proposer au moins 20% de produits issus de l'agriculture biologique (AB) dans les cantines à l'horizon 2020. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (2010) vise à mieux répartir la valeur en renforçant le rôle des organisations de producteurs et le recours à la contractualisation, dans un contexte où les revenus s'affaiblissent alors que les prix de denrées augmentent (Del Cont, 2012). En 2014, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt consacre les projets alimentaires territoriaux (PAT). Ces démarches sont pensées pour favoriser une nouvelle gouvernance alimentaire territoriale et ancrer l'agriculture et l'alimentation dans les territoires dans une optique de préservation de la biodiversité et de justice sociale (accès de toutes et tous à une alimentation saine et durable notamment). Près de dix ans après la loi Grenelle I, la loi Egalim (2018) pose elle aussi l'objectif de 20% de produits issus de l'AB, inclus dans un objectif plus large d'atteindre 50% d'alimentation durable³² dans les restaurants collectifs à compter du 01 janvier 2022. Elle ambitionne également de rééquilibrer les relations au sein des filières pour permettre une meilleure captation de valeur par les agriculteurs. Cette loi n'a

³² Produits commercialisés en circuits courts, détenteurs de certains labels et certifications (Agriculture Biologique, Label Rouge, Pêche durable, Haute valeur environnementale, Appellation d'origine contrôlée etc.), produits dont l'empreinte environnementale est faible, etc. (pour une présentation plus détaillée, voir section 2.3.3.).

néanmoins pas amené les changements espérés, une loi Egalim 2 est donc parue en 2021 pour renforcer la contractualisation et la transparence dans les filières.

A l'échelle locale, les collectivités territoriales jouent aussi un rôle dans l'ancrage de l'agriculture et de l'alimentation dans le territoire en favorisant les liens entre les acteurs (Perrin et Soulard, 2014) notamment en portant ou en prenant part à un PAT, ou grâce à leurs compétences d'aménagement du territoire (plans climats, schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET), Agendas 21, etc.) (Billion, 2017; Darrot et al., 2019). Certaines passent également par leurs achats à destination de la restauration scolaire pour développer et maintenir l'agriculture (durable) sur leur territoire (chapitre 6). Les collectivités territoriales sont de plus en plus nombreuses à vouloir s'approvisionner en produits durables (au sens de la loi Egalim) et/ou locaux pour leurs cantines (Darrot et al., 2019; Kebir, 2012; Mondy et Terrieux, 2016) et ce malgré l'interdiction du Code de la commande publique de sélectionner des produits sur un critère de proximité géographique. L'Etat et les collectivités territoriales cherchent donc à utiliser la commande publique responsable au service de la transition écologique de l'agriculture, mais aussi pour relocaliser les systèmes alimentaires.

Dans ce chapitre, nous nous focalisons sur les pratiques des agriculteurs et leur perception des demandes des collectivités territoriales dans le cadre de la restauration scolaire. Nous cherchons à connaître les motivations des agriculteurs à adopter des pratiques durables et nous nous interrogeons sur l'impact potentiel des politiques d'approvisionnement des collectivités territoriales sur ces acteurs du territoire.

Dans la première section, nous rappelons les caractéristiques des parties prenantes dont les entretiens ont conduit aux résultats présentés ici. Nous présentons également les codes retenus pour l'analyse de ces entretiens. La section suivante détaille les pratiques et motivations des agriculteurs au regard des critères d'alimentation durable (agriculture biologique (AB), certifications, labels) avant d'étudier l'impact de la demande de produits locaux par les collectivités sur l'activité des agriculteurs. Nous revenons ensuite sur les contraintes révélées par les agriculteurs, avec un focus sur la prépondérance du critère prix dans les marchés publics.

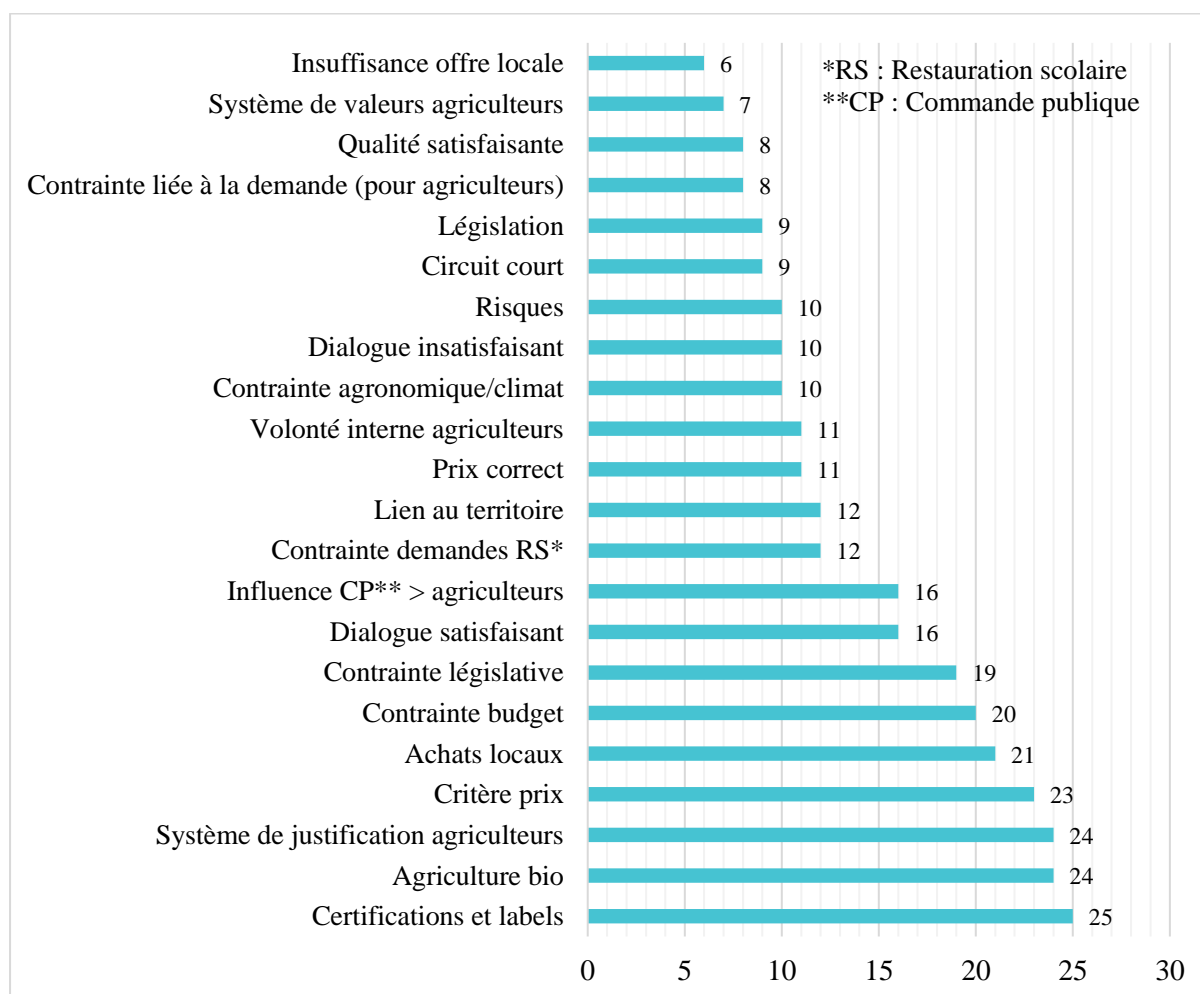
8.1 Présentation des agriculteurs interrogés et codage des entretiens

Les données utilisées dans ce chapitre sont essentiellement issues des entretiens auprès des agriculteurs. Les entretiens sont référencés dans le Tableau 14 (chapitre 5) selon des numéros garantissant l'anonymat. Malgré notre ambition de n'interroger que des acteurs locaux au sens de la ville de Paris (périmètre de 250 kilomètres autour de la ville), la réalité agricole nous a poussés à interroger une éleveuse en dehors de ce périmètre. Pour rappel, les agriculteurs interrogés sont deux membres de la Coopérative bio Île-de-France situés en Seine et Marne,

une éleveuse labellisée AB et Label Rouge située dans l'Allier, un éleveur en cours de labellisation Label Rouge en Seine et Marne et un agriculteur en cours de certification Haute valeur environnementale (HVE) dans le Loir-et-Cher.

Pour l'analyse de ces cinq entretiens, nous avons retenu 22 codes. Ce sont ceux qui, parmi les 62 codes totaux ayant émergé de notre recherche, ont un nombre d'occurrence supérieur ou égal à six dans les entretiens menés auprès des agriculteurs. Au total, 344 segments ont été codés selon ces 22 codes (Figure 35). Puisque tous ces agriculteurs sont engagés dans des pratiques durables, nous avons interrogé la Chambre d'agriculture d'Île-de-France et la Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRIAAF) pour une vision plus large sur l'agriculture du territoire. Nous nous appuyons également sur les données issues de l'entretien mené auprès du Groupement des agriculteurs bio d'Île-de-France.

Figure 35. Codes retenus pour l'analyse des entretiens auprès des agriculteurs et leurs occurrences



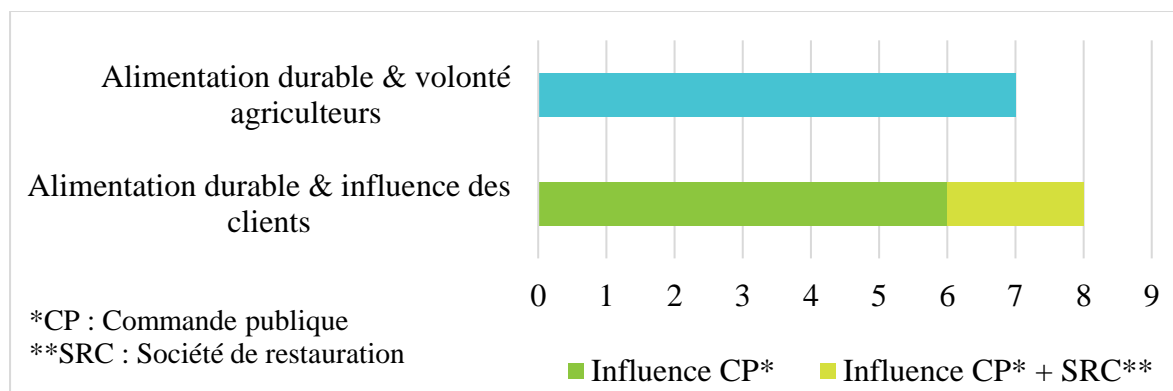
Source : Auteure

8.2 L'alimentation durable, au cœur des entretiens auprès des agriculteurs

Dans cette recherche sur la transition de l'agriculture vers la durabilité, tous les agriculteurs interrogés sont détenteurs ou candidats à l'obtention d'un label ou d'une certification. Les codes « certifications et labels » et « agriculture biologique » sont les plus récurrents dans les entretiens auprès de cette catégorie d'acteurs avec respectivement 25 et 24 occurrences (Figure 35).

On constate une coexistence de motivations personnelles et financières qui s'illustre dans les entretiens menés auprès des agriculteurs. On compte sept co-occurrences du code « volonté des agriculteurs » avec la catégorie de codes « alimentation durable » et huit co-occurrences de la catégorie de codes « influence des clients » avec la catégorie « alimentation durable » (Figure 36). La catégorie « alimentation durable » regroupe les codes « agriculture biologique », « certifications et labels » et « circuits courts ». La catégorie « influence des clients » est composée des codes « influence de la commande publique sur les agriculteurs » et « influence de la SRC sur les agriculteurs ».

Figure 36. Co-occurrences des codes « volonté des agriculteurs » et « influence des clients » avec la catégorie de codes « alimentation durable »



Source : Auteure

8.2.1 L'agriculture biologique : une demande en hausse qui pousse à la conversion ?

L'un des agriculteurs AB explique que lui-même et d'autres agriculteurs se sont lancés en AB en lien avec leurs convictions personnelles quant aux valeurs communément associées à l'AB (respect de la biodiversité, des cycles naturels, etc.) et pour des raisons agronomiques. Il constate de nombreuses conversions depuis quelques années selon deux principaux cas de figure : alors que certains se convertissent suite au départ en retraite d'associés qui, eux, n'étaient pas en faveur de l'AB, d'autres se convertissent dans une optique économique. Les agriculteurs interrogés constatent effectivement la plus forte demande en produits issus de l'AB dans les appels d'offres des collectivités territoriales et plus encore depuis la promulgation de la loi Egalim, mais aussi au sein de la société civile. C'est d'ailleurs la forte demande de la restauration scolaire qui a poussé des agriculteurs AB franciliens à se fédérer sous forme de coopérative (chapitres 6 et 7), et deux des agriculteurs labellisés AB affirment que cette demande des collectivités territoriales a un impact positif sur leur activité (Tableau 26, extrait 65). Un interrogé du groupement des agriculteurs bio d'Île-de-France affirme néanmoins qu'elle n'est pas la motivation principale des agriculteurs (Tableau 26, extrait 66). Les données recueillies ne permettent ainsi pas de connaître l'influence réelle de la loi Egalim sur la conversion d'agriculteurs, les facteurs étant multiples.

Un agent de la DRIAAF est revenu sur les facteurs qui peuvent freiner la conversion d'agriculteurs à l'AB. Il évoque, en contradiction des dires de l'agriculteur AB, la surcharge de travail à laquelle peut faire face un exploitant lors du départ à la retraite de son associé. Il souligne également les freins liés à l'âge des exploitants et l'importance des demandes de marché pour pousser les agriculteurs à se convertir : sans le bon signal des consommateurs, les agriculteurs ne sont pas incités à changer de pratiques (Tableau 26, extraits 67 et 68).

Tableau 26. Système de justification à la conversion à l'agriculture biologique

N°	Extraits	Entretiens
65	« Les agriculteurs bio sont dans une dynamique positive. On a une demande qui est forte, et dans les bonnes terres de la région parisienne on peut quand même faire pas mal de produits différents, donc ça permet aux producteurs de pouvoir se lancer dans des nouvelles productions et d'envisager de faire ça dans des quantités même importantes. Mais on a aussi la demande qui est là. Donc ça permet d'assurer, quand on se lance dans une production, de pouvoir la vendre. »	A1
66	« C'est une bonne incitation la loi Egalim [...] mais je pense que c'est pas suffisant. En tout cas l'agriculteur qui s'installe il pense pas à Egalim. »	INS2
67	« La pyramide des âges est pas en faveur du passage au bio. Il y a un agriculteur sur trois qui a un âge où il ne va plus faire d'investissement parce qu'il va pas avoir le temps d'amortir son nouveau tracteur ou son matériel avant de prendre sa retraite s'il n'a pas de successeur connu. [...] Ça veut dire qu'il y a toute une frange de la population agricole qui va pas être intéressée à passer en bio, non pas parce que le bio les intéresse pas mais parce que pour eux c'est pas le bon moment pour le faire, ils peuvent pas le faire, ils vont pas changer de matériel comme ça à un moment où ça n'a plus aucun sens économique pour l'exploitation. »	INS3
68	« Le chiffre d'affaires de la ferme de France sur un an, c'est à peu près 75 milliards d'euros et au niveau de l'Île-de-France c'est 1,2 à 1,4. Le montant des aides publiques, c'est 9 milliards d'euros au niveau France et au niveau Île-de-France c'est actuellement aux alentours de 150 millions d'euros. [...] Les aides publiques sont importantes, mais c'est qu'une petite partie en fait du chiffre d'affaires. Donc l'orientation de l'agriculture est très très, mais très très majoritairement orientée par les clients, par les acheteurs. [...] Tant qu'il y aura pas une demande massive de produits bio en France, il y aura pas une production massive de bio en France. Et c'est pas un problème agricole, c'est un problème de société mais c'est pas un problème agricole. Les agriculteurs ils savent passer au bio. »	INS3

8.2.2 Certification et labellisation : quelles motivations ? Quels freins ?

Seul l'agriculteur en cours de certification HVE évoque la certification HVE. Lorsqu'il la mentionne, 70% des segments codés sont en co-occurrence avec un code relatif à une contrainte. Cette démarche est vécue par cet agriculteur comme une contrainte supplémentaire à son travail quotidien. Il s'est lancé dans cette démarche de certification dans l'optique de répondre aux exigences de la commande publique et de la grande distribution. Cela permet à l'agriculteur de conserver des marchés mais elle ne lui apporte pas de supplément de revenu, alors qu'elle engendre des dépenses (coût de la certification, mise en conformité, assistance administrative, journées de travail dédiées, etc.) (extrait 69). A noter que la certification HVE est dédiée à une exploitation et non aux produits agricoles. Elle peut donc n'avoir aucun impact sur les qualités intrinsèques des produits et ainsi ne pas leur conférer d'avantage concurrentiel par rapport à des produits classiques.

« Faut rentrer dans le HVE juste pour pas perdre de marchés et pas avoir d'augmentation de revenus. Moi ça va me coûter près de 1000 euros, ça m'a coûté trois jours de travail, pour me rapporter... si j'ai un truc qui me rapporte, c'est si j'ai un contrat en céréales. C'est quand même dommage de faire HVE pour les légumes, et si j'ai une plus-value à gagner c'est sur des céréales. » Extrait 69, A3

Au sein du code « certifications et labels », les autres agriculteurs parlent essentiellement du Label Rouge. Ils évoquent notamment les motivations à l'origine du label : produire des denrées de qualité supérieure et assurer une rémunération juste aux agriculteurs. L'agriculteur en cours de labellisation affirme s'être lancé dans une telle démarche pour obtenir la reconnaissance de la qualité de son travail. Il précise qu'il ne verra pas d'augmentation de revenus lorsque sa démarche aura abouti puisqu'il est engagé dans une voie de commercialisation lui offrant déjà une bonne rémunération. Les interrogés soutiennent néanmoins que, de manière générale, le Label Rouge permet aux éleveurs de disposer d'une meilleure rémunération et peut aider à assurer le maintien de l'élevage français et le renouvellement des générations d'agriculteurs. Les avis sont plus nuancés quant à l'influence de la loi Egalim sur la demande en produits Label Rouge (extraits 70 et 71). Cette loi, parue en 2018, n'est entrée en application qu'au 01 janvier 2022. Il est possible que les collectivités territoriales n'aient pas encore pris ces obligations en compte dans leurs marchés en cours mais qu'elles augmenteront leurs achats de produits Label Rouge dans leurs prochains marchés de restauration scolaire.

« C'est tout le débat aujourd'hui, avec un vieillissement des éleveurs, on a une proportion des éleveurs de plus de 50 ans qui est énorme avec une grosse difficulté au renouvellement. Donc toutes ces conditions, les difficultés de rémunération, les réformes de la PAC, les marchés compliqués, reposent sur la réussite du Label Rouge, la réussite de la commercialisation avec la loi Egalim en restauration collective avec un haussement des prix pour permettre une bonne rentabilité des élevages. »

Extrait 70, A5

« Aujourd'hui, c'est des discours la loi Egalim. Mais concrètement parlant, pour l'instant c'est pas dans les tuyaux. Il y a pas... sauf si on me dit pas tout, mais personne m'a dit "ah bah c'est super on a des nouveaux contrats avec la loi Egalim", "on a des nouveaux contrats avec la restauration collective". Moi j'ai pas entendu ça. »

Extrait 71, A4

Les interrogés engagés dans le Label Rouge expliquent avoir certaines difficultés à vendre leurs productions sous le label pour deux raisons principales. Premièrement, les cahiers des charges étant relativement stricts, certains produits ne peuvent pas être labellisés bien qu'ils aient été produits dans les bonnes conditions. Deuxièmement, ils rencontrent des difficultés directement liées à la commercialisation : face à un manque de demande, des éleveurs peuvent être amenés à vendre des produits de qualité Label Rouge à un prix moins élevé, ce qui représente un manque à gagner puisque les coûts de production ne sont pas répercutés sur le prix de vente (extrait 72).

« Le constat qu'on fait depuis quelques années c'est que c'est de plus en plus difficile de vendre de la viande en Label Rouge. C'est de plus en plus compliqué d'arriver à valoriser toutes nos bêtes. Tous les petits morceaux qu'on peut découper, c'est pas toujours facile de vendre en label rouge. Même si c'est produit en Label Rouge, c'est pas toujours vendu en Label Rouge. » **Extrait 72, A4**

8.3 Restauration scolaire : des opportunités et des contraintes pour les agriculteurs

8.3.1 Quelle perception des agriculteurs de la demande de produits locaux de la restauration scolaire ?

Les membres de la Coopérative bio Île-de-France considèrent que la demande de la restauration scolaire en denrées locales et issues de l'AB a été favorable à leur activité (Tableau 27, extraits 73 et 74). Ils ont également construit une légumerie pour étendre leur gamme de produits locaux dont ils maîtrisent aujourd'hui la transformation, leur permettant de s'adapter aux exigences et aux contraintes de la restauration scolaire.

Un agriculteur affirme ne pas remarquer d'impact particulier de la demande de produits locaux sur ses ventes, trois autres interrogés soutiennent que pour que la commande publique ait un impact positif sur l'agriculture francilienne, cette volonté d'achat local doit être correctement retranscrite dans les cahiers des charges afin qu'elle soit effectivement appliquée (Tableau 27, extrait 75). En plus de la législation, les agriculteurs font le lien avec le critère du prix qui, s'il est le critère le plus fortement pondéré dans les cahiers des charges, réduit l'accès des producteurs locaux voire français au marché concerné.

Tableau 27. Perception des demandes de produits locaux par les agriculteurs

N°	Extraits	Entretiens
73	<i>« La commande publique a un vrai pouvoir de faire évoluer l'agriculture. Parce que quand c'est des demandes de produits qui sont quand même en quantité, donc ça permet à des producteurs d'envisager des conversions ou de développer des ateliers sur des fermes. »</i>	A1
74	<i>« Aujourd'hui, ça permet à certains producteurs de chez nous de se diversifier, en partie grâce à la restauration collective. »</i>	A2
75	<i>« C'est vrai que si ça pouvait être dit de façon plus claire, et que par exemple les collectivités territoriales pouvaient réclamer d'avoir des produits de la région, d'Île-de-France par exemple, ce serait sûrement un moyen plus efficace de développer l'agriculture dans la région que les biais qu'on doit avoir en ce moment. »</i>	A1

En plus de la restauration scolaire, un éleveur observe une demande croissante de produits locaux dans la grande distribution, chez les artisans et chez les consommateurs particuliers. Il considère que l'achat local en restauration scolaire pourrait permettre de maintenir les élevages mais l'offre locale est insuffisante pour répondre à toutes les demandes (extrait 76).

« Pour la viande bovine et même les autres productions, ça va être très compliqué de faire des gros volumes, on arrivera jamais à satisfaire donc le local sera obligé de s'élargir à des producteurs qui sont pas en Île-de-France, c'est inévitable. »

Extrait 76, A5

De manière générale, les agriculteurs semblent intéressés à fournir leurs produits à des clients locaux dans la mesure où cela est compatible avec leurs contraintes et avec leurs coûts de production, et ce notamment pour des raisons de sécurité alimentaire (extraits 77 et 78).

« Il faut garder en tête que les agriculteurs ne sont absolument pas réfractaires ou têtus, qu'ils sont ouverts à leur environnement et en recherche comme tout un chacun de sens pour leur métier, et que cette question d'alimenter les débouchés locaux leur tient à cœur. Après leur souci est vraiment pratique, c'est à dire que pour le mettre en place, il y a besoin que l'opportunité s'inscrive dans un plan cohérent, qui va leur permettre de se lancer. » **Extrait 77, INS1**

« Je pense que la crise actuelle (Covid-19) montre aussi que de relocaliser la production, alors on peut aller sur plein de sujets, mais pour rester sur l'agricole, que les produits n'aient pas à traverser plusieurs frontières pour arriver au consommateur c'est quand même une sécurité dans des périodes comme ça, compliquées. »

Extrait 78, A1

8.3.2 La prépondérance du critère prix dans les marchés publics

L'aspect financier est largement discuté au cours des entretiens comme en témoigne le nombre d'occurrences des codes « critère prix » (23) et « contrainte budget » (20) (Figure 35). A noter que 78% des occurrences du code « critère prix » sont issus des entretiens auprès des agriculteurs non-membres de la Coopérative bio Île-de-France.

Les interrogés dénoncent la faible rémunération des agriculteurs et soulignent le risque que cela fait peser sur le maintien de l'agriculture française (Tableau 28, extraits 79 et 80). Les trois agriculteurs non-membres de la Coopérative signalent que de manière récurrente, le critère prix est plus fortement pondéré dans les marchés publics que le critère relatif à la qualité, et que les prix sont particulièrement bas. Les agriculteurs membres de la Coopérative reconnaissent eux aussi que le critère du prix peut prévaloir sur le critère de qualité dans les marchés publics et que dans cette configuration, ils ne sont pas en mesure de répondre à l'appel d'offres. Cependant, ils ne semblent pas être confrontés à cette situation régulièrement.

La hausse de la demande de produits durables concomitante à la prépondérance du critère prix dans les marchés publics est une contradiction soulignée par les agriculteurs. Ils déplorent l'absence de prise en compte des coûts de production, alors même que ceux-ci peuvent s'avérer plus élevés pour des produits détenteurs de labels ou de certifications en raison des coûts supplémentaires que les démarches de qualité induisent.

La demande en produits locaux peine elle aussi à être satisfaite si les collectivités privilégient l'offre la moins-disante. Une telle démarche défavorise l'agriculture locale au profit de denrées produites à moindre coûts (Tableau 28, extraits 81 et 82). Par exemple, un éleveur rappelle que l'Île-de-France n'étant pas une région d'élevage, les abattoirs y sont peu nombreux. Cela entraîne des coûts d'abattage plus importants pour les éleveurs franciliens qu'il est difficile de répercuter sur le prix de vente sur un marché aussi concurrentiel. Sur le long terme, cette stratégie d'achat au moins-disant nuit aux capacités des agriculteurs locaux à survivre dans un contexte de forte concurrence internationale. En plus du critère prix, un interrogé évoque l'interdiction d'utilisation de certains produits phytosanitaires en France, qui, autorisés dans d'autres pays, permettent à des agriculteurs étrangers de bénéficier de meilleurs rendements. Les interrogés appellent donc à une reconnaissance des coûts de production pour une meilleure rémunération et pour faciliter le maintien des effectifs et le renouvellement des générations.

La loi Egalim (2018) ambitionnait de prendre en compte les coûts de production dans la construction du prix des denrées agricoles. Plusieurs agriculteurs disent pourtant ne pas avoir remarqué d'impact sur leurs revenus depuis la promulgation de la loi. Un interrogé raconte qu'il s'est vu proposer des contrats particulièrement déconnectés de la réalité malgré les ambitions portées par la loi (Tableau 28, extraits 83 et 84). Les interrogés répètent l'importance de la contractualisation pour protéger les accords économiques et favoriser le maintien de l'agriculture. Contractualiser permet aussi aux agriculteurs de bénéficier d'une certaine visibilité pour préparer la production sur le moyen voire long terme et faire des investissements.

Tableau 28. Impact de la forte pondération du critère prix dans les cahiers des charges sur la rémunération et le maintien de l'agriculture

N°	Extraits	Entretiens
79	« Une exploitation agricole mal à l'aise financièrement, ils la laissent encore produire 10 ans avant de lui fermer le robinet. Après il finit sous un pont. Moi j'ai des copains qui sont dans ce cas-là, il va durer minimum 10 ans encore à produire, on lui prête de l'argent à 14%, on lui fait des trucs qui coûtent très très cher. Mais en attendant, il produit, il fait manger les gens. Lui il arrive pas à manger par contre. Et ça va durer 10 ans. »	A3
80	« Si y a pas d'aides couplées sur les vaches, comme c'est une contrainte et qu'il y a pas de rémunération, on va arrêter les vaches. »	A5
81	« Cette consommation locale ne pourra se faire que si on a une juste rémunération de l'éleveur. »	A5
82	« Faut que ça se développe à la condition que ce soit bien en adéquation avec le local. C'est à dire qu'aujourd'hui par rapport aux taxes, par rapport à ce qu'on peut payer et tout ça, les frais de structures sont plus élevés en Île-de-France que sur le bord de l'Ardèche, donc de facto nos coûts de production sont différents. Ça dans la construction du prix c'est important. »	A2
83	« Concrètement, économiquement pour l'amont [la loi Egalim] n'a rien changé parce que le marché n'a jamais été aussi déplorable. »	A5
84	« Moi je faisais des poireaux pour un expéditeur et il m'a envoyé un contrat à 17 centimes le poireau. Il faut minimum 40 pour avoir une rentabilité zéro. Donc je [le] rappelle je lui dis "c'est quoi ton contrat à 17 ?" il me dit "c'est par rapport à la loi, du moment qu'ils te font un contrat, on met n'importe quoi, même si tu le signes pas je m'en fous je suis dans la loi". Le problème il est là. »	A3

Un agriculteur non-AB explique que dans certaines situations, il doit choisir entre vendre à bas prix ou ne pas vendre du tout (extrait 85), alors que les membres de la Coopérative bio Île-de-France veillent, par le biais de leur coopérative, à la prise en compte des coûts de production dans la fixation des prix. En se fédérant et en gérant eux-mêmes leur commercialisation, les agriculteurs AB ont donc gagné en force de négociation. Nous faisons l'hypothèse qu'en produisant des denrées AB en Île-de-France, ils ont d'autant plus de force étant donné que l'offre est faible et la demande de plus en plus forte. En outre, ils transforment les produits eux-mêmes, ce qui leur permet de capter davantage de valeur. En parallèle des politiques publiques qui veulent améliorer la rémunération des agriculteurs (Politique agricole commune, lois

d'orientation agricole (1980, 2006), loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (2010), loi d'avenir pour l'agriculture et la forêt (2014), lois Egalim (2018 et 2021)), le monde agricole a donc lui aussi cherché à lancer des démarches dans ce sens comme l'illustre la création de cette coopérative par et pour des agriculteurs AB. Des structures associatives sont aussi en train d'être mises en place par des éleveurs (extrait 86).

« Un truc comme la courgette, on peut pas arrêter de produire. Si on arrête, le pied meure, [...]. On n'a pas le choix. Tant qu'à payer du monde à l'enlever du pied et le mettre par terre, vaut mieux le mettre dans le plateau et le vendre à pas trop cher quand même. » **Extrait 85, A3**

« On a un bassin de consommateurs énormes mais on est pas structurés pour répondre à la demande locale. C'est en train de se faire, y a plusieurs associations qui ont été créés au niveau des producteurs d'élevage, une association pour les ovins, une association pour les bovins, une association également pour les volailles. [...] La structure bovine était vraiment là pour répondre à la demande locale et à subvenir à cette rémunération pour les éleveurs. Néanmoins, elle a pas trouvé encore son rythme de croisière et elle a pas trouvé sa structure très opérationnelle qui lui permette de bien négocier. » **Extrait 86, A5**

8.3.3 Autres contraintes éprouvées par les agriculteurs

Contraintes liées aux demandes de la restauration scolaire

Les agriculteurs membres de la Coopérative bio Île-de-France se démarquent des autres agriculteurs interrogés lorsqu'on étudie les contraintes liées aux demandes de la restauration scolaire puisque certaines contraintes exposées par les membres de la Coopérative sont finalement à l'origine de changements de pratiques : (i) face aux demandes volumineuses de la restauration scolaire, les agriculteurs ont décidé de créer la Coopérative pour y répondre collectivement, (ii) un travail est en cours pour modifier le conditionnement de certains produits et supprimer les emballages en plastique à la demande d'une collectivité³³ et (iii) les agriculteurs diversifient l'offre de leur légumerie pour pallier à l'absence de demande de la restauration scolaire en période de vacances. On pourrait donc, d'une certaine manière, les considérer comme des influences. Ils reconnaissent d'ailleurs le rôle moteur de la restauration collective dans leur développement (extrait 87).

³³ Extrait 37, section 6.3.2.

« On a développé aussi nos magasins, on a fait plusieurs choses, mais la restauration collective ça a été quand même un peu notre locomotive. » **Extrait 87, A2**

Les autres agriculteurs interrogés évoquent plutôt des contraintes qui n'ont entraîné aucun changement de pratiques de leur part ou de la part des acheteurs publics jusqu'ici : besoins trop volumineux de la restauration scolaire, obligation d'être certifié HVE pour répondre à certaines collectivités, non prise en compte de l'équilibre matière à l'achat de viande, obligation d'un repas végétarien par semaine dans les cantines scolaires (Tableau 29, extrait 88), manque de cohérence en termes de saisonnalité mais aussi de temporalité. Avec des contrats d'une durée comprise entre un et quatre ans, les marchés publics tendent à s'opposer à la vision sur le moyen voire long terme de l'agriculture, et particulièrement de l'élevage (Tableau 29, extrait 89). Un interrogé souligne également l'inégalité des éleveurs par rapport aux autres agriculteurs face aux obligations de la loi Egalim : l'obligation de s'approvisionner à hauteur de 50% d'alimentation durable dont 20% de produits AB fait référence au montant des achats, les collectivités pourraient donc être tentées de s'approvisionner en priorité avec les produits les moins chers, excluant ainsi la viande (Tableau 29, extrait 90).

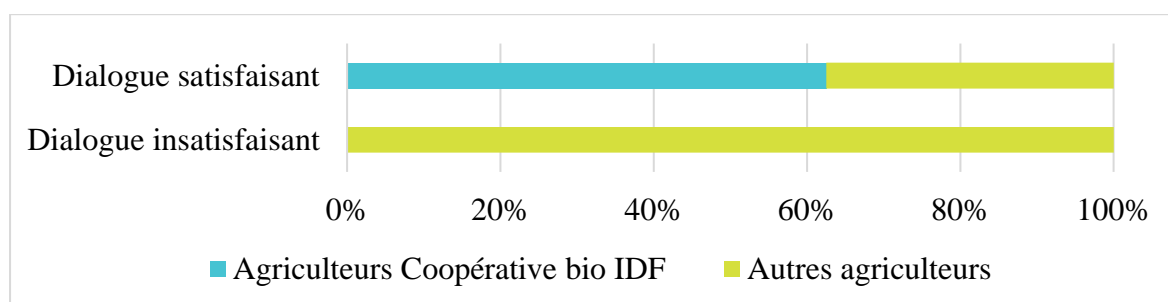
Tableau 29. Contraintes des demandes de la restauration scolaire pesant sur l'élevage

N°	Extraits	Entretiens
88	« Je crois que sur une crèche parisienne, on répondait à une offre sur du veau bio, je crois que depuis qu'il y a un ou deux repas végétariens, on a vu la consommation de veau bio nettement diminuer. »	A4
89	« En maraîchage on peut très bien faire un marché annuel parce que d'une année sur l'autre on peut faire une production différente, mais sur certaines productions comme l'élevage, [...] tout ce qui demande un cycle de production un peu élevé comme les ovins et les bovins, il faudrait vraiment avoir un appel d'offres un peu adapté qui permette un engagement sur une moyenne durée, minimum. »	A5
90	« La loi Egalim impose 20% de bio, mais c'est en chiffre d'affaires, et on peut faire 20% de bio qu'avec du pain, des œufs, des carottes, qui sont pratiquement au même prix, ou des yaourts où il n'y a quasiment pas de différence de prix, donc c'est assez facile. En mettant de la viande bien plus chère on a vite fait de dépenser les 20%, parce que si je prends le porc bio, on le paye au producteur 4€, alors qu'un porc standard il est payé au producteur 1.50€. »	I4

Contraintes liées aux échanges avec les parties prenantes de la restauration scolaire

Les codes « dialogue satisfaisant » et « dialogue insatisfaisant » sont apparus à l'analyse des entretiens. Nous constatons que les agriculteurs membres de la Coopérative bio Île-de-France sont plus fortement représentés au sein du code « dialogue satisfaisant » et sont absents du code « dialogue insatisfaisant » (Figure 37).

Figure 37. Répartition des agriculteurs au sein des codes « dialogue satisfaisant » et « dialogue insatisfaisant »



Source : Auteure

Avec une représentation de 62,5% dans le code « dialogue satisfaisant », les membres de la Coopérative bio Île-de-France affirment avoir un dialogue de qualité avec les parties prenantes de la filière et de la restauration collective grâce à leur format de SCIC (extrait 91). Ils expliquent que la présence de clients parmi les sociétaires permet une bonne communication et une véritable transparence entre les acteurs puisque la réussite de la Coopérative est l'intérêt de tous. Cela facilite notamment la construction de prix justes pour les agriculteurs. De par leur statut de sociétaires, les clients participent même aux décisions au sein du conseil d'administration, leur relation avec les agriculteurs est donc bien plus partenariale que simplement commerciale.

« Lorsque l'on veut développer une filière ou des choses comme ça, c'est aussi plus simple, parce qu'ils savent que c'est bon pour les producteurs, pour la coopérative et pour eux. Et du coup c'est beaucoup plus simple de discuter. Et encore une fois, c'est des discussions sur lesquelles on a des échanges qui sont très réguliers, et du coup qui nous permettent d'évoluer. Plus facilement. » **Extrait 91, A2**

Les membres de la Coopérative affirment aussi avoir des échanges satisfaisants avec leurs clients non-sociétaires. Ils sont en mesure de discuter des prix en veillant à rester au-dessus d'un certain seuil rémunérateur pour les agriculteurs et cherchent à maintenir un contact direct avec les clients pour s'assurer de rester connectés à leurs besoins.

De manière générale, les autres agriculteurs déplorent le manque d'échanges avec leurs clients, entraînant une difficile articulation entre l'offre et la demande locale. Le dialogue est aussi difficile avec les autres acteurs de la filière (extrait 92). Un éleveur, qui dispose du statut de représentant de la filière, est satisfait d'échanger régulièrement avec la ville de Paris, bien qu'il ne constate pas d'impact à la suite de ces échanges du fait des faibles volumes de la production bovine francilienne.

« Et déjà justement ça bloque avec les grossistes, c'est un partage de la marge. C'est une reconnaissance du prix et un partage de la marge parce qu'une filière elle fonctionne que si tout le monde arrive à vivre et en plus elle fonctionne bien si y a des producteurs. S'il y a pas de producteurs, il y a pas de filière. Ou il y a surtout pas de filière locale. »
Extrait 92, A5

8.4 Conclusion du chapitre 8

L'analyse des entretiens menés auprès des agriculteurs montre une différence de récit entre les agriculteurs membres de la Coopérative bio Île-de-France et les autres agriculteurs. Les premiers contrôlent la commercialisation de leurs produits et veillent à la prise en compte de leurs coûts de production grâce à la coopérative créée par et pour des agriculteurs AB. Entre des coûts de production non pris en considération et une vive concurrence internationale, les autres agriculteurs se disent particulièrement impactés par la volonté des collectivités territoriales d'acheter au moins-disant.

Les membres de la Coopérative sont les plus satisfaits de leurs échanges avec les autres parties prenantes. Ils sont aussi ceux qui mentionnent le moins de contraintes (ils représentent 14% des occurrences des codes liées aux contraintes), alors qu'ils donnent plusieurs exemples de changements de leurs pratiques en lien avec les demandes de la restauration scolaire. Cela témoigne de l'importance de la communication entre les acteurs, et notamment de la communication directe, permise à la Coopérative grâce à la présence de clients parmi ses sociétaires. Ce partenariat contribue à la communication entre les différentes parties prenantes, à la connaissance et à la prise en compte des enjeux de chacun. La littérature montre elle aussi la difficile rencontre entre offres et demandes locales si les acteurs ne communiquent pas suffisamment entre eux (méconnaissance des acteurs et de leurs besoins et de leurs contraintes, manque de confiance, etc.) (Beraud-Sudreau, 2010; Le Velly, 2011; Morgani et Sonnino, 2008).

La volonté affichée des collectivités territoriales de s’approvisionner en produits locaux ne bénéficierait donc pas à tous les agriculteurs locaux de manière égale. Pahun (2021) souligne qu’une politique en faveur des agriculteurs locaux se doit d’être accompagnée d’outils adéquats pour une mise en œuvre cohérente et satisfaisante. Dans son cas d’étude, la politique visant à développer l’achat de viande porcine locale a échoué à remplir son objectif de juste rémunération des éleveurs. Parmi les raisons de cet échec, les pouvoirs publics ont instauré un dialogue non pas avec les agriculteurs eux-mêmes mais avec des acteurs de l’agroindustrie. Les éleveurs n’ont donc pas été entendus et la politique ne leur a pas été favorable puisque réfléchi avec des acteurs qui cherchent à maximiser leur profit en achetant la matière première au prix le plus bas.

Il apparaît également que jusqu’ici, la loi Egalim n’a pas non plus été en mesure de favoriser la rémunération des agriculteurs. Nous verrons à l’avenir si la loi Egalim 2, pensée pour répondre à ce problème, aura des répercussions plus satisfaisantes pour les agriculteurs en termes de rémunération et de dialogue avec les différentes parties prenantes.

9. S’inspirer du terrain pour une meilleure rencontre entre l’offre et la demande

Cette thèse a été réalisée dans le cadre d’une convention CIFRE avec la ville de Paris. Dans ce cadre, nous nous sommes engagés à partager des propositions visant à favoriser une meilleure rencontre entre offre et demande de produits locaux et durables, de sorte à renforcer l’impact de la commande publique responsable sur le territoire. En plus de cette thèse, et en parallèle d’un document de synthèse qui sera fourni à tous les interrogés, un document de communication sera fourni à la Ville avec nos propositions opérationnelles. Nous nous appuyons sur les résultats de notre recherche et sur la littérature. Ces propositions ne concernent que la région Île-de-France, avec ses spécificités agricoles et démographiques.

Les collectivités interrogées affirment que l’offre locale (et durable) est insuffisante. Nos propositions ne visent pas l’autosuffisance alimentaire de la région mais le renforcement et la transition de l’agriculture locale vers plus de durabilité par le biais de la commande publique, identifiée comme un levier dans les politiques publiques. Nous nous appuyons également sur les compétences des collectivités en aménagement du territoire et en agriculture pour cette meilleure rencontre entre l’offre et la demande.

Nous détaillons d’abord les leviers offerts par le Code de la commande publique pour favoriser la connaissance mutuelle des acheteurs et du milieu fournisseur, et pour faciliter l’accès des acteurs locaux aux contrats de la commande publique. Nous proposons ensuite une organisation de la restauration scolaire à l’échelle de l’établissement public de coopération intercommunale (EPCI) : adopter une politique d’approvisionnement commune voire transférer la compétence de restauration scolaire à l’EPCI afin de massifier la demande et d’en accroître la visibilité notamment. Notre troisième proposition repose sur la mise en place d’une gouvernance alimentaire territoriale de sorte à développer la collaboration entre les acteurs du territoire. Pour finir, nous proposons différentes stratégies à mettre en place au sein des collectivités qui font appel à leurs compétences agricoles et/ou d’aménagement (développer les équipements de transformation du territoire, créer une régie agricole, etc.).

9.1 Mieux s’emparer des outils de la commande publique

S’il est interdit de sélectionner une offre sur un critère de proximité géographique, le Code de la commande publique offre aussi des leviers aux collectivités territoriales pour un approvisionnement en produits locaux. Avant de présenter ces leviers, nous souhaitons souligner que nous ne défendons pas le local en soi et que nous pensons que le localisme est

acceptable lorsqu'il est couplé à une démarche responsable. Nous entendons par là une démarche qui préserve l'écosystème naturel (biodiversité, milieux, climat), qui assure une juste rémunération des acteurs (par les Projets alimentaires territoriaux par exemple) ou encore qui participent à assurer la sécurité alimentaire d'un territoire en cas de crise (crise sanitaire, climatique, attentats, etc.).

Le sourcing

Raynaud et al. (2016) insiste sur l'importance de l'anticipation pour parvenir un approvisionnement satisfaisant. Si cela passe par une bonne rédaction du cahier des charges, l'étape non négligeable est en premier lieu celle du sourcing (chapitre 3). Les pouvoirs adjudicateurs peuvent se reposer sur l'article R2111-1 du Code qui stipule que « afin de préparer la passation d'un marché, l'acheteur peut effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences. ». Les pouvoirs adjudicateurs peuvent donc échanger avec les agriculteurs du territoire ou leurs représentants (coopératives, groupements professionnels, chambre d'agriculture) pour identifier l'offre et les acteurs du territoire qui sauront répondre à leurs demandes. Dans son guide « Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective », le Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (2016a) parle même de la connaissance de l'offre locale comme d'un « préalable incontournable » à l'achat local. Les pouvoirs adjudicateurs peuvent ainsi adapter la rédaction de leurs cahiers des charges de manière à ce que ces acteurs soient en mesure de répondre et de remporter le marché (un tel exemple est partagé par un interrogé dans le chapitre 6). L'article R2111-1 notant également que « les résultats des études et échanges préalables peuvent être utilisés par l'acheteur, à condition que leur utilisation n'ait pas pour effet de fausser la concurrence », les pouvoirs adjudicateurs devront tout de même veiller à ce que d'autres opérateurs économiques puissent répondre au marché.

L'allotissement

Les procédures de passation de marché sont plus ou moins formalisées selon le montant du marché. Des seuils, définis à l'échelle européenne, définissent la procédure à suivre (chapitre 3). Dans le cas des marchés dont la valeur estimée est inférieure à 40 000€, ni publicité ni mise en concurrence formalisée ne sont obligatoires. Cette souplesse peut faciliter le recours aux agriculteurs locaux puisque le pouvoir adjudicateur est seulement tenu de négocier avec plusieurs opérateurs économiques. Un tel seuil peut cependant être facilement dépassé. Michelsen et de Boer (2009) prônent une élévation des seuils afin de réaliser plus d'achats selon des règles moins formalisées et favoriser ainsi l'achat auprès d'agriculteurs locaux. Les résultats de leur étude ne sont néanmoins pas probants au sujet de cette affirmation. En outre, nous pensons que si de tels assouplissements des textes pourraient être bénéfiques au

développement de l'agriculture française, ils présentent des inconvénients au regard des autres secteurs économiques. Ils peuvent nuire à la concurrence puisqu'un plus grand nombre de marchés pourraient être lancés sans mise en concurrence et ni publicité.

Pour profiter de la liberté permise par la procédure non formalisée et s'approvisionner auprès d'agriculteurs locaux, nous prôtons plutôt le recours des collectivités à un allotissement fin, afin de créer des lots dont les montants seraient inférieurs à ce seuil. Par exemple, le pouvoir adjudicateur peut créer un lot pour les pommes de terre, un lot pour les carottes, un lot pour les produits de boulangerie, etc. On pourra citer la ville de Vendôme qui a divisé son marché en 14 lots distincts (ADEME et al., 2022). En parallèle, les volumes se trouveraient réduits et les marchés seraient plus facilement accessibles aux plus petits fournisseurs.

Les spécifications techniques en lien avec l'objet du marché

Un autre levier à disposition des collectivités est celui du lien avec l'objet du marché. L'article L2112-2 du Code stipule que « les clauses du marché précisent les conditions d'exécution des prestations, qui doivent être liées à son objet. Les conditions d'exécution peuvent prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social, à l'emploi ou à la lutte contre les discriminations. » L'article L2112-4 précise quant à lui que « l'acheteur peut imposer que les moyens utilisés pour exécuter tout ou partie d'un marché, pour maintenir ou pour moderniser les produits acquis soient localisés sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne afin, notamment, de prendre en compte des considérations environnementales ou sociales. ». Les collectivités territoriales peuvent donc accéder à des denrées alimentaires locales et durables si l'objet du marché impose un lien avec un enjeu environnemental local tel que la protection de la biodiversité dans une zone déterminée. La caisse des écoles du 11^e arrondissement de Paris (avec l'aide de l'établissement public Eau de Paris) et la ville de Rennes (à l'aide de la société publique locale Eau du Bassin Rennais) ont mis en place une telle stratégie. Plutôt que la simple fourniture de denrées alimentaires durables, ces communes ont lancé un marché visant la fourniture de denrées produites dans des conditions favorisant la protection de la ressource en eau dans des aires d'alimentation de captage (ADEME Bretagne, 2017; Terres en villes, 2019).

Elles peuvent aussi faire valoir des spécifications relatives à la capacité des agriculteurs de recevoir les enfants dans leur exploitation pour des visites ou de réaliser des interventions à caractère pédagogique dans les écoles, selon des coûts acceptables pour la collectivité (une telle démarche est mise en œuvre par l'une des collectivités interrogées et présentée dans le chapitre 6).

En dehors de l'approvisionnement local, les pouvoirs adjudicateurs sont aussi armés d'outils par le Code de la commande publique pour une commande publique responsable. Il y a bien

sûr les spécifications techniques et critères concernant les modes de production. On pourra alors demander, comme l'impose la loi Egalim depuis le 01 janvier 2022, des produits issus de l'AB, détenteurs de labels (Label Rouge, AOP, AOC, STG, IGP, Pêche durable, etc.), issus d'une exploitation certifiée HVE, etc. Mais la capacité à acheter responsable ne se limite pas à l'approvisionnement de telles denrées.

Les produits commercialisés en circuit court

L'article R2152-7 du Code permet de recourir aux produits commercialisés en circuits courts, en consacrant un critère dédié au « développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture ». Les circuits courts, nous le rappelons, renvoient à des approvisionnements avec zéro ou un intermédiaire et ne renvoient donc pas à un approvisionnement local. S'ils sont intéressants en matière de commande publique responsable, c'est parce qu'ils permettent une meilleure captation de valeur par les agriculteurs (Dupré et al., 2017; Le Velly et Dubuisson-Quellier, 2008) et renforcent ainsi leurs capacités d'investissement, de formation, etc. Il conviendra néanmoins de veiller à connaître le milieu fournisseur car la commercialisation en circuit court n'est pas exempte de contraintes (en termes de temps, de compétences et d'investissements (Le Velly, 2017)) et n'est donc pas nécessairement la stratégie que souhaitent privilégier les agriculteurs.

La responsabilité par la contractualisation

Nous avons vu que depuis sa création en 1947, la PAC ambitionne de garantir des revenus justes aux agriculteurs. Les pouvoirs publics français visent à favoriser une meilleure rémunération des agriculteurs par le biais de la législation (lois d'orientation agricole (1980, 2006), loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (2010)), et cherchent notamment à renforcer le recours à la contractualisation puisqu'elle offre une visibilité aux agriculteurs sur les prix ainsi que sur la durée (loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (2014), lois Egalim (2018, 2022)) (chapitre 1). Les achats publics à destination de la restauration scolaire, s'ils sont gérés en régie, sont une forme de contractualisation intéressante pour les agriculteurs en ce que les marchés publics garantissent des débouchés sur une durée comprise entre un et quatre ans, avec une visibilité sur les volumes et les prix, lesquels sont préétablis bien que révisables en fonction du contexte.

L'article L2125-1 permet aux pouvoirs adjudicateurs de déroger à la règle de durée maximale des accords-cadres (une forme de marché utilisée pour la restauration scolaire), fixée à quatre ans, « dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment par leur l'objet ou par le fait que leur exécution nécessite des investissements amortissables sur une durée supérieure ». Nous n'avons pas trouvé de retours d'expérience dans la littérature grise ou scientifique concernant

cette possibilité. Il s'agit néanmoins d'une piste à creuser puisqu'un contrat allant jusqu'à six, sept voire huit ans, donnerait plus de visibilité aux agriculteurs sur le moyen terme, leur permettant potentiellement de se faire labelliser ou certifier, de se structurer et/ou d'investir (ensemble) dans des équipements. Nous pensons que des réflexions peuvent être menées par rapport au lien avec l'objet du marché et la préservation d'une zone naturelle par exemple. Nous sommes d'avis que plus la durée du marché sera longue, plus des investissements visant l'adaptation aux contraintes de la restauration scolaire seront justifiés et envisageables pour les agriculteurs. Une telle temporalité se veut aussi facilitante pour des filières telles que l'élevage et l'arboriculture dont les temps sont plus longs qu'en maraîchage par exemple.

Dans le cas où la gestion de la restauration scolaire est déléguée, la collectivité peut faire figurer sa préférence pour que le titulaire du marché contractualise sur le long terme avec des agriculteurs. Elle ne pourrait cependant pas exiger une telle démarche puisqu'elle pourrait se voir reprocher le fait de faire valoir une spécification technique se référant à la politique générale de l'entreprise alors que les textes européens interdisent toute exigence portant sur la politique générale de l'entreprise sans lien réel avec l'objet du marché (chapitre 3). Le pouvoir adjudicateur peut aussi créer des instances de dialogue avec le titulaire (et d'autres acteurs si cela s'avère pertinent, tel que la Chambre d'agriculture) pour suivre les pratiques de l'entreprise (Le Velly, 2012) et l'inciter à contractualiser avec des agriculteurs (locaux) sur la durée du marché. Une telle démarche rappelle le concept de « régulation conjointe » discuté par Reynaud (1988), selon lequel les acteurs négocient entre eux les règles qui encadreront leurs interactions : si le Code de la commande publique interdit au pouvoir adjudicateur de formuler des exigences portant sur la politique générale de l'entreprise, les acteurs peuvent néanmoins, une fois le marché notifié, négocier des règles qu'ils mettront en application dans le cadre de leurs échanges.

Une proposition à droit non constant

Dans cette sous-section, nous proposons une piste pour que la commande publique soit un levier encore plus efficace pour soutenir l'agriculture locale et durable, à droit non constant. Nous jugeons cette piste comme non-prioritaire puisqu'il existe d'ores et déjà de nombreux leviers à droit constant pour que la commande publique responsable accompagne le milieu fournisseur dans sa transition écologique.

La commande publique est régie par trois grands principes visant à stimuler la compétitivité et la concurrence : transparence des procédures, liberté d'accès à la commande publique et égalité de traitement des candidats. Or dans certains contextes, ces règles peuvent nuire à l'accès de certains opérateurs économiques à des contrats de la commande publique (Miranda, 2019). Les « petits » producteurs locaux peuvent peiner à être compétitifs face à des denrées produites à l'étranger où les coûts de production sont moins chers et la productivité plus élevée grâce à

l'utilisation de produits phytosanitaires interdits en France. Ils sont d'autant plus désavantagés, même s'ils proposent des produits durables, si le critère prix est celui qui prime dans les cahiers des charges (chapitre 8). Dans l'hypothèse où les contraintes budgétaires sont amoindries grâce à différentes stratégies (que nous présentons dans les propositions 2 et 4), le principe de liberté d'accès à la commande publique empêche tout de même les pouvoirs adjudicateurs de sélectionner une offre selon un critère de préférence géographique.

En ce sens, nous proposons que les acteurs, et particulièrement les collectivités territoriales, se manifestent sous forme de groupe de pression pour défendre une modification des textes européens applicables à la commande publique, dans le sens d'un « pourcentage alimentaire local et durable ». Puisque l'agriculture locale n'est pas nécessairement durable (Born et Purcell, 2006; Goggins et Rau, 2015; Grolleau et al., 2010; Van Passel, 2013), nous soutenons que cette démarche de lobbying se doit de prendre en compte l'agriculture durable et non seulement locale.

La liberté d'accès à la commande publique est un principe fondamental pour favoriser la concurrence internationale et stimuler l'innovation. Ce principe est primordial pour de nombreux secteurs économiques, mais nous soutenons que l'autorisation d'un « pourcentage alimentaire local et durable » se justifie par le fait que l'agriculture n'est pas un secteur économique comme un autre de par sa multifonctionnalité et plus particulièrement parce qu'elle peut jouer un rôle majeur dans l'atténuation du changement climatique (IPCC, 2022b; P. Smith et al., 2008). Face au déclin de l'agriculture française, une telle démarche pourrait stimuler un regain d'intérêt et d'activité dans les secteurs agricole et alimentaire (Miranda, 2019), développant par là même des démarches d'atténuation du changement climatique.

Ainsi, si les collectivités sont autorisées à demander un certain pourcentage de produits locaux, à condition qu'ils soient durables, la commande publique responsable sera d'autant plus à même de favoriser le développement et le maintien d'une agriculture locale multifonctionnelle (économie locale, préservation de la biodiversité et du climat, lutte contre le changement climatique, alimentation saine et de qualité, etc.). Avec une telle possibilité d'acheter à proximité pour les collectivités, à condition que les produits soient durables, nous pouvons même faire l'hypothèse que des agriculteurs pourraient s'engager dans des démarches de labellisation ou de certification pour bénéficier de ces nouveaux débouchés plus garantis.

Nous nous interrogeons tout de même sur la pertinence d'un régime spécial pour les achats alimentaires puisque nous avons conscience de la lourdeur administrative et des questions politiques et éthiques qu'un tel traitement peut faire émerger.

9.2 S'organiser à l'échelle de l'EPCI

La ville de Paris et le Département se sont illustrés par leur impact sur les acteurs du système alimentaire (chapitres 6 et 7) : leurs demandes ont amené la SRC à développer une offre *ad hoc*, des agriculteurs se sont fédérés, se sont engagés dans des démarches de qualité, etc. Ces collectivités sont celles qui disposent des plus gros volumes d'achat à destination de la restauration scolaire, en comparaison avec les autres collectivités interrogées. Elles ont aussi une meilleure connaissance de l'offre locale (occurrences du code « lien au territoire »). Nous en déduisons qu'une meilleure visibilité de la demande (politique d'approvisionnement commune sur de gros volumes) et l'existence d'un poste dédié à la restauration scolaire (expertise sur l'alimentation mais aussi sur l'offre du territoire) facilitent la prise en compte des capacités d'adaptation et des contraintes de chacun, amenant à une rencontre satisfaisante entre l'offre et la demande. Les demandes des collectivités territoriales doivent donc être plus visibles et plus claires pour le milieu fournisseur, qui doit à son tour se faire connaître.

Or sur un même territoire, les communes gérant le service de restauration scolaire peuvent être nombreuses. Si les collectivités sont invitées à suivre les recommandations du Groupe restauration collective et nutrition (G-RCN) (chapitre 2), chacune d'entre elles peut avoir sa propre politique d'approvisionnement en termes d'alimentation (type de produits, quantités commandées, taux d'alimentation durable), de prix, de conditionnement et de livraison, mais aussi en ce qui concerne leur définition du « local » si elles cherchent effectivement à s'approvisionner localement. Les collectivités d'un territoire vont aussi se différencier au regard de leur mode de gestion : certaines collectivités gèrent la compétence en régie quand d'autres privilégient la délégation de service, voire la gestion mixte (AMF, 2020). Elles se distinguent aussi par leur mode d'organisation puisque des collectivités disposent d'une cuisine sur place, d'autres d'une cuisine centrale approvisionnant plusieurs cantines, d'autres encore passent par un prestataire livrant des repas en liaison chaude ou froide (Ait Ahmed Si, 2011).

Face à une telle diversité de pratiques et d'acteurs, nous pensons qu'une organisation à l'échelle de l'intercommunalité pourrait permettre une meilleure rencontre entre l'offre et la demande locale. Une organisation à cette échelle offrirait au milieu fournisseur une vision claire des besoins de nombreux restaurants d'un même territoire (sur la notion de « local » mais aussi en termes de volumes et de qualité), représentant des volumes importants, à l'image de la ville de Paris et du Département. L'idée sous-jacente est que le milieu fournisseur pourrait ainsi adapter ses offres dans la mesure du possible à ces demandes claires et volumineuses. Consacrer un service à la restauration scolaire, c'est aussi instaurer un interlocuteur privilégié en charge de la connaissance et des relations avec les agriculteurs locaux, les SRC et autres intermédiaires et les institutions telles que les Chambres d'agriculture et les Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. L'existence d'un interlocuteur unique pourrait faciliter la communication entre acteurs de l'offre et de la demande, amenant une meilleure

connaissance mutuelle des acteurs, primordiale pour la relocalisation des approvisionnements (Le Velly, 2012). De plus, l'échelle de l'EPCI est intéressante en ce que les intercommunalités disposent d'une compétence en agriculture au travers de leur PCAET³⁴. Cette expertise agricole pourrait être mise à profit pour l'élaboration d'une politique d'approvisionnement de la restauration scolaire en cohérence avec les enjeux du territoire, et avec les objectifs du Schéma régional climat air énergie qui entend développer une agriculture durable et de proximité. Nous posons l'hypothèse d'une possible articulation entre les stratégies agricoles et alimentaires, de sorte à accompagner les agriculteurs locaux dans la mutation profonde qui est attendue de l'agriculture en offrant des débouchés adaptés aux agriculteurs locaux dans les restaurants scolaires.

Nous proposons deux schémas d'organisation : l'adoption d'une politique d'approvisionnement commune et le transfert de la compétence à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Adoption d'une politique d'approvisionnement commune

Dans ce schéma d'organisation, une politique d'approvisionnement serait construite et adoptée à l'échelle de l'EPCI afin de fixer le taux d'alimentation durable attendu pour la restauration scolaire des communes de l'EPCI, de déterminer les critères retenus pour définir l'alimentation durable (les collectivités pouvant, si elles le souhaitent, aller plus loin que les minimums requis par la législation) et de délimiter le périmètre auquel correspond la notion de « local ». Dans ce scénario, les communes resteraient responsables de l'achat tout en respectant la politique établie en commun.

Pour élaborer leur cahier des charges, les communes de l'EPCI pourraient se reposer sur le service dédié à la restauration scolaire. Cet interlocuteur connaisseur des acteurs et de l'offre du territoire pourrait les accompagner dans la rédaction d'un cahier des charges, afin qu'elles prennent en compte les capacités et contraintes du milieu fournisseur : types de produits à privilégier, stratégie d'allotissement, créneaux de livraison, etc. (Brooks et al., 2014).

Ce scénario présente la limite que les communes membres ne pourraient être tenues de respecter la politique établie à l'échelle de l'EPCI ; la conformité avec celle-ci ne relèverait que du volontariat. Nous pensons néanmoins que si la décision est prise par des collectivités d'adopter ensemble une politique d'approvisionnement commune à l'échelle de l'EPCI, cela doit être coconstruit afin de susciter l'adhésion d'une majorité d'entre elles.

³⁴ Depuis 2018, les PCAET sont obligatoires pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants.

Transfert de la compétence « restauration scolaire »

Le deuxième schéma que nous proposons est celui du transfert de la compétence de restauration scolaire à l'EPCI. De la sorte, la politique d'approvisionnement sera commune à l'échelle du territoire de l'EPCI et les achats mutualisés. Nous nous inspirons de l'organisation de l'approvisionnement des crèches parisiennes pour proposer le fonctionnement suivant.

Les marchés seraient gérés de manière centralisée (politique d'approvisionnement, stratégie d'achat, passation du marché) par l'EPCI et des droits de tirage seraient attribués à chaque commune en fonction de leurs besoins. Les communes passeraient quant à elles les commandes auprès du ou des titulaires de marché une fois qu'elles auraient centralisé les commandes de chacune de leurs écoles. Du fait de la disparité des modes de gestion et d'organisation sur un même territoire, nous proposons d'avoir recours à des marchés publics distincts, dédiés aux denrées brutes et à la livraison de repas préparés.

En plus de possibles économies d'échelles sur certains produits, un tel fonctionnement permettrait aux communes de réduire les coûts de procédure et de se reposer sur l'expertise du service porté par l'EPCI (Saussier et Tirole, 2015). Il existe également des EPCI créés pour gérer la restauration scolaire.

Nous avons interrogé un syndicat intercommunal créé pour gérer ce service public afin de vérifier nos propos et pour connaître les raisons d'un tel fonctionnement (plutôt que de transférer les compétences à un EPCI existant). La personne interrogée explique que de nombreux établissements tels que le sien ont été créés au cours des années 1990, à la suite notamment de l'élaboration de nouvelles normes sanitaires (au lendemain des crises sanitaires vues en chapitre 2). A cette période, un EPCI ne pouvait pas disposer de la compétence de restauration scolaire, des collectivités souhaitant mutualiser leurs moyens et conserver la maîtrise de leurs achats ont ainsi créé de tels établissements.

Le transfert de compétence à l'EPCI (ou la création d'un établissement dédié) peut être critiqué par les volumes d'achat qu'il représente. Des volumes trop importants pourront nuire à la capacité des « petits » producteurs locaux à répondre aux appels d'offre, au profit de SRC ou de grossistes (Beraud-Sudreau, 2010; Le Velly, 2011; Miranda, 2019). Nous répondons à cette limite par deux points.

Premièrement, nous pouvons nous appuyer sur les retours de la ville de Paris et du Département qui, malgré d'importants volumes de commandes, parviennent à avoir un impact positif sur des acteurs du territoire tout en passant par une SRC. Grâce à leur connaissance du territoire, que nous relient à l'existence de postes dédiés à la restauration scolaire, ils rédigent leur cahier des charges et agissent en exécution de marché de sorte à favoriser les agriculteurs locaux. Nous avons vu également, dans le chapitre 7, que des formats de contrats multipartites peuvent être

élaborés entre les acteurs pour développer les achats auprès de producteurs locaux. Le recours à une SRC ou à des grossistes ne nuit donc pas nécessairement à la participation de « petits » producteurs locaux aux marchés de restauration scolaire. Au contraire, il est possible de se reposer sur l'expertise logistique de ces acteurs pour inclure des agriculteurs locaux (Le Velly, 2011; Le Velly et al., 2020; Praly et al., 2014).

Deuxièmement, l'ambition portée par la création d'un service dédié à la restauration scolaire à l'échelle de l'EPCI est de développer une expertise articulant les politiques agricoles et alimentaires du territoire, afin de profiter du levier de la restauration scolaire pour fournir des débouchés et ainsi développer l'agriculture locale et durable. Le service pourrait ainsi réfléchir à la meilleure stratégie d'achat pour privilégier des fournisseurs locaux et durables en réalisant notamment un allotissement fin des marchés. L'EPCI, dans son rôle d'interlocuteur privilégié pour le milieu fournisseur, pourrait aussi prévenir en amont de la passation des marchés, lors de la phase de sourcing, des besoins à venir et rappeler les stratégies qui s'offrent aux fournisseurs pour y répondre, dont le groupement momentané d'entreprises³⁵ (Brooks et al., 2014). Le syndicat interrogé a confirmé son rôle d'interlocuteur privilégié puisqu'il a organisé des rencontres avec des professionnels de la restauration scolaire et des chercheurs dans l'optique d'améliorer sa connaissance du milieu fournisseur et par la suite ses marchés. Dans le cadre de ses échanges avec les acteurs de l'offre, le syndicat partage aussi ses propres besoins et a récemment développé une recette de légumineuses cuites prêtes à l'emploi pour les cantines (extrait 93). Nous avons déjà observé ce phénomène lors de nos entretiens avec le Groupement des agriculteurs bio d'Île-de-France (extrait 32).

« On discute beaucoup avec eux sur des choses qu'on veut développer ensemble. Là on a développé ensemble des recettes de légumineuses cuites depuis l'année dernière. »

Extrait 93, CT10

Le syndicat confirme également que la mutualisation est porteuse d'avantages dans le cadre des relations avec les fournisseurs mais aussi pour porter des projets de grande envergure (extraits 94 et 95)

« La volaille, il y a une telle inflation, avec la grippe aviaire en plus... On a du mal à en avoir. Mais d'avoir des gros volumes, d'être à un peu plus de 40 000 repas par jour, ça permet d'avoir des choses que des petites collectivités n'auraient pas. Par exemple sur les omelettes, on a encore des omelettes, ce qui n'est pas le cas des petites collectivités. Comme on a un gros volume, c'est intéressant pour les fournisseurs quand nous on commande. Je pense que du coup on est favorisés par rapport à d'autres » **Extrait 94, CT10**

³⁵ Un groupement momentané d'entreprises est un accord passé entre plusieurs entreprises pour répondre de manière conjointe à un marché.

« Concernant la question de la suppression des plastiques en restauration scolaire, on va créer, avec un autre syndicat, la première laverie mutualisée en région Île-de-France, pour laver les contenants. L'objectif étant de créer une structure qui assumera la compétence d'achat et de lavage des équipements. » Extrait 95, CT10

Quelques limites

Les deux scénarios impliquent une décision collective de la part des collectivités de l'EPCI. Or le développement d'une nouvelle organisation de la restauration scolaire pourrait faire face à des réticences de la part de certaines collectivités. Pour diverses raisons (de budget, de bord politique, etc.), des oppositions peuvent se faire jour, imposant des compromis pouvant nuire à l'élaboration d'une politique particulièrement poussée en matière de durabilité.

Certaines collectivités, moins engagées pour des raisons budgétaires, pourront être réticentes à joindre une telle dynamique. Pour pallier à la contrainte budgétaire que peut représenter l'achat de denrées durables, nous pensons que par le dialogue et le partage d'expérience, des pratiques de lissage des coûts pourront être mises en œuvre (sur lesquelles nous revenons dans la proposition 4). De plus, l'achat à l'échelle de l'EPCI pourra permettre de réaliser des économies d'échelles, réduisant ainsi les contraintes budgétaires des collectivités.

En parallèle, si des communes sont parvenues à un fort taux d'alimentation durable et/ou locale, elles pourraient aussi refuser de transférer la compétence restauration scolaire dont la composante politique n'est pas négligeable, puisque sa mise en œuvre est souvent guidée par l'électorat ((Bognon et Marty, 2015), voir aussi Raynaud et al. (2016) pour une analyse plus poussée sur l'influence du contexte politique sur les choix de la collectivité). Dans ce cas, la seule adoption d'une politique d'approvisionnement commune peut être un compromis puisque les objectifs fixés pourraient constituer des minimums que les collectivités déjà très engagées peuvent dépasser.

Un tel changement d'organisation entraîne une modification des marges de manœuvre des acteurs. Soparnot (2013) nomme « résistance politique » la résistance des individus liée à la modification de jeux de pouvoir et de leurs marges de manœuvre dans le cadre d'un changement. Il présente cinq typologies de stratégies visant à accompagner le changement et les effets de ces stratégies sur la résistance des acteurs. Nous pensons qu'une des stratégies peut être mise en place par les porteurs du projet de changement au sein de l'EPCI pour amener les autres adhérents de l'intercommunalité à se mobiliser pour le changement. La stratégie dite « politique » consiste en la démonstration des avantages du changement et sur la négociation afin de réduire les divergences d'intérêts. La pertinence de cette stratégie repose selon nous sur la négociation avec les acteurs concernés. Nous pensons que la participation des acteurs aux décisions est primordiale pour connaître et prendre en compte, dans la mesure du possible, les

« différentes couleurs, patterns et matrices » qui existent au sein du « cristal » (Richardson, 2000), de sorte à ce que le changement soit aussi profitable aux acteurs premièrement résistants. Soparnot (2013) et Minvielle et Contandriopoulos (2004) mettent tout de même en garde contre la possibilité de voir la résistance être d'autant plus forte dans les stratégies de négociation puisqu'elles laissent la place aux conflits éventuels, complexifiant de fait la situation et la prise de décision.

Si les collectivités refusant une telle globalisation des achats à l'échelle de l'EPCI sont trop nombreuses ou que des difficultés de gouvernance s'avèrent trop contraignantes, le groupement de commandes est une autre solution intéressante. Il ne s'agira plus nécessairement d'avoir une politique d'approvisionnement commune au sein d'un territoire délimité, bien que le groupement pourrait être limité aux collectivités d'un territoire donné (d'une région ou d'un département par exemple). Il ne comprendrait pas pour autant toutes les collectivités du territoire identifié, seulement les collectivités manifestant leur intérêt à globaliser leur achat selon une politique commune.

Quelle que soit la stratégie mise en œuvre par les collectivités (élaboration d'une politique commune à l'échelle de l'EPCI, transfert de la compétence à l'EPCI ou globalisation des achats), les difficultés de suivi présentées par les collectivités interrogées (chapitre 6) seraient toujours présentes. Le suivi des approvisionnements doit se faire à la livraison des denrées dans chaque établissement, et une fois les exigences stipulées dans le cahier des charges, un suivi réel des approvisionnements n'est pas assuré en raison d'un manque de moyens des collectivités. Le taux d'approvisionnement de produits locaux et durables resterait donc plutôt déclaratif. Pourtant, si l'un des objectifs poursuivis est de participer au développement de filières locales et durables, il est intéressant de contrôler les approvisionnements réels. Cela permettrait d'évaluer la part réelle d'achats durables réalisés sur le territoire et, peut-être, l'impact des demandes de la restauration scolaire sur ce même territoire. Le service de l'EPCI pourrait ensuite améliorer sa stratégie d'achat pour accompagner plus encore l'agriculture locale dans sa transition. Si les contrôles sont difficiles à mettre en place au quotidien, l'instauration de contrôles aléatoires, sur une base mensuelle par exemple, pourrait être réfléchi pour réduire les contraintes de temps et de ressources humaines inhérentes au suivi des approvisionnements.

9.3 Déployer une nouvelle forme de gouvernance alimentaire territoriale

Des retours d'expériences illustrent la capacité de la commande publique responsable à structurer des filières et l'offre territoriale (chapitres 6 ; 7 ; 8) (Chiffolleau et al., 2018; Le Velly et Bréchet, 2011; Morgan et Sonnino, 2008; Parisse et Porte, 2022). Ces retours se caractérisent notamment par la création d'espaces de dialogue entre les acteurs de l'alimentation. Lessirard et al. (2017) prône une meilleure communication entre les acteurs pour une meilleure connaissance mutuelle, et c'est bien ce qui apparaît dans ces expériences : les acteurs ont adapté leurs pratiques pour qu'elles soient plus en cohérence et permettre une rencontre efficace entre offres et demandes de produits locaux.

Lorsqu'ils entretiennent des relations directes avec les clients finaux, les intermédiaires semblent satisfaits et mieux réussir à faire valoir les besoins et contraintes des agriculteurs. L'exemple phare de notre recherche est celui de la Coopérative bio Île-de-France dont la création et le développement sont particulièrement liés à la restauration scolaire. La Coopérative parvient à faire discuter tous les représentants de la filière et les autres parties prenantes (collectivités territoriales, clients) en les regroupant au sein de six collèges de sociétaires. Elle réussit aussi à maintenir des prix rémunérateurs pour les agriculteurs tout en proposant des produits AB et locaux (pour la région parisienne). Le format partenarial peut aider les acteurs à mettre leurs « mondes » en commun et à coconstruire un modèle répondant au mieux aux enjeux de chacun.

Les circuits courts et de proximité sont souvent considérés comme une solution pour une meilleure captation de valeur par les agriculteurs et leur confère une certaine autonomie (Dupré et al., 2017; Le Velly et Dubuisson-Quellier, 2008). L'apport des circuits intermédiés est néanmoins non négligeable, notamment pour la restauration collective, puisque les intermédiaires assurent des fonctions de transformation, de conditionnement, de transport des marchandises. Les acteurs peuvent aussi se reposer sur leur expertise en termes de logistique et d'identification de fournisseurs (Prally et al., 2014). Nos résultats montrent une volonté des intermédiaires de répondre aux demandes de produits durables et locaux des collectivités et en s'appuyant sur leur logistique, ils parviennent à mettre en œuvre des stratégies pour la relocalisation des systèmes alimentaires (chapitre 7) (Baritoux et Billion, 2018; Le Velly et al., 2020). Reste à voir si la loi Egalim 2, qui vise à renforcer la contractualisation et la transparence des prix, parviendra à assortir l'approvisionnement en denrées alimentaires durables de prix éthiques pour les agriculteurs.

Maillefert (2009) met elle aussi l'accent sur la communication et la coordination entre les acteurs pour mener à bien une action collective territoriale. Elle rappelle la nécessaire « activation » de la proximité spatiale afin de s'emparer des opportunités gisant au sein de cette dernière, qui passe non seulement par la coordination des acteurs mais aussi par l'établissement d'une gouvernance *ad hoc*. Elle signale également l'importance de poursuivre des objectifs

communs pour une action collective réussie. Dans le cadre de leur étude sur les démarches d'écologie industrielle et territoriale, Brulot et al. (2014) observent aussi l'importance du partage d'un intérêt commun entre les parties prenantes pour le succès d'un projet collectif. Nous estimons ainsi que l'articulation entre offre et demande de produits locaux et durables gagnerait en efficacité avec le développement d'une gouvernance alimentaire territoriale. La gouvernance, définie par le Galès (2006), est un « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement ». Nous pensons que l'inclusion d'intermédiaires, à l'image de la Coopérative bio Île-de-France, favoriserait une approche partenariale entre les acteurs du territoire et favoriserait la rencontre entre l'offre et la demande locale (et durable). Cela faciliterait le dialogue entre les différentes parties prenantes et permettrait aux agriculteurs de mieux faire entendre leurs contraintes et besoins. Nous supposons que les acteurs de l'aval seraient moins tentés de faire pression sur les prix puisqu'ils seraient engagés dans une relation partenariale plutôt que simplement commerciale, avec un objectif commun et de long terme, et pourraient chercher à mieux défendre des prix rémunérateurs pour les agriculteurs. De la même manière que la SRC donne une place privilégiée à la Coopérative bio Île-de-France dont elle est sociétaire, on peut imaginer que les distributeurs et grossistes pourraient favoriser les agriculteurs et coopératives engagés dans ce système partenarial.

Brulot et al. (2014) proposent de recourir à la caractérisation des acteurs afin d'analyser leur rôle (potentiel) dans une démarche collective, grâce à trois attributs. Si l'on s'intéresse aux intermédiaires tels qu'une SRC ou des grossistes d'envergure nationale, on retrouve le « pouvoir économique », en lien avec la taille de ces entreprises, et la « légitimité économique » dans leur expertise quant à l'organisation et à l'optimisation des circuits d'approvisionnement. En matière d'intérêt, qui constitue le troisième attribut, il sera premièrement économique pour ces entreprises, mais il n'est pas contradictoire avec l'intérêt commun, au contraire : c'est par la réponse aux demandes des collectivités (approvisionnement durable et local) que ces entreprises serviront leur intérêt privé. Or leur participation à un projet de territoire est également intéressant pour des agriculteurs désireux de vendre leurs produits à des clients locaux et/ou à la restauration scolaire, qui pourront se reposer sur ces intermédiaires pour les contraintes logistiques.

Les Projets alimentaires territoriaux (PAT) peuvent être une réponse adéquate aux enjeux présentés dans cette recherche en ce qu'ils proposent une nouvelle forme de gouvernance alimentaire territoriale. Ce sont des démarches territoriales et multi-acteurs, cherchant à favoriser la communication et la collaboration entre acteurs. Ils répondent aux exigences de la restauration scolaire puisqu'ils soutiennent le développement et le maintien d'une agriculture durable, la structuration de filières et sont ancrés dans les territoires.

Depuis 2016, les PAT ciblant particulièrement l’approvisionnement de la restauration scolaire ont peu bénéficié du soutien de l’Etat dans le cadre des appels à projets du PNA (Darrot et al., 2019). Aujourd’hui, ce type de PAT est fortement encouragé puisque l’un des deux volets du dernier appel à projets est dédié aux projets « visant à accompagner les acteurs de la restauration collective pour augmenter la part des produits durables et de qualité dans leurs approvisionnements » (MSS et al., 2021). De plus, les PAT doivent participer à l’atteinte des objectifs de la loi Egalim (2018) au regard de l’approvisionnement des cantines scolaires afin de bénéficier de la reconnaissance officielle de PAT par le Ministère de l’agriculture (MAA, 2021f). Parallèlement, cette même loi encourage les personnes morales de droit public à s’approvisionner en produits issus de PAT³⁶. Par ce biais, la commande publique responsable pourrait favoriser l’agriculture locale et durable (Darrot et al., 2019). Les PAT ont fait l’objet d’un réel engouement et ce d’autant plus depuis que le gouvernement a dédié 80 millions d’euros pour l’accroissement du nombre de PAT dans le cadre du plan France relance (chapitre 6). Goumarre (2021) démontre l’intérêt des PAT dans leur participation à la résilience d’un territoire : les relations établies dans le cadre de PAT ont permis à divers acteurs d’actionner différents leviers pour maintenir leurs activités pendant le confinement lié au covid-19 (recours à la grande distribution par exemple).

Ce type de gouvernance alimentaire territoriale peut aussi favoriser une meilleure rémunération des acteurs de l’amont (Wiskerke, 2009). Si le critère du prix peut encore être un frein à l’approvisionnement de la restauration scolaire, Chiffoleau et al. (2018) révèlent que c’est par la rencontre et le dialogue entre acteurs que la levée du frein relatif au surcoût s’est opérée dans leur cas d’étude. On peut imaginer que l’implication dans un PAT est intéressante pour les acteurs de l’aval en ce que les principes défendus par les PAT correspondent aux demandes des clients (produits locaux, durables) et à certaines obligations portées par la loi Egalim (2018). Le Velly (2012) mettant en garde contre la possibilité de voir les SRC adopter des pratiques « agressives envers les producteurs », nous pensons que leur intégration dans les PAT et donc dans des instances de dialogue avec les autres acteurs pourraient éviter de telles pratiques.

A l’instar de Chiffoleau et al. (2018) et de Brulot et al. (2014), nous pensons que les acteurs doivent privilégier le format de coopération qui permet la meilleure gouvernance territoriale au regard des caractéristiques et enjeux du territoire et de ses acteurs. Mais l’existence d’un label « Projet alimentaire territorial », décerné par l’Etat, a l’avantage de cadrer la démarche et de lui donner de la visibilité ; le format de PAT peut faciliter la reconnaissance de la démarche par des acteurs extérieurs.

³⁶ Paragraphe II de l’Art. L230-5-1

9.4 Développer de nouvelles stratégies au sein des collectivités pour s’approvisionner en produits durables et locaux

Maillefert (2009) s’est intéressée au rôle de politiques publiques dans le développement territorial et soutient l’idée que les acteurs publics peuvent jouer un rôle primordial dans les dynamiques territoriales. Dans son étude, l’acteur responsable des politiques publiques en question est la région. Dans notre cas, les collectivités infrarégionales ont elles aussi des leviers d’action et peuvent être considérées comme des acteurs clés dans les projets portés sur le territoire. Elle observe que la Région peut être un acteur « structurant » en tant que porteur de projet mais, elle peut aussi être un acteur « ressource » en apportant des aides financières et/ou techniques dans le cadre de projets émergeant à l’initiative d’autres acteurs. Lorsque nous avons interrogé la région Île-de-France pour confronter nos résultats au terrain, nous avons effectivement observé ce rôle « ressource » joué par la Région qui accompagne les porteurs de projets et plus largement la dynamique territoriale de diverses manières (extrait 96).

*« Nous, c’est surtout des soutiens financiers. [...] Pour tout ce qui est accompagnement réel des entreprises ou des exploitations dans leur développement, on soutient la Chambre [d’agriculture] pour qu’elle mette ça en œuvre ou un organisme associé. [...], considérant que ce sont eux qui ont la capacité et l’expertise de mettre en place cette forme d’accompagnement. On accompagne également les collectivités ou les associations territoriales qui sont très impliquées sur des questions de développement territorial pour tout ce qui est mise en place de stratégie de développement agricole et alimentaires, sur de l’animation pure de territoire, mais aussi sur des mesures d’investissement quand c’est nécessaire. Ça pourrait être la mise en place d’outils de transformation à l’échelle de la commune par exemple. » **Extrait 96, CT9***

En matière de développement agricole, les collectivités peuvent, par le biais de leurs compétences agricoles et/ou d’aménagement du territoire, soutenir les agriculteurs pour l’installation, l’investissement, etc. via des dispositifs opérationnels (Aubry, 2012; Brooks et al., 2014). Elles peuvent limiter l’étalement urbain et préserver les terres agricoles par le biais de leurs documents de planification (plans locaux d’urbanisme, schémas de cohérence territoriale, etc.), en restaurant des friches ou encore en activant le levier de la « compensation agricole ». Depuis 2016, les maîtres d’ouvrage privés ou publics peuvent être amenés à compenser la perte économique liée à l’artificialisation de terres en contribuant financièrement à un projet agricole collectif ou en apportant une compensation foncière (Chambre d’agriculture IDF, 2022).

Dans le cadre de la volonté générale de relocaliser les filières dans les territoires, divers acteurs s’intéressent au développement d’ateliers de transformation et de plateformes logistiques. Dans cette section, nous explorons les démarches que peuvent adopter les collectivités pour endosser

ce rôle de facilitateur dans de tels projets collectifs territoriaux. Nous nous intéressons aussi à des stratégies qu'elles peuvent mettre en œuvre pour faciliter leurs approvisionnements en produits locaux en parallèle de l'utilisation pertinente des outils et marges de manœuvre offerts par le Code de la commande publique.

Développer les équipements du territoire

Si les agriculteurs peuvent s'appuyer sur le FEADER pour obtenir une aide aux investissements physiques tels que ceux destinés à la transformation, à la commercialisation et au développement de produits agricoles, les collectivités peuvent elles aussi créer ou participer à la création de plateformes logistiques ou d'ateliers de transformation sur leur territoire, afin de renforcer l'agriculture locale et la reterritorialisation des filières, ainsi que pour faciliter l'accès des agriculteurs locaux aux marchés de restauration scolaire. Cette ambition est portée par la Région Île-de-France, qui identifie le développement et la relocalisation d'équipements de transformation comme un enjeu majeur pour le territoire dans son SRCAE, son SDRIF, son PDR et son plan alimentation. Aubry (2012) citait déjà il y a dix ans un tel exemple de participation de la Région à l'installation d'agriculteurs et au développement d'un atelier de transformation sur le territoire. Le déploiement de tels outils est effectivement une condition à la structuration de filières locales, et cette ambition est aussi portée par l'Etat, qui entend ainsi développer l'ancrage territorial de l'agriculture, accroître la diversité agricole au sein des territoires et relocaliser la production (PNDAR). Dans son PSN, la France entend aussi participer au développement d'infrastructures pour faciliter l'approvisionnement de la restauration collective.

L'intérêt des plateformes réside notamment dans le fait qu'elles constituent le seul point de livraison des agriculteurs. Ils peuvent ainsi fournir la restauration scolaire sans pour autant être contraints à livrer leurs produits aux différentes cuisines du territoire (Le Velly, 2011). Cela permet également à de petits exploitants de mettre leurs productions « en commun » au sein de ces structures intermédiaires qui livrent ensuite les restaurants collectifs avec des produits variés, et offre une meilleure visibilité aux collectivités territoriales de l'offre locale (Bavec, 2020; Bavec et al., 2017). En outre, certains modèles de plateformes permettent aux agriculteurs de réduire le temps dédié à la recherche de contrat puisque les besoins de nombreux clients sont centralisés au niveau de la plateforme. Un tel projet de plateforme peut être réalisé en partenariat avec plusieurs collectivités afin de mutualiser les coûts et les avantages d'un tel centre logistique.

La région Île-de-France et le département de Seine-et-Marne portent un tel projet de partenariat. Ensemble, les deux collectivités ont créé une société publique locale (SPL) ayant pour objet la construction d'une plateforme dédiée à l'approvisionnement de produits locaux en circuit court pour la restauration scolaire (Région IDF, 2021). Cette plateforme aura pour

mission le stockage, la transformation et le conditionnement de denrées destinées à la restauration collective de ces deux collectivités. Cette SPL sera responsable des marchés publics d'approvisionnement en denrées alimentaires : les agriculteurs auront donc cette plateforme comme seul lieu de livraison. La plateforme sera aussi en charge de l'organisation logistique pour la fourniture des repas produits aux restaurants collectifs. Dans son plan régional « pour une alimentation locale, durable et solidaire » (2021), la Région entend porter deux autres projets de plateformes d'approvisionnement avec d'autres départements franciliens afin de couvrir le territoire régional.

Le même type de démarche a été initié par le département de la Vendée, lequel a participé au financement d'une plateforme agroalimentaire pourvue d'une légumerie. La plateforme est ainsi dédiée au stockage, à la transformation et à la livraison de denrées alimentaires. Par le biais de cette plateforme, le département, qui a mutualisé ses achats avec plusieurs entités responsables de la restauration scolaire, s'approvisionne auprès de producteurs locaux et AB, partenaires de la plateforme (chapitre 3).

Bavec (2020) présente également plusieurs plateformes ayant chacune leur propre modèle d'organisation. Cette diversité d'acteurs, de pratiques et de gouvernance illustre l'intérêt et la nécessité de penser ce type de projets de manière locale, en concertation avec les acteurs du territoire qui peuvent ou veulent y prendre part.

Cette mutualisation des équipements et la participation des collectivités à leur développement envoient un signal fort aux agriculteurs de volonté des collectivités de participer à la structuration et à la reterritorialisation des filières. Cela illustre aussi une certaine cohésion entre les collectivités, pouvant signifier que des volumes importants seront commandés pour la restauration scolaire de ces collectivités réunies. Puisque les intermédiaires affirment vouloir participer à la relocalisation des systèmes alimentaires, il pourrait être intéressant de les voir s'associer aux projets tels que l'implantation de plateformes agroalimentaires, de légumeries, etc. aux côtés d'agriculteurs et/ou de collectivités territoriales. Ils pourraient ainsi faire bénéficier les autres acteurs de leur expertise pour construire des circuits fonctionnels et valorisant les produits (Praly et al., 2014).

Bavec et al. (2017) observent néanmoins que la taille de l'exploitation tend à avoir une incidence sur la participation d'un agriculteur à une telle démarche collective, avec une participation réduite pour les plus grandes exploitations. Ils mettent en garde contre la possible insuffisance de l'offre de telles plateformes si la demande croît sans que des exploitations plus grandes, ayant de plus importants volumes à offrir, n'y prennent part.

Mettre en place un nouveau fonctionnement pour l’approvisionnement des cantines

Parmi les collectivités interrogées, nous avons vu que le Département a créé une Société d’économie mixte à opérateur unique (SEMOP) pour son marché d’approvisionnement des collèges. Pour créer une SEMOP, la collectivité fait une première mise en concurrence pour déterminer l’acteur économique qui constituera le deuxième actionnaire de la société (plusieurs opérateurs privés peuvent prendre part à la SEMOP, leur part devant être comprise entre 15% et 66% du capital) (Stratula et Rouveyran, 2014). L’opérateur est choisi selon son offre au regard du cahier des charges élaboré par la collectivité. Cette dernière n’est ensuite plus contrainte de respecter le Code de la commande publique et peut ainsi plus facilement s’approvisionner en produits locaux par le biais de sa SEMOP.

Certaines collectivités mettent quant à elles en œuvre une régie agricole à la fois pour renforcer l’agriculture du territoire et pour faciliter leur approvisionnement local. La régie agricole consiste en l’embauche d’un ou plusieurs ouvriers agricoles pour l’exploitation d’un terrain appartenant à la collectivité. Une collectivité peut être déjà propriétaire de terrain (valorisation de friches par exemple) ou acheter un terrain dans cette optique. L’exemple phare est celui de la ville de Mouans Sartoux qui a créé sa régie agricole en 2010 (Pérole, 2017). Aujourd’hui, la ville sert environ 180 000 repas par an, composés de 100 % de produits AB et de 60 % de produits de la région (Provence-Alpes-Côte d’Azur) dans ses cantines (URBACT, 2017). En plus de cette régie agricole, la ville s’est emparée de son Plan local d’urbanisme (PLU) pour tripler sa superficie agricole (Pérole, 2017). La ville de Mouans Sartoux propose également des aides pour favoriser l’installation d’agriculteurs sur le territoire communal.

Lisser les surcoûts

Nous remarquons tout de même que les enquêtés dans diverses études estiment que le recours à des produits locaux entraîne un surcoût (Beraud-Sudreau, 2010; Darly et Aubry, 2014; Foussat, 2012; Lessirard et al., 2017). Darly et Aubry (2014) observent cependant un prix équivalent voire moins élevé pour des produits locaux que pour des produits « classiques » si l’on veille à mettre en œuvre une logistique adéquate. En ce qui concerne les denrées durables, de nombreuses collectivités territoriales évoquent le prix des produits durables comme premier frein à l’achat de ces derniers (chapitre 3). Les données recueillies dans le cadre des entretiens auprès des collectivités n’ont pas permis d’évaluer le surcoût de l’introduction de plus de denrées issues de l’AB puisque ces collectivités se sont engagées dans des démarches globales. De trop nombreux paramètres sont entrés en compte en parallèle de l’introduction de plus de produits AB pour qu’elles puissent quantifier l’éventuel surcoût de ces produits. Dans son enquête nationale, l’Agence Bio (2019) observe que 81% des responsables d’établissement de restauration collective remarquent un surcoût moyen de 20% des matières premières et du prix global lorsqu’ils s’approvisionnent en produits AB. L’Observatoire de la restauration collective

bio et durable (2021) remarque quant à lui une baisse du coût quand la collectivité demande plus de produits AB (chapitre 3). Une piste pour réduire les coûts peut donc être de réaliser des groupements de commande entre collectivités (proposition 2) afin qu'elles réalisent de telles économies d'échelle. Mais avant de se lancer dans une telle stratégie, il est souhaitable que les collectivités se rapprochent d'acteurs tels que la Chambre d'agriculture. Elles pourront ainsi connaître les capacités, volontés et contraintes des agriculteurs locaux de sorte à ne pas les exclure de leurs marchés en demandant des quantités trop importantes (Brooks et al., 2014).

L'Association des maires de France (2020) et l'ADEME et al. (2021) rendent aussi compte de stratégies mises en place par des collectivités pour lisser les coûts induits par l'achat de denrées plus qualitatives : lutte contre le gaspillage alimentaire, réduction de la part carnée dans les menus, formation du personnel pour le travail des denrées brutes, etc. L'ADEME et al. (2021) remarque que 62% des collectivités ne sont pas impactées par un surcoût financier grâce à l'adoption de ces pratiques.

Nous avons peu traité de la lutte contre le gaspillage alimentaire dans cette thèse car s'il est un sujet connexe, il est aussi un sujet à part entière lorsqu'on s'intéresse à la restauration scolaire. Il est d'ailleurs mentionné à 26 reprises dans cette recherche (tous entretiens confondus). Si certains codes se réfèrent à des actions de gaspillage, d'autres font effectivement référence à la lutte contre le gaspillage alimentaire comme stratégie de lissage des coûts (extrait 97).

« Pour qu'il y ait pas de surcout, il faut une bonne gestion des stocks et éviter le gaspillage. A partir du moment où tu réduis ton gaspillage, t'es plus riche. Avant que la SEMOP arrive, on avait fait une étude. On savait qu'au national, un collégien c'est 185g de déchets par repas produit. Un repas produit ça correspond, de mémoire, à 900g. Et si tu arrives à économiser 65g de déchets par élève, sur 144 jours de fonctionnement à l'année parce que c'est ce que produit un collège, tu as une économie de 50 000 euros à la fin de l'année. C'est énorme. Donc on met en place ça. » **Extrait 97, C6**

9.5 Conclusion de chapitre 9

Certaines de ces propositions sont à mettre en place au sein d'un service. D'autres nécessitent la coordination entre différents services, entre différentes collectivités, voire entre différents acteurs. Chacune d'entre elles requièrent l'élaboration de stratégies spécifiques aux organisations qui les adoptent. Dans la première proposition, nous invitons à développer le recours aux outils offerts par le Code de la commande publique. Cela entraînera nécessairement une réorganisation ne serait-ce que du temps pour réaliser un sourcing précis ou pour réfléchir à la meilleure stratégie d'allotissement. Cela peut aussi demander à des acteurs de suivre des formations, de participer à des ateliers de retours d'expérience, de développer la communication entre collectivités pour partager les bonnes pratiques et les résultats de leur sourcing par exemple.

Les réflexions seront d'autant plus complexes lorsqu'il s'agira de développer une nouvelle organisation entre les collectivités pour leurs achats et entre les acteurs du système alimentaire pour une gouvernance alimentaire territoriale qui satisfasse ces derniers. Dans le premier cas, le retour d'expérience du syndicat interrogé illustre la possibilité d'une entente entre de nombreuses collectivités (ce syndicat comprenant plus d'une quinzaine de villes adhérentes) autour d'une organisation commune. La personne interrogée a aussi mis en évidence le caractère non définitif de la participation à une telle organisation : toute collectivité peut intégrer ou quitter le syndicat à tout moment, rendant la démarche plus souple. Dans le second cas, des acteurs existent pour accompagner les parties prenantes de cette gouvernance, tels que les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF, ou Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRIAAF) dans le cas de l'Île-de-France).

La dernière proposition requiert quant à elle une participation financière des collectivités au développement de l'offre agricole. Cela nécessitera des réflexions quant à cette réorientation du budget et l'éventuelle mutualisation des financements entre plusieurs collectivités. Sans participation des collectivités, les acteurs auraient d'importantes dépenses à réaliser qu'ils devraient répercuter sur leur prix de vente (ce qui les pénaliserait dans les marchés publics où les collectivités accordent plus d'importance au critère du prix) ou qu'ils peineraient à faire reconnaître dans leurs prix de vente (en lien avec la forte pression sur les prix réalisée par les acteurs du système alimentaire, sur laquelle nous revenons dans le chapitre 10). Dans ces deux cas, le maintien d'une filière sur le territoire est compromis. La participation des collectivités est donc intéressante en ce qu'elle aide les filières à se structurer sur le territoire et réduit leurs besoins d'investissements. De la sorte, les collectivités parviendraient ainsi mieux à s'approvisionner en produits locaux sur le long terme.

Conclusion de la Partie 3

Après avoir étudié les politiques publiques dédiées à la transition écologique des territoires, et les compétences des collectivités en la matière, nous avons vu que la commande publique est investie par les pouvoirs publics pour stimuler une telle transition. Nous avons mené une enquête qualitative auprès d'acteurs franciliens pour appréhender la mise en œuvre et les impacts spécifiques des achats responsables, ainsi que pour approfondir notre compréhension des motivations des acteurs et des freins qu'ils rencontrent.

Les collectivités territoriales interrogées s'approvisionnement en produits durables et locaux pour leur restauration scolaire. Conscientes de l'interdiction posée par le Code de la commande publique de favoriser des produits locaux, certaines mettent en œuvre des stratégies leur permettant de s'approvisionner de la sorte tout en respectant le Code. D'autres collectivités demandent explicitement de tels produits tant en matière de condition d'exécution (obligation contractuelle) que de critère de sélection des offres (incitation). **Elles font cependant toutes remarquer le frein que représente cette interdiction pour un approvisionnement local plus important.** En outre, nous constatons que **les collectivités ont chacune leur propre définition du « local », à l'image des autres acteurs interrogés. Cela crée une difficulté supplémentaire à l'approvisionnement local** : les produits identifiés comme étant locaux par le titulaire du contrat ne le sont pas nécessairement par les collectivités.

Le milieu fournisseur, constatant la volonté croissante des collectivités territoriales à s'approvisionner localement pour leur restauration scolaire, qu'elle apparaisse explicitement dans les cahiers des charges ou non, cherche à répondre à cette demande de produits locaux mais aussi durables. **Les grossistes et la société de restauration collective adaptent leurs offres aux demandes des collectivités** en référençant de nouveaux fournisseurs, en incitant des agriculteurs à se faire labelliser ou certifier, ou en développant des contrats spécifiques avec des acteurs locaux. **En ce qui concerne les acteurs qui sont déjà engagés dans des démarches responsables (agriculture biologique, Label Rouge), nous observons que la commande publique participe à assurer la pérennité de ces structures grâce à des commandes volumineuses.**

La plupart des intermédiaires et agriculteurs déplorent cependant la plus forte pondération du critère du prix par rapport à celui de la qualité dans une majorité de marchés publics. Les acteurs sont ainsi confrontés à des demandes paradoxales des collectivités qui veulent des produits durables, locaux, et peu chers.

Certaines collectivités s'illustrent néanmoins par leur forte volonté de structurer les filières par le biais de leur commande publique. Elles semblent parvenir à avoir une influence sur les agriculteurs locaux qui se labellent et/ou se structurent pour répondre aux demandes volumineuses de la restauration scolaire.

Si les acteurs ont partagé les difficultés auxquelles ils font face, nous avons vu que certaines peuvent être atténuées par des stratégies individuelles (à l'échelle d'un service ou d'une collectivité) ou collective (plusieurs collectivités, plusieurs acteurs du système alimentaire). Elles nécessitent néanmoins des temps de réflexion, de mise en œuvre et de contrôle pour s'assurer de leur efficacité vis-à-vis des objectifs fixés.

Dans la dernière partie de cette thèse, nous discutons ces résultats à la lumière de la littérature et répondons à notre question de recherche.

Partie 4. Discussion et conclusion générale

Dans la première partie de cette thèse, nous avons étudié l'évolution du territoire national tant en termes de politiques d'aménagement que d'agriculture. Ces dernières années, l'orientation générale est à la transition écologique des territoires, ambition portée par l'Etat et mise en œuvre localement par les collectivités territoriales. Nous avons vu que la commande publique responsable fait partie des leviers identifiés par les pouvoirs publics pour stimuler cette transition.

Après cette approche générale, nous avons ancré notre recherche dans le territoire de la région Île-de-France en interrogeant des acteurs du terrain sur leurs pratiques, leurs motivations, leurs contraintes, etc. afin d'appréhender les réalités du terrain. En plus de points de vue individuels d'acteurs, nous avons échangé avec des institutions à même de partager une vision plus large des tendances observées chez les acteurs du territoire. **Nous avons constaté une forte volonté des collectivités territoriales interrogées de s'approvisionner en produits locaux et durables. S'ils sont volontaires pour répondre à de telles demandes, les acteurs de l'offre se voient contraints par la fréquente prépondérance du critère prix dans les marchés publics : pour remporter un marché, ces acteurs doivent donc proposer l'offre la moins chère tout en approvisionnant les collectivités en produits durables et/ou locaux. Certains retours d'expérience illustrent tout de même la capacité de la commande publique à participer au développement d'une offre agricole locale plus durable.**

Dans cette dernière partie, nous discutons des résultats issus de notre recherche à la lumière de la littérature. Nous revenons sur les motivations des collectivités à s'approvisionner en produits locaux et interrogeons l'aspect « durable » du local.

Nous réfléchissons aussi à la « responsabilité » de la commande publique. Bien qu'elles demandent à s'approvisionner en produit durables, **peut-on encore parler de commande publique « responsable » si les collectivités font pression sur les prix ?**

La question du prix est largement discutée par les interrogés, elle constitue le frein majeur à l'approvisionnement local et durable des collectivités. Nous discutons de cette question dans le chapitre suivant et de son impact sur la transition du système alimentaire.

Nous nous appuyons enfin sur deux collectivités qui se démarquent dans nos entretiens, la ville de Paris et le Département, pour soutenir l'importance de l'articulation entre les différentes compétences dont disposent les collectivités pour favoriser la transition écologique du territoire.

Le dernier chapitre apporte une conclusion à notre propos et répond à notre question de recherche.

10. Commande publique et aménagement : réflexions sur le rôle des collectivités territoriales dans la transition écologique du territoire

Deux grandes tendances ressortent des entretiens quant aux achats alimentaires à destination de la restauration scolaire : les collectivités ambitionnent un approvisionnement des cantines en denrées durables et locales. Certaines portent cette volonté et la mettent en œuvre depuis de nombreuses années, d'autres sont plus dans une optique de conformité réglementaire, puisque la loi Egalim (2018) impose un approvisionnement de 50% d'alimentation durable, dont 20% de produits AB (en valeur d'achat hors taxe) depuis le 01 janvier 2022 dans les restaurants collectifs. Bien que le Code de la commande publique leur interdise la préférence locale, elles parviennent à faire valoir leur souhait de s'approvisionner en produits locaux par le biais de différentes stratégies auprès du titulaire de leur marché de restauration scolaire.

Nous allons dans ce chapitre revenir sur la notion de local, très sollicitée par les interrogés mais dont les contours restent flous. L'absence d'une définition communément partagée entrave la mise en œuvre d'un approvisionnement local comme l'entendent les prescripteurs. Elle entraîne aussi ambiguïté autour de la notion et semble favoriser la croyance (pas nécessairement fausse, mais pas automatiquement vraie) d'un « local » intrinsèquement durable.

Les entretiens témoignent de l'adaptation de l'offre de certains intermédiaires à ces demandes des collectivités, qui s'en font notamment le relais auprès d'agriculteurs. D'autres acteurs (intermédiaires, agriculteurs) proposent d'ores et déjà une offre adaptée. Tous reviennent néanmoins sur une difficulté majeure en lien avec la commande publique : celle de la pression sur les prix, exercée par de nombreuses collectivités, et qui se trouvent traduites dans les pratiques des intermédiaires vis-à-vis des agriculteurs. Deux questions se posent alors : quelle capacité de la commande publique à participer au développement et à la transition écologique de l'agriculture locale ? Et si les collectivités font une telle pression sur les prix, peut-on encore parler de commande publique « responsable » ?

Après une réflexion sur ces questions, nous revenons sur les autres compétences auxquelles recourent les collectivités pour encourager la transition écologique du territoire.

10.1 La volonté d’approvisionnement en denrées alimentaires durables et locales dans les collectivités territoriales

10.1.1 Contours flous, définition flexible : retour sur la notion de local

Il existe une véritable demande pour des produits locaux au sein des collectivités territoriales, ambition que l’on retrouve à l’échelle de l’Etat avec, par exemple, la mise à disposition de l’outil « Localim » pour aider les acheteurs publics à s’approvisionner localement tout en respectant le Code de la commande publique. Nous avons vu dans le chapitre 6 que les collectivités sont confrontées à certaines limites pour s’approvisionner localement : Code de la commande publique, offre du territoire, manque de moyens pour suivre leurs approvisionnements au plus près. Le Velly et Bréchet (2011) soutiennent aussi que les circuits de commercialisation dominants entravent la capacité des collectivités territoriales à s’approvisionner localement puisque les plus importants fournisseurs de la restauration collective sont, de manière générale, inscrits dans des circuits longs d’approvisionnement ne permettant pas de différencier l’offre selon les territoires.

A l’analyse des entretiens avec les différentes parties prenantes, il semble que cet approvisionnement local soit aussi freiné par l’absence d’une définition légale ou communément partagée de ce qu’est un produit local (Darrot et al., 2019). Le Conseil national de la restauration collective rappelle (2021) : « Le caractère « local » ou « de proximité » d’un produit ne répond pas à une définition officielle et ne peut pas constituer un critère de sélection dans un marché public. [...] Pour autant, des leviers existent pour permettre l’intégration de produits de proximité ». La notion de proximité n’est pas non plus définie. Divers guides ont été publiés à destination des acheteurs de la restauration collective pour le développement d’une alimentation durable dans les restaurants, et ceux-ci vont mentionner un « ancrage territorial », un « approvisionnement local » ou encore des « producteurs locaux » sans les définir. De manière générale, il semble que la définition soit laissée au soin du pouvoir adjudicateur.

D’après Sonnino (2007), l’ancrage (*embeddedness*) d’un produit ou d’un système alimentaire dans un territoire est lié aux significations que lui attribuent les acteurs et non pas à des caractéristiques intrinsèques. Il semble qu’il en soit de même pour la définition du local, au vu de la diversité et de la variabilité des définitions des personnes interrogées : les représentations et motivations des acteurs (élus, gestionnaires, etc.) façonnent la définition du local. L’existence d’une diversité de définitions est aussi observée dans la littérature (Aubry, 2012; Grolleau et al., 2010; Lessirard et al., 2017). Outre les représentations des individus, c’est aussi en raison de la faible offre locale pour certains produits que les acteurs ont tendance à adapter leur définition selon la famille de produits considérée (Aubry, 2012). Chaque territoire est unique et dispose de caractéristiques propres : occupation des sols, type, volume et diversité de productions agricoles disponibles ou pouvant être développées, infrastructures disponibles, population et répartition de cette dernière sur le territoire, etc. Les collectivités peuvent ainsi

délimiter un périmètre pertinent au regard de ces caractéristiques pour définir le local. L'absence d'une définition communément partagée peut entraîner des difficultés pour un approvisionnement qui réponde aux attentes des collectivités (chapitres 6 et 7), mais elle offre aussi une marge de manœuvre majeure aux acteurs.

10.1.2 Le local, intrinsèquement durable ?

A l'heure actuelle, les collectivités semblent engagées dans deux stratégies au regard de leur approvisionnement alimentaire : l'achat de produits locaux et de produits durables (Ait Ahmed Si, 2011; Kebir, 2012; Le Velly et Bréchet, 2011; Mondy et Terrieux, 2016). Bien que les pouvoirs adjudicateurs ne séparent pas nécessairement ces deux orientations, nous souhaitons les distinguer puisque « local » n'est pas automatiquement synonyme de « durable » : des produits locaux peuvent n'être soutenable ni écologiquement (par exemple, être issus d'une agriculture fortement utilisatrice d'intrants chimiques de synthèse), ni socialement (si l'achat local renforce des inégalités déjà existantes sur le territoire par exemple) (Born et Purcell, 2006; Goggins et Rau, 2015; Grolleau et al., 2010; Van Passel, 2013). Les transports ne sont d'ailleurs responsables que de 19% des émissions de gaz à effet de serre du secteur agroalimentaire, alors que 67% sont dus à la production (Barbier et al., 2019). La proximité géographique d'un produit n'en fait donc pas nécessairement un produit durable. Born et Purcell (2006) parlent du « piège du local » (*local trap*) pour désigner la croyance que des produits locaux seraient intrinsèquement plus durables que des denrées d'origine plus lointaine.

Sur les six collectivités interrogées, deux n'apportent pas de justification à leur souhait de s'approvisionner localement. Les autres collectivités semblent considérer le « local » comme garant de la fraîcheur et de la saisonnalité des denrées et donc d'une certaine qualité nutritionnelle (même constat chez Foussat (2012)). Les collectivités interrogées couplent leurs stratégies d'achat local avec des demandes de produits issus de l'agriculture biologique (AB) ou sous signe d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO). Le « local » serait donc utilisé comme un moyen au service de la qualité et de la durabilité de l'offre alimentaire de la restauration scolaire plutôt qu'une fin en soi. Il n'est néanmoins pas certain que tous les produits locaux que les collectivités reçoivent soient porteurs de signe de qualité. Les interrogés voient aussi dans le « local » un moyen de participer au développement économique local (ADEME, 2021; Bavec et al., 2017; CERDD, 2018), de créer du lien entre les acteurs (ADEME, 2021; CERDD, 2018; Foussat, 2012) et de renforcer la sécurité des approvisionnements. Des événements extrêmes tels que ceux liés au changement climatique (vagues de chaleur, précipitations extrêmes, tempêtes, inondations, etc. (IPCC, 2018)), au terrorisme ou à une crise sanitaire peuvent effectivement bloquer les approvisionnements. La réduction des distances pour la fourniture de biens et services pourrait donc améliorer la résilience d'un territoire et sa souveraineté alimentaire. Ainsi, l'inscription de

l'approvisionnement local dans une démarche globale est-elle suffisante pour dire que les collectivités interrogées ne sont pas tombées dans le piège du local ?

Nous rappelons qu'un interrogé parmi les collectivités a souligné qu'un produit local n'est pas nécessairement durable et a précisé être parfois confronté au dilemme de choisir entre des produits locaux et conventionnels ou des produits AB et lointains. Cette question est aussi discutée dans la littérature (Grolleau et al., 2010; Van Passel, 2013), sans qu'elle ne trouve de réponse unique tant les facteurs pouvant être mobilisés pour définir si une option est plus durable qu'une autre sont nombreux. La seule notion de « kilomètres alimentaires » est effectivement insuffisante puisqu'elle ne s'intéresse qu'à l'impact environnemental des denrées alimentaires, et seulement selon le spectre des transports. L'aspect durable des denrées alimentaires doit être évalué à la lumière de ses externalités environnementales, sociales et économiques (Van Passel, 2013). On pourra donc s'interroger sur leur mode de production (AB agriculture raisonnée, agriculture conventionnelle, production sous serre ou de plein champ), leur mode de transport ainsi que les quantités transportées, leur participation au développement économique local, à la justice alimentaire, etc. Un tel calcul des externalités et une comparaison entre les différentes denrées proposées au regard de ce calcul semblent complexes voire impossibles tant les facteurs sont nombreux. Les données risquent quant à elles d'être imprécises voire de manquer. Si l'approvisionnement local peut être durable, ces études démontrent la faiblesse du concept de « kilomètres alimentaires » et la nécessité de réfléchir dans une approche en cycle de vie si l'objectif recherché derrière l'approvisionnement local est celui de la responsabilité environnementale.

A cela, nous ajoutons que l'une des collectivités interrogées qualifie sa démarche « d'écocitoyenne » et s'estime satisfaite de parvenir à s'approvisionner auprès d'un abattoir local (dans le département). Or cet abattoir a fait l'objet d'une condamnation pour maltraitance envers les animaux il y a moins de cinq ans. Si le bien-être animal ne fait pas partie des définitions communément admises d'un produit durable, il commence à être considéré par les pouvoirs publics comme un critère d'agriculture durable (MAAF, 2016d). Le local n'est donc pas nécessairement vertueux.

Plus que de s'intéresser au caractère durable du « local », Brives et al. (2020) se sont interrogés sur sa capacité à écologiser les pratiques agricoles. Ils étudient deux filières locales émergentes et constatent que si elles n'ont pas une visée écologique en premier lieu, elles soutiennent des pratiques existantes (élevage à l'herbe notamment). En outre, la structuration d'une filière est un processus long qui peut amener ultérieurement à des réflexions sur une possible écologisation des pratiques (Brives et al., 2020).

10.2 Commande publique responsable : un impact réel sur les pratiques des acteurs du système alimentaire

Les entretiens auprès de la société de restauration scolaire (SRC), des intermédiaires et des agriculteurs illustrent que la commande publique responsable pousse les acteurs à adapter leurs pratiques ou contribue à les rendre pérennes.

10.2.1 Des acteurs qui s'adaptent aux demandes des collectivités

Baritoux et Billion (2018) soutiennent que les grossistes affirment leur volonté de prendre part à la relocalisation des systèmes alimentaires en développant des partenariats avec des producteurs locaux, voire en ayant recours à des certifications attestant de l'origine locale de leurs produits. De telles pratiques sont apparues dans les entretiens menés dans le cadre de cette étude, mais celles-ci sont essentiellement mises en place pour répondre aux demandes des clients. L'objectif principal des entreprises étant, de manière générale, de réaliser des bénéfices (Penrose, 1959), il n'est pas surprenant que ces entreprises de l'agroalimentaire cherchent à répondre à la demande afin de s'assurer des profits et leur survie dans un contexte de relocalisation des systèmes alimentaires. La SRC affirme que l'achat local fait partie de sa propre politique d'approvisionnement mais, plus qu'une simple volonté, nous pensons que la SRC anticipe les demandes des collectivités, en lien avec la législation notamment, et développe ses offres en conséquence.

Baritoux et Billion (2016) étudient l'évolution des rapports entre la grande distribution et ses fournisseurs. Après une montée en puissance de la grande distribution dans les années 1970-1980, elle a bénéficié d'un poids et d'un pouvoir dans les négociations bien plus important que les acteurs de l'amont (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020). Les attentes nouvelles de la société et la législation ont mené à une nouvelle stratégie de la grande distribution qui développe la contractualisation avec ses fournisseurs et propose plus de produits AB, issus du commerce équitable, etc. Malgré une approche qui apparaît plus responsable (socialement en contribuant *a priori* à une meilleure répartition de la valeur, et écologiquement avec des produits issus de l'AB notamment), cette stratégie est aussi un moyen pour la grande distribution d'accroître son pouvoir dans le cadre des systèmes alimentaires. On peut ainsi s'interroger sur les valeurs et la responsabilité revendiquées par la SRC (chapitre 7). Dans leur étude sur la filière de la tomate primeur en Algérie, Assassi et al. (2017) confrontent l'idée, répandue dans l'imaginaire collectif, que les grossistes adoptent des pratiques spéculatives de manière à maximiser leur profit. Bien que leur étude présente la limite de se concentrer sur un produit non stocké car très périssable (réduisant ainsi la possibilité de spéculer sur le moyen voire long terme), ils observent une répartition équilibrée des marges bénéficiaires entre les acteurs. Un tel exemple illustre qu'un équilibre des rapports de force est possible entre

agriculteurs et intermédiaires et que la maximisation des profits n'est pas nécessairement le seul objectif de ces acteurs.

Les demandes de la restauration scolaire se trouvent traduites dans les exigences formulées par la SRC à ses fournisseurs, également incités par d'autres clients à proposer des produits durables et/ou locaux. Les grossistes ont donc tendance à chercher de nouveaux produits et de nouveaux fournisseurs, et les intermédiaires en contact direct avec des agriculteurs peuvent pousser ces derniers à se faire certifier ou labelliser. La commande publique responsable amène donc à des changements de pratiques et à la structuration de filières, comme l'illustrent les dires d'un interrogé de la SRC : il explique que la demande volumineuse de produits départementaux de la part d'un département a amené l'entreprise à se rapprocher d'acteurs locaux (producteur de lentilles, filière porcine) pour être en mesure de répondre à cette demande. Nous remarquons que dans cet exemple, le Département a explicité le périmètre considéré comme « local » (les frontières du département) et la SRC s'est ainsi mise en ordre de marche.

10.2.2 L'adoption de pratiques agricoles responsables : volonté des acteurs et influence de la commande publique

De manière générale, les produits issus de l'AB sont de plus en plus demandés par les consommateurs : les achats de produits AB (achats des ménages et de la restauration hors domicile) sont passés de 6,7 milliards d'euros en 2015 à 13,2 milliards d'euros en 2020, soit presque le double en cinq ans (Agence Bio, 2021). La demande est aussi croissante en restauration scolaire : 86% des établissements proposent des produits AB en 2019, contre 79% les deux années précédentes (Agence Bio, 2019). Les agriculteurs le constatent dans les appels d'offres des collectivités territoriales et plus encore depuis la promulgation de la loi Egalim.

La majorité des agriculteurs interrogés se sont engagés dans des pratiques responsables en lien avec leurs valeurs personnelles mais les motivations économiques sont elles aussi bien présentes. Flaten et al. (2006) observent un phénomène similaire en Norvège : les agriculteurs les plus récemment convertis à l'AB donnent plus d'importance à l'aspect économique que les agriculteurs convertis depuis plus longtemps. Les motivations économiques ressortent également de l'enquête de Latruffe et al. (2013) dans laquelle les chercheurs ont distingué des producteurs de lait et de légumes convertis à l'AB et conventionnels en Bretagne et en Pays de la Loire. Ils trouvent que les deux types de producteurs se sont convertis à l'AB principalement pour des raisons idéologiques, mais les producteurs de légumes affirment que les raisons économiques sont tout aussi importantes.

Dans les deux types de production, les agriculteurs conventionnels déclarent que leur principale motivation à se convertir serait d'ordre économique (meilleure plus-value par exemple). Alors

que les producteurs conventionnels de légumes estiment que les freins les plus importants à la conversion sont à caractère économique (faiblesse des débouchés, des prix, des subventions, etc.), les producteurs laitiers évoquent plutôt des freins techniques en lien avec les changements de pratiques (besoin plus important de main d'œuvre par exemple).

Un interrogé au sein de la DRIAAF évoque l'âge comme frein majeur à la conversion à l'AB (chapitre 8). Latruffe et al. (2013) observent aussi que le fait d'être en fin de carrière peut dissuader des agriculteurs de se lancer dans la conversion à l'AB puisque cela représente d'importants investissements. Les freins techniques et économiques sont également présentés par Allaire (2016).

En s'appuyant sur les résultats de notre étude (chapitre 8) et sur la littérature, on peut en conclure que les valeurs personnelles des agriculteurs ne sont pas suffisantes pour amener à une véritable transition de l'agriculture. Le marché est un élément déclencheur majeur pour l'adoption de pratiques agricoles responsables. Il est considéré par l'interrogé de la DRIAAF comme un facteur de changement plus important que les aides publiques (chapitre 8), qui sont effectivement peu mentionnées par les agriculteurs. A condition que les collectivités territoriales puissent et acceptent de payer le surcoût lié à la montée en gamme des produits, la commande publique semble pouvoir entraîner l'adoption de pratiques responsables par les agriculteurs, comme l'illustre la dynamique de croissance de la Coopérative bio Île-de-France. Les interrogés déclarent voir le nombre des agriculteurs sociétaires croître d'année en année, dont des agriculteurs qui se convertissent à l'AB. Les interrogés soutiennent que ces agriculteurs se convertissent et souhaitent rejoindre la Coopérative face à son succès et la bonne rémunération qu'elle permet de recevoir.

10.3 La difficile articulation entre commande publique responsable et prix

On voit dans les différents chapitres que la commande publique joue un rôle structurant pour la Coopérative bio Île-de-France. Nous supposons que cela est lié au fait que les membres interrogés déclarent être peu confrontés à des marchés publics dans lesquels le critère prix prévaut sur le critère relatif à la qualité (chapitre 8), phénomène que nous rattachons lui-même à l'existence d'un véritable dialogue entre la Coopérative et les autres parties prenantes. Les agriculteurs, grâce à cet acteur créé et géré par eux-mêmes, disposent d'une force de négociation suffisante pour faire valoir des prix rémunérateurs. Nous faisons l'hypothèse que la cohérence de leur offre avec la tendance des demandes des collectivités (offre AB et locale, pour la région parisienne au moins) leur confère également une force de négociation plus importante que d'autres agriculteurs, qui plus est dans un contexte où de nombreux interrogés évoquent la faiblesse de l'offre comme contrainte majeure à l'approvisionnement local et durable. Si la Coopérative et ses relations avec les autres parties prenantes apparaissent comme

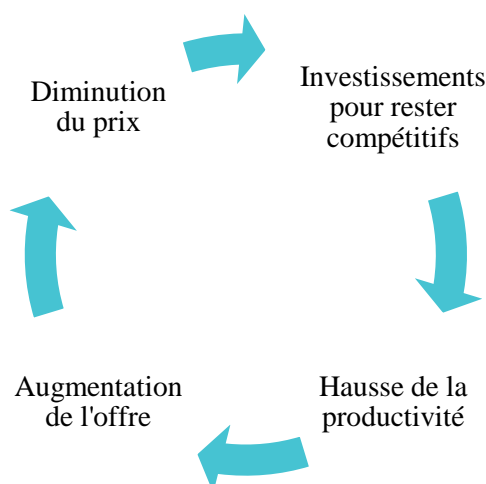
un système vertueux, cet exemple fait figure d'exception. Plusieurs limites quant à l'impact potentiel de la commande publique responsable sur la transition des acteurs vers des pratiques plus responsables sont aussi apparues lors des entretiens et sont recensées dans la littérature.

10.3.1 Le critère prix, frein à la transition écologique du système alimentaire

L'impact de la commande publique pourrait être plus important si certaines contraintes étaient levées, notamment celle du prix. L'ADEME et al. (2021) soutiennent que le marché de la restauration scolaire fait partie des moins rémunérateurs et n'est donc pas un débouché identifié comme prioritaire pour les produits sous SIQO. Même constat chez Aubry (2012) qui s'intéresse plus particulièrement aux maraîchers d'Île-de-France qui se détournent de la restauration scolaire en raison des prix en plus des contraintes logistiques. Les intermédiaires, la SRC et les agriculteurs soutiennent que les collectivités territoriales ont tendance à prioriser le critère du prix pour leurs achats à destination de la restauration scolaire, ce qu'observent également Le Velly (2011) et Parisse et Porte (2022). Or les acteurs de l'aval ont déjà tendance à exercer une forte pression sur les prix (Bouamra-Mechemache et al., 2015; Valiorgue et Hollandts, 2020), les transformateurs et distributeurs disposant d'une force de négociation supérieure à celle des agriculteurs du fait de leur concentration (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020). Les agriculteurs sont contraints de réaliser des investissements ne serait-ce que pour respecter les normes sanitaires mais aussi pour rester compétitifs. Mais les gains de productivité, qui entraînent une hausse de l'offre disponible, font baisser les prix de vente. Les agriculteurs sont alors confrontés à un effet « tapis roulant » (Figure 38) et doivent constamment investir pour rester compétitifs sans pour autant y voir d'amélioration de leurs revenus (Valiorgue et Hollandts, 2020). Ce seul phénomène fragilise l'agriculture française face à une concurrence internationale qui (i) ne respecte pas nécessairement les mêmes normes sanitaires (et peut utiliser des produits permettant une meilleure productivité) et qui (ii) bénéficie de coûts de production moins élevés (main d'œuvre notamment) et est ainsi plus en mesure de proposer des offres à prix bas.

En ajoutant à cela des exigences en matière environnementale que les collectivités ne semblent pas vouloir récompenser dans le prix d'achat, les intermédiaires font une pression supplémentaire sur les prix en cherchant à répondre à la fois à des demandes de durabilité et de prix. Si les signaux de marché relatifs à la durabilité des produits sont entendus par les agriculteurs et que ces derniers sont plutôt favorables à l'adoption de pratiques durables, la transition socio-écologique de l'agriculture ne peut se faire sans une meilleure captation de la valeur simultanément. Sans cela, la situation de verrouillage (*lock-in*) dans laquelle l'agriculture se trouve (agriculture intensive) ne pourra être débloquée (Fares et al., 2010) puisque la transition nécessite des investissements, des formations, des coûts administratifs, etc.

Figure 38. L'effet « tapis roulant » auquel sont confrontés les agriculteurs



Source : Auteurs

Par ailleurs, si les agriculteurs interrogés non-membres de la Coopérative bio Île-de-France, bien qu'engagés dans des démarches durables, déplorent la pression sur les prix exercée par les intermédiaires et les collectivités territoriales, on peut imaginer que les agriculteurs conventionnels sont difficilement incités par la commande publique à adopter des pratiques plus responsables, d'autant plus si l'on reprend les résultats de Flaten et al. (2006) et de Latruffe et al. (2013). Outre la transition de l'agriculture, une telle dynamique de pression sur les prix fragilise l'agriculture-même et il pourrait devenir encore plus difficile pour les entreprises et les collectivités territoriales de s'approvisionner en denrées durables et *a fortiori* locales.

Plusieurs collectivités déplorent l'insuffisance de l'offre agricole sur le territoire (chapitre 6). Nous faisons l'hypothèse qu'une partie de l'offre est déjà captée par d'autres débouchés (par la vente directe qui assure une meilleure rémunération (Le Velly et Dubuisson-Quellier, 2008), par la grande distribution qui achète d'importants volumes, etc.) et ne sont pas disponibles pour la restauration scolaire. Nous pensons qu'en privilégiant le critère de la qualité plutôt que celui du prix dans leurs marchés de restauration scolaire, les collectivités pourraient bénéficier de plus de produits locaux. En outre, les collectivités peuvent nécessiter des denrées transformées pour des raisons de temps, de formation du personnel voire d'équipement dans les cuisines. Or les ateliers de transformation manquent sur le territoire francilien, comme l'illustre l'objectif affiché par la Région dans son Schéma directeur de développer de tels équipements (Région IDF, 2013). Les collectivités peuvent donc se voir fournir des produits provenant de régions de la France entière qui disposent des unités de transformation nécessaires. Un tel phénomène est observé dans les écoles de Berlin par Braun et al. (2018).

La littérature et les agriculteurs interrogés affirment que le critère prix est majoritairement plus fortement pondéré que le critère relatif à la qualité dans les marchés publics. Pourtant, les collectivités interrogées suivent toutes la mécanique inverse, ce que nous avons pu vérifier dans le cahier des charges de cinq collectivités sur six : le critère relatif à la qualité représente 45% à 60% de la note finale (le prix ne valant que 35% dans le cas où la qualité est pondérée à 45%, et les 20% restant sont dédiés à la livraison)³⁷.

Cette divergence illustre la diversité de récits qui existent au sein d'une même histoire plus large, celle de l'approvisionnement en denrées alimentaires de la restauration scolaire, et rappelle la métaphore du cristal de Richardson (2000) (chapitre 4). Il parle de « différentes couleurs, patterns et matrices, partant dans toutes les directions », dont « l'angle d'approche » fait varier ce que nous voyons.

Parmi les angles d'approche, nous avons recueilli les propos d'agriculteurs fortement confrontés à la prévalence du critère prix dans les marchés publics et d'autres qui le sont moins et semblent satisfaits de la rémunération perçue dans le cadre de la restauration scolaire. Nous avons choisi de ne contacter que des collectivités qui ont contractualisé avec une SRC pour leur marché de restauration scolaire par souci de comparabilité. Parmi celles-ci, nous avons interrogé des collectivités qui favorisent les offres mieux-disantes mais nous ne sommes pas parvenus à interroger des collectivités qui font primer le critère prix, bien qu'elles soient nombreuses, selon les interrogés et la littérature.

Nous faisons l'hypothèse que certaines collectivités moins engagées n'ont pas souhaité répondre à nos sollicitations du fait de leur faible engagement (manque d'intérêt à participer à notre recherche, crainte d'être stigmatisées), de leur manque de connaissance quant à l'impact de leurs pratiques (en lien avec la difficulté à assurer le suivi des marchés observé dans les entretiens auprès des collectivités) ou de leur manque de visibilité quant aux pratiques de la SRC et ses prix d'achat qui restent opaques.

10.3.2 Quelle responsabilité de la « commande publique responsable » si le prix est plus important que la qualité ?

A l'image de celles interrogées, les collectivités territoriales qui pondèrent plus fortement le critère de la qualité que celui du prix envoient un signal clair au milieu fournisseur : elles mettent la priorité sur les denrées durables et acceptent de payer un potentiel surcoût lié aux démarches de qualité (coûts administratifs, investissements, etc.).

Si les collectivités qui privilégient le critère du prix dans leurs marchés de restauration scolaire sont nombreuses (chapitres 7 et 8) (ADEME et al., 2021; Antheaume et Schieb-Bienfait, 2012),

³⁷ Voir section 6.3.1.

cela n'empêche pas qu'elles puissent intégrer des demandes pour des denrées durables et, en ce sens, affirmer réaliser des « achats responsables ». Pourtant, c'est bien l'offre la moins chère qui aura le plus de chances de remporter le marché puisque la note la plus importante pour juger de l'offre est celle relative au prix.

On peut donc s'interroger sur la « responsabilité » de la commande publique si elle met en œuvre de telles stratégies. En privilégiant l'offre la moins chère, la responsabilité vis-à-vis des agriculteurs est limitée puisque cette stratégie participe au maintien de leur faible rémunération voire favorise la concurrence internationale. Cela nuit à leur capacité d'investissement et de constitution d'une trésorerie permettant de se lancer dans la transition vers des pratiques plus durables. Elle est aussi limitée au regard de l'écosystème naturel car les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (agriculture biologique, certification HVE, etc.) passent au second plan. L'aspect « responsable » de la commande publique est donc réduit lorsque les collectivités privilégient les offres les moins chères, bien qu'elles demandent tout de même des denrées durables.

La majorité des collectivités interrogées déclarent vouloir participer au développement économique du territoire, mais la principale raison évoquée pour leur volonté de s'approvisionner en produits locaux et durables est celle de la qualité nutritionnelle (denrées plus fraîches car ayant passé moins de temps en chambres froides et dans les transports, denrées de saison (chapitre 6)). C'est donc avant tout leur responsabilité vis-à-vis des enfants qui pousse les collectivités à de telles demandes. L'objectif premier est donc l'obtention de denrées durables, avec une moindre considération pour la rémunération de leurs producteurs. Pourtant, nous avons vu que privilégier les offres moins-disantes favorise les denrées produites dans des pays où les coûts de production sont moindres et nuit donc au deuxième objectif porté par les collectivités, celui de s'approvisionner localement.

La prépondérance du critère prix peut aussi être liée à la volonté des collectivités territoriales de proposer des prix bas aux usagers de leur service de restauration collective afin de faciliter l'accès de tous à un repas équilibré. Ceci est d'autant plus important en restauration scolaire où le repas méridien est parfois le seul repas équilibré dont bénéficie l'enfant dans la journée, comme cela a été d'autant plus mis en avant lors des confinements liés au Covid-19 (Chanchlani et al., 2021; Saurel-Cubizolles et al., 2021). Pour garantir un prix « social », les collectivités supportent une partie du coût (Vieux et al., 2013), et ce dans un contexte de forte contrainte économique. Il est donc compréhensible que de nombreuses collectivités peinent à augmenter l'enveloppe dédiée à l'alimentation.

Enfin, si certaines collectivités acceptent de payer éventuellement plus cher suite à l'introduction de standards de qualité supérieure, on peut se demander si ce surcoût bénéficie bien aux agriculteurs : les collectivités peinant à contrôler leurs approvisionnements (chapitre 6), on peut douter de leur capacité à contrôler la captation de la valeur tout au long de la chaîne

d'approvisionnement. Les pratiques des intermédiaires sont souvent jugées opaques (Le Velly et al., 2020) et Guthman (2004) observe que l'intégration d'acteurs issus du monde de l'agriculture conventionnelle (transformateurs, distributeurs) dans les filières AB a éloigné ces filières de valeurs telles que le moindre impact environnemental et l'ancrage territorial de l'agriculture, et a mené à une moindre captation de valeur par les agriculteurs au profit de ces intermédiaires.

De nombreux « contournements » de la loi Egalim sont d'ailleurs observés par l'Assemblée Nationale dont la proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs a donné lieu à la loi dite Egalim 2 (2021), laquelle renforce notamment la contractualisation pluriannuelle entre agriculteurs et premiers acheteurs (Delpech, 2021).

10.4 Un engagement clair dans le développement et le maintien de l'agriculture locale et durable pour un territoire en transition

Les collectivités s'engagent à s'emparer de la commande publique responsable pour stimuler la transition écologique du territoire ; elle est identifiée comme un levier par l'Europe, l'Etat et les collectivités territoriales dans leurs politiques publiques, que nous avons vues en première partie de cette thèse. Les entretiens menés dans le cadre de cette recherche illustrent la volonté des collectivités de participer au développement de l'offre agricole (durable) du territoire par le biais de leurs achats : par leur restauration scolaire, elles cherchent à créer des débouchés stables pour les acteurs locaux voire à les inciter à développer une offre plus durable. Les entretiens mettent aussi en évidence la multitude de facteurs qui entrent en jeu pour mettre en œuvre cette transition du territoire.

La ville de Paris et le Département semblent être plus satisfaits de leur approvisionnement en produits locaux et, au vu des retours des interrogés, avoir plus d'impact sur le territoire que les quatre autres collectivités. Elles se distinguent de ces dernières par trois caractéristiques majeures : le volume de leurs achats, leur connaissance du territoire et leur engagement pour développer et maintenir l'agriculture locale. Boulemia (2015) remarque une influence du parti politique dans le recours d'une collectivité aux achats écologiquement responsables. Dans le cas présent, la ville de Paris et le Département sont tous deux d'un bord politique différent, pourtant, elles vont dans la même direction : celle de la participation de la commande publique responsable à la structuration des filières locales et durables. Face à ce constat, nous pouvons nous demander si nous n'assistons pas d'un véritable élan de transition des territoires.

La ville de Paris et le Département ont les volumes d'achat les plus importants avec respectivement 3,2 millions et 7,2 millions de repas servis par an, alors que les autres

collectivités servent entre 230 000 et 500 000 repas par an. Ces deux collectivités représentent de nombreux restaurants qui ont une politique d'achats alimentaires commune mais partagent aussi la même définition de ce qu'est un produit local. Nous pensons que ces deux éléments (volumes importants et politique commune) offrent visibilité et clarté sur les demandes de la restauration scolaire au milieu fournisseur qui est alors plus à même de proposer des offres adéquates.

Ces deux collectivités sont aussi celles dans lesquelles des agents ont une connaissance plus fine du territoire (occurrences du code « lien au territoire » jusqu'à 13 fois plus nombreuses que dans les autres collectivités interrogées). Le Velly (2012) soutient que la connaissance de l'offre locale est une des conditions de réussite de l'approvisionnement local. Nous pensons que ces collectivités disposent d'une telle connaissance parce que des agents ont un poste spécifique à l'alimentation ou à la restauration scolaire, et elles dialoguent avec d'autres parties prenantes pour échanger sur les besoins et contraintes de chacune. Plusieurs enquêtes de terrain (Brives et al., 2020; Chiffolleau et al., 2018; Le Velly, 2011; Morgan et Sonnino, 2008) montrent effectivement qu'offre et demande se rencontrent de manière plus satisfaisante lorsque les acteurs communiquent entre eux.

Les collectivités peuvent ainsi jouer le rôle d'acteurs « ressources » (Maillefert, 2009) en soutenant les porteurs de projets. Elles peuvent par exemple faciliter leur installation, à l'image du programme « Parisculteurs » lancé par la ville de Paris (chapitre 2). La région Île-de-France met l'accent sur le renouvellement des générations en participant notamment au financement de l'aide à l'installation (avec le FEADER) et aux actions portées par des structures assurant une mission de conseil auprès des porteurs de projet. Le département, par le biais de sa politique agricole et du programme européen Leader (Liaison Entre Action de Développement de l'Économie Rurale), soutient des agriculteurs locaux dans leurs projets de diversification, de modernisation ou encore de réduction des intrants phytosanitaires (Bringuier, 2018; Fossey, 2021).

D'après les entretiens et la distinction entre la ville de Paris, le Département et les autres collectivités interrogées, il semble que la gestion simultanée des stratégies agricoles et alimentaires à une même échelle apparaît particulièrement pertinente pour une meilleure articulation des actions et des objectifs.

La ville de Paris, le Département et la Région ont attesté de la collaboration entre les services dédiés aux achats à destination de la restauration scolaire et les services traitant de l'agriculture et des espaces verts. Les agents en charge de la restauration, en plus de leur volonté en tant qu'acteur individuel, peuvent ainsi s'appuyer sur l'expertise de collègues, sur des données et d'autres outils mis en place par leur collectivité pour favoriser la structuration de filières locales.

L'ADEME (2016) propose notamment aux collectivités de s'appuyer sur leur restauration scolaire pour réduire leurs émissions indirectes du gaz à effet de serre dans le cadre de leur PCAET : produits écologiquement durables, saisonniers, réduction de la part carnée, etc. On retrouve effectivement des actions à destination des cantines scolaires dans les PCAET de collectivités. Par exemple, le PCAET de Seine Normandie Agglomération pose l'objectif de la construction d'un PAT pour favoriser un approvisionnement en produits AB et locaux dans les cantines. L'Agglomération entend mobiliser du foncier pour l'installation d'agriculteurs à même de répondre à cette demande de la restauration scolaire et développer les outils de transformation sur le territoire (SNA, s. d.). L'Alsace du Nord (2019) ambitionne dans son PCAET de développer l'alimentation locale et durable et identifie elle aussi les cantines comme un levier potentiel. Elles sont aussi mobilisées dans le PCAET de la communauté urbaine Grand-Paris-Seine-Oise (2020), qui s'engage à augmenter la consommation de produits locaux et durables dans les cantines dans son PCAET pour favoriser une économie « durable et inclusive » sur le territoire. Le développement agricole local est aussi un objectif du PCAET de la communauté d'agglomération de Roissy pays de France (2020). Elle veut développer le maraîchage sur son territoire et renforcer la part de produits AB dans la restauration scolaire ainsi que les liens entre les acteurs du territoire et les cantines.

Les collectivités proposent aussi des formations ou participent à leur financement. La Région s'assure notamment que l'offre de formation agricole, dispensée par les établissements et lycées agricoles franciliens, soit en cohérence avec les besoins alimentaires mais aussi de main d'œuvre (avec un enjeu aujourd'hui autour de l'horticulture). La ville de Paris soutient quant à elle des dispositifs portés par des structures externes qui forment et accompagnent les porteurs de projets dans le cadre de son appel à projet « Paris fertile ».

Si les collectivités peuvent avoir un tel rôle, nous pensons que les chambres d'agriculture et les Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, qui peuvent interagir auprès de différentes parties prenantes et avoir des actions locales tout en faisant le lien avec les orientations nationales, constituent d'autres « acteurs clés » qu'il est souhaitable de mobiliser pour faciliter la structuration des territoires (Maillefert, 2009).

En associant la commande publique responsable aux autres leviers dont disposent les collectivités, ces dernières semblent parvenir à avoir un impact sur le territoire. Reste que la question de la structuration et de la reterritorialisation des filières en Île-de-France, qui va de pair avec celle de la préservation des terres agricoles, ne peut être pensée sans prendre en compte un autre défi majeur qui nécessite des réflexions en termes d'espace et d'aménagement du territoire : celui de l'urbanisation croissante.

Le Bivic (2020) s'intéresse à l'impact de l'urbanisation croissante sur l'agriculture francilienne. Elle souligne que la croissance urbaine est d'autant plus rapide en zone rurale qu'en zone périurbaine, entraînant un « émiettement urbain » (Castel, 2007). Ce terme se

distingue de celui « d'étalement urbain » en ce que le premier renvoie à une urbanisation discontinue en zone rurale ou périurbaine, alors que le second fait référence à un processus continu d'urbanisation, « à l'image d'une tâche d'huile » (Reux, 2016). Les deux phénomènes contraignent l'activité agricole en consommant des terres et/ou en les fragmentant. Reux (2016) présente la demande des ménages comme facteur d'un tel « émiettement » : face à une demande croissante pour des logements en zones rurales et périurbaines, les propriétaires fonciers ruraux favorisent la vente de terrains à bâtir au détriment de la préservation de terres agricoles, moins rémunératrices. Le Bivic (2020) met aussi en évidence, en s'appuyant sur plusieurs études, le rôle de la spéculation foncière dans l'abandon des terres agricoles.

Par le biais de leurs documents de planification, des collectivités participent aussi à la fragmentation du territoire et à la fragilisation de l'agriculture, que ce soit en autorisant une forme de mitage ou en urbanisant des zones rurales, malgré l'interdiction du micro-zonage, sous prétexte qu'elles disposent déjà d'un certain bâti et qu'il s'agit ainsi d'une « consolidation » de l'urbanisation. Si l'on peut observer des contradictions entre les politiques publiques, il importe de rappeler que les documents d'urbanisme sont l'objet de concertations et de négociations entre acteurs aux intérêts divergents. La planification de l'usage des sols est donc un compromis dépendant de négociations, de rapports de force, et des stratégies des opérateurs privés (aménageurs, propriétaires fonciers, etc.) (Le Bivic, 2020)

Conclusion générale

L'agriculture française a connu une profonde transformation dans le courant du vingtième siècle. L'ambition était portée, à l'échelle européenne, d'accroître la productivité agricole à des fins d'autosuffisance alimentaire (Jeuffroy, 2014). L'Europe a ainsi adopté sa Politique agricole commune (PAC) et mis en place une politique de soutien par les prix. La modernisation et l'intensification de l'agriculture (mécanisation, spécialisation, recours à des intrants chimiques de synthèse, etc.) ont aussi permis d'accroître les rendements agricoles, au détriment cependant de l'écosystème naturel (Bricas, 2017; Fouilleux, 2008). L'agriculture s'est aussi éloignée des villes, à mesure que se sont développées les infrastructures de transport et les plateformes telles que les Marchés d'intérêt national qui centralisent les produits à proximité de grandes villes (Chemla, 1980; Grolleau et al., 2010). L'agriculture s'est donc déconnectée à la fois de l'écosystème naturel et des villes, mais aussi des consommateurs et, plus largement, de l'alimentation. L'industrie a pris une place grandissante dans la chaîne de valeur, les aliments sont de plus en plus transformés et la part des matières premières agricoles est faible (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020). Les circuits se sont allongés tant en termes d'intermédiaires que de distance. Alors que les pouvoirs publics cherchent à revaloriser les revenus agricoles depuis la création de la PAC (1947), cette amplification du rôle des intermédiaires dans la chaîne d'approvisionnement, couplée à leur concentration, a entraîné une moindre captation de valeur par les agriculteurs (chapitre 1).

Bien que l'industrialisation de l'agriculture ait permis d'accroître la productivité agricole dans un contexte où la population agricole ne cesse de diminuer, le système agro-alimentaire a fait l'objet de vives critiques à la fin du 20^e siècle, en raison de ses impacts sur l'écosystème naturel et de crises sanitaires majeures (Pahun, 2020; Rastoin et Gherzi, 2010) (chapitre 2). Face à cette remise en question d'un système qui a été orienté par des politiques productivistes, les pouvoirs publics ont adopté des politiques visant la réduction des impacts environnementaux de l'agriculture, et incitent aujourd'hui les agriculteurs à l'adoption de pratiques agroécologiques, à la conversion à l'agriculture biologique (AB), en somme, à l'engagement dans des démarches plus respectueuses de l'environnement et du climat pour une agriculture plus durable (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020; Habran, 2013; Lanord, 2001; Pellegrini, 1995). Les orientations étatiques sont déclinées à l'échelle locale, où les collectivités sont investies de compétences élargies en matière d'aménagement du territoire pour favoriser le développement durable de leur territoire. Elles traitent ainsi de l'agriculture ou la prennent en compte dans leurs documents de planification (Schéma régional climat air énergie (SRCAE), Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ou Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) en ce qui concerne notre cas d'étude, Plan climat air énergie territorial (PCAET), Schéma de cohérence territoriale (SCoT), Plan local

d'urbanisme (intercommunal (PLU(i)), etc.). En plus de ces documents, les régions participent au financement des mesures du second pilier de la PAC, dédié au développement rural (chapitre 1).

L'Etat s'appuie aussi sur la commande publique pour entraîner la transition écologique de l'agriculture en posant des objectifs d'approvisionnement en denrées durables (AB, produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine, denrées dont les conditions de production et de distribution ont un faible impact environnemental, produits commercialisés en circuit court, etc.) en restauration scolaire (loi Grenelle I (2009), loi Egalim (2018)). En parallèle, l'Europe et l'Etat se sont emparés de la question alimentaire sous le prisme de la sécurité alimentaire (garantir à tous une alimentation en quantité suffisante) et de la sécurité sanitaire des aliments (garantir une alimentation sans risque pour la santé), en réponse aux crises survenues dans les années 1990. Plus récemment, nous avons vu les pouvoirs publics prôner une alimentation durable et ce notamment en restauration scolaire (à nouveau, lois Grenelle I et Egalim) (chapitre 2).

Les collectivités sont donc invitées à participer aux ambitions portées par l'Etat dans les domaines alimentaires et agricoles par le biais de leur commande publique. Au vu de la littérature, la commande publique responsable peut amener le milieu fournisseur à adopter des pratiques plus durables (Amann et al., 2014; Burja, 2009; Lexcelent, 2018; Parikka-Alhola, 2008; Testa, Annunziata, et al., 2016). L'Etat et les collectivités s'intéressent particulièrement à l'agriculture française et locale. *Nous avons donc étudié l'impact de la commande publique responsable au prisme du territoire : la commande publique responsable en restauration scolaire est-elle un facteur de transition écologique du territoire ?*

Nous avons délimité le territoire étudié aux frontières de la région Île-de-France et choisi de procéder par une enquête qualitative. Nous avons interrogé 28 acteurs du système alimentaire dans le cadre d'entretien semi-directif, de sorte à accéder aux récits (histoire, motivations, systèmes de justification, représentations, etc.) des acteurs (Baribeau et Royer, 2012) (chapitre 5). Contraints par la réalité agricole francilienne, nous avons dû sortir du périmètre régional et interroger six personnes (trois grossistes, deux agriculteurs, un abattoir) implantées dans un rayon de 300 kilomètres autour de Paris. Nous nous sommes intéressés aux pratiques des collectivités territoriales, mais aussi des agriculteurs et des intermédiaires à la lumière des demandes de la restauration scolaire pour étudier la façon dont ces demandes sont traduites par ces mêmes acteurs. Nous avons aussi interrogé des institutions (chambre d'agriculture, direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt) pour compléter les récits individuels par une vision plus large des pratiques du territoire.

Dans les entretiens menés auprès des collectivités, nous avons observé un réel engouement pour les produits durables et pour les produits locaux (chapitre 6), qui apparaît également dans la littérature (Darrot et al., 2019; Kebir, 2012; Mondy et Terrieux, 2016; Praly et al.,

2014). La motivation première des interrogés vis-à-vis de l'achat local semble être la qualité nutritionnelle des aliments (moins de temps de transport, dans les chambres froides) mais plusieurs d'entre elles mentionnent aussi leur volonté de participer au développement des filières locales afin de « faire vivre » les agriculteurs locaux et de renforcer l'offre locale, aujourd'hui jugée insuffisante. Nous remarquons que malgré cet intérêt commun pour le local, la délimitation du local varie entre les collectivités et même plus largement entre les acteurs du système alimentaire, de l'échelle communale à nationale. Nous nous sommes demandé si cette volonté de s'approvisionner localement est liée à ce que Born et Purcell (2006) appellent le « piège du local » (*local trap*), c'est-à-dire si elles cherchent à s'approvisionner en produits locaux parce qu'elles pensent le local comme une caractéristique garantissant la durabilité d'un produit (chapitre 10). Puisqu'elles couplent leurs demandes de produits locaux avec des exigences de produits durables et qu'elles ambitionnent la structuration de filières locales durables, nous en déduisons qu'elles ont une vision plutôt systémique et ne considèrent pas nécessairement le local comme une fin en soi.

Les exigences des collectivités et leur volonté de participer au développement agricole du territoire ont un impact sur le territoire, au vu des entretiens menés auprès du milieu fournisseur. La commande publique responsable entraîne l'adaptation des offres de certains intermédiaires, qui se font le relais des exigences portées par les collectivités auprès de chaque maillon de la chaîne d'approvisionnement, jusqu'aux agriculteurs (chapitre 7). La commande publique responsable assure aussi la pérennité des activités de structures déjà engagées dans des démarches durables. L'exemple phare de notre cas d'étude est celui de la Coopérative bio Île-de-France, structure créée par des agriculteurs AB franciliens dans l'optique de massifier l'offre et être ainsi en capacité de répondre aux demandes volumineuses de produits AB et locaux de la restauration scolaire (chapitres 7 et 8). Plusieurs interrogés mentionnent le rôle structurant de la ville de Paris et d'un syndicat intercommunal dédié à la restauration collective.

Alors que de nombreux interrogés (intermédiaires, agriculteurs, institutions) considèrent que la commande publique responsable peut participer au développement d'une offre locale et durable, ils déplorent tout de même des contraintes qui constituent des freins à une telle évolution (chapitres 7 et 8). Le principal frein évoqué est celui de la plus forte importance donnée au prix plutôt qu'à la qualité lors de l'analyse des offres. La plus forte attention portée au prix nuit au maintien et au développement de l'agriculture puisqu'elle favorise les denrées moins chères, souvent produites dans des pays où les coûts de production sont moindres (main d'œuvre notamment) et la productivité supérieure du fait de l'utilisation d'intrants chimiques de synthèse interdits en France (chapitre 10).

Les retours des membres de la Coopérative bio Île-de-France et la littérature (Chiffolleau et al., 2018; Le Velly, 2011; Morgan et Sonnino, 2008) illustrent l'importance du dialogue entre les parties prenantes pour une meilleure connaissance réciproque et une meilleure

prise en compte des enjeux et capacités de chacun. A l'échelle des collectivités, cela passe notamment par un sourcing en amont de la passation des marchés. Les collectivités peuvent ensuite mettre en œuvre diverses stratégies pour faciliter l'accès des agriculteurs locaux (et engagés dans des pratiques durables) aux contrats de la commande publique et pour lisser les surcoûts éventuels de l'introduction de plus de denrées durables et locales (chapitre 9). En nous appuyant sur les données de terrain et la littérature, nous faisons plusieurs propositions pour une meilleure rencontre entre l'offre et la demande de produits durables et locaux (chapitre 9) : organisation de la restauration scolaire à l'échelle intercommunale (adoption d'une politique d'approvisionnement commune ou transfert de la compétence à l'établissement public de coopération intercommunale), mise en place d'une gouvernance alimentaire territoriale à l'image des Projets alimentaires territoriaux (PAT) afin de favoriser le dialogue et la collaboration, et participation active des collectivités à la structuration de filières durables sur le territoire (développer des équipements de transformation et des infrastructures logistiques sur le territoire ainsi que création de régies agricoles).

Les propositions que nous faisons suggèrent un certain interventionnisme des collectivités territoriales pour le développement et le maintien d'une agriculture locale et durable. L'achat de denrées locales n'est pas vu ici comme une fin en soi, les notions de « local » ou de « territoire » ne devant pas cloisonner la réflexion : le « local » doit être une stratégie articulée avec celle de l'achat de denrées durables pour favoriser la transition socio-écologique de l'agriculture locale (agriculture respectueuse du climat et de la biodiversité, créatrice de valeur et d'emplois, et alimentation saine et de qualité). Nous pensons que l'interventionnisme prôné ici est justifié par le fait que l'agriculture subit les effets du changement climatique (IPCC, 2022a) et doit s'adapter au plus vite en raison de sa fonction nourricière, mais aussi parce qu'elle est à la fois une cause du changement climatique (contribution de 22% aux émissions mondiales de gaz à effet de serre) et une solution pour l'atténuation de ses effets (IPCC, 2022b).

En ce sens, nos propositions visent également à favoriser une rémunération juste des agriculteurs, de sorte à maintenir l'agriculture et à encourager l'installation de nouveaux exploitants. En plus des coûts de production, le prix plus élevé des denrées durables peut aussi se justifier par les services écologiques rendus par les activités agricoles (séquestration de carbone, préservation de la qualité de l'eau, de la biodiversité, etc.).

En conclusion, les collectivités territoriales disposent de nombreux leviers pour faciliter la transition écologique du territoire. En outre, d'autres facteurs interviennent et sont à prendre en compte dans la transition qui s'opère : volonté propre des acteurs, aides publiques et leur éco-conditionnalité, réglementations agricoles, réglementations de responsabilité sociale des entreprises, demande des consommateurs privés, etc.

La commande publique responsable participe bien à la transition écologique du territoire, et son impact peut être renforcé par la mise en place de stratégies adaptées,

construites en concertation avec les parties prenantes, et par une meilleure articulation entre les services des collectivités dédiés à commande publique, à l'agriculture et à l'aménagement du territoire.

Références bibliographiques

A

- ADEME. (2016). *PCAET : comprendre, construire et mettre en œuvre* (Clés pour Agir). <https://librairie.ademe.fr/changement-climatique-et-energie/3623-pcaet-comprendre-construire-et-mettre-en-oeuvre-9791029703218.html>
- ADEME. (2018). *Réaliser un diagnostic du gaspillage alimentaire* (Clés pour Agir). <https://librairie.ademe.fr/dechets-economie-circulaire/1202-realiser-un-diagnostic-du-gaspillage-alimentaire-9791029711473.html>
- ADEME. (2019a). *Alimentation durable : définition et enjeux*. Optigede - ADEME. <https://www.optigede.ademe.fr/alimentation-durable>
- ADEME. (2019b). *Comment développer sa stratégie d'adaptation au changement climatique à l'échelle d'une filière agroalimentaire ? Guide méthodologique*. ADEME. <https://librairie.ademe.fr/changement-climatique-et-energie/599-comment-developper-sa-strategie-d-adaptation-au-changement-climatique-a-l-echelle-d-une-filiere-agroalimentaire-.html>
- ADEME. (2021). *Vers une alimentation plus durable en restauration collective* (Clés pour agir). <https://librairie.ademe.fr/consommer-autrement/4679-vers-une-alimentation-plus-durable-en-restauration-collective-9791029715808.html>
- ADEME, A(R)GILE, Biens Communs, Framhein, Effet2Levier, Maiom. (2021). *Freins et leviers pour une restauration collective scolaire plus durable. Volet 1. Analyse préliminaire des freins et leviers : état des connaissances* (Expertises). ADEME. <https://librairie.ademe.fr/cadic/5517/freins-leviers-restauration-scolaire-durable-2021-volet1.pdf>
- ADEME, A(R)GILE, Biens Communs, Framhein, Maiom. (2022). *Freins et leviers pour une restauration collective scolaire plus durable, Projet les cantines s'engagent, Rapport final* (Expertises). ADEME. <https://librairie.ademe.fr/consommer-autrement/4556-freins-et-leviers-pour-une-restauration-collective-scolaire-plus-durable.html>
- ADEME Bretagne. (2017). *Amélioration de la qualité de l'eau en utilisant le levier des achats responsables*. <https://librairie.ademe.fr/dechets-economie-circulaire/1463-amelioration-de-la-qualite-de-l-eau-en-utilisant-le-levier-des-achats-responsables.html>
- Agence Bio. (2019). *Mesure de l'introduction des produits bio en restauration collective*. Agence Bio. https://www.agencebio.org/wp-content/uploads/2019/11/CSA_AgenceBio_RestauCollective.pdf

- Agence Bio. (2021). *Dossier de presse. Le bio, acteur incontournable de la souveraineté alimentaire*. Agence Bio. <https://www.agencebio.org/profil/journaliste/communiques-et-dossiers-de-presse/>
- Agreste. (2013). *Recensement agricole 2010 : productions animales. Île-de-France*. Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. <https://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/recensements-agricoles-a112.html>
- Agreste. (2021a). *Évolution du nombre d'exploitations*. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. <https://vizagreste-preprod.atolcd.com/evolution-du-nombre-d-exploitations.html>
- Agreste. (2021b). *Mémento 2021 Île-de-France*. Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. https://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/220121_memento_2021_modifGP2_cle86dbab.pdf
- Agreste. (2021c). *Recensement agricole 2020. Premiers résultats. Île-de-France*. Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. <https://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/recensement-agricole-2020-1ers-resultats-pour-l-ile-de-france-a2950.html>
- Agreste. (2022a). *Fiche territoriale synthétique RA 2020 « Île-de-France »*. Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. https://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/html/fts_ra2020_ile_de_france_cle8d9f2e.html
- Agreste. (2022b). *Premiers résultats du recensement de l'agriculture 2020. La synthèse en 15 points clés*. Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. https://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/220222_Essentiel_cle4f41ff.pdf
- Agrilocal. (s. d.). *Agrilocal. Favoriser le circuit court en restauration collective*. Agrilocal. Consulté 10 juin 2021, à l'adresse <https://www.agrilocal.fr/>
- Ahsan, K., Rahman, S. (2017). Green public procurement implementation challenges in Australian public healthcare sector. *Journal of Cleaner Production*, 152, 181-197. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.03.055>
- Ait Ahmed Si, H. (2011). *La restauration collective comme levier de maintien de l'agriculture périurbaine : le cas du 10ème arrondissement de Paris*. INRA. https://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/512_Etude_restaurant_collective_et_produits_proximite_-_enquete_territoire_-_10eme_arrondissement_de_Paris_cle85bab1_cle8fe136.pdf

- Alhola, K., Nissinen, A., Ekroos, A. (2006). *Green Award Criteria in the Most Economically Advantageous Tender in Public Purchasing*.
- Allaire, G. (2016). Que signifie le « développement de l'Agriculture Biologique ? ». *Innovations Agronomiques*, 51, 1-17.
<https://doi.org/10.15454/1.4721166448309985E12>
- Alsace du Nord. (2019). *Plan climat air énergie territorial. Stratégie territoriale. Version intégrale*. Pôle d'équilibre territorial et rural de l'Alsace du Nord.
https://alsacedunord.fr/images/plan_climat/pdf/PCAET_strategie_mai2022.pdf
- Amann, M., K. Roehrich, J., Eßig, M., Harland, C. (2014). Driving sustainable supply chain management in the public sector: The importance of public procurement in the European Union. *Supply Chain Management : An International Journal*, 19(3), 351-366. <https://doi.org/10.1108/SCM-12-2013-0447>
- AMF. (2020). *Enquête 2020 Panorama de la restauration scolaire après la loi Egalim*. Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalités.
<https://www.amf.asso.fr/documents-panorama-la-restauration-scolaire-apres-la-loi-egalim/40445>
- AMF, ADF, ARF. (2016). *Vadémécum encourager l'approvisionnement local*. Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalités ; Assemblée des départements de France ; Association des régions de France.
<https://www.amf.asso.fr/documents-vademecum-encourager-land8217approvisionnement-local/14640>
- Antheaume, N., Schieb-Bienfait, N. (2012). *Circuits courts et économie de proximité : de la confrontation de logiques ...à la recherche de compromis Le cas de l'introduction de poulet fermier dans une cantine municipale*. Université de Nantes.
<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00759113>
- APC. (2021). *Un opérateur énergétique local et une Coopérative Carbone pour atteindre les objectifs du Plan Climat*. Agence Parisienne du Climat. <https://www.apc-paris.com/actualite/opérateur-énergétique-local-coopérative-carbone-pour-atteindre-objectifs-plan-climat>
- Appolloni, A., Coppola, M., Piga, G. (2019). *Implementation of Green Considerations in Public Procurement* (p. 23-44). IGI Global. <https://doi.org/10.4018/978-1-5225-7083-7.ch002>

- Arnoux, R. (2021, décembre 16). *Bilan et perspectives : entre chocs et transitions, le droit de la commande publique à l'appui des collectivités et des entreprises et mobilisé au service des politiques publiques*. <https://droit-des-contrats-publics.efe.fr/2021/12/16/bilan-et-perspectives-entre-chocs-et-transitions-le-droit-de-la-commande-publique-a-lappui-des-collectivites-et-des-entreprises-et-mobilise-au-service-des-politiques-publiques/>
- Assassi, S., Daoudi, A., Lejars, C. (2017). Les profits « excessif » des commerçants de fruits et légumes en Algérie : réalité ou préjugé infondé ? Le cas de la tomate primeur à Biskra. *Cahiers Agricultures*. <https://doi.org/10.1051/cagri/2017009>
- Aubry, C. (2012). Concilier cantine bio et agriculture locale, les voies possibles. *Métropolitiques.eu*. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00939730>
- Aubry, C., Chiffolleau, Y. (2009). Le développement des circuits courts et l'agriculture périurbaine : histoire, évolution en cours et questions actuelles. *Innovations Agronomiques*, 5, 41-51.
- Audet, R. (2014). The double hermeneutic of sustainability transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 11, 46-49. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2014.02.001>
- Avenier, M.-J., Gavard-Perret, M.-L. (2012). Inscrire son projet de recherche dans un cadre épistémologique. In M.-L. Gavard-Perret, D. Gotteland, C. Haon, A. Jolibert, *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion -Réussir son mémoire ou sa thèse, de M. L. Gavard-Perret, D. Gotteland, C. Haon and A. Jolibert* (2e édition, p. 11-62). Pearson Education Universitaire. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00355392>
- Ayerbe, C., Missonier, A. (2007). Validité interne et validité externe de l'étude de cas : principes et mise en œuvre pour un renforcement mutuel. *Revue Finance Contrôle Stratégie*, 10, 37-62.

B

- Ba, A., Batreau, L., Aubry, C. (2010). *Les filières alimentaires de proximité en Île-de-France : potentialités de débouchés dans la restauration collective. Enquête auprès des responsables d'unités*. Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. https://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/512_Enquete_restauracion_collective_et_produits_de_proximite_-_DRIAUF_Ile_de_France_-_3-11-11_cle81e8fb_cle8ca111.pdf

- Barbier, C., Couturier, C., Pourouchottamin, P., Cayla, J.-M., Silvestre, M., Pharabod, I. (2019). *L’empreinte énergétique et carbone de l’alimentation en France de la production à la consommation*. Institut du développement durable et des relations internationales. <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/rapport/lempreinte-energetique-et-carbone-de-lalimentation-en-france-de>
- Barbour, R. S. (2001). Checklists for improving rigour in qualitative research: a case of the tail wagging the dog? *BMJ*, 322(7294), 1115-1117. <https://doi.org/10.1136/bmj.322.7294.1115>
- Baribeau, C., Royer, C. (2012). L’entretien individuel en recherche qualitative : usages et modes de présentation dans la Revue des sciences de l’éducation. *Revue des sciences de l’éducation*, 38(1), 23-45. <https://doi.org/10.7202/1016748ar>
- Baritoux, V., Billion, C. (2016). Les intermédiaires de la distribution dans la relocalisation des systèmes alimentaires : perspectives de recherche. *RIODD 2016*. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01349971>
- Baritoux, V., Billion, C. (2018). Rôle et place des détaillants et grossistes indépendants dans la relocalisation des systèmes alimentaires : perspectives de recherche. *Revue de l’organisation responsable*, 13(1), 17-28. <https://doi.org/10.3917/ror.131.0017>
- Barreiro Hurlé, J., Bogonos, M., Himics, M., Hristov, J., Perez Dominguez, I., Sahoo, A., Salputra, G., Weiss, F., Baldoni, E., Elleby, C. (2021). *Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model*. Joint Research Centre. <https://econpapers.repec.org/paper/iptiptwpa/jrc121368.htm>
- Baumard, P., Donada, C., Ibert, J., Xuereb, J.-M. (2014). Chapitre 9. La collecte des données et la gestion de leurs sources. In *Méthodes de recherche en management* (4e édition, p. 261-296). Dunod. <https://doi.org/10.3917/dunod.thiet.2014.01.0261>
- Bavec, S. (2020). *Plateformes collectives d’approvisionnement de produits locaux – performance organisationnelle et implication des agriculteurs* [Thèse de doctorat, Université Paris-Saclay]. <https://www.theses.fr/2020UPASB007>
- Bavec, S., Dantas Machado Bouroullec, M., Chaib, K., Raynaud, E. (2017). *The determinants of farmers’ participation in collective organizations and their governance: the case of French platforms supplying local produce*. https://www.researchgate.net/publication/326450616_The_determinants_of_farmers%27_participation_in_collective_organizations_and_their_governance_the_case_of_French_platforms_supplying_local_produce
- Beckman, J., Ivanic, M., Jelliffe, J. L., Baquedano, F. G., Scott, S. G. (2020). *Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal’s Farm to Fork and Biodiversity Strategies*. United States Department of Agriculture, Economic Research Service. <https://doi.org/10.22004/ag.econ.307277>

- Bendaoud, M. (2008). *Contributions méthodologiques et conceptuelles à la conception, la gestion et l'amélioration des systèmes de traçabilité des produits alimentaires. Application à l'industrie d'abattage et transformation de la volaille* [Ecole Centrale Paris]. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00376060>
- Beraud-Sudreau, A. (2010). *Analyse des freins au développement de l'approvisionnement local et/ou biologique de la restauration collective et des facteurs de réussite pour un approvisionnement significatif*. Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt Rhône-Alpes. https://draaf.auvergne-rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Analyse_des_freins_et_facteurs_de_reussite_cle0627a9.pdf
- Berthier, N. (2010). *Les techniques d'enquête en sciences sociales : méthodes et exercices corrigés* (4e édition). Armand Colin.
- Bessou, C., Colomb, V. (2013). Affichage environnemental des produits agricoles en France : quelle méthode pour quels objectifs ? *Cahiers Agricultures*, 22(2), 85-95. <https://doi.org/10.1684/agr.2013.0612>
- Bet, M. (2022). « L'intervention politique est indispensable à la réforme de nos modes de production et de consommation alimentaires. » Entretien avec Damien Conaré, Marie Walser, Nicolas Bricas et Catherine Esnouf. *Revue Germinal*. <https://revuegerminal.fr/2022/02/24/lintervention-politique-est-indispensable-a-la-reforme-de-nos-modes-de-production-et-de-consommation-alimentaires-entretien-avec-damien-conare-marie-walser-nicolas-bricas-et-catherine/>
- Bijman, J., Iliopoulos, C., Poppe, K. J., Gijselinckx, C., Hagedorn, K., Hanish, M., Hendrikse, G. W., Kühl, R., Ollila, P., Pyykkönen, P. (2012). *Support for Farmers' Co-operatives. Final report*. Wageningen university and research. <https://edepot.wur.nl/245008>
- Billion, C. (2017). La gouvernance alimentaire territoriale au prisme de l'analyse de trois démarches en France. *Géocarrefour*, 91(4). <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.10288>
- Billion, C., Baritoux, V., Lardon, S., Loudiyi, S. (2016). Les acteurs de la distribution. Quel rôle dans la gouvernance alimentaire territoriale ? In P. Mundler et J. Rouchier, *Alimentation et proximités. Jeux d'acteurs et territoires*. Educagri Editions. <https://hal.uca.fr/hal-01664232>
- BOAMP. (2016). *Procédures de marchés publics*. Bulletin officiel des annonces des marchés publics. <https://www.boamp.fr/Espace-entreprises/Comment-repondre-a-un-marche-public/Questions-de-reglementation/Avant-de-repondre-a-un-marche-public/Procedures-de-marches-publics>

- BOAMP. (2022a). *Boamp.fr / Seuils de procédure et seuils de publicité*. Bulletin officiel des annonces des marchés publics. <https://www.boamp.fr/Espace-entreprises/Comment-repondre-a-un-marche-public/Questions-de-reglementation/Avant-de-repondre-a-un-marche-public/Seuils-de-procedure-et-seuils-de-publicite>
- BOAMP. (2022b). *Seuils des procédures formalisées au 1er janvier 2022*. Bulletin officiel des annonces des marchés publics. <https://www.boamp.fr/Espace-acheteurs/Actualites/Seuils-des-procedures-formalisees-au-1er-janvier-2022>
- Bognon, S., Marty, P. (2015). La question alimentaire dans l'action publique locale. Analyse croisée des trajectoires municipales de Paris et de Brive-la-Gaillarde. *VertigO : la revue électronique en sciences de l'environnement*, 15(2). <https://doi.org/10.4000/vertigo.16401>
- Bonnefoy, S., Brand, C. (2014). Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire. *Géocarrefour*, 89(1-2), 95-103. <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.9424>
- Born, B., Purcell, M. (2006). Avoiding the Local Trap: Scale and Food Systems in Planning Research. *Journal of Planning Education and Research*, 26(2), 195-207. <https://doi.org/10.1177/0739456X06291389>
- Bouamra-Mechemache, Z., Duvaléix-Treguer, S., Ridier, A. (2015). Contrats et modes de coordination en agriculture. *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, 345, 7-28. <https://doi.org/10.4000/economierurale.4545>
- Boulema, A. (2015). *Using public procurement for policy objectives: opportunities and pitfalls. An empirical analysis* [Université Paris 1 Panthéon Sorbonne]. <https://www.chaire-eppp.org/anissa-boulema-these/>
- Bouwer, M., de Jong, K., Jonk, M., Berman, T., Bersani, R., Lusser, H., Nissinen, A., Parikka, K., Szuppinger, P. (2005). *Green Public Procurement in Europe 2005. Status overview*. Virage Milieu & Management bv. https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Stateofplaysurvey2005_en.pdf
- Brammer, S., Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: An international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*, 31, 452-476. <https://doi.org/10.1108/01443571111119551>
- Braun, C. L., Rombach, M., Häring, A. M., Bitsch, V. (2018). A Local Gap in Sustainable Food Procurement: Organic Vegetables in Berlin's School Meals. *Sustainability*, 10(11), Article 11. <https://doi.org/10.3390/su10114245>
- Bricas, N. (2017). Les enjeux de l'urbanisation pour la durabilité des systèmes alimentaires. In *Construire des politiques alimentaires urbaines*. Editions Quæ.

- Bringuier, C. (2018). Les Yvelines aux côtés des agriculteurs. *Yvelines Infos*.
<https://www.yvelines-infos.fr/les-yvelines-aux-cotes-des-agriculteurs/>
- Brives, H., Heinisch, C., Désolé, M., Chazoule, C., Vandenbroucke, P. (2020). Le développement de filières locales est-il gage d'une écologisation des pratiques agricoles ? *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 11(1). <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.16546>
- Brooks, J., Commandeur, D., Vera, E. (2014). *Inclusive procurement and transparency. Connecting smallholder farmers to school feeding*.
<https://gatesopenresearch.org/documents/3-495>
- Brulot, S., Maillefert, M., Joubert, J. (2014). Stratégies d'acteurs et gouvernance des démarches d'écologie industrielle et territoriale. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 5(1).
<https://doi.org/10.4000/developpementdurable.10082>
- Bureau, A., Huchet, E. (2015). *Quelle politique alimentaire pour l'Union Européenne ?* (Notes d'analyse). Pour la solidarité. European think & do tank.
<https://www.pourlasolidarite.eu/sites/default/files/publications/files/na-2015-polit-alim-ue.pdf>
- Bureau, J.-C. (2018). *La politique agricole*. Vie publique.fr. <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/269912-la-politique-agricole>
- Bureau, J.-C., Fontagné, L., Jean, S. (2015). L'agriculture française à l'heure des choix. *Notes du conseil d'analyse économique*, 27(8). <https://doi.org/10.3917/ncae.027.0001>
- Burja, A. (2009). Using Green Public Procurement (GPP) for sustainable consumption and production. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 6(3), 319-338.
<https://doi.org/10.1163/161372709X12608898676391>

C

- Caillaud, S., Flick, U. (2016). Triangulation méthodologique. Ou comment penser son plan de recherche. In G. Lo Monaco, S. Delouée, et P. Rateau (Éds.), *Les représentations sociales. Théories, méthodes et applications* (227-240). De Boeck Supérieur.
- CAPeye. (s. d.). *Histoire de la PAC*. CAPeye. Consulté 30 mars 2020, à l'adresse <https://capeye.fr/histoire-de-la-pac/>
- Cartesfrance.fr. (s. d.). *Fond de carte des départements*. CartesFrance. Consulté 26 juin 2022, à l'adresse <http://www.cartesfrance.fr/geographie/fond-cartes-france/fond-carte-contours-departements.html>

- Castel, J.-C. (2007). De l'étalement urbain à l'émiettement urbain. *Annales de la Recherche Urbaine*, 102, 89-96.
- CD Mayenne. (2016). *Restauration scolaire des collectivités en prestation de service. Réduire le gaspillage alimentaire et augmenter l'approvisionnement local en prestation de service*. Conseil départemental de la Mayenne. https://www.ecomotives53.fr/ecomotives-53-collectivites-restauration-collective_restauracion-scolaire-en-prestation-de-service.phtml
- CERDD. (2018). *Développer une restauration collective locale et bio*. Centre ressource du développement durable. <http://www.cerdd.org/Parcours-thematiques/Alimentation-durable/Ressources-Alimentation-Durable/Developper-une-restauration-collective-locale-et-bio>
- CEREMA. (2020). *Un guide pour mettre en œuvre les Objectifs de Développement Durable (ODD) dans les territoires*. <http://www.cerema.fr/fr/actualites/guide-mettre-oeuvre-objectifs-developpement-durable-odd>
- Cerutti, A. K., Contu, S., Ardente, F., Donno, D., Beccaro, G. L. (2016). Carbon footprint in green public procurement: Policy evaluation from a case study in the food sector. *Food Policy*, 58, 82-93. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2015.12.001>
- Chambre d'agriculture IDF. (s. d.). *Le programme régional de développement agricole (PRDAR) 2014-2020 d'Île-de-France*. Chambre d'agriculture de la région Île-de-France. Consulté 20 octobre 2021, à l'adresse <https://idf.chambre-agriculture.fr/produire-innover/developpement-agricole-prdar/>
- Chambre d'agriculture IDF. (2022). *Principe de la compensation collective agricole*. Chambre d'agriculture de la région Île-de-France. <https://idf.chambre-agriculture.fr/territoire/compensation-agricole/principe-de-la-compensation-collective-agricole/>
- Chambre d'agriculture Normandie. (2021). *Les aides de la PAC en 2019. Bilan en France et en Normandie*. Chambre d'agriculture Normandie. https://normandie.chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/Normandie/506_Fichiers-communs/PDF/PEP/pac2021-27-Bilan-aides2019.pdf
- Chambres d'agriculture France. (2022). *Programmes CASDAR*. <https://chambres-agriculture.fr/recherche-innovation/programmes-rd/programmes-casdar/>
- Chanchlani, N., Buchanan, F., Gill, P. J. (2021). Les effets indirects de la COVID-19 sur la santé des enfants et des jeunes. *Canadian Medical Association Journal*, 193(6). <https://doi.org/10.1503/cmaj.201008-f>
- Charmaz, K. (2014). *Constructing Grounded Theory* (2e édition). SAGE Publications Inc.

- Charmaz, K., Thornberg, R., Keane, E. (2017). Evolving grounded theory and social justice inquiry. In N. K. Denzin et Y. S. Lincoln, *The Sage handbook of qualitative research* (5e édition, 411-443). SAGE Publications Inc.
- Chemla, G. (1980). Le marché d'intérêt national de Paris-Rungis. *Annales de Géographie*, 89(493), 309-328.
- Chiffoleau, Y., Akermann, G., Baron, J. (2018). *Devenir acteur de la gouvernance alimentaire sur son territoire*. <https://hal.inrae.fr/hal-02791716>
- Clarkson, M. B. E. (1995). A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance. *The Academy of Management Review*, 20(1), 92-117. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/258888>
- Clement, S., Plas, G. (2003). Local experiences : green purchasing practices in six European cities. In C. Erdmenger (Éd.), *Buying into the Environment: Experiences, Opportunities and Potential for Eco-procurement* (66-93). Routledge.
- Combessie, J.-C. (2007). *La méthode en sociologie* (5e édition). La Découverte. <https://www.cairn.info/la-methode-en-sociologie--9782707152411.htm>
- Commission des communautés européennes. (1996). *Livre vert. Les marchés publics dans l'Union européenne: pistes de réflexion pour l'avenir*. Union Européenne. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:51997IP0309>
- Commission des communautés européennes. (2001a). *Communication interprétative de la commission sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des considérations environnementales dans lesdits marchés*. Union Européenne. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:52001DC0274>
- Commission des communautés européennes. (2001b). *Livre vert sur la politique intégrée de produits*. Union Européenne. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0068&from=FR>
- Commission des communautés européennes. (2003). *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Politique intégrée des produits. Développement d'une réflexion environnementale axée sur le cycle de vie*. Union Européenne. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0302&from=EN>
- Commission des communautés européennes. (2008). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions. Public procurement for a better environment*. Union Européenne. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:EN:PDF>

- Commission Européenne. (s. d.-a). *FAQs. General information on GPP. What is the level of uptake for GPP in the EU Member States?* Commission européenne. Consulté 26 février 2021, à l'adresse https://ec.europa.eu/environment/gpp/faq_en.htm#general5
- Commission Européenne. (s. d.-b). *Key policy objectives of the new CAP.* European Commission - European Commission. Consulté 24 juin 2022, à l'adresse https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_en
- Commission Européenne. (2004). *De la ferme à la table. Pour une alimentation saine en Europe.* Union Européenne. <https://ec.europa.eu/archives/publications/booklets/move/46/fr.pdf>
- Commission Européenne. (2019). *Direct payments. Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy.* Commission Européenne, DG Agriculture et développement rural. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/direct-payments-eligibility-conditions_en.pdf
- Commission Européenne. (2020). *Farm to Fork strategy. For a fair, healthy and environmentally-friendly food system.* Union Européenne. https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf
- Commission Européenne. (2021). *Implementation and best practices of national procurement policies in the Internal Market.* Union Européenne. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=COM:2021:245:FIN&rid=3>
- Commission Européenne, CCRI, ADE, ÖIR. (2019). *Evaluation de l'impact de la PAC sur le renouvellement des générations, le développement local et l'emploi dans les zones rurales : résumé exécutif.* Office des publications de l'Union Européenne. <https://data.europa.eu/doi/10.2762/441799>
- Communauté d'agglomération de Roissy Pays en France. (2020). *Plan climat air énergie territorial. Stratégie et plan d'actions climat air énergie.* Communauté d'agglomération de Roissy Pays en France. https://www.roissypaysdefrance.fr/fileadmin/user_upload/2020.0560-E06_A_Strategie_PlanActions-CARPF.pdf
- Conseil national de la restauration collective. (2021). *Guide pratique pour un approvisionnement durable et de qualité.* Conseil national de la restauration collective.
- Conseil régional d'Île-de-France. (2015). *Programme de développement rural Île-de-France (2014-2020).* Conseil régional d'Île-de-France. <https://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/le-programme-de-developpement-rural-2014-2020-en-ile-de-france-r311.html>

Coppin, O. (2001). *Les trois temps de l'aménagement du territoire en France*. Université du littoral-Côte d'Opale. <https://riifr.univ-littoral.fr/wp-content/uploads/2007/04/doc44.pdf>

Cour des comptes. (2020). *Rapport public annuel 2020. Tome I Finances, politiques et gestion publiques*. Cour des comptes. <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2020>

D

da Cunha, C. (2010). *Quelle prise en compte de la diversité dans les enjeux de performances de l'activité agricole en Ile de France ? : expérimentation d'une démarche d'évaluation participative multicritère* [Thèse de doctorat, Versailles-St Quentin en Yvelines]. <https://www.theses.fr/2010VERS020S>

DAE. (2019). *Guide de l'achat public. Le sourcing opérationnel*. Direction des achats de l'Etat. <https://www.economie.gouv.fr/dae/sourcing-operationnel-guide-lachat-public-a-disposition-des-acheteurs-publics>

Darly, S. (2012). Urban food procurement governance: a new playground for farm development networks in the peri-urban area of greater Paris region ? In A. Viljoen et J. S. C. Wiskerke (Éds.), *Sustainable food planning, evolving theory and practice* (115-125). Wageningen Academic Publishers. https://doi.org/10.3920/978-90-8686-187-3_9

Darly, S. (2013). Relocaliser pour mieux négocier ou négocier pour mieux relocaliser ? Négociations et compromis pour la construction des réseaux locaux de l'approvisionnement des cantines. *Sud-Ouest européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 35, 31-42. <https://doi.org/10.4000/soe.562>

Darly, S., Aubry, C. (2014). La demande en produits locaux de la restauration collective : quels liens avec l'offre de proximité dans une région d'agriculture industrielle ? Le cas de l'Ile-de-France. *Géocarrefour*, 89(1-2), 145-157. <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.9470>

Darnault, C., Malvy, A. (2020). *L'efficacité de la politique d'achat public durable : des attentes théoriques à la réalité pratique*. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02795353>

Darrot, C., Maréchal, G., Bréger, T. (2019). *Rapport sur les Projets Alimentaires Territoriaux (P.A.T.) en France : Etat des lieux et analyse*. Agrocampus Ouest ; Cabinet Territoires et Alimentation Terralim. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02465471>

Daumas, J.-C. (2006). Consommation de masse et grande distribution. Une révolution permanente (1957-2005). *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 91(3), 57-76. <https://doi.org/10.3917/ving.091.76>

- De Ketele, J.-M., Roegiers, X. (1996). *Méthodologie du recueil d'informations. Fondements des méthodes d'observations, de questionnaires, d'interviews et d'études de documents.* (3e édition). De Boeck Université.
- De Schutter, O. (2011). *Agroécologie et droit à l'alimentation. Rapport présenté à la 16ème session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU.* Organisation des Nations Unies. <http://www.srfood.org/en/report-agroecology-and-the-right-to-food>
- Del Cont, C. (2012). Filières agroalimentaires et contrat : l'expérience française de contractualisation des relations commerciales agricoles. *Rivista di diritto alimentare*, 4. <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2012-04/DEL%20CONT.pdf>
- Delamarre, A., Lacour, C., Thoin, M. (2015). *50 ans d'aménagement du territoire* (2e édition actualisée.). La Documentation française.
- Delmonico, D., Jabbour, C. J. C., Pereira, S. C. F., de Sousa Jabbour, A. B. L., Renwick, D. W. S., Thomé, A. M. T. (2018). Unveiling barriers to sustainable public procurement in emerging economies: Evidence from a leading sustainable supply chain initiative in Latin America. *Resources, Conservation and Recycling*, 134, 70-79. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2018.02.033>
- Delpech, X. (2021). *Egalim 2 : une nouvelle loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs.* Dalloz actualité. <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/egalim-2-une-nouvelle-loi-visant-protoger-remuneration-des-agriculteurs#.YovI6lTP2Uk>
- Delzangles, H. (2015). Commande publique et environnement, jusqu'où peut-on aller ? *Revue juridique de l'Environnement*, 40(1), 13-40. <https://doi.org/10.3406/rjenv.2015.6478>
- Détang-Dessendre, C., Guyomard, H. (2020). *Quelle politique agricole commune demain ?* Editions Quæ.
- Doloisio, N., Vanderlinden, J.-P. (2020). The perception of permafrost thaw in the Sakha Republic (Russia): Narratives, culture and risk in the face of climate change. *Polar Science*, 26. <https://doi.org/10.1016/j.polar.2020.100589>
- DRIAAF. (2021). *Les projets alimentaires territoriaux franciliens.* Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. <https://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/les-projets-alimentaires-territoriaux-franciliens-a2903.html>
- DRIAAF. (2022). *Recensement agricole 2020 : 1ers résultats pour l'Île-de-France.* Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. <https://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/recensement-agricole-2020-1ers-resultats-pour-l-ile-de-france-a2950.html>

- DRIEAT. (2022). *Suivi de l'élaboration des PCAET franciliens*. Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports. <https://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/suivi-de-l-elaboration-des-pcaet-franciliens-a4120.html>
- Dubois, A., Gadde, L.-E. (2002). Systematic combining: an abductive approach to case research. *Journal of Business Research*, 55(7), 553-560. [https://doi.org/10.1016/S0148-2963\(00\)00195-8](https://doi.org/10.1016/S0148-2963(00)00195-8)
- Duchesne, C., Savoie-Zajc, L. (2005). L'engagement professionnel d'enseignantes du primaire : une démarche inductive de théorisation. *Recherches qualitatives*, 25(2), 69-95. <https://doi.org/10.7202/1085413ar>
- Dumez, H. (2013). Qu'est-ce qu'un cas, et que peut-on attendre d'une étude de cas ? *Le Libellio d'Aegis*, 9(2). https://www.researchgate.net/publication/287170589_Qu%27est-ce_qu%27un_cas
- Dumez, H. (2016). *Méthodologie de la recherche qualitative : les 10 questions clés de la démarche compréhensive*. Vuibert.
- Dupré, L., Lamine, C., Mireille, N. (2017). Short Food Supply Chains, Long Working Days: Active Work and the Construction of Professional Satisfaction in French Diversified Organic Market Gardening: Short food supply chains, long working days. *Sociologia Ruralis*, 57, 396-414. <https://doi.org/10.1111/soru.12178>

E

- Eau de Paris. (2022). *La transition écologique au cœur de la stratégie d'entreprise 2021-2026*. https://www.eaudeparis.fr/sites/default/files/2022-04/EDP_BROCHURE-TRANSITION-20220404-BD_compressed.pdf
- Echavidre, O., Léonil, J. (2019). *Quelles sont les bases scientifiques solides qui permettent de dire que les aliments ultra-transformés impactent la santé humaine au travers de maladies actuelles*. <https://hal.inrae.fr/hal-02789548>
- Emelianoff, C. (2010). Les Agendas 21 locaux. In B. Zuideau, *Développement durable et territoire : Nouvelle édition originale*. Presses universitaires du Septentrion.

F

- FAO. (s. d.). *À propos. Bref historique de la FAO*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Consulté 28 avril 2022, à l'adresse <http://www.fao.org/about/fr/>
- FAO. (2018). *Transformer l'alimentation et l'agriculture afin de réaliser les ODD*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. <https://www.fao.org/publications/transforming-food-agriculture-to-achieve-sdg/fr/>

- Fares, M., Magrini, M.-B., Triboulet, P. (2010). *Transition agro-écologique, innovation et effets de verrouillage: le rôle de la structure organisationnelle des filières. Le cas de la filière blé dur française*. Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food. <https://hal.inrae.fr/hal-02758516>
- FFAS. (2015). *Que veut dire 4ème gamme ?* Fonds français pour l'alimentation et la santé. <https://alimentation-sante.org/que-veut-dire-4eme-gamme/>
- Flaten, O., Lien, G., Ebbesvik, M., Koesling, M., Valle, P. (2006). Do the new organic producers differ from the “old guard”? Empirical results from Norwegian dairy farming. *Renewable Agriculture and Food Systems*, 21, 174-182. <https://doi.org/10.1079/RAF2005140>
- Fossey, Y. (2021). Les agriculteurs des Yvelines ont du talent. *Yvelines Infos*. <https://www.yvelines-infos.fr/les-agriculteurs-des-yvelines-ont-du-talent/>
- Fouilleux, È. (2008). Chapitre 4 : Les politiques agricoles et alimentaires. In O. Borraz et V. Guiraudon, *Politiques publiques 1*. Presses de Sciences Po.
- Foussat, M.-C. (2012). *Développement des filières de proximité du plateau de Saclay : analyse de la démarche restauration collective*. Terre & Cité. https://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/1487_DiaporamaTerre_Cite_cle89f228_cle8ff682.pdf
- Frittaion, C., Duinker, P., Grant, J. (2010). Narratives of the future: Suspending disbelief in forest-sector scenarios. *Futures*, 42, 1156-1165. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2010.05.003>

G

- GAB IDF. (2021). *Observatoire régional de l'agriculture biologique en Île-de-France*. Groupement des agriculteurs bio d'Île-de-France. <https://www.bioiledefrance.fr/documents/2021-observatoire-web.pdf>
- Gayot, O. (2019). De la Responsabilité sociale des organisations à l'achat public responsable : entre contraintes et performances. Compte rendu de journée d'étude. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 10(1). <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.13666>
- Giddings, B., Hopwood, B., O'Brien, G. (2002). Environment, economy and society: fitting them together into sustainable development. *Sustainable Development*, 10(4), 187-196. <https://doi.org/10.1002/sd.199>

- Gira Food Service. (2020). *Panorama de la consommation alimentaire hors domicile. Phase 1.A : Marché français de la consommation hors domicile*. France AgriMer.
https://www.franceagrimer.fr/fam/content/download/63429/document/Rapport%20complet_PanoramaCHD%202018_FAM-GIRAfoodservice.pdf?version=1
- Giraut, F. (2008). Conceptualiser le territoire. *Historiens et géographes*, 403, 57.
- Goggins, G., Rau, H. (2015). Beyond calorie counting: Assessing the sustainability of food provided for public consumption. *Journal of Cleaner Production*, 112(1), 257-266.
<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.06.035>
- Goumarre, M. (2021). *Les projets alimentaires territoriaux dans la gestion de la crise du coronavirus*. Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt Occitanie.
https://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/les_pat_des_vecteurs_de_resilience_en_temps_de_crise_cle0c9bbc-1.pdf
- GPSEA. (2021). *Charte achats écoresponsables*. Grand Paris Sud Est Avenir.
<https://sudestavenir.fr/wp-content/uploads/2021/01/GPSEA-20P-Charte-Ecoresponsable-EXE-4.pdf>
- GPSO. (2020). *Plan climat air énergie territorial. Programme d'actions*. Grand Paris Seine et Oise. https://gpseo.fr/sites/gpseo/files/document/2020-10/PROGRAMME_ACTIONS_PCAET.pdf
- Grandjean, A. (2012). La transition écologique : comment ? *Études*, 416(4), 439-448.
<https://doi.org/10.3917/etu.4164.0439>
- Grolleau, G., Sirieix, L., Schaer, B. (2010). Les « kilomètres alimentaires » : de la compréhension du concept à la complexité de la réalité. *Revue d'économie régionale et urbaine, Décembre*(5), 899-911. <https://doi.org/10.3917/reru.105.0899>
- Guthman, J. (2004). *Agrarian Dreams: The Paradox of Organic Farming in California*. University of California Press.

H

- Habran, M. (2013). La PAC-Post 2013, le cas de l'intégration de l'environnement. *Agronomie, Environnement & Sociétés*, 3(1).
https://agronomie.asso.fr/fileadmin/user_upload/revue_aes/aes_vol3_n1_juin2013/pdf/aes_vol3_n1_04_habran.pdf
- Hardelin, J., Schwoob, M.-H. (2021). *Géographie économique des secteurs agricole et agroalimentaire français : quelques grandes tendances*. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. <https://agriculture.gouv.fr/geographie-economique-des-secteurs-agricole-et-agroalimentaire-francais-quelques-grandes-tendances>

Helfrich, V., Romestant, F. (2015). Achat public et développement durable entre compatibilités et frictions de paradigmes et de pratiques : le cas de l'industrie du transport ferroviaire. *Management international*, 20(1), 78-93.
<https://doi.org/10.7202/1045357ar>

Hlady-Rispal, M. (2015). Une stratégie de recherche en gestion - L'étude de cas. *Revue Française de Gestion*, 41(253), 251-266. <https://doi.org/10.3166/RFG.253.251-266>

I

INAO. (s. d.). *Les signes officiels de la qualité et de l'origine, SIQO*. Institut national de l'origine et de la qualité. Consulté 5 août 2021, à l'adresse
<https://www.inao.gouv.fr/Les-signes-officiels-de-la-qualite-et-de-l-origine-SIQO>

INAO. (2021). *Guide pratique : les SIQO en restauration collective (version collectivités)*. Institut national de l'origine et de la qualité.
<https://www.inao.gouv.fr/Publications/Outils-de-communication2>

Income Consulting, AK2C. (2016). *Pertes et gaspillages alimentaires : l'état des lieux et leur gestion par étapes de la chaîne d'approvisionnement*. ADEME.
<https://librairie.ademe.fr/cadic/2444/pertes-gaspillages-alimentaires-etat-lieux-201605-synt.pdf>

INSEE. (2021). *Le compte provisoire de l'agriculture pour 2020*. Institut national de la statistique et des études économiques.
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5407390#tableau-figure2>

IPCC. (2018). *Global warming of 1.5 C (An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5C)*. Intergovernmental panel on climate change.

IPCC. (2022a). *Climate Change 2022 : Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Summary for policymakers*. Intergovernmental panel on climate change.

IPCC. (2022b). *Climate Change 2022 : Mitigation of Climate Change. Summary for policymakers*. Intergovernmental panel on climate change.

J

Jeuffroy, M.-H. (2014). Agronomie et économie face aux enjeux de durabilité en agriculture : pourquoi et comment faire converger les approches ? Le point de vue d'une agronome. *Agronomie, Environnement & Sociétés*, 4(1), 15-24.

K

Kebir, L. Y. (2012). Les cantines bio : que reste-t-il de l'esprit pionnier? *Métropolitiques.eu*.
<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01001624>

Kemp, R., van Lente, H. (2011). The dual challenge of sustainability transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1), 121-124.
<https://doi.org/10.1016/j.eist.2011.04.001>

L

Lamine, C. (2015). Sustainability and Resilience in Agrifood Systems: Reconnecting Agriculture, Food and the Environment. *Sociologia Ruralis*, 55.
<https://doi.org/10.1111/soru.12061>

Lamine, C., Bui, S., Ollivier, G. (2015). Pour une approche systémique et pragmatique de la transition écologique des systèmes agri-alimentaires. *Cahiers de recherche sociologique*, 58, 95-117. <https://doi.org/10.7202/1036208ar>

Lamine, C., Chiffolleau, Y. (2016). Reconnecter agriculture et alimentation dans les territoires : dynamiques et défis. *Pour*, 232(4), 225-232.
<https://doi.org/10.3917/pour.232.0225>

Lanord, M. (2001). Le plan de développement rural national et son influence sur les « habitats » de la faune sauvage. *Revue juridique de l'Environnement*, 26(3), 383-400.
<https://doi.org/10.3406/rjenv.2001.3930>

Larrue, C. (2010). Développement durable et territoires : recherches actuelles. In B. Zuindeau, *Développement durable et territoire : Nouvelle édition originale*. Presses universitaires du Septentrion.

Latruffe, L., Nauges, C., Desjeux, Y. (2013). *Motivations et freins à la conversion en agriculture biologique des producteurs laitiers et légumiers : Résultats d'une enquête à grande échelle en Bretagne et en Pays de la Loire*. INRA.
<https://orgprints.org/id/eprint/27634/>

Le Bivic, C. (2020). *Urbanisme rural sous influence métropolitaine. Ressources et épreuves des pratiques planificatrices locales en Ile-de-France et en Loire-Atlantique* [Thèse de doctorat, université Paris-Saclay]. <https://www.theses.fr/2020UPASB020>

Le Galès, P. (2006). Gouvernance. In L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques* (p. 244-251). Les presses de Sciences Po.

Le Velly, R. (2011). Comment se fait la rencontre entre offres et demandes locales pour la restauration collective publique ? Premiers enseignements. In J.-B. Traversac, *Circuits courts*. Educagri Editions. <https://www.cairn.info/circuits-courts--9782844448088-p-187.htm>

Le Velly, R. (2012). La relocalisation des approvisionnements de la restauration collective et le code des marchés publics. *Pour*, 215-216(3), 269-274.
<https://doi.org/10.3917/pour.215.0267>

- Le Velly, R. (2017). Dynamiques des systèmes alimentaires alternatifs. In *Systèmes agroalimentaires en transition* (149-158). Éditions Quæ.
<https://doi.org/10.3917/quæ.lubel.2017.01.0149>
- Le Velly, R., Bréchet, J.-P. (2011). Le marché comme rencontre d'activités de régulation : initiatives et innovations dans l'approvisionnement bio et local de la restauration collective. *Sociologie du travail*, 53(4), 478-492. <https://doi.org/10.4000/sdt.10082>
- Le Velly, R., Désolé, M., Chazoule, C. (2020). Reprendre la main sur le marché : la construction de circuits intermédiés innovants pour la viande bovine. *Revue Française de Socio-Economie*, 24(1), 129-147. <https://doi.org/10.3917/rfse.024.0129>
- Le Velly, R., Dubuisson-Quellier, S. (2008). Chapitre 8. Les circuits courts entre alternative et hybridation. In G. Maréchal (Éd.), *Les circuits courts alimentaires* (p. 103-112). Educagri Editions. <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-00972710>
- Leal Filho, W., Skouloudis, A., Brandli, L. L., Salvia, A. L., Avila, L. V., Rayman-Bacchus, L. (2019). Sustainability and procurement practices in higher education institutions: Barriers and drivers. *Journal of Cleaner Production*, 231, 1267-1280.
<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.05.202>
- Léger, F., Vollet, D., Urbano, G. (2006). The difficult match between a territorial policy instrument and the industry-centred tradition of French agricultural policies. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 72(3), 405-419.
<https://doi.org/10.1177/0020852306068018>
- Lessirard, J., Perret, A., Patier, C., Richard, M.-A. (2017). *Sociétés de restauration collective en gestion concédée, en restauration commerciale et approvisionnements de proximité*. Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux.
<https://agriculture.gouv.fr/societes-de-restauration-collective-en-gestion-concedee-en-restauration-commerciale-et>
- Lexcellent, P. (2018). *Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité* (Les études du conseil économique, social et environnemental). Conseil économique, social et environnemental. <https://www.lecese.fr/travaux-publies/commande-publique-responsable-un-levier-insuffisamment-exploite>
- Lictevout, L. (2020). *Qu'est-ce que le CETA ?* Touteurope.eu.
<https://www.touteurope.eu/economie-et-social/qu-est-ce-que-le-ceta/>
- Liu, J., Xue, J., Yang, L., Shi, B. (2019). Enhancing green public procurement practices in local governments: Chinese evidence based on a new research framework. *Journal of Cleaner Production*, 211, 842-854. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.11.151>

Luthon, L. (2019). *Soutien à l'Agriculture Biologique dans la Politique Agricole Commune en France*. Montpellier SupAgro.
https://odr.inra.fr/intranet/carto_joomla/files/inraLu2019.pdf

M

MAA. (2017). *Les états généraux de l'alimentation*. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. <https://agriculture.gouv.fr/alimagri-les-etats-generaux-de-lalimentation>

MAA. (2019). *Programme national de l'alimentation. Territoires en action. 2019-2023*. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. <https://agriculture.gouv.fr/programme-national-pour-lalimentation-2019-2023-territoires-en-action>

MAA. (2020a). *Le dossier de référence du volet « Transition agricole, alimentation et forêt » du Plan de Relance*. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation.
<https://agriculture.gouv.fr/francerelance-le-dossier-de-reference-du-volet-transition-agricole-alimentation-et-foret>

MAA. (2020b). *Plan de relance : Transition agricole, alimentation et forêt*. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. <https://agriculture.gouv.fr/france-relance-le-volet-transition-agricole-alimentation-et-foret>

MAA. (2021a). *Cadre national de la France*. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation.
<https://agriculture.gouv.fr/pac-fonds-europeen-agricole-pour-le-developpement-rural-feader>

MAA. (2021b). *Conditionnalité*. Telepac - Ministère de l'agriculture et de l'alimentation.
<https://www3.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/html/public/aide/conditionnalite.html>

MAA. (2021c). *Le programme national de développement agricole et rural (PNDAR) 2014-2021*. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. <https://agriculture.gouv.fr/le-programme-national-de-developpement-agricole-et-rural-pndar-2014-2021>

MAA. (2021d). *Le programme national de développement agricole et rural (PNDAR) : contexte et objectifs 2022-2027*. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation.
<https://agriculture.gouv.fr/le-programme-national-de-developpement-agricole-et-rural-pndar-contexte-et-objectifs-2022-2027>

MAA. (2021e). *Ma cantine*. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. <https://ma-cantine.beta.gouv.fr/accueil/>

MAA. (2021f). *Présentation de la procédure de reconnaissance*. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. <https://agriculture.gouv.fr/plus-de-330-projets-alimentaires-territoriaux-reconnus-par-le-ministere-au-1er-janvier-2022>

- MAA. (2021g). *Proposition de Plan stratégique national*. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. <https://agriculture.gouv.fr/pac-2023-2027-proposition-de-psn-de-la-france-transmise-la-commission-europeenne>
- MAA. (2021h). *Les mesures agro-environnementales et climatiques*. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. <https://agriculture.gouv.fr/maec-les-nouvelles-mesures-agro-environnementales-et-climatiques-de-la-pac>
- MAAF. (2013a). *Note d'orientation à la préparation du PNDAR 2014-2020*. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. <https://agriculture.gouv.fr/le-programme-national-de-developpement-agricole-et-rural-pndar-2014-2021>
- MAAF. (2013b). *Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire*. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. <https://agriculture.gouv.fr/pacte-national-de-lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire-les-partenaires-sengagent>
- MAAF. (2016a). *Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective*. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. <https://agriculture.gouv.fr/guide-favoriser-lapprovisionnement-local-et-de-qualite-en-restauration-collective>
- MAAF. (2016b). *La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt en actes*. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/160211_dp_laaf.pdf
- MAAF. (2016c). *Localim : la boîte à outils des acheteurs publics de restauration collective*. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. <https://agriculture.gouv.fr/localim-la-boite-outils-des-acheteurs-publics-de-restauration-collective>
- MAAF. (2016d). *Stratégie de la France pour le bien-être des animaux 2016-2020. Le bien-être animal au cœur d'une activité durable*. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/160627_ani_bea_strategie.pdf
- MAAPRAT. (2011). *Le programme national pour l'alimentation*. Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire. <https://agriculture.gouv.fr/programme-national-pour-lalimentation>
- Maillefert, M. (2009). Action collective territoriale et modèles de développement régionaux : Le cas de trois sites de la région nord-pas de calais. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 9(2). <https://doi.org/10.4000/vertigo.8689>

- Mairie de Paris. (2015). *Plan alimentation durable 2015-2020*. Mairie de Paris. <https://www.paris.fr/pages/un-plan-alimentation-durable-pour-paris-2705>
- Mairie de Paris. (2018a). *Plan climat de Paris*. Mairie de Paris. <https://www.apc-paris.com/Plan-climat>
- Mairie de Paris. (2018b). *Stratégie de Paris pour une alimentation durable*. Mairie de Paris. https://www.api-site.paris.fr/paris/public/2018%2F9%2FStrat%C3%A9gie_Paris_Aliment_Durable_Version%20Web.pdf
- Mairie de Paris. (2022). *AgriParis : une alimentation bio, durable et locale accessible à toutes et tous*. <https://www.paris.fr/pages/lancement-de-la-concertation-des-citoyens-en-vue-de-la-creation-d-agriparis-16897>
- Malassis, L. (1983). Filières et systèmes agro-alimentaires. *Economies et sociétés*, 17, 911-921.
- Manzon, E. (2012). Le PNA et l'accès de tous à une bonne alimentation : exemples d'actions en Rhône-Alpes. *Pour*, 215-216(3), 305-312. <https://doi.org/10.3917/pour.215.0305>
- MAP. (2009). *Rapport du groupe de travail « circuits courts de commercialisation »*. Ministère de l'agriculture et de la pêche. <https://docplayer.fr/163139501-Rapport-du-groupe-de-travail-circuits-courts-de-commercialisation.html>
- Maréchal, G., Noël, J., Wallet, F. (2018). Les projets alimentaires territoriaux (PAT) : entre rupture, transition et immobilisme ? *Pour*, 234-235(2), 261-270. <https://doi.org/10.3917/pour.234.0261>
- MASA. (2022a). *Comment construire son projet alimentaire territorial ?* Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. <https://agriculture.gouv.fr/comment-construire-son-projet-alimentaire-territorial>
- MASA. (2022b). *Les chiffres clés de la Haute Valeur Environnementale (HVE)*. Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. <https://agriculture.gouv.fr/les-chiffres-clés-de-la-haute-valeur-environnementale-hve>
- MASA. (2022c). *Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles*. Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. <https://agriculture.gouv.fr/plan-de-compétitivite-et-dadaptation-des-exploitations-agricoles>
- MASA. (2022d). *Qu'est-ce qu'un projet alimentaire territorial ?* Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. <https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-quun-projet-alimentaire-territorial>
- Mathieu, Q. (2019). Loi Egalim. Enième coup d'épée dans l'eau ? *Paysans société*, 373(1), 5-10. <https://doi.org/10.3917/pes.373.0005>

- Mazet, P. (2000). *Aménagement du territoire*. Dalloz-Sirey.
- Mazin, A., da Cunha, C. (à paraître). Achat public et restauration scolaire : motivations, freins et mise en œuvre de l'achat local en Île-de-France. *Revue d'Économie Régionale & urbaine*.
- McComas, K., Shanahan, J. (1999). Telling Stories About Global Climate Change: Measuring the Impact of Narratives on Issue Cycles. *Communication research*, 26(1), 30-57. <https://doi.org/10.1177/009365099026001003>
- McMurray, A. J., Islam, Md. M., Siwar, C., Fien, J. (2014). Sustainable procurement in Malaysian organizations: Practices, barriers and opportunities. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 20(3), 195-207. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2014.02.005>
- MCTRCT. (2020). *Compétences des collectivités locales*. Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/competences-des-collectivites-locales>
- MCTRCT. (2021). *Contrats de plan État-Région*. Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/contrats-de-plan-etat-region>
- MEDDE. (2015). *Plan national d'action pour les achats publics durables 2015-2020*. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Plan_national_d_action_pour_les_achats_publics_durables_2015-2020.pdf
- Mergui, M. (2021). *Tout savoir de la société d'économie mixte à opération unique*. La Gazette des Communes. <https://www.lagazettedescommunes.com/770026/tout-savoir-de-la-societe-deconomie-mixte-a-operation-unique/>
- Merlin, P. (2002). *L'aménagement du territoire*. Presses universitaires de France.
- Michel, L., Soulard, C.-T. (2021). Introduction. La fabrique des politiques alimentaires locales en France : réponse aux crises ou usage de la crise ? *Pôle Sud*, 55(2), 7-18. <https://doi.org/10.3917/psud.055.0007>
- Michelsen, O., de Boer, L. (2009). Green procurement in Norway; a survey of practices at the municipal and county level. *Journal of Environmental Management*, 91(1), 160-167. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.08.001>
- Minvielle, É., Contandriopoulos, A.-P. (2004). La conduite du changement. Quelles leçons tirer de la restructuration hospitalière ? *Revue française de gestion*, 150(3), 29-53. <https://doi.org/10.3166/rfg.150.29-53>

- Miranda, A. (2019). *Approvisionner les marchés publics auprès des petits exploitants agricoles : examen de la littérature et pratiques optimales* (Working Papers French). International Policy Centre for Inclusive Growth. <https://ideas.repec.org/p/ipc/wpfran/176.html>
- Mondy, B., Terrieux, A. (2016). Fournir la restauration collective en AB. In P. Mundler et J. Rouchier, *Alimentation et proximités. Jeux d'acteurs et territoires* (209-229). Educagri Editions.
- Morgan, K., Sonnino, R. (2008). *The School Food Revolution: Public Food and the Challenge of Sustainable Development*. Earthscan.
- MSS. (2019). *Programme national nutrition santé 2019-2023*. Ministère des solidarités et de la santé. https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/pnns4_2019-2023.pdf
- MSS, MAA, Agence de la transition écologique. (2021). *Cahier des charges de l'appel à projets PNA 2021-2022*. Ministère des solidarités et de la santé. <https://agriculture.gouv.fr/pna-un-nouvel-appel-projets-pour-2021-2022-est-ouvert>
- MTE. (2021). *S'engager dans une politique d'achat public « zéro déforestation »*. Guide à destination des acteurs de la commande publique. Ministère de la transition écologique.
- Muller, P. (2000). La politique agricole française : l'État et les organisations professionnelles. *Économie rurale*, 255(1), 33-39. <https://doi.org/10.3406/ecoru.2000.5153>

N

- Neto, B., Gama Caldas, M. (2017). The use of green criteria in the public procurement of food products and catering services: a review of EU schemes. *Environment, Development and Sustainability*, 20(5), 1905-1933. <https://doi.org/10.1007/s10668-017-9992-y>
- Noël, J., Gatien-Tournat, A., Fortunel, F., Margetic, C. (2015). Dynamiques territoriales et jeux d'acteurs dans l'approvisionnement bio-local de la restauration collective ligérienne. L'exemple de Manger bio en Vendée et du Bio d'ici en Sarthe. *Pour*, 227(3), 251-257. <https://doi.org/10.3917/pour.227.0251>

O

- Observatoire économique de la commande publique. (2018). *Les données de la commande publique : le recensement économique des marchés publics. Synthèse 2014/2017*. Ministère de l'économie et des finances. <https://www.economie.gouv.fr/daj/oecp-recensement-economique-commande-publique>

- Observatoire économique de la commande publique. (2021a). *Recensement économique de la commande publique. Chiffres 2019*. Ministère de l'économie, des finances et de la relance. <https://www.economie.gouv.fr/daj/oecp-recensement-economique-commande-publique>
- Observatoire économique de la commande publique. (2021b). *Recensement économique de la commande publique. Chiffres 2020*. Ministère de l'économie, des finances et de la relance. <https://www.economie.gouv.fr/daj/oecp-recensement-economique-commande-publique>
- Observatoire économique de l'achat public. (2009). *Synthèse des marchés recensés en 2008*. Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. <https://www.economie.gouv.fr/daj/recensement-des-marches-public-2008>
- Observatoire national de la restauration collective bio et durable. (2019). *Résultats de l'enquête annuelle*. Un Plus Bio. <https://www.observatoire-restauration-biodurable.fr/>
- Observatoire national de la restauration collective bio et durable. (2020). *Résultats de l'enquête 2020*. Un Plus Bio. <https://www.observatoire-restauration-biodurable.fr/>
- Observatoire national de la restauration collective bio et durable. (2021). *Résultats de l'enquête 2021*. Un Plus Bio. <https://www.observatoire-restauration-biodurable.fr/>
- OCDE. (2002). *Recommandation du Conseil sur l'amélioration des performances environnementales des marchés publics*. Organisation de coopération et de développements économiques. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/43/43.fr.pdf>
- OCDE. (2017). *Poids des marchés publics*. https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-59-fr
- ODR-INRA. (s. d.). *Règlement de développement rural*. Observatoire du développement rural - Institut national de la recherche agronomique. Consulté 24 juin 2022, à l'adresse https://odr.inra.fr/intranet/carto/cartowiki/index.php/Règlement_de_developpement_rural
- Olivier de Sardan, J.-P. (1995). La politique du terrain. *Enquête. Archives de la revue Enquête, 1*, 71-109. <https://doi.org/10.4000/enquete.263>
- ONU. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Organisation des Nations Unies. <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

P

- Pahun, J. (2020). *L'agriculture face aux politiques alimentaires : une analyse comparée dans trois régions françaises* [Thèse de doctorat, Paris Est].
<http://www.theses.fr/2020PESC2025>
- Pahun, J. (2021). Les politiques d'approvisionnement local sont-elles favorables aux agriculteurs ? Le contre-exemple de la politique alimentaire de la région Bretagne. *Pôle Sud*, 55(2), 19-33. <https://doi.org/10.3917/psud.055.0019>
- Paillé, P. (1994). L'analyse par théorisation ancrée. In *Cahiers de recherche sociologique* (Numéro 23, p. 147-181). Département de sociologie - Université du Québec à Montréal. <https://doi.org/10.7202/1002253ar>
- Panarin, M., Contou, C., Leplay, S., Le Borgne, G., Penouilh-Suzette, J., Hugonnet, M. (2019). *Agro-écologie et programmes de développement rural régionaux*. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. <https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/disaron/NES45-A2/detail/>
- Parikka-Alhola, K. (2008). Promoting environmentally sound furniture by green public procurement. *Ecological Economics*, 68(1), 472-485.
<https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2008.05.004>
- Parisse, J., Porte, E. (2022). Relocaliser l'approvisionnement alimentaire en restauration collective. De l'enjeu logistique à l'enjeu éducatif. *Cahiers de l'action*, 58(1), 40-48.
<https://doi.org/10.3917/cact.058.0040>
- Pellegrini, N. (1995). Les mesures agri-environnementales. *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 25, 128-129.
- Penrose, E. (1959). *The theory of the growth of the firm*. John Wiley.
- Pérole, G. (2017). À Mouans-Sartoux, une restauration collective issue intégralement de l'agriculture biologique depuis 2012. *Agronomie, Environnement & Sociétés*, 7(1), 119-121.
- Perrin, C., Soulard, C. (2014). Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan. *Géocarrefour*, 89, 125-134.
<https://doi.org/10.4000/geocarrefour.9456>
- Petit, C. (2013). *Transitions des exploitations agricoles vers l'agriculture biologique dans un territoire : approche par les interactions entre systèmes techniques et de commercialisation. Application aux aires d'alimentation de captages en Île-de-France* [Thèse de doctorat, AgroParisTech]. <https://pastel.archives-ouvertes.fr/tel-02807412>

- PNUE. (2013). *Sustainable public procurement : a global review. Final report*. Programme des Nations Unies pour l'Environnement.
<https://www.unep.org/resources/report/sustainable-public-procurement-global-review>
- Poulain, J.-P. (2017). Socio-anthropologie du « fait alimentaire » ou food Studies. Les deux chemins d'une thématization scientifique. *L'Année sociologique*, 67(1), 23-46.
- Poulot, M. (2016). Aménagement du territoire, politiques industrielles et milieu rural. *Pour*, 229(1), 109-119. <https://doi.org/10.3917/pour.229.0109>
- Praly, C., Chazoule, C., Delfosse, C., Mundler, P. (2014). Proximity supply chains, an analytical framework for the localization of food supply chains. *Géographie, économie, société*, 16(4), 455-478. <https://doi.org/10.3166/ges.16.455-478>
- Preuss, L., Walker, H. (2011). Psychological Barriers in the Road to Sustainable Development: Evidence from Public Sector Procurement. *Public Administration*, 89(2), 493-521. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01893.x>

R

- Rastoin, J.-L., Ghersi, G. (2010). *Le système alimentaire mondial. Concepts et méthodes, analyses et dynamiques*. Editions Quæ.
- Raven, P. G., Elahi, S. (2015). The New Narrative: Applying narratology to the shaping of futures outputs. *Futures*, 74, 49-61. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2015.09.003>
- Raynaud, E., Robin, Y., Staropoli, C. (2016). Make or Buy: Political hazards and the choice of governance of municipal services. *Journées de recherches en sciences sociales*. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01603022>
- Redlingshofer, B. (2006). Vers une alimentation durable ? Ce qu'enseigne la littérature scientifique. *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 53, 83-102.
- Région IDF. (2012). *Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie de l'Île-de-France. Agriculture*. Région Île-de-France. <http://www.srcae-idf.fr/spip.php?rubrique1>
- Région IDF. (2013). *Schéma directeur de la région Île-de-France. Fascicule n°1. Vision régionale/préambule*. Région Île-de-France.
<https://www.institutparisregion.fr/planification/ile-de-france-2030/le-schema-directeur-de-la-region-ile-de-france-sdrif/>
- Région IDF. (2018). *150 millions d'euros d'aides à l'agriculture francilienne avec le nouveau Pacte agricole*. Région Île-de-France. <http://www.iledefrance.fr/150-millions-deuros-daides-lagriculture-francilienne-avec-le-nouveau-pacte-agricole>

- Région IDF. (2021). *Plan régional pour une alimentation locale, durable et solidaire*. Région Île-de-France. <https://www.iledefrance.fr/sites/default/files/medias/2021/02/CR2021-001.pdf>
- Reis, P. (2017). Environnement et concurrence dans la réforme des marchés publics. *Revue de droit de l'environnement*, 252.
- Reisch, L., Eberle, U., Lurek, S. (2013). Sustainable food consumption: an overview of contemporary issues and policies. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 9(2). <https://doi.org/10.1080/15487733.2013.11908111>
- Reux, S. (2016). Étalement et émiettement urbains. Quels schémas de localisation de l'habitat en Limousin entre 1950 et 2009 ? *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, Juin(3), 587-618. <https://doi.org/10.3917/reru.163.0587>
- Reynaud, J.-D. (1988). Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome. *Revue française de sociologie*, 29(1), 5-18. <https://doi.org/10.2307/3321884>
- Richardson, L. (2000). Writing : a method of inquiry. In N. K. Denzin et Y. S. Lincoln, *Handbook of qualitative research* (2e édition, p. 923-948). Sage Publications.
- Rosell, J. (2021). Getting the green light on green public procurement: Macro and meso determinants. *Journal of Cleaner Production*, 279, 123710. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.123710>
- Rouillé d'Orfeuil, H. (2018). *Transition agricole et alimentaire : la revanche des territoires*. Éditions Charles Léopold Mayer.
- Rouquette, L. (2018). *Politique agricole commune et sécurité alimentaire*. Pour la solidarité. European think & do tank. <https://transition-europe.eu/sites/default/files/publications/files/na-2018-politique-agricole-commune-securite-alimentation.pdf>
- RTL. (2014). *Infographie. Les 5 annonces de Manuel Valls sur le Grand Paris*. www.rtl.fr. <https://www.rtl.fr/actu/debats-societe/grand-paris-express-valls-annonce-un-investissement-sans-precedent-de-l-etat-7774805506>

S

- Saint-Aubin, P. (2019). *Responsabilité sociétale des organisations (RSO) : dynamique européenne et outils internationaux* (Les avis du CESE, p. 98). Conseil économique, social et environnemental. <https://www.vie-publique.fr/rapport/271083-responsabilite-societale-des-organisations-rso-dynamique-europeenne>

- Saurel-Cubizolles, M.-J., Aujard, Y., Claudet, I., Desbiolles, A., Com-Ruelle, L., Tilly, A.-L., Vandewalle, H., Lang, T. (2021). L'impact de la COVID-19 sur la santé des enfants, groupe « protégé » de l'infection. *Santé Publique*, 33(6), 905-909. <https://doi.org/10.3917/spub.216.0905>
- Saussier, S., Tirole, J. (2015). Renforcer l'efficacité de la commande publique. *Notes du conseil d'analyse économique*, 22(3), 1. <https://doi.org/10.3917/ncae.022.0001>
- Schebesta, H., Candel, J. J. L. (2020). Game-changing potential of the EU's Farm to Fork Strategy. *Nature Food*, 1(10), 586-588. <https://doi.org/10.1038/s43016-020-00166-9>
- Schmitt, C. (2022). *La politique alimentaire européenne en 3 minutes*. Touteleurope.eu. <https://www.touteleurope.eu/agriculture-et-peche/la-politique-alimentaire-europeenne-en-3-minutes/>
- Serrano, E. (2011). *Acheteur public, un métier qui se professionnalise*. <https://www.decision-achats.fr/>. https://www.decision-achats.fr/Decision-Achats/Article/Acheteur-public-un-metier-qui-se-professionnalise-41681-1.htm#&utm_source=social_share&utm_medium=share_button&utm_campaign=share_button
- Smith, J., Andersson, G., Gourlay, R., Karner, S., Mikkelsen, B. E., Sonnino, R., Barling, D. (2016). Balancing competing policy demands: the case of sustainable public sector food procurement. *Journal of Cleaner Production*, 112, 249-256. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.07.065>
- Smith, P., Martino, D., Cai, Z., Gwary, D., Janzen, H., Kumar, P., McCarl, B., Ogle, S., O'Mara, F., Rice, C., Scholes, B., Sirotenko, O., Howden, M., McAllister, T., Pan, G., Romanenkov, V., Schneider, U., Towprayoon, S., Wattenbach, M., Smith, J. (2008). Greenhouse gas mitigation in agriculture. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 363(1492), 789-813. <https://doi.org/10.1098/rstb.2007.2184>
- SNA. (s. d.). *Plan climat air énergie territorial. Seine Normandie Agglomération. Plan d'actions*. Seine Normandie Agglomération. Consulté 24 mai 2022, à l'adresse https://www.sna27.fr/wp-content/uploads/2021/01/SNA_PCAET_PLAN-DACTIONS.pdf
- Sönnichsen, S. D., Clement, J. (2020). Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement. *Journal of Cleaner Production*, 245. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118901>
- Sonnino, R. (2007). The power of place: embeddedness and local food systems in Italy and the UK. *Anthropology of Food*, S2. <https://doi.org/10.4000/aof.454>

Soparnot, R. (2013). Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus. *Recherches en Sciences de Gestion*, 97(4), 23-43.
<https://doi.org/10.3917/resg.097.0023>

Stratula, A., Rouveyran, T. (2014). *La SEMOP : un nouvel outil au profit d'une véritable coopération public-privé ?* La Gazette des Communes.
<https://www.lagazettedescommunes.com/291320/la-semop-un-nouvel-outil-au-profit-dune-veritable-cooperation-public-privé/>

T

Tassabehji, R., Moorhouse, A. (2008). The changing role of procurement: Developing professional effectiveness. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 14(1), 55-68. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2008.01.005>

TEDDIF. (2015). *Panorama 2015 des projets territoriaux de développement durable en Île-de-France*. Territoires, environnement et développement durable en Île-de-France.
<https://www.teddif.org/publication/panoramas/panorama-2015-des-projets-territoriaux-developpement-durable-en-ile-france>

Terres en villes. (2019). *Comment l'approvisionnement des Cantines du 11e arrondissement de la Ville de Paris appuie les changements de pratiques de producteurs des Aires d'Alimentation de Captages de l'Eau de Paris*. Terres en villes.
https://terresenvilles.org/wp-content/uploads/2020/06/TEVCH3.2_FARC_EauParis_2019.pdf

Tessier, M. (2020). *Le projet mené en Vendée*. Groupes de travail pour l'élaboration du nouveau Plan alimentation durable de la ville de Paris, Paris.

Testa, F., Annunziata, E., Iraldo, F., Frey, M. (2016). Drawbacks and opportunities of green public procurement: an effective tool for sustainable production. *Journal of Cleaner Production*, 112, 1893-1900. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.09.092>

Testa, F., Grappio, P., Gusmerotti, N. M., Iraldo, F., Frey, M. (2016). Examining green public procurement using content analysis: existing difficulties for procurers and useful recommendations. *Environment, Development and Sustainability*, 18(1), 197-219.
<https://doi.org/10.1007/s10668-015-9634-1>

Testa, F., Iraldo, F., Frey, M., Daddi, T. (2012). What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey. *Ecological Economics*, 82, 88-96. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.07.011>

Thoin, M. (2006). *La politique d'aménagement et de développement durable du territoire en France*. Ministère des affaires étrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement.

Touzard, J.-M., Fournier, S. (2014). La complexité des systèmes alimentaires : un atout pour la sécurité alimentaire ? *VertigO : la revue électronique en sciences de l'environnement*, 14(1). <https://doi.org/10.4000/vertigo.14840>

Touzard, J.-M., Temple, L. (2012). Sécurisation alimentaire et innovations dans l'agriculture et l'agroalimentaire : vers un nouvel agenda de recherche ? *Cahiers Agricultures*, 21(5), 293. <https://doi.org/10.1684/agr.2012.0577>

Trindade, P. C., Antunes, P., Partidário, P. (2017). SPP Toolbox: Supporting Sustainable Public Procurement in the Context of Socio-Technical Transitions. *Sustainability*, 10(1), 1-26. <https://doi.org/10.3390/su10010067>

U

URBACT. (2017). *Mouans-Sartoux : l'une des bonnes pratiques sélectionnées*. URBACT. <https://urbact.eu/mouans-sartoux-lune-des-bonnes-pratiques-selectionnees>

V

Valiorgue, B., Hollandts, X. (2020). *CETA et Mercosur : pourquoi les agriculteurs vont continuer la lutte*. The Conversation. <http://theconversation.com/ceta-et-mercotur-pourquoi-les-agriculteurs-vont-continuer-la-lutte-132567>

Van Passel, S. (2013). Food miles to assess sustainability: A revision. *Sustainable Development*, 21(1), 1-17. <https://doi.org/10.1002/sd.485>

Vandaele, D., Pommier, F. (2013). Agriculture et climat : des territoires déjà en action. *Pour*, 218(2), 53-58. <https://doi.org/10.3917/pour.218.0053>

Vieux, F., Dubois, C., Allegre, L., Mandon, L., Ciantar, L., Darmon, N. (2013). Dietary Standards for School Catering in France: Serving Moderate Quantities to Improve Dietary Quality Without Increasing the Food-related Cost of Meals. *Journal of Nutrition Education and Behavior*, 45(6), 533-539. <https://doi.org/10.1016/j.jneb.2013.02.004>

W

Walker, H., Brammer, S. (2009). Sustainable procurement in the United Kingdom public sector. *Supply Chain Management: An International Journal*, 14(2), 128-137. <https://doi.org/10.1108/13598540910941993>

Wiskerke, J. S. C. (2009). On Places Lost and Places Regained: Reflections on the Alternative Food Geography and Sustainable Regional Development. *International Planning Studies*, 14(4), 369-387. <https://doi.org/10.1080/13563471003642803>

Y

Yin, R. K. (1981). The Case Study Crisis: Some Answers. *Administrative Science Quarterly*, 26(1), 58-65. <https://doi.org/10.2307/2392599>

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. SAGE Publications Inc.

Z

Zhu, Q., Geng, Y., Sarkis, J. (2013). Motivating green public procurement in China: An individual level perspective. *Journal of Environmental Management*, 126, 85-95. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2013.04.009>

Liste des figures

Figure 1. Evolution de l'Île-de-France.....	30
Figure 2. Evolution du nombre d'exploitation agricoles en France (1970 – 2020).....	34
Figure 3. Evolution des plans issus de la politique de développement rural	37
Figure 4. Les 17 Objectifs de développement durable adoptés par l'ONU en 2015	42
Figure 5. Articulation des vingt actions proposées par la FAO avec les ODD et les principes pour une agriculture et une alimentation soutenables.....	43
Figure 6. Evolutions du budget de la PAC	45
Figure 7. Les dix objectifs de la nouvelle PAC	50
Figure 8. Occupation des sols en 2017 et variation d'occupation des sols entre 2012 et 2017 en Ile-de-France	63
Figure 9. Rythme de consommation des terres agricoles en Île-de-France	63
Figure 10. Etat d'avancement des PCAET franciliens en juin 2022	66
Figure 11. Répartition des exploitations en Île-de-France.....	68
Figure 12. Nombre d'exploitations par orientation technico-économique en 2020	69
Figure 13. Evolution de la production animale en Île-de-France (2000 – 2020).....	69
Figure 14. Evolution du nombre d'exploitations et de surfaces en AB en Île-de-France (2007 – 2020)	71
Figure 15. Engagement dans une démarche de valorisation.....	72
Figure 16. Carte des projets alimentaires territoriaux en Île-de-France	73
Figure 17. Risques sanitaires potentiels aux différentes étapes de la chaîne alimentaire.....	82
Figure 18. Plans parisiens dédiés à l'alimentation.....	94
Figure 19. Le « local » selon la ville de Paris.....	96
Figure 20. Etapes de la création de l'opérateur AgriParis	97
Figure 21. Les grandes phases du marché public	101
Figure 22. Les phases du contrat de concession	108
Figure 23. Interventions des instances administratives dans la procédure de passation de contrat de concession	111
Figure 24. Freins rencontrés par les collectivités pour un approvisionnement durable.....	124
Figure 25. Le cas et ses formes antérieures qui le façonnent.....	139
Figure 26. Le cas, les éléments qui peuvent le composer et la complexité à délimiter ses frontières	139
Figure 27. Cartographie des parties prenantes de la restauration scolaire en Île-de-France..	146
Figure 28. Répartition des interrogés sur le territoire français	163
Figure 29. Ensemble des codes ayant émergé à l'analyse des 26 entretiens et leur nombre total d'occurrences (figure en deux parties).....	179
Figure 30. Codes retenus pour l'analyse des entretiens auprès des collectivités territoriales et leurs occurrences.....	185

Figure 31. Répartition du code « lien au territoire » dans les entretiens auprès des collectivités	201
Figure 32. Codes retenus pour l'analyse des entretiens auprès de la SRC et des intermédiaires et leurs occurrences	207
Figure 33. Co-occurrences du code « achats locaux » avec les codes « influence de la commande publique » et « volonté interne » des acteurs	208
Figure 34. Co-occurrences du code « alimentation durable » avec les codes « influence de la commande publique » et « volonté interne » des acteurs	211
Figure 35. Codes retenus pour l'analyse des entretiens auprès des agriculteurs et leurs occurrences	222
Figure 36. Co-occurrences des codes « volonté des agriculteurs » et « influence des clients » avec la catégorie de codes « alimentation durable »	223
Figure 37. Répartition des agriculteurs au sein des codes « dialogue satisfaisant » et « dialogue insatisfaisant »	234
Figure 38. L'effet « tapis roulant » auquel sont confrontés les agriculteurs.....	274

Liste des tableaux

Tableau 1. Les bonnes conditions agricoles et environnementales en 2021.....	38
Tableau 2. Types d'interventions de la PAC 2023-2027	51
Tableau 3. Besoins et mesures identifiés dans le plan stratégique national répondant aux demandes et attentes de la restauration scolaire	55
Tableau 4. Enjeux agricoles et alimentaires auxquels répondent les mesures identifiées dans le PSN	60
Tableau 5. Les outils de la commande publique pouvant être utilisés au service de la durabilité	103
Tableau 6. Seuils européens de procédures applicables aux marchés publics au 01 janvier 2022.....	106
Tableau 7. Seuils européens de procédure applicables aux contrats de concession au 01 janvier 2022	110
Tableau 8. Evolution de l'intégration de considérations environnementales dans les directives européennes entre 2004 et 2014.....	116
Tableau 9. Légende de la cartographie des parties prenantes	145
Tableau 10. Les parties prenantes primaires internes	147
Tableau 11. Les parties prenantes primaires externes	148
Tableau 12. Les parties prenantes secondaires	151
Tableau 13. Les autorités coordinatrices	154

Tableau 14. Parties prenantes interrogées de janvier 2020 à juin 2022.....	168
Tableau 15. Extraits d’entretiens sur la définition du local	187
Tableau 16. Extraits d’entretiens sur les motivations à acheter local (qualité nutritionnelle)	188
Tableau 17. Extraits d’entretiens sur les motivations à acheter local (développement économique).....	188
Tableau 18. Extraits d’entretiens sur les motivations à acheter local (confiance et sécurité des approvisionnements).....	189
Tableau 19. Contraintes liées à l’offre agricole	195
Tableau 20. Extraits d’entretiens sur les motivations de l’approvisionnement local	209
Tableau 21. Extraits d’entretiens sur l’impact de la demande de produits durables sur la SRC et les grossistes (dont la structure commerciale)	211
Tableau 22. Extraits d’entretiens sur l’impact de la demande de produits durables sur l’abattoir, la Coopérative bio Île-de-France et les agriculteurs.....	213
Tableau 23. Extraits d’entretiens témoignant d’un dialogue satisfaisant entre les parties prenantes	214
Tableau 24. Extraits d’entretiens relatifs aux contraintes liées aux demandes de produits locaux	217
Tableau 25. Extraits d’entretiens relatifs au manque de dialogue entre les parties prenantes	218
Tableau 26. Système de justification à la conversion à l’agriculture biologique	225
Tableau 27. Perception des demandes de produits locaux par les agriculteurs	228
Tableau 28. Impact de la forte pondération du critère prix dans les cahiers des charges sur la rémunération et le maintien de l’agriculture	231
Tableau 29. Contraintes des demandes de la restauration scolaire pesant sur l’élevage	233

Table des matières détaillée

Remerciements.....	4
Table des matières.....	7
Liste des sigles	9
Introduction.....	11
Définition et discussion autour des notions clés	14
Structure de la thèse	17
Partie 1. Agriculture, aménagement du territoire et restauration scolaire : quel rôle de la commande publique responsable ?	21
Chapitre 1. L'activité agricole en Île-de-France : un lien fort avec l'aménagement du territoire.....	27
1.1 Aménagement du territoire et agriculture (1930-2010) : transition vers la durabilité.....	28
1.1.1 Nécessaire reconstruction du territoire et traité de Rome : les débuts de l'aménagement du territoire et de la Politique agricole commune (1930 – 1950).....	28
1.1.2 Planification en région et nouveau modèle agricole : essor de l'aménagement du territoire et de l'agriculture productiviste (1960 – 1980).....	29
1.1.3 Centralisation et protectionnisme européen : le temps des remises en question (1980 – 1990).....	31
1.1.4 Débuts du développement durable dans les politiques publiques et réformes de la PAC : amorce d'une transition (1990 – 2010)	34
1.1.5 Accélération de la transition écologique de l'agriculture (années 2010).....	39
1.2 Des Objectifs de développement durable (ODD) aux politiques et instruments nationaux (2010 – 2020).....	41
1.2.1 ODD et commerce international	41
1.2.2 PAC et Green deal, un combo gagnant ?	44
La PAC de 2014-2020.....	44
Green deal et agriculture	47
La nouvelle PAC 2023-2027.....	49
1.2.3 Politiques nationales et développement agricole : vers une approche systémique.....	51
Programme national de développement agricole et rural.....	51

Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles.....	52
Les lois Egalim.....	52
Feuille de route pour l'Agenda 2030.....	53
Le plan France Relance	54
Le Plan stratégique national	54
1.3 Transition écologique de l'agriculture : quelle action des collectivités territoriales ? (2010 – 2020)	61
1.3.1 Orientations générales et mise en œuvre de la PAC en Île-de-France	61
Schéma régional climat air énergie	61
Plan régional de l'agriculture durable	61
Schéma directeur de la région Île-de-France et limitation de l'urbanisation	62
Programme régional de développement rural (2nd pilier de PAC).....	63
Programme régional de développement agricole et rural.....	64
Plan alimentaire en Île-de-France	65
1.3.2 Climat et alimentation : les leviers considérés par la Ville de Paris pour la transition agricole.....	65
Plan climat air énergie territorial.....	65
Stratégie agricole parisienne	66
1.4 Enjeux et caractéristiques de l'agriculture francilienne aujourd'hui : une transition en cours.....	67
1.5 Conclusion du chapitre 1	74
Chapitre 2. L'alimentation, levier d'action sur l'agriculture ?.....	77
2.1 Remise en question du système agro-alimentaire et mise à l'agenda politique de l'alimentation (1990)	79
2.2 Alimentation en Europe : de la sécurité alimentaire aux systèmes alimentaires durables.....	81
2.3 Alimentation en France : une gestion différenciée par échelle d'intervention.....	85
2.3.1 Réaction aux crises sanitaires et aux impacts environnementaux du système agro-alimentaire (1990-2000)	85
2.3.2 Vers la durabilité et l'ancrage territorial de l'alimentation (2010-2015).....	86
Grenelle 1 : approvisionnement durable dans les cantines et circuits courts	86
Naissance du Programme national pour l'alimentation	86
Ancrage territorial des systèmes alimentaires : les Projets alimentaires territoriaux	87
Lutte contre le gaspillage alimentaire	88

2.3.3	Accélération du localisme et de la durabilité en restauration collective (2015-2020).....	89
	Loi Egalim, consécration de l’approvisionnement durable en restauration collective	90
	Le Programme national alimentation nutrition, pour une approche intégrée de l’alimentation	91
	Programme national nutrition santé 4 (2019-2023).....	91
	Programme national de l’alimentation 3 (2019-2023)	92
	Feuille de route pour l’Agenda 2030.....	92
	Le plan France Relance, une aide à la transition de la restauration scolaire.....	93
2.4	Politiques alimentaires locales.....	93
2.4.1	Renforcer l’indépendance alimentaire en Île-de-France.....	93
2.4.2	Une alimentation locale et durable pour la ville de Paris.....	94
2.5	Conclusion du chapitre 2	97
Chapitre 3. La commande publique responsable : un objectif, une obligation et une opportunité		99
3.1	Commande publique : quelques repères	99
3.1.1	Marchés publics.....	100
	Expression de besoin.....	101
	Passation de marché	102
	Stratégie achat.....	102
	Rédaction du dossier de consultation et lancement de la consultation.....	105
	Analyse des candidatures et des offres	106
	Exécution opérationnelle du marché	107
3.1.2	Contrats de concession	108
	Expression du besoin.....	108
	Définition du besoin et préparation du contrat	108
	Présentation aux instances administratives (spécialité parisienne)	109
	Procédure de passation	109
	Lancement de la consultation	109
	Analyse des candidatures et des offres et négociations	110
	Notification et exécution	111
3.2	Responsabilisation de la commande publique : une nouvelle fonction achat	112
3.2.1	Evolution dans la sphère internationale	113

3.2.2	Une Europe toujours plus ambitieuse.....	114
3.2.3	Commande publique responsable en France : transposition des directives européennes et ambitions nationales.....	116
3.3	Commande publique responsable : entre ambitions et réalité.....	119
3.3.1	Freins et facteurs de succès pour une commande publique responsable : observations de la littérature et retour d'expérience de la ville de Paris	119
	Le coût.....	119
	Les connaissances et la formation.....	120
	Le soutien hiérarchique et/ou politique.....	121
	La taille des collectivités	122
	L'offre disponible.....	123
3.3.2	Freins spécifiques à la restauration scolaire.....	123
	Le coût.....	124
	Une offre et une connaissance insuffisantes	125
	L'hétérogénéité des situations.....	125
3.4	Benchmark.....	126
	La ville de Rome (Italie)	126
	La ville de Brest (France).....	126
	La ville de Nemours (France).....	127
	Le comté d'East Ayrshire (Ecosse).....	127
	Le département de la Vendée (France)	128
3.5	Conclusion du chapitre 3	129
	Conclusion de la Partie 1	131
	Partie 2. L'enquête qualitative pour appréhender les multiples réalités du terrain : constructivisme, parties prenantes et terrain d'étude	133
	Chapitre 4. L'ancrage dans le terrain pour rendre compte des multiples réalités qui y coexistent	137
4.1	L'étude de cas comme stratégie de recherche	138
4.2	Une analyse dans le cadre de la théorisation ancrée.....	140
4.3	Face à des acteurs et des enjeux multiples, la cristallisation des données.....	141
4.4	Citer les acteurs pour rendre compte de leurs récits.....	142
	Chapitre 5. Des données ancrées dans le terrain : entretiens auprès des parties prenantes	143

5.1	La cartographie des parties prenantes.....	143
5.1.1	Identification des parties prenantes	143
5.1.2	Classification des parties prenantes.....	143
5.1.3	Description des parties prenantes du cas d'étude.....	147
5.2	Collecte des données : enquête qualitative en Île-de-France.....	160
5.2.1	Territoire de recherche	163
5.2.2	Prise de contact.....	164
5.2.3	Les interrogés	165
5.3	Donner du sens aux données : codage et analyse	169
5.4	Limites et biais de la recherche	170
	Conclusion de la Partie 2	174
	Partie 3. Pratiques, motivations et freins à l'alimentation durable en restauration scolaire : les résultats issus du terrain	176
	Chapitre 6. Achat public et restauration scolaire : motivations, freins et mise en œuvre de l'achat local et durable en Île-de-France	182
6.1	Présentation des collectivités interrogées et codage des entretiens.....	183
6.2	Nature et motivations de l'approvisionnement de la restauration scolaire.....	186
6.2.1	Achats locaux : de quoi parle-t-on ?.....	186
6.2.2	Labels et circuits courts en complément de l'achat local.....	189
	L'approvisionnement en circuits courts.....	189
	Les produits issus de l'agriculture biologique	190
	Les produits labellisés ou issus d'exploitations certifiées (hors AB).....	191
6.3	Mise en œuvre de l'achat local et durable	192
6.3.1	Un approvisionnement difficile.....	192
	Un code de la commande publique contraignant	192
	Une réponse du fournisseur pas toujours adéquate	193
	Une offre locale non satisfaisante	194
	Un surcoût des produits AB	195
	Une quasi-absence de suivi	196
	Une difficile collaboration entre les collectivités.....	197
6.3.2	Vers une structuration des filières locales par le biais de la commande publique.....	198

La ville de Paris.....	199
Le Département.....	200
Une meilleure connaissance de l'offre locale	201
6.4 Conclusion de chapitre 6	202
Chapitre 7. Alimentation durable et locale en restauration scolaire : quels impacts sur les pratiques des intermédiaires ?	204
7.1 Présentation des intermédiaires interrogés et codage des entretiens	205
7.2 Quelle traduction des demandes de produits locaux et durables par les acteurs du territoire ?	208
L'approvisionnement local, entre réponse aux demandes des collectivités et ancrage territorial.....	208
L'offre en produits durables, entre réponse aux demandes des collectivités et volonté propre aux acteurs	210
Impact des demandes de la restauration scolaire sur le territoire : un retour d'expérience positif.....	213
7.3 Quelles contraintes en lien avec les demandes des collectivités territoriales ? ...	215
7.3.1 Le critère prix en défaveur d'une alimentation locale et durable.....	215
7.3.2 Des contraintes pour répondre aux demandes de produits locaux	216
7.3.3 Un manque de dialogue qui nuit à la rencontre entre offre et demande.....	217
7.4 Conclusion de chapitre 7	219
Chapitre 8. Pratiques des agriculteurs et leurs motivations en lien avec les demandes de la restauration scolaire.....	220
8.1 Présentation des agriculteurs interrogés et codage des entretiens	221
8.2 L'alimentation durable, au cœur des entretiens auprès des agriculteurs	223
8.2.1 L'agriculture biologique : une demande en hausse qui pousse à la conversion ?	224
8.2.2 Certification et labellisation : quelles motivations ? Quels freins ?.....	226
8.3 Restauration scolaire : des opportunités et des contraintes pour les agriculteurs.....	228
8.3.1 Quelle perception des agriculteurs de la demande de produits locaux de la restauration scolaire ?	228
8.3.2 La prépondérance du critère prix dans les marchés publics.....	229
8.3.3 Autres contraintes éprouvées par les agriculteurs	232

Contraintes liées aux demandes de la restauration scolaire	232
Contraintes liées aux échanges avec les parties prenantes de la restauration scolaire	234
8.4 Conclusion du chapitre 8	235
Chapitre 9. S’inspirer du terrain pour une meilleure rencontre entre l’offre et la demande.....	238
9.1 Mieux s’emparer des outils de la commande publique	238
Le sourcing	239
L’allotissement	239
Les spécifications techniques en lien avec l’objet du marché.....	240
Les produits commercialisés en circuit court	241
La responsabilité par la contractualisation	241
Une proposition à droit non constant	242
9.2 S’organiser à l’échelle de l’EPCI	244
Adoption d’une politique d’approvisionnement commune.....	245
Transfert de la compétence « restauration scolaire »	246
Quelques limites	248
9.3 Déployer une nouvelle forme de gouvernance alimentaire territoriale	250
9.4 Développer de nouvelles stratégies au sein des collectivités pour s’approvisionner en produits durables et locaux	253
Développer les équipements du territoire.....	254
Mettre en place un nouveau fonctionnement pour l’approvisionnement des cantines	256
Lisser les surcoûts	256
9.5 Conclusion de chapitre 9	258
Conclusion de la Partie 3	260
Partie 4. Discussion et conclusion générale	262
Chapitre 10. Commande publique et aménagement : réflexions sur le rôle des collectivités territoriales dans la transition écologique du territoire.....	266
10.1 La volonté d’approvisionnement en denrées alimentaires durables et locales dans les collectivités territoriales	267
10.1.1 Contours flous, définition flexible : retour sur la notion de local.....	267
10.1.2 Le local, intrinsèquement durable ?.....	268

10.2	Commande publique responsable : un impact réel sur les pratiques des acteurs du système alimentaire	270
10.2.1	Des acteurs qui s'adaptent aux demandes des collectivités.....	270
10.2.2	L'adoption de pratiques agricoles responsables : volonté des acteurs et influence de la commande publique	271
10.3	La difficile articulation entre commande publique responsable et prix	272
10.3.1	Le critère prix, frein à la transition écologique du système alimentaire...	273
10.3.2	Quelle responsabilité de la « commande publique responsable » si le prix est plus important que la qualité ?.....	275
10.4	Un engagement clair dans le développement et le maintien de l'agriculture locale et durable pour un territoire en transition	277
	Conclusion générale.....	282
	Références bibliographiques	287
	Liste des figures	319
	Liste des tableaux.....	320
	Table des matières détaillée	322

Titre : Commande publique responsable en restauration scolaire : facteur de transition écologique du territoire ?

Mots clés : territoire ; commande publique responsable ; agriculture ; restauration scolaire ; transition écologique

Résumé : Les collectivités territoriales ont parmi leurs missions celle de favoriser la transition écologique de leur territoire. Dans cette thèse, nous nous intéressons plus particulièrement à la transition du système alimentaire. Les collectivités mettent en œuvre localement les orientations fixées par l'Etat par le biais de leurs compétences agricoles et d'aménagement du territoire. Ces dernières années, un nouvel outil est considéré par les pouvoirs publics pour participer à cette transition écologique : la commande publique responsable à destination de la restauration scolaire. En dépit d'une interdiction par le Code de la commande publique, les collectivités veulent et parviennent à s'approvisionner en denrées alimentaires locales mais aussi durables. On se demande alors : la commande publique responsable en restauration scolaire est-elle un facteur de transition écologique du territoire ? Nous avons étudié l'impact de la commande publique responsable sur les pratiques des acteurs du système alimentaire du territoire en nous focalisant sur la région Île-de-France.

L'originalité de cette recherche repose notamment sur l'ajout d'un spectre territorial aux recherches sur la commande publique responsable. Nous avons adopté une démarche empirique et inductive et choisi l'enquête qualitative comme méthode de collecte des données. Notre travail s'appuie ainsi sur le récit de multiples acteurs du territoire, dans l'idée de rendre compte de leur point de vue et d'appréhender la pluralité de réels qui coexistent sur le terrain. Nous constatons que malgré une volonté croissante des collectivités de s'approvisionner en produits durables et locaux, nombreuses sont celles qui continuent de faire pression sur les prix, ce qui se traduit dans les pratiques des fournisseurs jusqu'aux agriculteurs qui peinent à recevoir une juste rémunération. Dans un tel schéma, le développement et le maintien d'une agriculture durable et locale sont mis à mal. Nous observons tout de même des retours d'expérience positifs qui reposent notamment sur la communication entre les acteurs en amont et au cours des échanges, et sur l'implication de collectivités territoriales dans la transition écologique de l'agriculture locale.

Title : Is sustainable public procurement for school catering a driving factor in the ecological transition of the territory ?

Keywords : territory ; sustainable public procurement ; agriculture ; school catering ; ecological transition

Abstract : Local authorities have to foster the ecological transition of their territory. In this research, we focus on the transition of the agri-food system. The national ambitions are implemented at the local level by local authorities through agricultural policies and planning. In recent years, public authorities have shown a growing interest in sustainable public procurement for school catering as a mean to further the ecological transition of agriculture. The public procurement law prohibits public buyers from favoring a tender in regards to its geographical proximity. Nonetheless, local authorities manage to acquire local and sustainable foodstuffs. Hence, we wonder : Is sustainable public procurement for school catering a driving factor in the ecological transition of the territory ? Focusing on the Île-de-France region, we have studied the impact of sustainable public procurement on the practices of the actors of the agri-food system.

Part of the originality of the research lays in this territorial approach when studying public procurement. We have adopted an empirical and inductive approach and carried out a qualitative survey for the data collection. Our research is based on the narratives of the local actors for the purposes of accounting for the variety of viewpoints and realities that we believe coexist within the territory. We find that despite a growing interest of local authorities in buying local and sustainable foodstuffs, many of them keep looking for low prices. This pressure on prices has repercussions all along the supply chain to the farmers who then hardly get a fair income. In such a situation, the ability of agriculture to pursue its transition towards a more sustainable model is weakened. However, some positive feedbacks have emerged. They are mostly based on communication between actors before and during exchanges, and on the involvement of local authorities in the ecological transition of local agriculture.