



HAL
open science

Politiques d’approvisionnement de la restauration scolaire au Brésil et en France : la transition écologique à l’épreuve des métropoles

Morgane Retière

► **To cite this version:**

Morgane Retière. Politiques d’approvisionnement de la restauration scolaire au Brésil et en France : la transition écologique à l’épreuve des métropoles. Géographie. Université paris 8; Universidade de São Paulo, 2022. Français. NNT : . tel-03958323

HAL Id: tel-03958323

<https://theses.hal.science/tel-03958323>

Submitted on 26 Jan 2023

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

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

Copyright

Thèse de doctorat

**Politiques d'approvisionnement
de la restauration scolaire au Brésil et en France :
la transition écologique à l'épreuve des métropoles**

Morgane Retière

Soutenue en cotutelle le 10 juin 2022

sous la direction de Nathalie LEMARCHAND
et de Paulo Eduardo MORUZZI MARQUES

Discipline

Géographie

Écoles doctorales

Sciences sociales (401)

Programa de pós-
graduação Interunidades
em Ecologia Aplicada

Laboratoires de recherche

UMR Ladyss

Agremal (ESALQ/USP)

Composition du jury

Salma LOUDIYI

Professeure de Géographie,
VetAgro Sup, UMR Territoires, Clermont-Ferrand (France)

Rapporteuse

Ève-Anne BÜHLER

Enseignante-chercheuse en Géographie
UFRJ, groupe CNPq REAGRI, Rio de Janeiro/RJ (Brésil)

Rapporteuse

Samuel FREDERICO

Enseignant-chercheur en Géographie
UNESP, IGCE, groupe CNPq REAGRI, Rio Claro/SP (Brésil)

Examineur

Catia GRISA

Enseignante-chercheuse en Développement rural
UFRGS Litoral, Groupe GEPAD, Porto Alegre/RS (Brésil)

Examinatrice

Ségolène DARLY

Maîtresse de conférences en Géographie
Université Paris 8, UMR Ladyss, Saint-Denis (France)

Examinatrice

Co-encadrante

Paulo Eduardo MORUZZI MARQUES Président du jury

Enseignant-chercheur en Sociologie
ESALQ/USP, groupe CNPq Agremal, Piracicaba/SP (Brésil)

Co-directeur de thèse

Nathalie LEMARCHAND

Professeure de Géographie,
Université Paris 8, UMR Ladyss, Saint-Denis (France)

Co-directrice de thèse

Titre : Politiques d'approvisionnement de la restauration scolaire au Brésil et en France : la transition des systèmes agroalimentaires à l'épreuve des métropoles

Résumé :

Face à la crise du modèle agro-industriel, la restauration scolaire est porteuse d'une promesse de transition agroalimentaire écologique, notamment par l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique, locale ou familiale dans les menus. Pourtant, de nombreuses contraintes pèsent sur ce service public local, en particulier dans les grandes agglomérations. La thèse porte donc sur la question suivante : dans quelle mesure les politiques publiques qui incitent à l'approvisionnement durable de la restauration scolaire permettent-elles de faire changer d'échelle les systèmes agroalimentaires alternatifs ? Pour y répondre, nous sommes intéressée à deux lois promulguées en 2009. Au Brésil, la loi n° 11.947 réforme le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE) et impose 30 % d'achats directs auprès de l'agriculture familiale, en privilégiant les produits locaux. En France, la loi Grenelle 1 fixe l'objectif de favoriser les produits biologiques à hauteur de 20 % ainsi que ceux à faible impact environnemental, sans arbitrer entre les différents types de systèmes dont ils sont issus. Notre approche, interdisciplinaire, combine la géographie avec l'économie institutionnelle, l'étude des politiques publiques et la sociologie rurale. L'analyse, fondée sur la comparaison internationale, se déploie sur deux échelles : la construction des politiques publiques au niveau national au Brésil et en France, et leur mise en œuvre au sein de deux régions métropolitaines, celle de São Paulo et l'Île-de-France. Une première partie présente le cadre théorique que nous avons construit afin d'appréhender les relations entre les systèmes agroalimentaires alternatifs et le régime agro-industriel dominant. Dans la deuxième partie de la thèse, basée sur un travail bibliographique, nous retraçons l'évolution des politiques publiques de la restauration scolaire au Brésil et en France. Pour comprendre le rôle d'instrument de structuration des filières alternatives attribué à la commande publique, nous avons mobilisé le concept de référentiel de construction sociale des marchés en faveur du développement territorial durable. La troisième partie porte sur la mise en œuvre des politiques publiques par les collectivités territoriales. Nous avons mené des entretiens semi-directifs auprès de responsables municipaux de la restauration scolaire et de certains de leurs fournisseurs dans deux régions, São Paulo et l'Île-de-France. À partir des résultats de terrain et par des allers-retours avec la littérature, nous avons conçu une grille de lecture fondée sur la modélisation de trois idéaux-types de systèmes d'approvisionnement alternatif. Le premier idéal-type correspond à un système agro-industriel renouvelé, marqué par des coordinations faibles entre secteurs de la restauration scolaire et monde agricole. Au contraire, les deuxième et troisième idéaux-types désignent la mise en place de systèmes d'approvisionnement territorialisés, à une échelle régionale et locale respectivement. Pour cela, les collectivités s'appuient sur une mise en cohérence des différentes dimensions des alternatives agroalimentaires (agriculture familiale, production biologique, ancrage local) et par une coordination forte entre les acteurs. Les résultats issus du terrain montrent que les cas concrets témoignent d'hybridations entre les différents idéaux-types. Nous avons observé, sur le terrain français, un tropisme plus fort vers des logiques agro-industrielles renouvelées que sur le terrain brésilien. À partir d'une réflexion transversale aux trois parties de la thèse, nous concluons que les trajectoires vers des systèmes territorialisés s'expliquent par la combinaison entre un cadre institutionnel qui incitent à la construction sociale des marchés en faveur du développement territorial durable et l'activation de ressources locales propices à la relocalisation.

**Mots clés : 1. Politiques publiques de restauration scolaire
2. Transition écologique 3. Systèmes agroalimentaires alternatifs
4. Territorialisation des systèmes agroalimentaires.**

Title: School feeding supply policies in Brazil and France: the transition of agrifood systems challenged by large cities

Abstract:

Faced with the crisis of the agro-industrial model, school feeding offers the promise of an ecological agrifood transition, in particular through the introduction of organic, local or family farming products into the menus. However, many constraints weigh on this local public service, particularly in large urban areas. The thesis therefore addresses the following question: to what extent do public policies that encourage the sustainable supply of school food allow for the scaling up of alternative agri-food systems? To answer this question, we analyze two laws enacted in 2009. In Brazil, Law No. 11.947 reforms the National School Feeding Program (PNAE) and imposes 30% of direct purchases from family farmers, with preference for local products. In France, the Grenelle 1 law sets the goal of favoring a minimum of 20% organic products, as well as those with low environmental impact, without arbitrating between the different types of systems from which they come. Our interdisciplinary approach combines geography with institutional economics, public policy studies, and rural sociology. The analysis, based on international comparison, is conducted at two scales: the construction of public policies at the national level in Brazil and France, and their implementation in two metropolitan regions, São Paulo and Île-de-France. The first part of the thesis presents the theoretical framework we have constructed to understand the relationship between alternative food systems and the dominant agro-industrial regime. In the second part, based on a bibliographical study, we trace the evolution of school feeding public policies in Brazil and France. In order to understand the role of the institutional market as an instrument for structuring alternative food chains, we mobilize the concept of public policy referential for social construction of markets in favor of sustainable territorial development. The third part addresses the implementation of public policies by local authorities. We conducted semi-structured interviews with municipal public servants in charge of school feeding and some of their suppliers between 2016 and 2018. Based on the results of the fieldwork and on the scientific literature, we designed an interpretation grid consisting in the modeling of three ideal types of alternative supply systems. The first ideal type corresponds to a renewed agro-industrial system, marked by weak coordination between the school feeding sector and the agricultural world. On the contrary, the second and third ideal types refer to the implementation of territorialized supply systems, on a regional and local scale, respectively. To this end, local authorities articulate the different dimensions of agrifood alternatives (family farming, organic production, local anchoring) and rely on strong coordination among actors. The results of the field research show that the concrete cases manifest hybridizations between different ideal types. In the French case, we observe a trend towards renewed agro-industrial logics that is more accentuated than in the Brazilian case. Based on a reflection that is transversal to the three parts of the thesis, we conclude that the trajectories towards territorialized systems can be explained by the combination between institutional frameworks that encourage the social construction of markets in favor of sustainable territorial development and the activation of local resources that are propitious to relocalization.

Keywords: 1. School feeding public policies 2. Ecological transition 3. Alternative agrifood systems 4. Territorialization of agrifood systems

Remerciements

C'est avec un soulagement teinté d'une légère nostalgie par anticipation que j'aborde ces remerciements. Le doctorat aura été une expérience incomparable grâce aux contributions d'un ensemble de personnes : les actrices et acteurs de terrain qui ont pris le temps de répondre à mes questions ; les chercheuses et chercheurs qui m'ont apporté leurs remarques et suggestions au cours des séminaires, colloques ou discussions informelles.

Mes remerciements s'adressent, en premier lieu, à Nathalie Lemarchand, Ségolène Darly et Paulo Eduardo Moruzzi Marques pour leur encadrement attentif depuis l'écriture du projet de thèse jusqu'à la conclusion de ce doctorat, me hissant hors des méandres du labyrinthe lorsque je menaçais de m'y perdre. Je les remercie aussi pour leur soutien, y compris pendant les périodes un peu plus adverses.

Je tiens également à remercier les membres du jury de soutenance, Salma Loudiyi, Ève-Anne Bühler, Catia Grisa et Samuel Frederico, pour avoir pris le temps d'examiner cette thèse.

Je remercie le Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) qui a financé les trois premières années de doctorat, ainsi que l'École doctorale en Sciences Sociales de l'Université Paris 8 pour ses aides financières. Comme nombre de doctorantes et doctorants, je dois également beaucoup au système français de protection sociale et à l'assurance chômage, précieux dispositifs issus des luttes sociales, qui m'ont permis de continuer mon travail pendant les périodes non rémunérées.

Je tiens à remercier les membres des différentes structures au sein desquelles s'est déroulé mon parcours en cotutelle, et en premier lieu leurs équipes administratives, notamment Mara Casarin, du programme d'écologie appliquée de l'ESALQ/CENA, et Mireille Morvan, de l'ED sciences sociales de l'Université Paris 8.

La participation aux activités scientifiques de mes deux collectifs de rattachement m'a beaucoup apporté : le groupe de recherche sur les Agricultures émergentes et alternatives (Agremal) au Brésil et le Laboratoire Dynamiques sociales et recomposition des espaces (LADYSS) en France. Côté brésilien, je remercie en particulier Nayla Almeida et Samuel de Mello Pinto, qui m'ont épaulé dans les enquêtes à São Paulo, ainsi que Rafael Chiodi qui a partagé les entretiens réalisés dans le Vale do Ribeira.

Au sein de l'Université Paris 8, je suis reconnaissante à l'équipe du département de géographie de m'avoir accueilli en tant qu'ATER, notamment et entre autres, Antoine Da Lage, Kaduna Demailly, Thierry Feuillet, Johan Millian ; merci également à Marie Bonte et Pascale Froment pour leur écoute lors des CSIT en pleine pandémie. Si j'ai pu conclure cette thèse tout en enseignant pendant deux ans, c'est aussi grâce à Jean-François Valette, aux côtés de qui j'ai débuté dans l'arène de la D006. Qu'il soit remercié d'avoir, chaque fois que j'en ai eu besoin, pris le temps de partager ses conseils, ses fonds de cours et des capuccinos vanille-caramel.

Je remercie également tous les camarades rencontrés au Ladyss : Thomas Maillard et Alice Furtado qui m'ont chaleureusement accueilli quand j'ai débarqué en France, mais aussi Nicolas Ausello, Diego Mermoud, Maurício Fuentes, Claudia Palermo, Alexandre Lauret, Shahrzad Khademi. Les conversations autour d'un café sur les bancs blancs du bâtiment D ou la terrasse battue par les vents d'Aubervilliers vont me manquer.

Et puis pour rédiger, il faut une chambre à soi et du temps de cerveau disponible. Merci donc à toutes celles et tous ceux qui m'ont permis d'avoir un bureau à moi à Paris 8, au Campus Condorcet mais aussi au CFSI où j'ai rédigé mes deux premiers chapitres. Pour le temps de cerveau disponible, je tiens à souligner le rôle l'association ParenThèse : merci en particulier à Lucie, Florine et Aurélie.

Je n'ai pas de mots assez forts pour exprimer l'immensité de ma gratitude envers ma mère, Isabelle, qui m'a tant aidé et qui a été une relectrice bienveillante, une correctrice rigoureuse et une éditrice pertinente. Je remercie également mon père, Alain, pour son soutien multiscalaire et pour nos conversations toujours enrichissantes, d'aussi loin qu'il m'en souvienne (merci à *academie-française.fr* pour l'expression). Merci à Nolwenn, sœur chère à mon cœur, de m'avoir pris en main quand il le fallait et à Antoine d'avoir construit des vaisseaux Star Wars quand il le fallait aussi.

Merci à tou.te.s les ami.e.s qui m'ont entouré et qui ont, d'une façon ou d'une autre, contribué à cette thèse par nos discussions sur l'agriculture, la politique, la vie : Sophie, toujours dans mon <3 même à distance, Fabien, Stéphane (qui m'a montré que « yes we can »), Violaine, Pauline, Thomas LJ, Thomas SP, Pierre, Tanguy, Mari, Tapa. Mais aussi celles et ceux que je n'ai pas vu depuis bien trop longtemps : à São Paulo, João, Nati, Moori, Jú ; et à Piracicaba, les camarades de la Refazenda, Juliano, Manu, Luiz, Mateus Fiapo, Prof. José, et de la Refazenda Jovens, Bruno, Carol, Madaga et les autres. Et merci à Nayla, qui mérite de figurer dans deux sections, celle des collaborations académiques et celle des amitiés, tout comme Nati Dória, Terena e Giulia.

Notre passage aux Apaches des Vignoles et les amitiés qui s'y sont nouées furent un appui de taille face à la double casquette de parents thésards : merci à Julien, Sabine, Monica, Xabier, Giulia, Florian, Martina, Alfonso. Merci à Aurore et Sophie d'accueillir Noah régulièrement et de leur précieuse amitié. Et, bien sûr, merci à Brice pour nos échanges qui se sont prolongés au-delà de la trésorerie et qui ont nourri mes réflexions.

Pour finir et car la conclusion est une place de choix, je remercie Guilherme pour son soutien constant, ses vigoureux encouragements et ses dons culinaires, ainsi que Noah, né à n+1, qui aura accompagné toutes ces années de doctorat. Conseguimos ! J'ai hâte aux prochaines étapes à vos côtés.

Sommaire

Table des figures, cartes et photographies	8
Table des tableaux.....	10
Liste des abréviations	11
Préambule – Questionnements initiaux et genèse du projet de recherche	15
Introduction.....	23
Partie I – Cadre théorique et hypothèses : appréhender les relations entre systèmes agroalimentaires alternatifs et régime agro-industriel.....	41
<i>Chapitre 1 – La reconfiguration des systèmes agroalimentaires.....</i>	<i>43</i>
1.1. Industrialisation, internationalisation et capitalisation de l’agriculture et l’alimentation : en rendre compte via l’approche par les systèmes agroalimentaires.....	43
1.2. Les systèmes agroalimentaires alternatifs : une promesse de différence.....	58
1.3. Changer d’échelle : quel pouvoir de transformation ont les systèmes agroalimentaires alternatifs ?	68
1.4. Conclusion du chapitre 1	75
<i>Chapitre 2 – Le pouvoir de transformation des systèmes agroalimentaires alternatifs au prisme des théories de la transition.....</i>	<i>77</i>
2.1. Le changement d’échelle dans la littérature sur les systèmes agroalimentaires alternatifs.....	78
2.2. Les relations entre les initiatives de niche et le régime comme facteurs de transition : une grille de lecture territoriale des systèmes sociotechniques	91
2.3. Le paysage sociotechnique : référentiels de politiques publiques et structuration des systèmes agroalimentaires	105
2.4. Conclusion du chapitre 2 : problématique et hypothèses.....	117
Conclusion de la partie I	121
Partie II – Réorientation des politiques publiques de restauration scolaire à l’échelle nationale	125
<i>Chapitre 3 – La restauration scolaire au Brésil : historique et enjeux d’un processus politique de construction sociale de marchés alimentaires</i>	<i>127</i>
3.1. La restauration scolaire : évolution d’un instrument au cœur de la politique nationale sociale et alimentaire dès les origines.....	127
3.2. À partir de 2009, la restauration scolaire devient également un instrument de la politique agricole.....	151
3.3. Conclusion du chapitre 3	171

<i>Chapitre 4 – La restauration scolaire en France : enjeux d’un processus d’intégration de la question alimentaire à la politique de développement durable</i>	<i>175</i>
4.1. La restauration scolaire : un service public local, lié à la politique éducative, intégré sur le tard à la politique alimentaire nationale.....	175
4.2. À partir de 2009, après le processus du Grenelle de l’environnement : la restauration scolaire devient un instrument à la croisée des politiques agricole et environnementale	196
4.3. Conclusion du chapitre 4	210
<i>Chapitre 5 – Le référentiel de construction sociale des marchés en faveur du développement territorial durable : quel degré de structuration ? Une comparaison entre le Brésil et la France</i>	<i>213</i>
5.1. État des rapports de force au moment de la formulation des propositions concernant l’approvisionnement durable de la restauration scolaire	214
5.2. Politisation de la question alimentaire : mise en opposition des systèmes agroalimentaires ou régime de la coexistence ? Une lecture par les instances de concertation	218
5.3. Conclusion du chapitre 5	230
Conclusion de la partie II.....	234
Partie III – La mise en œuvre locale de l’approvisionnement durable de la restauration scolaire	239
<i>Chapitre 6 – Comment analyser ce qu’il advient du local lorsque les initiatives alternatives changent d’échelle ? Présentation des terrains, des corpus d’étude et de la méthodologie.....</i>	<i>241</i>
6.1. Présentation du terrain : São Paulo et Paris, deux villes globalisées dans des régions métropolitaines à forte densité de population.....	241
6.2. Phase exploratoire : comprendre le fonctionnement matériel de la restauration scolaire et de son approvisionnement.....	254
6.3. Enquêtes approfondies : étude des processus de relocalisation de l’approvisionnement.....	266
6.4. Construction d’idéaux-types : des outils pour appréhender la diversité des systèmes agroalimentaires concrets.....	284
6.5. Conclusion du chapitre 6	293
<i>Chapitre 7 – Entre circuits agro-industriels renouvelés et construction sociale des marchés : la mise en œuvre des politiques publiques de la restauration scolaire à l’épreuve des territoires</i>	<i>295</i>
7.1. Trois idéaux-types des systèmes d’approvisionnement alternatif de la restauration scolaire.....	296
7.2. Positionnement des cas concrets par rapport aux idéaux types dans la région métropolitaine de São Paulo	304
7.3. Positionnement des cas concrets par rapport aux idéaux-types en Île-de-France	326
7.4. Conclusion du chapitre 7	353

Conclusion générale.....	355
Bibliographie	367
Annexes.....	397
Table des matières.....	431
VERSION EN PORTUGAIS	438

Table des figures, cartes et photographies

Figure 1. Schéma général illustrant la notion de système.....	52
Figure 2. Acteurs et fonctions du système agroalimentaire.....	53
Figure 3. Analyse du système agroalimentaire : adaptation du concept de régime sociotechnique et représentation schématique de ses composantes.....	81
Figure 4. Schéma partiel de la perspective multiniveaux (MLP) appliquée à la transition écologique des systèmes agroalimentaires	88
Figure 5. Définition d'un référentiel de politiques publiques	109
Figure 6. Schéma général de la perspective multiniveaux (MLP) appliquée à la transition écologique des systèmes agroalimentaires	119
Figure 7. Comparaison des processus brésilien et français de construction des politiques publiques autour de la restauration scolaire	232
Figure 8. Organisation du système éducatif en France et au Brésil et répartition des compétences entre les différents échelons administratifs.....	258
Figure 9. Principales étapes de fonctionnement du service de restauration scolaire	261
Figure 10. Différents types d'organisation fonctionnelle de la restauration scolaire.....	261
Figure 11. Exemples de pictogrammes employés sur les menus du Syrec et de la caisse des écoles du 5 ^e arrondissement de Paris	277
Figure 12. Objet de la modélisation : le système agroalimentaire d'approvisionnement de la restauration scolaire	288
Figure 13. Positionnement des cas concrets par rapport aux idéaux-types dans la RMSP.....	306
Figure 14. Positionnement des cas concrets par rapport aux idéaux-types en Île-de-France.....	330
Figure 15. Mise en regard des configurations de l'approvisionnement de la restauration scolaire	354
Figure 16. Comparaison entre les référentiels nationaux et les configurations locales en France et au Brésil.....	361
Carte 1. Localisation et densité de population des métropoles étudiées.....	244
Carte 2. Croissance des principales villes brésiliennes et population actuelle	246
Carte 3. Principaux axes routiers reliant la région métropolitaine de São Paulo au reste du pays	247
Carte 4. Localisation des exploitations agricoles et participation des communes dans la valeur brute de production agricole de la RMSP en 2017	248

Carte 5.	Extension de l'espace bâti en 1900, en 1960 et en 2007 dans la région Île-de-France	250
Carte 6.	Les grandes infrastructures routières en Île-de-France	251
Carte 7.	Terrains cultivés en 2019 en Île-de-France.....	253
Carte 8.	Localisation des structures objets d'enquêtes et des communes correspondantes dans la région Île-de-France.....	272
Carte 9.	Localisation des structures objets d'enquêtes et des communes correspondantes dans la région métropolitaine de São Paulo.....	275
Photographie 1.	Entrepôts centraux (almoxarifados) de la commune de Mogi das Cruzes (à gauche) et de la commune de São Paulo (à droite)	264
Photographie 2.	Camions de livraison du service municipal de Mogi das Cruzes, pour la redistribution des produits secs de l'entrepôt central vers les écoles de la commune	265
Photographie 3.	Entrepôts secondaires au sein d'écoles de la commune de São Paulo, dans les quartiers de Itaquera et de São Matheus	265

Table des tableaux

Tableau 1. Dynamiques analysées par les études consacrées aux S3A.....	62
Tableau 2. Différentes dimensions des systèmes agroalimentaires alternatifs.....	63
Tableau 3. Typologie des trajectoires possibles de transition, en fonction de la nature (symbiotique ou concurrentielle) des interactions entre niveaux et de leur temporalité.....	86
Tableau 4. Relations au territoire des systèmes agroalimentaires	98
Tableau 5. Composantes du concept de référentiel	108
Tableau 6. Processus législatif du texte qui réforme le PNAE.....	159
Tableau 7. Principales dispositions du PNAE concernant les achats directs auprès de l'agriculture familiale	165
Tableau 8. Mentions à la restauration collective et aux S3A dans les documents issus du Grenelle de l'environnement.....	202
Tableau 9. Organisations de la société civile siégeant au Groupe consultatif du PNAE (GC-PNAE).....	221
Tableau 10. Composition des collèges au sein du groupe IV « Production et consommation durables » du Grenelle de l'environnement, en 2007.....	223
Tableau 11. Activités d'observation menées pendant la phase exploratoire du travail de terrain.....	256
Tableau 12. Entretiens menés pendant la phase exploratoire du travail de terrain.....	257
Tableau 13. Principales caractéristiques des communes du terrain francilien.....	270
Tableau 14. Principales caractéristiques des communes du terrain pauliste	273
Tableau 15. Structures de restauration scolaire objets d'enquêtes dans la région Île-de-France	279
Tableau 16. Structures de restauration scolaire objets d'enquêtes dans la région métropolitaine de São Paulo.....	281
Tableau 17. Structures du monde agricole sur lesquelles ont porté les enquêtes.....	283
Tableau 18. Synthèse de la grille de construction des idéaux-types	293
Tableau 19. Synthèse des idéaux-types de systèmes d'approvisionnement alternatifs de la restauration scolaire	303
Tableau 20. Principales caractéristiques des systèmes d'approvisionnement alternatif dans la RMSP.....	305
Tableau 21. Principales caractéristiques des systèmes d'approvisionnement observés en Île-de-France dans les structures qui se limitent à l'IT 1	328
Tableau 22. Principales caractéristiques des systèmes d'approvisionnement observés en Île-de-France dans les structures qui combinent l'IT 1 avec des systèmes territorialisés (IT 2 ou 3)	329

Liste des abréviations

ABERC	Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas
AFN	Alternative Food Networks
AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
AFSSET	Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail
Agence Bio	Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique
Agremal	Agriculturas Emergentes e Alternativas
AMAP	Association pour le maintien d'une agriculture paysanne
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
ANIA	Association nationale des industries alimentaires
ANR	Agence nationale de la recherche
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
AOC	Appellation d'origine contrôlée
AOP	Appellation d'origine protégée
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
APROFEM	Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais de São Paulo
ASA	Articulação no Semi-Árido Brasileiro
CAB	Conversion à l'agriculture biologique
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CATI	Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCC	Commodity Credit Corporation
CDE	Caisse des écoles
CEAGESP	Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo
CECANE	Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição Escolar
CEE	Communauté économique européenne
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFE/CGC	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CG-PNAE	Comité gestor do PNAE
CGB	Commission du génie biomoléculaire
CGDAD	Commissariat général au développement et à l'aménagement durable
CGT	Confédération générale du travail
CNA	Comissão Nacional da Alimentação
CNAFC	Confédération nationale des associations familiales catholiques
CNDDEG	Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement
CNME	Campanha Nacional de Merenda Escolar
CNP	Comité national des pêches
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNS	Conselho Nacional das Populações Extrativistas
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentação
CODAE	Coordenadoria de Alimentação Escolar
COMOP	Comité opérationnel [du Grenelle de l'environnement]
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CONCRAB	Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares
Coobam	Cooperativa dos Bananicultores et Agricultores de Miracatu
Coop Bio IDF	Coopérative bio d'Île-de-France

Cooperapas	Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo
Coopercentral	Cooperativa Central do Vale do Ribeira
Cooprojor	Cooperativa dos Produtores Rurais de Jundiapéba e Região
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CRAISA	Companhia Regional de Abastecimento Integrado de Santo André
CRIIGEN	Comité de recherche d'information indépendante sur le génie génétique
CSA	Community supported agriculture
CSM	Corn Soy Milk
CTE	Contrats territoriaux d'exploitation
DAAA	Departamento de Alimentação e Assistência ao Aluno
DAP	Declaração de Aptidão às Políticas Públicas da Agricultura Familiar
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGS	Direction générale de la santé
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos
DNP	Direction de la nature et des paysages
DPEI	Direction des politiques économique et internationale
DRE	Diretorias Regionais de Ensino
DRIAAF	Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Île-de-France
DSP	Delegação de Serviço Público
EGA	États généraux de l'alimentation
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ESALQ	Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz
ETSP	Entrepoto Terminal de São Paulo
FAE	Fundo de Assistência ao Estudante
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FEAD	Fonds européen d'aide aux plus démunis
Feader	Fonds européen agricole pour le développement rural
FECD	Fédération des entreprises du commerce et de la distribution
Feder	Fonds européen de développement régional
FETRAF	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil
FGTA-FO	Fédération générale des travailleurs de l'agriculture
FISI	Fundo Nacional de Socorro à Infância
FNAB	Fédération nationale d'agriculture biologique
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	France Nature Environnement
FNH	Fondation pour la nature et l'homme
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FO	Force ouvrière
FSE	Fonds social européen
GAB IDF	Groupement des agriculteurs biologiques de la région Île de France
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GC-PNAE	Grupo consultivo do PNAE
GEM	Groupe d'étude des marchés
GEM	Groupement d'étude des marchés
GPEM/DA	Groupe permanent d'étude des marchés des denrées alimentaires
GT-AF	Grupo de Trabalho sobre Agricultura Familiar
GT-PNAE	Grupo de Trabalho sobre o PNAE
HVE	Haute valeur environnementale
IAU IDF	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IDF	Île-de-France

IGE	Inspection générale de l'environnement
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPEA	Instituto de Pesquisa Económica Aplicada
IRIS	îlot regroupé pour l'information statistique
JA	Jeunes agriculteurs
LAAF	Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LPO	Ligue pour la protection des oiseaux
MAB	Maintien de l'agriculture biologique
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCC	Movimento de Mulheres Camponesas
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MIN	Marché d'intérêt national
MLP	Multi-level perspective (on transition)
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NAAF	Núcleo de Agroecologia e Agricultura Familiar
NUPENS/USP	Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde / Universidade de São Paulo
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Politique agricole commune
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEAD	Programme européen d'aide aux plus démunis
PL	Projeto de lei
PLANAPO	Plano Nacional de Apoio à Agroecologia e à Agricultura Orgânica
PMA	Programa Mundial de Alimentação
PNA	Programme national pour l'alimentation
PNAE	Programa Nacional de Alimentação do Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNNS	Programme national nutrition-santé
PNR	Fédération des parcs naturels régionaux
PROAB	Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda
PROCAB	Programa de Racionalização da Alimentação de Base
PRODEA	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
PRONAF	Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
RMSP	Região metropolitana de São Paulo
SAA	Sistemas Agroalimentares Alternativos
Sadapt	Sciences action développement - Activités produits territoires
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SAT	Systèmes alimentaires territoriaux
SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Siplarc	Syndicat intercommunal de production et de livraison alimentaire de repas collectifs
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Sivom	Syndicat intercommunal à vocations multiples
Sivu Co.Cli.Co	Syndicat intercommunal à vocation unique Colombes Clichy Collectivités
Sivuresc	Syndicat intercommunal à vocation unique de restauration collective
SNDD	Stratégie nationale de développement durable
SRAL	Service régional de l'alimentation
SRC	Société de restauration collective
Syal	Systèmes agroalimentaires localisés
Syrec	Syndicat pour la restauration collective
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tipo ideal
UNAF	Union nationale des associations familiales
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICAFES	União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
UNISOL	Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários
UPA	Unidade de processamento de alimentos
UPA	Union professionnelle artisanale
USAID	United States Agency for International Development
USP	Universidade de São Paulo
WWF	World Wildlife Fund for Nature

Préambule

Questionnements initiaux et genèse du projet de recherche

Les questionnements personnels à l'origine du projet de thèse ont germé, principalement, de deux expériences qui se sont déroulées au Brésil, entre 2012 et 2015. Étudiante à l'École supérieure d'agronomie « Luiz de Queiroz » de l'Université de São Paulo (ESALQ/USP), j'ai consacré une recherche de master aux circuits courts et, dans ce cadre, je faisais partie du groupe de recherche Agremal¹ sur les Agricultures alternatives et émergentes. Ensuite, en tant que membre du groupe d'agroécologie Nheengatu², j'ai accompagné le quotidien des agriculteurs familiaux dans la région de Piracicaba et Campinas (État de São Paulo).

1. Prolonger la recherche de master : les marchés publics, des facteurs de changement d'échelle pour les circuits courts ?

Notre travail de master portait sur l'insertion des agriculteurs familiaux dans les circuits courts dans l'État de São Paulo et plus précisément sur la question : ce type de commercialisation favorise-t-il la transition agroécologique des exploitations agricoles ? Nous avons observé sur le terrain la vente en circuits courts et cherché à savoir si elle s'accompagne d'une plus grande diversité des systèmes de production et d'une meilleure reconnaissance et valorisation du travail des agriculteurs familiaux. Certains aspects repérés lors de nos enquêtes, et souvent mentionnés dans la littérature scientifique, ont suscité l'envie d'approfondir l'étude des marchés institutionnels brésiliens, à savoir le Programme d'acquisition des aliments (*Programa de Aquisição de Alimentos*, PAA) et le Programme

¹ *Agriculturas Emergentes e Alternativas*. Coordonné par Paulo Eduardo Moruzzi Marques – codirecteur de la présente thèse –, ce collectif regroupe des étudiantes et étudiants de master et de doctorat inscrits dans le Programme interunité d'écologie appliquée de l'ESALQ/USP et du Centre d'énergie nucléaire en agriculture (CENA/USP).

² Ce groupe de recherche appliquée en agroécologie de l'ESALQ/USP est composé de professeurs, d'élèves-ingénieurs agronomes et d'étudiants de master et de doctorat de plusieurs cursus liés aux sciences agraires et environnementales. Le nom, Nheengatu, est celui d'une langue de l'Amazonie.

national d'alimentation scolaire (*Programa Nacional de Alimentação Escolar*, PNAE). En effet, les circuits courts favorisés par le PAA et le PNAE semblaient dépasser certaines limites auxquelles se heurtaient les autres types de circuits de proximité – paniers, marchés de producteurs, marchés de plein vent conventionnels. Ces programmes ont pour objectif de faire parvenir des produits frais, locaux et de bonne qualité aux classes populaires, alors que les catégories plus riches ou plus diplômées accèdent de façon prédominante aux paniers et aux marchés agroécologiques (Perez-Cassarino et Ferreira, 2016). De plus, dans ces dispositifs, la demande est regroupée puisqu'il s'agit de structures de restauration ou de distribution collectives (restaurant populaires, colis alimentaires, hôpitaux, crèches, maisons de retraite, etc.). Moins chronophages que les marchés de plein vent, ils offrent aussi aux agriculteurs la possibilité d'écouler des volumes plus importants que les paniers paysans. Ces programmes, ainsi que l'ensemble des politiques publiques de soutien à l'agriculture familiale, formaient le cœur de nombreux travaux du groupe Agremal. Les discussions sur ce sujet ont contribué à préciser les contours du projet de thèse.

2. L'*assentada*³ et la nutritionniste : comprendre les malentendus autour de l'approvisionnement des cantines

Un autre point d'entrée vient du contact plus étroit avec les agricultrices et les agriculteurs de l'un de mes terrains de recherche, l'*assentamento* Milton Santos dans le centre-est de l'État de São Paulo. Un *assentamento* est une unité de production agricole, où l'accès et l'utilisation de la terre sont réorganisés par des politiques gouvernementales de réforme agraire (Retière *et al.*, 2014). Ces familles néorurales d'un type particulier (Retière et Moruzzi Marques, 2019) sont, pour la plupart, issues de quartiers pauvres des villes environnantes. Elles s'engagent dans un retour à la terre grâce au Mouvement des sans terre⁴ et s'installent en 2005 dans l'*assentamento* Milton Santos, à cheval sur les communes d'Americana et de Cosmópolis, entre les agglomérations de Piracicaba et Campinas. Une parcelle d'un hectare est accordée à chaque famille. À la lutte pour accéder au foncier succède celle pour réussir à vivre de l'activité agricole. Placées sur des

³ Agricultrice installée sur les terres réglementées de type *assentamento*.

⁴ Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)

terres dégradées par des décennies de monoculture de canne-à-sucre, ces familles doivent apprendre sur le tas le métier d'agriculteur et mettre en place des systèmes de production agroécologiques, sans pesticides ni engrais de synthèse.

Nombre de recherches du groupe Agremal sont consacrées à l'*assentamento* Milton Santos. Les *assentadas* et *assentados* sont également accompagnés par le groupe Nheengatu, dont les activités de développement agricole recouvrent cinq thématiques : agriculture biologique, agroforesterie, compostage, réforme agraire mais aussi commercialisation. Le sous-groupe Cajan, auquel j'ai participé de 2013 à 2015, était consacré à cette dernière question, subdivisée en deux axes : à la biodiversité des agroécosystèmes doit correspondre une diversification des pratiques alimentaires ; et les débouchés commerciaux doivent prendre en compte les conditions concrètes de la production agroécologique, d'autant plus lorsqu'elle est réalisée par des agricultrices et des agriculteurs dans des conditions précaires.

C'est le cas des habitants de l'*assentamento* Milton Santos, qui peinent à écouler leur production et à tirer de la mise en marché un revenu satisfaisant. Ils explorent toutes sortes de solutions, au-delà du PAA : marchés de plein vent, vente directe en porte-à-porte dans les quartiers voisins, démarchage auprès des supermarchés locaux. Mais la restauration collective publique est celle qui porte le mieux la promesse d'un débouché stable, rémunérateur et moins chronophage. Néanmoins, dans la pratique, ces familles paysannes se heurtent bien souvent à ce qu'elles interprètent comme l'incompréhension, voire la mauvaise foi, des responsables de la restauration scolaire municipale (nutritionnistes, pour la plupart). Ces interlocuteurs⁵ leur semblent insensibles à leurs contraintes, imposant des exigences impossibles à respecter.

Une anecdote, transmise par l'une des *assentadas* en 2014, illustre ces difficultés. Les nutritionnistes chargées de la cantine locale acceptent à l'époque d'intégrer dans les menus le manioc, produit en relative abondance par les *assentados*. Elles leurs demandent d'éplucher les racines, de les emballer sous vide en paquets de quelques kilos dûment étiquetés et de les congeler. L'agricultrice, dont la maison n'est même pas encore terminée, investit donc l'équivalent de deux salaires minimums mensuels dans l'achat d'un congélateur et

⁵ Bien souvent il s'agissait plutôt d'interlocutrices, les professions liées aux secteurs de l'alimentation et la nutrition étant largement féminisées.

de matériel de mise sous vide. Elle et son époux livrent le manioc à chaque école de la commune, dans leur voiture équipée d'une glacière en polystyrène. La deuxième année, le marché est reconduit mais les volumes fortement réduits : certaines semaines, ils ne livrent que deux ou trois kilos de manioc par école. Le temps de travail s'avère démesuré par rapport aux quantités écoulées. La troisième année, le manioc n'est même plus au menu. Cette situation charrie amertume et incompréhension. Les marchés publics se révèlent finalement assez instables. La méconnaissance des attentes respectives dégrade les relations entre *assentados* et nutritionnistes locales. Avec le groupe Cajan, nous organisons entre 2013 et 2015 quelques rencontres entre agriculteurs et nutritionnistes, mais sans avancée notable. En outre, la commune en question ne dispose pas de service municipal dédié aux questions agricoles et rurales ; il n'existe pas d'interlocuteur qui serve de médiateur entre les *assentados* et le service de restauration scolaire (Moruzzi Marques *et al.*, 2017).

Cette expérience a nourri la formulation du projet de thèse. Le fort ressentiment des *assentados* envers les nutritionnistes locales exprime les incompréhensions et les frictions entre deux mondes. Le PNAE et le PAA apparaissent dans les textes de lois et dans de nombreuses études scientifiques comme des dispositifs novateurs, porteurs de la promesse enthousiasmante d'une reconnexion entre production et alimentation, entre rural et urbain, entre secours alimentaire et soutien aux agriculteurs, y compris aux plus précaires. Mais la mise en œuvre de ces politiques intersectorielles, à la croisée de l'agriculture, de la nutrition et de l'éducation, ne paraît pas aller de soi partout. L'un de mes premiers questionnements, partant du point de vue des agriculteurs de l'*assentamento*, fut le suivant : pourquoi les nutritionnistes semblent-elles, dans ce cas, si réticentes alors que la loi est favorable à l'approvisionnement des cantines par les *assentados* locaux ?

Mon parcours m'avait, jusqu'alors, amenée à côtoyer principalement le monde agricole. La construction du projet de thèse s'est, au contraire, appuyée sur l'inversion du point de vue, en partant de celui des nutritionnistes afin de comprendre leurs pratiques et leurs contraintes, que je ne connaissais qu'à travers la perception des agriculteurs. Ce décentrement se rapproche, d'ailleurs, d'un principe de l'ethnographie, qui est de « rendre familier ce qui est étranger » et

« rendre étrange ce qui est familier » (Beaud et Weber, 2010, p. 47; Damatta, 1974). C'est aussi l'un des apports de l'approche comparative internationale que nous avons adoptée.

3. Aller voir du côté des grandes villes

Un troisième élément a contribué à dessiner le périmètre de la thèse. Il provient de la volonté d'aller voir du côté des très grandes villes. Beaucoup d'agricultrices et d'agriculteurs que j'avais côtoyés travaillaient dans des conditions précaires et éprouvaient des difficultés logistiques à écouler leur production. Je me demandais si ce profil parvenait à approvisionner les grandes métropoles, sachant les difficultés rencontrées dans des villes moyennes comme Americana (environ 240 000 habitants). Que se passait-il à São Paulo, municipalité de 12 millions d'habitants située au cœur de la plus grande agglomération urbaine du Brésil, qui s'étend sur 8 000 km² et compte 22 millions d'habitants (Théry, 2016) ? La majeure partie de la littérature sur le PNAE au Brésil concernait, à l'époque, des villes petites ou moyennes, avec une surreprésentation d'articles consacrés à la région Sud du pays⁶, pionnière dans la structuration du secteur de l'agriculture familiale et du mouvement coopératif (Braga Saraiva *et al.*, 2013). Plusieurs auteurs relèvent pourtant la difficulté exprimée par les acteurs du monde agricole au sujet de l'approvisionnement des grandes villes, en raison du nombre important de points de livraison, des contraintes de transport et de stockage des produits (Grisa *et al.*, 2017). L'une des hypothèses lancées au sujet des métropoles est la suivante :

« L'objectif de promotion du développement local doit également être relativisé dans ce cas [celui des grandes municipalités], puisqu'une bonne partie des produits consommés dans le cadre du programme devra nécessairement provenir d'autres régions productrices, étant donné l'ampleur de la demande. Le programme peut toutefois contribuer au développement des régions proches des grands centres, sans qu'il s'agisse nécessairement de la zone rurale de la municipalité elle-même⁷ » (Siliprandi et Belik, 2012, p. 69, traduction personnelle).

⁶ La région Sud est composée des États du Parana, de Santa Catarina et du Rio Grande do Sul.

⁷ « *O propósito de promover o desenvolvimento local também deverá ser relativizado nesses casos [dos grandes municípios], uma vez que boa parte dos produtos consumidos no programa terá que vir, necessariamente, de outras regiões produtoras, dada a magnitude da demanda. O programa pode, no entanto, ajudar no desenvolvimento de regiões*

Dans le cas d'Americana, située dans la région métropolitaine de Campinas (3 millions d'habitants), certains problèmes rencontrés par les *assentados* relevaient de l'absence de représentants du monde agricole dans la gestion de la restauration scolaire (Moruzzi Marques *et al.*, 2017). Les auteurs défendent une double hypothèse : cet aspect est exacerbé dans les zones urbaines denses, distantes du monde rural ; ces espaces présentent de graves défis à la sécurité alimentaire (Morgan et Sonnino, 2010b). Ces considérations ont renforcé notre volonté d'approfondir la connaissance de l'approvisionnement durable de la restauration scolaire dans les grandes métropoles.

Pour répondre à ces questionnements, deux options méthodologiques ont guidé la construction du projet de recherche : une démarche comparative et une approche interdisciplinaire. Ces aspects seront détaillés dans la deuxième section de l'introduction.

Les terrains d'enquête se situent en France et au Brésil. Ce choix répond, en partie, à mon parcours personnel, à cheval entre les deux pays depuis mes études supérieures. La familiarité avec les contextes nationaux et la maîtrise des deux langues a facilité tant le travail bibliographique que la réalisation des entretiens.

La comparaison se décline sur deux échelles. La première, nationale, place en regard les politiques publiques brésilienne et française. En effet, le Brésil et ses politiques consacrées à l'agriculture familiale (dont le PAA et le PNAE) suscitent un fort intérêt sur le plan international (Belik et Souza, 2010; Grisa *et al.*, 2017) : comment l'expérience brésilienne peut-elle nourrir les réflexions qui se structurent sur une période récente (Darly et Aubry, 2014) au sujet du potentiel de transition de l'approvisionnement de la restauration scolaire ? La deuxième échelle de comparaison, locale, se focalise sur les interrogations que suscite l'approvisionnement des grandes agglomérations urbaines. Saisir ce qui est propre aux territoires métropolitains suppose de considérer deux métropoles d'ampleur comparable à l'échelle mondiale. São Paulo et Paris remplissent cette condition.

La démarche comparative se combine avec une approche interdisciplinaire. Notre sujet se rattache au champ de recherche des systèmes agroalimentaires que différentes disciplines des sciences sociales investissent. Ces deux éléments

próximas aos grandes centros, sem que tenha que ser necessariamente a área rural do próprio município » (Siliprandi et Belik, 2012, p. 69).

méthodologiques, comparaison et interdisciplinarité, s'expriment dans le cadre d'une cotutelle entre l'Universidade de São Paulo et l'Université Paris 8. Du côté brésilien, le programme doctoral en écologie appliquée (*Programa de Pós-Graduação Interunidades em Ecologia Aplicada*), interdisciplinaire, articule l'écologie, la sociologie rurale et l'agronomie. Du côté français, l'inscription disciplinaire est celle de la géographie et l'encadrement scientifique est assuré au sein du laboratoire Dynamiques sociales et recomposition des espaces (LADYSS), une unité mixte de recherche pluridisciplinaire regroupant principalement des géographes, des économistes institutionnalistes et des sociologues.

Introduction

Depuis les années 1990, la restauration scolaire fait l'objet d'une attention renouvelée sur la scène publique et au sein de la communauté scientifique. Les termes employés recèlent force promesses : révolution⁸ – voire rébellion⁹ –, développement durable et transition écologique, proximité entre consommateurs et agriculteurs, repas sains et commensalité, éducation alimentaire. Pourtant, dans de nombreux pays au Nord comme au Sud, les temps sont à l'austérité (Morgan, 2011), ce qui réduit le financement des services publics et fragilise les collectivités locales. Se dessine alors un paradoxe entre les objectifs ambitieux assignés à ce service public local et les contraintes qui pèsent sur la mise en œuvre des politiques publiques incitant à l'approvisionnement durable de la restauration scolaire. Notre propos est d'étudier la capacité de cet instrument d'action publique à impulser la transition du système agroalimentaire vers une façon durable de produire et de consommer.

La première section de l'introduction présente les éléments contextuels qui étayent la problématisation de notre sujet. Notre champ de recherche est celui des systèmes agroalimentaires. Il fait intervenir plusieurs disciplines des sciences sociales, dont la géographie, la sociologie et l'économie.

Nous montrons dans la deuxième section comment la problématique combine trois cadres théoriques : les systèmes agroalimentaires alternatifs, les théories de la transition et les référentiels de politiques publiques. L'approche interdisciplinaire enrichit la réflexion propre à la géographie autour du changement d'échelle, grâce aux apports de différentes entrées disciplinaires connexes – sociologie rurale, économie institutionnelle et analyse des politiques publiques.

Afin de répondre à la problématique et de tester les hypothèses, nous choisissons une approche comparative et mettons en regard la France et le Brésil ; nous l'expliquons dans la troisième section. Nos terrains de recherche, présentés dans la quatrième section, se situent sur deux échelles. À l'échelle nationale, nous nous intéressons aux jeux d'acteurs autour de la construction des politiques

⁸ *The school food revolution* (Morgan et Sonnino, 2010a)

⁹ <https://www.unplusbio.org/les-cantines-rebelles/>

publiques. Nous étudions ensuite la mise en œuvre de ces dernières à l'échelle locale de deux grandes agglomérations urbaines, la région métropolitaine de São Paulo et la région Île-de-France.

1. Défis globaux de la transition agroalimentaire et situation en France et au Brésil

L'approvisionnement des cantines par des systèmes agricoles durables incarne au plan local les défis globaux que sont la réalisation du droit à l'alimentation, la justice sociale et la réduction des effets négatifs des activités humaines sur l'environnement. Nous présentons ces enjeux à l'échelle mondiale, afin de situer les politiques publiques de restauration scolaire dans leur contexte.

1.1. Enjeux sociaux et environnementaux face au changement climatique et à l'urbanisation

Le rapport spécial du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), publié en 2019, porte sur « le changement climatique, la désertification, la dégradation des sols, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres » (IPCC, 2019). Le document pointe les activités liées à l'agriculture et à l'alimentation, qui font partie des principales causes du changement climatique alors que, dans le même temps, le secteur agroalimentaire souffre des conséquences du dérèglement du climat et de la dégradation des ressources naturelles (De Schutter, 2010; IPCC, 2019).

Selon le rapport, si les dynamiques actuelles se prolongent – augmentation de la déforestation, accroissement de l'usage d'engrais et de pesticides, manque de diversification au sein des systèmes agricoles –, il est hautement probable que l'insécurité alimentaire progresse. Si elle se vérifie, cette tendance globale ne se réalisera pas de manière homogène sur tous les territoires ni pour toutes les catégories de population. Les inégalités sociales et spatiales d'accès à une alimentation de qualité risquent d'exploser.

Les préoccupations formulées par le GIEC font écho aux très nombreuses critiques à l'encontre du modèle agro-industriel hégémonique. Nous reviendrons

sur l'émergence du concept général de modèle agroalimentaire et sur la notion particulière de régime dominant au cours de la première partie de la thèse. Néanmoins, il convient d'esquisser dès à présent les caractéristiques du modèle agro-industriel, car c'est en réaction à ses effets pervers que surgissent les systèmes alternatifs qui constituent notre objet d'étude.

Différents courants académiques théorisent les mutations de l'agriculture et de l'alimentation sur le temps long et à l'échelle mondiale. Malgré les différences méthodologiques, la plupart des auteurs situent l'avènement du modèle agro-industriel au cours du XX^e siècle. Il résulte de l'industrialisation de l'agriculture et de l'alimentation qui s'opère selon des rythmes et des intensités différentes en fonction des lieux et des époques. De façon générale, il peut être défini comme un système « de production et de consommation de masse, spécialisé, concentré, globalisé et financiarisé, structuré par de très grandes firmes industrielles et commerciales » (Rastoin et Chabanel, 2018, p. 1).

Ainsi, après le passage du cru au cuit il y a 500 000 ans et l'invention de l'agriculture il y a 10 000 ans, l'entrée dans l'âge agro-industriel constitue la dernière grande révolution agroalimentaire. Elle est due aux deux grandes innovations de l'ère industrielle : la chimie et la motomécanisation. Une grande partie de l'humanité passe de techniques extensives à un usage intensif d'intrants de synthèse, de l'artisanat à l'industrie et de « circuits de commercialisation courts et atomisés à la grande distribution alimentaire » (Rastoin et Gherzi, 2010, p. 4). La « modernisation agricole », expression consacrée, est l'un des principaux ressorts de la diffusion du modèle agro-industriel. Elle consiste en une rationalisation des processus de production et une intégration des sociétés rurales à l'économie marchande capitaliste (Allaire et Daviron, 2017; Ansaloni et Allaire, 2016; Colonna *et al.*, 2011; Delgado, 2001; Touzard et Labarthe, 2017). L'organisation économique dominante est celle de filières, terme désignant l'intégration verticale de tous les maillons autour d'un produit ou d'un groupe de produits. Cela se traduit souvent par une organisation spatiale sous forme de bassins de production spécialisés¹⁰, dont la configuration dépend des exigences

¹⁰ Signalons que la constitution de bassins de production implique l'intégration, dans un même périmètre géographique, d'une grande partie des maillons de la filière spécialisée, ce qui est peu fréquent dans d'autres secteurs économiques en raison de la division internationale du travail.

des industries de transformation (Diry, 1997) ; ainsi, « la spécialisation et la concentration des exploitations conduit à des inégalités sociales et spatiales renforcées » (Rieutort, 2011, p. 44).

Bien que les processus de modernisation agricole présentent des particularités nationales, ils se caractérisent par un ensemble commun de techniques de production agricole (engrais minéraux, pesticides de synthèse, variétés végétales et animales à haut rendement en conditions contrôlées) et d'encadrement agricole (crédits de campagne et d'investissement, conseil agricole, professionnalisation du secteur agricole). La modernisation agricole commence aux États-Unis au tournant du XX^e siècle, s'étend en Europe après la Seconde Guerre mondiale et finit par se diffuser dans presque tous les pays (Mazoyer et Roudart, 2002).

Les pays du Nord affrontent un triple enjeu : faire croître les rendements agricoles à la mesure de la forte augmentation de la population urbaine ; produire en abondance des aliments à bas prix ; favoriser le transfert de la main d'œuvre rurale vers le secteur industriel (Bertrand, 1985; Chiodi *et al.*, 2020; Delgado, 2001). L'un des moteurs de la diffusion du modèle agro-industriel aux pays du Sud, est le processus nommé « révolution verte »¹¹ (De Schutter, 2010). Son point de départ fut le développement et la diffusion de semences dites améliorées, de machines agricoles et d'itinéraires techniques standardisés, censés permettre l'expression du potentiel génétique des races animales et des variétés végétales à haut rendement. Ce processus a commencé au Mexique, dans les années 1940, avec le soutien de fondations philanthropiques privées. Il a ensuite été étendu à l'Asie du Sud et au reste de l'Amérique latine. Dans les pays latino-américains, la modernisation agricole a plutôt favorisé les grandes exploitations orientées vers l'exportation, héritières du système colonial (Chiodi *et al.*, 2020), comme l'illustre de façon exemplaire le cas de la « modernisation conservatrice » au Brésil (Delgado, 2001). Dans les pays européens, que la Seconde Guerre mondiale a laissés exsangues, le Plan Marshall¹² offre aux gouvernements la possibilité

¹¹ Cette expression, postérieure à la naissance du phénomène qu'elle désigne, est utilisée en 1968 par William Gaud, administrateur de l'USAID : « une révolution verte fondée sur l'application de la science et de la technologie » (Gaud, 1968, apud De Schutter, 2010, p. VII).

¹² Programme de prêts octroyés sous condition par les États-Unis aux pays européens, entre 1947 et 1951.

d'inciter les agriculteurs à se lancer de façon massive dans une agriculture intensive.

Cette circulation des connaissances, de l'information et des techniques agricoles accompagne la globalisation des flux de matières au travers des marchés mondiaux (Mormont, 2009). Ainsi, en parallèle de la révolution verte et pour les mêmes raisons géopolitiques, les États-Unis exportent leurs surplus agricoles sous forme d'aide alimentaire, cherchant à éloigner la menace communiste et assurer l'incorporation des pays émergents dans les marchés internationaux, dominés par les agents économiques nord-américains. Ces surplus découlent non seulement des augmentations de rendement mais aussi de la protection des marchés intérieurs et des subventions à l'exportation. Se met alors en place une nouvelle division internationale du travail dans l'agriculture, autour des complexes transnationaux de commodities¹³ – soja, maïs, blé, viande, lait en poudre, etc. (Friedmann et McMichael, 1989). Les exportations, lorsqu'elles prennent la forme d'aide alimentaire, donnent lieu à des contreparties de la part des pays bénéficiaires – notamment en importations de produits manufacturés ou à haute valeur ajoutée –, ce qui institue des relations implicites de pouvoir économique entre pays du Nord pourvoyeurs de l'aide et pays du Sud qui en bénéficient (Friedmann et McMichael, 1989).

La puissance publique joue un rôle déterminant. Le financement de la recherche agronomique et les investissements dans des infrastructures sont indispensables à la mise en œuvre du projet agro-industriel et à l'internationalisation des circuits de l'agrobusiness autour de la circulation des intrants, des technologies et des denrées alimentaires (McMichael, 2009).

Quant aux résultats de la modernisation agricole, les indicateurs macroéconomiques, montrent des augmentations spectaculaires de rendement et, dans les pays développés du moins, l'accomplissement apparent de l'objectif d'autosuffisance alimentaire, éloignant le spectre des pénuries et des famines (Chiodi *et al.*, 2020; De Schutter, 2010; Rastoin et Chabanel, 2018). Mais les travaux critiques, ayant pour objet la révolution verte, prouvent que si l'on resserre la focale sur les groupes ou les zones les plus vulnérables, la faim peut persister

¹³ Marchandises, produits de base.

malgré l'augmentation globale de la productivité agricole (Cornilleau et Joly, 2014). Ainsi, dans les pays du Sud, nombre de petits agriculteurs sont repoussés sur les terres marginales, moins fertiles ou plus escarpées. À l'exclusion spatiale, s'ajoute l'exclusion sociale et politique : les petits paysans sont écartés des filières les plus structurées et des politiques publiques dont l'objectif a longtemps été l'augmentation des rendements à l'échelle macroéconomique. La faim est également causée par le rétrécissement du pouvoir d'achat des pauvres en milieu urbain, qui n'ont pas les moyens d'acquérir les denrées alimentaires en quantité ou qualité suffisantes. La comparaison entre les augmentations de nourriture disponible per capita et la proportion de personnes en insécurité alimentaire entre les années 1970 et 1990 est significative. En Asie du Sud, la production alimentaire par personne augmente de 9 % et le nombre de personnes affamées augmente également de 9 %. En Amérique latine, les chiffres sont respectivement de 8 % et de 19 % (De Schutter, 2010, p. IX). Ces données montrent que l'augmentation globale de la production agricole ne suffit pas ; la question est aussi celle de l'accès aux denrées alimentaires.

Les critiques formulées à l'égard du modèle agro-industriel ne sont donc pas nouvelles. La sécurité alimentaire n'est toujours pas garantie dans tous les pays du monde ; de nouvelles formes de malnutrition complexifient le tableau et on observe une résurgence de la précarité alimentaire dans les pays du Nord dès que la pauvreté progresse. Les préoccupations environnementales, abordées par le rapport du GIEC sus-cité, concernent la pollution de l'eau, la dégradation des sols, la faible résilience que les systèmes agricoles productivistes et les territoires spécialisés opposent aux épisodes climatiques atypiques voire extrêmes.

Les résultats de la modernisation agricole sont largement contestés et les perspectives futures sont tout aussi inquiétantes. La question de savoir comment « nourrir le monde en 2050 » revient régulièrement (De Schutter, 2010; Marsden et Morley, 2014). Les prévisions actuelles indiquent 9,7 milliards d'êtres humains en 2050, soit une augmentation de 26 % par rapport à la population de 2019 (Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2019a). La croissance démographique est couplée à une autre tendance qui s'observe à l'échelle globale : l'urbanisation. Celle-ci implique un accroissement net de la population urbaine et une augmentation relative par rapport à la population rurale,

ainsi qu'une expansion de l'emprise spatiale des villes au détriment des espaces ouverts. Selon les données de 2018, on estime que 55 % de la population mondiale réside dans des aires urbaines (4,2 milliards d'urbains pour 3,4 milliards de ruraux). Les projections publiées par l'Organisation des Nations Unies prévoient qu'en 2050, 68 % de la population vivra en zone urbaine (Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2019b). La sécurité alimentaire va donc rester un enjeu de taille : comment sécuriser l'accès aux aliments en quantité et en qualité suffisantes, tant en milieu urbain que rural ?

Face à ces préoccupations, de nombreux scientifiques et acteurs des mouvements sociaux formulent l'urgence de faire évoluer le système agroalimentaire. Les initiatives alternatives au modèle agro-industriel ont toujours existé mais gagnent en légitimité : les produits biologiques et agroécologiques, les circuits courts, les systèmes alimentaires localisés (SYAL) ou territorialisés (SAT) (Deverre et Lamine, 2010), mais aussi l'agriculture familiale paysanne (Verhaegen, 2012). Néanmoins, seul un changement massif peut inverser la tendance. Les chiffres agrégés donnent une idée de l'ampleur des phénomènes à l'échelle globale mais masquent la diversité des situations au sein des différents espaces géographiques. Les stratégies politiques visant à « nourrir le monde » et atténuer le changement climatique doivent prendre en compte la dimension territoriale comme le suggère, d'ailleurs, le rapport du GIEC de 2019 (Aubertin et Magda, 2019).

1.2. Politiques publiques de soutien des alternatives au modèle agro-industriel en France et au Brésil

La France et le Brésil illustrent deux versants du modèle agro-industriel. Ces deux pays occupent des positions différentes dans l'économie agroalimentaire mondiale (Lamarche, 1992) mais ont en commun d'être de grands pays agro-exportateurs, dont le secteur agricole équilibre la balance commerciale. Néanmoins, le modèle de la modernisation agricole est remis en question, notamment par des mouvements sociaux qui soutiennent des espaces d'expérimentation des alternatives possibles. Ce contexte fait émerger des politiques publiques renouvelées. Elles sont le fruit de revendications sociales parvenues à un certain degré d'institutionnalisation (Fouilleux et Jobert, 2017).

C'est le cas au Brésil, comme nous l'avons évoqué en début d'introduction. L'agriculture dominante y est productiviste et patronale, intégrée aux marchés capitalistes mondiaux et grande productrice de commodities. L'agriculture familiale, marginalisée jusqu'à la fin du XX^e siècle, représente pourtant environ 77 % des établissements agricoles, selon le recensement agricole de 2017 (DelGrossi *et al.*, 2019). Le Brésil se dote d'une définition administrative de l'agriculture familiale en 1996 afin de développer des politiques agricoles ciblées. Ainsi, à partir du milieu des années 1990, le gouvernement formule et met en œuvre un ensemble de programmes afin de renforcer les alternatives au modèle agro-industriel. Sous la pression des mouvements sociaux, voit le jour la politique nationale d'appui à l'agriculture familiale (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, PRONAF), pionnière dans ce secteur. Le terme d'« agriculteur familial » est défini par la loi 11.326 de 2006. Les critères concernent la surface, le revenu familial et l'usage de main d'œuvre salariée. Dans le prolongement du PRONAF, les politiques ciblées se sont diversifiées, notamment au sein du ministère du Développement agricole ; chargé de l'agriculture familiale, il cohabitait, avant son extinction en 2016, avec un ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement, tourné vers l'appui à l'agriculture patronale. Cette bicéphalie a d'ailleurs contribué à institutionnaliser la dualité du secteur agricole et de ses politiques (Sabourin, 2014).

En France, le modèle choisi après la deuxième guerre mondiale est celui d'une agriculture technicisée et intégrée au marché mais fondée sur la structure familiale. Cochet définit l'agriculture familiale en France comme une « entité constituée par le regroupement, entre les mains de l'agriculteur, des trois facteurs de production que sont la terre, le travail et le capital » (2008, p. 24). Il existe peu de définitions officielles aussi précises que dans le cas brésilien, bien que « la sauvegarde du caractère familial de l'agriculture » soit encore l'un des objectifs de la Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014. En effet, ce modèle est aujourd'hui en crise face à la baisse des prix agricoles et à cause de sa forte dépendance aux subventions de la politique agricole commune européenne. Pour Hervieu (2010), les principales caractéristiques du monde agricole français actuel sont les croissantes concentration et spécialisation des exploitations agricoles et, en parallèle, la diminution continue de la population

agricole active. Du point de vue territorial, les espaces ruraux se restructurent, avec une augmentation des résidents non agricoles, en particulier autour des grandes agglomérations qui concentrent l'activité économique et les emplois. Ainsi, en France et en Europe, la consolidation du modèle industriel fragilise les formes familiales de production.

Face à la conjoncture de fragilisation de l'agriculture familiale en France et aux multiples initiatives tournées vers son renforcement au Brésil, certains cadres politiques évoluent vers une articulation entre l'approvisionnement de la restauration collective publique et le soutien aux agricultures alternatives. Ils constituent notre objet d'étude.

Au Brésil, le Programme d'acquisition de aliments (PAA), lancé en 2003, a renouvelé les formes de soutien à l'agriculture familiale. Il repose sur le principe d'une mise en relation sans intermédiaires : les agriculteurs locaux approvisionnent les structures publiques d'assistance sociale et sanitaire (crèches, hôpitaux, maisons de retraites, restaurants subventionnés, banques alimentaires). Un organisme fédéral déconcentré¹⁴ paie directement les agriculteurs, selon une grille des prix déterminée chaque année. Pour étendre ce mode de fonctionnement à la restauration scolaire, les diverses organisations impliquées se sont concertées ; leurs réflexions ont abouti en 2009 à la promulgation de la loi 11.497 qui réforme le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE). Cet enchaînement d'étapes est l'objet de notre troisième chapitre.

L'évolution de la restauration scolaire étant moins documentée en France qu'au Brésil, le quatrième chapitre de la thèse cherchera à enrichir la discussion sur le sujet. Les études sur l'approvisionnement de proximité se penchent en général sur les villes, petites et moyennes, établissant des articulations locales avec les agriculteurs, comme Brive-La-Gaillarde, en Corrèze (Marty, 2013) ou certaines municipalités d'Île-de-France (Darly et Aubry, 2014). Ces auteurs mentionnent les cadres institutionnels qui favorisent les initiatives alternatives locales, au rang desquels, la loi Grenelle 1, de 2009, qui énonce des recommandations aux collectivités publiques en matière d'approvisionnement durable. La loi promeut l'agriculture biologique ainsi que les produits saisonniers,

¹⁴ La Compagnie nationale d'approvisionnement (*Companhia Nacional de Abastecimento*, CONAB)

locaux et issus de circuits courts (Darly et Aubry, 2014). Le Programme national pour l'alimentation (PNA), émanant de la loi de modernisation de l'Agriculture et de la pêche votée en 2010, contient des orientations pour la restauration scolaire allant dans le même sens, quant à la qualité nutritionnelle, la valorisation du patrimoine culinaire, mais aussi l'accès plus universel à une alimentation de qualité.

Malgré ces avancées dans le domaine des politiques publiques, les alternatives au modèle agro-industriel restent souvent cantonnées à l'échelle locale et de fortes disparités se rencontrent entre les territoires. Les angles morts qui subsistent dans la connaissance des effets locaux de la volonté politique nationale, sont autant d'invitations à mieux comprendre l'insertion des agricultures alternatives dans les marchés de la restauration scolaire. Insertion favorisée, en principe, par le renouveau des politiques publiques.

2. Quel rôle de l'approvisionnement de la restauration scolaire dans la transition agricole et alimentaire ?

En articulant nos questionnements initiaux et les éléments contextuels, nous formulons la problématique suivante, au cœur de la thèse : **dans quelle mesure les politiques publiques qui incitent à l'approvisionnement durable de la restauration scolaire contribuent-elles à faire changer d'échelle les systèmes alternatifs ?** Quels sont les avancées et les blocages dans la remise en cause du modèle agro-industriel ? Quelles modalités de transition agricole et alimentaire se dessinent ?

Ces questionnements impliquent de réfléchir à deux échelles : celle de la construction des politiques publiques nationales et celle de leur mise en œuvre locale. Ainsi, deux nouvelles questions de recherche sont venues préciser les interrogations initiales. La première est liée au changement d'échelle, au regard de l'urbanisation et de la diminution tendancielle de la population active agricole : est-il possible de mettre en œuvre un approvisionnement durable à une échelle plus large, dans des grandes métropoles ? Cette question ancre notre travail dans une approche géographique. En effet, l'échelle et la dimension spatiale des phénomènes constituent le cœur de la discipline géographique.

Une deuxième interrogation nous amène à dialoguer avec des approches propres aux sciences politiques et de l'économie institutionnelle : comment expliquer que deux pays différents, en termes historiques, géographiques, sociaux, culturels, aient construit des politiques publiques autour du même objet, l'approvisionnement durable de la restauration scolaire ? L'hypothèse de l'émergence d'un référentiel du développement durable à l'échelle globale provient de cette interpellation.

Trois cadres théoriques fondent la problématisation ; ils seront développés dans la première partie de la thèse (chapitres 1 et 2). Le premier traite des systèmes agroalimentaires alternatifs, qui donnent des pistes de pratiques plus durables mais dépassent rarement l'échelle du local. Le deuxième, formé des théories de la transition, éclaire les enjeux et les conditions du changement d'échelle. Si certains modèles agricoles sont devenus dominants et d'autres alternatifs, c'est en grande partie le résultat de l'action des pouvoirs publics sur les éléments (politico-administratifs, techniques, économiques et financiers, fiscaux, commerciaux) qui orientent les choix des agriculteurs et façonnent les dynamiques agricoles. C'est pourquoi, afin de préciser la lecture des transitions agricoles et alimentaires, nous nous tournons vers le troisième cadre théorique, celui des référentiels de politiques publiques, qui analyse les conditions de l'évolution de ces dernières.

3. Méthodologie de la recherche

La lecture de la littérature – nous y reviendrons dans la première partie –, nous conduit à regrouper les enjeux autour de l'approvisionnement de la restauration scolaire en deux pôles, alimentaires et agricoles. Notre étude laisse de côté les thèmes de l'amélioration de la qualité des repas servis aux élèves et de la démocratisation de l'accès à des produits de qualité, pour se focaliser sur le deuxième postulat de ces initiatives d'approvisionnement alternatif : l'utilisation de la commande publique de la restauration collective comme levier du développement de systèmes agricoles alternatifs.

3.1. La comparaison internationale pour tester des hypothèses

L'approche comparative permet, en sciences humaines et sociales, de tester des hypothèses. Elle met en lumière des éléments d'explication qui peuvent passer inaperçus sans cette opération de décentrement par rapport au contexte au sein duquel s'insèrent les phénomènes étudiés (Verdalle *et al.*, 2012).

Notre démarche comparative se déploie sur deux échelles : une comparaison entre les dynamiques institutionnelles dans deux pays (construction des politiques publiques) et une comparaison entre deux régions métropolitaines, São Paulo et l'Île-de-France (mise en œuvre concrète des politiques publiques).

La comparaison des processus de construction des politiques publiques relativise ce qui semble évident tant pour les chercheurs que pour les acteurs de terrain qui limiteraient leur compréhension à l'espace national (Hassenteufel, 2005). L'analyse des politiques publiques bénéficie de la prise de distance par rapport aux discours, présents notamment dans la littérature gouvernementale, et aux catégories employées par les acteurs, immergés dans leur pratique.

En géographie, la démarche comparative permet de monter en généralité, de s'extraire des particularités d'un terrain et de dépasser l'approche monographique (Alain, 1984). La mise en parallèle de deux métropoles s'inscrit dans cette tradition académique. La comparaison est particulièrement pertinente dans la mesure où notre problématique s'interroge sur l'éventualité d'un changement de modèle, ce qui impose de dégager des considérations de portée générale à partir des observations empiriques.

Les enjeux théorique et méthodologique résident dans le choix des traits sur lesquels exercer la mise en regard, et à partir desquels rendre compte de la diversité et de la singularité du terrain tout en dégagant des clés d'analyse. L'approche comparative exige, dès la revue de la littérature, de situer les courants de pensée dans leur contexte culturel et géographique. Ainsi, les *food studies* anglo-saxonnes, un champ de recherche interdisciplinaire qui aborde l'alimentation comme un objet tout à la fois économique, culturel, historique voire anthropologique central des sociétés humaines, se distinguent des travaux sur les alternatives agroalimentaires de l'Europe continentale, plus ancrés dans une tradition agrarienne. Elles se démarquent également de l'approche brésilienne,

clivée entre une économie agricole qui mesure les performances de l'*agronegócio* (secteur agroalimentaire industriel) et une sociologie et une géographie rurales engagées, attachées à donner de la visibilité et de la légitimité aux alternatives marginalisées.

3.2. Choix d'une comparaison France-Brésil

La comparaison entre la France et le Brésil se fonde sur deux arguments principaux. Premièrement, ces deux pays, chantres d'une modernisation agricole intense, incarnent de manière emblématique la puissance du modèle agro-industriel. Deuxièmement, une tradition académique d'échanges sur la question agraire lie la France et le Brésil, et notamment les structures de recherche dans lesquelles je suis insérée (les laboratoires de recherche Agremal et LADYSS) ; le choix s'explique aussi par mon parcours personnel, évoqué en préambule.

3.2.1. La France et le Brésil illustrent la puissance du modèle agro-industriel

Les systèmes économiques de la France et du Brésil ont donné une large place à la modernisation agricole. En France, le processus fut particulièrement intense et rapide par rapport à d'autres pays (Bonneuil, 2021). Il s'est déroulé en 20 ans, entre les années 1950 et 1970. Le Brésil est également représentatif de la vague puissante de modernisation agricole, cependant qualifiée de conservatrice car elle s'insère dans les structures agraires héritées de la colonisation. Ici, la modernisation est légèrement décalée dans le temps. Elle se déroule de façon plus marquée à partir de la décennie 1970. La modernisation agricole constitue un point d'appui pour la comparaison entre les deux pays, car elle configure le régime agro-industriel dominant, spécialisé et verticalisé, en opposition duquel émergent, se structurent puis s'institutionnalisent des modèles alternatifs.

3.2.2. Traditions académiques de comparaisons France-Brésil

La France et le Brésil nourrissent une histoire riche d'échanges scientifiques sur les questions agroalimentaires (Padilha *et al.*, 2019; Théry, 2011). L'étude menée par Hugues Lamarche en 1992, sur l'agriculture familiale dans le monde,

est un jalon pour la recherche mais aussi l'histoire politique brésilienne (Lamarche, 1992; Mendras, 1996). Lamarche et son équipe choisissent cinq pays en fonction de leur position dans le système économique mondial. Le Brésil représente les systèmes capitalistes dépendants et la France, ceux avancés. Le travail coordonné par Lamarche contribue grandement à légitimer la catégorie d'agriculture familiale auprès des chercheurs brésiliens. Les mouvements sociaux et les pouvoirs publics reprendront ensuite cette catégorie et adopteront l'une des définitions officielles de l'agriculture familiale les plus abouties au monde (Craviotti, 2015). L'agriculture familiale devient ainsi à la fois une catégorie d'analyse, une catégorie politique et une catégorie d'identification, car les mouvements sociaux s'en emparent (Georges et Blanc, 2013; Padilha *et al.*, 2019).

Le deuxième volet de la recherche, consacré à la mise en œuvre des politiques d'approvisionnement de la restauration scolaire, n'a pas pour objet de comparer deux pays mais deux territoires métropolitains. Les contextes nationaux leur confèrent des particularités dans les domaines de la culture, de l'histoire et de la géographie, mais aussi de l'environnement légal et de l'organisation des acteurs. Par contre, ces territoires urbains ont en commun la distance à la fois géographique et relationnelle entre foyers de consommation et de production. Ces raisons expliquent notre choix d'une entrée par la métropole.

Le cas brésilien se distingue car le secteur agricole est segmenté en fonction de critères préétablis et la politique de restauration scolaire cible de façon explicite l'un de ces segments, l'agriculture familiale. En France, à l'heure actuelle, aucun mécanisme légal ne permet de sélectionner un certain type de système agricole, sauf à recourir aux labels de certification biologique. Étudier en parallèle les deux situations aide à comprendre le mouvement de relocalisation de l'approvisionnement de la restauration scolaire.

La littérature scientifique brésilienne aborde peu la façon dont les gestionnaires publics configurent, ou non, de nouveaux circuits d'approvisionnement. En France, des recherches ont porté sur des expériences locales mais il reste intéressant d'approfondir les conditions d'un changement d'échelle. Notre étude propose d'apporter un éclairage sur ces zones d'ombre. Par ailleurs, dans la littérature internationale, l'ouvrage *The School Food Revolution* (Morgan et Sonnino, 2010a) conclue sur le faible nombre de politiques nationales

d'ampleur, ce qui renforce l'intérêt d'étudier le cas brésilien, précurseur à ce propos.

3.3. Méthodes d'analyse sur deux niveaux : élaboration de politiques nationales et mise en œuvre locale

Dans la mesure où nos questionnements nous poussent à explorer deux échelles, la méthode combine deux approches différentes.

3.3.1. Construction des politiques publiques nationales

Afin de comprendre les processus institutionnels, nous avons consulté des sources bibliographiques à la croisée de la géographie, de la sociologie, de l'économie institutionnelle et des sciences politiques. Leur analyse a cherché à dégager l'évolution des politiques alimentaires, qui encadrent traditionnellement le secteur de la restauration scolaire, vers la prise en compte d'objectifs liés à la politique agricole. Nos sources sont de deux types. D'une part, des travaux académiques qui permettent de retracer les évolutions institutionnelles des politiques alimentaires en général et de celles consacrées à la restauration scolaire en particulier, tout au long du XX^e siècle au Brésil et en France. D'autre part, la littérature grise qui entoure les lois n° 11.947 du PNAE, au Brésil, et Grenelle 1, en France, toutes deux promulguées en 2009 : rapports de réunions de concertation, comptes rendus de débats parlementaires, textes législatifs et réglementaires et rapports d'évaluation des mesures mises en œuvre.

3.3.2. Mise en œuvre locale des politiques publiques

Afin de comprendre la mise en œuvre de ces politiques de la restauration scolaire et leur potentiel de transformation des modèles agroalimentaires, nous nous intéressons à l'approvisionnement en milieu métropolitain et enquêtons sur des territoires où la proximité (géographique et relationnelle) avec le milieu agricole n'est pas à priori acquise.

Nous partons du point de vue des acheteurs publics qui sont soumis à des injonctions politiques provenant d'un cadre législatif national, éventuellement relayées par les demandes d'élus locaux, de parents d'élèves ou d'organisations

de la société civile. Ils doivent alors réorganiser une partie de l'approvisionnement des cantines. Nous avons également enquêté auprès de représentants du monde agricole et d'intermédiaires insérés dans les marchés publics des communes de notre corpus.

Nous avons adopté une approche qualitative et collecté les données lors d'entretiens avec des acteurs du secteur (gestionnaires publics et responsables de coopératives agricoles). Les résultats consistent à construire des idéaux-types de systèmes d'approvisionnement et à les confronter aux cas concrets observés sur le terrain. Cette méthode d'analyse vise à identifier les stratégies adoptées par les gestionnaires locaux et les dynamiques agricoles territoriales qui se dessinent grâce à l'accès à ce marché public fortement contraint par des normes sanitaires, nutritionnelles et budgétaires.

3.4. Terrains de la recherche

Les terrains choisis pour comprendre les modalités de la territorialisation des politiques publiques de restauration scolaire sont la région métropolitaine de São Paulo et la région Île-de-France. Ces deux métropoles mondiales sont les plus grosses agglomérations urbaines de chacun des pays. Au sein de ces régions, nous avons retenu des structures de restauration scolaire municipales dans des communes variées, selon un gradient de densité du tissu urbain. Certaines communes sont en cœur de ville, d'autres en banlieue et enfin quelques-unes dans les zones périurbaines.

Outre une familiarité avec ces terrains, facilitant le travail d'enquête, ce choix s'explique par la position de ces métropoles à l'échelle mondiale ; toutes deux figurent parmi les 32 agglomérations de plus de 10 millions d'habitants (Chatel *et al.*, 2017). Bien que les classements diffèrent selon les sources, São Paulo occupe la dixième place, avec un peu moins de 20 millions d'habitants et Paris, la trentième, avec un peu plus de 10 millions. Ces deux aires urbaines affrontent des défis similaires quant à leur approvisionnement alimentaire : un cœur et une banlieue denses, des voies de communication encombrées et un éloignement des zones de production agricole.

4. Progression de la démonstration et plan de la thèse

La thèse s'organise en trois parties. La **première partie** s'attache à construire un cadre théorique afin d'articuler les échelles d'analyse. Si les études sur les systèmes agroalimentaires alternatifs offrent des clés de lecture des dynamiques à l'échelle locale (chapitre 1), les phénomènes de transition ne peuvent être analysés qu'en prenant en compte leurs relations au système dominant et aux éléments exogènes qui conditionnent le renforcement ou la déstabilisation du régime, et l'émergence ou l'affaiblissement des systèmes qui se développent à la marge (chapitre 2).

Les politiques publiques cadrent fortement l'évolution du secteur agricole et alimentaire. C'est pourquoi la **deuxième partie** s'interroge sur la construction de celles qui assignent à la restauration scolaire des objectifs liés au modèle agricole, au Brésil (chapitre 3) et en France (chapitre 4). La comparaison entre les processus de politisation de la question au Brésil et en France (chapitre 5) donne les moyens d'analyser les configurations institutionnelles qui en résultent.

Si la dynamique nationale de construction des politiques publiques renseigne sur l'évolution des cadres législatifs et normatifs, l'immersion dans le terrain ouvre la possibilité d'examiner leur mise en œuvre concrète. C'est là le propos de notre **troisième partie**. La thèse se propose de construire une grille d'analyse originale autour de trois idéaux-types de systèmes d'approvisionnement, à partir d'une démarche empirico-déductive (chapitre 6) ; la confrontation des 21 structures de restauration scolaire observées à ces idéaux-types apporte des réponses à propos des trajectoires de transition que dessine l'approvisionnement durable de la restauration scolaire dans des territoires métropolitains (chapitre 7).

Partie I

Cadre théorique et hypothèses : appréhender les relations entre systèmes agroalimentaires alternatifs et régime agro-industriel

Introduction de la première partie

L'approvisionnement de la restauration scolaire en produits durables constitue-t-il un instrument d'action publique capable d'amorcer la transition écologique du modèle agroalimentaire ? En quête de réponses, nous avons cherché dans la littérature scientifique des outils pour saisir le potentiel de changement que recèlent les initiatives alternatives et les relations qui les lient au système agro-industriel.

Cette première partie, en deux chapitres, présente les cadres théoriques qui guident nos analyses. Nous identifierons, dans les discussions scientifiques consacrées aux évolutions de l'agriculture et l'alimentation, les questions qui se sont posées, la façon dont les différentes disciplines (géographie, économie, sociologie) ont apporté des réponses – développant des concepts originaux, en adaptant d'autres – et ont ouvert de nouveaux chemins. La question scalaire, au cœur de la démarche géographique, se pose tant du point de vue théorique que sociétal, puisqu'elle amène à identifier et caractériser les espaces où se joue la possibilité d'une transition écologique et d'une démocratisation de l'alimentation de qualité. Croiser des approches territoriales, liées aux études sur les systèmes agroalimentaires alternatifs, avec des analyses développées à une échelle globale, notamment autour du concept de modèles agroalimentaires (chapitre 1), prépare la réflexion sur le changement d'échelle et le rôle des politiques publiques (chapitre 2).

Chapitre 1 – La reconfiguration des systèmes agroalimentaires

Ce premier chapitre discute des relations entre le système agro-industriel et les initiatives qui le critiquent et expérimentent des alternatives. Le corpus d'articles et d'ouvrages consultés correspond à trois champs scientifiques : les études sur les systèmes agroalimentaires, développées au départ par les agronomes et les économistes ruraux des années 1950 aux années 1990 ; les recherches consacrées à la ruralité, relevant en particulier de la géographie rurale ; les travaux, plus récents, autour des systèmes agroalimentaires alternatifs, un champ interdisciplinaire investi par des géographes, des sociologues, des économistes et des agronome. L'analyse de ce corpus amène à dégager quatre axes de réflexion : qu'entend-on par « agroalimentaire », un terme qui, loin d'être neutre, traduit des évolutions politiques et économiques précises ? Qu'apporte l'approche systémique ? Qu'entend-on par « alternatif » ? Et comment la recherche appréhende-t-elle le changement d'échelle, essentiel au processus de transition ?

1.1. Industrialisation, internationalisation et capitalisation de l'agriculture et l'alimentation : en rendre compte via l'approche par les systèmes agroalimentaires

1.1.1. Naissance de la notion d'« agroalimentaire »

1.1.1.1. Au commencement était l'agribusiness : les pionniers de l'école de Harvard

La révolution industrielle est considérée comme l'une des dernières révolutions majeures qu'a connue l'humanité (Rastoin et Ghersi, 2010), avant la révolution digitale. Le terme désigne la transformation – associée à l'utilisation des énergies fossiles – de la structure économique, sociale et politique des sociétés, de leurs rapports au milieu et des dynamiques de peuplement. L'industrialisation voit ses prémices remonter à la fin du XVIIIe siècle, mais elle ne s'étend pas de la même façon ni au même rythme à tous les secteurs économiques. La

généralisation des formes industrielles de production à l'agriculture et à l'alimentation est plus tardive qu'ailleurs.

La vocation alimentaire de ce secteur lui confère une spécificité dont la reconnaissance suscite des débats au sein de l'économie agricole des années 1950 aux années 1980 (Combris et Nefussi, 1984; Margetic, 2005; Rastoin et Gherzi, 2010). En effet, le secteur économique des produits agricoles destinés à la consommation humaine présente des particularités en raison de la nature organique et métabolique¹⁵ de la production agricole et de la consommation alimentaire (Lamine, 2005), de ses liens avec les cycles naturels (Wallace, 1985) et de sa finalité. En premier lieu, l'incertitude est constitutive de la chaîne alimentaire, car il est impossible de contrôler en totalité les irrégularités dues aux composantes biologiques des actes de produire, transformer, conserver, cuisiner et digérer la nourriture. En second lieu, les intrants des industries de ce secteur sont d'origine agricole, un secteur soumis aux aléas climatiques et donc hautement risqué. Enfin, les produits des industries de ce secteur ont une destination alimentaire. Or, il s'agit d'un besoin dont la satisfaction ne peut être différée au-delà de quelques jours : nul ne peut remettre à des lendemains meilleurs l'acte de se nourrir au motif, par exemple, que les prix de l'alimentation sont trop élevés, sans mettre en grave danger sa santé.

La question que se posent certains spécialistes est alors de savoir si les lois générales de l'économie peuvent s'appliquer dans ce cadre, étant données ses particularités (Combris et Nefussi, 1984). Les enjeux académiques sont de trois ordres : analyser les modalités d'insertion de l'agriculture dans les économies industrielles et dans les circuits marchands, qui s'internationalisent ; comprendre l'industrialisation de l'alimentation ; étudier la pénétration des rapports de production capitalistes dans l'agriculture.

Face à ces questionnements, un premier jalon est posé dans les années 1950, avec l'invention de l'expression *agribusiness* par deux chercheurs de l'Université de Harvard, John Davis et Ray Goldberg. Leur ouvrage, *A concept of agribusiness*, est publié en 1957 (Rastoin et Gherzi, 2010). Depuis les années 1930 aux États-Unis, la révolution technologique fondée sur les énergies fossiles

¹⁵ L'aliment résulte de la dégradation biochimique (nature métabolique) de matières provenant de tissus vivants, végétaux ou animaux (nature organique).

et le progrès scientifique transforme profondément l'agriculture (Allaire et Daviron, 2017a). Un nouveau terme émerge car « notre vocabulaire n'a pas accompagné le rythme du progrès¹⁶ » (Davis et Goldberg, 1957, p. 2, traduction personnelle). *Agribusiness* désigne ce secteur nouveau, défini comme la « réunion de l'agriculture et de toutes les activités qui se situent à son amont et à son aval » (Combris et Nefussi, 1984, p. 23). Néanmoins, cette réunion de différentes activités économiques se traduit par une croissante dépendance de l'agriculture aux entreprises de fournitures agricoles et aux industries de transformation alimentaire.

Ce phénomène s'illustre aux États-Unis, selon Davis et Goldberg (1957), par l'augmentation de 111 % des coûts de production agricole entre 1947 et 1954, en raison d'un usage accru d'intrants de synthèse (engrais et pesticides) et de machines agricoles motomécanisées.

Comme le remarque le géographe Ian Wallace (1985), *agribusiness* est, dans le contexte étasunien originel des années 1950, un terme ambigu : désigne-t-il un secteur économique (l'agriculture et l'ensemble de ses débouchés) ou des institutions particulières (les grandes industries de l'agriculture et de l'alimentation) ? Bien que Davis et Goldberg fassent allusion à la structure du secteur agricole en opposant une « agriculture commerciale¹⁷ » et des « agriculteurs à faibles revenus¹⁸ » (Davis et Goldberg, 1957, p. 1, traduction personnelle), la notion d'*agribusiness* ne distingue pas le type d'exploitation agricole ni le type d'entreprises intermédiaires de transformation et de distribution impliquées dans la production de ces biens de consommations (Wallace, 1985).

Cette ambiguïté sémantique se double d'une ambiguïté politique. En effet, comme le souligne Mendonça (2015), le concept d'*agribusiness* a une portée normative, en lien avec le projet politique de faire de ce modèle le mode de production dominant. John Davis eut, par exemple, une influence non seulement académique mais aussi politique. Il a travaillé dans diverses agences publiques chargées de questions agricoles dans les années 1940 et 1950. Au Brésil, la traduction de la notion en portugais, *agronegócio*, correspond de même à un renouveau de la politique agricole à la fin des années 1990 (Pompeia, 2020).

¹⁶ « *our vocabulary has not kept pace with progress* »

¹⁷ « *commercial agriculture* »

¹⁸ « *low-income farmers* »

L'approche par l'*agronegocio* sert à légitimer et renforcer l'organisation de l'économie agricole en filières hiérarchisées. Cette hiérarchie discipline avec rigueur les relations entre les industries et les agriculteurs et conditionne l'accès aux ressources (accès au foncier, au crédit, aux intrants, aux aides publiques). Elle serait la garantie de la qualité et des volumes produits, dans une optique de renforcement des exportations de *commodities* (Mendonça, 2015).

1.1.1.2. Et l'agribusiness s'est fait agroalimentaire : réappropriation par l'école française d'économie agricole

Les études sur l'*agribusiness* inspirent l'école française d'économie appliquée à partir des années 1960, et notamment les chercheurs se réclamant de Louis Malassis, figure de l'économie rurale (Malassis, 1988; Mendonça, 2015; Wallace, 1985). Le terme agribusiness est tout d'abord traduit par « affaires agricoles et alimentaires ». Rapidement, « dans l'atmosphère nettement moins entrepreneuriale de l'université française et des instituts parapublics de recherche¹⁹ » (Wallace, 1985, p. 493, traduction personnelle), c'est l'expression « secteur agroalimentaire » qui émerge pour appréhender de façon moins normative la transformation de l'agriculture et de l'alimentation dans son ensemble. À la différence de l'approche étasunienne originelle, cette perspective, plus agrarienne, s'intéresse à l'impact de l'industrialisation du point de vue des populations agricoles et rurales. Elle adopte une posture critique face à la croissante subordination économique des agriculteurs à l'industrie (Margetic, 2005). Le champ des analyses du fait agricole s'élargit vers l'amont et l'aval. Des concepts viennent enrichir la connaissance des transformations du secteur, marqué par l'interdépendance entre la production primaire et le secteur industriel (Bethemont, 1997; Malassis et Gherzi, 2000). Le concept de « filière » s'applique à l'intégration des producteurs à des marchés qui fonctionnent sur des échelles de plus en plus larges (Margetic, 2005) ; il reflète l'organisation verticale du secteur (Labonne, 1987). Le concept de « complexe agroalimentaire » permet d'analyser les connexions entre filières, dont certaines peuvent partager des segments de production. Pour le soja, par exemple, ce terme convient mieux que celui de filière,

¹⁹ « In the notably less entrepreneurial atmosphere of French university and paragovernmental research institutes » (Wallace, 1985, p. 493)

car les produits finaux, variés, sont destinés soit à l'industrie de transformation alimentaire (huile de soja, additifs) soit à l'alimentation animale (tourteaux) (Furtado de Araujo, 2015).

« Agroalimentaire » n'est donc pas l'équivalent de l'anglo-saxon « *agribusiness* » (Bethemont, 1997). Les travaux anglo-saxons ultérieurs utilisent, d'ailleurs, le qualificatif *agri-food* (*sector, system* ou *network*)²⁰ pour désigner l'ensemble du secteur de l'agriculture et de l'alimentation (Wallace, 1985) ; le terme d'*agribusiness* correspond plutôt, quant à lui, à la notion de modèle agro-industriel.

En effet, les analyses qui font appel à la notion d'agroalimentaire situent l'avènement de l'âge agro-industriel au moment où se développent des formes industrielles de produire, transformer, distribuer et consommer des produits agricoles et alimentaires (Rastoin, 1996). L'école française d'économie rurale, à la suite de Louis Malassis, élargit l'analyse en s'inscrivant dans le temps long de l'évolution des sociétés humaines ; les travaux identifient trois « âges de l'alimentaire » : l'âge préagricole avant la révolution néolithique, survenue entre 8 000 et 5 000 avant notre ère ; l'âge agricole ; l'âge agro-industriel. Celui-ci émerge à partir de la révolution industrielle entre la fin du XVIII^e siècle et le début du XIX^e, progressivement et à des rythmes différents selon les lieux (Malassis, 1988; Rastoin et Gherzi, 2010).

Dans une approche marxiste et régulationniste – c'est à dire s'intéressant à l'institutionnalisation des compromis entre différents groupes d'acteurs pour réguler l'accès à certaines ressources (Touzard et Labarthe 2017) –, des économistes anglo-saxons raisonnent en termes de régimes agroalimentaires, *food regimes* en anglais²¹, à l'échelle de l'histoire du capitalisme (Bernstein, 2016; Friedmann et McMichael, 1989; McMichael, 2009). Ce cadre théorique propose des périodisations historiques des régimes d'accumulation du capital, du fordisme au post-fordisme, c'est-à-dire depuis le début du XX^e siècle. Il permet d'identifier

²⁰ Secteur, système ou réseau agri-alimentaire / agricole et alimentaire

²¹ La formule anglo-saxonne *food regime* peut être traduite par « régime agroalimentaire », comme le suggèrent les éditeurs de l'ouvrage *Transformations agricoles et agroalimentaires*. Ils ont préféré cette expression à celle de « "régime alimentaire" [qui] est couramment utilisée [en français] pour qualifier le modèle de consommation alimentaire d'une population donnée, donc dans un sens bien plus restrictif » (Allaire et Daviron, 2017b, p. 277).

les crises qui annonceraient une période de transition entre deux régimes agroalimentaires.

L'économie rurale française parle des « âges de l'agroalimentaire » et partage avec les auteurs précédents l'analyse d'une succession de configurations stables, entrecoupées de crises et de transitions. Elle s'en distingue par sa portée temporelle qui dépasse largement la période capitaliste et par sa focalisation sur les questions nourricières, plus que sur l'analyse des régimes d'accumulation du capital.

Enfin, des agronomes et des économistes d'inspiration régulationniste s'intéressent également à la place de l'agriculture et de l'alimentation dans l'économie capitaliste mondiale en identifiant différents « modèles agroalimentaires » (Allaire et Daviron, 2017a; Ansaloni et Allaire, 2016; Colonna *et al.*, 2011; Touzard et Labarthe, 2017). Cette notion complexifie et nuance l'approche en termes de *food regimes*, dont la limite est de ne pas restituer la diversité des formes de production et de consommation alimentaire (Friedmann, 2016; Niederle, 2017).

1.1.1.3. La déterritorialisation et la spécialisation, dimensions spatiales du tournant agro-industriel

Les économistes mettent en lumière l'évolution des rapports économiques et la reconfiguration des frontières du secteur agricole, qui devient secteur agroalimentaire. Les géographes s'intéressent plus particulièrement à la dimension spatiale du mouvement d'industrialisation et d'insertion dans des circuits marchands mondialisés qui touche l'agriculture et l'alimentation, mais aussi à la manière dont l'urbanisation et la tertiarisation de l'économie affectent les espaces ruraux.

La mondialisation des échanges de denrées agricoles ne naît pas avec l'industrialisation de l'agriculture. Ce qui change, c'est l'ampleur de cette mondialisation. Avant le XX^e siècle, elle ne concernait qu'une gamme réduite de produits : sucre, épices, café, tabac dans le régime colonial, puis blé et viande à partir de la fin du XIX^e siècle (Friedmann et McMichael, 1989). Au cours du XX^e siècle, le nombre de produits concernés ainsi que les distances parcourues augmentent considérablement (Bognon, 2015).

Dans les sociétés du XIX^e siècle, l'activité agricole occupe une portion substantielle des espaces anthropisés, emploie une partie encore majoritaire des actifs et représente le principal secteur économique en production de valeur. Au fil du XX^e siècle, les activités dans les espaces ruraux se diversifient et l'agriculture n'est plus prééminente (Delfosse et Vaudois, 2000), bien qu'elle conserve une emprise spatiale importante. La population agricole diminue rapidement au fur et à mesure de l'industrialisation, se situant aux alentours de 2 % de la population active en France aujourd'hui, et aux alentours de 18 % au Brésil dans les années 2010. Du point de vue démographique, l'agriculture n'est plus le principal facteur de peuplement.

Les sciences sociales, tant françaises que brésiliennes, traitent abondamment de cet aspect, comme l'attestent les débats sur la « fin des paysans », dans le sillage des travaux d'Henri Mendras dans les années 1960 (Jollivet, 2009), puis sur la possibilité d'une « renaissance rurale » proposée dans les années 1980 par Bernard Kayser, sous la forme d'un « archipel paysan » (Hervieu et Viard, 2000), ou encore sur « le nouveau rural », à partir des années 1990 au Brésil (Graziano da Silva, 2002; Kageyama *et al.*, 2013; Retière et Moruzzi Marques, 2019).

Suivant ces évolutions, la géographie va renouveler ses approches. Au XIX^e siècle et au début du suivant, la géographie française, en particulier, se caractérise par une approche régionale. L'étude monographique de grandes régions cherche à présenter une synthèse des rapports entre l'homme et l'environnement sur une portion circonscrite de l'espace ; l'agriculture y tient une place prépondérante (Boechat *et al.*, 2017). À partir des années 1950, la discipline opère un passage d'une géographie centrée sur les questions agricoles, vers une vision plus large des espaces ruraux, au sein desquels l'agriculture n'est qu'un des éléments (Delfosse et Vaudois, 2000; Rieutort, 2011). Les analyses géographiques s'ouvrent également aux dimensions sociales et culturelles (Rieutort, 2011).

Dans un contexte d'intégration de l'agriculture aux marchés, plusieurs thématiques nouvelles ou réactivées rentrent dans le champ de la géographie rurale. La phase d'intégration de l'agriculture aux économies industrielles marchandes au cours du XX^e siècle correspond, du point de vue des géographes, à une phase de déterritorialisation de l'agriculture (Mormont, 2009; Rieutort, 2011),

au sens où le modèle agro-industriel diffuse des itinéraires techniques standardisés qui cherchent à s'affranchir des contraintes et des spécificités locales (Gana *et al.*, 2019). L'ère de l'agroalimentaire se traduit en outre par une spécialisation des exploitations agricoles et des régions de production (Dupraz et Vermersch, 1997; Mormont, 2009). Un courant de la géographie se structure autour des questions économiques et dialogue avec des concepts développés par les agronomes et les économistes ruraux. Les géographes intègrent à leurs réflexions les notions de système agricole et de bassin de production (Sarrazin, 2016). Émerge ainsi une géographie des modèles agricoles, architecturée pour aborder les rapports économiques, les logiques de répartition des productions en fonction des marchés et les lieux de décision des industries agroalimentaires (Margetic 2005). Plus tardivement, des travaux s'interrogent sur les rapports entre producteurs et firmes (*corporate farms*). « La géographie des productions agricoles relève ainsi de plus en plus des encadrements des politiques publiques, des maillons amont et aval des complexes agroalimentaires » (Rieutort, 2011, p. 5).

Ces aspects marquent le débat sur la dimension territoriale de l'agriculture, prise dans un double mouvement qui se déploie à différentes échelles. D'une part, un mouvement de déterritorialisation, tel que nous l'avons défini plus haut. D'autre part, un mouvement inverse, de territorialisation, que nous entendrons comme « l'ensemble des processus qui conduisent au renforcement des liens entre une activité et l'ensemble des composantes du territoire » (Ginelli *et al.*, 2020, p. 2), acception guidant les auteurs d'un ensemble de travaux consacrés à la relation entre écologisation et territorialisation. Nous reviendrons en détail sur ces approches territoriales dans le deuxième chapitre.

1.1.2. Le tournant systémique

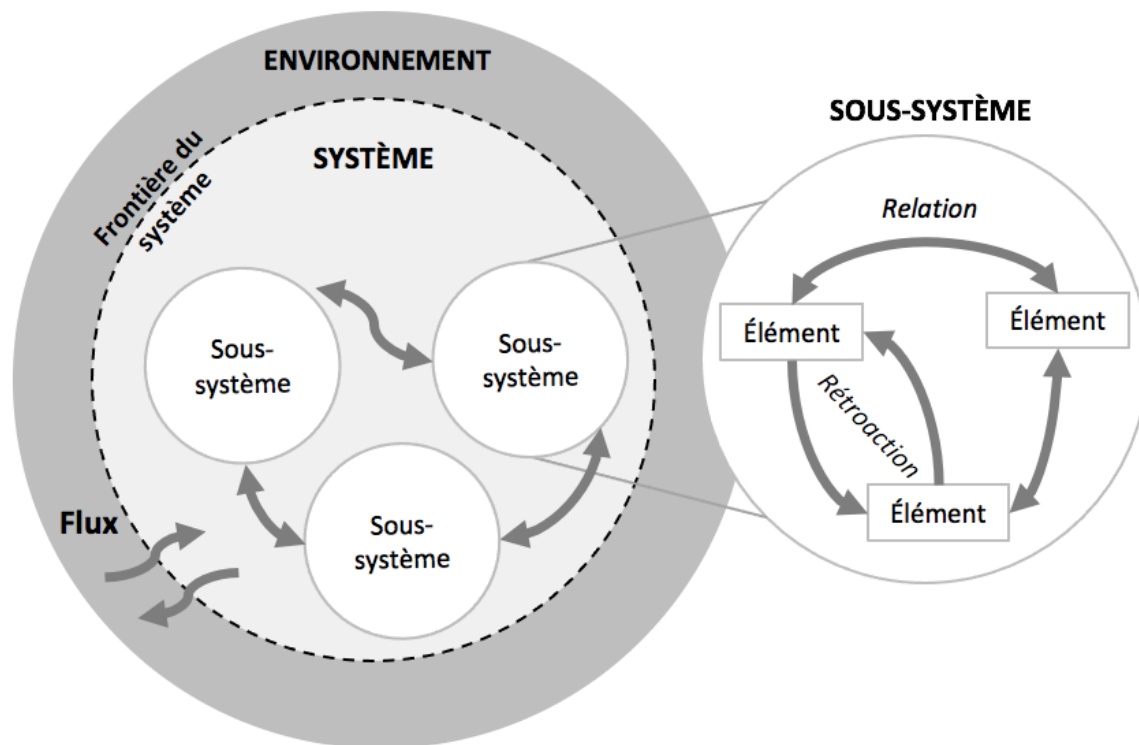
Nous avons vu que le terme d'agroalimentaire a été mobilisé pour décrire la place attribuée à l'agriculture dans le régime industriel et marchand. Une deuxième évolution théorique déterminante est l'influence de la théorie des systèmes et son intégration dans les sciences sociales (Rastoin et Ghersi, 2010).

Le processus d'industrialisation et d'insertion aux circuits marchands globalisés mène à l'atomisation et la spécialisation des opérateurs du secteur agroalimentaire et à une croissante déconnexion des enjeux agricoles de ceux

alimentaires. Dans ce contexte, l'approche systémique rend compte de la complexité des phénomènes (Colonna *et al.*, 2011) et des relations entre les acteurs et entre les fonctions qu'ils exercent.

La notion de système, dont l'étymologie grecque désigne un ensemble cohérent (Lugan, 2009), naît au sein des sciences biologiques pour décrire des boucles physiologiques et des phénomènes de rétroaction au sein d'organismes vivants. L'approche systémique, résumée dans le schéma suivant (figure 1), se démarque de la vision strictement cartésienne. Cette dernière stipule que le tout s'explique par l'analyse de chacune des parties et présuppose la stabilité des éléments. La modélisation d'un phénomène par un système a également pour principe de séparer un tout en sous-partie (éléments, sous-systèmes), mais elle affirme le changement permanent des objets. L'idée de système implique que les relations et rétroactions entre les sous-éléments modifient le fonctionnement général et qu'il y a interactivité entre processus et structures (Rastoin et Gherzi, 2010). Le système se conçoit aussi en relation avec son environnement, ce qui implique d'en identifier les frontières.

Figure 1. Schéma général illustrant la notion de système



Source : élaboration personnelle à partir de Rastoin et Gherzi (2010)

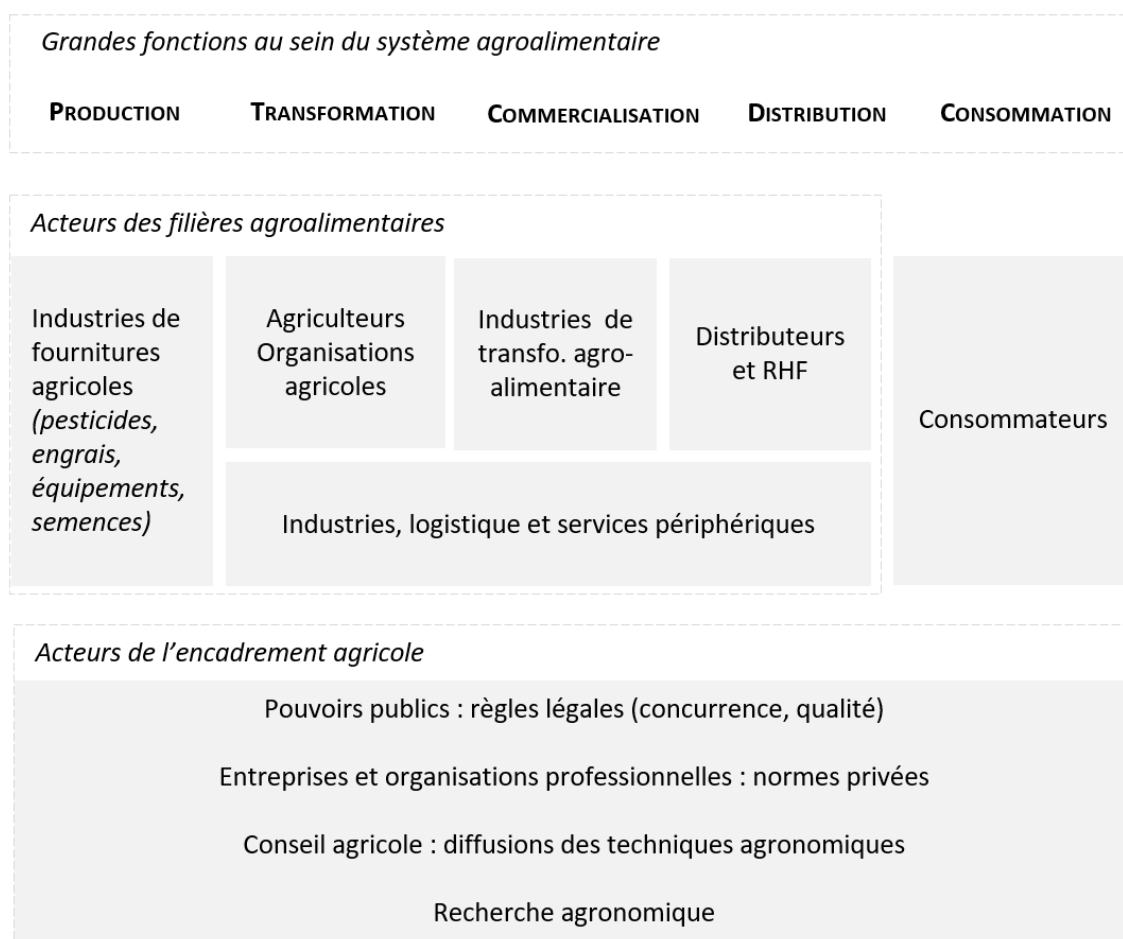
Une définition possible, générale et valable pour toutes les disciplines scientifiques, est la suivante : « un système est un ensemble d'éléments interdépendants, de telle sorte que toute modification d'un élément entraîne la modification d'autres éléments » (Rastoin et Gherzi, 2010, p. 13).

L'approche systémique correspond à une démarche de modélisation, de stylisation de la réalité ; elle déploie un éventail d'outils d'analyse et de réflexion, construits de manière ad hoc afin de représenter des phénomènes complexes. En contrepartie, et là réside l'une de ses limites, le chercheur devra adopter des hypothèses simplificatrices. Néanmoins, cette méthode présente l'intérêt de proposer un cadre rigoureux. Quantitative, la démarche s'appuiera sur l'identification de variables qui peuvent être paramétrées. Qualitative, ce qui est notre cas, elle appréhendera l'évolution temporelle des phénomènes et l'importance des interactions (Lugan, 2009; Rastoin et Gherzi, 2010).

1.1.2.1. Une définition de système agroalimentaire

Pour mieux comprendre les processus agricoles et alimentaires, il est intéressant de passer d'une vision en termes de structures et de secteurs (qui admet l'hypothèse du caractère figé des composantes) à une vision en termes de systèmes qui évoluent en fonction des relations internes entre sous-ensembles du système et en fonction des interactions avec des éléments externes. La figure suivante (figure 2) propose une schématisation possible d'un système agroalimentaire.

Figure 2. Acteurs et fonctions du système agroalimentaire



*RHF : Restauration hors foyer

Source : élaboration personnelle d'après Rastoin et Gherzi (2010) et Nicolas (2018)

Pour modéliser un système agroalimentaire, une première approche consiste à identifier, de l'amont à l'aval, les différents sous-systèmes fonctionnels (Malassis et Gherzi, 2000) : agrofournitures ; agriculture et élevage, pêche et pisciculture (production de matières premières alimentaires) ; industries alimentaires ; canaux

de distribution des produits alimentaires (grande et moyenne surface, commerces traditionnels) ; restauration hors foyer (commerciale ou collective). Il convient également de repérer les autres secteurs industriels ou de services qui ne sont pas nécessairement spécialisés dans la production alimentaire mais dont dépend la chaîne alimentaire centrale : bâtiments et travaux publics ; équipementiers ; établissements financiers ; industrie logistique ; industrie de l'emballage ; énergie ; télécommunications ; services marchands et non-marchands (vétérinaire, laboratoires de contrôle de qualité) ; établissements de formation et de recherche publics et privés ; administrations d'État et collectivités territoriales (Rastoin et Gherzi, 2010).

La démarche systémique comporte des difficultés. En effet, le système n'existe pas en soi. C'est un construit de recherche dont la délimitation et le cadrage dépendent de la problématique à laquelle on veut répondre. En résumé et en termes généraux, le système alimentaire peut être défini comme suit :

« un réseau interdépendant d'acteurs (entreprises, institutions financières, organismes publics et privés), localisé dans un espace géographique donné (région, État, espace plurinational), et participant directement ou indirectement à la création de flux de biens et services orientés vers la satisfaction des besoins alimentaires d'un ou plusieurs groupes de consommateurs localement ou à l'extérieur de la zone considérée » (Rastoin et Gherzi, 2010, p. 19).

À ce stade, la définition du système alimentaire est suffisamment générale pour nous servir de point de départ. Elle met en évidence l'importance de prendre en compte l'ensemble des acteurs et des fonctions du système. Dans le deuxième chapitre, nous précisons cette approche grâce aux travaux de géographes qui pensent la dimension spatiale des systèmes agroalimentaires.

1.1.3. Système agroalimentaire, alimentaire ou agri-alimentaire ?

L'approche systémique a irrigué les différentes sciences sociales qui s'intéressent aux questions agraires, agricoles et alimentaires. La littérature thématique regorge de « systèmes » assortis de différents qualificatifs : système de culture, système agricole, système agraire²², système agroalimentaire, système

²² Les termes de système de culture, système agricole ou agrosystème, système agraire sont plutôt mobilisés par les agronomes afin de comprendre, à différentes échelles, les dynamiques agricoles et rurales, dans une optique agrocentrée. Observer le système de culture (ou d'élevage) rapproche la focale des processus à l'œuvre dans les agrosystèmes, souvent à l'échelle des exploitations agricoles. L'agrosystème combine les systèmes de culture et, le cas

alimentaire et, plus récemment, système agri-alimentaire. Cette profusion révèle les différences de cadrages opérés par les chercheurs qui se saisissent de l'un ou l'autre terme, en fonction de leur problématique.

Peu d'entre eux donnent les raisons les conduisant à retenir le terme de système agroalimentaire, largement employé et semblant aller de soi. Par contre, et même si les objets d'études convergent, les justifications les plus explicites se retrouvent souvent chez ceux qui recourent à l'appellation de « système alimentaire ».

1.1.3.1. Le cadrage alimentaire : raisonner en termes de fonctions économiques

Rastoin, économiste qui s'inscrit dans la lignée des travaux de Malassis, prône l'usage du qualificatif « alimentaire » :

« d'un point de vue théorique, le concept de "système [...] agricole et alimentaire" est une tautologie puisque, par nature, la filière alimentaire inclut l'agriculture. De même, l'expression "système agricole" ne fait pas sens dans le cadre de la théorie des systèmes qui présuppose une interdépendance entre plusieurs secteurs contribuant à une fonction économique (se nourrir, se loger, se soigner, etc.) » (Rastoin, 2018, p. 302).

L'alimentation reste liée de manière indissociable à la dimension agricole. En effet, comme le rappellent Rastoin et Gherzi (2010), dans l'état actuel des techniques, tous les produits alimentaires ont une origine agricole ; quel que soit leur degré de transformation, la matière première provient de l'agriculture, l'élevage ou la pêche. Les économistes ruraux français préfèrent le terme de système alimentaire et regroupent dans leurs analyses l'ensemble des activités dont la fonction économique est de concourir à l'alimentation des sociétés. D'autres chercheurs, sociologues ou géographes, retiennent aussi ce cadrage qui s'écarte de l'approche sectorielle « par industrie et non par fonction sociale » (Bonney et Brand, 2014, p. 96), associée aux expressions de système agricole ou système agroalimentaire.

échéant, d'élevage ; il prend également en compte les dimensions propres à la gestion par les exploitants et les structures environnantes. Le système agraire, lui, incorpore la dimension spatiale du territoire. Il est constitué de l'assemblage des systèmes agricoles mais aussi d'autres processus qui ont cours sur un territoire rural : le régime de d'accès au foncier et l'action des acteurs non agricoles (Cochet, 2011).

Dans la littérature anglo-saxonne, le terme équivalent est celui de *food system*. Le géographe David Goodman, par exemple, lui reconnaît des caractéristiques semblables à celles de la définition française et le décrit comme l'ensemble de « tous les processus impliqués dans l'alimentation de la population, incluant les intrants nécessaires et les produits [et sous-produits] créés à chaque étape. Le système alimentaire opère au sein du contexte social, politique, économique et environnemental et est influencé par ce même contexte²³ » (Goodman 1997 *apud* Colonna *et al.*, 2011, p. 80, traduction personnelle).

L'argument avancé pour privilégier le terme d'alimentaire repose sur le fait que celui d'agroalimentaire évoque dans certains contextes le modèle agro-industriel de production et de transformation des aliments, par exemple dans les politiques française et européenne, dont le positionnement est centré jusqu'à la fin des années 1990 sur l'économie agricole.

Toutefois, notons que les définitions précédentes incluent implicitement la production agricole et la transformation agroalimentaire. D'autres auteurs avertissent que le qualificatif « alimentaire » peut, dans certains cas, laisser à penser que l'on se limite aux dernières étapes de la chaîne, celles qui concernent directement les consommateurs (approvisionnement et consommation des individus et des ménages) (Colonna *et al.*, 2011).

1.1.3.2. Le cadrage agri-alimentaire : exposer l'intersectorialité et considérer l'ensemble des acteurs

Des auteurs venus d'autres champs des sciences sociales que l'économie, en l'occurrence de la sociologie et de la géographie, recourent à la notion de système agri-alimentaire territorial. Ce choix répond à un renouveau de l'action publique, marquant une rupture avec le traitement séparé de l'agricole et de l'alimentaire. La « reconnexion des enjeux agricoles et alimentaires » (Lamine et Chiffolleau, 2018, p. 225) portée par l'approche agri-alimentaire se pose en réaction à la dissociation causée par la modernisation agricole. Cette modernisation relève d'un paradigme politique qui sépare agriculture et questions alimentaires, cantonnant la première au rôle d'élément du secteur économique agroalimentaire,

²³ « *all processes involved in feeding a population, and including input needed and output generated at each step. Food system operates within and is influenced by social, political, economic and environmental context.* »

et cadrant les secondes par des préoccupations principalement sanitaires et nutritionnelles.

Depuis les années 2000, la France met en œuvre des politiques intersectorielles qui associent des outils jusqu'alors dédiés à l'agriculture (l'action sur le foncier par exemple) à ceux du secteur alimentaire (les dispositifs de restauration collective notamment). Les études de cas montrent que ce tournant intersectoriel s'effectue plus particulièrement à l'échelle de territoires infranationaux (intercommunalités notamment), au sein desquels les pouvoirs publics locaux adoptent une approche territoriale (Brand, 2015; Lamine, 2012; Lamine et Chiffolleau, 2018).

Par ce prisme du système agri-alimentaire, les chercheurs analysent l'entrée de nouveaux acteurs dans le champ des politiques agricoles, ou urbaines et périurbaines dans le cas des métropoles (Bonnefoy et Brand, 2014). Ces études font apparaître une figure nouvelle, celle du consommateur engagé, laquelle gagne en légitimité – dans le sens où elle commence à peser sur les modes de faire. La sociologue Claire Lamine donne la définition suivante du système agri-alimentaire :

« système sociotechnique [...] englobant les agriculteurs, le conseil, la recherche, les acteurs de l'amont et de l'aval des filières, les politiques publiques et les instances de régulation (réglementation des phytosanitaires, des pollutions, des semences et de la qualité des produits notamment), les consommateurs et la société civile » (Lamine, 2012, p. 139).

D'un point de vue conceptuel, la prise en considération de l'ensemble des acteurs impliqués dans les secteurs agricoles et alimentaires est donc un argument qui joue en faveur de l'expression « agri-alimentaire ». À cela s'en ajoute un autre : le parti-pris de reconnecter la question alimentaire à sa base matérielle, à savoir les ressources agricoles, et ainsi d'intégrer les questions foncières et rurales dans les réflexions au sujet du modèle agroalimentaire (Hochedez et Le Gall, 2016).

1.1.3.3. Positionnement

L'emploi du concept de système agroalimentaire rend compte du processus historique d'industrialisation de l'agriculture, du déploiement du paradigme de la modernisation agricole et de l'évolution du rapport de force entre la fonction de production et les étapes de l'amont (production d'intrants) et de l'aval (transformation et distribution). Utiliser la notion de système alimentaire traduit une

approche centrée sur la fonction sociale alimentaire et son caractère essentiel à la survie et au fonctionnement des sociétés. Enfin, le choix du concept de systèmes agri-alimentaires territoriaux apparaît dans des travaux qui s'intéressent particulièrement à la reconnexion entre l'alimentaire et l'agricole, à l'intersectorialité des politiques publiques et qui adoptent un cadrage territorial plutôt que sectoriel pour analyser les dynamiques agricoles et alimentaires.

Dans la suite de la thèse, nous emploierons le concept de système agroalimentaire pour désigner l'ensemble des acteurs et des institutions impliqués dans les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation. Nous réserverons l'application de celui de système agri-alimentaire territorial aux dynamiques témoignant d'une reconnexion entre enjeux agricoles et alimentaires par le biais d'une approche territoriale. En effet, nous considérons que les systèmes agri-alimentaires territoriaux font partie de la catégorie des systèmes agroalimentaires alternatifs au modèle agro-industriel, que nous présentons à la suite.

1.2. Les systèmes agroalimentaires alternatifs : une promesse de différence

Cette deuxième section est consacrée au champ de recherche interdisciplinaire autour des systèmes agroalimentaires alternatifs (S3A) : sa structuration, ses objets d'études de prédilection et les principaux questionnements scientifiques que soulèvent les chercheurs, spécialement lorsqu'ils se penchent sur le changement d'échelle.

1.2.1. Origine et structuration d'un champ de recherche critique du modèle agro-industriel

L'approche par les systèmes agroalimentaires permet de décrire le déploiement du modèle agro-industriel, mais aussi d'en désigner les effets indésirables. Dès les années 1970 et 1980, la critique scientifique relaye et étaye les revendications des mouvements sociaux et les alertes lancées par des personnalités politiques ou des membres de la profession agricole. Les recherches vont donner une visibilité et une certaine cohérence d'ensemble aux initiatives contestataires qui se développent en réaction aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux posés par l'industrialisation de l'agriculture et

de l'alimentation. La dénomination d'« études des systèmes agroalimentaires alternatifs » regroupe un ensemble de travaux, émanant de plusieurs disciplines de sciences sociales à partir des années 2000.

Ces études tirent leur origine de deux foyers, les États-Unis d'Amérique et l'Europe (Le Velly, 2017). L'angle d'attaque des travaux étasuniens est la critique du capitalisme. À partir des années 1990 aux États-Unis, des liens forts se nouent entre les chercheurs et les mouvements sociaux qui dénoncent le système capitaliste et ses effets dans les champs agricoles et alimentaires (Bernstein *et al.*, 1990; Deverre et Lamine, 2010; Le Velly, 2017). Ce courant se structure au début des années 2000 ; l'un des groupes de recherche les plus aboutis sur les études agroalimentaires, l'*Agro-Food Studies Research Group*, voit le jour à l'Université de Californie à Santa Cruz. Les travaux de Goodman, Allen, Guthman, entre autres, portent principalement sur l'agriculture biologique et la relocalisation des systèmes agroalimentaires (Allen *et al.*, 2003; Goodman et Watts, 1994).

En Europe, le projet Impact²⁴, financé par la commission européenne, plante un premier jalon en publiant des résultats dans un numéro spécial de la revue *Sociologia ruralis*²⁵. Les recherches, menées par Ploeg, Marsden, Murdoch et d'autres, offrent un regard critique sur la modernisation agricole et cherchent à dessiner les contours d'un nouveau paradigme de développement rural en Europe (Banks et Marsden, 2000; Marsden *et al.*, 2000; Ploeg *et al.*, 2000). Ces études sortent de l'ombre des initiatives peu soutenues par les politiques publiques et les organisations de développement agricole majoritaires (Le Velly, 2017).

Dans la littérature consacrée aux S3A, surtout dans les étapes initiales de la constitution de ce champ de recherche, les pays du Sud sont nettement sous-représentés ce qui n'est en aucun cas la preuve d'un nombre inférieur d'initiatives (Lamine *et al.*, 2012). Les chercheurs brésiliens à s'inscrire explicitement dans ce champ académique sont moins nombreux qu'au sein des communautés scientifiques européennes et nord-américaines. Au Brésil, les alternatives au modèle agro-industriel surgissent plutôt pour contrecarrer les inégalités, notamment foncières, entre *agronegócio* et agriculture familiale et, plus

²⁴ Nom complet du programme européen : The Socio-economic Impact of Rural Development Policies: Realities & Potentials. www.rural-impact.net

²⁵ *Sociologia ruralis*, volume 40, numéro 4, octobre 2000

récemment, pour prôner l'agroécologie, objet d'un vigoureux développement en Amérique latine (Darolt, 2012; Padilha *et al.*, 2019).

À partir de ces travaux fondateurs des années 2000 se structure un champ de recherche sur les systèmes agroalimentaires alternatifs. Ces initiatives ont en commun le fait que les acteurs impliqués revendiquent une rupture avec le système dominant et affirment le caractère novateur de leur action (Deverre et Lamine, 2010). Les dénominations exactes varient, ce qui traduit un éventail de nuances quant au cadrage initial des questions ; ce « foisonnement sémantique » serait caractéristique d'un champ de recherche émergent (Prally *et al.*, 2014, p. 455).

Ainsi, dans leur revue de la littérature sur les systèmes agroalimentaires alternatifs, Christian Deverre et Claire Lamine indiquent que

« d'autres termes [...] sont employés pour désigner cet ensemble de systèmes se réclamant en rupture avec le système agroalimentaire "global", "dominant" ou "conventionnel" : "initiatives agroalimentaires alternatives", "systèmes alimentaires locaux", "systèmes alimentaires durables", "pratiques alimentaires alternatives" » (Deverre et Lamine, 2010, p. 57).

Les littératures anglo-saxonnes et brésiliennes utilisent en outre le terme de réseaux (*networks*, *redes*), ce qui dévoile une délimitation plus sociologique, centrée sur les acteurs. S'y détachent les « *alternative food networks*²⁶ » (Goodman, 2003), dont l'acronyme AFN est l'un des mots-clés phares dans la bibliographie.

1.2.1. Caractérisation du champ de recherche sur les systèmes agroalimentaires alternatifs

Le point de départ des systèmes alternatifs est la dénonciation des externalités négatives – environnementales, sociales ou économiques –, de l'industrialisation et de la spécialisation de l'agriculture (Darolt, 2012; Goodman, 2017; Lamine, 2005; Michel-Villarreal *et al.*, 2019; Renting *et al.*, 2003). En réponse, ces alternatives proposent une redistribution de la valeur ajoutée, un soutien à des formes d'agriculture non productivistes plus respectueuses de l'environnement, la création de liens de confiance entre les acteurs et de nouvelles

²⁶ Réseaux alimentaires alternatifs

formes de gouvernance politique, tout en reconnectant les questions agricoles et alimentaires.

Si les objectifs déclarés de ces diverses initiatives sont, en règle générale, communs, les modalités concrètes sont hétérogènes. Les objets d'études des articles consacrés aux S3A recouvrent une large gamme d'actions qui cherchent à se démarquer des formes d'approvisionnement alimentaire industriel et standardisé (Renting *et al.*, 2003). Le terme d'initiatives alternatives désigne à la fois des marques d'attachement à un territoire, différents types de vente directe ou de circuits courts (paniers, marchés de plein vent, points de vente collectifs), des agricultures familiales ou paysannes, des associations entre producteurs et consommateurs, des formes renouvelées d'autoproduction (jardins ouvriers, agriculture urbaine), ou encore des structures locales d'aide alimentaire (Deverre et Lamine, 2010).

Lamine et Chiffolleau (2018) classent les S3A selon trois grands types de dynamiques : l'écologisation, la différenciation par la qualité et la relocalisation. Nous proposons d'ajouter un quatrième aspect concernant les types de relations de travail au sein des exploitations agricoles, qui s'illustre dans l'opposition entre agriculture familiale paysanne et agriculture capitaliste (Delfosse, 2015).

Tableau 1. Dynamiques analysées par les études consacrées aux S3A

Caractéristiques du modèle agro-industriel	Effets négatifs	Réponse au sein des S3A
Dépendance de l'agriculture à la chimie et au pétrole	Pollution et dégradation des ressources naturelles (eau, sol, biodiversité)	Écologisation des pratiques agricoles
Mondialisation des flux	Déconnexion entre producteurs et consommateurs ; manque de transparence ; transport de denrées agricoles sur de longues distances (également cause de pollution)	Relocalisation des systèmes agroalimentaires ; circuits courts ; souveraineté alimentaire
Standardisation des produits agricoles, traités comme des marchandises indifférenciées et calibrées	Contraintes sur la production agricole ; importants gaspillages	Différenciation par la qualité
Ressources foncières et produits agricoles engagés dans les mécanismes de reproduction du capital financier	Instabilité des investissements ; fluctuation des prix alimentaires ; spéculation	Agriculture familiale ; agriculture paysanne ; coopératives

Source : élaboration personnelle à partir de Lamine et Chiffolleau (2018).

Le tableau ci-dessus (tableau 1) fait apparaître comment à chaque grande caractéristique du modèle agro-industriel, et à ses effets indésirables identifiés par les chercheurs, correspond une catégorie de réponses apportées par les S3A. L'agriculture dépendante à la chimie et au pétrole engendre pollution et dégradation des ressources naturelles (eau, sol, biodiversité). La mondialisation des échanges est un facteur de déconnexion entre producteurs et consommateurs et cause un manque de transparence tout au long de la chaîne et du transport de denrées agricoles sur de longues distances, également source de pollution. La standardisation des produits agricoles, traités comme des marchandises indifférenciées et calibrées, au même titre que tout bien manufacturé, multiplie les contraintes sur la production agricole et occasionne d'importants gaspillages. Enfin, la présence de capitaux financiers qui suivent des logiques de retour sur investissement, contribue à la fluctuation des prix sur les marchés agricoles et au maintien de taux d'intérêt élevés ; elle favorise la spéculation foncière, la concentration et la capitalisation des grandes exploitations agricoles, au détriment

des structures plus petites, ainsi que le recours à une main d'œuvre salariée précaire. La combinaison de ces aspects concourt, dans un contexte de dérégulation, à la concentration du pouvoir et de la valeur ajoutée dans les mains des grandes entreprises d'intrants agricoles, de transformation et de distribution alimentaire, mais aussi de production, fragilisant ainsi des formes d'agriculture familiale.

Comme nous le résumons dans le tableau suivant (tableau 2), les initiatives alternatives peuvent combiner plusieurs des quatre caractéristiques mentionnées plus haut : écologisation, différenciation, ancrage territorial et relations capital-travail équitables.

Tableau 2. Différentes dimensions des systèmes agroalimentaires alternatifs

	Écologisation	Différenciation par la qualité	Ancrage territorial	Relations travail-capital
Certifications, labels		X		
Agroécologie	X			X
Agriculture biologique	X			
Circuits courts			X	X
Produits locaux			X	
Appellations d'origine		X	X	
Agriculture familiale				X

Source : élaboration personnelle

Le développement des S3A est fortement lié, depuis ses origines, aux promoteurs de l'agriculture biologique, mais aussi au mouvement de l'agroécologie (c'est le cas au Brésil). L'agroécologie intègre dans son projet la question des rapports sociaux ; elle se conçoit non seulement comme une alternative technique d'écologisation de l'agriculture mais aussi comme un véritable mouvement social qui s'empare de thématiques comme la répartition du foncier et la réduction des inégalités sociales (Perez-Cassarino et Ferreira, 2016). L'agriculture biologique, dans sa conception originelle, relie également ces différentes dimensions. Mais sa croissance économique depuis la fin des années 1990 aboutit en partie à une forme de « conventionnalisation » (Lamine *et al.*, 2016), contribuant à réduire la certification biologique à des critères techniques de substitution d'intrants de

synthèse par des intrants d'origine biologique (Abreu *et al.*, 2015; Allaire *et al.*, 2015; Guthman, 2000).

L'agriculture familiale désigne un type d'organisation de la production agricole qui se caractérise par des liens forts entre l'unité familiale et l'unité de production, et par la centralité du travail familial par rapport au salariat permanent (Belieres *et al.*, 2014; Delfosse, 2015; Sourisseau *et al.*, 2014). Ses définitions sont multiples dans la littérature scientifique, mais c'est une catégorie de mobilisation politique importante ; selon l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (Food and Agriculture Organization, FAO), l'agriculture familiale dans le monde représente 90 % des exploitations agricoles, 70 à 80 % des terres agricoles et 80 % de la nourriture consommée (FAO, 2019).

Les initiatives de différenciation par la qualité débouchent sur un accroissement de revenu pour les agriculteurs. Les différentes démarches de certification portent sur les pratiques agricoles (agriculture biologique, autres labels de garantie de la qualité), l'origine géographique des produits (appellations d'origine contrôlée ou protégée) ou les modalités de commercialisation et de répartition de la valeur ajoutée (commerce équitable).

Toutefois, les auteurs notent que l'augmentation des prix pour les consommateurs peut causer l'exclusion d'une partie de la population de ces systèmes. Là réside la difficulté : trouver des configurations qui augmentent la part de plus-value captée par les agriculteurs et les transformateurs artisanaux, sans hausse prohibitive des prix à la consommation, et qui contribuent, *in fine*, à l'équité sociale pour l'ensemble des acteurs du système agroalimentaire (Lamine et Chiffolleau, 2018). Cette préoccupation pour la justice sociale s'incarne dans la volonté de n'exclure ni des consommateurs à bas revenus, ni des agriculteurs fragiles sur le plan économique (Chiffolleau, 2012).

Les S3A au Brésil ont surtout fait l'objet d'études en lien avec les revendications relatives à la sécurité et la souveraineté alimentaire²⁷, qui ont pris de l'ampleur dans les contextes de crises financières et alimentaires à partir de 2008. Le concept de souveraineté alimentaire combine dimensions écologiques et

²⁷ Dans les années 1990, le mouvement paysan international La Via campesina développe le concept de souveraineté alimentaire, qui a comme préambule « le droit des populations, de leurs États ou unions à définir leur politique agricole et alimentaire, sans dumping vis-à-vis des pays tiers ». (<https://viacampesina.org/fr/la-souverainetiealimentaire/>)

territoriales ; il s'appuie sur le droit à l'alimentation, sur le respect de la diversité culturelle et sur la défense de l'agriculture familiale paysanne. Il s'est construit en opposition à la notion de sécurité alimentaire qui était, jusqu'aux années 1980, alignée sur une vision productiviste de l'agriculture (Moruzzi Marques, 2010). D'ailleurs, il est possible de voir l'intégration de ces sens de la souveraineté dans la notion prédominante de sécurité alimentaire dans le cas du Brésil (Moruzzi Marques et Dória, 2021).

En Europe, dans les pays de tradition agrarienne comme la France ou l'Italie, l'attachement au terroir, la valorisation du local et d'une agriculture paysanne sont enracinés dans l'imaginaire collectif, qui y voit aussi le substrat de traditions culinaires auxquelles il reste très attaché (Deverre et Lamine, 2010; Hervieu et Viard, 2000). Au sein des circuits courts, en France, certains agriculteurs ne sont pas en production biologique, ce qui est peu fréquent au Brésil (Darolt, 2012).

La relocalisation des systèmes agroalimentaires s'érige comme l'une des solutions face aux dérives du modèle agro-industriel mondialisé. De tels systèmes sont axés sur une proximité géographique entre consommateurs et producteurs d'aliments, mais aussi avec les éventuels acteurs intermédiaires (transformation, transport, distribution) (Chiffolleau et Prevost, 2012). Cette proximité géographique est envisagée comme une forme de recréation des liens entre les acteurs et, mécaniquement, d'apport d'aménités économiques (répartition plus équitable de la valeur ajoutée), sociales (création de liens de confiance, transparence accrue, accès à une alimentation de qualité) et environnementales (ancrage au territoire induisant un respect accru des ressources naturelles). Le local serait un espace de résistance à la mondialisation, de gain d'autonomie ; il serait l'échelon pertinent pour que les citoyens se réapproprient le pouvoir et décident des orientations à donner aux systèmes agroalimentaires (Hendrickson et Heffernan, 2002).

Toutefois, la littérature pointe l'épineux sujet de la définition du local, résumé par l'expression anglophone *local trap* (le piège du local). Le local est parfois idéalisé : il serait intrinsèquement harmonieux (Born et Purcell, 2006). Fornazier et Belik (2013), citant l'approche par bassin alimentaire, soulignent au contraire l'importance des processus sociaux dans l'agencement des systèmes agroalimentaires alternatifs ainsi que la variabilité des représentations et des critères de construction du signifié « local » : Quelle est l'échelle géographique

adéquate ? Qui la définit et en fonction de quels critères ? Délimiter le local revient à inclure – et exclure – certaines portions d’espace mais aussi certains acteurs et groupes sociaux. Une géographie du local correspond, par exemple, à la cartographie de ce qui est *considéré* comme local par les commerçants et consommateurs sensibles à cet argument (Baysse-Lainé, 2017).

La réduction du nombre de kilomètres parcourus par un produit n’aboutit pas nécessairement à la réduction des externalités environnementales négatives de la production et la distribution d’aliments, notamment pour des raisons d’efficacité logistique et de déplacements individuels des consommateurs (Fornazier et Belik, 2013). Le choix ne se réduit pas à la double équation « échelle globale = mauvais produits » et « échelon local = bons produits ». Une partie de la littérature affirme que les systèmes alimentaires sont faits d’hybridations entre différentes pratiques (Le Velly et Dubuisson-Quellier, 2008). Reconstruire une géographie des systèmes alimentaires aiderait à mieux cerner les défis et les potentiels de territoires spécifiques et faciliterait la formulation de décisions sociales et politiques cohérentes avec un développement durable. Même dans le cas des circuits localisés, le rôle des acteurs et des structures intermédiaires entre producteur et consommateur (transformation, logistique) n’est pas à négliger, car l’intervention de ces intermédiaires peut augmenter l’efficacité des transactions et résoudre les problèmes d’échelle de production.

Les interrogations théoriques portant sur le local et la relocalisation nous ont amenée à compiler les études qui abordent la question sous l’angle territorial et qui mobilisent notamment le concept de ressources territoriales (Campagne et Pecqueur, 2014). Ce concept s’applique à l’ensemble des facteurs de production de biens matériels (agricoles ou non), des facteurs patrimoniaux ou paysagers et des éléments qui permettent d’identifier et de valoriser les potentialités d’un lieu donné – y compris immatérielles, telles que les connaissances, les savoir-faire et les relations entre acteurs. Les ressources génériques, transférables d’un territoire à l’autre, se distinguent de celles spécifiques, intransférables. Ces dernières peuvent fournir des réponses aux problèmes dus au caractère homogénéisant de la mondialisation libérale.

Les chercheurs font régulièrement appel à l’approche par le prisme du développement territorial pour aborder les tensions observées au sein d’un espace

donné, lors de la mise en place de circuits d'approvisionnement territorialisés (Lamine et Chiffolleau, 2018). Toutefois, Deverre et Lamine (2010) soulignent la disparité entre territoires, à cause d'une répartition inégale des ressources financières et humaines. Si, d'une part, les ressources territoriales conditionnent le développement de systèmes alimentaires relocalisés et si, d'autre part, des inégalités persistent entre les territoires, qu'en est-il de l'accès universel à une alimentation de qualité y compris pour les groupes sociaux et dans les zones géographiques les plus pauvres ?

Examiner l'enjeu de la justice sociale et spatiale mène en prise directe à s'interroger sur le rôle de l'État. L'action des pouvoirs publics apparaît déterminante dans la configuration de réseaux d'approvisionnement relocalisés, afin d'éviter les écueils cités précédemment et de garantir l'accès universel à une alimentation de qualité tout en soutenant les alternatives agricoles.

1.2.2. Relations entre les alternatives et le système dominant

Dès les premiers travaux sur les S3A, le couple alternatif-conventionnel a structuré les réflexions (Le Velly, 2017). Toutefois, à l'épreuve du terrain, cette pensée binaire est largement remise en cause. La rupture radicale avec le système dominant, revendiquée par les acteurs, relève plus souvent de la rhétorique que de la réalité. Pour dépasser ces écueils, des efforts théoriques ont été développés autour de plusieurs notions, telles que l'hybridation entre conventionnel et alternatif (Le Velly et Dubuisson-Quellier, 2008), ou encore la bifurcation, qui dépeint la coexistence de systèmes alternatifs avec d'autres dont le fonctionnement s'est rapproché du modèle conventionnel à mesure de leur évolution et dont le caractère alternatif se dénature. Les chercheurs parlent de « conventionnalisation » pour désigner cette transformation, d'une promesse initiale de rupture vers une réintégration progressive au modèle dominant, conventionnel. Ce sujet donne lieu à de nombreuses recherches, dont celles dédiées au développement de l'agriculture biologique (Lamine *et al.*, 2016) ou à la croissance économique des circuits de commerce équitable (Le Velly, 2017).

Malgré ces avancées, le cadre d'analyse présume toujours l'existence d'un pôle alternatif et d'un pôle conventionnel (Renting *et al.*, 2012). Du point de vue théorique, cette dichotomie offre la possibilité de raisonner en termes de

dynamiques de changement. Ce qui caractérise et donne une cohérence au champ de recherche des S3A, c'est justement que « ces démarches sont porteuses, pour ceux qui les promeuvent et ceux qui les pratiquent, [...] d'une promesse de différence » (Le Velly, 2017, p. 24). Un changement est espéré ; les acteurs aux différents niveaux opèrent une critique du système conventionnel et identifient les dimensions qui posent problème.

Le projet n'est rien sans sa mise en action. Celle-ci passe par un ensemble d'activités de régulation : établissement de lois écrites ; dispositifs techniques ; stabilisation des relations sociales ; mise au point de discours ; accords sur les façons de faire et d'évaluer. Toutefois, « la capacité d'action de ces collectifs n'est pas du seul ressort de leurs acteurs, mais est bien distribuée entre leurs différentes composantes, y compris matérielles » (Le Velly, 2017, p. 36). Ces activités de régulation peuvent être caractérisées en distinguant des formes de régulation conjointe, fruit de la concertation entre acteurs impliqués, et des régulations intermédiées, par lesquelles chaque chaînon de la filière continue d'opérer de façon segmentée.

Une clé d'analyse des systèmes agroalimentaires alternatifs est l'observation des combinaisons entre activités de régulation conventionnelles (régulation intermédiée) et activités de régulation alternatives (régulation conjointe), ces dernières visant à engendrer de la différence (Le Velly, 2017). Ces combinaisons ne sont pas forcément stables ; elles peuvent évoluer à mesure que la mise en action du projet s'opère. Cette approche est cohérente avec la pensée systémique, comme nous l'avons vu précédemment.

1.3. Changer d'échelle : quel pouvoir de transformation ont les systèmes agroalimentaires alternatifs ?

Des travaux récents (notamment ceux publiés en 2019 dans un dossier spécial de la revue *Journal of Rural Studies*) continuent de placer au cœur des débats le pouvoir de transformation des S3A et leur place dans les dynamiques de changement, aux niveaux méso et macro (Lamine, Garçon, et Brunori 2019; Lamine, Darnhofer, et Marsden 2019).

1.3.1. Articuler les échelles d'analyse et penser les dynamiques de changement

La question du changement d'échelle s'assortit d'enjeux que l'on peut analyser en se référant à deux pôles : celui de la justice (sociale et spatiale) et celui environnemental (réduire les pollutions ainsi que la dégradation des ressources naturelles et du climat). Ces enjeux ne sont certes pas inédits mais ils se renouvellent, exacerbés par les lourdes tendances mondiales de l'explosion démographique, de l'urbanisation et du changement climatique, nous l'avons vu en introduction.

Face aux enjeux globaux, la littérature pose deux questions. Quelle est la capacité des systèmes agroalimentaires alternatifs à impulser un changement structurel à une échelle plus large (Lamine *et al.*, 2012; Darolt *et al.*, 2016) ? Et, de façon connexe, le changement d'échelle implique-t-il un amoindrissement des effets (supposés) bénéfiques des alternatives ? Cette seconde interrogation est au cœur des travaux sur la conventionnalisation.

En mobilisant la notion d'échelle, ces questions font référence à un concept qui relève du positionnement théorique de la géographie. L'échelle peut être définie comme le niveau de résolution géographique qui configure le cadre cognitif (échelle à laquelle on pense un phénomène), le cadre de mise en action (échelle à laquelle on agit sur un phénomène) ou le cadre d'analyse (échelle à laquelle on étudie un phénomène) (Planel et Jaglin, 2014). Définir le cadre d'analyse suppose de déterminer quelles sont les échelles pertinentes et comment elles s'articulent : comment combiner l'échelle des territoires où se déploient les S3A étudiés et les échelles plus larges (institutions nationales ou supranationales) qui permettent de comprendre les dynamiques globales, dont l'élaboration des politiques publiques ? L'échelle peut également désigner l'ampleur d'un phénomène (Lévy et Lussault, 2013).

En termes sociaux, le changement d'échelle s'entend comme la nécessaire amplification des dynamiques qui structurent les initiatives alternatives (écologisation, relocalisation, amélioration de la qualité des aliments et rééquilibrage des relations entre travail et capital). Il s'agit alors de comprendre les modalités de ce changement d'échelle ainsi que ses effets : comment passer de

la juxtaposition d'initiatives alternatives à un changement de modèle, c'est-à-dire à une transition ?

1.3.1.1. Le cadre territorial comme chaînon manquant entre le micro et le macro

Deux approches scientifiques se distinguent quant aux réponses qu'appelle la question précédente : les courants institutionnalistes et la perspective orientée vers les acteurs.

Un premier ensemble d'analyses conçoit les changements du système agroalimentaire « à l'échelle des temps longs et comme un phénomène social englobant, redevable d'une approche de type socio-historique » (Lamine, 2012, p. 140). Cette vision par les institutions, à l'échelle nationale, tend à laisser de côté des situations spatiotemporelles trop spécifiques pour entrer dans le script narratif des grandes périodes identifiées. Ce biais rappelle celui reproché aux approches macroéconomiques des systèmes agroalimentaires : en raisonnant à partir de chiffres agrégés concernant l'offre et la demande, elles peuvent donner l'impression d'une situation de sécurité alimentaire, si la production globale correspond à la somme des besoins individuels d'une population donnée. Or ces résultats sont contredits par des épisodes de famine, localisés dans certaines régions (zones de climat aride, par exemple) ou touchant certains groupes sociaux (populations pauvres des périphéries urbaines, par exemple) (De Schutter, 2010).

À l'inverse, la plupart des travaux consacrés aux S3A se situent à l'échelle microéconomique d'initiatives communautaires, de trajectoires singulières d'acteurs et de leurs évolutions (Friedmann, 2016; Lamine et Chiffolleau, 2018). Cette analyse à niveau d'acteurs, certes « capable de capter l'hétérogénéité au niveau micro²⁸ », trouve ses limites dans le fait qu'elle « peine à la refléter au niveau macro ou à offrir des généralisations suffisamment fortes²⁹ » (Escher, 2019, p. 216, traduction personnelle).

Pour résoudre cette contradiction, de récentes recherches soulignent l'intérêt d'adopter un cadrage territorial qui ne restreigne pas l'analyse à certains réseaux d'acteurs en particulier. L'approche territoriale attire l'attention sur les interactions

²⁸ « capaz de capturar a heterogeneidade no nível micro » (Escher, 2019, p. 216)

²⁹ « falha em refleti-la no nível macro e em oferecer generalizações suficientemente fortes » (Escher, 2019, p. 216)

et les controverses au sein d'un espace géographique déterminé (Lamine, 2012), entre des pratiques relevant de logiques alternatives (porteuses d'une promesse de différence) et des pratiques conventionnelles. Lamine formule le concept de « système agri-alimentaire territorial », présenté au point 1.1.3, de façon à prendre en compte non seulement l'ensemble des interactions entre les acteurs mais aussi les ressources propres à un territoire, les flux de matières, d'argent et d'information. Un cadre d'analyse territorial, à l'échelle mésoéconomique, est donc plus adapté à la réflexion sur les dynamiques de transition (Lamine, 2012). La considération de ce niveau intermédiaire complète l'analyse des phénomènes, en articulant les plans micro, méso et macroéconomiques.

1.3.1.2. La théorie des transitions sociotechniques : relations entre initiatives de niche et changement de régime

De nombreux articles consacrés aux S3A s'appuient sur la théorie des transitions sociotechniques pour réfléchir au changement d'échelle (Bognon, 2014; Lamine *et al.*, 2015; Jasnot, 2019), c'est-à-dire aux possibilités et moyens de sortir ces initiatives d'un fonctionnement de niche et d'atteindre l'envergure que requièrent l'urgence climatique et la croissance démographique. La théorie des transitions, issue d'approches anglo-saxonnes, cherche à comprendre les changements de régimes sociotechniques (Lamine, 2012) et s'articule notamment avec les concepts de *path dependency*, la dépendance au sentier³⁰, et de *transition pathways*, les trajectoires de transition.

Lamine (2012) alerte toutefois sur le travers binaire de ce cadre théorique qui oppose acteurs dominants et acteurs alternatifs (ou de niche). Dans cette théorie, les acteurs tissent des liens de coexistence ou de concurrence entre eux et entre les initiatives qu'ils développent. Le Velly (2017) propose, quant à lui, nous l'avons vu, d'opérer le partage entre alternatif et conventionnel au niveau des activités de régulation. Il n'y a donc pas d'acteurs ni de systèmes complètement alternatifs mais des pratiques qui, associées à des activités de régulation, produisent de la différence, pour certaines alors dénommées alternatives, ou s'inscrivent dans la continuité des logiques dominantes, pour d'autres.

³⁰ En sciences politique, ce concept désigne l'influence des décisions passées sur les prises de décision présentes.

Les acteurs de terrains qui *font différemment* par rapport au régime dominant, sont-ils voués à rester à la marge ou sont-ils les précurseurs d'un changement de régime ? Quelles seraient les modalités de cette amplification des logiques alternatives ? Ces questions nous amènent à interroger la théorie des transitions, et plus particulièrement la perspective multiniveau des transitions. Cette théorie sera l'objet de la première section du deuxième chapitre.

1.3.2. Changement d'échelle : rôle de l'État et approvisionnement des villes

Les chercheurs en sciences sociales s'accordent à reconnaître le rôle de l'État en tant que principale institution capable d'inciter à des changements d'ampleur dans le champ agricole et alimentaire, de garantir la justice sociale et de lutter contre les disparités territoriales. Historiquement, l'action publique est un facteur majeur d'évolution du système agroalimentaire, comme nous le détaillerons dans le chapitre 2. Toutefois de nombreux auteurs pointent le mouvement de désengagement des pouvoirs publics (Morgan, 2011) et critiquent, dans le contexte actuel, la prépondérance donnée aux consommateurs éclairés. Ces tendances relèveraient d'un positionnement néolibéral qui mise beaucoup sur la responsabilité individuelle (Allen et Guthman, 2006). L'une des voies possibles allierait pressions citoyennes et décisions politiques (Deverre et Lamine, 2010), afin que le changement d'échelle des systèmes alternatifs advienne et s'avère à la hauteur des défis de l'inégalité sociale et du changement climatique.

1.3.2.1. *Bottom up* ou *Top down* : quelles relations entre initiatives localisées et puissance publique ?

Les études sur les S3A se penchent sur des initiatives dont les unes proviennent de dynamiques *bottom up* (littéralement : du bas vers le haut, c'est-à-dire venant des initiatives, privées ou collectives, des professionnels ou de la société civile) et les autres, de dynamiques *top down* (littéralement : du haut vers le bas, c'est-à-dire fruits d'une impulsion institutionnelle). Cette différence dans les trajectoires des initiatives pose la question de l'environnement institutionnel (Lamine, 2012).

Le lien entre les S3A et l'État est, dans l'approche *bottom up*, appréhendé par la capacité des acteurs à influencer la mise en place de politiques publiques qui diffusent les valeurs portées par leurs alternatives et d'atténuer les effets négatifs du système agroalimentaire dominant (Darolt *et al.*, 2016) ; la faculté qu'ont ces acteurs à capter les ressources nécessaires à leur développement est également significative de la vitalité et de la viabilité de leurs initiatives. Cette capacité serait liée aux alliances entre les collectifs citoyens et des acteurs institutionnels, à différents échelons. Bien que les S3A ne configurent pas des prototypes répliquables à proprement parler (Deverre et Lamine, 2010), ils constituent des espaces d'expérimentation et fournissent des exemples pouvant inspirer les politiques publiques. La perspective *top down*, pour sa part, interroge la façon dont les alternatives réagissent à l'évolution des cadres institutionnels locaux, nationaux et internationaux (Bonnefoy et Brand, 2014; Darolt *et al.*, 2016).

1.3.2.2. La restauration scolaire, un levier d'action à la croisée d'un double enjeu : faire masse et reconnecter les territoires

Les actions de reconnexion entre production et consommation ne suffisent pas toujours à réaliser un projet territorial, surtout en raison du nombre réduit d'agriculteurs et de consommateurs concernés, dont les profils sont, de plus, peu diversifiés. Contrastant avec ces marchés de niche, le secteur de la restauration scolaire suscite l'intérêt de chercheurs qui y voient l'un des espaces à même d'incarner l'institutionnalisation des S3A, à la croisée des dynamiques *top down* et *bottom up*.

Ce secteur aurait la capacité de reconnecter les enjeux alimentaires et agricoles, en permettant une action territoriale et non sectorielle (Bonnefoy et Brand, 2014; Lamine et Chiffolleau, 2018). Lamine, par exemple, conclut son étude sur la construction de systèmes agri-alimentaires territoriaux, en affirmant la capacité de la restauration collective à « relier, à faire "pont" entre les mondes professionnels conventionnels et alternatifs ainsi qu'entre les agriculteurs et les autres habitants du territoire » (Lamine 2012, p.154). De même, Bonnefoy et Brand relèvent que la restauration scolaire est au centre des actions des collectivités locales qui cherchent à reformuler leur politique agricole en politique agri-alimentaire, par l'adoption d'une stratégie territoriale :

« En substitution des actions de structuration de la vente en circuits courts de la période précédente, s'est installé un triptyque qui vise à développer l'offre de production biologique (aménagement de zone, espace test, appui aux acteurs, aides à l'installation), sa transformation (légumerie) et sa distribution (plateforme) afin d'approvisionner la restauration scolaire publique » (Bonnefoy et Brand, 2014, p. 100).

Le secteur de la restauration collective publique se distingue des alternatives privées tournées vers la restauration à domicile car il se situe dans le champ de l'action publique (Darly et Aubry, 2014). Allen et Guthman (2006) soulignent, dans leur étude des *Farm-to-school programs* aux États-Unis, le puissant levier d'action publique que constituent ces programmes d'alimentation scolaire De la ferme à l'école. Cependant, la formulation cohérente et la mise en œuvre effective de ces programmes conditionnent les effets vertueux escomptés afin de tendre vers ce que Morgan et Sonnino (2010) appellent l'idéal du *Green State*, un *État vert* qui agirait en faveur du développement durable (nous reviendrons dans le chapitre 3 sur le déploiement du référentiel du développement durable). Toutefois, « la convergence entre enjeux nutritionnel et social et enjeu agricole local ne va pas de soi » (Bonnefoy et Brand, 2014, p. 101), notamment dans les aires urbaines densément peuplées. Il s'agit d'espaces où se concentre la demande (Bognon, 2015) ; leur approvisionnement par des systèmes alternatifs répondrait aux objectifs de massifier l'accès à l'alimentation de qualité et d'augmenter les débouchés pour les agriculteurs et, partant, d'impulser la transition des systèmes agricoles.

L'approche classique, qui jauge les liens entre les producteurs et les consommateurs, montre que la restauration scolaire porte une double promesse de différence. Aux consommateurs, elle fait espérer une démocratisation de l'accès à une alimentation de qualité. De nombreux travaux – parmi les *food studies* et les études sur la consommation de produits biologiques au Brésil (Lima *et al.*, 2020; Rosin *et al.*, 2014) –, s'inquiètent du profil plutôt aisé des consommateurs d'aliments de qualité et constatent une forme de sélection sociale qu'opère une partie des S3A (circuits courts, produits de qualité différenciée). Aux producteurs, la restauration collective promet un débouché absorbant des volumes nettement plus élevés que ceux écoulés via les formes usuelles de circuits courts. Ce marché est aussi relativement stable et, a priori, moins risqué que le passage par des intermédiaires du secteur privé, notamment au Brésil (Retière *et al.*, 2014).

Nous reviendrons en détail sur les caractéristiques de la restauration scolaire dans le chapitre 6.

1.4. Conclusion du chapitre 1

Les disciplines scientifiques se construisent « dans le temps parallèlement aux grandes évolutions sociales, économiques ou culturelles » (Rieutort, 2011, p. 1). Des concepts nouveaux sont requis pour nommer et analyser des phénomènes nouveaux.

Le terme « agroalimentaire » a été construit pour analyser les transformations majeures de l'agriculture et de l'alimentation au XX^e siècle : l'industrialisation des modes de production, de transformation, de circulation et de distribution des produits agricoles ; l'insertion dans des circuits marchands mondialisés ; l'industrialisation de la consommation alimentaire. L'approche systémique met en lumière la dimension complexe et dynamique des mutations de l'agriculture et de l'alimentation. Les composantes d'un système agroalimentaire, qui sont à la fois des acteurs et des ressources matérielles et immatérielles, sont reliées par des interactions et des rétroactions. Comme toute démarche de modélisation, l'approche systémique admet des simplifications, des grossissements et des abstractions, préalables nécessaires à la construction d'outils d'analyse de la réalité.

L'étude des systèmes agroalimentaires caractérise les effets indésirables du modèle agro-industriel. Des chercheurs peuvent alors porter leur regard sur des initiatives de terrain qui revendiquent une rupture par rapport à ce système dominant. Ces initiatives correspondent à l'agriculture biologique, l'agroécologie, les produits de terroir, les circuits courts de proximité, mais aussi l'agriculture familiale et paysanne. Toutes sont porteuses d'une promesse de différence par rapport au système conventionnel. C'est ainsi que se structure, à partir des années 2000, un champ de recherche voué aux systèmes agroalimentaires alternatifs. Ces initiatives, au départ marginales, gagnent en visibilité grâce à la mobilisation des mouvements sociaux qui les portent, et grâce aux travaux scientifiques qui en étayaient la validité au-delà du cercle des précurseurs.

Une part grandissante de la communauté scientifique réaffirme la nécessité – et l'urgence – de changer le système agroalimentaire dominant face au

dérèglement climatique et à la croissance démographique. Deux questions, centrales, se distinguent : quelles sont les modalités d'un changement d'échelle des S3A ? Quel est le rôle de ces systèmes alternatifs, entre ajustement et reconfiguration profonde, dans la dynamique de transition globale ?

Une première avancée pour répondre à ces questions est de définir l'échelle, conçue en tant que cadre d'analyse. Une grande partie des études sur les S3A raisonnent à l'échelle des acteurs. De façon complémentaire, un cadrage territorial permet de considérer, sur une portion de territoire donné, l'ensemble des acteurs et des dynamiques en cours dans les secteurs agricoles et alimentaires. Raisonner en termes de système agri-alimentaire territorial, à l'échelle méso, peut ainsi faciliter l'articulation entre des analyses micro et macro.

Enfin, la juxtaposition d'initiatives alternatives ne configure pas de manière automatique une transition vers un nouveau modèle. Analyser les conditions d'un changement d'échelle suppose de considérer la dimension institutionnelle. L'implication de l'État, spécialement, est essentielle à l'amplification des logiques alternatives, mais aussi à la réduction des disparités sociales et spatiales.

Il sera donc utile, dans le prochain chapitre, d'aborder la théorie des transitions ainsi que les référentiels de politiques publiques, afin de cerner les tenants et les aboutissants du changement d'échelle des systèmes agroalimentaires alternatifs.

Chapitre 2 – Le pouvoir de transformation des systèmes agroalimentaires alternatifs au prisme des théories de la transition

Les nombreuses études de cas présentées dans la littérature sur les systèmes agroalimentaires alternatifs (S3A) attestent non seulement de l'existence mais de la vigueur des initiatives alternatives. À l'échelle mondiale, la surface agricole destinée à la production biologique a augmenté de 365 % entre 2000 et 2017, passant de 15 millions d'hectares à près de 70 millions d'hectares, surface qui ne représente néanmoins que 1,4 % de l'ensemble des terres agricoles (Lima *et al.*, 2020) ; entre 2000 et 2018, le nombre d'exploitations biologiques a été multiplié par 11,2 (Agence BIO, 2020). Entre 2007 et 2017, la surface agricole biologique a augmenté en moyenne de 12,1 % par an en France et de 2 % au Brésil (Lima *et al.*, 2020). Concernant les circuits de proximité, les quelques statistiques mondiales disponibles varient d'un pays à l'autre en fonction des définitions établies et des institutions chargées de ces recensements. Néanmoins, elles montrent une augmentation du nombre d'agriculteurs et de consommateurs qui, respectivement, commercialisent et achètent en circuits courts (Bermond *et al.*, 2019), grâce à la multiplication des points de vente et à la croissance des volumes écoulés.

Toutefois, bien qu'en expansion, ces initiatives restent limitées. Elles se déploient localement, au sein de réseaux d'acteurs relativement circonscrits par rapport à l'ampleur du système dominant. Le régime agro-industriel, malgré quelques ajustements observés (Johnston, 2017; Rouget *et al.*, 2014), ne semble pas, pour l'instant, entravé dans son développement. Les critiques gagnent certes en visibilité médiatique et scientifique, mais le fonctionnement global des industries agroalimentaires et de la grande distribution continue d'observer une logique productiviste.

Nous proposons d'analyser la capacité de transformation des S3A à partir des cadres théoriques des études de la transition (*transition studies*, en anglais). Les travaux scientifiques faisant partie de ce champ de recherche identifient plusieurs pistes face au défi du changement d'échelle des alternatives (Audet,

2015; C. Lamine *et al.*, 2019; Rastoin, 2018). Les auteurs parient sur la croissance et la multiplication des alternatives, mais certains d'entre eux insistent sur l'urgence de faire pression sur le système dominant pour qu'il s'écologise, notamment par l'implication des collectivités territoriales et de l'État.

2.1. Le changement d'échelle dans la littérature sur les systèmes agroalimentaires alternatifs

De la littérature se dégagent plusieurs approches qui cherchent à appréhender les dynamiques de changement d'échelle. Dès les premiers articles publiés sur la critique de la modernisation agricole, ce thème est au centre des débats. Goodman par exemple recense et commente en 1997, dans sa revue des travaux sur la crise du modèle agro-industriel, les « cadres pour l'analyse du changement dans une variété d'échelles dans les systèmes agroalimentaires³¹ » (Goodman, 1997, p. 663, traduction personnelle). Nous avons présenté dans le chapitre 1 ces grandes approches, appartenant au domaine de l'économie rurale (âges de l'alimentaire) et de l'économie institutionnelle (*food regime* et modèles agroalimentaires).

Ces concepts sont toujours en vigueur, car ils offrent un cadre global pour analyser, au niveau macroéconomique, la naissance et l'évolution du modèle agro-industriel, devenu hégémonique après la Deuxième Guerre mondiale (Allaire et Boyer, 1995), ainsi que sa remise en question. Toutefois, des débats encore vifs animent la communauté scientifique sur le sens à donner au développement récent des S3A.

Certains auteurs concluent à l'émergence d'un nouveau régime fondé sur la relocalisation des systèmes agroalimentaires. McMichael défend par exemple le terme de *food-from-somewhere regime*, régime agroalimentaire ancré dans les territoires, par opposition au *food-from-nowhere regime*, régime agroalimentaire déterritorialisé, correspondant au modèle agro-industriel (McMichael, 2009). D'autres arguent que les pressions exercées sur le modèle agro-industriel par les critiques environnementales amènent à une segmentation des systèmes agroalimentaires (Fournier et Touzard, 2016). La période actuelle se

³¹ « *frameworks for the analysis of change at a variety of scales in agro-food systems* » (Goodman, 1997, p. 663)

caractériserait ainsi par la coexistence entre des aliments standardisés, transformés et de longue conservation, destinés aux plus pauvres, et une alimentation de qualité, faisant la part belle aux produits frais, apanage des plus riches. L'ensemble resterait sous l'égide de grandes firmes transnationales qui n'auraient rien perdu de leur pouvoir. Ce modèle est désigné, notamment par Friedmann, comme l'*environmental-corporate food regime*, c'est-à-dire un régime alimentaire dans lequel les firmes industrielles se réapproprient de façon sélective le vocabulaire, ainsi que certaines pratiques et objectifs des mouvements sociaux et de défense de l'environnement (Friedmann, 2016).

Ces approches, inscrites dans les cadres théoriques de l'économie rurale et de l'économie institutionnelle, sont toutefois contestées en raison de la vision binaire et linéaire des transitions qu'elles véhiculent (Niederle, 2017b). Développées à une échelle globale, elles ne parviennent guère à expliquer la diversité des cas étudiés sur le terrain ni le caractère hétérogène – dans le temps et l'espace – des changements. La recherche d'un cadre conceptuel plus pertinent, permettant une analyse multiscalaire, nous pousse à nous tourner vers autre cadre théorique : la perspective multiniveaux des transitions écologiques, mobilisée par de nombreux travaux (Bognon, 2014; Jasnot, 2019; Claire Lamine *et al.*, 2019; Ollivier et Plumecocq, 2015).

2.1.1. La perspective multiniveaux des transitions sociotechniques

La perspective multiniveaux des transitions (désignée à la suite par l'acronyme consacré, MLP, correspondant à la terminologie anglaise, *multi-level perspective on transition*) provient des études sur les innovations technologiques, en particulier dans les secteurs de l'énergie et du transport. Depuis les années 2000, des chercheurs de différentes disciplines, dont Geels, spécialiste de l'innovation concernant les systèmes et la durabilité (Geels, 2011; Geels et Schot, 2007), ont adapté de cadre théorique pour appréhender la transition écologique, dont l'urgente nécessité – illustrée par l'accélération exponentielle du changement climatique – fait l'objet d'un consensus grandissant, y compris hors des milieux scientifiques. Au fil des travaux, des ajustements ont précisé les contours de ce cadre pour adapter l'analyse au cas de la transition agroalimentaire (El Bilali, 2019; Smith, 2007).

Les trois concepts canoniques de la MLP désignent les niveaux de lecture des dynamiques de transition : le paysage sociotechnique – c'est-à-dire le contexte global socioéconomique –, le régime sociotechnique dominant et les niches d'innovation.

Si les travaux autour des systèmes agroalimentaires alternatifs étudient les initiatives qui se développent en marge du système dominant, la MLP permet de combiner ce niveau microéconomique avec des analyses aux niveaux méso, le régime, et macro, le paysage sociotechnique. Ce sont les dynamiques internes à chacun des trois niveaux, combinées aux relations entre ces derniers, qui déterminent la nature et l'intensité des transitions. Les multiples combinaisons possibles entre ces éléments sont analysées à l'aide d'une typologie des différentes trajectoires de transition (*transition pathways* en anglais). La MLP met par exemple en évidence l'influence, pouvant aller jusqu'à l'absorption, exercée par le régime dominant sur la niche mais aussi les mécanismes de défense de celle-ci (Laporte *et al.*, 2020).

2.1.1.1. Les innovations de niche

Les niches constituent le niveau micro. C'est l'échelle où émergent de nouvelles pratiques ou technologies développées par des réseaux plus petits, constitués d'acteurs engagés, qui sont souvent à la marge du régime dominant. Le concept d'innovation suppose une rupture avec les routines techniques et les processus habituels qui ont cours dans le régime sociotechnique stabilisé. La situation de niche permet à de nouvelles idées et pratiques de croître sans être exposées à toutes les pressions de sélection qui favorisent le régime. Nous considérons que **c'est à l'échelle des niches qu'émergent les systèmes agroalimentaires alternatifs.**

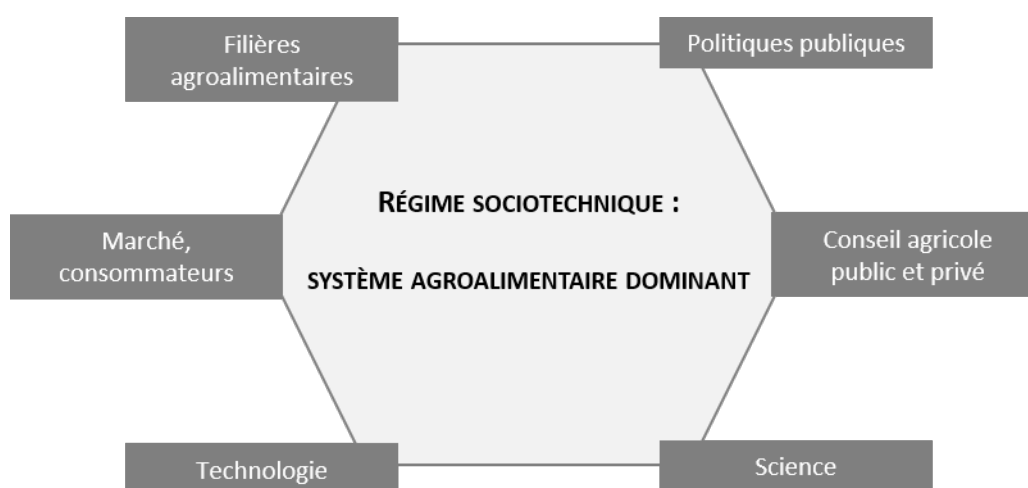
2.1.1.2. Le régime sociotechnique

Nous l'avons vu, les approches développées au niveau global – *food regimes*, âges de l'agroalimentaire – proposent différentes lectures de l'évolution du système agroalimentaire fondées sur une succession de régimes qui sont hégémoniques pendant chacune des périodes de stabilité identifiées (Wilkinson et Goodman, 2017). Celles-ci sont entrecoupées de périodes de transition qui voient la déstructuration du régime en vigueur et l'émergence d'un nouveau système

sociotechnique. La MLP, quant à elle, permet d'analyser plus finement les mutations au sein de secteurs particuliers. Cette approche a été construite à partir d'exemples historiques, tels que la transition de la voile à la vapeur pour le transport maritime et fluvial à la fin du XIX^e siècle, ou de la traction animale aux machines à vapeur pour le transport terrestre au début du XX^e siècle (Geels et Schot, 2007).

Le régime sociotechnique est le concept central de la MLP (Bognon, 2014). Il désigne une structure complexe, un ensemble dynamiquement stable d'artefacts, de pratiques, de réseaux, d'institutions et de règles qui prévalent dans le domaine concerné. Les travaux de Geels précisent le concept en le pensant comme une configuration de six éléments : les industries, le marché et les consommateurs, les politiques, la technologie, la science et la culture (Geels, 2011). Cependant, les catégories utilisées pour définir le régime sociotechnique font l'objet de débats (Bognon, 2014; Smith, 2007). Dans l'objectif d'adapter ce cadre conceptuel à notre objet d'étude, et comme l'illustre le schéma à suivre (figure 3), **nous rapprochons le concept de régime sociotechnique de celui de système agroalimentaire** tel que nous l'avons défini dans le premier chapitre.

Figure 3. Analyse du système agroalimentaire : adaptation du concept de régime sociotechnique et représentation schématique de ses composantes



Source : élaboration personnelle d'après Geels et Schot (2007), Rastoin et Gherzi (2010) et Nicolas (2018).

Le terme de transition désigne le passage d'un régime à un autre. Les échelles de temps relèvent plutôt du moyen ou du long terme et la phase de transition peut s'étendre sur une ou plusieurs décennies (Geels et Schot, 2007). Par conséquent, l'exercice consistant à identifier des transitions lance plus d'un défi lorsque l'on tente de comprendre des phénomènes relativement récents. Or c'est le cas du développement des systèmes agroalimentaires alternatifs dans les vingt dernières années, que nous avons présenté dans le chapitre 1. En apportant des éléments d'une meilleure compréhension des relations entre les innovations de niche et le régime dominant, nous tâcherons de proposer – sinon une réponse définitive à la question de savoir si un nouveau régime est consolidé et la transition achevée – une interprétation possible des changements en cours.

2.1.1.3. Le paysage sociotechnique

Le paysage sociotechnique (*sociotechnical landscape*) constitue l'environnement, le contexte exogène qui influence le régime et les niches. C'est à ce niveau que s'expriment les tendances de la macroéconomie, de la démographie, des habitudes culturelles, des phénomènes globaux (comme le changement climatique). Les acteurs des niches et des régimes n'ont pas de prise directe sur les changements à cette échelle, qui s'étalent sur le temps long. Cette échelle étant rarement définie de façon univoque dans la littérature, nous dédierons plusieurs paragraphes de la section 2.3, à **préciser le concept de paysage sociotechnique³² en le combinant avec celui de référentiel de politiques publiques.**

2.1.2. La transition

La transition, au sens large, constitue un changement d'état. En ce qui concerne les phénomènes sociaux qui nous intéressent, le terme désigne le passage d'un régime à un autre. Depuis la fin du XX^e siècle, la préoccupation majeure est celle de la transition écologique (Ollivier et Plumecocq, 2015), car le changement climatique est reconnu comme une menace majeure, globale, complexe et dont les effets sont très variables d'un endroit à l'autre.

³² ou contexte exogène, selon les traductions.

À ce stade, et de manière générale, nous entendons la transition écologique comme un changement indispensable à l'atteinte d'un objectif, celui d'écologiser l'ensemble des processus sociaux et économiques et de réduire leurs impacts négatifs sur l'environnement, voire, dans les hypothèses les plus optimistes, de restaurer certains écosystèmes. Nous y reviendrons dans la partie 2.3 qui aborde le référentiel du développement durable, car si la nécessité de transition écologique gagne en légitimité, les résistances sont suffisamment nombreuses et profondes pour entraver le processus.

2.1.2.1. Les trajectoires de transition

Les utilisations récentes de la MLP aspirent à approfondir les débats sur les changements de régime et à adapter ce cadre conceptuel afin de répondre aux critiques théoriques qu'il suscite. Il véhiculerait notamment une vision trop mécanique de la transition : le paysage déstabilise le régime, puis les innovations qui se développent au niveau des niches se généralisent et sont à l'origine d'un nouveau régime. Afin d'adopter une approche moins déterministe, Geels et Schot (2007) privilégient une typologie selon quatre principaux chemins de transitions :

- La transformation du régime ;
- le désalignement et le réalignement du régime ou, selon l'élégante traduction adoptée par Bognon (2014), le dévoiement et le revirement ;
- la substitution de technologies ;
- la reconfiguration du régime.

Une cinquième trajectoire possible est celle de la non-transition, c'est-à-dire, le processus de reproduction du régime (Geels, 2011; Geels et Schot, 2007).

Cette typologie n'a pas vocation à prédire le futur. Elle a d'ailleurs été élaborée initialement à partir d'exemples historiques des XIX^e et XX^e siècles. Nous l'utilisons pour son potentiel heuristique dans l'articulation des échelles d'analyse.

La **transformation** du régime s'observe lorsque le paysage sociotechnique exerce une pression forte sur le régime existant. La critique vient de l'extérieur : des mouvements sociaux, de l'opinion publique, du monde de la recherche ou encore de nouvelles réglementations. Toutefois, dans ce scénario, les initiatives de niche ne sont pas suffisamment développées. Le changement du fonctionnement du système dominant est le résultat de la capacité endogène

d'adaptation des acteurs du régime et de l'accumulation d'innovations, d'ajustements et de réorientations. Le régime change de l'intérieur et ses acteurs survivent à la transition. Les innovations de niche jouent un rôle, car elles constituent de nouveaux procédés que le régime incorpore. Des luttes entre les acteurs du régime et les acteurs à la marge peuvent avoir lieu, mais la structure de base n'est pas fondamentalement remise en cause par les alternatives. Il s'agit alors d'innovations de niche « symbiotiques » (Geels, 2011, p. 32).

Les **trajectoires de dévoiement et de revirement** correspondent à la situation où des changements très profonds affectent le paysage sociotechnique et se combinent avec un affaiblissement interne du régime. Les acteurs du régime « perdent la foi », ce qui cause un désalignement et une érosion du système dominant. Il perd sa cohésion en raison d'une grande incertitude concernant les dimensions sur lesquelles faire porter les efforts d'innovation. Si aucune alternative n'est assez développée, s'ouvre alors une brèche au cours de laquelle de multiples innovations coexistent et sont en compétition les unes avec les autres. L'une de ces innovations va ensuite devenir dominante et sera au cœur de l'institution du nouveau régime, autour de nouvelles règles.

La trajectoire de **substitution technologique** advient lorsque des changements significatifs affectent le paysage sociotechnique mais que le régime reste cohérent et stable. Toutefois, des innovations radicales au sein d'une niche sont suffisamment structurées pour remplacer les technologies dominantes ; ces niches sont alors dites « concurrentielles » (Geels, 2011, p. 32). Les innovations pénètrent des marchés de plus en plus étendus et se diffusent. La réaction défensive des acteurs du régime, qui a gardé sa cohésion, peut mener à une situation de coexistence, même après la substitution technologique. Cette trajectoire rend compte du fait qu'une transition ne fait pas nécessairement table rase des acteurs et des institutions qui dominaient dans le régime antérieur, même si l'on observe un renversement des rapports de force entre systèmes concurrents (Friedmann et McMichael, 1989).

Dans la trajectoire de **reconfiguration**, des innovations symbiotiques sont adoptées au sein du régime pour répondre à des problèmes circonscrits. Les acteurs du régime explorent différentes combinaisons de technologies. L'intégration de ces innovations va ensuite déclencher des changements plus

profonds dans l'architecture du régime. Ainsi, le nouveau régime surgit à partir de l'ancien. La reconfiguration est en fait une évolution possible de la trajectoire de transformation, dans le cas où l'intégration d'innovations symbiotiques viendrait à déstabiliser des dimensions essentielles du régime existant. La trajectoire de reconfiguration est particulièrement pertinente pour des « systèmes sociotechniques qui fonctionnent à travers les interactions de multiples technologies³³ » (Geels et Schot, 2007, p. 411, traduction personnelle), comme c'est le cas de l'agroalimentaire (mais aussi des systèmes hospitaliers, des circuits de distribution de marchandises, etc.). En effet, dans ces systèmes complexes composés de multiples acteurs ayant recours à une grande diversité de technologies, la transition est causée par des innovations adoptées successivement aux différents niveaux du système. Les acteurs du régime précédent peuvent survivre à la première phase de transition (transformation) mais les tensions et la compétition peuvent mener à une reconfiguration profonde du système.

Ces idéaux-types de trajectoires de transitions ne s'excluent pas forcément les uns les autres. Certaines séquences de transition voient une première *transformation* précéder une *reconfiguration* puis une *substitution de technologie* ou un *dévoiement et revirement* du régime.

Le tableau ci-dessous (tableau 3) synthétise les cinq trajectoires possibles, en fonction des dynamiques affectant les trois niveaux définis par le cadre conceptuel de la MLP.

³³ « *Sociotechnical systems that function through the interplay of multiple technologies* » (Geels et Schot, 2007, p. 411)

Tableau 3. Typologie des trajectoires possibles de transition, en fonction de la nature (symbiotique ou concurrentielle) des interactions entre niveaux et de leur temporalité

Trajectoires de transition	Paysage sociotechnique	Niches	Régime sociotechnique
<i>Stabilité et reproduction</i>	Peu de pression	Peu développées	Le régime reste stable, malgré des ajustements à la marge.
<i>Transformation</i>	Pressions modérées ou fortes	Peu développées, symbiotiques	Le régime présente une forte cohésion interne et s'ajuste progressivement face aux pressions, en intégrant des innovations symbiotiques.
<i>Substitution de technologie</i>	Pressions modérées ou fortes	Très développées, concurrentielles	Lorsque les pressions déstabilisent le régime, les innovations vont rapidement se substituer aux technologies jusqu'alors dominantes et causer un changement de régime.
<i>Dévoisement / revirement</i>	Fortes pressions	Peu développées	Les pressions exogènes déstabilisent le régime ; on observe une coexistence prolongée de multiples innovations puis un réalignement d'un nouveau régime autour d'une innovation qui se démarque des autres.
<i>Reconfiguration</i>	Fortes pressions	Très développées, symbiotiques	Lorsque les pressions le déstabilisent, le régime incorpore des innovations symbiotiques (transformation) ; ces incorporations successives finissent par causer des changements structurels profonds et impulsent une véritable transition.

Source : élaboration personnelle d'après Geels et Schot (2007) et El Bilali (2019).

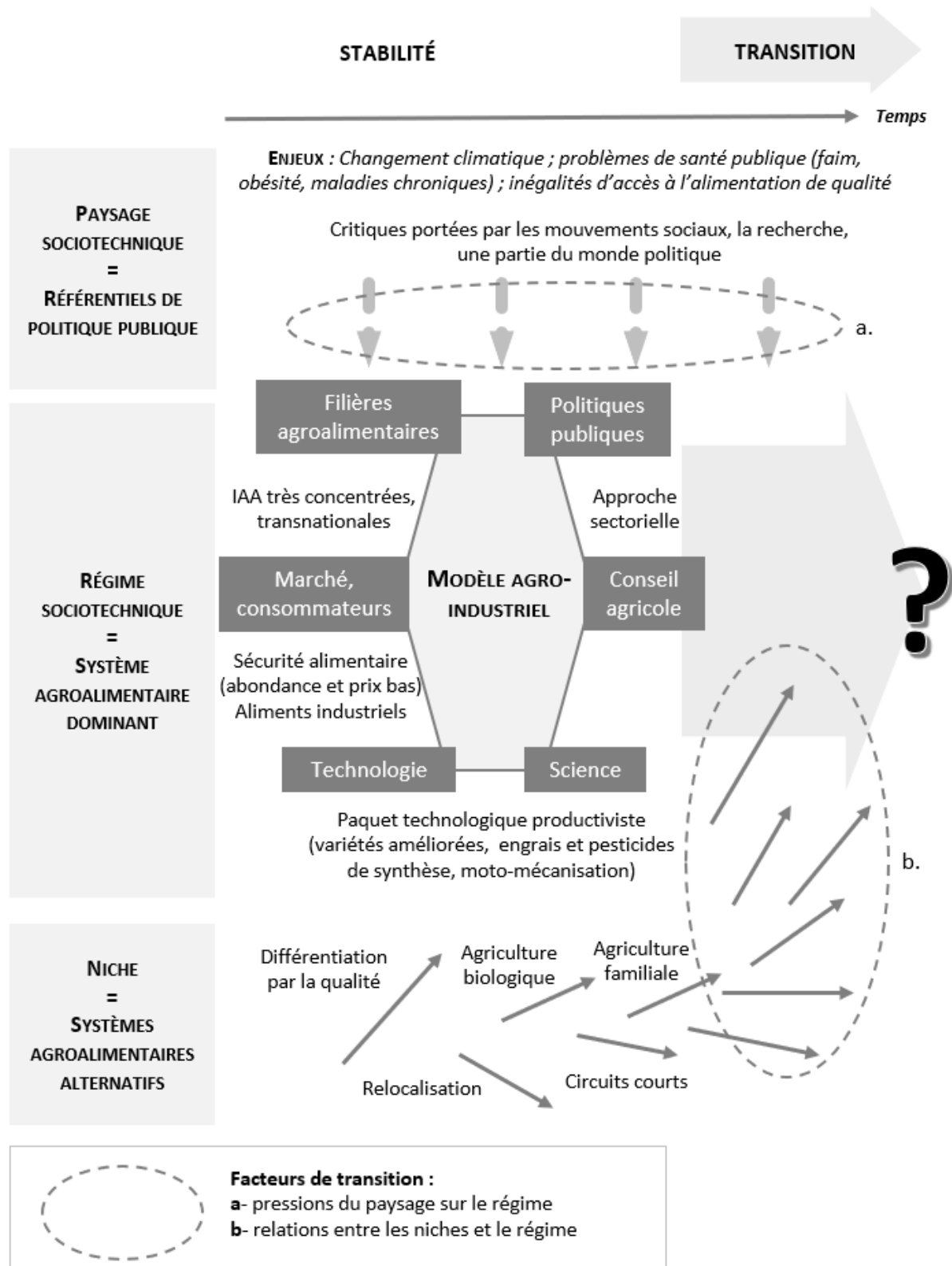
Rappelons que l'approche multiniveaux des transitions sociotechniques (MLP) permet de lire les modalités d'un changement de régime, en proposant une lecture sur trois niveaux. Nous nous donnons pour but de croiser ces trois niveaux de lecture avec les différents éléments présentés dans le chapitre 1. Le modèle agro-industriel correspond au régime sociotechnique dominant. Les systèmes agroalimentaires alternatifs constituent autant de niches où des façons de faire alternatives au modèle agro-industriel sont expérimentées.

Nous nous interrogeons alors sur la nature des résultats que donne la confrontation, par le biais des politiques publiques, entre les alternatives et le régime dominant agro-industriel. Nous apporterons des éléments de réponse en utilisant les catégories de la typologie des trajectoires de transition pour analyser

l'évolution des systèmes agroalimentaires alternatifs et les configurations en résultant.

Le schéma suivant (figure 4) synthétise notre adaptation de la MLP pour aborder la transition écologique des systèmes agroalimentaires. Nous proposerons une version amendée de ce schéma en fin de chapitre, car deux aspects restent à préciser : la nature du paysage sociotechnique et des pressions qu'il exerce sur le régime ; la relation à l'espace tant du régime sociotechnique que des alternatives, une dimension absente du cadre canonique de la MLP.

Figure 4. Schéma partiel de la perspective multiniveaux (MLP) appliquée à la transition écologique des systèmes agroalimentaires



Source : élaboration personnelle à partir de Geels et Schott (2007)

2.1.2.2. Particularités de la transition écologique : le rôle de l'État

La perspective multiniveaux des transitions (MLP) trouve son origine dans le besoin d'analyser les changements technologiques dans le secteur industriel. Or nous nous penchons ici sur la transition écologique des systèmes agroalimentaires, ce qui exige d'adapter et amender le cadre canonique. En effet, la transition écologique présente deux particularités par rapport aux autres types de transition qui ont pu être analysés dans l'histoire moderne et contemporaine des sociétés occidentales.

La première particularité, signalée par Geels dans des travaux récents, est que la transition écologique n'émerge pas d'entreprises cherchant des opportunités de marché, mais est orientée par un but lié au bien commun (Geels, 2011). L'économie de marché concurrentiel offrirait donc très peu d'incitations à même d'amener les acteurs privés à changer d'eux-mêmes leurs pratiques, car les innovations écologiques sont rarement les plus rentables ou celles présentant le moindre coût. Par conséquent, la pression des mouvements sociaux et le rôle des autorités publiques sont essentiels afin de changer les conditions de cadrage (impôts, subventions, normes) et ainsi soutenir les « niches vertes », au sein desquelles naissent et fructifient des pratiques respectueuses de l'environnement (Elzen *et al.*, 2011). Comme le formule Smith, s'intéressant au cas de l'agriculture biologique, « imposer un objectif normatif tel que le développement durable aux régimes existants implique de relier et de synchroniser les processus de changement à une variété déconcertante de points à l'intérieur et à l'extérieur du régime³⁴ » (Smith, 2007, p. 429, traduction personnelle). Dans le cadre d'une transition écologique, les politiques publiques constituent une dimension essentielle du paysage sociotechnique, ce contexte exogène qui exerce des pressions pour faire évoluer le régime. Cet aspect est signalé dans le schéma précédent (figure 4) comme le facteur de transition « a. pressions du paysage sur le régime ».

Toutefois, la définition du but de la transition écologique, de la direction qui doit être prise, n'est pas exempte de débats, comme le montrent les controverses autour de la notion de développement durable (Stirling, 2009). Cette première

³⁴ « *imposing a normative goal like sustainable development upon existing regimes implies connecting and synchronizing change processes at a bewildering variety of points within and beyond the regime* » (Smith, 2007, p. 429)

particularité des transitions écologiques invite donc à considérer avec attention les politiques publiques qui s'appuient sur les discours du développement durable pour faire évoluer les systèmes agroalimentaires. Ce sera l'objet du point 2.3 de ce chapitre.

Il existe une deuxième particularité à la fois des transitions écologiques et des systèmes agroalimentaires : les processus biologiques et métaboliques y sont centraux³⁵ (Claire Lamine, 2012) et le lien avec les ressources territoriales (naturelles et sociales) en est une propriété intrinsèque (Fumey, 2007; Claire Lamine, 2005; Malassis et Gherzi, 2000; Rastoin, 1996)³⁶.

Bien que le modèle agro-industriel transpose des logiques industrielles à la production agricole et à la consommation alimentaire, ce rapport aux facteurs organiques est la source d'importantes tensions et contradictions. Citons l'exemple des herbicides formulés pour éliminer certaines plantes adventices (les mauvaises herbes, dans le langage courant). Au bout de quelques années, des variétés résistantes apparaissent, en particulier dans des systèmes de production en monoculture. Le produit devient alors inefficace et la recherche doit développer de nouvelles molécules (Beckert *et al.*, 2011). Dans le champ alimentaire, la croissante prévalence de maladies chroniques telles que le diabète, l'obésité et certains types de cancers, illustre les contradictions d'une alimentation industrialisée, qui ne fournit que les calories et nutriments de base nécessaires à la survie de l'organisme et est souvent trop riche en sel et en matières grasses (Rastoin, 2018).

Nous avons vu, dans le tableau 3, que la caractérisation du type de trajectoire de transition amène à préciser si les niches sont symbiotiques, et permettent au régime de se maintenir, ou si, concurrentielles, elles déstabilisent la structure de ce dernier.

C'est à ce niveau des relations entre les niches et le régime (facteur de transition b dans la figure 4) que nous proposons de faire intervenir la dimension spatiale. L'approche géographique ouvre la voie d'une analyse des liens

³⁵ Voir section 1.1.1 Naissance de la notion d'« agroalimentaire », chapitre 1

³⁶ Bien évidemment, les autres secteurs sont toujours ancrés spatialement, même le cyberspace n'est pas complètement immatériel ; ils ne se déploient qu'au moyen d'infrastructures matérielles et grâce à la consommation de ressources naturelles.

qu'entretiennent les sociétés avec leur milieu (Hansen et Coenen, 2015). Cet aspect est essentiel pour les processus de transition écologique : le changement climatique est causé par la façon dont les sociétés exploitent, occupent, s'approprient les ressources des territoires (Wiskerke, 2009). La transition des systèmes agroalimentaires devrait, en conséquence, « s'intégrer dans une dynamique multiscalaire » (Duruiseau, 2014, p. 32), ce qu'autorise le cadre de la MLP. Repérer les traits distinctifs des trajectoires de transition (reproduction ; transformation ; substitution de technologie ; dévoiement et revirement ; reconfiguration) suppose de comprendre :

- la nature et le degré de pression du contexte exogène sur les systèmes agroalimentaires ;
- les interactions entre les niches et le régime ;
- le degré de déstabilisation du régime (qui résulte de la synthèse des deux points précédents).

Comment évaluer si la structure du régime est remise en cause par les niches, au point d'amorcer une transition écologique profonde ? Pour nous doter d'éléments de réponse, et ainsi distinguer les possibles trajectoires transitionnelles, nous nous pencherons plus loin sur les configurations spatiales des systèmes alternatifs, en les comparant à celles du régime dominant.

2.2. Les relations entre les initiatives de niche et le régime comme facteurs de transition : une grille de lecture territoriale des systèmes sociotechniques

L'échelle temporelle structure le schéma canonique de la perspective multiniveaux de la transition (MLP), car cette dernière s'entend comme une évolution dans le temps des configurations institutionnelles et des pratiques des acteurs (Geels et Schot, 2007). Toutefois, aucune mention spécifique ne convoque la dimension spatiale, malgré un choix de termes qui renvoient au vocabulaire géographique (« paysage », « échelles » locale et globale) (Duruiseau, 2014). La dimension territoriale, *place-specificity* en anglais, fait surtout l'objet des discussions qui s'intéressent à l'échelle des niches et qui en soulignent la forte hétérogénéité. Les analyses géographiques des transitions écologiques se sont

ainsi attachées à décrire comment les spécificités locales façonnent le développement d'innovations alternatives au régime dominant (El Bilali, 2019; Hansen et Coenen, 2015; Smith, 2007). Néanmoins, seule une attention minimale est portée aux dynamiques géographiques du régime sociotechnique lui-même, qui serait ainsi plus ou moins homogène dans l'espace.

Afin de mieux caractériser la nature des relations entre les niches et le régime (voir la figure 4, facteur de transition b), les configurations spatiales qui se dessinent constituent des critères de lecture intéressants. Quelle est la relation à l'espace du système dominant ? Quelle reconfiguration spatiale les systèmes alternatifs annoncent-ils ? Les spécificités territoriales, tant au niveau des niches que du régime, influencent les processus de transition. Les études comparatives peuvent contribuer à le comprendre, afin de déceler les logiques spatiales à l'œuvre dans différents contextes (Hansen et Coenen, 2015).

Nous précisons donc, dans cette section 2.2, les logiques spatiales du régime agro-industriel dominant et celles des systèmes agroalimentaires alternatifs. Nous présenterons ensuite la question de l'approvisionnement alimentaire des métropoles. Il est essentiel de prendre en compte les territoires métropolitains pour analyser les transitions, en raison du poids démographique croissant des populations urbaines et en raison des particularités de l'approvisionnement des très grandes villes. Dans ces espaces sont exacerbés certains traits du régime agro-industriel : distanciation entre production et consommation ; standardisation des produits ; déterritorialisation de l'offre alimentaire ; centralité de l'étape logistique.

2.2.1. Territorialité des systèmes agro-industriels : circuits spatiaux productifs et spécialisation des régions agricoles

Le modèle agro-industriel est caractérisé par la mondialisation des marchés, la standardisation des produits et la rationalisation technico-scientifique des systèmes de production. Si les liens traditionnels au territoire s'amenuisent avec l'intégration de l'agriculture aux flux mondialisés, la modernisation agricole implique également une reterritorialisation, dans de nouvelles configurations spatiales (Mormont, 2009; Sarrazin, 2016). Ricardo Castilho *et al.* (2016), qui analysent l'agrobusiness globalisé à partir du cas brésilien, affirment que ce régime

est « porteur d'une rationalité unique et obéissant à des principes d'homogénéisation³⁷ » mais qu'il a « besoin de lieux spécifiques pour se réaliser et se développer, ce qui finit par créer des spécificités³⁸ » (Castilho *et al.*, 2016, p. 282, traduction personnelle). Ces spécificités sont liées à la nature des denrées agricoles qui influence leurs modes de production et de circulation, ainsi qu'aux caractéristiques des territoires de production et de consommation.

Dans la logique agro-industrielle, l'agriculture dépend de plus en plus de techniques développées hors des exploitations, au sein de laboratoires et d'entreprises de production d'intrants et de semences. L'« accroissement de technicité de chacune des productions » (Meynard *et al.*, 2013, p. 3), mais aussi la recherche de gains de productivité du travail, sont défavorables à la diversification des productions et des variétés. Le modèle agro-industriel se traduit par une spécialisation des exploitations agricoles, qui concentrent leurs investissements, de plus en plus lourds, sur une gamme réduite de productions.

Cette spécialisation des exploitations agricoles se combine, à l'échelle régionale, avec des dynamiques de concentration de la production et de la transformation industrielle, ce qui aboutit à la spécialisation des territoires. On observe la structuration de bassins de production en lien avec le fonctionnement et les exigences des industries agroalimentaires. Ces dernières sont en position dominante au sein des filières, comme nous l'avons vu dans le chapitre 1 (Bethemont, 1997; Fortunel, 2017; Margetic, 2014; Sarrazin, 2016). D'après Margetic (2014), le territoire a été structuré par le marché. On constate bien un ancrage local des industries agroalimentaires, mais le bassin de proximité n'est, pour elles, qu'une ressource parmi d'autres. Le territoire des firmes agro-industrielles est étendu et discontinu, selon une logique propre à chaque entreprise. Les industries agroalimentaires se distinguent d'autres secteurs à cause de la durée de vie limitée des matières premières qu'elles utilisent et des produits finis qu'elles commercialisent.

Différents essais pour modéliser la localisation des espaces de production agricole ont émaillé les travaux d'économistes et de géographes. Historiquement,

³⁷ « portador de uma racionalidade única e obediente a princípios de homogeneização » (Castilho *et al.*, 2016, p. 282).

³⁸ « precisa de lugares específicos para se realizar e se desenvolver, o que acaba gerando especificidades » (Castilho *et al.*, 2016, p. 282)

deux modèles sont souvent cités (Blanquart et Gonçalves, 2011; Daniel, 2005; Fumey, 2007). Le premier est celui de l'économiste et philosophe britannique David Ricardo, qui explique, au début du XIX^e siècle, l'orientation productive des régions en fonction de leurs avantages comparatifs. Toutefois, cette théorie est déterministe et par trop simplificatrice, car les facteurs de production sont supposés constants et immobiles et la concurrence, pure et parfaite – une condition qui, même en régime politique libéral, ne se réalise jamais (Caixeta Andrade, 2008). Le deuxième modèle historique, formalisé dans les années 1840, est celui de l'économiste allemand Johann Heinrich von Thünen. Il est centré sur le coût de transport des denrées vers la ville, qui constitue le bassin consommateur. Les zones de production s'organisent alors en cercles concentriques en fonction du degré de périssabilité des produits, cercles ponctués par les infrastructures de transformation (meuneries, laiteries, abattoirs, etc.).

Toutefois, la modernisation agricole a sensiblement étendu les bassins de production autour des villes (Fumey, 2007) et complexifié la compréhension de la localisation des zones de production (Baysse-Lainé, 2017). Les aliments continuent de présenter un caractère périssable (à des degrés rendus très variables par les techniques de conservation) et la terre est, par définition, un élément fixe. Cependant, la révolution des transports et des communications, ayant accompagné la montée en puissance des industries agroalimentaires, a permis le mouvement de spécialisation. Cela s'explique par des facteurs liés à la fois au milieu naturel (climats, sols) mais aussi, et surtout, à la proximité des marchés et des infrastructures (Castilho et Frederico, 2010). De plus, les bassins de productions associés aux industries agroalimentaires ne sont pas nécessairement continus ; ils peuvent prendre la forme d'archipels (Margetic, 2014). En oscillant entre concentration ou dispersion, en jouant sur la proximité des infrastructures ou celle des bassins de production, les filières organisent le territoire et positionnent différemment les lieux de transformation des produits agricoles et les centrales de distribution. Les politiques publiques ont également un effet déterminant sur la localisation des bassins d'approvisionnement, en fonction du niveau de soutien de certaines productions et des leviers d'encadrement mobilisés (Croix, 1997; Daniel, 2005; Girardi et Fernandes, 2006).

Un dernier signe distinctif du modèle agro-industriel mondialisé est la primauté de la circulation des denrées dans la structuration des systèmes agroalimentaires. Des géographes brésiliens utilisent notamment le concept de circuit spatial de production. Le terme de *circuit* donne toute sa place à la question des flux ; l'adjectif *spatial*, et non *régional*, insiste sur la nature souvent discontinue des bassins d'approvisionnement des industries agroalimentaires (Castilho *et al.*, 2016). Dans le régime agro-industriel où les régions agricoles ont tendance à se spécialiser, les flux matériels et immatériels sont considérables, ce qui conduit à une distanciation à la fois géographique et relationnelle entre les différentes composantes du circuit de production. L'origine des produits standardisés et les modalités de leur circulation sont quasi invisibles aux yeux du consommateur et ont une incidence faible sur sa pratique alimentaire quotidienne. En effet, les normes de traçabilité existent mais elles répondent à des enjeux principalement sanitaires et ne guident pas, la plupart du temps, les choix des consommateurs. Nous verrons à la suite de ce chapitre comment les systèmes agroalimentaires alternatifs remettent en question cet anonymat imposé aux aliments.

La modernisation agricole présente des particularités géographiques propres à chacun des contextes brésilien et français. Le Brésil porte l'héritage des grandes exploitations, notamment les plantations, dont la spécialisation est ancienne et remonte à l'époque coloniale. La modernisation agricole conservatrice dans la deuxième moitié du XX^e siècle a renouvelé cette spécialisation des régions productives (Delgado, 1985; Eloy *et al.*, 2009). En France, la spécialisation des exploitations agricoles et des aires de production s'est nettement accentuée à partir des années 1950 avec la modernisation agricole soutenue par la politique agricole commune (PAC) mise en place à l'échelle de l'Union européenne (Daniel, 2003).

Nous en retenons, afin de construire notre cadre théorique d'analyse, que le modèle agro-industriel n'est ni *a-territorial* ni homogène d'un lieu à l'autre. Il s'inscrit dans des circuits spatiaux productifs et la localisation des productions agricoles répond aux impératifs d'optimisation économique des investissements de production et de transformation industrielle. Les impératifs logistiques, et donc la circulation des matières premières et des denrées, influent de manière prédominante sur ces logiques spatiales. Les industries agroalimentaires et les

centrales de distribution organisent leurs bassins d'approvisionnement afin de disposer d'une gamme diversifiée et désaisonnalisée de produits standardisés, et ce au moindre coût possible.

2.2.2. Différentes formes de relation au territoire des systèmes alternatifs

Comme nous l'avons abordé dans le premier chapitre, les critiques, que les systèmes alternatifs adressent de par le monde au modèle agro-industriel globalisé, présentent des similarités et l'on peut établir des typologies communes (circuits courts, systèmes alimentaires localisés, production biologique ou agroécologique) (Deverre et Lamine, 2010). Néanmoins, il existe des particularités induites par les contextes locaux et les héritages intellectuels différents. Ces spécificités expliquent la diversité des approches dans les travaux académiques consacrés au sujet (Claire Lamine *et al.*, 2019; Wilkinson, 2003).

Dans les pays européens latins (principalement l'Italie, la France et l'Espagne), les premières initiatives alternatives se centrent sur la mise en valeur de terroirs et sont accompagnées par des dispositifs de politique agricole. Ces initiatives gagnent en reconnaissance lorsque les régulations nationales intègrent les indications géographiques dès les années 1930, et plus récemment en France, les circuits courts. Ce type d'alternatives vise plutôt à réformer les politiques agricoles, ce que montrent les travaux pionniers sur ce thème (Marsden *et al.*, 2000; Renting *et al.*, 2003). Au contraire, dans les pays anglo-saxons et en particulier aux États-Unis, les critiques adoptent, au départ, une posture plus radicale ; elles portent sur le modèle néolibéral et capitaliste, dans un contexte où les politiques agricoles n'offrent d'autre perspective que celle du développement de l'agrobusiness, productiviste et inséré dans les marchés globaux (Allen et Guthman, 2006). L'Amérique latine voit également se multiplier les initiatives de valorisation des terroirs et des produits de qualité supérieure, une dynamique que l'on peut rapprocher des cas de l'Europe latine. Toutefois, le contexte historique et politique de soutien particulièrement marqué des pouvoirs publics au secteur de l'agrobusiness explique que la valorisation territoriale soit plus diffuse. L'enjeu de territorialisation se combine fréquemment avec la défense de l'agroécologie et d'aspects sociaux propres aux mondes agraires latino-américains, comme le

soutien à l'agriculture familiale, à la réforme agraire et aux communautés traditionnelles (Wilkinson, 2003).

De manière générale, les relations aux territoires des systèmes alternatifs relèvent de deux grandes tendances.

Certaines alternatives ne mettent pas en cause la spécialisation productive en tant que telle mais axent leur contestation sur d'autres dimensions du modèle agro-industriel. Le label d'agriculture biologique, du moins dans la forme qu'il a prise au fil des années, encadre les pratiques agronomiques, mais ne précise ni la destination géographique des produits, ni le type de relations socioéconomiques de production – agriculture familiale ou agriculture de firme (Purseigle et Chouquer, 2013). De la même façon, le modèle d'agriculture familiale institutionnalisé dans la politique agricole brésilienne ne précise pas les techniques de production (utilisation ou non d'engrais et de pesticides de synthèse) ni le périmètre géographique du système agroalimentaire dans lequel les agriculteurs familiaux s'insèrent (Capellesso et Cazella, 2015; Niederle, 2017a). Ces deux cas sont des exemples d'alternatives qui ont pris de l'ampleur et se sont institutionnalisés. Une abondante littérature analyse ces initiatives pionnières, tant de l'agriculture biologique que de l'agriculture familiale. Si, historiquement, elles procédaient de la défense d'un modèle paysan, elles ont connu des trajectoires de conventionnalisation (Claire Lamine, Egon, *et al.*, 2016).

D'autres initiatives placent au cœur de leur projet le renouvellement des relations du système agroalimentaire au territoire, en prônant une plus grande proximité kilométrique ou relationnelle. C'est le cas des circuits courts, de l'approvisionnement local, des systèmes agroalimentaires localisés (Syal) ou encore des systèmes alimentaires territoriaux (SAT) (Angeon et Bertrand, 2009; Garçon *et al.*, 2016; Praly *et al.*, 2014). En écho aux résultats des études plus générales sur le développement territorial, le retour à un ancrage local permettrait de valoriser les particularités des territoires. Ce type d'initiatives met en avant le rôle des ressources territoriales spécifiques dans la structuration de systèmes agroalimentaires (Campagne et Pecqueur, 2014; Torre, 2015) qui auraient ainsi de plus grandes vertus en matière de justice sociale et environnementale (Hochedez et Le Gall, 2016). La notion de développement territorial constitue un instrument conceptuel donnant les moyens de comprendre les dynamiques

endogènes, par opposition à un développement exogène et extraverti, typique de la modernisation agricole (Barthe *et al.*, 2012).

Parmi les alternatives dont le but déclaré est de renouveler les relations au territoire, deux tendances peuvent être, là aussi, distinguées. Certaines valorisent un ancrage territorial de productions *spéciales*, par exemple les produits de terroir ou sous appellation d'origine. D'autres visent plutôt à offrir une gamme d'aliments de consommation courante en relocalisant la production. Elles correspondent à des systèmes qui diversifient les productions locales, soit au sein des exploitations qui reviendraient à l'association polyculture-élevage, soit par la mise en réseau d'exploitations agricoles afin d'offrir une gamme diversifiée aux acheteurs (Claire Lamine *et al.*, 2019). Le tableau suivant (tableau 4) résume ces différents types de relations à l'espace des systèmes agroalimentaires.

Tableau 4. Relations au territoire des systèmes agroalimentaires

	Relation système/territoire	Exemples
Régime agro-industriel	Circuits spatiaux productifs	Filières spécialisées
Systèmes agroalimentaires alternatifs	Valorisation de l'ancrage territorial	Appellations d'origine contrôlée
	Construction de proximité relationnelle	Circuits courts
	Relocalisation (proximité géographique)	Produits locaux ; Syal ; SAT

Source : élaboration personnelle

Toutefois, sur une même portion d'espace coexistent différentes logiques territoriales qui peuvent sembler opposées. Cette opposition n'empêche pas l'apparition de « dispositifs hybrides ». C'est ce que met en évidence notamment Lamine en analysant les phénomènes de transition à l'aide du concept de système agri-alimentaire territorial (Claire Lamine, 2012). Cette approche se démarque de celles qui considèrent les alternatives de manière isolée. Ce deuxième type d'approches n'étudie les circuits courts qu'en regard des collectifs circonscrits de consommateurs et de producteurs qui adoptent des pratiques opposées aux principes de standardisation et de distance intrinsèques au modèle agro-industriel. Quant à l'analyse des initiatives de différenciation par la qualité, elle se restreint généralement à un seul type de filière autour d'un seul type de produit. Cette

littérature fait certes référence au local, mais la notion y est définie de façon assez variable : proximité géographique, relationnelle ou encore ancrage au territoire.

Un découpage territorial donne, en revanche, la possibilité de considérer que ces alternatives ne sont pas isolées mais qu'elles interagissent avec d'autres réseaux, d'autres systèmes, y compris ceux émanant du régime dominant (Garçon *et al.*, 2016; Claire Lamine, 2012). Le prisme du territoire facilite, d'une part, la prise en compte de la variété des dispositifs, tant les filières conventionnelles organisées autour de circuits spatiaux productifs, que les initiatives alternatives allant de la valorisation de l'ancrage territorial de productions spéciales à la construction de proximités relationnelles et géographiques inhérentes aux circuits courts et à la relocalisation (voir tableau 4). Ce prisme autorise, d'autre part, un meilleur repérage des influences que les dispositifs en question exercent les uns sur les autres et des formes nouvelles qui peuvent en résulter.

Adopter une approche par le territoire vise à porter le regard non pas sur des initiatives particulières, en opposant alternatives et conventionnelles, mais sur l'ensemble des acteurs, institutions et dispositifs des domaines agricole et alimentaire, présents sur un territoire donné. L'objectif est de savoir si les alternatives apportent du changement à leurs seuls membres directs ou si elles modifient également les autres éléments du système et contribuent alors à une dynamique locale de transition.

Le but est aussi de déceler les éventuels processus de reterritorialisation et de les comprendre dans leur complexité, en avançant l'argument que les alternatives sont encastrées dans le fonctionnement du système conventionnel, même si elles s'y opposent (Claire Lamine *et al.*, 2019; Claire Lamine, Maréchal, *et al.*, 2016). Déceler ces processus suppose de savoir ce qui est produit sur un territoire, comment, par qui, pour qui ; quels maillons de la chaîne y sont localisés et lesquels sont à l'extérieur. On identifie ainsi les flux internes au territoire et ceux en direction de marchés situés hors du territoire³⁹.

³⁹ Par exemple des produits dits de terroir peuvent aller approvisionner d'autres zones, à des échelles diverses (nationale et internationale).

2.2.3. L'approvisionnement alimentaire des villes

Une autre façon d'appréhender la dimension géographique des systèmes agroalimentaires est d'opérer un découpage, en fonction non pas de bassins de production mais de bassins de consommation et, plus particulièrement, des espaces qui concentrent les consommateurs, à savoir les grands centres urbains. Le raisonnement porte, dans ce cas, sur le ravitaillement alimentaire des villes et s'intéresse à la provenance des aliments, à leurs modes de production et de distribution, et aux acteurs impliqués dans ces différents maillons. Bien entendu, le problème de l'approvisionnement alimentaire des milieux ruraux reste crucial, mais notre propos se focalise sur celui des agglomérations urbaines. En effet, « le XXI^e siècle sera (à nouveau) le siècle des villes » (Brand *et al.*, 2017, p. 11), pour des raisons démographiques – comme nous l'avons vu en introduction – mais aussi à cause de l'importance qu'a pris l'échelon territorial en matière de gouvernance publique, dans un contexte de décentralisation. Comprendre ce qui s'y passe revêt donc un caractère essentiel pour analyser le changement d'échelle des systèmes alimentaires alternatifs et la transition vers un régime où les logiques de ces systèmes deviendraient dominantes.

2.2.3.1. Modélisation de la morphologie de l'approvisionnement

Nous l'avons vu, les travaux sur les systèmes agroalimentaires alternatifs envisagent la dimension spatiale de façon relativement morcelée : construction de proximités relationnelles, relocalisation du système ou valorisation de l'ancrage territorial de certains produits de qualité.

Comme le note Baysse-Lainé, depuis les travaux fondateurs de l'économiste allemand Johann Heinrich von Thünen au XIX^e siècle, peu d'efforts se sont portés sur le renouvellement des modélisations spatiales (Baysse-Lainé, 2017). Au Brésil, les études géographiques consacrées à l'approvisionnement alimentaire des métropoles, notamment São Paulo, datent des années 1970 (Dutra Alves, 2012) et font principalement référence au modèle de von Thünen, en apportant des nuances qui reflètent les singularités des terrains observés (Corte, 1976; Geiger *et al.*, 1974). Dans le cas français, des études récentes analysent l'évolution de l'*hinterland* de Paris qui recouvrait, avant la révolution industrielle, le bassin de la Seine (Barles, 2017b; Billen *et al.*, 2011; Bognon, 2015).

Cette morphologie de l'approvisionnement à partir d'un bassin attenant au pôle urbain se retrouvait, avant l'avènement agro-industriel, dans beaucoup de villes européennes. Le cas des pays du Sud, à partir de l'arrivée des Occidentaux, présente des différences sur le point de départ historique, notamment du fait de leur position dans le régime colonial (Friedmann *et al.*, 2016). En effet, le peuplement de ces colonies a bouleversé l'organisation des tissus ruraux et agricoles constitués autour des villes précolombiennes. On s'écarte du modèle explicatif classique voulant que les espaces ruraux fournissent des ressources alimentaires suffisantes pour une urbanisation progressive, grâce aux gains de productivité qui libèrent de la main d'œuvre pour l'industrialisation, avec le déplacement des travailleurs de l'agriculture vers l'industrie (Friedmann, 2016). Certaines études montrent notamment que la croissance intense et rapide du secteur agro-exportateur a bouleversé les relations ville-campagne ; ainsi, certains espaces urbains ne sont pas à proprement parler des villes *au milieu de* la campagne mais des villes *de* la campagne, au sens où la plupart des biens et services nécessaires au modèle agro-industriel ont une origine urbaine et des « villes de l'agrobusiness » se développent (Elias et Pequeno, 2007; Requier-Desjardins *et al.*, 2014).

À ce sujet, certaines études se démarquent et essaient d'actualiser les modèles classiques. Le travail de Bognon, cité précédemment, évalue la dimension et la localisation des bassins d'approvisionnement de la métropole parisienne sur différentes périodes et en fait le point de départ d'une réflexion sur les possibilités de reconstruire des circuits de proximité en Île-de-France (Bognon, 2015). Dans une démarche plus prospective qu'historique, les travaux autour du projet « Rennes ville vivrière » cherchent à dessiner des scénarii d'autonomie alimentaire de la métropole bretonne (Darrot, 2014). Le propos est de déterminer la proportion des aliments consommés qui pourraient provenir des zones urbaines et périurbaines, en jouant sur l'allocation du foncier pour la production agricole et la maîtrise des flux. Enfin, Baysse-Lainé s'attache à modéliser l'approvisionnement en produits considérés comme locaux, autour de Millau dans le sud de la France (Baysse-Lainé, 2017). Son effort vise à illustrer concrètement les définitions du local, tel qu'il est perçu à la fois par les consommateurs et par les commerçants qui mettent en avant une offre de produits dits locaux. Par contre, ce découpage

ne prend pas en compte les flux alimentaires entrants qui fournissent les consommateurs du territoire. Or, une proportion encore majoritaire des ventes alimentaires concerne des denrées qui proviennent de filières opérant sur de larges échelles (Todorovic *et al.*, 2018).

En résumé, les études qui cherchent à déterminer les dimensions des bassins d’approvisionnement aboutissent à une double conclusion : l’élargissement des périmètres d’approvisionnement des villes a accompagné l’urbanisation et l’industrialisation des sociétés (Bognon, 2015) ; la part provenant de l’agriculture urbaine et périurbaine ne satisfait qu’une fraction limitée des besoins alimentaires des villes (Darrot, 2014).

Les travaux sur l’agriculture urbaine soutiennent que la progression de cette dernière dénote un certain retour de la question agricole dans les villes (Caldas et Jayo, 2019; Poulot, 2013). Cependant, l’avancement de la transition urbaine⁴⁰ rend difficile une autonomie alimentaire complète des villes à partir d’un *hinterland* qui leur serait attendant. Comme le rappelle Barles dans ses travaux sur le métabolisme territorial⁴¹, « c’est d’autres lieux que les villes tirent leur nourriture et leur énergie et une bonne partie de leurs moyens de subsistance » (Barles, 2017a, p. 822). L’externalisation du métabolisme est consubstantielle à l’urbanisation et précède le régime industriel, bien que celui-ci ait accentué la dépendance à des espaces de plus en plus éloignés. De plus, les flux sont en majorité linéaires, ce qui pose des problèmes de durabilité : les ressources sont prélevées dans les espaces ruraux auxquels elles sont restituées sous une forme dégradée (Barles, 2010).

Le thème de l’approvisionnement alimentaire durable des villes est donc essentiel dans le contexte de transition urbaine qui s’observe à l’échelle globale. Pour changer d’échelle, les systèmes alternatifs doivent ravitailler un nombre plus important de consommateurs. Or les villes concentrent un grand nombre de consommateurs (Cohen et Ilieva, 2015). Les *urban food studies* montrent que les enjeux de la sécurité alimentaire croisent ceux de la durabilité des villes, et soulignent les défis que cela représente (Morgan et Sonnino, 2010b). Les enjeux

⁴⁰ La notion de transition urbaine désigne l’ensemble des processus qui aboutissent au passage d’une société dans laquelle la majorité de la population réside en milieu rural à une société majoritairement urbaine (Bouron, 2021).

⁴¹ Barles définit ainsi ce concept, central de son approche de la transition socioécologique : « le métabolisme territorial [...] désigne l’ensemble des flux d’énergie et de matières mis en jeu par le fonctionnement d’un territoire donné » (Barles, 2017a, p. 821).

politiques de l'approvisionnement alimentaire des grandes villes sont anciens. Le rôle de l'État a été longtemps central afin d'éviter les famines (Bognon, 2015; Menezes *et al.*, 2015), mais la hausse des prix des aliments en 2007 et 2008 a remis sur le devant de la scène le problème de l'insécurité alimentaire urbaine (Morgan et Sonnino, 2010b).

2.2.3.2. Caractéristiques des territoires métropolitains au regard de l'approvisionnement alimentaire

Au-delà de leur poids démographique et de leur emprise territoriale croissante, les grandes villes présentent des particularités quant aux modalités d'approvisionnement de leurs populations : une forte concentration d'habitants (Barles, 2017a) ; un éloignement (géographique, relationnel, cognitif) du monde agricole ; des enjeux logistiques (Barles, 2010, 2017b; Gonçalves *et al.*, 2014).

La mise en place de systèmes alternatifs ne dépend pas uniquement de la construction de nouvelles relations sociales et économiques – parmi lesquelles, des liens de proximité – entre producteurs et consommateurs. L'un des traits propres aux métropoles est le rôle qu'y jouent les acteurs et les organisations collectives intermédiaires (Gonçalves *et al.*, 2014; Todorovic *et al.*, 2018) et la question qui se pose est celle de savoir si l'on peut s'en passer. En effet, les volumes considérables de la demande impliquent d'agréger une offre éparpillée entre un grand nombre de producteurs pour faire masse. Les difficultés d'accès aux consommateurs urbains exigent, de plus, un degré élevé de professionnalisation et des investissements onéreux dans les infrastructures de logistique. Ensuite, la distance relationnelle avec le monde agricole suscite l'intervention d'acteurs dévolus à établir le lien entre territoires urbains et ruraux, un aspect que traite en particulier la littérature consacrée à la gouvernance alimentaire (Hochedez, 2014; Morgan et Sonnino, 2010b; Perrin et Soulard, 2014; Rossi *et al.*, 2019).

Enfin, on trouve, à proximité ou au sein même des métropoles, des structures d'approvisionnement alimentaire très organisées, ancrées dans le régime agro-industriel, au premier rang desquelles figurent les grandes centrales de distribution. En tant que centres industriels et commerciaux, les métropoles remplissent une fonction de réception et de redistribution des aliments, non

seulement pour leur propre population mais aussi à des échelles régionales, nationales, voire internationales (Corte, 1976). Dans le cas du système alimentaire de l'Île-de-France, l'amont est sous-représenté, contrairement à l'aval, surreprésenté et où le commerce de gros occupe une place très importante, en particulier autour du marché d'intérêt national de Rungis (IAU Île-de-France, 2015). De la même façon, le modèle d'approvisionnement assis sur des centrales de distribution s'est diffusé dans d'autres pays, notamment en Amérique latine. Les marchés de gros, publics, sont en compétition avec les centrales privées de la grande distribution, et ces infrastructures sont présentes dans la plupart des grandes villes, y compris la métropole de São Paulo (Pereira, 2017). Les productions agricoles locales se retrouvent alors en compétition avec des denrées provenant non seulement du niveau régional mais aussi national, voire mondial. Les métropoles, carrefours des circulations de marchandise et d'information, sont en position centrale dans les flux de la mondialisation (Pinson et Rousseau, 2011).

2.2.4. Synthèse des différentes approches géographiques des systèmes agroalimentaire

Les territoires de l'agriculture de firme se constituent par la spatialisation horizontale de filières agroalimentaires verticales (Fortunel, 2017). Ils prennent la forme d'archipels reliant l'ensemble des bassins d'approvisionnement des industries agroalimentaires. Celles-ci choisissent leurs fournisseurs et les zones d'approvisionnement en fonction de critères de rentabilité économique. Cette manière de raisonner s'oppose à celle observée sur les territoires des systèmes alternatifs, dont la délimitation ne répond pas au seul critère financier. Les logiques qui s'y expriment accordent de l'importance à la valorisation d'un ancrage territorial, à la proximité relationnelle et à une relocalisation du système agroalimentaire.

Toutefois, nous faisons l'hypothèse que la marge de reterritorialisation des systèmes agroalimentaires alternatifs est contrainte par la façon dont le modèle agro-industriel configure les territoires. Un grand nombre des expériences d'approvisionnement local concerne soit des produits très périssables et à faible valeur ajoutée, par exemple les légumes-feuilles des ceintures vertes⁴², soit des

⁴² Zones de maraîchage en bordure des villes

fruits, des céréales et des produits animaux issus des bassins spécialisés les plus proches du pôle urbain⁴³. Cette configuration des territoires est subordonnée à deux dimensions principales : le régime foncier et notamment les conditions d'accès à la terre aux abords des villes ; la localisation des bassins de production. Cette dernière dépend à la fois de la nature des produits, des cycles agronomiques et de déterminants géographiques, sociaux, historiques et politiques expliquant les caractéristiques des filières agroalimentaires.

C'est donc selon l'axe des reconfigurations des relations au territoire que nous proposons d'analyser les interactions entre le régime sociotechnique et les niches. Nous nous attacherons à préciser le potentiel des alternatives quant à la reconfiguration du modèle dominant, ou le risque qu'elles courent de s'incorporer au régime sans en affecter la structure de base.

2.3. Le paysage sociotechnique : référentiels de politiques publiques et structuration des systèmes agroalimentaires

Le schéma de la MLP appliquée aux systèmes agroalimentaires (figure 4) met en évidence que la transition peut résulter des interactions entre le régime et les niches, mais aussi des pressions venues du paysage sociotechnique. Comment alors analyser ce paysage et les pressions qu'il exerce sur le régime sociotechnique actuel ?

La littérature sur la perspective multiniveaux des transitions et son application à l'étude des systèmes agroalimentaires alternatifs définit le paysage en creux (El Bilali, 2019). La façon d'analyser cet échelon macro est rarement précisée. Le paysage désigne généralement des phénomènes globaux tels que le changement climatique, les tendances démographiques, les idéologies politiques, les schémas macroéconomiques ou encore les valeurs sociales. Dans certains travaux, le « paysage biophysique » est également assimilé à ce contexte exogène (Lutz et Schachinger, 2013). Cette assimilation est, d'ailleurs, antinomique avec ce que nous avons discuté auparavant : le paysage biophysique est l'une des composantes du territoire et s'entend comme un espace physique organisé par

⁴³ Autour de la ville de New York, pommes, pêches et produits laitiers en provenance de l'état de New York ou du New Jersey voisin (Morgan et Sonnino, 2010a). Dans la région francilienne, la salade et le blé (IAU Île-de-France, 2015).

des usages et des représentations, des pratiques et des savoirs. L'action humaine « sélectionne parmi [les réalités biophysiques] celles qui sont pertinentes pour son projet et les reconfigure pour constituer un territoire » (Mormont, 2009, p. 144). Il n'est donc pas pertinent, pour notre propos, de dissocier les régimes et les niches des territoires au sein desquels ils se déploient, et nous considérons que le paysage biophysique n'est pas un élément exogène mais constitue une dimension intrinsèque des systèmes sociotechniques.

Rappelons à ce stade la définition générique de Geels : le paysage sociotechnique constitue l'environnement externe qui influence les interactions entre les niches et le régime, mais que les acteurs ne peuvent influencer à court terme (Geels, 2011) – en somme, l'ensemble des tendances externes et des facteurs exogènes aux systèmes sociotechniques (Bognon, 2014; Jasnot, 2019). Nous analyserons dans cette section 2.3 la nature du paysage sociotechnique, et comment il est un facteur de transition. Plus particulièrement, nous soulignerons le rôle central de la puissance publique dans ce processus de changement.

2.3.1.1. Le rôle de l'État

Dans le champ agroalimentaire, le rôle des acteurs publics est déterminant. Les travaux qui retracent l'histoire du modèle agro-industriel au XX^e siècle s'accordent à affirmer que son développement et sa stabilisation en tant que régime sociotechnique dominant sont dus à la convergence de cadres macroéconomiques et institutionnels (Friedmann et McMichael, 1989; Rastoin et Gherzi, 2010).

C'est grâce à l'action des pouvoirs publics que des entreprises privées ont pu prendre une importance considérable dans le domaine agroalimentaire. Les pays riches ont protégé leurs marchés intérieurs des importations de produits agricoles tout en subventionnant fortement les exportations. En parallèle, l'essor des techniques de production dites modernes (sélection variétale ; engrais et pesticides de synthèse ; motomécanisation) a bénéficié de financements publics. Le relais par les acteurs de l'encadrement agricole a accéléré leur diffusion auprès des agriculteurs. Ce processus a concouru à modifier massivement les systèmes de production. Il s'est déroulé dans le contexte d'un marché mondialisé des

produits agricoles qui s'est étendu au cours du XIX^e et du XX^e siècle (Friedmann, 2016; Touzard et Labarthe, 2017).

Le régime sociotechnique agro-industriel a tendance à standardiser tant les processus de production et de transformation des denrées alimentaires que les modes de leur consommation. Pourtant, et là réside sa force, il a pu s'adapter à chacun des territoires, mettant en valeur les ressources territoriales et les traditions héritées des modèles antérieurs (Mormont, 2009). La modernisation agricole prend un visage différent dans les différents pays, dans les différentes régions, mais la logique est la même, ce qui laisse toute latitude aux corporations transnationales de dominer l'économie agroalimentaire (Friedmann, 2016; Touzard et Labarthe, 2017).

La puissance publique a de tout temps accordé, aux différents échelons de son action, une place centrale à l'approvisionnement alimentaire. C'est pourquoi nous nous tournons vers les travaux qui analysent les politiques publiques, de leur conception à leur mise en œuvre. Le concept de référentiel, en particulier, est utile pour aborder les dynamiques de changement qui s'impriment à différents niveaux, du global au sectoriel, et qui expliquent la stabilisation ou la déstabilisation d'un régime sociotechnique dominant.

2.3.2. L'analyse cognitive des politiques publiques : apports du concept de référentiel

L'analyse des politiques publiques est un champ vaste investi par différentes approches (Boussagnet, 2020). Nous choisissons de nous intéresser à l'analyse dite cognitive, car elle met en avant le rôle des idées dans la formulation des politiques publiques, c'est-à-dire dans la façon dont les acteurs d'un secteur identifient des problèmes et sélectionnent les solutions à même de les résoudre. Nous verrons que les politiques publiques sont des construits sociaux, fruits de controverses et de compromis entre groupes d'acteurs.

Selon cette approche, développée notamment par Jobert et Muller (Jobert et Muller, 1987; Muller, 2018), l'émergence des politiques publiques serait liée au passage de sociétés traditionnelles à des sociétés industrialisées⁴⁴. Les premières

⁴⁴ Cela ne signifie pas qu'il n'y avait pas d'action publique dans les sociétés préindustrielles.

sont caractérisées par leur territorialité : le rôle de l'individu dans la société dépend de son appartenance à une communauté ancrée localement. Les deuxièmes sont structurées par secteurs : les individus sont regroupés en fonction de leurs rôles économiques au sein de filières professionnelles. Ainsi, au sein des sociétés préindustrielles, l'action publique sur l'agriculture est déterminée par la fonction nourricière de cette activité (Bognon, 2015). Avec l'avènement de la société industrielle, l'agriculture se constitue comme un secteur économique dont la fonction principale est de produire des matières premières pour l'industrie agroalimentaire (Rastoin et Gherzi, 2010).

Cette nouvelle forme d'organisation sectorielle crée nécessairement des déséquilibres. Les politiques publiques naissent, au milieu du XIX^e siècle, en réponse aux problèmes causés par la segmentation des structures et des relations sociales ; elles ont pour objet d'arbitrer l'articulation entre les secteurs.

2.3.2.1. Référentiel global, référentiel sectoriel et référentiel de politiques publiques

Le concept de référentiel, pivot de l'approche cognitive, désigne le cadre qui oriente l'identification des problèmes, le choix des moyens pour les résoudre et donc la construction de la politique publique (Muller, 2018). Ce concept traduit à la fois un processus cognitif – poser un diagnostic afin de comprendre le réel –, et prescriptif – recommander des modes d'action sur le réel. Le référentiel articule quatre éléments de perception du monde : des valeurs, des normes, des algorithmes et des images, comme le détaille le tableau suivant.

Tableau 5. Composantes du concept de référentiel

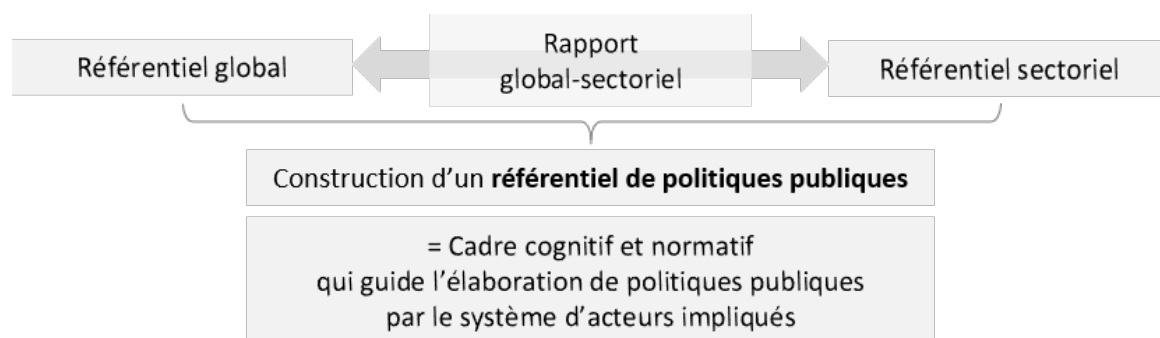
Éléments du référentiel	Définition
Valeurs	Ce qui est désirable ou ce qui est à rejeter
Normes	Écart entre le réel perçu et le réel souhaité ; principes d'action
Algorithmes	Relations causales
Images	Vecteurs implicites de valeurs, de normes et d'algorithmes (les images font sens pour ceux qui les reçoivent, sans passer par un long détour discursif)

Source : élaboration personnelle d'après Muller (2018)

Les valeurs désignent ce qui est bien ou ce qui est mal, ce qui est désirable ou ce qui est à rejeter. Elles fondent par exemple l'arbitrage entre croissance économique et préservation des écosystèmes, entre équité et égalité. Les normes soulignent l'écart entre le réel perçu et le réel souhaité, et constituent des principes d'action (par exemple, la nécessité de réduire les externalités négatives du système alimentaire). Les algorithmes sont des relations causales espérées (par exemple si l'État adopte telle mesure, alors les effets sur l'environnement seront tels ou tels). Les images sont des vecteurs implicites de valeurs, de normes et d'algorithmes qui font sens sans passer par un long détour discursif (par exemple « Consommer frais et local⁴⁵ », ou l'expression « Vraie nourriture » – *comida de verdade* – mise en avant par le ministère brésilien de la Santé⁴⁶).

Le concept de référentiel est employé à trois niveaux : global, sectoriel et spécifique à la politique publique étudiée. Dans le cas de ce troisième niveau, le référentiel de politiques publiques découle de l'articulation entre le référentiel global et le référentiel sectoriel. Comme l'illustre le schéma à suivre (figure 5), ce sont les relations entre ces deux référentiels et le rapport global-sectoriel qui expliquent à la fois les contraintes et la marge de manœuvre des acteurs sectoriels impliqués dans une politique publique particulière.

Figure 5. Définition d'un référentiel de politiques publiques



Source : élaboration personnelle d'après Muller (2010) et Grisa et Schneider (2014)

Le **référentiel global** constitue une représentation générale des valeurs fondamentales et des normes guidant le choix entre différentes conduites (Muller,

⁴⁵ <https://agriculture.gouv.fr/consommer-frais-et-local>

⁴⁶ <https://saudebrasil.saude.gov.br/eu-quer-o-melhor-o-que-quer-dizer-comida-de-verdade>

2019a). Il balise le champ de perception de la réalité autour duquel vont s'organiser les conflits sociaux.

Quatre référentiels globaux se succèdent au cours du XX^e siècle, comme autant de cadres d'interprétation du monde et des relations entre secteurs sociaux et champs d'action de l'État. Jusqu'à la grande crise économique de 1929, c'est le *référentiel libéral* qui dominait. Ensuite, le *référentiel de l'État providence* légitime une forte intervention publique dans les domaines sociaux et économiques. À partir des années 1980, le *référentiel de marché concurrentiel* redéfinit les frontières entre le public et le privé, en circonscrivant l'action de l'État à des fonctions de régulation économique. Les normes d'efficacité sont calquées sur celles des sphères industrielles et marchandes. La concurrence est considérée comme la modalité la plus efficace d'allocations de ressources (Muller, 2019b; Muller *et al.*, 2006). Actuellement, un certain nombre de tensions (crise financière et crise écologique) font pression sur le référentiel global et suscitent l'émergence d'un nouveau *référentiel écologique* guidé par l'idéal du développement durable (Muller, 2010; Muller *et al.*, 2010).

Chacun de ces cycles d'action publique (cycle libéral industriel, cycle de l'État providence, cycle de l'État entreprise, cycle de la gouvernance durable) est caractérisé en fonction des dimensions suivantes : le régime de globalisation (qui peut être westphalien⁴⁷, bipolaire, mondialisé, fragmenté) ; le régime économique et social (capitaliste industriel, organisé, financier, globalisé) ; le régime de citoyenneté (de classe, sectorielle, individuelle, en réseau) ; le régime d'action publique (État libéral, interventionniste, managérial, déssectorisé) (Pinson, 2016).

Le **référentiel sectoriel** constitue la représentation des valeurs, des algorithmes et des normes à l'échelle d'un secteur ou d'une profession. Il en balise les frontières, la configuration et la place dans la société. Ces éléments font l'objet de conflits permanents, face à l'enjeu du contrôle de l'agenda politique. Le référentiel sectoriel est un construit social dynamique, dont la cohérence n'est jamais parfaite. En effet, plusieurs conceptions de la nature et de la fonction du secteur coexistent en son sein (Grisa et Schneider, 2014). L'une de ces différentes conceptions devient – pour un temps du moins – hégémonique. Selon l'approche

⁴⁷ Cet adjectif désigne un ordre international organisé par des traités entre État-nation souverains ; son étymologie renvoie aux traités de Westphalie qui mirent fin en 1648 aux guerres entre plusieurs pays européens.

cognitive des politiques publiques, il s'agit de celle qui est conforme à la hiérarchie globale des normes existantes dans le référentiel global.

Le rapport entre le référentiel global et le référentiel sectoriel détermine le **référentiel de politique publique**, qui cadre l'élaboration d'une politique publique donnée au sein d'un secteur particulier. Il est constitué par un ensemble de prescriptions qui donne sens à un programme d'action publique, depuis la formulation des objectifs jusqu'au choix des instruments (Muller, 2019b).

Le **changement de référentiel** est l'expression d'une transformation de l'état du monde. Comme nous le verrons dans la section 2.3.2, l'apparition d'un nouveau référentiel ne signifie pas la disparition des autres. Ils sont en concurrence ; chacun présente une plus grande légitimité par rapport à d'autres dans certaines situations et dans certaines arènes (Fouilleux et Jobert, 2017; Grisa et Schneider, 2014). C'est d'ailleurs l'une des réserves formulées à l'encontre de l'approche cognitive des politiques publiques et du concept de référentiel : ce cadre théorique a été développé principalement à partir de l'analyse de la modernisation agricole en France. Pendant ce moment historique, la cogestion de la politique agricole par l'État, les syndicats et les organisations de filières se caractérisait par une forte cohérence entre les institutions publiques et professionnelles. Aujourd'hui, on assiste à une plus grande fragmentation des visions que portent les entités liées à la politique agricole. Ces visions se sont multipliées au sein des sphères publiques, des organisations professionnelles ou encore des entreprises privées, et leurs échelles d'action se sont diversifiées : territoriale, nationale, internationale (Massardier, 2011). Ainsi, certains travaux choisissent de coupler l'identification des référentiels de politiques publiques avec la notion de forum, c'est-à-dire d'arène de discussion, de controverse et éventuellement de construction de ces référentiels. La notion de forum permet d'explicitier les systèmes concrets d'acteurs qui participent à l'élaboration des référentiels (Boussaguet et Surel, 2015). Une autre piste de recherche consiste à combiner l'approche cognitive avec la théorie des justifications, afin d'identifier les différents registres discursifs et points d'appui mobilisés par les acteurs pour légitimer leurs actions (Chiodi *et al.*, 2020; Retière et Moruzzi Marques, 2019).

2.3.2.2. Analyse séquentielle des politiques publiques

L'analyse séquentielle est une approche des politiques publiques complémentaire au concept de référentiel. Elle cherche à identifier les différentes étapes de la construction d'une politique publique.

En effet, les politiques publiques s'appliquent à gérer les déséquilibres entre les différents secteurs économiques et entre les groupes sociaux. Elles poursuivent l'objectif de résoudre des problèmes sociaux selon un degré de priorité établi dans un contexte historique et géographique particulier, car l'action publique ne peut affronter tous les problèmes qui se posent. L'identification et la mise à l'agenda politique d'un problème sont les préalables à la formulation de politiques publiques, et dépendent en grande mesure de la mobilisation sociale. Il est donc nécessaire d'identifier par qui, quand et comment le problème est socialement construit puis devient pertinent pour l'action publique. L'approche séquentielle distingue les étapes de la construction des politiques publiques :

- identification du problème et mise à l'agenda ;
- formulation des programmes visant à traiter le problème ;
- mise en œuvre ;
- évaluation ;
- terminaison éventuelle.

Cette grille de lecture par étapes est utile pour identifier les mécanismes d'élaboration des politiques publiques, même si, dans la pratique, les phases ne s'enchaînent pas forcément de façon linéaire mais relèvent davantage d'un processus « circulaire, un flux continu de décisions multiples et de séquences qui se chevauchent » (Boussaguet, 2020, p. 26). Il s'agit plutôt d'identifier les groupes d'acteurs, leurs stratégies et les relations de pouvoir à l'œuvre dans ces processus (Muller, 2018).

2.3.2.3. Rôle des acteurs politiques dans la mise à l'agenda des problèmes sociaux

Disputes et compromis émaillent les différentes étapes de la construction de politiques publiques, depuis la définition des problèmes prioritaires jusqu'à la formulation des solutions possibles et des moyens de les mettre en œuvre. La

place des mouvements sociaux est au cœur de plusieurs travaux d'inspirations académiques diverses. Les développements plus récents du concept de *food regime* réintroduisent le caractère primordial des mobilisations sociales comme facteurs de transition, tant dans la déstabilisation des régimes dominants que dans la proposition de solutions alternatives (McMichael, 2013). Les mouvements sociaux jouent un rôle à la fois en tant qu'élément du *paysage sociotechnique* qui exerce une pression sur le régime et en tant que force de proposition au niveau des *niches*.

La notion de mobilisation sociale ne fait pas toujours l'objet d'une définition précise mais ce qu'il importe d'en retenir est qu'elle décrit des phénomènes ayant lieu à deux des trois niveaux de la perspective multiniveaux de la transition (MLP). Combiner cette dernière avec l'analyse des politiques publiques est une façon de mieux comprendre la nature et les modalités des pressions du *paysage sociotechnique* et des *niches d'innovation* sur le *régime dominant*. Les politiques publiques sont des arènes où s'expriment les intérêts des groupes émanant de différents secteurs de la société et de différentes classes sociales. En analysant ces forums (Boussaguet, 2019), on peut évaluer les dimensions de la critique qui guident l'identification et la mise à l'agenda de problèmes spécifiques. On peut également saisir quelles modalités concrètes sont proposées, puis mises en œuvre, pour résoudre ces problèmes. Le champ des politiques publiques a ceci d'intéressant qu'il se situe dans le domaine du changement d'échelle : institutionnaliser des pratiques qui étaient cantonnées à l'échelle de niches d'innovation revient à poser la question des relations entre ces alternatives et le régime dominant. Ce processus peut ensuite être interprété, en reprenant les catégories de la MLP, comme une reproduction du régime en place, sa transformation ou – degré correspondant à une transition plus profonde – sa reconfiguration (voir le tableau 3).

De manière plus générale, nous souhaitons identifier les groupes sociaux qui portent des projets différents et les défendent lors de l'élaboration des politiques publiques. Ces acteurs qui cherchent à contrôler l'agenda politique peuvent provenir d'organisations professionnelles, de syndicats, de groupes de pression ou encore du monde associatif.

Il est possible d'identifier les objectifs des politiques en analysant les discours produits dans les textes législatifs et la littérature gouvernementale (Muller, 2018). D'autres corpus, par exemple les rapports de discussions parlementaires, révèlent les intérêts des groupes sociaux parties prenantes du processus et les compromis réalisés pour aboutir à un certain consensus autour des mesures concrètes de l'intervention publique.

2.3.3. Émergence d'un nouveau référentiel du développement durable

Nous verrons dans les chapitres suivants comment l'action publique dans les secteurs agricoles et alimentaires s'inscrit dans le référentiel sectoriel productiviste, traduction du référentiel global de marché. Les objectifs sont, d'une part, de répondre au problème de la faim et, d'autre part, de promouvoir un modèle économique dans lequel le secteur primaire sert de base à la croissance industrielle (Friedmann et McMichael, 1989). C'est dans ce contexte que se structure le système agro-industriel dominant (Malassis et Ghersi, 2000), dont nous avons présenté les effets en introduction.

2.3.3.1. Controverses autour du référentiel du développement durable

Nous nous appuyons sur l'hypothèse, soutenue par de nombreux auteurs, qu'apparaît depuis les années 1990 un nouveau référentiel global associé au développement durable (Fouilleux et Goulet, 2012; Muller, 2010; Retière et Moruzzi Marques, 2019). Le principe au cœur de cet idéal est celui de l'égale prise en compte des aspects économiques, sociaux et environnementaux dans toutes les actions humaines.

Les agricultures alternatives peuvent se lire comme des *adaptations sectorielles du référentiel global du développement durable*, car elles s'opposent au modèle agro-industriel. Néanmoins, tous les systèmes alternatifs ne prennent pas en compte de la même façon les aspects sociaux, économiques et environnementaux, nous l'avons vu au chapitre 1 ; les controverses sont encore vives au sujet de cet idéal.

Les travaux sur la conventionnalisation de l'agriculture biologique par exemple se sont penchés sur les conséquences de l'augmentation des volumes et des surfaces cultivées. En se développant, « les structures et caractéristiques des marchés (collecte, transformation, distribution, consommation) et les pratiques des acteurs de l'[agriculture biologique] tendraient à être de plus en plus similaires à celles du secteur conventionnel » (Allaire *et al.*, 2015, p. 278). De même, de grandes exploitations capitalistes, ayant recours à une main d'œuvre salariée, se réclament de l'agroécologie au motif qu'elles adoptent des techniques agronomiques sans intrants de synthèse et pratiquent l'association de quelques cultures (Altieri et Nicholls, 1999). Ce type d'interprétation des principes agroécologiques, bien qu'elle réduise les pollutions, ne remet pas en question les relations de travail au sein des exploitations (Fouilleux et Goulet, 2012). Il en résulte une forme capitaliste de l'agroécologie prenant plus en compte les aspects économiques et environnementaux que sociaux.

Différentes appellations font référence aux discours de l'agriculture durable : en France, l'agriculture à haute valeur environnementale ; au Brésil, l'agriculture à faible émission de carbone (*agricultura de baixa emissão de carbono*) ; ou encore la multifonctionnalité de l'agriculture dans sa déclinaison vers le paiement pour services environnementaux (Chiodi et Moruzzi Marques, 2018). Elles sont autant d'adaptations sectorielles du référentiel du développement durable mais elles témoignent, tout au long de leur évolution, d'un phénomène de conventionnalisation. Ce processus peut être interprété comme la permanence et la robustesse du référentiel productiviste.

À ces conceptions étroites du développement durable, s'opposent d'autres référentiels, comme celui de la souveraineté alimentaire, défendue par un certain nombre de mouvements sociaux et de chercheurs (McMichael, 2013; Moruzzi Marques, 2010). La souveraineté alimentaire intègre différentes dimensions, à la fois environnementales, sociales et économiques, arguant notamment qu'on ne peut amorcer une transition écologique sans redéfinir les rapports sociaux de production.

L'idéal du développement durable est donc sujet à débat. Un pan de la littérature sur l'écologisation de l'agriculture formule ces contradictions en distinguant deux tendances dans la « modernisation écologique de l'agriculture »

(Duru *et al.*, 2014, p. 85) : une modernisation écologique faible et une modernisation écologique forte (Horlings et Marsden, 2011). Tout l'enjeu est de mesurer la durabilité des innovations à l'échelle des niches mais aussi et surtout la durabilité des formes qu'elles prennent lorsqu'elles changent d'échelle (Smith, 2007).

La critique environnementale est aujourd'hui la plus virulente, mais elle n'est pas la seule. On verra dans la deuxième partie de la thèse comment des contestations sociales ou économiques du modèle agro-industriel se regroupent sous la bannière du développement durable. Ce ralliement permet de légitimer les revendications portant notamment sur la marginalisation des agriculteurs familiaux, au Brésil, et sur les effets des pollutions environnementales d'origine agricole ainsi que sur les scandales sanitaires, en France.

En effet, la rhétorique du développement durable s'est imposée à l'échelle globale en particulier grâce à l'action des instances internationales, dont les Nations Unies. L'un des jalons fut le rapport Brundtland, intitulé *Notre avenir à tous*. Rédigé en 1987, pour la Commission mondiale sur l'environnement et le développement⁴⁸, il consacre le terme de développement durable. Un deuxième jalon est la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Cnued), plus connue sous le nom de Sommet de la Terre, qui s'est tenue à Rio de Janeiro en juin 1992. La notion de développement durable cristallise un ensemble de réflexions anciennes sur la relation entre les humains et leur milieu, les ressources naturelles et les risques liés aux phénomènes climatiques (Jégou, 2007). Citons l'« écodéveloppement », terme précurseur portée notamment par l'économiste Ignacy Sachs dès les années 1970, à l'issue du premier Sommet de la Terre à Stockholm (Figuière et Metereau, 2021). Le référentiel du développement durable remet en question la division sectorielle qui, dans la pratique, prédomine encore. La crise environnementale peut être interprétée comme le résultat des désajustements entre secteurs et de la déconnexion des contraintes posées par les écosystèmes, deux dimensions caractéristiques des sociétés industrielles (Muller, 2018).

⁴⁸ dont la présidente était Gro Harlem Brundtland, alors Première ministre de la Norvège.

2.3.3.2. Processus de transition

Comme nous l'avons exposé à plusieurs reprises, les dynamiques de transition s'étirent dans le temps. L'émergence d'un nouveau référentiel global du développement durable ne signifie pas la disparition nette et instantanée du référentiel de marché concurrentiel. Plusieurs auteurs soulignent la coexistence, pas toujours pacifique, de différents modèles agroalimentaires (Fournier et Touzard, 2014), qui expriment différents référentiels sectoriels ; cette situation témoigne des tensions à l'œuvre dans le rapport global-sectoriel. La lecture séquentielle de la succession de régimes sociotechniques correspondant à des référentiels globaux a l'avantage d'identifier les moments critiques au cours desquels des types d'instrument politiques ont été créés (Grisa et Schneider, 2014). Cependant, elle masque souvent la diversité observée sur le terrain (Niederle, 2017b). Or il importe de rester attentif à cette diversité, car elle reflète les frictions qui surviennent lorsque les innovations de niche entrent en contact, voire déstabilisent, le régime dominant. La coexistence de multiples modèles agroalimentaires mérite aussi une interprétation : est-elle le signe d'une période de transition, annonçant les frémissements d'un nouveau régime associé au référentiel global du développement durable ? Ou la coexistence n'est-elle que l'expression du mécanisme continu de réabsorption des alternatives au sein du régime agro-industriel renouvelé, à interpréter comme le « nouvel esprit du productivisme⁴⁹ » (Fouilleux et Goulet, 2012) ?

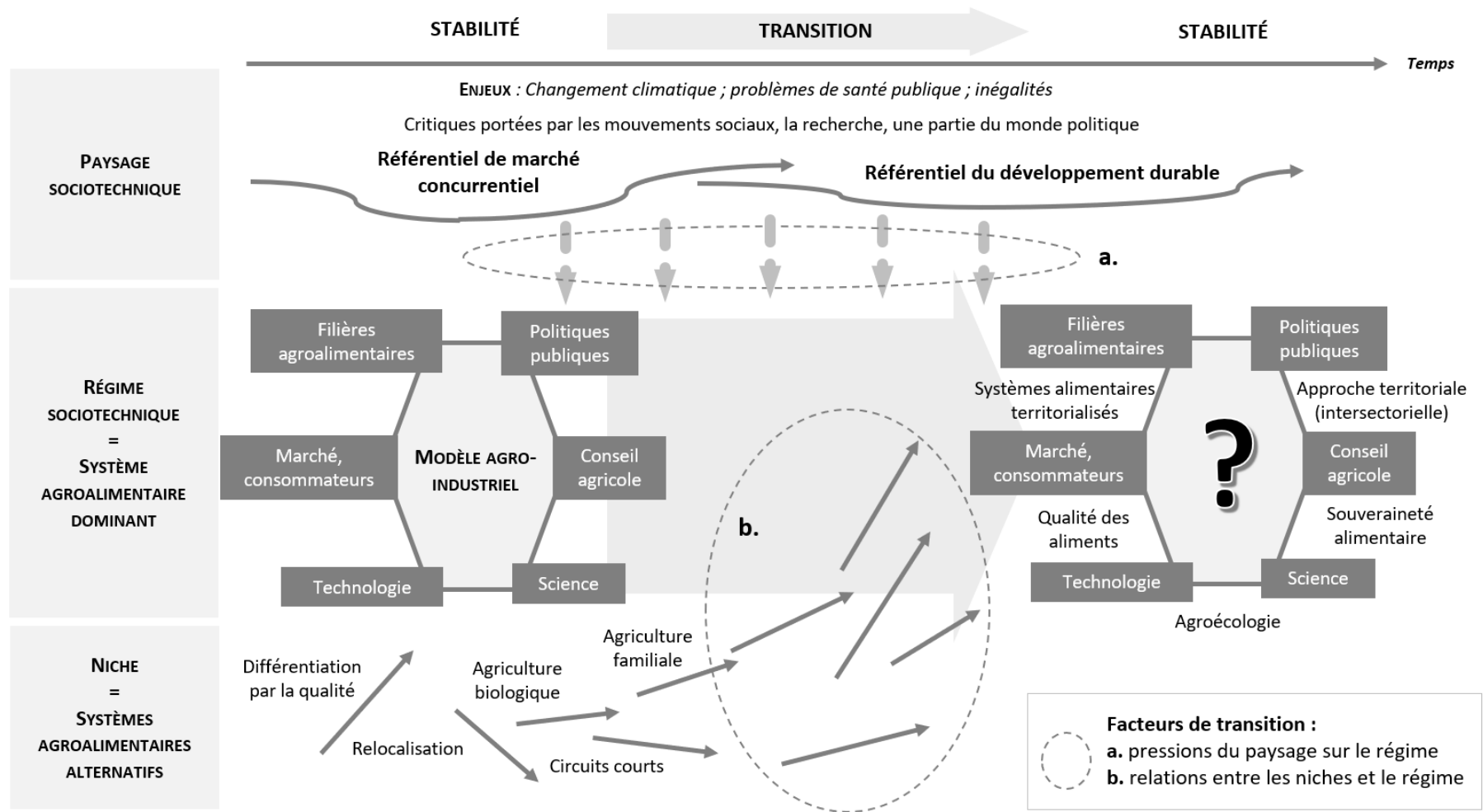
2.4. Conclusion du chapitre 2 : problématique et hypothèses

Afin d'analyser le pouvoir de transformation des systèmes agroalimentaires alternatifs face aux crises que traverse le modèle agro-industriel, nous adoptons une grille de lecture des changements sur trois niveaux, reprenant l'idée centrale de la perspective multiniveaux des transitions écologiques. Deux facteurs caractérisent les trajectoires de transition : a. les pressions effectuées par le paysage sociotechnique (premier niveau de la MLP) sur le régime dominant

⁴⁹ Cette expression naît du dialogue avec le cadre théorique de l'économie des conventions développé notamment dans l'ouvrage *Le nouvel esprit du capitalisme*, de Boltanski et Chiapello (Boltanski et Chiapello, 2011; Fouilleux et Goulet, 2012).

(deuxième niveau) ; b. les relations entre les niches (troisième niveau) et le régime. Le schéma suivant (figure 6) illustre l'articulation des cadres théoriques et des concepts qui nous permettront de répondre à notre problématique.

Figure 6. Schéma général de la perspective multiniveaux (MLP) appliquée à la transition écologique des systèmes agroalimentaires



Source : élaboration personnelle à partir de Geels et Schott (2007)

Pour comprendre la nature des pressions que le paysage exerce sur le régime (niveau a dans la figure 6), nous mobilisons une deuxième grille de lecture, celle des référentiels des politiques publiques. Ce cadre théorique permet de saisir les changements qui affectent les dispositifs cognitifs et normatifs, les discours et les instruments de l'action publique. Le rôle des pouvoirs publics est particulièrement important dans la structuration des systèmes agroalimentaires. L'action publique est la sphère où s'expriment les visions du monde, les intérêts et les objectifs des différents groupes d'acteurs sociaux impliqués, privés ou publics. De plus, la transition écologique est orientée par le bien commun et les politiques publiques devraient en être un moteur central (voir la sous-section 2.1.2.2. Particularités de la transition écologique : le rôle de l'État). Nous proposons donc de concentrer notre analyse du paysage sociotechnique sur l'émergence de nouveaux référentiels de politiques publiques. Nous faisons l'hypothèse que ces derniers coexistent et sont en concurrence avec le référentiel sectoriel productiviste mais que les fortes pressions exercées par le référentiel global du développement durable déstabilisent le régime dominant.

Comment réagit le système agroalimentaire sous l'effet des facteurs de transition venus des niches ? Cette question est liée à celle des relations entre alternatives de niche et régime dominant (représentées par le facteur de transition b dans la figure 6). On peut en analyser les dimensions sociales : quels projets, quelles stratégies, quels réseaux sont mis en œuvre au sein des différents types de systèmes alternatifs ; mais aussi les relations au territoire qui se dessinent : s'écarte-t-on des circuits spatiaux productifs du modèle agro-industriel lorsqu'advient le changement d'échelle des alternatives (l'agriculture biologique et l'agroécologie, le local, les circuits courts, l'agriculture familiale) ?

Conclusion de la partie I

Cadres théoriques, concepts, problématique, hypothèses

À l'issue la revue de la littérature consacrée aux systèmes agroalimentaires alternatifs, nous avons vu que l'approvisionnement de la restauration scolaire en milieu métropolitain, sous l'impulsion de politiques publiques adossées au référentiel du développement durable, constitue l'un des leviers potentiels du changement d'échelle des alternatives. Le secteur représente des volumes élevés, au sein de territoires qui concentrent la demande, alors que les alternatives – produits biologiques ou sous signe distinctif de qualité, de provenance locale, issus de circuit court ou d'exploitations agricoles familiales – sont généralement en position marginale vis-à-vis du système agro-industriel.

Le référentiel productiviste pousse à la spécialisation des exploitations et à la constitution de bassins de production souvent très distants des pôles de consommation. La thèse s'intéresse à la capacité du référentiel du développement durable à reconfigurer la relation à l'espace des systèmes agroalimentaires. Nous nous appuyerons sur le cadre théorique de la perspective multiniveaux de la transition, que nous avons adapté pour aborder les changements à l'œuvre dans les systèmes agroalimentaires. Nous avons précisé chacun des trois concepts canoniques de la MLP en les croisant avec des concepts d'autres cadres théoriques :

- le paysage sociotechnique est précisé par celui de référentiel, qui appréhende les rapports de force et les cadres cognitifs affectant les pratiques agricoles et alimentaires, et qui se subdivise en trois catégories (référentiel global, référentiel des politiques publiques, référentiel sectoriel) ;
- le concept de régime sociotechnique est précisé par celui de modèle agro-industriel ;
- le concept de niche d'innovation est précisé par celui de système agroalimentaire alternatif.

Notre réflexion s'organise autour d'une question centrale qui porte sur les circuits d'approvisionnement durable de la restauration scolaire : dans quelle mesure les circuits concrétisent-ils la relocalisation des systèmes agroalimentaires ou bien, au contraire, reproduisent-ils les logiques spatiales inhérentes au modèle

agro-industriel ? Nous choisissons l’approvisionnement durable de la restauration scolaire, car il constitue un objet d’analyse fécond afin d’étudier, dans la pratique, l’intégration de multiples innovations de niche – les différents systèmes agroalimentaires alternatifs – au sein du régime en place, sous la pression d’un paysage sociotechnique qui envoie des injonctions de durabilité de plus en plus fermes. Notre problématique est donc la suivante : dans quelle mesure les lois qui incitent à l’approvisionnement durable de la restauration scolaire permettent-elles de faire changer d’échelle les systèmes alternatifs ?

La deuxième partie de la thèse sera consacrée aux réorientations des politiques publiques de la restauration scolaire en France et au Brésil. Nous chercherons à repérer les différents référentiels de politiques publiques afin de comprendre cette évolution. Dans la troisième partie de la thèse, nous proposerons de saisir, à l’échelle des régions métropolitaines, la nature des configurations spatiales qu’adoptent les systèmes alternatifs d’approvisionnement de la restauration scolaire.

Pour répondre à la problématique, nous formulons deux hypothèses. La première admet que les systèmes agri-alimentaires relocalisés se renforcent. Cette évolution verrait le jour sous une double influence : celle des systèmes alternatifs qui innovent, en rupture avec les logiques agro-industrielles, et celle d’un nouveau référentiel qui fait pression sur le régime dominant. Cette reconfiguration des liens au territoire serait ainsi la marque d’une *transition écologique* « profonde » (Duru *et al.*, 2014).

L’hypothèse inverse suppose que les pressions du paysage sociotechnique vers une plus grande durabilité ne parviennent pas à enrayer la spécialisation productive des territoires – trait marquant du régime agro-industriel actuel. Nous assisterions alors à une *transition écologique* « faible » (Horlings et Marsden, 2011), éloignée de l’idéal d’autonomie alimentaire des villes souvent présenté comme un horizon souhaitable par les *urban food studies*. L’explication serait que l’approvisionnement de la restauration scolaire publique n’est qu’un élément des politiques agroalimentaires. Les autres instruments d’action publique mis en œuvre par une constellation d’acteurs, privés et publics, continueraient à consolider le modèle agro-industriel.

SYNTHESE DE LA PARTIE I

Articuler les échelles d'analyse pour lire les dynamiques de transition

Pour répondre à la problématique, nous avons, dans la première partie de la thèse, construit un cadre théorique qui combine trois approches.

La première approche s'intéresse au système agroalimentaire. Le chapitre 1 présente comment, au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle, ce concept émerge et témoigne du changement dans le rapport de force entre les acteurs économiques de l'agriculture et de l'alimentation. Alors que le secteur de la production agricole dictait jusque-là les modes d'organisation de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires, l'industrialisation (selon des rythmes différents en fonction des aires géographiques) a hissé à une position dominante les maillons de la transformation et de la distribution, mais aussi de la production d'intrants agricoles. La modernisation agricole a été largement encadrée par les institutions publiques et parapubliques, et justifiée par un idéal de sécurité alimentaire reposant sur une augmentation des rendements agricoles, notamment grâce à la spécialisation des exploitations et des régions de production agricole. Néanmoins, le modèle agro-industriel n'est pas homogène et, malgré son caractère dominant, n'a pas effacé toutes les alternatives.

C'est ce que se sont attachées à mettre en lumière les études sur les systèmes agroalimentaires alternatifs (S3A), le deuxième champ de recherche que nous mobilisons. S'appuyant sur une vision systémique de l'ensemble des acteurs et des ressources qui concourent à l'approvisionnement alimentaire, elles analysent les nombreuses initiatives critiques du modèle agro-industriel et porteuses d'une « promesse de différence ». Les chercheuses et chercheurs identifient quatre dimensions de contestation et de proposition autour desquelles s'articulent les S3A : écologisation des pratiques agricoles ; relocalisation des systèmes agroalimentaires et ancrage territorial des productions ; différenciation par la qualité ; remise en question des relations travail-capital. Une question qui traverse les travaux s'intéressant aux S3A est celle de leur pouvoir de transformation du système dominant. Les alternatives sont souvent étudiées à l'échelle locale. Comprendre les relations qu'elles entretiennent avec le modèle dominant implique de faire appel à d'autres approches théoriques, notamment les théories de la transition, ce que nous faisons dans le chapitre 2.

La troisième approche qui structure notre cadre théorique fait appel à l'une de ces théories, adaptée de manière à correspondre à notre objet de recherche. La perspective multiniveau sur les transitions (*multilevel perspective on transitions*,

MLP), propose un cadre d'analyse combinant trois échelles : celle des niches, correspondant à l'échelon auquel se déploient les systèmes alternatifs ; celle du régime dominant, associé au modèle agro-industriel ; celle du paysage sociotechnique, qui désigne de façon plus générale l'ensemble des éléments exogènes qui exercent des pressions sur les régimes et les alternatives. Afin de préciser les caractéristiques du paysage sociotechnique – un concept relativement flou dans la MLP -, nous avons choisi de nous tourner vers l'analyse cognitive des politiques publiques. En effet, ces dernières ont un rôle particulièrement important dans l'encadrement des systèmes agroalimentaires et sont un élément essentiel des stratégies de changement d'échelle.

La notion de référentiel de politiques publiques désigne la combinaison entre une vision des problèmes à résoudre et les solutions identifiées ; ils sont un élément essentiel du paysage sociotechnique. Les configurations possibles entre la nature des pressions exercées par le paysage, les caractéristiques du régime dominant et celles des alternatives dessinent plusieurs trajectoires de transition, de la moins intense à la plus profonde : transformation ; dévoiement et revirement ; reconfiguration.

Enfin, le cadre théorique que nous avons construit se décline sur deux niveaux. Au niveau du paysage sociotechnique, nous nous intéressons au référentiel du développement durable qui gagne en légitimité et oriente la formulation de nouveaux instruments de l'action publique. Nous cherchons ainsi à savoir dans quelle mesure les lois encadrant l'approvisionnement de la restauration scolaire sont des illustrations de ce mouvement de remise en cause du référentiel productiviste. Sur un deuxième niveau, à l'échelle territoriale, nous nous interrogeons sur les effets des pressions exercées par ce même référentiel du développement durable. Nous voulons vérifier si, dans l'hypothèse d'une transition écologique profonde, ces pressions déstabilisent le régime agro-industriel et ouvrent une brèche pour que les différents types de systèmes alternatifs changent d'échelle, notamment par leur intégration de façon croissante aux marchés publics de la restauration scolaire. Ces deux niveaux de lecture sont discutés respectivement dans la deuxième et la troisième partie de la thèse.

Partie II

Réorientation des politiques publiques de restauration scolaire à l'échelle nationale

Introduction de la deuxième partie

La deuxième partie de la thèse, composée de trois chapitres, est consacrée à la construction de politiques nationales d'approvisionnement durable de la restauration scolaire. Les chapitres 3 et 4 présentent respectivement les cas brésilien et français.

La première section de chacun de ces chapitres traite de l'évolution de la politique alimentaire et du service public de restauration scolaire au cours du XX^e siècle. Un faisceau de questions guide l'analyse : quelle sont les objectifs assignés à ce dispositif, quels acteurs implique-t-il, quel public cherche-t-il à atteindre, quels territoires couvre-t-il, quels types d'instruments d'action publique mobilise-t-il (Lascoumes et Le Galès, 2005) ? La deuxième section de chaque chapitre se focalise sur l'élaboration des lois qui sont au cœur de notre étude : la loi n° 11.947 qui réforme le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE) au Brésil et la loi Grenelle 1 en France dont 2 articles encadrent l'approvisionnement de la restauration collective publique, toutes deux promulguées en 2009. Pour la première fois, la restauration scolaire combine des objectifs associés à trois grands secteurs de l'action publique : la politique alimentaire, son giron traditionnel, mais aussi la politique agricole et la politique environnementale.

Notre analyse de cette évolution aboutit à l'identification et la description des référentiels de la politique publique de restauration scolaire. L'hypothèse est que la réorientation de la restauration scolaire témoigne de la construction d'un nouveau référentiel sectoriel, en rapport avec le référentiel global du développement durable. Cet historique se fonde sur une recherche bibliographique provenant de la littérature scientifique mais aussi des documents produits tout au long du processus de construction de la politique publique, notamment les comptes rendus des réunions de concertation et des débats parlementaires. Ces

documents sont utiles à l'identification des acteurs impliqués, de leurs stratégies, ainsi que des conceptions – du monde et du secteur touché par la politique en question – qu'ils véhiculent dans leurs discours (Muller, 2018).

Le chapitre 5 place en vis-à-vis les cas français et brésilien, en concentrant l'attention sur les jeux d'acteurs, les conflits et les coalitions autour de ces deux lois. Nous présentons l'état des rapports de force entre les tenants des systèmes agroalimentaires alternatifs et ceux du régime dominant. Analyser le déroulement chronologique et la forme de la confrontation entre groupes aux intérêts divergents donne des clés pour comprendre la configuration des nouveaux référentiels de politique publique autour de l'approvisionnement durable de la restauration scolaire.

Chapitre 3 – La restauration scolaire au Brésil : historique et enjeux d’un processus politique de construction sociale de marchés alimentaires

Ce chapitre s’organise en deux sections. Dans la première, nous retraçons l’histoire générale de la politique alimentaire brésilienne (sous-section 3.1.1) puis concentrons l’attention sur la restauration scolaire avant 2009, date à laquelle la loi qui est au cœur de notre étude est promulguée (sous-section 3.1.2).

Dans la deuxième section, nous exposons comment l’accession au pouvoir du Parti des travailleurs en 2003 renforce la réorientation de la politique alimentaire et aboutit, pour ce qui est de la restauration scolaire, à la loi 11.947 de 2009 modifiant le très ancien Programme national d’alimentation scolaire (*Programa Nacional de Alimentação Escolar*, PNAE). C’est à partir de ce moment qu’une partie de l’approvisionnement est réservée à l’agriculture familiale, de préférence locale.

3.1. La restauration scolaire : évolution d’un instrument au cœur de la politique nationale sociale et alimentaire dès les origines

La mise en place de la restauration scolaire est parallèle à la consolidation du système éducatif. Ce dispositif est également, dès ses origines, un instrument de la politique alimentaire, nous le démontrerons. Il cherche, dans le même temps, à lutter contre l’absentéisme scolaire et contre la malnutrition. Le bref historique de la politique alimentaire (section 3.1.1) explique l’évolution des publics visés, des principaux mécanismes et des types d’approvisionnement. Nous reprenons ensuite en détail l’évolution de la restauration scolaire (section 3.1.2).

3.1.1. Évolution de la politique alimentaire et de ses instruments de lutte contre la malnutrition tout au long du XX^e siècle

3.1.1.1. 1930–1970 : La question de la faim dans une société brésilienne qui s’urbanise et s’industrialise

C’est à partir des années 1930 qu’une véritable politique publique alimentaire commence à se structurer. Cette époque correspond au renforcement de l’échelon fédéral, la vie politique brésilienne étant jusque-là relativement fragmentée à des niveaux locaux et régionaux (Théry, 2012). Des hommes politiques issus de deux États forts de la fédération, ceux de São Paulo et du Minas Gerais, occupaient alternativement le pouvoir central, défendant les intérêts de leurs régions d’origine pendant la « Vieille République » (1889–1930).

En 1930, Getúlio Vargas prend le pouvoir par un coup d’État. Il instaure un régime de type populiste, centralisateur et dictatorial (Droulers, 2001). L’économie du pays était jusqu’alors centrée sur l’exportation de produits agricoles provenant de grandes plantations et sur l’importation massive de produits manufacturés. À partir des années 1930, le projet politique des gouvernements confère au développement de l’industrie le statut de priorité nationale. Plusieurs dispositions de la Constitution de 1934 témoignent d’une stratégie d’industrialisation, en particulier concernant le droit du travail : garantie d’un salaire minimum, octroi d’un jour de repos hebdomadaire et de congés annuels, institution de la Justice du travail, chargée d’arbitrer les conflits entre salariés et employeurs. La Constitution de 1937 renforce ces dispositions (CPDOC, 1997).

La politique alimentaire naissante s’adresse donc principalement aux ouvriers de l’industrie et leurs familles. La pauvreté et la faim en milieu rural traversent également les discours politiques mais l’intervention de l’État est peu effective dans ces territoires. C’est avant tout dans les zones urbaines que les dispositifs de la politique alimentaire fonctionnent le mieux sous l’ère Vargas. L’idée est de favoriser la migration des travailleurs ruraux, dont les droits ne sont pas garantis, vers des emplois urbains bénéficiant de protections légales. La primauté accordée à l’industrialisation explique en partie ce déséquilibre (Arruda et Almeida, 2005; Stefanini, 1998).

Deux référentiels dominent la conception de la politique alimentaire et de ses instruments (Stefanini, 1998). Le premier trouve son origine dans la pensée de Josué de Castro, médecin et grande figure de la lutte contre la faim, au Brésil puis à l'échelle mondiale⁵⁰ (Zanoni, 2010). Dès ses premiers travaux dans les années 1930, Castro dénonce la faim comme le résultat de la pauvreté économique, les salaires trop faibles interdisant aux ouvriers l'accès à une alimentation en quantité et en qualité suffisantes (Alves, 2007; Santos, 2009)⁵¹. Tout l'enjeu de son œuvre est de montrer que la faim n'est ni une calamité naturelle ni la simple expression de phénomènes physiologiques, mais bien le produit de conditions sociales et économiques. La faim résulte d'un système territorial composé de facteurs écologiques, économiques, culturels et sociaux (Castro, 1984; Lira et Feldhues, 2018). Les études de Castro contribuent à la formulation de certaines des principales politiques alimentaires et sociales du gouvernement Vargas.

Un autre référentiel lie la malnutrition au manque d'éducation des classes populaires. En effet, cette période voit la naissance de la nutrition comme discipline scientifique et l'entrée du problème de la faim dans les programmes de recherche, y compris dans le domaine de la santé intéressant à la fois médecins et nutritionnistes (Guedes de Vasconcelos, 2005). Ces derniers, adeptes d'une **nutrition de laboratoire** par opposition à une **vision sociale de la faim**, considèrent que la malnutrition découle de l'ignorance des familles pauvres sur la façon de s'alimenter correctement (J. Rodrigues, 2007; Stefanini, 1998).

Ces deux référentiels mènent à la formulation de différents types d'instruments d'action publique. Ils peuvent coexister au sein des mêmes programmes, mais, en fonction des époques et des orientations politiques, leur importance relative varie. Castro est un grand défenseur de l'idée d'un salaire minimum qui donnerait aux travailleurs les moyens financiers de s'alimenter correctement. La loi 185 de 1936 crée le salaire minimum, « rémunération minimale due au travailleur, sans distinction de sexe – capable de satisfaire ses

⁵⁰ Il a été président du conseil exécutif de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) de 1952 à 1955.

⁵¹ En 1932, il étudie le régime alimentaire quotidien des ouvriers de Recife, une ville du littoral nordestin. Il estime les calories et la teneur en nutriments de leur diète, mais aussi la part du salaire consacrée à l'alimentation. Il en conclut à une insuffisance en calories (environ 1 650 calories) et en nutriments essentiels (surtout en vitamines et sels minéraux). Ses calculs montrent que l'alimentation représente environ 70 % du budget des ménages ouvriers.

besoins normaux d'alimentation, d'habillement, de logement, d'hygiène et de transport⁵² » (DIEESE, 2005, p. 2, traduction personnelle). Le décret-loi n° 399 d'avril 1938 précise les modalités de fixation de son montant ; les dépenses dédiées à l'alimentation sont calculées à partir des besoins nutritionnels théoriques et de la ration-type (*ração-tipo*), c'est-à-dire qu'elles représentent le coût d'un régime alimentaire équilibré garantissant le maintien en bonne santé. L'instauration du salaire minimum est concomitante au lancement d'une politique alimentaire à l'échelle fédérale. Les principaux dispositifs ont pour but de faciliter l'accès des travailleurs à des repas peu coûteux, de bonne qualité sanitaire et nutritionnelle. Par ailleurs, certaines actions d'éducation alimentaire et nutritionnelle sont mises en place. L'édition de manuels didactiques et la réalisation de campagnes de sensibilisation, s'inspirant des découvertes scientifiques de l'époque, prétendent enseigner aux familles comment bien s'alimenter et respecter une meilleure hygiène (Fogagnoli, 2011; Guedes de Vasconcelos, 2005).

L'un des programmes fondateurs de la politique alimentaire brésilienne est le Service alimentaire de la sécurité sociale (*Serviço de Alimentação da Previdência Social*, SAPS), qui fonctionne de 1940 à 1967. Il s'agit principalement d'un réseau de restaurants populaires fournissant aux travailleurs de l'industrie et du commerce des menus à bas prix et équilibrés d'un point de vue nutritionnel. De tels restaurants sont également installés dans les grandes entreprises du pays. Le rôle du SAPS est ensuite élargi à une fonction d'éducation des classes populaires à la nutrition et aux bénéfices d'une alimentation équilibrée. Enfin, les points de distribution de biens de subsistance (*postos de subsistência*) constituent le troisième volet de ce programme. Il s'agit de magasins d'État auxquels ont accès les bénéficiaires inscrits au SAPS ou à une caisse de sécurité sociale. Les magasins achètent les produits alimentaires à prix coûtants et les revendent avec une faible marge, destinée à couvrir leurs frais de logistique et de fonctionnement. Le gouvernement Vargas affiche ces points de distribution comme des outils au bénéfice des travailleurs de l'industrie et du commerce mais aussi des producteurs agricoles, qui jouiraient ainsi d'un marché garanti (Fogagnoli, 2011). Le texte du décret qui institue le SAPS tire son vocabulaire du grand récit de la modernisation

⁵² « remuneração mínima devida ao trabalhador, sem distinção de sexo – capaz de satisfazer suas necessidades normais de alimentação, vestuário, habitação, higiene e transporte » (DIEESE, 2005, p. 2).

et de l'industrialisation du pays : le service se doit de promouvoir « une large diffusion dans les milieux syndicaux des avantages que les travailleurs ont à se nourrir correctement, ainsi que, dans les milieux patronaux, de l'utilité de leur garantir une alimentation adéquate et opportune⁵³ » (Brasil, 1940, art.2, traduction personnelle) ; il importe d'éduquer les travailleurs à l'alimentation rationnelle et d'augmenter leurs indices de santé et de productivité.

En 1945 naît la Commission nationale de l'alimentation (*Comissão Nacional da Alimentação*, CNA). Elle a pour mission de formuler une politique alimentaire nationale et les objectifs qui lui sont attribués sont larges (Carvalho da Silva, 1995). Dans la pratique, elle se consacre à l'assistance alimentaire et nutritionnelle auprès des groupes jugés prioritaires, à savoir la population maternelle et infantile. Le premier Plan national d'alimentation et de nutrition⁵⁴ voit ensuite le jour en 1953. Il comporte deux volets : d'une part, la distribution de compléments alimentaires et, d'autre part, des actions d'éducation alimentaire et nutritionnelle dans les institutions s'occupant de la protection maternelle et infantile (maternités, crèches, postes de santé). Les enfants scolarisés, également considérés comme prioritaires, font l'objet, en 1954, des premières mesures – parmi lesquelles le Programme de collation scolaire – qui préfigurent le Programme national d'alimentation scolaire ; nous y reviendrons en détail dans la section 3.1.2.

Les principales structures, instruments d'action et publics prioritaires de la politique alimentaire de l'ère Vargas se prolongent pendant l'intervalle démocratique de 1955 à 1964 (Guedes de Vasconcelos, 2005). Toutefois, un changement important affecte les modes d'approvisionnement. Dans les années 1950, après la Seconde Guerre mondiale, se développent des programmes d'aide alimentaire, sous l'égide d'agences des Nations Unies, dont l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Unicef) et le Programme alimentaire mondial (Pam). Les États-Unis jouent également un rôle décisif à l'échelle mondiale, y compris en

⁵³ « [uma] ampla divulgação, nos meios trabalhistas, das vantagens que o trabalhador tem de se alimentar convenientemente, bem como, nos meios patronais, da utilidade de se lhe garantir alimentação adequada e oportuna » (Brasil, 1940, art.2).

⁵⁴ De ce plan, dénommé Conjoncture alimentaire et problème de nutrition au Brésil (*Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil*) n'a survécu que la Campagne de collation scolaire, dont nous parlerons plus bas (Carvalho da Silva, 1995).

Amérique latine, au travers du programme Aliments pour la paix (*Food for Peace*), exécuté à partir de 1954⁵⁵ (Friedmann et McMichael, 1989; Stefanini, 1998). Les politiques alimentaires brésiliennes – en particulier le programme de restauration scolaire à ses débuts – sont intimement liées à l'aide alimentaire internationale, dont de nombreux auteurs critiquent les effets sur l'économie locale (Sousa Santos, 2005). Cette aide correspond, pour l'époque considérée (1950–1970), à des dons d'aliments, issus des excédents agricoles des pays du Nord et ensuite distribués à la population brésilienne au moyen des différentes dispositions de la politique alimentaire.

Par ailleurs, à partir des années 1960, l'industrie agroalimentaire brésilienne est en pleine envolée. Elle distribue des produits, en grande partie transformés, industrialisés : préparations déshydratées (notamment lait en poudre), farines de céréales et de protéagineux, conserves. Il s'agit des composants de prédilection du référentiel de la nutrition de laboratoire qui apporte des solutions techniques à la sous-nutrition et aux carences alimentaires (Stefanini, 1998).

Les dons en nature et la distribution de denrées transformées de manière industrielle n'ont pas les mêmes effets qu'une aide monétaire qui aurait pu stimuler la production et la consommation locales. C'est en ce sens que Vasconcelos (2005) considère qu'ils constituent des mécanismes d'expansion du marché mondial de produits agroalimentaires et contribuent à la standardisation des habitudes alimentaires ; nous y reviendrons en prenant l'exemple de la restauration scolaire et du rôle de l'aide alimentaire dans la transformation des modes d'approvisionnement.

3.1.1.2. 1970-1980 : intégrer la question alimentaire et nutritionnelle à la planification économique

De la crise économique internationale, consécutive à l'augmentation des cours du pétrole entre 1973 et 1974, découle une grave crise alimentaire qui remet sur le devant de la scène la question de la faim. Les organisations internationales préconisent désormais d'intégrer la question alimentaire à la planification des économies nationales. Au Brésil, les premières années de la dictature militaire, au

⁵⁵ Mis en œuvre par l'Agence des États-Unis pour le développement international (United States Agency for International Development, USAID).

pouvoir suite au coup d'État de 1964, sont marquées par une forte croissance du produit intérieur brut mais aussi par une concentration des richesses (Droulers, 2001). Le modèle de croissance finit par s'épuiser et, en 1975, les statistiques officielles estiment que près de 70 % de la population brésilienne souffre de malnutrition ou de sous-nutrition par rapport aux apports énergétiques et nutritionnels recommandés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) (Guedes de Vasconcelos, 2005).

C'est dans ce contexte qu'en 1972 est créé l'Institut national de l'alimentation et de la nutrition (*Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição*, INAN). Cet organisme, rattaché au ministère de la Santé, est à l'origine du premier Programme national d'alimentation et de nutrition (*Programa Nacional de Alimentação e Nutrição*, PRONAN), qui ne dure que deux ans. Le second PRONAN, lancé en 1975, restera quant à lui en vigueur jusqu'à la fin de la dictature en 1984 (Carvalho da Silva, 1995). Le programme reprend les grandes orientations de la période antérieure mais apporte certaines innovations.

Les actions du second PRONAN concernent la supplémentation alimentaire et la lutte contre les carences nutritionnelles auprès des groupes vulnérables à faibles revenus, mesures qui s'inscrivent dans la continuité de la période antérieure. Un troisième ensemble de mesures dénote une amorce de réflexion sur le système de production alimentaire en vue d'intégrer les « petits producteurs » à la stratégie alimentaire. C'est ainsi que sont appelés, à l'époque, les agricultrices et les agriculteurs qui seront ensuite regroupés sous la catégorie officielle « agriculture familiale » à partir des années 1990. L'un des objectifs est de stimuler la production d'aliments de base (*alimentos básicos*) tout en garantissant des prix bas aux consommateurs. En effet, les formulations déshydratées, utilisées de façon massive, font l'objet de critiques grandissantes (Uchimura et Bosi, 2003). D'une part, y recourir gonflerait le budget des dispositifs de la politique alimentaire, quand privilégier des aliments frais diminuerait les coûts. D'autre part, la vision strictement nutritionnelle de l'alimentation – qui s'exprime dans l'usage de préparations formulées, enrichies en nutriments spécifiques pour lutter contre des carences alimentaires –, est remise en question. Les discours sur le respect des habitudes alimentaires locales gagnent en visibilité et en légitimité. C'est par ce biais que le soutien aux petits producteurs est amené,

étant entendu que ces derniers mettent en marché des aliments adaptés aux habitudes alimentaires locales et peuvent, de plus, produire des denrées à bas coût (Carvalho da Silva, 1995; Uchimura et Bosi, 2003).

Deux mesures du second PRONAN concernent particulièrement les petits producteurs : le Programme de rationalisation de l'alimentation de base (*Programa de Racionalização da Alimentação de Base*, PROCAB) et le Programme d'aliments de base dans des aires de faible revenu (*Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda*, PROAB). Le PROCAB organise l'achat d'aliments de base directement auprès des petits producteurs par l'intermédiaire de la Compagnie brésilienne d'alimentation (*Companhia Brasileira de Alimentação*, COBAL)⁵⁶. Le PROCAB et le PROAB ne fonctionnent qu'entre 1977 et 1985 dans la région Nordeste, la plus fréquemment touchée par des famines. Ils constituent toutefois une première tentative structurée de l'État en vue d'assurer des débouchés aux petits agriculteurs et de retrouver une cohérence entre production et consommation (Carvalho da Silva, 1995). Ils présagent un renouveau du référentiel de la politique alimentaire, qui s'inscrit dans le mouvement global de légitimation de la souveraineté alimentaire (Moruzzi Marques et Dória, 2021). Mais les mesures en faveur de la « rationalisation » du système de production des aliments par l'appui aux petits producteurs restent limitées, notamment parce que la deuxième période de la dictature militaire traverse, à partir du milieu des années 1970, une période d'austérité budgétaire. La politique alimentaire continue donc de maintenir un couplage étroit avec l'industrie agroalimentaire.

À cette période, les filières qui tirent le meilleur parti de l'extension des marchés sont, en fait, les industries agroalimentaires brésiliennes qui produisent des compléments alimentaires et du lait en poudre (Guedes de Vasconcelos, 2005). Cette situation rompt tout de même avec les politiques des décennies 1950 et 1960 qui s'appuyaient sur l'aide alimentaire étrangère. Les surplus agricoles des pays occidentaux étaient alors distribués aux institutions de l'assistance sociale ; aucun mécanisme n'avait pour effet de stimuler l'économie agroalimentaire

⁵⁶ La COBAL fusionne en 1990 avec deux autres entreprises publiques et devient la Compagnie nationale d'approvisionnement (*Companhia Nacional de Abastecimento*, CONAB) dont nous reparlerons car cet organisme, sous tutelle du ministère de l'Agriculture, participe à la mise en œuvre du Programme d'acquisition des aliments (*Programa de Aquisição de Alimentos*, PAA) à partir de 2003.

brésilienne. Ce tournant vers des approvisionnements nationaux s'apparente en quelque sorte à un changement d'échelle : la croissance économique de grandes entreprises nationales qui deviennent les fournisseurs privilégiés des programmes de la politique alimentaire.

L'analyse des politiques de lutte contre la faim entre 1940 et 1970 montre qu'elles reflètent l'approche développementaliste tant du gouvernement Vargas que de la dictature militaire. Leur gestion est caractérisée par la centralisation à l'échelon fédéral et par un mode de gestion vertical. Elles associent la faim et la malnutrition au sous-développement du pays (Silva, 2006). Le projet politique de Vargas et de ses successeurs s'appuie sur le développement industriel pour que le pays « rattrape son retard ». C'est pourquoi la plupart de ces dispositifs se déploient dans les grandes agglomérations où les secteurs de l'industrie et du commerce sont concentrés (Guedes de Vasconcelos, 2005). Toutefois, l'interventionnisme sous l'ère Vargas se mue en retrait relatif de l'État sous la dictature militaire. Bien que le régime maintienne certains programmes emblématiques et que, dans la pratique, les questions alimentaires constituent le gros de sa politique sociale, la politique alimentaire en tant que telle demeure limitée. Ses financements sont progressivement réduits avec la détérioration de l'économie brésilienne au cours des années 1970 et 1980, vidant de leur substance les actions de lutte contre la pauvreté et la faim.

Nous l'avons vu, un autre aspect saillant de cette époque est la diffusion massive des produits alimentaires industrialisés, éventuellement enrichis en nutriments pour remédier aux principales carences alimentaires. L'industrie agroalimentaire nationale se structure. Elle produit des volumes croissants de préparations alimentaires déshydratées à partir d'ingrédients pour partie importés et elle devient le principal fournisseur des marchés institutionnels (Arruda et Almeida, 2005).

3.1.1.3. La décennie 1990 : une politique alimentaire limitée mais des mouvements sociaux intersectoriels qui se structurent autour du référentiel de la sécurité alimentaire et nutritionnelle

En 1985, l'élection d'un président issu de l'opposition, Tancredo Neves, marque le retour de la démocratie au Brésil. Néanmoins, celui-ci décède avant son

investiture et sera remplacé par son vice-président, José Sarney, dont le parti soutenait la dictature. L'Assemblée constituante se réunit pendant trois ans ; la nouvelle Constitution entre en vigueur en 1988. La période entre la deuxième moitié des années 1980 et le début des années 1990 est marquée par une grande instabilité politique et institutionnelle et notamment par la destitution du Président Collor de Mello suite à des scandales de corruption. La situation se stabilise à partir de 1992, avec le gouvernement de Itamar Franco. En 1994, Fernando Henrique Cardoso, homme politique de centre-droit aux orientations libérales, est élu président de la République. Il reste au pouvoir pendant deux mandats, entre 1994 et 2002 (Théry, 2012).

Durant cette période de transition démocratique, les mouvements sociaux se renforcent et, suivant les directives de la Constitution de 1988, les différents gouvernements admettent une plus grande participation de la société civile dans la formulation et le suivi des politiques publiques, à divers degrés.

À partir de la campagne présidentielle de 1989 et tout au long de la décennie 1990, l'articulation entre différents mouvements sociaux (réforme agraire, défense de l'agriculture paysanne, lutte contre la faim) se renforce autour notamment des candidatures successives de Luiz Inácio Lula da Silva, candidat du Parti des travailleurs (PT), situé à gauche de l'échiquier politique. Une partie de ces forces militantes gravitent autour de l'Instituto da Cidadania⁵⁷, sorte de *think tank* qui réunit plusieurs organisations et nourrit le programme politique du PT. La création de l'Instituto da Cidadania en 1992 vise à prolonger la mobilisation intense organisée en *Governo paralelo* (gouvernement parallèle) entre 1990 et 1992 suite à la première défaite de Luiz Inácio Lula da Silva en 1989 et en opposition au Président Collor de Mello. Ces coalitions autour des bannières de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, de la réforme agraire et de l'agriculture familiale sont du reste, nous le verrons par la suite, celles qui œuvreront pour faire de la restauration scolaire un outil de soutien à l'agriculture familiale (Hawkes *et al.*, 2016; Moruzzi Marques, 2010). La proposition du PT et de ses alliés pour une politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle fait entrer la question

⁵⁷ Institut de la citoyenneté, « organisation non gouvernementale composée d'entrepreneurs, de cadres, de professionnels libéraux, d'étudiants et de citoyens désireux d'un Brésil plus digne » (<http://institutocidadania.org.br/cidadania-corporativa/>, consulté le 5 août 2021).

dans le domaine des droits sociaux fondamentaux et universels. La **sécurité alimentaire et nutritionnelle** (SAN) constitue un référentiel original, développé au Brésil par les mouvements sociaux issus de différents secteurs mais où prédominent les mouvements agraires et ceux, très engagés, de la santé publique (Moruzzi Marques, 2010). Ce référentiel, dont les promoteurs revendiquent l'héritage de Josué de Castro, amène à considérer la faim comme un problème systémique dont la résolution ne peut se restreindre à des actions ponctuelles de secours alimentaire auprès des seules populations touchées par la famine et la malnutrition (Pinton et Sencébé, 2016; Schottz, 2017). La définition étroite de sécurité alimentaire au sens d'une offre d'aliments à bas prix s'élargit considérablement. La SAN intègre les éléments de souveraineté alimentaire en attribuant un rôle central à l'agriculture paysanne pour résoudre la question de l'accès à une alimentation de qualité.

Entre 1993 et 1994, le gouvernement d'Itamar Franco s'empare de trois des principales actions, tirées de cette proposition des mouvements de gauche, et les met brièvement en œuvre. Tout d'abord, une cartographie de la faim (*Mapa da fome*), effectuée en 1993 et actualisée en 1994 par l'Institut de recherche économique appliquée (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, IPEA), une fondation publique dépendant de la présidence de la République, mesure l'ampleur du phénomène dans le pays et vise à suivre son évolution. Ensuite, le gouvernement élabore un Plan de lutte contre la faim et la misère (*Plano de Combate à Fome e à Miséria*). Enfin, le premier Conseil national de sécurité alimentaire (*Conselho Nacional De Segurança Alimentar*, CONSEA) est créé en 1993. Cet organe consultatif est composé de représentants de l'État et d'organisations de la société civile ; il a pour rôle de conseiller la présidence de la République sur les questions alimentaires et nutritionnelles (Machado *et al.*, 2015; Schottz, 2017). L'idée directrice du CONSEA, et plus généralement des conseils citoyens qui seront progressivement installés dans presque tous les secteurs de l'action publique⁵⁸, est d'institutionnaliser la participation des mouvements sociaux à l'élaboration de politiques publiques, aux différents échelons administratifs (communes, États fédérés, État fédéral). Les programmes préexistants de politique alimentaire sont maintenus mais passent sous la supervision du

⁵⁸ Ces conseils citoyens sont le fruit de la Constitution de 1988, parfois appelée Constitution citoyenne.

CONSEA. Celui-ci pousse à adopter de nouveaux principes d'action publique, dont le partenariat entre l'État et la société civile, ainsi que la décentralisation de la gestion des programmes (Burlandy, 2003).

Si la participation de la société civile et la décentralisation caractérisent la plupart des politiques publiques de cette décennie 1990, elles se déroulent dans un environnement de « convergence perverse », comme l'explique Dagnino. Autrement dit, la réduction de l'intervention de l'État prescrite par le néolibéralisme s'accompagne d'une plus grande mise à contribution de la société civile. La participation est également une exigence des mouvements sociaux, mais les perspectives politiques sont ici très différentes (Dagnino, 2004).

Quatre instruments principaux incarnent l'action gouvernementale sur ces sujets : le Programme « Le lait, c'est la santé » (*Programa Leite é saúde*) qui s'attaque à la malnutrition maternelle et infantile ; le Programme d'alimentation des travailleurs (*Programa de Alimentação do Trabalhador*, PAT), successeur du SAPS créé en 1976 pour subventionner les repas des travailleurs pauvres ; le Programme de distribution urgente d'aliments (*Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos*, PRODEA)⁵⁹ ; le Programme national d'alimentation scolaire (*Programa Nacional de Alimentação do Escolar*, PNAE) (Silva, 2006), toujours en vigueur depuis sa création en 1954 sous l'appellation Programme de collation scolaire, et sur lequel nous nous penchons tout particulièrement.

Pendant cette période, le CONSEA travaille selon trois axes. Tout d'abord, dans la continuité des orientations de la période précédente, la politique alimentaire prend en charge des groupes spécifiques : écoliers, travailleurs et groupes vulnérables aux maladies et aux carences alimentaires. Le Conseil se fixe plus largement l'objectif de garantir l'accès universel à l'alimentation de qualité, une vision caractéristique du référentiel de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il s'attèle à l'amélioration de la qualité biologique, sanitaire et nutritionnelle des aliments (Burlandy, 2003). Il organise, en 1994, la première Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ce grand événement entend renforcer les collaborations entre l'État, les mouvements sociaux et la société civile dans la

⁵⁹ Le PRODEA est créé en 1993 dans le but d'attribuer l'aide alimentaire d'urgence aux familles victimes de la sécheresse dans la région Nord-Est, aux travailleurs ruraux sans terre, aux populations indigènes souffrant de pénurie alimentaire et aux groupes en situation de calamité publique.

lutte contre la faim et la misère (Machado *et al.*, 2015). À l'issue de cette conférence, le CONSEA rédige un document détaillant les directives d'une politique nationale de sécurité alimentaire, qu'il remet au nouveau président élu, Fernando Henrique Cardoso (Pinton et Sencébé, 2016).

Toutefois, en 1995, le gouvernement Cardoso supprime le CONSEA ainsi que le Plan de lutte contre la faim et la misère, et instaure le Programme Communauté solidaire (*Programa Comunidade Solidária*) supervisé par un conseil consultatif. Au contraire des règles du CONSEA, des personnes non affiliées à des entités représentatives⁶⁰ peuvent occuper les sièges que ce nouveau conseil attribue à la société civile (Burlandy, 2003). En outre, le Programme Communauté solidaire concentre son action sur le thème de la pauvreté. Cette orientation suit la prescription de la Banque mondiale de l'époque selon laquelle l'État ne doit intervenir que pour remédier à la situation des plus pauvres. Le reste de la société doit trouver dans les mécanismes du marché des moyens d'insertion productive (Moruzzi Marques, 2003). Les mesures consistent en programmes de revenu minimum, tels que l'allocation de scolarisation (*Bolsa Escola*), le chèque gaz (*Vale Gás*) et l'allocation alimentaire (*Bolsa Alimentação*). Ces instruments détonnent par rapport aux orientations que s'étaient fixées le CONSEA, dont l'ambition était de développer une réflexion et des actions systémiques autour de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (Silva, 2006).

Néanmoins, une évolution marque ces nouveaux programmes qui adoptent le principe de transferts monétaires. Rappelons que les décennies 1960 et 1970 se caractérisaient par la distribution de denrées alimentaires, souvent issues de l'aide alimentaire étrangère. À partir de la décennie 1990, la distribution d'argent permet aux familles bénéficiaires de réaliser des achats dans les commerces locaux. Ainsi, la politique alimentaire opère une mutation graduelle vers la formulation d'instruments d'action publique qui soient aussi au service d'une dynamisation de l'économie nationale.

Cependant, ces politiques de lutte contre la faim, au cours des deux mandats de Cardoso entre 1995 et 2003, sont considérées comme fragmentées, limitées à la question nutritionnelle et de type *assistencialiste*. Ce n'est qu'à partir de l'arrivée

⁶⁰ Souvent, ces personnes étaient nommées plus pour leur célébrité médiatique que pour leurs compétences sur les questions abordées.

au pouvoir en 2003 du Parti des Travailleurs que le **référentiel de la sécurité alimentaire et nutritionnelle** est mis au cœur de l'action gouvernementale, avec le lancement de l'emblématique programme *Fome Zero* (Faim zéro) (Pinton et Sencébé, 2016; Schottz, 2017; Silva, 2006). Grisa et Schneider précisent ce référentiel, qu'ils décrivent comme « fondé sur la construction de marchés pour la sécurité alimentaire et la durabilité environnementale⁶¹ » (Grisa et Schneider, 2014, p. 137, traduction personnelle), nous en reparlerons.

La décennie 1990 se tient donc à la charnière de la dictature militaire et de l'ère du Parti des travailleurs. Les différents gouvernements d'un État désormais démocratique inscrivent cependant leur orientation politique dans le libéralisme économique. Les mouvements sociaux arrivent à se faire entendre et certaines propositions sont retenues, comme celle du CONSEA, expérience brève mais fondatrice. Toutefois, la réduction des dépenses publiques limite toujours l'ambition des programmes sociaux.

Nous aborderons la période suivante, les décennies 2000–2010, dans la section 3.2 consacrée à la loi de 2009. Nous présentons auparavant l'évolution de la restauration scolaire tout au long du XX^e siècle.

3.1.2. La restauration scolaire comme instrument de la politique alimentaire et éducative

La restauration scolaire est un dispositif symbolique de la politique alimentaire brésilienne dont nous venons de retracer les principales évolutions avant l'arrivée au pouvoir du Parti des travailleurs. C'est un instrument de lutte contre la malnutrition mais aussi d'augmentation du taux de scolarisation et d'amélioration des résultats scolaires ; son histoire se mêle à celle du développement du système éducatif brésilien (Peixinho, 2011; Schottz, 2017). Les enfants d'âge scolaire sont l'un des publics auxquels s'adresse la politique alimentaire. Nous présenterons à la suite la naissance et les évolutions du Programme national de restauration scolaire (PNAE), qui est le plus ancien du Brésil. La Constitution de 1988, toujours en application, inscrit dans son article 208 la restauration scolaire en tant que devoir constitutionnel de l'État qui se doit de

⁶¹ « *pautado pela construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental* » (Grisa et Schneider, 2014, p. 137).

garantir « la prise en charge de l'élève, à tous les stades de l'éducation de base, par des programmes complémentaires de matériel didactique scolaire, de transport, d'alimentation et d'assistance sanitaire⁶² » (Brasil, 2019, art.208, VII, traduction personnelle).

3.1.2.1. Avant les années 1950 : des initiatives ponctuelles au sein des écoles et des politiques locales limitées

Les prémices de la restauration scolaire sont inhérentes au développement du système éducatif. La question de l'intervention de l'État dans l'éducation est ancienne. Que ce soit à la fin du régime impérial ou sous la Première République (1889 à 1930), les pouvoirs publics ont conscience de la nécessité d'éduquer la population et en particulier les pauvres, afin d'éviter les révoltes. Les idées libérales, qui prédominent à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle considèrent que l'État ne doit intervenir qu'en complément des initiatives privées. Toutefois, les pouvoirs publics perçoivent rapidement que la seule initiative privée ne permet pas de développer le réseau d'éducation de manière satisfaisante et donne lieu à de fortes inégalités territoriales : c'est principalement autour des centres urbains concentrés sur le littoral que le réseau éducatif commence à se structurer (J. R. G. Rodrigues, 2009). La maîtrise de l'intérieur des terres par l'État et l'accès aux services publics par les populations concernées sont en effet des enjeux récurrents au Brésil (Théry, 2012). Si le développement de l'instruction s'appuie au départ sur des initiatives privées (religieuses, philanthropiques), dès la fin du XIX^e siècle, la Constitution garantit le droit à l'éducation et la scolarisation des enfants dans une certaine tranche d'âge devient obligatoire.

La promulgation d'une loi en 1911 afin d'inciter à la création de caisses scolaires (*Caixas escolares*) traduit la volonté des gouvernements fédéraux de la Première République de promouvoir la scolarisation de tous les enfants, y compris des plus pauvres (Areal de Carvalho et Bernardo, 2012). Ces caisses scolaires, ancêtres des coopératives scolaires et des associations de parents et professeurs, trouvent leurs financements dans les dons des parents d'élèves et de membres de la communauté ou encore dans les recettes des kermesses. Elles financent l'offre

⁶² “[o] atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (Brasil, 2019, art.208, VII).

de collations aux élèves au sein de l'établissement et l'achat de matériel pédagogique, de produits d'entretien et d'uniformes ; elles portent assistance notamment aux enfants de familles pauvres et favorisent leur scolarisation (Areal de Carvalho et Bernardo, 2012; Belmonte et Molina, 2010).

Les collations servies dans les écoles dotées de caisses scolaires sont, à l'origine, préparées à domicile par certaines familles puis distribuées dans l'école. Les menus peuvent varier, mais comportent des produits frais. En effet, au tournant du XIX^e siècle, le système agroalimentaire est encore très peu industrialisé au Brésil. Dans certaines villes, les municipalités, notamment São Paulo, adoptent des programmes qui ont pour but d'harmoniser les pratiques, à défaut de fournir directement des aliments ou des ressources financières (Peixinho, 2011; J. Rodrigues, 2007). Cela témoigne d'une montée en échelle progressive de l'alimentation scolaire.

Dans les années 1940, alors que la politique alimentaire commence à se structurer au niveau fédéral, les équipes du SAPS, sans aller jusqu'à intervenir directement dans les écoles, s'intéressent au sujet de l'alimentation scolaire. Les nutritionnistes élaborent des recommandations pour les collations offertes aux enfants scolarisés, en suggérant des menus et des horaires adaptés aux objectifs fixés à la restauration scolaire (Bezerra, 2018). Il est, par exemple, recommandé de proposer aux élèves un verre de lait accompagné d'un sandwich garni de fromage ou de viande, et un fruit. En cas de manque de moyens, le lait doit être privilégié, la soupe étant considérée comme l'option la moins satisfaisante (Stefanini, 1998).

3.1.2.2. Lancement d'un programme national d'alimentation scolaire en 1954 et évolution jusqu'au début des années 2000

1954 : le Programme de collation scolaire, le précurseur

C'est dans les années 1950 que l'État fédéral se saisit pleinement de la question. En 1954, la CNA présidée par Josué de Castro, lance le Programme de collation⁶³ scolaire (*Programa de Merenda Escolar*) qui vient soutenir les programmes existants et étendre l'offre à tout le territoire. Ainsi, le gouvernement

⁶³ On traduira dans la suite du texte le mot portugais *merenda* par collation. La *merenda* a lieu en milieu de matinée ; on y consomme un en-cas léger. Il ne s'agit pas d'un repas complet à proprement parler.

fédéral s'approprie les expériences développées à différentes échelles : au sein des établissements (notamment avec les caisses et coopératives scolaires), au niveau des municipalités et des gouvernements des états fédérés qui menaient des politiques locales. Le décret n° 37.106 publié en 1955 institue la Campagne nationale de collation scolaire (*Campanha Nacional de Merenda Escolar*, CNME), organe ad hoc chargé de la mise en œuvre du programme. Fait remarquable, son exécution (sous l'appellation PNAE à partir de 1964) s'est déroulée sans aucune interruption jusqu'à ce jour, malgré les aléas politiques qu'a pu connaître le pays. L'alimentation scolaire fait ainsi figure d'exception au sein d'une politique alimentaire brésilienne qui se caractérise par une grande instabilité institutionnelle, comme nous l'avons vu précédemment (Guedes de Vasconcelos, 2005).

En 1955, lors du discours de lancement de la CNME, le président de la République Café Filho déclare qu'à peine 10 % des élèves de l'école primaire ont accès à l'alimentation scolaire. Seuls 14 des 25 états fédérés mettent en œuvre des programmes alimentaires. De plus, les repas servis ne sont pas conformes aux recommandations nutritionnelles. C'est par ces arguments qu'est justifié le lancement d'une politique nationale, qui puisse se généraliser y compris en milieu rural (Gomes de Vasconcelos et Nunes, 2017). La vocation première est d'encadrer les politiques locales déjà existantes et d'étendre l'alimentation scolaire à la totalité du territoire national. Le rôle assigné à l'État fédéral est d'édicter des normes techniques et d'offrir une assistance financière aux municipalités et aux États fédérés.

La politique de restauration scolaire au Brésil a connu plusieurs évolutions, depuis ses débuts en 1954 jusqu'aux changements les plus récents apportés par la loi n° 11.947 de 2009. La population visée va s'élargir au fil des ans : restreinte, au commencement, à l'école primaire, elle va progressivement englober le secondaire puis l'éducation de jeunes et d'adultes. En outre, le programme d'alimentation scolaire entend diminuer le décrochage et améliorer les résultats scolaires. Nous l'avons souligné plus haut, à l'instar de la plupart des instruments de la politique alimentaire, il est également pensé comme vecteur d'éducation et de diffusion, auprès de l'ensemble de la société, des habitudes alimentaires et nutritionnelles dites saines. Ce dernier volet est, encore aujourd'hui, celui dont les résultats sont les moins probants (Bezerra, 2018).

Si les objectifs assignés au programme restent à peu près les mêmes, les types d'aliments proposés et les modes d'approvisionnement changent, reflétant les évolutions du système agroalimentaire au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle.

Les dons ou les achats de nourriture à bas prix par le biais d'accords internationaux sont au cœur du dispositif jusqu'au milieu des années 1970. Au début du programme, les produits sont fournis par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Unicef) – connu au Brésil sous le nom de Fonds national d'aide à l'enfance (*Fundo Nacional de Socorro à Infância*, FISI) –, et par la Commodity Credit Corporation (CCC) – organe du gouvernement des États-Unis régulant les stocks agricoles. La denrée principale est le lait en poudre provenant des excédents étasuniens suite aux productions record des années 1950. La collation n'a alors pas vocation à remplacer les déjeuners pris à domicile, sachant que dans la plupart des établissements brésiliens, les enfants vont à l'école pendant une demi-journée et mangent donc, en principe, chez eux à midi.

Il est recommandé de servir une collation pouvant être préparée et consommée rapidement. Il s'agit de boissons à base de lait en poudre mélangé à de la farine de blé, d'avoine ou de soja (*mingau* en portugais), éventuellement enrichie en minéraux et vitamines, ou encore de soupes de légumes et de légumineuses (haricots, pois chiche). Ces préparations sont parfois complétées par un sandwich et un fruit dans les écoles en ayant les moyens. Les aliments frais sont alors achetés sur le marché local.

Pour compléter le lait en poudre, c'est la CNME qui acquiert les farines de céréales et de protéagineux sur le marché national. C'est ainsi que se structure peu à peu une branche de l'industrie agroalimentaire brésilienne, alors en plein essor, pour approvisionner la restauration scolaire en préparations formulées. Ces formules sont des mélanges de longue conservation, prêts à l'emploi ou ne requérant qu'une simple réhydratation, élaborés par des processus industriels. L'augmentation des volumes de vivres importés dans le cadre des accords avec le FISI et le gouvernement étasunien multiplie par 2,5 en quatre ans le nombre d'élèves recevant une collation : de 800 000 en 1955, il passe à 2 millions en 1959. C'est dans la région Nord-Est, où la malnutrition touche le plus d'enfants, que le programme fédéral sera déployé en priorité au début de son exécution (Chaves et

Brito, 2006). En 1960, on estime le nombre de bénéficiaires à environ 2,5 millions d'élèves dans 19 900 écoles sur 1 660 communes (Stefanini, 1998).

La CCC se retire progressivement car la surproduction agricole étasunienne s'est atténuée et les prix sur le marché international augmentent. Dans les années 1960, le Programme alimentaire mondial (Pam) de l'Organisation des Nations Unies ainsi que l'organisme de coopération étasunienne, l'USAID, via son programme *Food for peace*, deviennent les principaux fournisseurs de la restauration scolaire (Peixinho, 2013; Stefanini, 1998).

De 1964 à 1972, première période du régime militaire, une même équipe va rester aux commandes de la CNME, garantissant une certaine stabilité du programme. Son importance politique tient au fait que c'est le programme qui incarne, de la façon la plus marquante qu'il soit, la présence de l'État, dans un contexte où le régime militaire cherche à asseoir sa légitimité. Les préparations formulées (soupes et bouillies instantanées, milkshakes) (Stefanini, 1998) sont au cœur de la stratégie alimentaire mise en œuvre par les nutritionnistes, les pouvoirs publics et les industries du secteur. Le **référentiel est celui d'une nutrition rationalisée** : remédier aux carences par des apports nutritionnels standard, au moyen de mélanges industriels, enrichis en minéraux et en vitamines, et présentant de nombreux avantages pour la gestion centralisée et verticale du programme. Ces produits de longue conservation sont plus faciles à stocker et à transporter sur de longues distances. La préparation de collations à partir des formules ne demande pas d'infrastructures lourdes et il est ainsi possible d'atteindre des écoles non équipées de cuisines.

1965 – Le PNAE : et la collation se fait repas

En 1965, le Programme de collation scolaire change de nom et devient le Programme national d'*alimentation* scolaire (PNAE) ; un menu complet remplace la simple collation. Il est obligatoire de compléter le lait et les farines par des légumes et des aliments riches en protéines fournis par les États et les municipalités. En 1966, 7 millions d'enfants reçoivent un repas, pendant seulement 50 jours toutefois. En effet, si le programme n'a jamais été complètement interrompu, les instabilités politiques et institutionnelles ont souvent entraîné une réduction du nombre de jours de fonctionnement.

Cette réorientation du programme intervient au milieu des années 1960, lorsque l'aide alimentaire internationale est en pleine mutation. La stratégie de dons directs d'aliments est fortement décriée. Les instances internationales changent de doctrine et la lutte contre la faim doit désormais passer par le développement des secteurs agroalimentaires nationaux, avec l'aide technique des puissances du Nord et, dans la pratique, l'importation de facteurs de production (engrais, pesticides, équipements industriels) plutôt que de denrées brutes (Schottz, 2017). Ainsi, les dons d'équipements remplacent progressivement les dons en nature, notamment pour fabriquer des préparations connues sous le nom de CSM pour *Corn Soy Milk*, composées de 75 % de farine de maïs, 5 % de farine de soja et 20 % de lait en poudre (Stefanini, 1998). Ces CSM sont l'emblème du système agroalimentaire industriel de l'époque. Le secteur du soja, en forte expansion, trouve dans ces préparations un débouché pour ses produits dérivés (*lait* et huile, margarine, protéine texturisée), jusqu'alors inconnus des Brésiliens. De plus, les études de nutrition montrent la permanence des carences en protéines et le soja, un protéagineux, s'impose comme solution.

Au cours de la décennie 1970, le référentiel qui considère la faim comme un problème social lié aux conditions de vie des populations réapparaît, spécialement dans les instances internationales du système des Nations Unies (OMS, FAO, Unicef, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes – Cepalc). Les questions alimentaires et nutritionnelles doivent être traitées sur différents fronts : disponibilité et accès à l'alimentation de qualité et en quantité suffisante, niveau de revenu des familles, facteurs sanitaires (Guedes de Vasconcelos, 2005).

La politique alimentaire brésilienne des années 1970 et 1980 est elle aussi ancrée dans ce référentiel systémique (premier et surtout second PRONAN de 1976 à 1989) mais ses ambitions, nous l'avons vu, sont entravées par les restrictions budgétaires. L'alimentation scolaire est l'un des rares programmes rescapés ; le ravitaillement des cantines scolaires est désormais assuré par le secteur agroalimentaire national. On observe un mouvement de déconcentration de la gestion et notamment de l'approvisionnement. La Campagne nationale d'alimentation scolaire⁶⁴ (*Campanha Nacional de Alimentação Escolar*, CNAE)

⁶⁴ nouveau nom, depuis 1965, de la Campagne nationale de collation scolaire (*Campanha Nacional de Merenda Escolar*, CNME)

continue, en tant qu'instance centrale, d'acheter puis d'acheminer les préparations formulées. En parallèle, elle transfère des fonds à ses antennes régionales (*Coordenadorias regionais*) et leur délègue l'achat de produits de base (sucre, farine, huile). Elle recommande également à ces antennes d'allouer une partie du budget à l'achat de produits non transformés. Les orientations générales font ainsi entrer dans l'agenda politique les petits producteurs, fournisseurs potentiels de produits frais. Néanmoins, les achats portent encore massivement sur les produits industriels qui, avant les années 1990, représentent 50 à 70 % du budget total (Carvalho da Silva, 1995; Chaves et Brito, 2006). De plus, seules quelques grandes entreprises accèdent aux marchés publics en raison des exigences logistiques et des normes techniques encadrant la composition des produits formulés. En 1979, le programme couvre 3 550 communes et alimente un peu plus de 14 millions d'élèves (Stefanini, 1998). Pourtant, les études montrent une aggravation de la malnutrition infantile et pointent le coût de la gestion du programme, très élevé à cause, surtout, de la logistique centralisée.

1980–1990 : le PNAE ébranlé par les scandales. Décentralisation et aliments de base

Ces critiques provoquent, au cours des années 1980, une transformation du PNAE. En 1983, la CNAE est remplacée par le Fonds d'assistance aux élèves (*Fundo de Assistência ao Estudante*, FAE). Ce fonds regroupe d'autres programmes d'assistance aux enfants scolarisés ; il fusionnera en 1997 avec le Fonds national de développement de l'éducation (*Fundo nacional de desenvolvimento da educação*, FNDE) qui gère encore aujourd'hui le PNAE. Le mouvement de déconcentration se poursuit et un partenariat s'établit avec la Compagnie brésilienne d'alimentation (*Companhia Brasileira de Alimentação*, COBAL). Cet organisme, que nous avons présenté dans la section précédente, est un organe fédéral sous tutelle du ministère de l'Agriculture, mais il possède des antennes régionales. Il est responsable de la gestion des stocks alimentaires nationaux et de l'approvisionnement d'autres programmes alimentaires. Les aliments de base sont désormais distribués par la COBAL aux écoles, alors que les produits industrialisés continuent d'être achetés et acheminés par le FAE.

Premier pas vers la décentralisation administrative, l'exécution du PNAE est confiée aux secrétariats de l'éducation des États fédérés, en ce qui concerne les

établissements de l'enseignement secondaire car ils relèvent de leur compétence. Les secrétariats reçoivent les dotations correspondantes de la part de l'État fédéral. On constate, dans certains États, que la COBAL réalise des achats auprès de petits producteurs locaux (Peixinho, 2011). De plus, il est recommandé que les menus soient différents selon les régions pour mieux en respecter la vocation agricole.

Rappelons qu'à la fin des années 1980, avec la transition démocratique, d'intenses mobilisations sociales se rangent sous la bannière de la lutte contre la faim. Elles s'expriment jusqu'au sein de l'Assemblée constituante et poussent à inscrire dans la Constitution l'obligation de promouvoir la décentralisation politique et administrative – ce qui a des impacts sur le PNAE – et de faire de l'alimentation scolaire un devoir constitutionnel de l'État (Peixinho, 2011). La décentralisation se poursuit en direction des communes qui sont chargées de l'enseignement primaire.

Toutefois, en raison de l'instabilité politique entre 1985 et 1992, le PNAE, s'il n'est jamais complètement suspendu, est fragilisé : il ne fonctionne que 60 jours en 1990 et 32 jours en 1991 (Carvalho da Silva, 1995). De vigoureuses mobilisations unissent mouvements sociaux et parlementaires, parmi lesquelles le Mouvement pour l'éthique en politique (*Movimento pela Etica na Política*), qui deviendra, après la destitution du Président Collor, l'Action de citoyenneté contre la faim et la misère et pour la vie (*Ação Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida*). Ces mobilisations déclenchent l'ouverture d'une enquête parlementaire sur le démantèlement des politiques de lutte contre la faim par le gouvernement Collor. Les différents acteurs et institutions dénoncent la collusion entre les pouvoirs publics responsables de la politique alimentaire et les grandes industries de transformation agroalimentaire. Le président de l'Institut national de l'alimentation et de la nutrition (INAN) en 1990 est, par exemple, un représentant de l'Association brésilienne des industries de nutrition (Guedes de Vasconcelos, 2005).

En 1993, le rapport du Tribunal des comptes de l'Union (*Tribunal de Contas da União*, TCU)⁶⁵ sur le PNAE met au jour fraudes et détournements de fonds

⁶⁵ Équivalent, à l'échelon fédéral, de la Cour des comptes française. Le *Tribunal de contas* existe aussi pour les échelons administratifs de la municipalité et de l'État fédéré.

publics ; il dénonce la mauvaise qualité des aliments et fustige la formation de cartels d'industries d'aliments formulés et de poudre de lait pour monopoliser les marchés publics. De plus, le TCU souligne que l'utilisation de ce type d'aliments est contraire au respect des habitudes alimentaires régionales, qui est pourtant l'une des directives du programme. Le rapport estime qu'en réduisant l'achat de ces produits, au coût très élevé, il serait possible d'augmenter les volumes d'aliments de base. Les industries agroalimentaires auraient surfacturé jusqu'à hauteur de 90 % les prix des produits formulés, principalement grâce à des dispositions très spécifiques prévues dans les appels d'offres et probablement avec la complicité de responsables du FAE (Schottz, 2017). Au sein même de l'appareil d'État, les rapports entre les différentes agences publiques sont également entachés d'irrégularités. Selon le TCU, la COBAL, devenue CONAB en 1990, surfacturerait ses services de logistique au FAE, réduisant d'autant le budget de l'achat des denrées alimentaires.

Ces différents scandales, et en particulier les dénonciations faites par le TCU, coïncident avec les mobilisations sociales et la plus grande ouverture institutionnelle après la destitution pour corruption de Fernando Collor de Mello en 1992. La parenthèse du gouvernement Itamar Franco et l'expérience du premier CONSEA entre 1993 et 1994 aboutissent à la loi n° 8.913 de 1994 sur le PNAE. La décentralisation du programme y est inscrite, ce qui ouvre la voie à la formulation de menus mieux adaptés aux habitudes alimentaires locales et à l'instauration de circuits d'approvisionnement plus localisés, grâce à la directive du respect de la vocation agricole régionale. L'article 5 stipule que « lors de l'acquisition d'intrants, les produits de chaque région seront privilégiés, en vue de réduire les coûts⁶⁶ » (Brasil, 1994, art.5, traduction personnelle).

Cet ensemble de considérations contribue au retrait progressif des préparations formulées. Les menus sont désormais composés de produits de base (riz, haricots, pâtes), périssables (œufs, viande, pain, fruits, légumes) et transformés (lait en poudre, farine de manioc) (Schottz, 2017). Bien que cela ne soit pas inscrit dans la loi, le rapport final de la première conférence nationale de sécurité alimentaire organisée par le CONSEA en 1994 préconise de « privilégier

⁶⁶ « *na aquisição de insumos, serão priorizados os produtos de cada região, visando a redução dos custos* » (Brasil, 1994, art.5).

les coopératives de petits producteurs pour l'approvisionnement de la restauration scolaire⁶⁷ » (CONSEA, 1995, p. 185, traduction personnelle). En outre, il faut que les menus soient élaborés par un nutritionniste et que chaque collectivité mette en place un conseil citoyen composé de représentants des pouvoirs publics, des associations de professeurs et de parents d'élèves et d'organisations de la société civile. Ces Conseils d'alimentation scolaire (*Conselho de alimentação escolar*, CAE) ont un droit de regard sur la gestion et doivent certifier le rapport financier présenté par la collectivité locale pour justifier de l'usage des fonds fédéraux. La convergence entre revendications des mouvements sociaux, appuyées par les dispositions de la Constitution « citoyenne » de 1988, et arguments comptables et financiers du TCU explique ces avancées.

Durant la décennie 1990, le PNAE poursuit donc son virage vers une plus grande décentralisation, un certain contrôle par la société civile et une amélioration de la qualité des mets. Le nombre de municipalités qui gèrent directement le PNAE passe d'environ 1 500 en 1994 à plus de 4 300 en 1998, ce qui représente autour de 70 % des communes brésiliennes (Peixinho, 2011). Toutefois, le revers de la médaille de la décentralisation est une certaine diminution du rôle du gouvernement fédéral dans la coordination des politiques publiques. Dans le cas du PNAE, les effectifs de l'équipe responsable de la gestion de ce programme au sein du FNDE, à l'échelon fédéral, diminuent (Gomes de Carvalho, 2009). La mission du FNDE, réduite, se borne à transférer les fonds aux collectivités et à examiner les rapports financiers transmis par les collectivités territoriales (Schottz, 2017). Pendant la période 1995-2003, les quelques circulaires réglementant le PNAE contiennent principalement des dispositions afin d'améliorer la qualité sanitaire et nutritionnelle des plats servis. Les incitations à augmenter la proportion d'aliments non transformés se font de plus en plus fermes. À partir de 2001, il devient obligatoire d'attribuer 70 % des ressources du PNAE à l'acquisition de produits de base, selon la mesure provisoire n° 2.178-34 du 28 juin 2001. Le gouvernement réussit à faire voter cette mesure malgré la forte opposition des industries alimentaires de produits formulés dont le PNAE était le principal débouché (Peixinho, 2011).

⁶⁷ « [utilizar] preferencialmente cooperativas de pequenos produtores rurais para o fornecimento de alimentos para a merenda » (CONSEA, 1995, p. 185).

Cette présentation des cinquante premières années du programme d'alimentation scolaire nous sert à poser des jalons pour mieux saisir la portée des changements survenus à partir de l'arrivée au pouvoir du Parti des travailleurs en 2003. Changements qui aboutiront à la promulgation en 2009 de la loi n° 11.947. Rappelons que, pour favoriser un approvisionnement local, le tournant amorcé dans les années 1990 repose principalement sur des arguments comptables. Cette recommandation converge avec celle d'un plus grand respect des habitudes alimentaires locales et de la vocation agricole régionale. Les produits de base, c'est-à-dire pas ou peu transformés (matières grasses, céréales et légumineuses, pâtes, fruits et légumes, lait, fromage, biscuits secs), sont ainsi le contrepied des coûteuses préparations formulées. Les arguments sont d'ordre budgétaire et portent sur les caractéristiques des aliments eux-mêmes, sans mention directe aux types d'acteurs et de filières qui les produisent. L'action inédite du nouveau gouvernement sera de faire entrer l'agriculture familiale dans l'arène de la politique alimentaire.

3.2. À partir de 2009, la restauration scolaire devient également un instrument de la politique agricole

Cette section présente une analyse de la transformation du PNAE en instrument non seulement de la politique alimentaire mais aussi de soutien à l'agriculture familiale. La loi n° 11.947, votée en 2008 et mise en application en 2009, acte cette réorientation du PNAE.

Nous avons consulté les comptes rendus des sessions de 2008 de la Chambre des députés et du Sénat fédéral consacrées à l'examen de cette loi. Le Fonds de développement de l'éducation nationale (FNDE), organe du ministère de l'Éducation responsable du PNAE, a ensuite publié plusieurs résolutions entre 2009 et 2015 afin de clarifier la manière dont la loi devrait être mise en œuvre. Toutes les transcriptions des discussions à la Chambre des représentants, au Sénat fédéral ainsi que l'ensemble des lois et des résolutions du PNAE publiées par la FNDE sont disponibles en ligne.

Nous avons complété cette analyse des textes par les informations contenues dans deux travaux académiques, dont la richesse en informations de première main tient au parcours professionnel de leurs auteures. Le premier est le mémoire de master d'Albaneide Peixinho (2011). Cette nutritionniste a été membre du Forum brésilien de sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional*, FBSSAN) ; elle a participé à la formulation du programme *Fome Zero* au moment de la transition entre le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso et celui de Luiz Inácio Lula da Silva entre 2002 et 2003. Elle a été nommée responsable du PNAE au sein du FNDE en 2003. Elle est revenue sur son expérience dans ses travaux de recherche et a réalisé de nombreux entretiens avec des acteurs impliqués dans la réorientation du PNAE.

La deuxième source complémentaire est la thèse de doctorat de Vanessa Schottz (2017). Également nutritionniste et membre du FBSSAN, elle a participé à la formulation du projet de la loi n° 11.947, puis au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre du PNAE. Son étude s'appuie aussi sur une série d'entretiens avec différents acteurs impliqués.

Ces sources contiennent des informations pour comprendre les coalitions d'acteurs mobilisés dans différents secteurs et qui défendent différents intérêts, coalitions qui ont mené à la formulation de la loi – entre 2006 et 2008 – puis à ses ajustements successifs – entre 2009 et 2015⁶⁸.

3.2.1. 2003 : le programme Fome Zero, un marqueur du référentiel de la construction sociale des marchés pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle et le développement territorial durable

3.2.1.1. Décennies 2000 et 2010 : rétablissement du CONSEA, lancement du programme Fome Zero et du PAA

À partir de l'accession au pouvoir du Parti des travailleurs, un certain nombre de propositions des mouvements sociaux et politiques qui ont appuyé les candidatures de Luiz Inácio Lula da Silva sont mises en pratique. Tout d'abord, le

⁶⁸ Notre période d'analyse s'arrête en 2017, quand nous avons commencé à réaliser les enquêtes de terrain.

CONSEA est reformé en 2003. Cette assemblée de réflexion et de concertation est composée d'organismes publics et de mouvements sociaux rassemblés sous la bannière de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Son rôle est de conseiller le gouvernement sur les différentes politiques liées à cette thématique.

La lutte contre la faim reste le principal dessein de la politique alimentaire représentée, à partir de 2003, par le programme *Fome Zero*, qui succède au Programme Communauté solidaire. Pour le mettre en œuvre, le ministère extraordinaire de la Sécurité alimentaire et de la Lutte contre la faim (*Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome*, MESA) est créé en janvier 2003. Son ministre est l'agronome José Graziano da Silva, qui deviendra en 2012 directeur général de la FAO, en reconnaissance de son action en faveur de la sécurité alimentaire. À partir de 2004, le MESA est supprimé et une partie de ses attributions sont reprises par le ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim (*Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, MDS).

Le programme *Fome Zero* est le résultat d'études auxquelles ont participé des représentants d'organisations non gouvernementales, des syndicats, des organisations de base, des mouvements sociaux et des experts en sécurité alimentaire. Élaboré par l'Institut de la citoyenneté, il prend la forme d'une proposition pour une politique nationale de sécurité alimentaire et de lutte contre la faim (Silva, 2006).

Au-delà des questions nutritionnelles, les instruments du programme *Fome Zero* sont prévus pour dynamiser l'économie locale, une thématique déjà en filigrane depuis deux décennies comme nous l'avons montré précédemment. L'innovation notable de cette période, par rapport aux précédentes, est de **faire de l'agriculture familiale un élément clé de la stratégie publique de lutte contre la pauvreté et la faim.**

Pour bénéficier du statut d'agriculteur familial, qui donne accès aux politiques réservées à cette catégorie, les petits producteurs doivent répondre aux critères définis dans la loi n° 11.326 de juillet 2006 : limite de surface et de revenu agricole ; gestion de l'exploitation par la famille ; prédominance du travail familial par rapport au travail salarié. La limite de surface n'est pas partout la même puisqu'elle est

proportionnelle au module fiscal, une unité de mesure en hectares⁶⁹ qui varie d'une région à l'autre. Le module fiscal correspond, par exemple, à 10 hectares dans certaines régions de l'État de São Paulo et à 100 hectares dans certaines zones de l'Amazonas.

Après présentation aux organismes agricoles agréés d'un ensemble de documents prouvant qu'ils remplissent ces conditions, les agriculteurs obtiennent un certificat, la déclaration d'aptitude au PRONAF (*Declaração de Aptidão ao PRONAF, DAP*)⁷⁰. Ce document donne le droit de bénéficier des avantages d'un ensemble de politiques adaptées : crédits à taux réduits, services spécifiques de conseil agricole, mais aussi accès aux marchés institutionnels encadrés par le Programme d'acquisition des aliments (*Programa de Aquisição de Alimentos, PAA*) et, à partir de 2009, par le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE).

Des documents officiels publiés par le gouvernement sur le sujet, nous pouvons extraire les arguments employés pour cadrer le problème et justifier le choix des instruments d'action publique qui composent le programme *Fome Zero*. La politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle se fixe pour but la lutte contre la pauvreté, conçue comme un problème de répartition des revenus au sein de la population brésilienne. Le développement économique inégal entraîne la vulnérabilité alimentaire de près du quart de la population : en 2003, environ 44 millions de personnes survivent avec moins d'un dollar par jour. Les actions du programme sont ainsi un élément du modèle de développement que prétend mettre en œuvre le gouvernement du Parti des travailleurs et qui, en principe, donne la priorité à la redistribution des revenus (Graziano da Silva *et al.*, 2010).

L'intervention de l'État vise à intégrer au marché alimentaire la population dont les revenus sont insuffisants pour acheter fréquemment de la nourriture de qualité et s'alimenter dignement (Graziano da Silva *et al.*, 2010). La **sécurité**

⁶⁹ Sa valeur « est fixée par l'[Institut national de la colonisation et de la réforme agraire] INCRA pour chaque municipalité, en prenant en compte : (a) le type d'exploitation prédominant dans la commune [...] ; b) le revenu obtenu dans le type d'exploitation prédominant ; c) les autres exploitations existant dans la commune qui, bien que non prédominantes, sont significatives quant au revenu ou à la surface utilisée ; d) le concept de "propriété familiale". La taille d'un module fiscal varie en fonction de la municipalité [et va] de 5 à 110 hectares. » (EMBRAPA, 2021, p. 1, traduction personnelle)

⁷⁰ Le Programme national d'appui à l'agriculture familiale (*Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar, PRONAF*) est le programme de crédit agricole à taux subventionnés, l'une des premières politiques d'envergure destinées à l'agriculture familiale.

alimentaire est désormais traitée comme un droit civil, garanti par la loi n° 11.346 de 2006, qui établit le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, SISAN).

Le programme *Fome Zero* contient à la fois des mesures d'urgence et d'autres à caractère structurel. Les mesures d'urgence sont celles qui visent à atténuer les effets néfastes d'évènements socioéconomiques donnés (conséquences des catastrophes naturelles, crises économiques, etc.). Elles consistent, par exemple, à subventionner le prix des denrées alimentaires pour la population à faible revenu et à porter assistance aux groupes qui souffrent de la faim. Les mesures structurelles sont celles qui réduisent la vulnérabilité alimentaire des familles sur le moyen et le long terme, en manœuvrant plusieurs leviers : augmentation des revenus, création d'emplois, renforcement de la sécurité sociale, appui à l'agriculture familiale, intensification de la réforme agraire (Graziano da Silva *et al.*, 2010).

Les mesures sont dites spécifiques si elles visent des publics particuliers : par exemple, des actions d'éducation des consommateurs ou la distribution de colis alimentaires d'urgence. Les dispositions concernant la restauration scolaire rentrent dans ce champ. D'autres mesures, dites locales, visent des territoires particuliers, par le biais de partenariats entre des municipalités, ou des États fédérés, et des organisations de la société civile. Ces dispositifs peuvent concerner, dans les zones rurales, le soutien à l'agriculture familiale et à l'autoconsommation ; dans les petites et moyennes villes, l'agriculture urbaine et la création de banques alimentaires ; au sein des métropoles, les restaurants populaires et la modernisation des équipements d'approvisionnement. Le programme *Fome Zero* incite les États fédérés et les communes à utiliser leur pouvoir d'achat pour soutenir l'agriculture familiale, chaque fois que cela est possible, afin qu'elle approvisionne les écoles, les crèches, les hôpitaux, les casernes et les restaurants populaires.

Le PAA, l'un des programmes phares de *Fome Zero*, concrétise cet objectif, dès 2003. Ses modalités d'exécution se déploient à différentes échelles. La constitution de stocks stratégiques a pour objectif de construire une autonomie alimentaire à l'échelle nationale, à partir de la production de l'agriculture familiale. La modalité de « donation simultanée » stimule l'approvisionnement local ou

régional des institutions publiques du secteur de la santé (hôpitaux), du social (restaurants populaires) et de la petite enfance (crèches). Ce dispositif, non obligatoire, permet aux collectivités locales qui le souhaitent de réaliser une partie des approvisionnements directement auprès des agriculteurs familiaux locaux. La CONAB rémunère les agriculteurs, en fonction des prix fixés à l'échelle régionale par ses antennes locales. L'innovation majeure du PAA est de mettre en place les **appels publics** (*chamada pública*), une **alternative à la procédure d'appel d'offres** pourtant obligatoire pour les montants dépassant R\$ 8 000 (soit environ 3 500 € à l'époque), selon la loi n° 8.666 qui régit les marchés publics. Les appels d'offre sont, de longue date, décriés par les mouvements liés à l'agriculture familiale car ils freinent l'accès des petits producteurs aux marchés publics. L'expérimentation du PAA sur ce point va s'avérer fondamentale pour l'évolution du PNAE.

Le programme d'alimentation scolaire rentre également dans le champ d'application de *Fome Zero*. Selon les catégories présentées précédemment, le PNAE se présente comme une politique structurelle, dans la mesure où il garantit la distribution de revenus au sein de l'agriculture familiale, mais aussi comme une action spécifique, car il universalise l'accès à l'alimentation scolaire pour l'ensemble des élèves du système éducatif public.

Un projet pilote d'articulation entre le PAA et l'alimentation scolaire est mené dans sept communes de l'État du Rio Grande do Sul de 2005 à 2006. Comme prévu par les procédures du PAA, c'est la CONAB qui réalise les paiements aux agriculteurs. Une cinquantaine d'autres communes signalent ensuite leur intérêt à prendre part à cette expérimentation. Toutefois, le FNDE, qui gère le PNAE, ne souhaite pas pérenniser ce mode de gestion, échaudé par les scandales de surfacturation au début des années 1990 qui avaient soldé les relations entre la CONAB et le PNAE. Le FNDE menace de dénoncer ces pratiques et de ne pas approuver les rapports de gestion et les rapports financiers des municipalités concernées (Schottz, 2017). La stratégie choisie s'applique donc à réformer le PNAE de l'intérieur, plutôt que de le raccrocher au PAA. Le processus de remodelage du PNAE, largement nourri par l'expérience du PAA, dure près de 6 ans, de 2003 à 2009.

3.2.1.2. Formulation du projet de loi par le CONSEA

Le CONSEA forme en 2004 un groupe spécifique, nommé de façon informelle « groupe de travail sur le PNAE » (*Grupo de Trabalho sobre o PNAE*, GT-PNAE), pour construire le projet d'inclusion de l'agriculture familiale dans le PNAE. Il s'agit d'étendre ce qui a été fait avec le PAA, c'est-à-dire de réserver une partie des marchés publics à cette catégorie d'agriculteurs. Le levier d'action choisi est celui d'encadrer l'utilisation de la dotation fédérale par les collectivités locales. En effet, celles-ci sont responsables de la gestion du service de restauration scolaire mais reçoivent un financement de la part du FNDE destiné à compléter leurs budgets.

Utiliser les achats publics pour soutenir l'agriculture familiale est une revendication des mouvements agraires assez ancienne. À l'origine, elle est portée par des organisations agricoles de la région Sud du pays. Depuis les années 1950, les agriculteurs, organisés en coopératives et syndicats, réclament une politique différenciée pour l'agriculture familiale.

En effet, c'est dans ces territoires qu'une petite agriculture familiale, qui tirait avantage des politiques agricoles générales au début des années 1970, est durement frappée par la crise économique à partir de 1975. Les représentants des mouvements agraires demandent alors des politiques spécifiques, calquées cependant sur le modèle de la politique agricole classique (crédits, assurances, prix minimum garantis). Quant à l'idée d'utiliser les achats publics pour soutenir les petits producteurs, elle est elle-même ancienne. Elle remonte à l'ère Vargas (1930–1955) : le décret du Service alimentaire de la sécurité sociale (SAPS) propose que les magasins d'État constituent une façon d'écouler les produits des petits producteurs. Toutefois, à l'époque, la doctrine veut que ces magasins fournissent des victuailles à bas coût, compétitifs par rapport aux produits importés et, par la suite, aux produits industrialisés. Le SAPS ne se penche pas de façon prioritaire sur les conditions qui autoriseraient aux petits producteurs un accès rémunérateur au marché.

Au fil de la décennie 2000, les mouvements sociaux et leurs alliés à l'intérieur du gouvernement élaborent une proposition au sein du CONSEA. Pendant cette première phase, la principale difficulté a été de gagner l'adhésion du FNDE et des

secteurs de l'éducation, au départ assez réticents. Néanmoins, le processus de concertation (sur lequel nous reviendrons dans le chapitre 5) aboutit en 2006 à la rédaction d'un projet de loi qui contient deux principales dispositions.

En premier lieu, le texte prévoit, comme dans le cas du PAA, de passer par un **appel public** (*chamada pública*) pour l'approvisionnement de la restauration scolaire auprès de l'agriculture familiale. Il s'agit de continuer à assouplir les exigences bureaucratiques des marchés publics qui sont reconnus comme des freins importants pour les agriculteurs familiaux (Turpin, 2008). Le prix étant fixé par l'acheteur public en amont, l'arbitrage entre les offres se fait par d'autres critères. Cette mesure rencontre d'importantes résistances au sein du département juridique du FNDE, qui doute de la légalité de la procédure d'appel public et craint une fragilisation du PNAE si la pratique venait à être dénoncée. D'après les personnes impliquées, le seuil de 30 % d'achats directs auprès de l'agriculture familiale aurait été choisi sans base précise (Schottz, 2017). Ce chiffre semble n'être ni trop élevé – pour ne pas effrayer les entités exécutrices du PNAE et pour garantir leur adhésion – ni trop bas – pour qu'il y ait tout de même un effet bénéfique sur le revenu des agriculteurs familiaux.

La deuxième innovation du texte élaboré par le CONSEA est d'**interdire la délégation du service de restauration scolaire à des entreprises privées**, que ce soit pour l'achat des denrées alimentaires ou pour la préparation et le service des repas.

3.2.1.3. Examen par la chambre des députés

Le projet de loi rédigé au sein du CONSEA est prêt dès 2006. Mais c'est seulement en février 2008 que le gouvernement et son ministre de l'Éducation de l'époque, Fernando Haddad, déposent le projet de loi sous le numéro 2877/2008 pour examen au Congrès national⁷¹.

L'une des raisons de ce délai est la nécessité, pour l'exécutif, de composer avec les réticences qui s'expriment dans les collectivités territoriales, notamment

⁷¹ L'intitulé officiel est le suivant : « Projet de loi n° 2877/2008 : porte sur l'alimentation scolaire et le programme "Argent directement à l'école" au bénéfice des élèves de l'enseignement de base, modifie la loi n° 10.880/2004. Abroge les dispositions de la mesure provisoire n° 2.178-36, de 2001. » (« *Projeto de lei 2877/2008: dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei n° 10.880/2004. Revoga dispositivos da Medida Provisória n° 2.178-36, de 2001.* », traduction personnelle).

au sein des grandes villes et des États fédérés. Le gouvernement doit dialoguer et négocier, avant la présentation du projet de loi aux parlementaires, avec des organisations de représentants de collectivités territoriales, dont le Front national des maires (*Frente Nacional de Prefeitos*, FNP), et des associations de secrétaires d'éducation aux niveaux des États et des communes⁷² (Schottz, 2017).

Cette concertation en amont a pour but de faciliter le processus législatif qui sera, malgré tout, mouvementé ; il dure 1 an et 4 mois et aboutit le 16 juin 2009 à la promulgation de la loi n° 11.947, comme le résume le tableau suivant.

Tableau 6. Processus législatif du texte qui réforme le PNAE

Version du projet de loi	PL* rédigé par le CONSEA	PL rédigé par l'exécutif	Examen du PL n°2877 par les députés	Examen du PLC* n° 178 par les sénateurs	MP* n°455 présentée par l'exécutif	Examen parlementaire de la MP n° 455
Date	2006	Fév. 2008	Nov. 2008	Nov. 2008	Jan. 2009	Avr. 2009
Articles supprimés / rétablis au cours du processus législatif	30 % d'achats auprès de l'AF*	Inclus	Approuvé	Supprimé	Rétabli mais ajout de 4 dispenses	Approuvé mais retrait de l'une des dispenses
	Achats directs	Retiré	Rétablis par amendement	Supprimé	Non mentionné	Rétablis par amendement
	Interdiction de délégation de service public	Inclus	Approuvé	Supprimé	Supprimé	Suppression maintenue

* PL : projet de loi ; PLC : projet de loi de la Chambre ; MP : mesure provisoire ; AF : agriculture familiale

Source : élaboration personnelle d'après Schottz (2017) et les rapports des débats parlementaires (Brasil, 2008, 2009b).

Les travaux au sein de la Chambre des députés sont menés par Nazareno Fonteles, membre du Parti des travailleurs et coordinateur du groupe parlementaire Front de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ce député et son cabinet fournissent un important travail de concertation pour identifier les points de blocage potentiels, expliquer le projet aux autres députés et gagner leur soutien,

⁷² Notamment l'Union nationale des dirigeants municipaux d'éducation (*União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação*, UNDIME) et le Conseil national des secrétaires d'éducation (*Conselho Nacional de Secretários de Educação*, CONSED)

en coordination avec les mouvements sociaux. Ce processus porte ses fruits et le projet de loi n° 2.877 de 2008 est approuvé de façon unanime par la Chambre des députés (Hawkes *et al.*, 2016; Schottz, 2017), y compris la modification de l'article 13 du projet de loi, suggérée par le député Fonteles, qui réintroduit l'obligation que les achats soient effectués *directement* auprès des agriculteurs – le mot n'apparaissait pas dans le projet de loi présenté par le gouvernement. La prochaine étape est son examen par le Sénat. C'est alors que s'expriment plus fortement les oppositions.

3.2.1.4. Examen de la loi au Sénat

Le projet de loi parvient au Sénat sous la référence « Projet de loi de la Chambre n° 178/2008 » (*Projeto de Lei da Câmara, PCL*) et est examiné par la commission de la Constitution, Justice et Citoyenneté. Le rapporteur est le sénateur de l'État de Rio de Janeiro, Francisco Dornelles, d'obédience de droite. Son rapport recommande de supprimer deux des dispositions clés du projet de loi : les achats directs auprès de l'agriculture familiale à hauteur de 30 % minimum (article 13 du PLC) et l'interdiction de la délégation du service de restauration scolaire à des entreprises privées (article 4, paragraphe 8 du PLC).

La rédaction des amendements donne des informations sur les arguments qui justifient ces suppressions. Concernant les 30 % d'achats directs auprès de l'agriculture familiale, le sénateur affirme que cette règle est inconstitutionnelle car elle impose une procédure d'achat aux États fédérés, aux municipalités et au district fédéral, ce qui est contraire à l'autonomie politique administrative des entités fédérées, prévue par la Constitution fédérale. De plus, bien que reconnaissant l'importance du pouvoir public dans la promotion de l'agriculture familiale, il affirme que l'imposition de 30 % ne respecte pas les réalités particulières de chaque État, des municipalités et du district fédéral. Il pourrait y avoir des endroits où l'agriculture familiale est très présente et organisée ; le pourcentage pourrait dépasser les 30 % requis. À l'inverse, d'autres localités rencontreraient de grandes difficultés d'approvisionnement. Les contrastes entre la norme et les contextes locaux pourraient donner lieu à des distorsions de la part des collectivités territoriales et favoriser ainsi les situations frauduleuses.

Les entretiens réalisés auprès d'acteurs impliqués dans le processus et présentés par les travaux de recherche sur lesquels nous nous appuyons, laissent entrevoir une tout autre réalité : les motivations sous-tendant les arguments avancés par les sénateurs seraient liées à la défense des intérêts des industries agroalimentaires et des sociétés privées de restauration collective, auparavant principales fournisseuses du PNAE. Ce sont ces secteurs, organisés notamment au sein de l'Association brésilienne des entreprises de restauration collective (*Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas*, ABERC) qui ont manifesté la plus grande opposition, et non le secteur de l'agrobusiness qui combat habituellement avec véhémence les mesures en faveur de l'agriculture familiale, des communautés autochtones et de *quilombolas*⁷³ (Grisa *et al.*, 2017; Hawkes *et al.*, 2016; Schottz, 2017).

3.2.1.5. Publication de la mesure provisoire n° 455, qui devient ensuite la loi n° 11.947

Fin 2008, le rapport du sénateur Dornelles n'est toujours pas soumis au vote. La lenteur du processus au Sénat et le calendrier budgétaire amènent le pouvoir exécutif à reproposer la loi sous la forme d'une mesure provisoire (MP) n° 455/2009 présentée en janvier 2009.

Ce second texte est le fruit, une nouvelle fois, de la concertation entre le gouvernement et les représentants des secteurs de l'éducation au sein des collectivités territoriales. Comme le montre le tableau 6, il est moins contraignant que la proposition initiale du CONSEA. Afin de ménager les oppositions, il ne contient plus d'interdiction de la délégation de service public ; il ne mentionne plus le fait que les achats auprès de l'agriculture familiale doivent être effectués sans recours à des intermédiaires ; il introduit des conditions permettant de dispenser les collectivités de leur obligation.

Courant 2009, l'obligation d'achats **directs** est réintroduite, une nouvelle fois, par des amendements déposés par les parlementaires du Front de sécurité alimentaire et nutritionnelle – dont le député Nazareno Fontelles, toujours à la manœuvre. Tout au long du processus législatif, ce sont principalement les

⁷³ Les *quilombolas* sont les habitants des *quilombos*, communautés de descendants d'esclaves s'étant échappés des plantations esclavagistes jusqu'au XIX^e siècle, aujourd'hui reconnues par la loi brésilienne.

mouvements sociaux liés à l'agriculture familiale qui vont faire pression sur l'exécutif et les parlementaires, et en particulier deux organisations paysannes fortement implantées dans leurs régions d'origine. La première, la Rede Ecovida de Agroecologia⁷⁴, est un réseau d'agriculteurs biologiques qui organise la commercialisation et la certification participative dans les trois États de la région Sud du pays. La seconde, la Cooperação em meio semi-árido brasileiro (*Articulação no Semi-Árido Brasileiro, ASA*), est une organisation d'agriculteurs agroécologique implantée dans la région Nord-Est. Par contre, l'exécutif a jugé qu'il courait un risque politique trop élevé s'il tentait de réintroduire dans le texte l'interdiction du recours aux sociétés privées pour la gestion du PNAE ; il ne s'est donc pas aventuré à l'imposer (Hawkes *et al.*, 2016; Schottz, 2017). La loi définitive est votée en juin 2009 sous la référence 11.947⁷⁵.

3.2.2. Analyse de la documentation légale et de son évolution : la loi du PNAE n° 11.947 et les résolutions d'application

Nous présentons ici le cadre réglementaire stabilisé à l'issue de la promulgation de la loi. Il matérialise, par ses différentes dispositions, le référentiel de politique publique dont nous avons retracé l'émergence dans la section précédente. Au fil du temps, plusieurs résolutions viennent compléter le texte législatif. Ces actes administratifs normatifs précisent la mise en application de la loi votée par le Congrès. La première résolution, n° 38, est publiée en même temps que la loi, le 16 juillet 2009. Une autre est la résolution n° 26 de juin 2013, dont certains des articles sont mis à jour par la dernière dans la période considérée par nos travaux, celle n° 4 d'avril 2015. D'après la littérature, la loi et la première résolution étaient difficiles à appliquer sur le terrain. Les résolutions n° 26 de 2013 et n° 4 de 2015 ont précisé le fonctionnement et les exigences du programme et facilité son application effective.

⁷⁴ Que l'on pourrait traduire par Réseau écovie d'agroécologie

⁷⁵ L'intitulé officiel est le suivant : « Loi n° 11.947 du 16 juin 2009. Porte sur l'alimentation scolaire et le programme "Argent directement à l'école" au bénéfice des élèves de l'enseignement de base ; modifie les lois n° 10.880, du 9 juin 2004, 11.273, du 6 février 2006, 11.507, du 20 juillet 2007 ; abroge les dispositions de la mesure provisoire n° 2.178-36, du 24 août 2001, et la loi n° 8.913, du 12 juillet 1994 ; et établit d'autres dispositions. » (« *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.* », traduction personnelle)

3.2.2.1. Contenu de la loi n° 11.947 et des résolutions afférentes

Le préambule de la loi n° 11.947 annonce les dispositions relatives à l'approvisionnement des cantines scolaires publiques auprès de l'agriculture familiale de préférence locale. La formulation est la suivante :

« [l'une des directives du PNAE est] l'appui au **développement durable**, par l'incitation à acquérir des denrées alimentaires diversifiées, produites localement et de préférence par l'agriculture familiale et par les entrepreneurs familiaux ruraux, en donnant priorité aux communautés traditionnelles indigènes et issues de *quilombos*⁷⁶ » (Brasil, 2009a, p. art.2-V, traduction personnelle).

Cette directive est détaillée dans l'article 14, qui fut, rappelons-le, objet de controverses au cours du processus législatif. Un minimum de 30 % des fonds fédéraux doivent – c'est une obligation – financer l'achat de produits directement auprès de l'agriculture familiale et de l'entrepreneuriat familial rural ou de ses organisations, en donnant priorité aux *assentamentos*⁷⁷, aux communautés traditionnelles indigènes et aux communautés *quilombolas*. La suspension du transfert des ressources fédérales sanctionne, en théorie, le non-respect de la loi.

Dans le cas de l'agriculture familiale, il est précisé que l'appel public (*chamada pública*) est possible à condition que les prix soient compatibles avec ceux du marché local, dans le respect de l'article 37 de la Constitution fédérale. Les prix annoncés dans l'appel public doivent être fixés par une étude de marché préalable, réalisée dans au moins trois points de vente, en accordant la priorité aux marchés de producteurs. S'agissant de produits biologiques ou agroécologiques, les prix peuvent être rehaussés de 30 % par rapport à ceux de l'étude du marché conventionnel. La résolution de 2015 précise cependant que l'idéal est de réaliser une étude de marché local de produits biologiques. Les résolutions de 2009, 2013 et 2015 énoncent explicitement que la priorité doit être donnée aux aliments biologiques ou agroécologiques, « si possible » (art. 19 de la résolution de 2013). Celles de 2013 et 2015 recommandent même que l'éducation alimentaire et nutritionnelle promeuve les aliments biologiques.

⁷⁶ « o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos » (Brasil, 2009a, p. art.2-V).

⁷⁷ Le terme d'*assentamento* désigne une unité de production agricole, où l'utilisation de la terre est réorganisée par des politiques gouvernementales ayant trait à la réforme agraire. Les bénéficiaires sont principalement les travailleurs ruraux sans terre ou cultivant peu de terres sans droit.

Le texte circonscrit les circonstances qui peuvent justifier l'impossibilité d'atteindre le seuil des 30 % : les fournisseurs locaux sont incapables de fournir une facture ; l'approvisionnement régulier et constant n'est pas viable ; les conditions hygiéniques et sanitaires ne sont pas remplies. Rappelons que ces dispenses n'étaient pas prévues dans le projet de loi initial et ont été introduites par l'exécutif dans la dernière version du texte, afin d'amener les représentants des services chargés de l'éducation au sein des collectivités territoriales à renoncer à leur opposition.

L'article 14, qui traite de l'agriculture familiale, ne se réfère pas de manière explicite à la préférence locale pourtant mentionnée en introduction du texte. Les critères de priorité servant à départager les fournisseurs sont définis dans les résolutions. Dès celle de 2009, le premier critère de sélection est géographique. Lorsque les offres émanent de groupes situés dans le même ensemble géographique, doivent être privilégiés les producteurs d'*assentamentos* ou de communautés traditionnelles, puis ceux pratiquant l'agriculture biologique ; enfin, les groupes formels emportent la préférence sur les groupes informels⁷⁸, eux-mêmes prioritaires face aux agriculteurs individuels.

Des quotas sont établis par agriculteur et par projet de vente, en vue d'éviter une trop grande dépendance aux marchés institutionnels et d'élargir le nombre de producteurs qui en bénéficient. De 2009 à 2015, la limite de vente par agriculteur et par an passe de R\$ 9 000 (environ 2 350 €) à R\$ 20 000 (environ 5 200 €). Dans le cas de coopératives ou d'associations, la valeur maximale du contrat répond aux mêmes conditions et tient compte du nombre de membres détenteurs du certificat DAP. La résolution de 2015 autorise, de plus, à cumuler l'approvisionnement auprès de plusieurs entités exécutrices.

Nous résumons, dans le tableau suivant (tableau 7), les principales dispositions qui traitent spécifiquement de l'approvisionnement des cantines scolaires par l'agriculture familiale, issues des résolutions n° 38 de juillet 2009, n° 26 de juin 2013 et n° 4 d'avril 2015.

⁷⁸ La loi autorise des groupes informels d'agriculteurs à répondre aux appels publics pour des contrats inférieurs à R\$ 700 000. Dans ce cas, les résolutions précisent qu'ils pourront recevoir l'aide d'un organisme para-agricole de liaison, enregistré auprès du ministère de l'Agriculture, tant pour l'élaboration du projet de vente que pour les autres procédures administratives.

Tableau 7. Principales dispositions du PNAE concernant les achats directs auprès de l'agriculture familiale

Aspect de la mise en œuvre	Norme en vigueur	N° et date de la résolution
Procédure d'achat	Appel public : processus administratif destiné à la sélection d'offres provenant de l'agriculture familiale.	N° 38, 2009
	Diffusion des appels publics : journaux de circulation locale ; affichage dans des endroits publics ; site internet de l'entité exécutrice ; radio ; journaux régionaux ou nationaux.	N° 38, 2009
	Les appels publics doivent rester ouverts pendant au moins 20 jours.	N° 26 de 2013
	Il est recommandé de transmettre ces appels publics aux organisations para-agricoles locales.	N° 4 de 2015
Calcul des prix	Étude de marché réalisée dans, au minimum, trois points de vente locaux, régionaux ou nationaux (dans cet ordre), en donnant la priorité aux marchés de producteurs.	N° 26 de 2013
Ordre des critères de sélection et préférence locale	Les projets de vente doivent être divisés en groupes, par ordre de priorité : - fournisseurs locaux ; - fournisseurs du territoire rural ; - fournisseurs de l'État fédéré ; - fournisseurs nationaux. Au sein de chaque groupe, l'ordre de priorité suivant devra être observé pour la sélection : 1- les assentamentos, les communautés traditionnelles indigènes et quilombolas (sans priorité entre ces communautés) ; 2- les fournisseurs biologiques ou agroécologiques ; 3- les groupes formels qui sont à préférer aux groupes informels, eux-mêmes préférables aux agriculteurs individuels.	N° 4 de 2015
Limite de vente	R\$ 20 000 par agriculteur par an par entité exécutrice (environ 5 200 €).	N° 4 de 2015
Substitution de produits	Les aliments livrés doivent correspondre à ce qui est établi dans l'appel public ; des substitutions peuvent être effectuées à condition que les prix de référence soient dûment précisés.	N° 38, 2009
	La nécessité de substitution doit être attestée par le nutritionniste responsable, en accord avec le Conseil d'alimentation scolaire.	N° 26 de 2013

Source : élaboration personnelle

La loi détaille, en outre, le rôle des différentes institutions impliquées dans la mise en œuvre du PNAE : le Fonds national de développement de l'éducation (FNDE) à l'échelle fédérale ; les entités exécutrices (collectivités territoriales) et les conseils d'alimentation scolaire (CAE) à l'échelle territoriale.

L'organe fédéral chargé de la coordination et de la gestion financière du PNAE est le FNDE. Il a également la responsabilité de promouvoir la formation des ressources humaines impliquées dans l'exécution du programme et dans le

contrôle social, par exemple au sein des Centres de collaboration pour l'alimentation et la nutrition scolaire (*Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição Escolar*, CECANE). Ces centres de recherche et de formation sur le PNAE sont financés en partie par des conventions entre le FNDE et des universités fédérales.

Les collectivités qui reçoivent les dotations fédérales sont appelées entités exécutrices ; ce sont soit des municipalités (pour l'enseignement primaire), soit des États fédérés (pour l'enseignement secondaire), soit des écoles directement sous gestion fédérale (pour l'enseignement technique). Les entités exécutrices sont responsables du rapport financier à remettre au FNDE à la fin de chaque exercice. Depuis 2012, les comptes rendus financiers doivent être faits en ligne, sur la plateforme créée à cet effet par le FNDE. L'accès public à ces données chiffrées est, d'ailleurs, une source d'information précieuse pour le chercheur (et n'a pas d'équivalent dans le cas français).

La responsabilité technique de l'alimentation scolaire incombe obligatoirement à un ou une nutritionniste. Selon les normes, il ou elle doit élaborer le menu à partir de l'utilisation de denrées alimentaires de base, celles dont la loi reconnaît qu'elles sont indispensables à une alimentation saine. L'acquisition des aliments doit être réalisée, autant que possible, dans l'État fédéré où se situe l'école. Il s'agit donc, ici encore, d'une incitation à relocaliser l'approvisionnement, bien que la notion de « local » puisse être discutée dans ce cas, dans la mesure où la plupart des États brésiliens ont des dimensions considérables. Celui de São Paulo, par exemple, couvre à lui seul 250 000 km², ce qui équivaut environ à la moitié de la surface de la France métropolitaine.

Enfin, chaque entité exécutrice doit installer un CAE, organe collégial de contrôle social du PNAE. Doté d'un pouvoir délibératif, il approuve notamment les comptes rendus financiers que l'entité exécutrice présente au FNDE. Chaque conseil est composé de représentants du pouvoir public et de la société civile, de travailleurs de l'éducation et de parents d'élèves⁷⁹.

⁷⁹ Les membres du CAE, non rémunérés, ont un mandat de 4 ans. Ils sont au minimum 6 : pouvoir exécutif (1 siège) ; travailleurs de l'éducation et professeurs (2) ; parents d'élèves (2) ; organisations de la société civile (2). Le nombre de représentants peut être plus grand, à condition de respecter ces proportions entre les différents secteurs.

En 2015, le budget total du PNAE est de R\$ 3,8 milliards (environ 1 milliard d'euros au taux de conversion de 2015) pour 42,6 millions d'élèves et 200 jours d'école par an. Cela représente l'équivalent de 24,5 € par élève et par an, soit 0,12 € par élève et par jour. Ce montant peut paraître faible, mais il est destiné à compléter le budget des États fédérés et des municipalités, responsables, selon la constitution, de prendre en charge l'éducation.

3.2.3. Suivi du programme et consolidation du référentiel de construction sociale des marchés en faveur du développement territorial durable

Autre fait remarquable, la particularité de cette loi, au-delà des dispositions qu'elle met en place, est la façon dont a été institutionnalisée la participation de la société civile à chacune des étapes de la politique publique. Non seulement au cours du processus qui a mené à sa formulation, mais, une fois la loi promulguée, au suivi et à l'évaluation de sa mise en œuvre. À cet effet, deux instances ont vu le jour. Les organismes publics impliqués dans la gestion du PNAE siègent au comité de gestion (*Grupo Gestor*). Le groupe consultatif (*Grupo Consultivo*) est une commission composée de représentants d'organismes publics et des mouvements sociaux issus de deux grandes coalitions autour de l'agriculture familiale et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Cette concertation permet d'ajuster le dispositif principalement au travers des résolutions émises par le FNDE en 2009, 2013 et 2015. Chaque nouvelle résolution résulte des discussions internes au groupe consultatif, attentif aux difficultés rencontrées par les parties prenantes. La section qui suit présente les controverses et les ajustements réalisés au fil de la formulation et de la mise en œuvre de la réforme du PNAE à partir de 2009.

3.2.3.1. Controverses autour du calcul des prix

Les organisations représentantes des agriculteurs familiaux militent pour que les prix reflètent la réalité des coûts de production et de logistique, et pour que la limite de vente annuelle par agriculteur soit relevée. Ainsi, l'une des grandes modifications introduites par la résolution de 2013, maintenue en 2015, est que les prix peuvent être revus à la hausse, si besoin, pour tenir compte des coûts des intrants et de la logistique exigés dans l'appel public (fret, conditionnement,

emballage, etc.). C'est une avancée de taille pour les agriculteurs qui fustigent l'interprétation austère de la loi par certains gestionnaires⁸⁰ (Schottz, 2017).

Du côté des collectivités locales, ce sont surtout les questions juridiques autour de la procédure d'achat qui ont été source d'inquiétude, qu'il s'agisse des critères de sélection et d'arbitrage entre les fournisseurs répondant à l'appel public ou de la méthodologie de calcul des prix. Ces remontées de terrain se retrouvent donc discutées à l'échelle fédérale.

Sur ce point, de nombreuses controverses ont lieu au sein des instances consultatives et de gestion du PNAE, lesquelles suggèrent maintes fois que le département juridique du FNDE émette une note officielle qui validerait les particularités de la loi et servirait de référence aux collectivités locales. En effet, celles-ci redoutent que leurs comptes ne soient pas certifiés par le tribunal des comptes et qu'elles soient accusées de fraude. Grisa et Schneider (2014) interprètent les tensions autour de la fixation des prix comme le signe des grandes difficultés qu'éprouvent les gestionnaires à s'extraire du référentiel du moins-disant qui sous-tend le code des marchés publics. Celui-ci a durablement ancré dans les imaginaires la conviction que le critère le plus légitime pour l'usage des deniers publics est celui du moindre prix. Les tenants du référentiel alternatif de la construction sociale des marchés veulent, quant à eux, éviter les pratiques du prix prédateur, propres au fonctionnement par appel d'offres, qui mettraient en compétition les organisations de l'agriculture familiale entre elles, dans une logique concurrentielle.

3.2.3.2. Réticences des collectivités au sein des grands centres urbains

La question de l'approvisionnement des cantines scolaires dans grands centres urbains fait naître dans les collectivités territoriales de nombreuses inquiétudes à propos de la participation de l'agriculture familiale dans ces territoires. Ces réticences étaient, d'ailleurs, déjà au cœur des débats parlementaires en 2008 et de l'opposition à l'article 14 de la loi de 2009 imposant 30 % d'achats directs auprès de l'agriculture familiale. Rappelons que le sénateur

⁸⁰ Certains gestionnaires considéraient que le budget du FNDE était strictement destiné à l'achat d'aliments, et déniaient la possibilité d'inclure les coûts de la logistique.

et ancien ministre Francisco Dornelles, farouche adversaire de ces dispositions, était élu pour l'État de Rio de Janeiro (il en est d'ailleurs devenu vice-gouverneur de 2015 à 2018). Schottz (2017), sur la base d'entretiens menés auprès d'acteurs impliqués dans le processus à l'époque, mentionne les négociations que l'exécutif a dû mener auprès des principaux responsables politiques de Rio de Janeiro pour que Dornelles cesse d'entraver le processus, mais aussi auprès des associations des services d'éducation à l'échelle des collectivités locales.

La résistance des acteurs issus des grandes villes continue à poser problème au niveau de la mise en œuvre de la loi, comme l'indiquent Grisa et al. (2017), aussi sur la base d'entretiens :

« Lors d'un entretien, un gestionnaire public a indiqué qu'au début du programme, les grandes villes et les capitales fédérales ont également résisté à la loi, en invoquant les difficultés de mise en œuvre dans des municipalités de cette taille. La personne interrogée cite le cas de la municipalité de Rio de Janeiro, qui n'a pas de zone rurale et dont l'ensemble du territoire est considéré comme une zone urbaine par le plan d'urbanisme. [...] Les grandes municipalités revendiquaient même que l'obligation d'acquérir au moins 30 % de denrées alimentaires auprès de l'agriculture familiale ne devait pas leur être imposée⁸¹ » (Grisa et al., 2017, p. 358-359, traduction personnelle).

Dans le cas des achats directs auprès de l'agriculture familiale, les acteurs qui ont imaginé la loi tentent de promouvoir une autre façon de faire, comme le montrent les manuels techniques (FNDE, 2016) et les résolutions. Il s'agit de partir de la réalité de la production agricole locale, de définir quel est le bassin local d'approvisionnement, de planifier, à partir des produits locaux, les menus. La résistance à cette vision, souvent le fait d'acteurs éloignés du monde de l'agriculture, témoigne d'un parti pris que seules l'industrie et les grandes entreprises de la distribution sont en mesure d'approvisionner efficacement les métropoles.

Ces difficultés aboutissent d'ailleurs au renforcement d'autres instruments par les institutions chargées de la politique agricole. Citons le ministère du Développement agricole (MDA) qui édite un catalogue en ligne listant les contacts

⁸¹ "Em entrevista, um gestor público comenta que, no início do Programa, os grandes municípios e capitais federativas também apresentaram resistências à Lei, alegando as dificuldades de execução em municípios de tamanho porte. O entrevistado cita o caso do município do Rio de Janeiro que não apresenta área rural, sendo todo o território considerado área urbana pelo Plano Diretor. [...] Haveria, inclusive, uma reivindicação dos grandes municípios de que a exigência de aquisição de, no mínimo, de 30% de alimentos da agricultura familiar não fosse imposta aos mesmos" (Grisa et al., 2017, p. 358-359).

des organisations d'agriculture familiale et indiquant leur localisation ainsi que les types de produits. Le MDA met également en œuvre, à partir de 2011, un projet spécifique, Nourrir le Brésil (*Nutre Brasil*), prolongé par le projet Meilleure gestion (*Mais Gestão*), afin d'établir un diagnostic des difficultés rencontrées par les grandes villes et de proposer des solutions (Farias et Freitas, 2021). Ces projets s'adressent aussi aux organisations agricoles, qui ont à cœur que la loi stimule des dynamiques collectives ; ils mettent en place des actions visant, notamment, la création de coopératives d'agriculteurs familiaux afin de répondre à la demande et de mutualiser les coûts élevés associés à l'approvisionnement de la restauration scolaire. De plus, les exigences associées aux marchés publics sont complexes et imposent aux producteurs agricoles une lourde charge de travail administratif et de planification. Sur ce point, les services publics de conseil agricole ont développé à leur intention des stratégies d'accompagnement à l'accès aux marchés institutionnels.

Néanmoins la question de l'approvisionnement des grands centres urbains reste ardue : un article récent portant sur les achats auprès de l'agriculture familiale des 27 capitales des États fédérés conclut qu'un tiers seulement atteint le seuil de 30 % en 2017 (Araujo *et al.*, 2019).

Ainsi, de nombreux ajustements ont été effectués au fil de la construction de la politique publique, entre 2006 et 2008, puis de sa mise en œuvre entre 2009 et 2015. Le récit des controverses donne à voir la pluralité des acteurs ayant participé au processus sur le long terme. La coordination entre organismes gouvernementaux et représentants des mouvements sociaux a permis de porter attention aux difficultés concrètes rencontrées sur le terrain. Les retours réguliers d'expériences ont ainsi poussé l'échelon fédéral et les responsables du programme à faire montre d'une certaine capacité d'adaptation et à réajuster les instruments de l'action publique. Les négociations autour de la construction de la loi montrent également combien les divers groupes poursuivent des objectifs différents. La façon dont ces derniers sont formulés met en lumière – pour reprendre les catégories de l'analyse cognitive des politiques publiques – des valeurs et des normes propres à plusieurs référentiels sectoriels, dont nous proposons une lecture ci-dessous. Les caractéristiques des instruments d'action

publique dévoilent quels sont les algorithmes qui ont été retenus, c'est-à-dire les relations de cause à effet que l'on escompte.

3.3. Conclusion du chapitre 3

L'évolution des dispositifs institutionnels de restauration scolaire témoigne de l'émergence successive, et de la coexistence, de différents référentiels de politique publique.

La première période de la restauration scolaire, entre 1954 et 1994, se limite à des objectifs liés à la politique alimentaire de lutte contre la faim, marquée par un **référentiel de nutrition de laboratoire**. Le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE) distribue des préparations déshydratées, formulées dans le seul but de fournir les nutriments essentiels à l'organisme. Le dispositif entretient une relation étroite avec le modèle agro-industriel, d'abord par le biais des programmes internationaux d'aide alimentaire puis, à partir des années 1970, par le recours aux mélanges préparés par l'industrie agroalimentaire brésilienne (Friedmann et McMichael, 1989; Peixinho, 2011). Les petits producteurs ne sont mentionnés que sporadiquement, comme de possibles pourvoyeurs de produits moins chers. Le référentiel de la nutrition de laboratoire se combine en effet avec le **référentiel de la modernisation agricole**, qui n'envisage la sécurité alimentaire que comme l'offre sur le marché de produits à bas prix en abondance.

Dans l'ébullition qui suit la fin de la dictature militaire au milieu des années 1980 et se prolonge dans les années 1990, de nombreuses organisations de défense de la paysannerie et de la petite agriculture gagnent en visibilité. Elles portent la revendication d'accès aux marchés publics afin de faire face à l'un des graves problèmes qu'affronte ce secteur. En effet, les agriculteurs les plus marginalisés sont en position subordonnée dans les circuits marchands, où ils sont en concurrence avec l'agriculture capitaliste et productiviste.

Un jalon de l'évolution du PNAE est le mouvement de décentralisation qui débute en 1994. C'est alors que commence à apparaître dans les textes la question de l'**approvisionnement local**. Il est présenté comme un levier possible pour améliorer la gestion du PNAE (réduire les coûts de fonctionnement, éviter les fraudes) mais aussi la qualité des repas. Toutefois, le soutien aux petits producteurs n'y est pas mis en avant.

Lors de l'accession au pouvoir du Parti des travailleurs en 2003, on observe le renforcement du **référentiel de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN)**, une catégorie construite, depuis les années 1990, par les mouvements sociaux et politiques tenants d'une approche systémique de la faim, fléau qui reste endémique au Brésil. Cette bannière regroupe des organisations de défense de l'agriculture familiale, de la réforme agraire et de l'agroécologie, mais aussi des secteurs de la santé publique attachés à une vision de la malnutrition comme conséquence des inégalités sociales, économiques et territoriale. La SAN redéfinit ainsi la sécurité alimentaire en la rapprochant de la notion de souveraineté alimentaire (Moruzzi Marques, 2010).

Le programme *Fome Zero* concrétise une partie de ces revendications sociales. Il établit des instruments qui combinent politique alimentaire et politique de soutien à l'agriculture familiale. Le Programme d'acquisition des aliments (PAA) en est l'emblème : les hôpitaux, crèches, maisons de retraite peuvent désormais s'approvisionner directement auprès de l'agriculture familiale locale et c'est un organisme public fédéral qui fixe les prix.

Le PAA est ainsi pionnier d'un renouveau de l'action publique en faveur de l'agriculture familiale (Grisa et Schneider, 2014; Schmitt, 2005). Il constitue une innovation car la première politique d'envergure de soutien à ce secteur dans les années 1990, le Programme national d'appui à l'agriculture familiale (PRONAF), se limitait à adapter des instruments classiques du référentiel de la modernisation agricole afin de les rendre accessibles aux agriculteurs familiaux : crédit agricole, assurances agricoles, prix garantis et aides à l'investissement.

L'adoption, en 2009, de la loi n° 11.947 relative au PNAE prolonge ces efforts et impose aux collectivités d'octroyer 30 % de la dotation fédérale à l'achat de denrées alimentaires directement auprès des agriculteurs familiaux. La promotion du développement durable justifie, dans le texte de loi, l'approvisionnement local directement auprès de l'agriculture familiale.

Nous en concluons que le PAA, puis le PNAE, témoignent de l'émergence d'un **référentiel de construction sociale des marchés en faveur du développement territorial durable** ; pour ce faire, nous adaptons le concept de *référentiel de construction sociale des marchés*, construit par Grisa et Schneider (2014), en l'adossant au *référentiel global du développement durable*. Cette

évolution, si elle s'accélère à partir de 2009, est le fruit de décennies de mobilisation des mouvements sociaux et d'une accumulation d'expériences institutionnelles. Ces caractéristiques font de l'expérience brésilienne un processus original de mobilisation sociale et politique autour des questions agricole et alimentaire, dans une perspective intersectorielle.

Néanmoins, la construction de la loi et sa mise en œuvre ont été émaillées de controverses ayant pour objets la dispense d'appel d'offres, les procédures de calcul des prix ou la capacité de l'agriculture familiale à approvisionner les grands centres urbains. Ces débats témoignent des tensions entre deux référentiels de politique publique concernant la commande publique : celui de la **construction sociale des marchés durables** et celui du **marché concurrentiel**, toujours vigoureux. Ce dernier véhicule la conception que seuls la compétition entre les fournisseurs et l'arbitrage par les prix garantissent l'efficacité dans l'emploi des deniers publics.

Chapitre 4 – La restauration scolaire en France : enjeux d’un processus d’intégration de la question alimentaire à la politique de développement durable

En suivant un déroulement similaire à celui du chapitre précédent consacré au Brésil, nous présentons dans la section 4.1 l’évolution de la politique alimentaire française, puis celle de la restauration scolaire. Nous analysons ensuite, dans la section 4.2, le processus de concertation du Grenelle⁸² de l’environnement et les textes législatifs et réglementaires qui en découlent. Nous porterons une attention privilégiée à l’apparition de l’approvisionnement de la restauration collective – dont fait partie la restauration scolaire – comme levier pour structurer la filière de l’agriculture biologique, alors au cœur des propositions concernant la durabilité des systèmes agroalimentaires.

4.1. La restauration scolaire : un service public local, lié à la politique éducative, intégré sur le tard à la politique alimentaire nationale

Le lien entre la politique alimentaire et la restauration scolaire apparaît de façon moins évidente en France qu’au Brésil. En effet, dès 1940, l’État brésilien s’empare de la restauration scolaire puis l’élève au rang de dispositif central de la politique de lutte contre la faim et la malnutrition. Par contre, en France, nous montrerons comment son intégration à la politique alimentaire nationale puis à la politique agricole ne survient qu’au début des années 2000.

⁸² L’appellation « Grenelle » s’applique fréquemment aux grandes concertations organisées par l’État français. Son origine remonte à 1968 quand, face à l’immense mobilisation sociale et à une grave crise politique, les accords de Grenelle furent négociés dans les bâtiments du ministère du Travail, situé dans la rue éponyme à Paris.

4.1.1. Évolution de la politique alimentaire au cours du XX^e siècle : de la gestion du risque sanitaire et des fraudes à la prise en compte des questions nutritionnelles

Au Brésil, le terme « politique alimentaire » recouvre, dans la littérature scientifique et dans les textes gouvernementaux, l'ensemble des mesures visant la satisfaction des besoins alimentaires de la population, notamment des plus vulnérables face à la malnutrition. Il s'agit d'un pan important de la politique sociale brésilienne, nous en avons parlé.

En termes méthodologiques, il nous a fallu, dans le cas français, faire des recherches complémentaires à l'aide des termes « secours alimentaire » ou encore « aide alimentaire » afin d'obtenir des informations au sujet de l'accès des pauvres à l'alimentation en quantité et qualité suffisante.

En effet, ce qui est nommé « politique alimentaire » aujourd'hui en France, dans la littérature gouvernementale mais aussi, dans une certaine mesure, dans la littérature scientifique, concerne des objectifs liés à la sécurité sanitaire et à la qualité nutritionnelle des aliments (Fouilleux, 2008) : éviter les fraudes, diminuer les risques d'intoxication alimentaire, limiter les substances potentiellement nocives pour la santé. L'action publique consiste principalement à encadrer les pratiques des acteurs privés du système agroalimentaire. Les dispositifs permettant aux plus démunis d'accéder à l'alimentation sont mis en œuvre par le secteur associatif, partiellement financé par des fonds publics, nous le verrons.

Nous faisons néanmoins le choix de regrouper sous le terme de « politique alimentaire » l'ensemble des dispositifs relatifs à l'action publique dans le champ de l'alimentation. Ils répondent à plusieurs ambitions : éviter les pénuries alimentaires, garantir l'accès à l'alimentation, contrôler la sécurité sanitaire et la qualité nutritionnelle des aliments circulant sur le marché, lutter contre les fraudes.

Dans la présente section (4.1.1), nous présentons les différentes phases de la politique alimentaire, au sens large : la lutte contre les pénuries avant la seconde guerre mondiale ; le renforcement de la sécurité sanitaire des aliments dans la deuxième moitié du XX^e siècle ; le renouveau face à l'augmentation des problèmes de santé publique relatifs à l'obésité depuis le début des années 2000.

4.1.1.1. La politique alimentaire avant la seconde guerre mondiale : lutte contre les pénuries et naissance des institutions de contrôle sanitaire

L'industrialisation du système agroalimentaire débute dans la seconde moitié du XIX^e siècle (Flamant, 2010). Avant cette période, les pénuries alimentaires et les problèmes qui en résultent (dénutrition, épidémies) sont l'une des principales préoccupations du pouvoir politique (Bognon, 2014).

Sous l'Ancien Régime, des acteurs publics jouent un rôle direct de contrôle du système alimentaire. La monarchie absolue craint des soulèvements populaires en cas de disette dans les grandes villes et en particulier dans la capitale. Ainsi, le pouvoir s'assure que les Parisiens aient de quoi se nourrir en temps et en heure, en qualité et en quantité suffisantes. La France se caractérise, depuis cette époque, par une forte centralisation économique, politique et administrative autour de Paris. L'un des marqueurs de cette centralisation est la constitution d'un réseau national de transports polarisé par la capitale (Bognon, 2014). En son sein, des infrastructures, notamment le marché central des Halles de Paris et le réseau d'abattoirs, constituent le dernier maillon de l'approvisionnement de la population urbaine par des productions en provenance des zones agricoles. Les marchandises y sont étroitement contrôlées par la police des marchés qui veille à limiter la spéculation et le monopole des marchands.

Malgré ce réseau structuré d'approvisionnement des villes, les disettes ne cessent d'affecter les populations pauvres, dont la proportion croît en milieu urbain. En effet, comme le note Clément, « la lente pénétration de l'économie marchande dans les campagnes va accentuer la paupérisation des masses paysannes, chassant les plus démunis vers les villes, où ils viennent grossir les flots de mendiants et de vagabonds » (Clément, 2001, p. 31). La faim est donc à la fois chronique en milieu urbain, liée à la pauvreté, et épisodique en zone rurale comme urbaine, lors de disettes causées par des problèmes agricoles et des guerres.

La Révolution de 1789 balise le début d'un secours alimentaire géré par l'État. L'histoire institutionnelle des dispositifs d'aide au XIX^e siècle coïncide avec celle des relations entre institutions publiques et associations privées laïques ou religieuses, dont le rôle et l'importance varient au gré de l'alternance entre régimes, entrecoupés de révoltes populaires (Retière et Le Crom, 2018). Les

gouvernements monarchiques sont plus attachés à la charité chrétienne, ceux républicains portent la vision du droit à la subsistance par le travail (Jung, 2014). La pauvreté demeure un phénomène massif au XIX^e siècle, aussi bien en milieu rural qu'urbain, lié à l'industrialisation et à la prolétarisation de la population. Le chômage devient chronique et les salaires sont faibles. On estime qu'environ 30 % de la population vit à l'époque en dessous du seuil de pauvreté (Clément, 2001).

La Première République (septembre 1792 – mai 1804) crée les bureaux de bienfaisance, dispositif pionnier du secours alimentaire public. Héritiers des bureaux de charité paroissiaux, leur maillage est communal. Ils reçoivent des fonds publics et des dons privés. On compte en 1871 autour de 14 400 bureaux de bienfaisance, pour environ 37 600 communes (Follain, 1996). 70 % de l'aide est attribuée en nature et les bénéficiaires représentent 6,5 % de la population en 1914 (Clément, 2001). L'assistance est une activité locale, organisée au niveau municipal et reposant très souvent sur le bénévolat.

L'évolution de l'ensemble des politiques sociales de la III^e République (septembre 1870 – juillet 1940) infléchit la politique alimentaire. Point de départ d'une mutualisation des risques et des avantages, la politique nationale d'assurance sociale vise à protéger les citoyens contre les incapacités naturelles et les risques sociaux. En 1893 est promulguée la première loi sur l'assistance médicale gratuite et sur le secours aux personnes âgées. En 1905, c'est une loi sur l'assistance aux infirmes. Au cours des années 1920 et 1930, le développement de l'État social connaît un nouveau souffle (Retière et Le Crom, 2018). La décennie 1920 accueille les premières politiques de logement social ; en 1928 et 1930, les assurances sociales sont rendues obligatoires, ainsi que des mécanismes de protection contre le chômage involontaire ; en 1932, les ouvriers et les employés obtiennent le droit à des allocations familiales pour tout enfant en âge scolaire. Ces dispositifs de la politique sociale provoquent une baisse progressive de la pauvreté et du besoin de secours en nature. En effet, il s'agit désormais de prestations monétaires versées aux bénéficiaires, qui s'approvisionnent alors au sein des circuits marchands privés (Jung, 2014).

Le secours alimentaire connaît ainsi un recul au cours de la première moitié du XX^e siècle, non seulement en raison de l'amélioration relative des conditions de vie des travailleurs pauvres et des chômeurs, mais aussi grâce à l'augmentation

de la production agricole. La diffusion de nouvelles techniques agronomiques diminue l'occurrence des grandes disettes (Flamant, 2010), dont les dernières datent du milieu du XIX^e siècle. La faim ne touche plus que les plus pauvres, surtout les personnes âgées car le système de retraite ne deviendra universel que dans les années 1970, assez tardivement par rapport aux autres systèmes de protection sociale (Le Crom et Retière, 2003).

À mesure que le risque de pénurie s'estompe, que le système alimentaire se complexifie et que le transport des aliments progresse, d'autres enjeux deviennent centraux pour l'action publique alimentaire. Le contrôle de la sécurité sanitaire des aliments et la lutte contre les fraudes prennent de plus en plus d'importance. Ainsi, à partir de la fin du XIX^e siècle et en raison du développement du transport de viande, se structurent au sein de l'État des services de contrôle des denrées d'origine animale, particulièrement sensibles au risque sanitaire. Les services vétérinaires sont chargés de vérifier leur qualité (absence de maladies dans les cheptels, destruction de la viande avariée). Ces différentes institutions, direction des services vétérinaires et direction de la répression des fraudes, évoluent au fil du XX^e siècle et sont encore aujourd'hui au cœur de la politique alimentaire française.

4.1.1.2. La parenthèse de la Seconde Guerre mondiale

La Seconde Guerre mondiale donne un coup d'arrêt brutal à la relative diminution de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire observée pendant les années 1920 et 1930. Cet épisode de pénurie alimentaire, le dernier en date, affecte une part importante de la population française. La dénutrition touche des groupes vulnérables, tels que les enfants et les femmes enceintes et allaitantes, mais aussi une partie de la classe ouvrière, les professions intellectuelles et libérales paupérisées, ou encore des petits rentiers victimes de l'inflation (Le Crom, 2005). Les raisons tiennent aux difficultés de production agricole causées par la guerre et l'occupation allemande, à la déstructuration des circuits d'approvisionnement – surtout ceux des villes situées en zone occupée, y compris en région parisienne –, et aux prélèvements massifs opérés par les allemands.

L'État met en place des tickets de rationnement et réactive un mécanisme de secours alimentaire instauré lors de la Première Guerre mondiale, le Secours

national (Grenard, 2007; Le Crom, 2005). Le Secours national centralise les dons et les subventions et les répartit aux institutions publiques et privées de secours alimentaire direct ou indirect : cuisines d'entraide, soupes populaires, restaurants ouvriers, hôpitaux et hospices, cantines scolaires, colonies de vacances. Les initiatives sont portées par les réseaux religieux, mais aussi par une grande variété d'association, d'organismes syndicaux ou politiques. Le Secours national organise également dans les écoles la distribution de comprimés vitaminés et de biscuits enrichis en caséine (protéine du lait). Il agit également sur la production agroalimentaire en soutenant les conserveries et les usines de déshydratation ; il distribue des outils et des intrants aux jardins ouvriers (Le Crom, 2013).

De leur côté, les bureaux de bienfaisance communaux continuent d'œuvrer pendant la guerre et, bien qu'ils reçoivent moins de subventions de l'État, répartissent bons d'alimentation et vêtements. Le pouvoir de Vichy préfère abonder le Secours national qui lui sert de véhicule de propagande officielle, plutôt que ces structures décentralisées, en outre peu adaptées à la situation d'urgence et à la nécessité d'une action en direction des masses et plus seulement du public habituel de secours, plus restreint (Grenard, 2007; Le Crom, 2005).

4.1.1.3. Les Trente Glorieuses (1950–1970) : développement de l'offre alimentaire grâce à la Politique agricole commune et renforcement d'une politique de sécurité sanitaire des aliments

À la sortie de la guerre, l'Europe, largement déficitaire, importe une grande partie de son alimentation. En France en 1947, la ration de pain est inférieure à celle consommée pendant la guerre. La question de la faim est au cœur du Plan Marshall. Intitulé officiellement « Plan contre la faim, la pauvreté, le désespoir et le chaos », il s'agit de l'un des premiers dispositifs d'aide alimentaire internationale, dont le modèle se diffuse ensuite en direction des pays en voie de développement dans la seconde moitié du XX^e siècle (Rymarsky et Thirion, 1997). Nous avons mentionné dans le chapitre 3 les grands programmes d'aide alimentaire qui écoulent, dans les pays en développement, les excédents agricoles étasuniens : ils sont les héritiers de l'aide alimentaire du Plan Marshall, notamment le programme *Food for Peace* de l'USAID (Sousa Santos, 2005).

En parallèle de l'aide apportée par les États-Unis, les pays européens mettent en œuvre une politique de développement agricole dont le but est l'autosuffisance alimentaire, à l'échelle régionale des six pays fondateurs⁸³ de la Communauté économique européenne (CEE). La signature du traité de Rome en 1957 marque le début de l'unification européenne. Commence alors un processus qui aboutit à la mise en œuvre, à partir de 1962, de la Politique agricole commune (Pac), qui est, avec le Fond social européen (FSE), l'une des plus importantes politiques européennes. La Pac dispose du plus gros budget de l'Union européenne. Ses objectifs initiaux sont d'atteindre la sécurité alimentaire des populations, par l'augmentation de la productivité agricole et la stabilisation des marchés. À partir des années 1960, l'encadrement public de l'approvisionnement alimentaire en France est ainsi coordonné à l'échelle européenne, dans le cadre de la Pac (Fouilleux, 2008).

La finalité de la politique agricole européenne est de garantir une offre abondante d'aliments à bas prix, ce que permet le modèle productiviste (Courade, 1990; Malassis, 1992; Paturel, 2018; Roudart, 2002). La stratégie repose sur les acteurs économiques privés de la production agricole, des industries de transformation agroalimentaire et des réseaux de distribution et de commercialisation. L'autosuffisance alimentaire des pays européens passe par l'approvisionnement des circuits marchands et l'accès aux aliments dépend du revenu des ménages.

La précarité alimentaire n'est donc plus liée à une pénurie ni à des insuffisances dans le réseau de distribution mais à la pauvreté économique qui fait des dépenses alimentaires une variable d'ajustement du budget des personnes pauvres (Paturel, 2018; Rastoin et Gherzi, 2010). Or, les Trente Glorieuses sont marquées par la diminution du chômage et le renforcement des systèmes de protection sociale lancés dans les années 1920 et 1930 : allocations familiales, assurance chômage, assurance maladie et assurance vieillesse. La protection sociale, acquise de dure lutte par les mouvements ouvriers, syndicaux et politiques, est désormais coordonnée par l'État-providence ; couplée à la forte croissance économique, elle réduit fortement la pauvreté en France pendant cette période. Le pays entre dans une ère d'abondance alimentaire. Les dispositifs de

⁸³ Allemagne de l'Ouest, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas.

secours alimentaire, relégués en dehors du champ public, restent aux mains du seul monde associatif.

En parallèle de la politique de l'offre agricole et du déploiement de la protection sociale, l'État accentue son action sur le contrôle sanitaire. Auparavant, les principaux risques concernaient les intoxications, dues à la consommation de produits d'origine animale, et les épizooties, qui décimaient les cheptels. En complément des services vétérinaires datant du XIX^e siècle, l'État met en place, dans les années 1950, de nouveaux services afin de contrôler les maladies des plantes, facteurs de risque pour les cultures et la santé humaine. Mais à mesure que l'industrie occupe une place grandissante dans le système alimentaire, les inquiétudes liées au risque sanitaire des produits industriels se font plus vives. En effet, la transformation des aliments suppose un nombre croissant d'étapes de manipulation des denrées et l'ajout d'additifs remplissant différentes fonctions (allongement de la durée de conservation, amélioration du goût et de l'apparence), ce qui augmente les risques. Les enjeux sont, pour l'action publique, la transparence (garantir que le consommateur puisse connaître tous les ingrédients composant les produits transformés) et la lutte contre la fraude (garantir que des produits non autorisés ou dangereux ne soient pas utilisés). L'État contrôle la mise en marché des substances additives utilisées par l'industrie, et avalise, en principe, leur innocuité.

La politique alimentaire en tant que telle se resserre donc autour d'un **référentiel de protection du consommateur**, face aux risques sanitaires, dans un contexte de **marché concurrentiel**. Les instruments de la politique alimentaire sont principalement des normes visant à encadrer les pratiques des acteurs privés de l'industrie agroalimentaire et de la grande distribution. Garantir la sécurité alimentaire consiste désormais, dans un contexte d'abondance de l'offre, à éviter les intoxications et les éléments nocifs pour la santé. Ce pan de la politique alimentaire demeure, encore aujourd'hui, l'un des volets principaux de l'action de l'État en la matière.

4.1.1.4. Les années 1980 et 1990 : retour de la précarité et renouveau du secours alimentaire

À partir des années 1980, la crise économique et le début des politiques d'austérité budgétaire remettent à l'agenda politique la précarité et la pauvreté qui touche désormais des catégories plus larges de la population française par rapport à la période des Trente Glorieuses : les jeunes, les familles monoparentales, les travailleurs pauvres et ceux frappés par le chômage de longue durée. On assiste alors à un retour du secours alimentaire, mais renouvelé par une caractéristique du système agroalimentaire industriel et productiviste : l'existence d'importants excédents (Clément, 2001; Paturel, 2018). En effet, la Pac a porté ses fruits ; depuis les années 1970, l'Europe est autosuffisante mais la production agricole continue d'augmenter. Progressivement, les surplus deviennent structurels. Les autorités européennes doivent désormais gérer des excédents croissants.

Exemplaire de ces transformations, le Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) est créé en 1987, sous l'impulsion, notamment, de l'humoriste Michel Colucci (dit Coluche), figure connue en France pour avoir lancé, deux ans auparavant, les Restaurants du cœur, connus sous le nom de Restos du cœur⁸⁴. Il s'agit d'utiliser les excédents pour distribuer des denrées au travers des réseaux associatifs d'aide alimentaire. Le PEAD repose, à l'origine, un principe de troc de matières premières, issues des stocks d'intervention de la Pac, contre des produits alimentaires transformés, via des appels d'offres communautaires (c'est-à-dire, à l'échelle de l'Union européenne) auprès d'entreprises de l'agroalimentaire. Le programme prévoit également de dédier des lignes budgétaires de la Pac à l'achat de denrées alimentaires, et de susciter des dons de particuliers et d'entreprises (Thouvenot, 2013)⁸⁵.

En France, les principales institutions de secours alimentaire sont les Restos du cœur, la Fédération française des banques alimentaires, le Secours populaire, le Secours catholique et la Croix rouge française. Les banques alimentaires, en

⁸⁴ Les Restaurants du cœur sont une association française d'aide alimentaire qui a bénéficié dès sa création, en 1985, du soutien de nombreuses personnalités et d'une large couverture médiatique ; ils distribuent des repas et des colis alimentaires grâce à un réseau de bénévoles sur tout le territoire français.

⁸⁵ En 2014, le PEAD, jusqu'alors adossé au budget de la Pac, est remplacé par le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). Au niveau français, le FEAD s'intègre désormais aux dispositifs de la politique alimentaire et nutritionnelle (Alberghini *et al.*, 2017). L'État doit l'abonder, en compléments du financement européen, à hauteur minimum de 15 % ; il est géré par l'établissement public France AgriMer.

particulier, reprennent le modèle étasunien des *food banks* créées en 1967. Elles font office de magasin d'approvisionnement pour environ 3 800 associations ainsi que pour les centres communaux d'action sociale (CCAS), héritiers des bureaux de bienfaisance. Les Restos du cœur et le Secours populaire disposent de leurs propres réseaux d'approvisionnement.

Ces associations reposent sur le bénévolat et sur des aides financières et en nature provenant de trois sources principales. Le PEAD représente environ un quart de l'aide ; les dons et collectes auprès de l'industrie agroalimentaire, de la grande distribution et des particuliers représentent, pour leur part, environ la moitié. L'État français intervient, dans ce cadre, principalement en défiscalisant les dons : il finance, mais de manière sous-jacente, sans exercer de contrôle direct sur les circuits d'approvisionnement du secours alimentaire. Ce sont les acteurs privés qui organisent ce système. Au départ, ces associations préparaient et offraient des repas mais, de plus en plus, leur action prend la forme de distribution de colis et d'aliments non préparés ou de bons d'achats pouvant être utilisés dans les commerces ordinaires (Clément, 2001).

La particularité de la nouvelle forme de précarité alimentaire qui émerge dans les années 1980 est qu'elle ne se traduit pas par une sous-nutrition mais par une malnutrition. L'insécurité alimentaire est désormais fortement associée au régime agro-industriel dominant : les pauvres se nourrissent des excédents de l'industrie agroalimentaire et les produits les moins chers sont aussi ceux de moindre qualité nutritionnelle (Dubuisson, 2013; Paturel, 2018). L'approvisionnement des circuits de secours alimentaire se fait en fonction des dons des industriels, de ce qui est en surproduction.

4.1.1.5. La décennie 2000 : mise à l'agenda politique de la lutte contre l'obésité et la malnutrition

La surnutrition et la malnutrition, surreprésentées dans les catégories plus pauvres⁸⁶, poursuit sa progression au sein de la population française au cours de

⁸⁶ Selon une étude de l'Équipe de surveillance et d'épidémiologie nutritionnelle (Esen), la prévalence du surpoids, obésité incluse, est supérieure dans les catégories moins diplômées : concernant les personnes qui n'ont aucun diplôme ou un diplôme inférieur au baccalauréat, la proportion est d'environ de 60 % pour les hommes et 53 % pour les femmes en 2015 ; à l'inverse, dans les catégories les plus diplômées (au-dessus de bac+3), la proportion est respectivement de 42 % et de 30 % (Équipe de surveillance et d'épidémiologie nutritionnelle (Esen), 2017).

la décennie 1990. L'émergence de l'obésité et des maladies dues aux excès alimentaires remettent au cœur de la politique alimentaire les aspects nutritionnels (Fouilleux, 2008). À la différence des risques de contamination et d'intoxication, le problème de santé ne se doit pas à un composé ou à un micro-organisme pathogène spécifiques. L'obésité résulte de la surconsommation de nutriments qui ne sont pas, à doses normales, nocifs pour la santé : les sucres, le sel et les matières grasses. Le surpoids cause des maladies chroniques qui se développent à moyen et long terme, tels que les diabètes et les maladies cardio-vasculaires (Hercberg et Tallec, 2000).

Le gouvernement socialiste au pouvoir entre la fin des années 1990 et le début des années 2000 prend des mesures qui renouvellent la politique alimentaire. En 1999, afin de faire le point sur les principaux enjeux de nutrition et de santé publique, le Haut comité de la santé publique commande un rapport, *Pour une politique nutritionnelle de santé publique en France*, publié en 2000 (Hercberg et Tallec, 2000). Le 13 décembre 2000 ont lieu les premiers États généraux de l'alimentation, une forme de concertation pluri-acteurs qui sera reprise et élargie, en 2007, dans le Grenelle de l'environnement, que nous présenterons dans la section 4.2 de ce chapitre. Ces deux processus vont contribuer au lancement, en janvier 2001, du premier Programme national nutrition santé (PNNS) qui dure de 2001 à 2005, sous l'égide du ministère de l'Emploi et de la Solidarité et du ministère délégué à la Santé.

Le PNNS contient des mesures à destination de la population générale et traite principalement de questions nutritionnelles : il chiffre des objectifs de correction de carences en nutriments et de réduction des apports en lipides et en sucres. Les campagnes à destination du grand public incitent à augmenter la consommation de fruits et de légumes et à intensifier l'activité physique. Bon nombre des autres dispositifs concernent l'encadrement des pratiques des entreprises de l'industrie agroalimentaire et visent à réduire la teneur en sel, sucre et matières grasses. Ainsi, « l'objectif de la politique alimentaire est d'optimiser la qualité nutritionnelle des produits présents sur le marché » (Messaoudene et Hernandez, 2014, p. 20). Les questions de sécurité microbiologique sont également toujours présentes, notamment en raison de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) qui s'intensifie au moment des États

généraux de l'alimentation de l'an 2000. Les échanges et les propositions dénotent les peurs concernant la sécurité des aliments ; en témoigne le discours de clôture des débats par le Premier ministre de l'époque (Jospin, 2001), qui consacre un long paragraphe à la lutte contre la « maladie de la vache folle ». Le PNNS 1 sera prolongé par le PNNS 2, de 2006 à 2010, puis par le PNNS 3 de 2011 à 2015⁸⁷.

C'est également en 2011 que le Programme national pour l'alimentation (PNA) est lancé, dans le cadre de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010. Il prolonge les orientations du PNNS et élargit le champ d'action de la politique alimentaire en impliquant le secteur agricole. La Direction générale de l'alimentation (DGAL)⁸⁸, affiliée au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, en assure la coordination. Sont également partie prenante le ministère de la Santé et celui de l'Économie et des Finances. La DGAL est chargée de la sécurité sanitaire des aliments avec l'agence française de Sécurité sanitaire des aliments (Afssa), devenue en 2010 l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

La mise en œuvre de la politique alimentaire, qui s'incarne dans le PNNS et le PNA, combine des instruments coercitifs (normes et réglementations) et incitatifs (chartes d'engagement). L'application de ces programmes illustre un mouvement plus général de l'action publique en France : un État qui encadre les pratiques d'acteurs privés, plus qu'il n'agit directement (Hassenteufel, 2011). Le PNA fonctionne par appels à projets et annonce un objectif principal de sécurité alimentaire. Certaines dispositions montrent un début de prise en compte des questions d'approvisionnement ; elles valorisent par exemple les circuits courts comme gage de qualité. De plus, la restauration scolaire est l'objet de dispositions spécifiques, alors qu'elle n'était traitée jusque-là que dans quelques circulaires ponctuelles abordant la composition des repas. En effet, ces aspects « avaient été prévus dans le cadre du [premier] PNNS mais [...] n'avaient pas été votés par le Parlement » (Messaoudene et Hernandez, 2014, p. 23).

Il existe une concurrence entre les visions portées par les différentes instances qui pilotent le PNA : la Direction générale de la santé (DGS), sous la

⁸⁷ Lui succèdera le quatrième PNNS 2019–2024, hors du champ temporel de notre étude.

⁸⁸ La DGAL remplace en 1987 la Direction de la qualité, elle-même créée en 1976. Elles sont les héritières des services vétérinaires du ministère de l'Agriculture mentionnés précédemment.

tutelle du ministère de la Santé ; le Conseil national de la consommation, qui dépend du ministère de l'Économie et des Finances ; la DGAL, qui dépend du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. La DGS obéit à un référentiel focalisé sur la santé alors que la DGAL porte une approche plus globale du secteur agroalimentaire. Ainsi, d'après les enquêtes de Messaoudène et Hernandez (2014), les industriels de l'alimentation voient la DGAL comme un soutien alors qu'ils ressentent les normes imposées par la DGS comme des contraintes. Les industriels estiment qu'il leur est difficile de concilier les exigences environnementales et alimentaires et reprochent un manque de coordination entre les différentes politiques publiques. La compétition existe aussi entre acteurs privés, par exemple entre les industries de transformation et la grande distribution.

Il est intéressant de noter que les textes de la politique alimentaire française, à la différence du cas brésilien, ne recommandent pas de manière explicite de diminuer la consommation d'aliments industrialisés. Pourtant, il est reconnu qu'ils sont susceptibles d'être trop riches en sucre, sel et matières grasses ; le rapport ayant donné lieu au premier PNNS, par exemple, part du constat qu'une très grande partie de l'alimentation des français provient de ce type d'aliments et propose donc d'en améliorer la qualité, sans remettre en question explicitement leur consommation excessive⁸⁹. Les campagnes de santé publique, qui sont une autre des modalités du PNNS et du PNA, portent sur l'éducation alimentaire et recommandent notamment d'augmenter la consommation de fruits et de légumes. Le libre choix du consommateur, considéré dûment informé des caractéristiques des produits, est donc central dans ces dispositifs ; notre interprétation est que ceux-ci constituent une traduction sectorielle du référentiel global du marché concurrentiel.

⁸⁹ « Au total, la consommation de produits céréaliers, de légumes secs et de féculents a considérablement chuté au cours des dernières décennies [...] La réduction de la consommation de ces aliments dans la ration journalière au cours des dernières décennies a contribué à réduire les apports énergétiques et d'amidon (mais également de fibres et de protéines végétales). Au contraire, l'augmentation de la consommation de produits sucrés a eu pour conséquence d'augmenter la contribution des sucres simples dans la ration énergétique. Si l'augmentation de la consommation de fruits et légumes a permis d'améliorer l'équilibre nutritionnel et a contribué à augmenter les apports en vitamines et en fibres, la réduction récente de leurs apports va dans le sens d'une réduction de la densité en micronutriments » (Hercberg et Tallec, 2000, p. 23).

En conclusion de cette section, nous pouvons avancer que l'évolution de la politique alimentaire française se caractérise par une montée en puissance du **référentiel sanitaire**, puis, à partir des années 2000, du **référentiel nutritionnel** en réponse aux problèmes d'obésité. Le secours aux populations en insécurité alimentaire, c'est-à-dire qui ont des difficultés d'accès à une alimentation en quantité et qualité suffisantes, est laissé à la sphère associative ou à l'action de structures communales. Le soutien public est fondé sur le fléchage des excédents agricoles invendus vers les associations. Certains auteurs parlent ainsi du secours alimentaire comme variable d'ajustement du système agroalimentaire productiviste : les pauvres se nourrissent des excédents (Paturel, 2018). L'État français, au contraire de son homologue brésilien, ne contrôle pas directement de dispositifs d'accès à l'alimentation des populations précaires. Les seules exceptions sont des dispositifs déployés à l'échelle des communes, comme les CCAS cités précédemment, et la restauration scolaire dont nous allons retracer l'évolution.

Nous montrons dans la sous-section suivante (4.1.2) comment, dans ce contexte, le secteur de la restauration scolaire ne s'intègre dans la politique nationale alimentaire qu'à partir des années 2000, en tant qu'instrument de lutte contre l'obésité et d'éducation alimentaire. Les années 2010 seront analysées dans un deuxième temps (section 4.2) car c'est durant cette décennie que la restauration devient un levier de structuration des filières agricoles durables.

4.1.2. La restauration scolaire : un service public local qui s'intègre à la politique alimentaire nationale comme levier de lutte contre l'obésité

La relative rareté de la littérature scientifique consacrée à la restauration scolaire en France contraste avec le nombre considérable de travaux sur le PNAE au Brésil⁹⁰. Dans le corpus bibliographique que nous avons constitué afin de retracer son évolution, la plupart des articles qui traitent spécifiquement de la restauration scolaire sont liés au champ nutritionnel. Les travaux de géographie,

⁹⁰ Une recherche sur la plateforme Google Scholar donne 2 050 références avec le mot-clé en français « restauration scolaire », alors qu'elle en fournit 30 100 avec celui, en portugais, de « *alimentação escolar* ». Une recherche bibliométrique plus poussée pourrait corroborer cette constatation.

d'économie et de sociologie rurale abordent en général le sujet plus large des systèmes agroalimentaires, dont la restauration scolaire n'est qu'un élément – nous l'avons déjà remarqué dans le chapitre 1.

L'histoire de la restauration scolaire suit celle du développement du système éducatif. En France, de façon similaire à ce que nous avons vu dans le cas brésilien, l'offre de repas à l'école est vue, au XIX^e siècle, comme un moyen d'inciter à la scolarisation des enfants de familles pauvres. La particularité du cas français, nous le verrons, est que sa gestion et son financement ont toujours été exclusivement de la responsabilité des collectivités territoriales chargées des différents niveaux d'enseignement (et notamment les communes pour l'enseignement primaire). Elle ne sera intégrée à une politique nationale qu'à partir des années 2000, ayant fait jusque-là seulement l'objet de circulaires et de normes ponctuelles.

4.1.2.1. Distribution de repas à l'école au XIX^e siècle : un dispositif local au service de la scolarisation des enfants pauvres

L'effort de l'État, au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle et au début du XX^e, est de financer la construction des bâtiments scolaires et de prendre en charge le salaire des institutrices et des instituteurs (Troger et Ruano-Borbalan, 2017). Toutefois, d'après les rapports commandés par les ministres successifs, malgré les investissements et les lois qui encouragent la scolarisation de tous les enfants de 6 à 12 ans environ, nombre d'entre eux ne fréquentent pas l'école de façon assez assidue. Une explication citée dans les textes de l'époque met en cause la pauvreté. D'une part, les familles en situation de précarité ont souvent besoin de la contribution du travail des enfants pour l'équilibre du budget familial. D'autre part, les enfants présentent des difficultés d'apprentissage en raison d'une alimentation insuffisante (Dessauw, 2018).

Une circulaire de 1869 du ministre de l'Instruction publique, Victor Duruy, traite de la distribution d'aliments chauds aux enfants des salles d'asile, ancêtres des écoles maternelles. Le constat est celui d'une grande indigence : « les enfants admis dans les salles d'asile, et qui la plupart appartiennent à des parents peu aisés, sont souvent mal vêtus et n'ont pas une nourriture suffisante » (Duruy, 1982, p. 140). L'enquête sur ces lieux d'accueil montre la diversité des modes de

financement du secours alimentaire et vestimentaire : « dons volontaires en argent et en nature ; souscriptions, quêtes et loteries organisées par les comités de patronage ; legs et donations ; subventions allouées par les communes, les hospices ou les bureaux de bienfaisance » (Duruy, 1982, p. 141). La circulaire conclut qu'« il est d'un grand intérêt [...] d'améliorer les conditions hygiéniques dans lesquelles sont élevés les jeunes enfants ; un des moyens les plus efficaces pour atteindre ce but serait de pourvoir à l'insuffisance de leur alimentation » (Duruy, 1982, p. 141).

Si l'alimentation des enfants est un enjeu reconnu, l'équilibre entre l'intervention de l'État et la responsabilité des familles soulève des débats. Ainsi, bien que certaines communes organisent une distribution alimentaire au profit des élèves les plus pauvres, la norme reste, au XIX^e siècle et au début du XX^e, que les enfants ramènent des paniers-repas de la maison. Ils sont consommés dans le préau de l'école ou dans la salle de classe (Chachignon, 1993). L'État encourage l'apport de compléments aux paniers-repas et l'offre de repas gratuits aux enfants de familles dites indigentes, mais la mise en œuvre reste du ressort de l'échelon municipal. Aux communes incombe la responsabilité d'améliorer la santé des enfants dénutris, mais aussi d'inciter à la fréquentation de l'école, particulièrement faible dans les zones rurales où l'éloignement du lieu d'habitation est un facteur d'absentéisme.

L'une des principales réponses institutionnelles est la création des caisses des écoles, qui témoigne de la volonté d'établir les conditions nécessaires à une scolarisation massive. Ces structures s'inspirent d'initiatives privées qui se développent ponctuellement, en particulier dans les villes de Paris et de Lyon, dans la veine des œuvres charitables. La loi de 1867 portée par Victor Duruy reconnaît leur importance et crée un cadre légal : les caisses des écoles sont des structures de droit public, présidées par le maire ; les financements sont à la fois d'origine privée et publique. Elles ont pour principaux objectifs de récompenser les élèves assidus et méritants, et de subventionner les élèves les plus pauvres (Léon et Roche, 2018).

Une quinzaine d'années plus tard, les lois de 1881 et 1882, portées par le ministre de l'Éducation Jules Ferry, instaurent l'école publique laïque, gratuite et

obligatoire. La loi de 1882 rend obligatoire la création de caisses des écoles par les communes (Ferry, 1882) pour lutter contre l'absentéisme scolaire.

Une grande latitude est laissée aux communes sur les modes de fonctionnement des caisses, car les textes ne précisent pas les modalités concrètes de « secours aux élèves indigents ». Outre la distribution de repas chauds, certains écrits suggèrent cependant d'apporter une assistance financière aux familles afin de les inciter à scolariser leurs enfants. En effet, les tâches que certains élèves doivent assumer, notamment pendant les saisons d'intenses travaux agricoles, expliquent leur peu d'assiduité. Mais, malgré la loi, le dispositif ne s'est jamais étendu à toutes les communes (Dessauw, 2018). Les caisses des écoles existent toujours, bien qu'elles ne soient plus obligatoires. Au fur et à mesure de leurs évolutions, elles ont assuré des services variés, dont la restauration scolaire, mais aussi, entre autres, les colonies de vacances et les transports scolaires.

Dans les années 1930, alors que le système de protection sociale se met en place, la question de la restauration scolaire revient à l'agenda politique. Une enquête est commandée en 1936 par Cécile Brunschvicg, sous-secrétaire d'État à l'Éducation nationale, chargée des questions concernant l'hygiène scolaire et la vie sociale de l'enfant. Il existe alors de fortes disparités entre les territoires et une grande variabilité de dispositifs, allant d'un simple réchauffage des repas cuisinés par les familles à la préparation de déjeuners sur place, pour les cantines les mieux équipées. On compte environ 8 000 cantines sur tout le territoire, dont 27 % se concentrent dans des départements de l'Ouest et du Sud-Ouest, alors que certains départements de l'Est n'en comptent aucune (Chachignon, 1993). Ce gradient se retrouve d'ailleurs aujourd'hui dans les taux de fréquentation des cantines, plus élevés dans l'Ouest et le Sud-Ouest (Dubuisson, 2013). Suite à cette enquête, une loi est adoptée fin 1936 ; elle traite principalement des infrastructures, face au constat que, dans de nombreuses écoles, les repas sont pris au sein même des salles de classes ou dans le préau. Les communes ont désormais l'obligation d'intégrer un réfectoire dans toute nouvelle école construite, avec la possibilité d'obtenir une subvention de l'État. Cette intervention est justifiée par la reconnaissance du rôle sanitaire, nutritionnel et social de l'alimentation scolaire (Brunschvicg, 2018).

4.1.2.2. À partir des années 1950 : le modèle des « restaurants d'enfants », à la croisée des préoccupations nutritionnelles et de l'éducation alimentaire.

Nous venons de le voir, l'action publique autour de la restauration scolaire se limite, à ses débuts, à apporter un secours alimentaire aux élèves pauvres. Cette action est liée au projet de l'État (impérial puis républicain) de généraliser l'instruction primaire. Progressivement, avec le développement de l'État-providence (Merrien, 2007), la restauration scolaire passe sous la responsabilité des pouvoirs publics afin de garantir l'égalité des enfants scolarisés : il est désormais admis que ce service devrait être ouvert à tous les écoliers.

Dans les années 1950, on note un intérêt croissant de la part des nutritionnistes pour la restauration scolaire ; leurs préoccupations, d'ordre diététique, portent sur la composition des repas. Cette évolution marque l'entrée de la restauration scolaire dans un **référentiel alimentaire et nutritionnel**, et non plus seulement social. L'immédiate après-guerre est marquée par les pénuries alimentaires puis l'explosion démographique, ce qui cause une augmentation du nombre de bouches à nourrir.

Les textes écrits sur ce sujet, dans les années 1950, contiennent des indications précises sur la composition des repas à l'école. Les menus doivent comporter « une source de sels minéraux, de vitamines, de cellulose et d'eau (potage avec pâtes, vermicelle ou flocons d'avoine), une source de sels minéraux et de vitamines (crudité, salade de fruits), une source de protides animaux (viande, poissons, œuf, fromage, lait) et une source de protides végétaux (pâtes, légumes secs, pain). » (Dubuisson, 2013, p. 29). Des pesées sont effectuées tous les mois afin de suivre l'évolution du cadre nutritionnel des enfants et de la proportion d'élèves dénutris. Aux préoccupations autour de la nutrition s'ajoute l'objectif d'éducation alimentaire et nutritionnelle.

La forme de la restauration scolaire actuelle dérive de l'expérience pilote des « restaurants d'enfants », développée par un instituteur dans une commune de l'Essonne, Raymond Paumier, à la sortie de la Seconde Guerre mondiale (Chachignon, 1993). Le modèle du restaurant d'enfants prend en compte l'importance d'adapter le mobilier et la vaisselle. Les locaux doivent être dimensionnés et agencés de manière à réduire le bruit. Le repas est voulu

convivial, c'est un moment pour transmettre aux enfants de bonnes habitudes alimentaires mais aussi de savoir-vivre. Ce modèle sera ensuite diffusé et institutionnalisé, notamment grâce à la Ligue de l'enseignement. Il s'agit d'une confédération d'associations œuvrant dans l'éducation populaire et l'enseignement, qui mène des campagnes nationales de promotion des restaurants d'enfants (Dubuisson, 2013).

Le 15 juin 1965, une circulaire de l'Éducation nationale renforce l'obligation de la construction de restaurants d'enfants dans les nouvelles écoles, laissant encore une grande liberté dans les modes de gestion par les collectivités (Fouchet, 1982). La circulaire du 6 mars 1968 sur l'hygiène alimentaire détaille les différentes sources possibles d'intoxications et de maladies liées à l'alimentation et élabore des recommandations sur les procédures à respecter. De plus, la circulaire spécifie, dans son introduction, que l'enjeu d'une alimentation adéquate concerne la population jeune, dans son ensemble.

« La croissance, le développement d'un être humain et, par voie de conséquence, sa santé, son équilibre, sa résistance et ses perspectives de vie, **dépendent en grande partie de son alimentation**, tout particulièrement de celle dont il aura bénéficié au cours des **vingt premières années** » (Ministère de l'Éducation nationale et Ministère des Affaires sociales, 1968, p. 4542).

Ces différents éléments montrent la montée en puissance du **référentiel sanitaire et nutritionnel** qui encadre la restauration scolaire et qui ne cesse, par la suite, de gagner en importance. La circulaire de 1971, contenant des normes qualitatives et quantitatives très détaillées pour la composition des repas (Ministère de la Santé publique et de la Sécurité sociale, 1971), restera en vigueur pendant trois décennies, jusqu'à la recommandation du Groupe permanent d'étude des marchés des denrées alimentaires (GPEM/DA)⁹¹ en 1997.

Dans les années 1970, l'industrialisation de la transformation alimentaire s'intensifie et on observe une évolution des menus avec l'intégration de préparations instantanées et de produits ultra-transformés. De nouvelles techniques se diffusent : la surgélation permet des temps de conservation plus importants que la congélation ; la mise en place de liaisons froides et chaudes

⁹¹ Cet organisme, comme les autres groupements d'étude des marchés (GEM) consacrés à différents thèmes, est rattaché au département des affaires juridiques du ministère de l'Économie et des Finances. Les GEM élaborent des documents techniques qui orientent les pratiques de la commande publique.

modifie les modes de cuisson. Diverses circulaires mettent à jour les normes nutritionnelles et sanitaires qui encadrent la préparation des repas, mais aussi le transport des aliments et les moyens de conservation, ce qui reflète les changements techniques et organisationnels à l'œuvre. Cette croissante complexification des normes, notamment des règles draconiennes concernant l'hygiène, alliée au développement des industries agroalimentaires, explique l'essor des cuisines centrales semi-industrielles⁹². Ce mode d'organisation permet de faire des économies d'échelle sur les infrastructures et les procédures de plus en plus lourdes. De plus, les sociétés privées de restauration collective (SRC) commencent à s'implanter et les délégations de service public se multiplient à partir des années 1980 (Dubuisson, 2013).

En 1978, une loi relative à l'Éducation nationale supprime l'obligation de surveillance des moments de repas par les enseignants. En effet, en France, contrairement à la plupart des cas au Brésil, le temps scolaire se divise en deux périodes, le matin et l'après-midi, entrecoupées par la pause méridienne. La pause est désormais prise en charge par des associations ou des personnels employés par la commune ; il devient plus difficile d'intégrer l'éducation alimentaire au programme pédagogique.

4.1.2.3. À partir des années 2000 : la restauration scolaire comme instrument de lutte contre l'obésité

Nous l'avons vu dans la sous-section précédente (4.1.1), c'est avec le lancement du premier Programme national nutrition santé (PNNS), en 2001, que la politique alimentaire tente de mettre en cohérence les volets de sécurité sanitaire des aliments avec les aspects de nutrition et de santé. L'État se saisit alors pleinement de la restauration scolaire comme un outil de la politique alimentaire nationale, jusque-là encadrée par des circulaires ponctuelles⁹³.

Le PNNS 1 identifie les enfants et les adolescents comme des publics ayant des besoins nutritionnels spécifiques ; il attribue à la restauration scolaire la vocation d'« éduquer les jeunes et [de] créer un environnement favorable à une

⁹² Les cuisines centrales, semi-industrielles, préparent des repas ensuite transportés, chauds ou froids, avant d'être servis dans des cuisines dites satellites, situées dans chaque réfectoire.

⁹³ Par exemple, dans les années 1980, des circulaires fixent les lignes directrices des premières campagnes publiques de sensibilisation, afin de lutter contre les maladies liées à la sur- et à la malnutrition (Dubuisson, 2013).

consommation alimentaire et un état nutritionnel satisfaisants ». L'école et les pauses méridiennes constituent des opportunités d'éducation alimentaire et nutritionnelle ; le PNNS recommande d'intégrer ces dimensions aux programmes scolaires et de développer des outils pédagogiques idoines. L'éducation nutritionnelle doit être en accord avec l'environnement scolaire et extrascolaire.

La première mesure spécifique est la publication d'une circulaire relative à la composition nutritionnelle des repas servis en restauration scolaire et à la sécurité des aliments, en 2001. Ces éléments s'intègrent au référentiel de la sécurité alimentaire au sens restreint : si les indications précisent de manière minutieuse les fréquences et les grammages à adopter pour les différents aliments, aucune mention n'est faite aux systèmes agricoles qui produisent ces aliments.

Le retour de la restauration scolaire dans l'agenda politique national s'explique par les évaluations qui témoignent de la dégradation de la situation au cours des années 1980 et 1990. Une synthèse de la littérature scientifique, publiée en 2000, indique qu'à l'époque, les normes de sécurité sanitaire des aliments, en vue d'éviter les contaminations et les intoxications alimentaires, sont globalement bien respectées ; par contre, les recommandations nutritionnelles sont assez mal appliquées (Czernichow, 2000). C'est aussi ce que notent trois avis du Conseil national de l'alimentation (CNA), publiés en 1997, 2004 et 2017. Ils constatent la désaffection des élèves pour les cantines, due notamment à une qualité organoleptique des repas qui laisse à désirer (Conseil national de l'alimentation, 1997).

Les documents gouvernementaux (avis du CNA, textes du PNNS) de la décennie 2000 se réfèrent principalement à des normes nutritionnelles et sanitaires. Ils n'abordent pratiquement pas l'origine des aliments ou les conditions de production. Le seul élément discuté, en lien avec le mode de production des aliments, est la nécessité d'augmenter la part de fruits et de légumes, sans remettre explicitement en question la consommation excessive de produits industriels – contrairement au cas brésilien. L'avis du CNA de 2004 ne mentionne qu'une fois l'agriculture biologique, dans le paragraphe décrivant les cahiers des charges des marchés publics (Conseil national de l'alimentation, 2004). Par contre, l'avis suivant, consacré à la restauration scolaire et publié en 2017, fait de nombreuses références aux « approvisionnements de proximité et durables » et

en particulier à l'agriculture biologique (Conseil national de l'alimentation, 2017). En effet, entre ces deux dates, a eu lieu le processus du Grenelle de l'environnement (la concertation en 2007 puis la promulgation de la loi en 2009). Ce processus marque un tournant dans la diffusion du référentiel de développement durable et, plus particulièrement, dans l'attention portée à l'approvisionnement durable de restauration scolaire.

Ainsi, dans les années 2000, la restauration scolaire prend une importance croissante dans l'agenda politique national, notamment face au développement de l'obésité. Le secteur « fait aujourd'hui partie intégrante de la politique nationale alimentaire et nutritionnelle » (Dubuisson, 2013, p. 29) ; néanmoins, avant la décennie 2010, la question agricole reste marginale dans les textes officiels.

4.2. À partir de 2009, après le processus du Grenelle de l'environnement : la restauration scolaire devient un instrument à la croisée des politiques agricole et environnementale

Cette section analyse comment la restauration scolaire devient un instrument, non seulement de la politique alimentaire, mais aussi de soutien à des systèmes agroalimentaires alternatifs. Pour ce faire, nous avons consulté les documents rédigés pendant et après le Grenelle de l'environnement : rapports des phases de concertation entre l'État et la société civile (associations, organisations professionnelles), rapports parlementaires, textes de lois et rapports d'évaluation des politiques publiques issues du Grenelle, élaborés par des services ministériels. Nous avons repéré dans ce corpus les traits révélant la façon dont la question de l'approvisionnement de la restauration scolaire est envisagée : quels sont les objectifs déclarés et quels sont les types de systèmes agricoles ciblés ? Nous avons identifié les éléments de discours, les instruments d'action publique proposés et ceux effectivement mis en œuvre. Nous avons également interviewé, le 17 novembre 2020, l'ancien président de la Fédération nationale de l'agriculture biologique (Fnab) qui a participé à la concertation en 2007. Concernant la littérature scientifique consacrée au Grenelle de l'environnement, mis à part l'article de Doré, Le Corre-Gabens et Meynard (2011) qui en examinent les

implications sur les métiers d'agronomes, la plupart des études que nous avons consultées abordent le processus sous l'angle des sciences politiques. Elles relèvent notamment son caractère innovant au niveau de la gouvernance, tout en soulignant ses limites (Billet, 2010; Boy *et al.*, 2012; Halpern et Pollard, 2017; Lascoumes, 2011), dont nous parlerons plus bas.

4.2.1. 2007-2009 : la concertation du Grenelle de l'environnement et la promulgation de la loi Grenelle 1

4.2.1.1. Le Grenelle de l'environnement : un processus de concertation décisif

Le Grenelle de l'environnement met expressément en avant – et c'est une première à l'échelle nationale – l'idée d'introduire des produits durables dans la restauration collective. Un ensemble de rencontres jalonnent en 2007 ce processus de concertation planifié par le gouvernement. Organisées par groupes thématiques, les discussions réunissent des représentants de différentes catégories, appelées collèges : État ; collectivités territoriales (communes, départements et régions, les trois niveaux de l'organisation administrative française) ; organisations non gouvernementales environnementales ; salariés (représentés par les syndicats) ; employeurs ; personnes morales associées (associations familiales ou de consommateurs).

Chaque groupe présente une synthèse des discussions et un ensemble de propositions. Ces mesures sont ensuite soumises à une consultation publique à différentes échelles et selon différentes modalités : 18 réunions régionales, un forum en ligne, l'avis d'organismes consultatifs, des auditions et débats parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat. Enfin, deux tables rondes, organisées par la présidence de la République et les ministères concernés, font la synthèse des consultations. Le rapport général du Grenelle de l'environnement reprend les mesures dites consensuelles ayant émergé ; il indique que les mesures non consensuelles resteraient soumises à l'arbitrage de l'exécutif.

Une fois les 238 engagements actés dans le rapport général en octobre 2007, des comités opérationnels (Comop) réunissent, au cours de l'année 2008, un ensemble d'acteurs concernés par chacun des thèmes afin de préciser les modalités d'action concrètes. S'appuyant sur les rapports des Comop, le

gouvernement formule deux projets de lois pour formaliser la mise en œuvre des propositions du Grenelle. Le processus législatif aboutit à la promulgation des lois Grenelle 1 en 2009, et Grenelle 2 en 2010. La première modifie plusieurs codes législatifs, en particulier le Code rural et de la pêche maritime qui regroupe la plupart des textes législatifs et réglementaires relatifs au secteur agroalimentaire ; elle contient les dispositions relatives à la restauration collective. Néanmoins, celles-ci avaient été communiquées aux services étatiques, dès 2008, au moyen d'une circulaire relative à l'exemplarité de l'État. La seconde précise les modalités de concrétisation, en six grands chantiers, des objectifs de la loi Grenelle 1.

Les discussions du Grenelle de l'environnement ont porté sur différents secteurs (transports, bâtiment et habitat, énergie, santé, agriculture et biodiversité). Nous nous intéressons plus particulièrement à celles qui se sont déroulées au sein du groupe thématique IV consacré à la production et la consommation durables, dont découlent la plupart des propositions concernant l'agriculture et l'alimentation.

4.2.1.2. Les précédents au Grenelle de l'environnement : SNDD et Pacte écologique

Le Grenelle de l'environnement trouve son origine politique dans le Pacte écologique rédigé en 2006 par la Fondation pour la nature et l'homme (FNH) et signé par une grande partie des candidats à l'élection présidentielle de 2007. Cette charte a pour vocation d'engager les candidats de tous partis sur les questions environnementales, suite au retrait de la candidature de Nicolas Hulot, figure médiatique du mouvement écologiste et fondateur de la FNH (Commissariat général au développement durable, 2011). Ce pacte, s'il ne sera pas entièrement appliqué, réactive le débat politique sur les relations entre environnement et croissance économique en France.

L'un des jalons de la diffusion du référentiel du développement durable à l'échelle internationale et de son intégration dans les législations nationales est le troisième Sommet de la terre qui se tient en 1992 à Rio de Janeiro. Dix ans plus tard, suite au quatrième Sommet de la terre, organisé à Johannesburg en 2002, la France élabore une stratégie nationale de développement durable (SNDD) pour quatre ans (2004–2008). Certains rapports issus du Grenelle de l'environnement

y font référence, en particulier pour arguer en faveur de la nécessité d'harmoniser les politiques publiques. Par exemple, le rapport du Comop n°4 qui travaillait sur l'« État exemplaire », contient quelques propositions de nature à favoriser « la cohérence des politiques publiques avec la Stratégie Nationale du Développement Durable » (Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, 2008a, p. 77).

La SNDD poursuit une série d'objectifs et s'accompagne de moyens pour les mettre en œuvre. Concernant l'agriculture, le but est de développer l'**agriculture biologique**, mais aussi tous les **signes de reconnaissance de la qualité** des produits (certifications, labels, appellations d'origine contrôlée) et l'**agriculture raisonnée**⁹⁴. Y est également mentionnée l'importance de « favoriser des **circuits courts** de distribution issus de l'agriculture durable » (Comité interministériel pour le développement durable, 2003, p. 55). Mais aucune mention explicite n'est faite de la restauration collective ; la seule pouvant s'y rapporter est celle d'« améliorer la politique d'achats publics en favorisant l'achat de produits et de services intégrant le développement durable » (Comité interministériel pour le développement durable, 2003, p. 74), sans autres précisions.

Par contre, le document annonce la réforme du code des marchés publics. Il existe, à partir de 2004, « la **possibilité** de prendre en compte des **critères environnementaux** lors de la préparation des marchés » (Comité interministériel pour le développement durable, 2003, p. 74) et notamment en se référant à des normes ou des labels constitués. Ces changements dans les procédures de passation des marchés publics découlent de la directive européenne 2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Jusqu'alors, la priorité absolue était donnée aux fournisseurs ou prestataires proposant les prix les plus bas. Cette règle du moins disant est typique du référentiel de marché concurrentiel. Elle est remise en question en incorporant dans les procédures des éléments tirés

⁹⁴ L'agriculture raisonnée est une démarche environnementale volontaire qui vise un usage *raisonné* d'engrais et de pesticides de synthèse, sans en interdire l'usage, contrairement à l'agriculture biologique. Elle « s'est notamment développée grâce à l'association FARRE (Forum de l'Agriculture Raisonnée Respectueuse de l'Environnement) qui a largement été impulsée par les organisations professionnelles soucieuses de communiquer auprès de la société civile sur les méthodes plus respectueuses de l'environnement. [...] Dès lors, les pouvoirs publics, pris quelque peu de court ont tenté de reprendre le pouvoir en définissant un cadre : le Référentiel de l'Agriculture Raisonnée paru le 25 avril 2002 » (Cazals, 2009, p. 109-110).

du référentiel du développement durable. Ces modifications constituent une étape importante dans la réorientation de la commande publique.

4.2.1.3. Évolution de la mention à la restauration collective au cours du Grenelle de l'environnement

Le tableau suivant (tableau 8) présente l'évolution des mentions à l'approvisionnement de la restauration collective publique et à différentes formes d'agriculture durable (agriculture biologique, circuits courts, produits locaux et de saison) au cours des phases successives du Grenelle de l'environnement. Le processus s'étend des années 2007 à 2008.

Comme nous l'avons évoqué, dès la SNDD en 2004, l'État identifie clairement l'agriculture biologique comme l'un des types d'agriculture favorables au développement durable. Un sujet central des discussions du groupe IV du Grenelle de l'environnement, portant sur la production durable, était le soutien à l'agriculture biologique et à d'autres formes d'agriculture encore peu institutionnalisées à l'époque. Certaines propositions concernent ainsi la promotion des produits saisonniers et locaux, l'intégration de critères environnementaux aux labels existants (appellations d'origine contrôlée) ou la création de formes de certification reflétant le degré de qualité environnementale des systèmes de production. C'est de cette dernière proposition que naît le terme d'agriculture à « haute valeur environnementale » qui est encore aujourd'hui mise en avant par la politique agricole française, malgré les controverses à propos de son efficacité (Lamine *et al.*, 2019). Ces différentes formes d'agriculture sont des éléments des systèmes agroalimentaires alternatifs (S3A), concept que nous avons défini dans le chapitre 1.

Le représentant de la Fnab interviewé a indiqué que les propositions les plus abouties concernant la restauration collective, notamment scolaire, sont issues de revendications des mouvements liés à l'agriculture biologique avec le soutien de collectivités territoriales. Ces dernières se préoccupaient de la qualité des repas dans les cantines depuis le milieu de la décennie 1990. En effet, la crise sanitaire liée à l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) a suscité de vives inquiétudes en matière de sécurité alimentaire, dont l'acceptation s'élargit.

Au sein du groupe IV, la Fnab introduit le thème de l’approvisionnement en produits biologiques locaux et présente la restauration collective à la fois comme instrument pour répondre aux attentes des consommateurs et comme levier de structuration de l’agriculture biologique. D’après les comptes rendus des discussions, d’autres acteurs, dont l’Assemblée permanente des chambres d’agriculture (APCA)⁹⁵ ou le syndicat des Jeunes agriculteurs (JA) – assez peu critiques du modèle productiviste –, évoquent aussi l’approvisionnement de la restauration collective. Par contre, ils se focalisent plutôt sur les produits locaux ou de proximité, nous y revenons dans la sous-section suivante. Les participants soulignent à plusieurs reprises que le code des marchés publics ne permet pas d’utiliser explicitement la référence à la proximité en tant que critère pour départager les offres.

Se replonger, à près de quinze d’intervalle, dans les textes du Grenelle de l’environnement publiés entre 2007 et 2010 est intéressant, car, entre-temps, la tenue des deuxièmes États généraux de l’alimentation (EGA) en 2017 a réactivé le débat. Les EGA suivent le même type de procédures que le Grenelle et se fixent des buts similaires mais consacrés uniquement aux thématiques de l’agriculture et de l’alimentation. Le processus débouche sur la promulgation de la loi dite Egalim en 2018. Notons que les mesures concernant l’approvisionnement de la restauration collective sont sensiblement les mêmes que celles de la loi Grenelle 1, à la différence qu’elles sont désormais obligatoires et pas seulement recommandées au nom de « l’exemplarité de l’État ».

⁹⁵ Les Chambres d’agriculture sont les principales structures d’assistance technique et de développement rural en France. Elles « ont été organisées aux différents niveaux administratifs – départemental, régional et national – et sont chargées d’analyser et de représenter les demandes présentées par les différents segments sociaux des agriculteurs auprès des pouvoirs publics, en plus d’être responsables du conseil agricole officiel » (Rodrigues de Oliveira, 2010, p. 95, traduction personnelle).

Tableau 8. Mentions à la restauration collective et aux S3A dans les documents issus du Grenelle de l'environnement

Date	Texte	Approvisionnement de la restauration collective	Développement de l'agriculture biologique	Références aux autres types de systèmes agroalimentaires alternatifs
18 sept. 2007	Audition à l'Assemblée nationale du président du groupe IV	D'ici à 2012, 20 % des produits servis devront être à haute valeur environnementale (HVE).	Atteindre 6 % de la surface agricole utile (SAU) en agriculture biologique d'ici à 2010 et 20 % en 2020.	Promouvoir des circuits courts de distribution.
27 sept. 2007	Rapport du groupe IV	Atteindre 20 % de produits bio d'ici 2012.	Atteindre 6 % de la SAU en bio d'ici 2010 et 20 % en 2020.	Atteindre 10 % de produits HVE, hors bio, d'ici 2013 ; promouvoir les circuits courts.
18 oct. 2007	Rapport de la phase de consultations publiques	Controverse autour de l'objectif de 20 % de produits bio d'ici 2010 ; produits d'une agriculture « saine » de proximité parfois préférés.	Consensus : 20 % de SAU en bio d'ici 2020.	Consensus : 10 % de produits à HVE, hors bio, sur le marché ; inscrire des prescriptions environnementales dans les labels.
24-26 oct. 2007	Tables rondes organisées par le gouvernement	Atteindre 20 % de produits biologiques en 2012 ; faire croître de façon identique la part de produits saisonniers et de proximité.	Atteindre 6 % de la SAU en bio d'ici 2010, 15 % en 2013 et 20 % en 2020.	Atteindre 50 % des exploitations agricoles certifiées HVE en 2012 ; permettre des prescriptions environnementales dans les AOC ; 20 % de produits HVE sur le marché dès 2012.
27 oct. 2007	Rapport général du Grenelle de l'environnement	Une quantité minimum de produits labellisés devra être acquise « en variant les contraintes selon les productions locales pour aider au raccourcissement des circuits de distribution ».		Promotion des circuits courts au nom de : meilleure répartition de la valeur ajoutée ; réduction des consommations associées au transport et à la conservation des produits.
Avril 2008	Comop n°4 – État exemplaire	20 % de bio dans la restauration collective d'État d'ici 2012.		Modifier le code des marchés publics et rendre obligatoires les clauses environnementales.
Oct. 2008	Comop n°28 – Collectivités exemplaires			Lever la « contradiction sous-jacente du code des marchés publics entre les principes de non-discrimination géographique [...] et la prise en compte des objectifs de dév. durable ».
Déc. 2008	Circulaire de 2008 « État exemplaire »	Atteindre 20 % de produits bios d'ici 2012 (15 % d'ici 2010)		

Source : élaboration personnelle à partir des documents relatifs au Grenelle de l'environnement (Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, 2007; France. Premier Ministre, 2008; Groupe IV du Grenelle de l'Environnement, 2007; Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, 2007, 2008a, 2008c; Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables - Secrétariat d'État à l'Écologie et Tuot, 2007; Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables et Laville, 2007).

4.2.1.4. Controverses autour de l'approvisionnement de la restauration collective pendant le Grenelle : quels produits sont considérés comme durables ?

Les différentes discussions s'échelonnant le long du processus de concertation font apparaître, comme le montre le tableau précédent (tableau 8), les principales controverses, lesquelles se prolongeront lors du processus législatif.

L'Assemblée nationale auditionne Jean-Robert Pitte, président du groupe IV, le 18 septembre 2007, avant la fin des travaux du groupe (trois réunions sur quatre avaient alors été réalisées). Le compte-rendu de la commission parlementaire éclaire et annonce certains des débats futurs. À cette étape, le groupe IV expose l'idée d'imposer un seuil de produits durables dans la restauration collective. Jean-Robert Pitte indique que la proposition sera de 20 % de produits « **à haute valeur environnementale** » (HVE), cette certification étant proposée afin d'évaluer la performance environnementale des exploitations agricoles et de valoriser les bons résultats⁹⁶.

Néanmoins, il semble que le groupe IV ait continué à débattre de la définition du type de produits concernés par l'approvisionnement de la restauration collective. C'est finalement la proposition d'atteindre 20 % de produits **provenant de l'agriculture biologique** qui figure – comme seuil à atteindre en 2012 – dans le rapport du groupe IV publié le 27 septembre 2007 (Groupe IV du Grenelle de l'Environnement, 2007). Cette mesure est proposée par la Fnab et soutenue par les représentants des collectivités locales. Elle apparaît au sein de l'objectif n° 2 intitulé « Satisfaire les attentes environnementales de la société », qui traite principalement du développement de l'agriculture biologique.

Les rédacteurs justifient cette proposition en affirmant que la politique agricole avait, depuis de nombreuses années, « trop négligé la finalité de l'activité agricole et qu'un pilotage des filières par la consommation serait sans doute bien plus efficace » (Groupe IV du Grenelle de l'Environnement, 2007, p. 17) pour

⁹⁶ Au cours de l'audition, les questions des députés portent principalement sur l'augmentation des coûts liés à un changement d'approvisionnement et notamment sur le surcoût des produits labellisés agriculture biologique. Certains émettent des doutes quant à la qualité des produits biologiques et craignent d'éventuels risques sanitaires : protoxines, insectes porteurs de maladies, maladies fongiques.

améliorer les prix payés aux producteurs et soutenir l'évolution des pratiques agricoles vers une plus grande durabilité. La restauration collective est ainsi identifiée à la fois comme un levier pour la structuration des filières et du marché et un vecteur puissant de la diffusion des produits biologiques. L'augmentation de la surface agricole utile en agriculture biologique est présentée comme un impératif résultant du fait que la demande pour les produits biologiques augmente plus vite que l'offre. Il faut donc développer cette dernière afin d'éviter la croissance des importations. Les principales divergences pendant les discussions entre les participants concernent les sources de financement des différentes mesures proposées (Groupe IV du Grenelle de l'Environnement, 2007).

Un autre ensemble de propositions du groupe IV concerne le développement des circuits courts. La justification est liée à la critique du transport des aliments qui émet des gaz à effet de serre. Le groupe de travail estime toutefois que l'efficacité environnementale des circuits courts dépend des filières et suggère la réalisation d'écobilans.

Les propositions des groupes thématiques, dont celles du groupe IV, font ensuite l'objet de consultations publiques, nous l'avons vu. Le rapport de cette étape contient la synthèse des discussions et des controverses. Il apparaît que la divergence principale porte sur le seuil de 20 % d'approvisionnement biologique dans la restauration collective. Une partie des avis juge cet objectif irréalisable (Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables et Laville, 2007). C'est alors qu'apparaît la formulation qui sera reprise dans les textes ultérieurs : les seuils pourraient concerner non plus exclusivement les produits provenant de l'agriculture biologique mais également ceux « **à faible impact environnemental** ».

Le rapport général du Grenelle publié en octobre 2007 note d'ailleurs que « le secteur agricole est l'un des principaux foyers de tension entre parties prenantes » (Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables - Secrétariat d'État à l'Écologie et Tuot, 2007, p. 16). Les arguments avancés dans ce document illustrent, d'ailleurs, la permanence du référentiel de marché concurrentiel :

« Dans toute la mesure du possible, **c'est le marché**, c'est à dire une nouvelle demande du consommateur **qui doit permettre de tirer l'agriculture vers une réforme de ses pratiques**. La valorisation de la filière "bio", la création d'autres

filières ou labels privilégiant la qualité environnementale, le développement de modes de consommation (saisonnalité, de proximité, se portant sur des produits de qualité) de nature à **rentabiliser** le passage à des produits plus sains, de meilleure qualité sont autant de moyens de soutenir la mutation **sans nécessairement passer par des aides financières directes** » (Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables - Secrétariat d'État à l'Écologie et Tuot, 2007, p. 17) (souligné par nos soins).

Une fois les engagements consignés dans le rapport général du Grenelle de l'environnement en octobre 2007, des comités opérationnels (Comop) réunissent, tout au long de l'année 2008, un ensemble d'acteurs concernés par chacun des thèmes ; ils sont chargés de préciser les modalités d'action concrètes afin d'atteindre ces objectifs.

Les rapports des Comop ne se contentent pas de présenter la synthèse des discussions ; ils contiennent le détail des positions des différentes organisations qui y ont participé. Dans le Comop n° 14 consacré à l'agriculture et l'alimentation biologiques, l'une des préoccupations concernant la restauration collective est, comme dans les discussions précédentes, l'éventuel déséquilibre entre l'offre et la demande. Différents acteurs, dont l'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique (Agence Bio), insistent sur le risque d'une demande qui augmenterait plus vite que le rythme de conversion à l'agriculture biologique. De même, le Syndicat des entreprises de transformation et de distribution de produits biologiques (Synabio) s'inquiète d'« une période de frustration [des consommateurs] assez longue qui correspond au temps de conversions des agriculteurs en bio » (Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, 2008b, p. 40). Ce possible déséquilibre préoccupe aussi le syndicat Jeunes agriculteurs (JA), soucieux que la demande engendrée par la restauration collective ne favorise l'importation de produits (Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, 2008b).

La Fnab, pour sa part, défend la nécessité d'introduire, dans les marchés publics, des critères de saisonnalité et de proximité et demande que la réflexion soit portée auprès des institutions européennes. L'approfondissement de la réforme du code des marchés publics est souhaité ; il est notamment proposé de rendre les clauses environnementales *obligatoires* dans les appels d'offres, et plus seulement *possibles*. L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), la principale organisation de conseil agricole dont la gestion est partagée

entre l'État et les syndicats agricoles majoritaires, met aussi en avant le thème de la proximité et recommande que l'approvisionnement privilégie les ceintures vertes des villes. Elle s'appuie sur les arguments de la réduction des transports, mais aussi de la possibilité d'organiser des ateliers pédagogiques à destination des élèves.

L'approvisionnement des grandes métropoles n'est jamais abordé en tant que tel dans les rapports. Les préoccupations autour de la relation entre la production et la consommation semblent centrées sur l'échelon national. Cependant, lorsque nous l'avons interrogé, l'ancien président de la Fnab rapporte que, lors de discussions informelles, leurs opposants avançaient souvent l'argument du manque supposé de structuration des filières biologiques locales, ce qui amoindrirait leur capacité à approvisionner les grandes villes.

Un autre enjeu, apparu dès le début des concertations, déclenche des discussions récurrentes : la maîtrise des coûts de l'approvisionnement en produits biologiques. Deux positions se manifestent : soit financer une augmentation budgétaire jugée incompressible et légitime, soit diminuer au maximum les surcoûts. Nous verrons que, dans la loi définitive, aucune disposition n'est prévue pour subventionner l'amélioration de la qualité de l'approvisionnement.

Les conclusions consensuelles du Comop n° 14 reconnaissent qu'il faut favoriser l'approvisionnement de qualité, mais sans plus de précisions. La Fnab pose la question de la visée à long terme : chercher à atteindre 20 % de la SAU en bio signifie-t-il que l'on assimile l'agriculture biologique (AB) à une niche comme une autre – son développement aurait donc vocation à rester limité –, ou l'AB est-elle un modèle voué à se généraliser ?

4.2.2. Dispositions de la loi Grenelle 1 concernant la restauration collective

Après la période de concertation (groupes thématique, consultation publique, tables rondes et Comop) et à partir des différents rapports présentés, le gouvernement rédige un projet de loi (PL) afin de traduire en objectifs législatifs les conclusions du Grenelle de l'environnement. Ce PL n° 955 est déposé par le Premier ministre le 11 juin 2008 à l'Assemblée nationale et renvoyé à la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

Dans la version définitive de la loi Grenelle 1, publiée le 3 août 2009, les dispositions concernant la restauration collective apparaissent dans le titre II – « Biodiversité, écosystèmes et milieux naturels », au chapitre III – « Une agriculture et une sylviculture diversifiées et de qualité, productives et durables ». L'article 31 est ainsi formulé :

« La vocation première et prioritaire de l'agriculture est de répondre aux besoins alimentaires de la population [...]. Un mouvement de transformation s'impose à l'agriculture pour concilier les impératifs de production qualitative et quantitative, de sécurité sanitaire, d'efficacité économique, de robustesse au changement climatique et de réalisme écologique [...].

A cet effet, les objectifs à atteindre sont :

De parvenir à une production agricole biologique suffisante pour répondre d'une manière durable à la demande croissante des consommateurs et aux objectifs de développement du recours aux **produits biologiques** dans la restauration collective publique **ou à des produits saisonniers à faible impact environnemental, eu égard à leurs conditions de production et de distribution**. Pour satisfaire cette attente, l'État favorisera la production et la structuration de cette filière pour que la surface agricole utile en agriculture biologique atteigne 6 % en 2012 et 20 % en 2020⁹⁷. » (souligné par nos soins)

C'est un amendement parlementaire qui a ajouté au projet de loi initial la mention « **ou** à des produits saisonniers à faible impact environnemental, eu égard à leurs conditions de production et de distribution ». Nous verrons que cette possibilité de choisir entre les produits biologiques ou des produits à faible impact environnemental est source de confusion et a des conséquences sur la mise en œuvre de la loi sur le terrain.

L'article 48 du titre IV - État exemplaire, réaffirme que :

« L'État se donne pour objectifs : [...]

e) De recourir, pour l'approvisionnement de ses services de restauration collective, à des **produits biologiques** pour une part représentant 15% des commandes en 2010 et 20% en 2012, **ainsi que**, pour une part identique, à **des 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. » (souligné par nos soins)

La formulation est ici légèrement différente et précise que l'approvisionnement doit recourir à des produits biologiques « **ainsi que, pour une**

⁹⁷ Selon les chiffres publiés par l'Agence bio, en 2020, la SAU en agriculture biologique est de 9,5 % (<https://www.agencebio.org/vos-outils/les-chiffres-cles/>).

part identique » à des produits durables ou sous signe officiel de qualité. Toutefois, la liste des produits éligibles est assez large et peut prêter à de multiples interprétations.

4.2.3. Suivi de la loi par différentes commissions et associations

Les objectifs fixés à la restauration collective publique lors du Grenelle de l'environnement ont un caractère incitatif, au nom de l'exemplarité de l'État. L'approvisionnement de la restauration scolaire a pour but d'augmenter les débouchés pour des filières durables, dont l'agriculture biologique. Une série d'évaluations des lois Grenelle est réalisée par différentes instances. Nous citons à la suite principalement celles du Commissariat général au développement et à l'aménagement durable (CGDAD).

4.2.3.1. Évaluation du Grenelle par le Commissariat général au développement et à l'aménagement durable

En 2011, soit deux ans après la promulgation de la loi, le CGDAD affirme que, si l'agriculture biologique (AB) a effectivement connu une reprise de son développement à partir du Grenelle, il est impossible de réaliser les objectifs fixés dans la loi. En effet, au moment de la rédaction du rapport, bien que 6 % des exploitations pratiquent l'AB, elles occupent seulement 4 % de la SAU totale, alors que la loi prévoit d'atteindre 6 % en 2012. Le rapport est, en outre, assez sévère quant à l'exemplarité de l'État, reconnaissant toutefois que « des efforts ont été consentis dans la restauration collective » (Commissariat général au développement durable, 2011, p. 229). L'une des explications données à la difficulté d'atteindre les pourcentages fixés est la grave crise économique et financière de 2008 et 2009 qui a causé une diminution de 20 % des recettes de l'État.

4.2.3.2. Suites législatives de la loi Grenelle 1

La loi de modernisation agricole (LMA) de 2010 intègre une partie des propositions du Grenelle de l'environnement ; elle est suivie, en 2014, par une autre grande loi agricole, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF). L'analyse des débats parlementaires montre les oppositions intenses que continue de susciter la discussion autour de la question agricole. Ces conflits

expriment les vives tensions entre référentiels de politique publique concurrents. Ainsi, le **référentiel productiviste** assigne au secteur agricole français un rôle d'exportation, souvent justifié par l'argument de « nourrir le monde ». Ces arguments sont déjà évoqués dans le rapport général du Grenelle en 2007 : les aides publiques doivent être orientées vers « une agriculture durable maintenant ses capacités en épargnant les milieux, apte à approvisionner l'Europe, mais aussi à se porter sur des marchés internationaux » (Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables - Secrétariat d'État à l'Écologie et Tuot, 2007, p. 17).

Sept ans plus tard, à l'occasion du vote de la LAAF en 2014, les arguments sont toujours présents dans les discours des députés de droite comme de gauche, justifiant la vocation exportatrice de l'agriculture française, comme le montre l'exemple suivant :

« M. Jean-Pierre Le Roch [député du Parti socialiste]. [...] Il faut, aujourd'hui comme à l'avenir, nourrir les habitants de notre planète. [...] Notre réflexion doit ainsi prendre en compte plusieurs données, à commencer par le facteur démographique, dans la mesure où notre planète devrait compter 9 milliards d'habitants en 2050 contre 7 milliards actuellement. Au-delà de l'indépendance alimentaire de notre pays, il s'agit de conforter sa capacité à exporter. » (Assemblée nationale, 2014, p. 22)

« M. Daniel Fasquelle [député de l'Union pour la majorité présidentielle, parti de droite] [...] Puisque nous avons baissé la garde et ouvert nos frontières, nous pourrions en profiter, comme d'autres, pour exporter nos produits, qui sont appréciés partout dans le monde. Qu'y a-t-il dans ce texte pour permettre aux agriculteurs français de mieux exporter, de remporter des marchés, de nourrir les nouvelles bouches d'une population mondiale en augmentation ? » (Assemblée nationale, 2014, p. 34-35)

Ces arguments sont utilisés notamment pour mettre en cause une généralisation de l'agriculture biologique, et de manière globale, les contraintes environnementales, supposées causer des baisses de rendement.

Si au Brésil le principal clivage se manifeste entre agriculture familiale et non familiale, en France, c'est celui entre agriculture biologique et conventionnelle qui focalise les débats. Au Brésil, il existe également des tensions entre filières conventionnelles et biologiques mais l'opposition n'est pas si marquée. L'agriculture patronale s'est assez rapidement emparée de la thématique biologique comme un débouché économique pouvant tout à fait coexister avec les

systemes de production conventionnels. En France, la filière biologique n'a longtemps été que faiblement soutenue par les institutions puissantes qui participent à la cogestion de la politique agricole (un cas d'école dans la littérature): syndicats majoritaires, chambres d'agriculture, ministère de l'Agriculture. Plusieurs travaux font ressortir une certaine incapacité des acteurs du système dominant à prendre parti entre les agricultures biologique et conventionnelle (Gatien-Tournat *et al.*, 2016), préférant prôner la coexistence des modèles au nom des attentes de consommateurs.

Il faut rappeler que la structure socioéconomique des exploitations agricoles est toutefois relativement plus homogène en France qu'au Brésil, ce qui peut contribuer à expliquer la ligne de partage et les dimensions autour desquelles s'opère le clivage au sein du secteur de la production agricole.

4.3. Conclusion du chapitre 4

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la politique alimentaire française consiste en un arsenal de normes visant à éviter les fraudes, à améliorer la sécurité sanitaire des produits qui circulent sur le marché et à limiter le risque d'intoxication. La question de l'accès à la nourriture pour l'ensemble de la population et notamment les plus démunis a été réglée – partiellement – en développant l'offre et en structurant le marché privé des produits alimentaires. Ces choix politiques relèvent d'un **référentiel de sécurité alimentaire** au sens strict : pourvoir aux besoins nutritionnels par l'abondance d'aliments à bas prix. L'État français et l'Union européenne ont ainsi largement favorisé le développement du **modèle productiviste d'agriculture** à travers la Politique agricole commune (Pac), et de la grande et moyenne distribution en soutenant les acteurs privés.

C'est plus d'un demi-siècle après le Brésil que la France commence à envisager la restauration scolaire comme un outil stratégique de sa politique alimentaire au niveau national. Jusqu'aux années 2000, cet outil reste cantonné aux échelons locaux, l'État se contentant d'encadrer les investissements dans les infrastructures puis, sporadiquement, la qualité nutritionnelle des repas. La restauration scolaire est intégrée à la politique alimentaire nationale lorsque sont mis à l'agenda politique les problèmes de l'obésité et des pathologies favorisées par une alimentation inadéquate (diabète, maladies cardiovasculaires). Cette

forme de malnutrition, liée au régime alimentaire industriel, pousse le gouvernement à encadrer davantage la composition des menus afin de faire de la restauration scolaire un instrument de la politique nationale. Mais celle-ci reste toujours liée à un **référentiel de nutrition de laboratoire** : les inquiétudes portent sur l'ingestion en excès de graisse, de sucre et de sel.

En 2007, lors du Grenelle de l'environnement, des textes portant sur la restauration scolaire mentionnent pour la première fois la question de l'origine des aliments et de leurs modes de production. Les préoccupations ayant trait à la qualité alimentaire se combinent avec des éléments des politiques agricole et environnementale. En effet, l'approvisionnement de la restauration collective publique – dont fait partie la restauration scolaire – est présenté comme un levier pour structurer des filières agroalimentaires plus durables. Cette proposition émane des mouvements de l'agriculture biologique, qui relayent des revendications nourries d'expériences locales. En effet, depuis les grandes crises sanitaires des années 1990, de nombreuses collectivités territoriales mettent en place des partenariats pour l'approvisionnement des cantines par des agriculteurs biologiques locaux. En nous inspirant des catégories établies dans le cas brésilien, nous interprétons ces propositions comme des signes de l'émergence – du moins à l'échelle de certains territoires et au sein des mouvements d'agriculteurs biologiques – d'un **référentiel de construction sociale des marchés favorable au développement territorial durable**.

Néanmoins, ce référentiel reste fragile. Au fil du processus de construction de la politique publique concernant l'approvisionnement de la restauration collective, la gamme de produits considérés comme durables va s'élargir de manière notable : produits biologiques mais aussi de saison, de proximité et – catégorie passablement vague – « à faible impact environnemental ». Ce déplacement, que vous analysons spécifiquement dans le chapitre suivant, témoigne de la puissance encore très importante du **référentiel du marché concurrentiel**. Les acteurs du système dominant admettent la possibilité de soutenir l'agriculture biologique au nom de la politique environnementale et des attentes des consommateurs, mais refusent la remise en cause frontale du modèle agricole productiviste.

Chapitre 5 – Le référentiel de construction sociale des marchés en faveur du développement territorial durable : quel degré de structuration ?

Une comparaison entre le Brésil et la France

L'apport de notre travail se situe dans la comparaison entre deux pays et leurs politiques publiques. Nous avons retracé dans les chapitres 3 et 4 le processus de construction d'instruments intersectoriels autour de l'approvisionnement des cantines dans les écoles. Ils peuvent être qualifiés d'intersectoriels car ils relient la politique alimentaire et la politique agricole en renouvelant les objectifs assignés au service public de la restauration scolaire. Ce cinquième chapitre discute de l'hypothèse suivante : le référentiel global du développement durable exerce des pressions sur le régime agroalimentaire dominant qui s'en trouve déstabilisé. Cette situation ouvre une fenêtre d'opportunité pour que des groupes alternatifs – les niches, dans le modèle de la perspective multiniveaux des transitions (MLP) – se renforcent et influencent la formulation des politiques publiques, notamment au travers de nouveaux processus de gouvernance.

Pour formuler cette hypothèse, nous avons combiné la MLP – que nous avons détaillée dans le chapitre 2 – et l'analyse cognitive des politiques publiques (Darrot *et al.*, 2019). L'approche cognitive des politiques publiques consiste à prendre en compte le rôle des idées dans la formulation des instruments de l'action publique. En effet, ces derniers ne sont pas seulement techniques et ne concernent pas uniquement les administrations publiques. Ils sont le fruit de négociations politiques entre les représentants de l'État et de différents segments de la société. Ils reflètent les rapports de forces entre les acteurs impliqués (Grisa et Schneider, 2014; Halpern *et al.*, 2014; Lascoumes et Le Galès, 2005; Moruzzi Marques et Le Moal, 2014; Muller, 2018; Schottz, 2017; Tomazini et Leite, 2016).

Dans ce chapitre, nous nous appuyons sur l'analyse comparée des processus de politisation de la question alimentaire pour examiner la différenciation régionale des mouvements de transition. Nous assortissons l'analyse d'explications touchant au rôle qu'y jouent les contextes nationaux, dont la configuration résulte de la déformation d'un régime dominant, dans un périmètre donné, sous l'effet des pressions exercées par le référentiel global. La section 5.1 est consacrée à l'état des rapports de force que réactivent les débats autour de l'approvisionnement de la restauration scolaire. Ils s'établissent entre les acteurs du régime dominant et ceux des niches, mais aussi entre les organisations alternatives elles-mêmes. Nous verrons ensuite dans la section 5.2 que les caractéristiques des espaces de concertation diffèrent entre la France et le Brésil, au niveau de la composition des arènes, de l'agenda des discussions et de la durée de la mobilisation politique.

5.1. État des rapports de force au moment de la formulation des propositions concernant l'approvisionnement durable de la restauration scolaire

La réorientation des objectifs assignés à la restauration scolaire, qui présente de nombreux points communs entre le Brésil et la France, a lieu au sein d'écosystèmes politiques très différents dans chaque pays. Ce renouveau s'inscrit dans une évolution sur le long terme non seulement de la politique alimentaire, mais aussi de la politique agricole. L'approvisionnement durable de la restauration scolaire s'appuie sur la définition préalable de nouvelles catégories d'agriculteurs bénéficiaires de l'action publique et sur le développement d'une politique de soutien à certaines formes alternatives d'agriculture. Il s'agit, dans le cas brésilien, de l'agriculture familiale et, dans le cas français, de l'agriculture biologique.

5.1.1. Au Brésil : définir et reconnaître l'agriculture familiale comme pilier d'une stratégie de lutte contre l'insécurité alimentaire et les inégalités sociales

Au Brésil, l'accès privilégié aux marchés publics fait partie des revendications portées, à l'origine, par des organisations de l'agriculture familiale. Cette catégorie d'acteurs se constitue politiquement au cours des années 1980 et l'État la

reconnait comme secteur d'intervention publique depuis les années 1990, en mettant notamment en place une politique agricole binaire (DelGrossi *et al.*, 2019; Grisa, 2012; Sabourin, 2007).

En effet, la décennie 1990 est marquée par une intense activité militante des mouvements de réforme agraire, d'agriculture familiale et de lutte contre la faim, dans le contexte général des luttes sociales post-dictature⁹⁸. Cette mobilisation politique a débouché, dans le champ agroalimentaire alternatif, sur des avancées institutionnelles sporadiques – le premier Conseil national de sécurité alimentaire (CONSEA), de 1993 à 1995, sous le gouvernement d'Itamar Franco – ou plus pérennes – la reconnaissance officielle de l'agriculture familiale en 1996 par le gouvernement Cardoso, qui crée le Programme national d'appui à l'agriculture familiale (PRONAF).

À partir de l'accession au pouvoir du Parti des travailleurs en 2003, la participation de mouvements sociaux à l'élaboration des politiques publiques agricole, alimentaire et de développement agraire, s'intensifie et s'institutionnalise. Ce phénomène s'illustre notamment par le renforcement du ministère du Développement agraire (MDA), créé en 2000 en parallèle du puissant ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement (*Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*, MAPA) qui reste dédié, en grande partie, au modèle agroexportateur à grande échelle. C'est le MDA qui pilote, avant son extinction en 2016, les politiques en faveur non seulement de l'agriculture familiale mais aussi du développement territorial, par exemple au travers de la stratégie Territoires de la citoyenneté (*Territórios da cidadania*), qui articule approche intersectorielle, mise en cohérence des niveaux d'action fédéraux, étatiques et communaux, et gouvernance partagée avec la société civile.

Ce long parcours de politisation de la question agroalimentaire a également pour conséquence de favoriser la coordination entre ces mouvements sociaux sur différentes thématiques. La réorientation du programme national d'alimentation

⁹⁸ Ces mobilisations sont notamment les suivantes : le mouvement « Diretas já » entre 1983 et 1984 pour la tenue d'élections présidentielles au suffrage direct, qui vont aboutir à la déstabilisation de la junte militaire au pouvoir depuis 1964 ; les différentes propositions populaires autour de l'élaboration de la Constitution de 1988 ; les campagnes politiques autour de la candidature de Luiz Inacio Lula da Silva (« Lula lá ») ; le Mouvement pour l'éthique en politique (Movimento pela ética na política) et l'une des actions qui en découlent, une mobilisation citoyenne portée par l'ONG Ação da Cidadania (dont le nom signifie « action pour la citoyenneté »).

scolaire (PNAE) intervient ainsi dans le contexte du programme *Fome Zero* inauguré en 2003. Les discussions et débats concernant le PNAE s'étaleront de 2003 à 2009. Les personnes y ayant participé soulignent qu'elles ont pu s'appuyer sur les apprentissages acquis lors de la construction et de la mise en œuvre, dès 2003, du Programme d'acquisition alimentaire (PAA). Celui-ci n'a pu se déployer que parce qu'un ensemble de politiques publiques a reconnu et soutenu la structuration du secteur de l'agriculture familiale. Les organisations qui participent à la réorientation du PNAE ont donc déjà une certaine expérience des dispositifs pertinents de l'action publique ; elles ont aussi l'habitude de se coordonner et de se constituer en front commun afin de faire aboutir leurs revendications (Hawkes *et al.*, 2016; Peixinho, 2013; Schottz, 2017).

5.1.2. En France, l'agriculture biologique gagne en légitimité face aux inquiétudes grandissantes concernant l'environnement

En France, la modernisation agricole s'est appuyée sur le modèle familial, mais en excluant un grand nombre d'exploitations⁹⁹ qui n'ont pu intégrer le système productiviste basé sur la mécanisation et les intrants de synthèse (Cazella *et al.*, 2015). La cogestion de la politique agricole par l'État et le syndicalisme agricole majoritaire, représenté par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), est l'un des facteurs qui explique le profond bouleversement qu'a connu l'agriculture française au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle et qui a mené à l'hégémonie d'un « modèle agricole familial spécialisé capitalisé » (Darrot *et al.*, 2019, p. 14). Cette cogestion explique aussi les relatives difficultés à faire évoluer le modèle dominant (Ansaloni, 2013).

La proposition de fixer des seuils minimums dans les achats de la restauration scolaire vient des organisations de l'agriculture biologique, l'une des principales alternatives au modèle productiviste. Né dès la première moitié du XX^e siècle, ce secteur est reconnu par les pouvoirs publics depuis les années 1980, par un label puis par des mesures spécifiques en sa faveur – sans que l'encadrement productiviste ne soit frontalement remis en question. Dans les années 1990, des subventions spécifiques issues de la Pac sont consacrées à la

⁹⁹ Le nombre d'exploitations agricoles en France métropolitaine est passé de 2,3 millions en 1955 à 389 000 en 2020, soit une diminution de 83 %.

conversion des établissements à l'agriculture biologique (aides à la conversion à l'agriculture biologique, CAB), complétées ensuite par des paiements pour le maintien dans le système biologique (aides au maintien de l'agriculture biologique, MAB) (Cardona, 2014). À la fin de la décennie, les contrats territoriaux d'exploitation (CTE), dont l'objectif est de valoriser la multifonctionnalité de l'agriculture et notamment les services environnementaux rendus, constituent aussi un instrument important de soutien à l'agriculture biologique (Ansaloni et Fouilleux, 2006; Léger *et al.*, 2006). Au début de la décennie 2000, le ministère de l'Agriculture lance un plan de développement de l'agriculture biologique, mettant en cohérence les différents mécanismes d'appui. Le Grenelle de l'environnement intervient, en 2007, dans un contexte plutôt porteur pour les organisations de l'agriculture biologique, représentées par la Fédération nationale d'agriculture biologique (Fnab)¹⁰⁰.

La différence avec le cas brésilien, avant le Grenelle de l'environnement, est la relative instabilité des coalitions entre les mouvements représentant les systèmes agroalimentaires alternatifs. Celles-ci sont bien documentées à l'échelle locale, dans des contextes particuliers et notamment sur la question de l'accès au marché de la restauration scolaire (Blanc, 2012; Gatien-Tournat *et al.*, 2016). Néanmoins, à l'échelle des politiques nationales, les structures de coordination sont, jusque-là, plus sporadiques et ont généralement un champ d'action très large, notamment lors des négociations autour des réformes de la Pac (Roullaud, 2012).

En 1991 se forme une « coalition de dominés » (Ansaloni, 2013, p. 66), à l'initiative de la Confédération paysanne, principal syndicat d'exploitants agricoles opposé au modèle agro-industriel. L'Alliance Paysans–Écologistes–Consommateurs réunit 18 organisations : des mouvements de l'agriculture alternative (dont la Fnab, le Réseau agriculture durable, Nature et Progrès), des associations de consommateur et des groupes de défense de l'environnement (dont Les Amis de la Terre). Néanmoins, cette coalition ne dispose pas de moyens pour financer son fonctionnement (pas de salariés, pas de ressources), ne parvient pas à se constituer comme un espace institutionnel stable et « son action militante

¹⁰⁰ La Fnab fédère les Groupements régionaux d'agriculteurs biologiques (Grab) auxquels adhèrent les Groupements d'agriculteurs biologiques (GAB) organisés à l'échelle départementale.

est restée lettre morte » (Ansaloni, 2013, p. 66). Seuls certains de ses membres participeront d'ailleurs au Grenelle. En 2007, les mouvements sociaux arrivent donc au sein du Groupe IV, consacré à l'agriculture et à l'alimentation, sans alliance consolidée préalable ni propositions concertées au sujet de la restauration collective.

5.2. Politisation de la question alimentaire : mise en opposition des systèmes agroalimentaires ou régime de la coexistence ? Une lecture par les instances de concertation

La mise à l'agenda politique du problème de la structuration des alternatives agricoles et la diffusion de la rhétorique du développement durable sont le signe d'une évolution de fond des cadres cognitifs et normatifs. Le cycle actuel de l'action publique se caractérise également par des évolutions sur la forme, sur les manières de faire.

Le terme de « gouvernance » reflète ainsi une nouvelle façon d'élaborer les politiques publiques. De nombreux travaux soulignent que la gestion des questions agricoles et alimentaires est désormais marquée par la multiplication des acteurs concernés et reconnus comme parties prenantes, par la pluralité des modes de coordination et par l'imbrication de différentes échelles d'action, en France comme au Brésil (Compagnon, 2015; Froehlich, 2010; Hernandez et Messaoudène, 2010; Lardon *et al.*, 2008; Moura, 2009; Perrin et Soulard, 2014). L'État affiche une recherche de consensus en organisant la participation de différents secteurs de la société à la construction de politiques publiques. Cela se traduit par la mise en place d'espaces de concertation institutionnalisés. De ces arènes émergent des propositions qui guident la définition de nouveaux objectifs et instruments de l'action publique (Fouilleux, 2011; Lascoumes, 2011).

Au Brésil comme en France, la politique d'approvisionnement de la restauration scolaire en produits durables est le résultat de la concertation entre l'État et certains groupes issus de la société civile. Ces processus permettent de faire remonter des demandes d'acteurs de terrain, jusqu'alors plutôt à la marge du système dominant ; toutefois, réunir ponctuellement une diversité d'acteurs ne

garantit pas, en soi, une transformation profonde et radicale de l'ordre établi. La composition des arènes et les modalités de la concertation (agenda, durée, ressources à disposition, fréquence et lieux de réunion) sont des éléments à prendre en compte afin d'analyser la nature des processus de politisation à l'œuvre.

Une question posée sur les nouvelles formes de gouvernance permettant une plus grande expression de la société civile est la suivante : les instances participatives ont-elles pour objectif de représenter les intérêts des mouvements sociaux ou uniquement de légitimer les politiques du gouvernement (Moura, 2009) ? Plusieurs travaux, notamment ceux déjà cités de Dagnino (2004) à partir du cas brésilien, avancent même l'existence d'une convergence perverse (*confluência perversa*) entre, d'une part, les processus de démocratie participative et, d'autre part, le projet néolibéral. Le caractère pervers de cette convergence se doit, selon l'auteur, au fait que ces deux projets attribuent à la société civile un rôle central, bien qu'au service d'objectifs opposés (Dagnino, 2004). Dans le premier cas, le but est d'approfondir la démocratie par une action conjointe de l'État et des mouvements sociaux. Le projet néolibéral, quant à lui, pousse à un transfert des responsabilités de l'État vers la société civile et à un désengagement de la puissance publique, sans toutefois octroyer des moyens suffisants pour améliorer le bien-être social. Ajoutons que la définition même du terme de société civile et la sélection des groupes habilités à participer aux dynamiques de concertation ne sont pas neutres.

C'est ce que montre la section à suivre, en détaillant la composition des arènes de concertation, leur durée et les thématiques abordées.

5.2.1. Espaces institutionnels dédiés à la concertation

5.2.1.1. Le CONSEA au Brésil

Au Brésil, le Conseil national de sécurité alimentaire (CONSEA) est l'arène du dialogue entre les différents groupes qui ont contribué à construire une politique poursuivant des objectifs à la fois de lutte contre la malnutrition et de développement rural. Cette instance, réinstaurée à partir de 2003 sous le

gouvernement du Parti des travailleurs¹⁰¹, guide alors la construction du programme *Fome Zero* (Faim zéro). Sa composition est définie selon un décret qui stipule que deux tiers des 60 membres officiels doivent être des représentants de la société civile, le tiers restant des sièges étant réservé aux représentants des pouvoirs publics (Moura, 2009). Cette prépondérance de la société civile se traduit également dans le fait que le CONSEA doit être présidé par l'un de ses membres.

Les mouvements sociaux qui y participent à l'époque relèvent de trois grandes coalitions, comme nous l'avons vu dans le chapitre 3 : les organisations de l'agriculture familiale, celles de défense de l'agroécologie et celles mobilisées autour de la sécurité alimentaire et nutritionnelle où prédominent les secteurs de la santé publique, préoccupés par les conséquences de la malnutrition (Hawkes *et al.*, 2016).

C'est au sein du CONSEA que sont discutées et précisées les propositions concernant la réforme du Programme national d'alimentation scolaire (PNAE). Un groupe de travail spécifique nommé GT-PNAE est créé pour réfléchir aux changements à mettre en œuvre afin d'étendre les innovations du Programme d'acquisition des aliments (PAA) au secteur scolaire. Ce groupe élabore la proposition de loi pour réformer le PNAE, proposition approuvée par le CONSEA en 2006 et qui finit par être adoptée par le parlement fin 2008.

Une fois la loi 11.947 promulguée en 2009, les membres du Groupe de travail sur le PNAE (GT-PNAE) forment une nouvelle instance informelle de concertation au sein du Fonds national de développement de l'éducation (FNDE), organe responsable du PNAE : le Groupe de travail sur l'agriculture familiale (*Grupo de Trabalho sobre Agricultura Familiar*, GT-AF) qui se donne pour mission de suivre la mise en œuvre du programme. Ce GT est ensuite officialisé par décret en 2010 mais scindé en deux instances. La première, le Groupe consultatif du PNAE (*Grupo consultivo do PNAE*, GC-PNAE) rassemble des membres issus de la société civile qui, pour la plupart, participaient au CONSEA. Sa composition est présentée dans le tableau suivant (tableau 9).

¹⁰¹ Voir la section 3.1.1 du chapitre 3, sous-section « La décennie 1990 », sur l'histoire du CONSEA : il fonctionne une première fois entre 1993 et 1995, puis est remis en place en 2003.

Tableau 9. Organisations de la société civile siégeant au Groupe consultatif du PNAE (GC-PNAE)

Type d'organisation	Secteur	Nom des organisations
Collectivités locales (communes et États fédérés)	Départements d'éducation	Conseil national des secrétaires de l'éducation (CONSED) ; Union nationale des agents municipaux de l'éducation (UNDIME)
	Socio-éducatif	Fédération des organisations d'assistance sociale et éducative (FASE)
ONG	Sécurité alimentaire	Forum brésilien sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (FBSAN) ; Conseil national sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA)
	Agroécologie	Coordination nationale d'agroécologie (ANA)
	Agriculture familiale	Confédération nationale des travailleurs ruraux, agriculteurs et agricultrices familiaux (CONTAG) ; Fédération nationale des travailleurs et travailleuses de l'agriculture familiale (FETRAF) ; Mouvement des petits agriculteurs (MPA)
Mouvements sociaux agricoles et ruraux	Femmes agricultrices	Mouvement des femmes paysannes du Brésil (MMC)
	Populations vivant des produits forestiers	Conseil national des populations extractivistes (CNS)
	Communautés rurales d'afro-descendants	Coordination nationale de concertation des communautés noires rurales quilombolas (CONAQ)
Coopératives	Agriculture familiale	Union nationale des coopératives d'agriculture familiale et de l'économie solidaire (UNICAFES)
	Bénéficiaires de la réforme agraire	Confédération des coopératives de la réforme agraire du Brésil (CONCRAB)

Source : élaboration personnelle d'après Schottz (2017).

La deuxième instance, le Comité de gestion du PNAE (*Comité gestor do PNAE, CG-PNAE*), regroupe les représentants des pouvoirs publics. Ces derniers dépendent des principaux ministères impliqués dans les politiques éducatives, agricoles, alimentaires, sociales et de santé publique : le FNDE, rattaché au ministère de l'Éducation ; le ministère du Développement agraire (MDA) ; le ministère de la Pêche et de l'Aquaculture (MPA) ; la Compagnie nationale d'approvisionnement (CONAB), rattachée au ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement (MAPA) ; le ministère du Développement social et de Lutte contre la faim (MDS).

Ainsi, la coalition se maintient après le vote de la loi. Les espaces de concertation sont institutionnalisés et disposent de financements publics pour organiser des réunions régulières (deux à trois fois par an entre 2009 et 2016) à Brasilia, la capitale fédérale. Des réunions internes au Groupe consultatif

(réunissant les mouvements sociaux) et de celles menées avec le Comité de gestion (composé par les pouvoirs publics) émergent des propositions qui nourrissent la rédaction des résolutions précisant les modalités de mise en œuvre de la loi (Schottz, 2017). Ce processus permet aux acteurs d'évaluer et d'ajuster la gestion du programme à partir des remontées du terrain, portées tant par les organisations impliquées aux côtés des producteurs familiaux que par les gestionnaires de la restauration scolaire travaillant dans les collectivités territoriales. La politisation à l'échelon national se prolonge donc au-delà du moment législatif, dans le contrôle social et l'évaluation de la mise en œuvre de la politique publique.

Soulignons qu'au sein du Groupe consultatif du PNAE, le monde agricole n'est représenté que par des organisations d'agriculture alternative, comme le montre le tableau 9. Les plus structurées de ces organisations sont celles liées à l'agriculture familiale, assez développée notamment dans la région Sud du pays. Des organisations de femmes paysannes, de communautés rurales afrobrésiliennes (*quilombolas*) et de bénéficiaires de la réforme agraire (*assentados*) sont également présents. Par contre, les représentants de l'agriculture patronale et des industries agroalimentaires ne sont pas conviés aux discussions.

5.2.1.2. Le groupe IV « Production et consommation durables » du Grenelle de l'environnement en France

En France, le Grenelle de l'environnement permet également le dialogue entre différents groupes d'acteurs et la formulation de nouveaux instruments d'action publique – dont celui concernant l'approvisionnement de la restauration scolaire –, mais sur un temps beaucoup plus court, entre juillet et octobre 2007. Le gouvernement guide la constitution des groupes thématiques en définissant cinq collèges : l'État, les collectivités territoriales, les organisations non gouvernementales (ONG), les salariés, les employeurs, ainsi que des « personnes morales associées ». Cette « gouvernance à cinq » est un élément phare de la communication gouvernementale (Boy *et al.*, 2012; Doré *et al.*, 2011; Halpern et Pollard, 2017).

Le groupe IV consacré à la production et la consommation durables est composé de représentants des institutions présentées dans le tableau suivant (tableau 10).

Tableau 10. Composition des collèges au sein du groupe IV « Production et consommation durables » du Grenelle de l'environnement, en 2007.

Collège	Secteur	Institution représentée
État	Ministère de l'Agriculture et de la Pêche	Direction des politiques économique et internationale (DPEI)
		Commission du génie biomoléculaire (CGB)
	Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables	Direction de la nature et des paysages (DNP)
		Inspection générale de l'environnement (IGE)
	Ministère de l'Économie et des Finances	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)
		Comité scientifique de l'Agence nationale de la recherche (ANR)
Institut national de la recherche agronomique (Inra)		
Préfet de région Haute-Normandie		
Collectivités territoriales	Huit élus aux différents échelons administratifs (communes ou intercommunalités, départements, régions) ainsi que des députés et des sénateurs, de plusieurs partis politiques et issus de différents territoires en France ¹⁰² .	
ONG	Protection de l'environnement	Greenpeace ; France Nature Environnement (FNE) ; Fonds mondial pour la nature (WWF) ; Fondation pour la nature et l'homme (FNH) ; Comité de recherche d'information indépendante sur le génie génétique (Criigen) ; Amis de la Terre ; Ligue pour la protection des oiseaux (LPO)
	Groupe de parlementaires soutenant l'AB	Objectif Bio

¹⁰² Élus de partis de gauche : Michel Balbot, président de la communauté de communes de Ker Breizh, Côtes d'Armor (Europe écologie-Les Verts, EELV) ; Dominique Jourdain, maire de Château-Thierry, Aine (EELV) ; Odette Herviaux, vice-présidente de la région Bretagne (Parti socialiste) ; Bernard Verdier, vice-président du conseil général des Hautes-Pyrénées (Parti radical de gauche).

Élus de partis centristes : Marcel Deneux, sénateur de la Somme (Mouvement démocrate, Modem) ; Jean Dionis du Séjour, député de Lot-et-Garonne (Nouveau centre) ; Christian Namy, président du conseil général de la Meuse (Parti radical).

Élus de partis de droite : Denis Merville, maire de Sainneville-sur-Seine, Seine-Maritime (Union pour un mouvement populaire, UMP)

Tableau 10 (suite). Composition des collèges au sein du groupe IV « Production et consommation durables » du Grenelle de l'environnement, en 2007.

Collège	Secteur	Institution représentée
Salariés	Principaux syndicats de salariés	Confédération française démocratique du travail (CFDT) ; Confédération générale du travail (CGT) ; Force ouvrière (FO) ; Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE/CGC) ; Fédération générale des travailleurs de l'agriculture (FGTA-FO) ; Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)
Employeurs	Secteur de la production agricole	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ; Jeunes agriculteurs (JA) ; Confédération paysanne ; Coordination rurale
	Autres	Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FECDD) ; Union professionnelle artisanale (UPA) ; Comité national des pêches (CNP) ; Association nationale des industries alimentaires (ANIA)
Personnes morales associées	Secteur agricole	Coop de France (représentante des coopératives agricoles françaises) ; Fédération nationale d'agriculture biologique (Fnab) ; Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA, principale institution de conseil agricole)
	Protection de l'environnement	Green Cross France (ONG internationale à but environnemental) ; Fédération des parcs naturels régionaux (PNR)
	Associations familiales	Confédération nationale des associations familiales catholiques (CNAFC) ; Union nationale des associations familiales (Unaf)
	Autres	Fédération départementale chasseurs de Paris ; Forestiers privés de France ; Fédération nationale de la pêche en France

Source : élaboration personnelle d'après le rapport du groupe IV (Groupe IV du Grenelle de l'environnement, 2007).

Le tableau précédent (tableau 10) fait apparaître une différence notable avec le processus brésilien : la présence, au sein même de l'instance de concertation, d'organisations de promotion d'agricultures alternatives (Fnab, Confédération paysanne) et d'autres liées au modèle productiviste (FNSEA, JA, Ania). De plus, les organisations non spécifiquement liées au secteur agroalimentaire se préoccupent de façon assez large des questions environnementales ou de consommation, mais elles se focalisent, à l'époque, assez peu sur la question alimentaire. Enfin, l'analyse du rapport du groupe IV montre que tous les membres n'ont pas fait preuve du même degré d'implication sur tous les sujets. Concernant la restauration scolaire, les propositions les plus abouties proviennent de la Fnab et sont soutenues par les collectivités territoriales, bien que le thème de la

commande publique apparaisse de façon ponctuelle dans les contributions d'autres acteurs, comme nous l'avons indiqué au quatrième chapitre.

Les débats mettent à nu les différends entre parties prenantes ne partageant pas les mêmes référentiels. Les institutions plus liées au modèle agro-industriel n'envisagent pas l'agriculture biologique comme un modèle à généraliser, en témoigne cet extrait d'une contribution de l'Ania, organisation représentante des industries agroalimentaires, tiré du rapport du groupe IV :

« l'agriculture conventionnelle fournit des produits sûrs et de qualité et ne doit pas être opposée aux autres modes de culture qui permettent de répondre à des attentes spécifiques : par exemple, l'agriculture biologique, les produits de terroir » (Groupe IV du Grenelle de l'environnement, 2007, p. 151).

Les tenants de l'agriculture conventionnelle valident le mode de production biologique au nom des attentes d'une partie des consommateurs, acceptation qu'il ne s'agit surtout pas d'interpréter comme une critique des pratiques agricoles productivistes. Ainsi, concernant le thème de la « dépendance aux intrants » discuté au sein du groupe IV, la FNSEA affirme avant tout le caractère « incontournable » des produits phytosanitaires (autrement appelés pesticides) qui sont interdits dans l'agriculture biologique :

« La protection des cultures est une priorité pour les agriculteurs qui doivent respecter les **contraintes sanitaires** et assurer la **sécurité des approvisionnements**. Dans ce contexte, l'utilisation des produits de traitement est **incontournable**. Néanmoins, le raisonnement des pratiques, la généralisation de la formation, la recherche variétale, et le développement de méthodes alternatives conduiront à réduire progressivement l'utilisation de ces produits et leur impact tant sur la santé des utilisateurs que sur l'environnement » (Groupe IV du Grenelle de l'Environnement, 2007, p. 136).

D'ailleurs, si les représentants de la FNSEA présentent un ensemble de propositions pour la consolidation de l'agriculture biologique, l'argument-clé de ce soutien est le comblement du déficit commercial français en la matière :

« Le marché de l'agriculture biologique est donc en plein développement. Mais la production française n'a pas augmenté en parallèle de la demande. [...] la majeure partie de la croissance du marché français est satisfaite par des produits d'import » (Groupe IV du Grenelle de l'Environnement, 2007, p. 129).

Ces controverses indiquent les contours de nouveaux référentiels émergents ; elles reflètent aussi la permanence des référentiels du modèle agro-industriel sur lesquels s'appuient le régime dominant et ses acteurs, qui résistent aux changements. Les conclusions des travaux du groupe IV entérinent tout de

même la proposition de favoriser l’approvisionnement de la restauration scolaire par des produits biologiques. Et, à ce stade de la concertation, il s’agissait d’un approvisionnement *exclusivement* par des produits biologiques.

Ce moment initial permet aux acteurs des systèmes agroalimentaires alternatifs (S3A) d’avancer de nouvelles propositions d’instruments d’action publique. Cependant, l’étape suivante des comités opérationnels (Comop) s’est déroulée au sein du ministère de l’Agriculture, un espace institutionnel plutôt favorable aux représentants du modèle productiviste (Ansaloni, 2013). Les Comop sont chargés de formuler des dispositions de mise en œuvre des engagements issus des groupes de travail du Grenelle de l’environnement. Le Comop n° 14 est consacré aux propositions du groupe IV. C’est alors que les équilibres politiques traditionnels se remettent en place ; le ressenti, selon l’expression employée par le président de la Fnab de l’époque, est d’être « un contre dix-neuf » pour défendre les engagements centrés sur l’agriculture biologique.

Les opposants historiques aux mouvements alternatifs réussissent, au sein du Comop et donc avant même le début des discussions parlementaires à reprendre la main et à faire valoir leur opposition. Sont introduites des mesures qui affaiblissent l’objectif initial d’un approvisionnement privilégiant les produits biologiques, en introduisant des catégories comme les produits locaux, saisonniers, durables, ou encore l’agriculture à haute valeur environnementale, sans hiérarchiser ces catégories – ce qui provoque un certain flou quant aux objectifs de la loi.

La loi contient ainsi la mention de produits « à faible impact environnemental », outre l’objectif d’atteindre 20 % de produits biologiques. Peuvent être reconnues comme « à faible impact environnemental » des pratiques déjà établies par des labels officiels : appellation d’origine contrôlée (AOC) et label rouge entre autres. Le choix de ces produits « durables » est laissé à l’appréciation des acheteurs locaux car la loi ne précise pas leur définition.

Un dernier point mérite d’être souligné. Bien qu’elle ait obtenu une certaine visibilité au sein du groupe IV, la restauration scolaire n’est qu’un des très nombreux thèmes du Grenelle de l’environnement ; la question peine d’autant plus à émerger que les alternatives agricoles se coalisent, à cette occasion, principalement avec des organisations environnementales, auxquelles cette

problématique est encore peu familière. Le traitement de ce vaste ensemble de sujets sur un temps très court explique, selon certains participants, la difficulté de maintenir une mobilisation sociale qui puisse faire pression tout au long du processus législatif, afin que les propositions issues de la consultation aboutissent de fait à des instruments politiques concrets (Kerckhove, 2010).

5.2.2. Construction d'un référentiel de la politique publique de restauration scolaire

5.2.2.1. Au Brésil, près de deux décennies de concertation autour d'un référentiel alternatif en faveur du développement territorial durable

Au Brésil, la politisation de la question de l'approvisionnement de la restauration scolaire se fait en amont du processus législatif autour de la loi de 2009 du PNAE et s'est prolongée au-delà. La négociation interne entre les composantes de ce secteur alternatif a lieu avant la confrontation avec les opposants, tenants du modèle agro-industriel, que ce soit le secteur de l'agrobusiness, les industries agroalimentaires ou les sociétés de restauration collective. La restauration scolaire est un élément d'un référentiel plus large, propre aux alternatives agroalimentaires ; ce référentiel de la construction sociale des marchés pour la sécurité alimentaire et le développement durable (Grisa et Schneider, 2014) est élaboré en commun et doté d'une forte cohérence.

Au regard de l'analyse comparée que nous avons menée, nous proposons l'interprétation suivante du cas brésilien : la consolidation d'un référentiel est le résultat de deux éléments essentiels. Tout d'abord, sa construction se déroule sur un temps long. Le processus s'étend de la fin des années 1980 avec la transition démocratique jusqu'à l'accession au pouvoir du Parti de travailleurs en 2003 et se prolonge jusqu'à la décennie 2010. En deuxième lieu, le processus bénéficie d'espaces institutionnels dédiés, hors de l'appareil gouvernemental, autour de l'Instituto da cidadania dans les années 1990, puis au sein du CONSEA qui dispose de moyens concrets de fonctionnement : financement des réunions périodiques et de l'organisation de conférences aux différents échelons (municipal, États fédérés et État fédéral).

Le processus de concertation entre les mouvements alternatifs n'est pas exempt de conflits et de controverses, mais ces divergences sont discutées en interne, dans une stratégie délibérée de présenter un front commun lors du processus législatif. Le débat politique peut ainsi avoir lieu au Parlement. Les propositions concrètes et radicales des mouvements sociaux sont reprises dans le projet de loi et une stratégie politique est définie en amont : défense de l'agriculture familiale, exigence d'achats directs, préférence au local, à l'agroécologie, aux *assentamentos* et aux communautés traditionnelles, interdiction de la délégation du service de restauration scolaire à des entreprises privées (cette dernière exigence ne résiste pas aux oppositions lors du processus législatif, nous l'avons vu). Le processus législatif mouvementé aboutit par l'intervention directe de l'exécutif sous la pression de mouvements sociaux.

Ces différents processus permettent le **renforcement de la coalition intersectorielle** entre l'agriculture familiale, la santé publique et la nutrition, ainsi que **l'accumulation d'expérience** dans la mise en œuvre de politiques favorables aux alternatives agroalimentaires.

5.2.2.2. En France, une forme de concertation favorable à la coexistence des modèles plutôt qu'à la remise en cause du référentiel productiviste

Ces particularités brésiliennes apparaissent nettement à l'aune de la comparaison avec le processus français. En France, il n'y a pas – à l'époque du moins – d'équivalent du CONSEA, c'est-à-dire, d'espace institutionnel dédié, pérenne, où des acteurs de la scène alternative puissent se concerter sur le sujet de l'évolution de la politique de restauration scolaire, ni avant ni après la loi. À plus d'un égard, le Grenelle de l'environnement, qui mène à la formulation d'objectifs concernant l'approvisionnement de la restauration scolaire, diffère du processus brésilien. En premier lieu, il y a eu peu de concertations préalables sur le sujet entre les organisations, représentant les systèmes agroalimentaires alternatifs, qui siègent au sein du groupe IV. La proposition concernant les marchés de la restauration collective est portée par la Fnab qui s'appuie, notamment, sur l'engouement de certaines collectivités locales. En effet, à l'échelle municipale ou intercommunale, de nombreux élus ont repensé l'approvisionnement des cantines,

en réponse aux craintes des parents d'élèves ravivées par les crises sanitaires à répétition des années 1990.

Ensuite, l'encadrement de l'approvisionnement de la restauration scolaire est initialement envisagé comme un outil de structuration de la filière biologique. Or, nous l'avons vu, les représentants d'organisations défendant un modèle productiviste émettent des doutes sur les effets d'une telle mesure qui se focaliserait uniquement sur l'agriculture biologique. Dans leur argumentaire, ils pointent, d'une part, le risque de devoir importer des produits biologiques et réaffirment, d'autre part, la qualité des produits conventionnels (non biologiques) français. Dans la loi française de mise en œuvre du Grenelle, la formulation exacte est qu'il faut atteindre 20 % de produits bio et en produits à faible impact environnemental, dans une même proportion. Toutefois, cette mesure a été interprétée comme une incitation à s'approvisionner en produits bio **ou** locaux. À partir de 2009, le réseau de la Fnab mène d'ailleurs régulièrement des campagnes nommées « Bio et local, c'est l'idéal », ce qui révèle, en négatif, que l'articulation entre les deux aspects pose toujours problème. De nombreux articles scientifiques ont également identifié le risque de la « dilution de l'objectif initial », par un « glissement du bio au local » (Kebir, 2012, p. 3).

Autre différence, le flou qui entoure les produits agricoles (et donc les systèmes de production) pouvant bénéficier de la loi française contraste avec la grande précision qui définit les catégories pouvant accéder aux dispositifs de la loi brésilienne. L'innovation brésilienne, dans ce domaine, a été d'explicitier la hiérarchie des critères de sélection des fournisseurs. L'achat direct auprès de l'agriculture familiale et de ses organisations, c'est-à-dire sans passer par des intermédiaires privés, est une stricte obligation. Le critère de la proximité départage ensuite les projets de vente : le fournisseur le plus proche doit être favorisé. Ce n'est pas cet aspect qui a rencontré le plus de résistance de la part des départements juridiques, mais bien la procédure d'appel public qui supprime le critère de moindre prix de la sélection.

Enfin, la confrontation entre référentiels sectoriels intervient, en France, dès le début du processus de construction de la politique publique. Le référentiel de la construction sociale des marchés orientée vers le développement durable y est beaucoup moins consolidé et le texte de loi final contient en lui-même les modalités

d'une coexistence des modèles alternatifs et conventionnels, au sein même de la fraction des 20 % (ou 40 %, selon les interprétations de la loi) de produits « durables ». En outre, les organisations qui ont porté les propositions sur la restauration scolaire ne participent pas à l'instance de suivi et de contrôle de la mise en œuvre de la politique publique, le Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement (CNDDGE), créé en 2010¹⁰³. Aucun des quatre collèges ne comprend d'associations agricoles.

5.3. Conclusion du chapitre 5

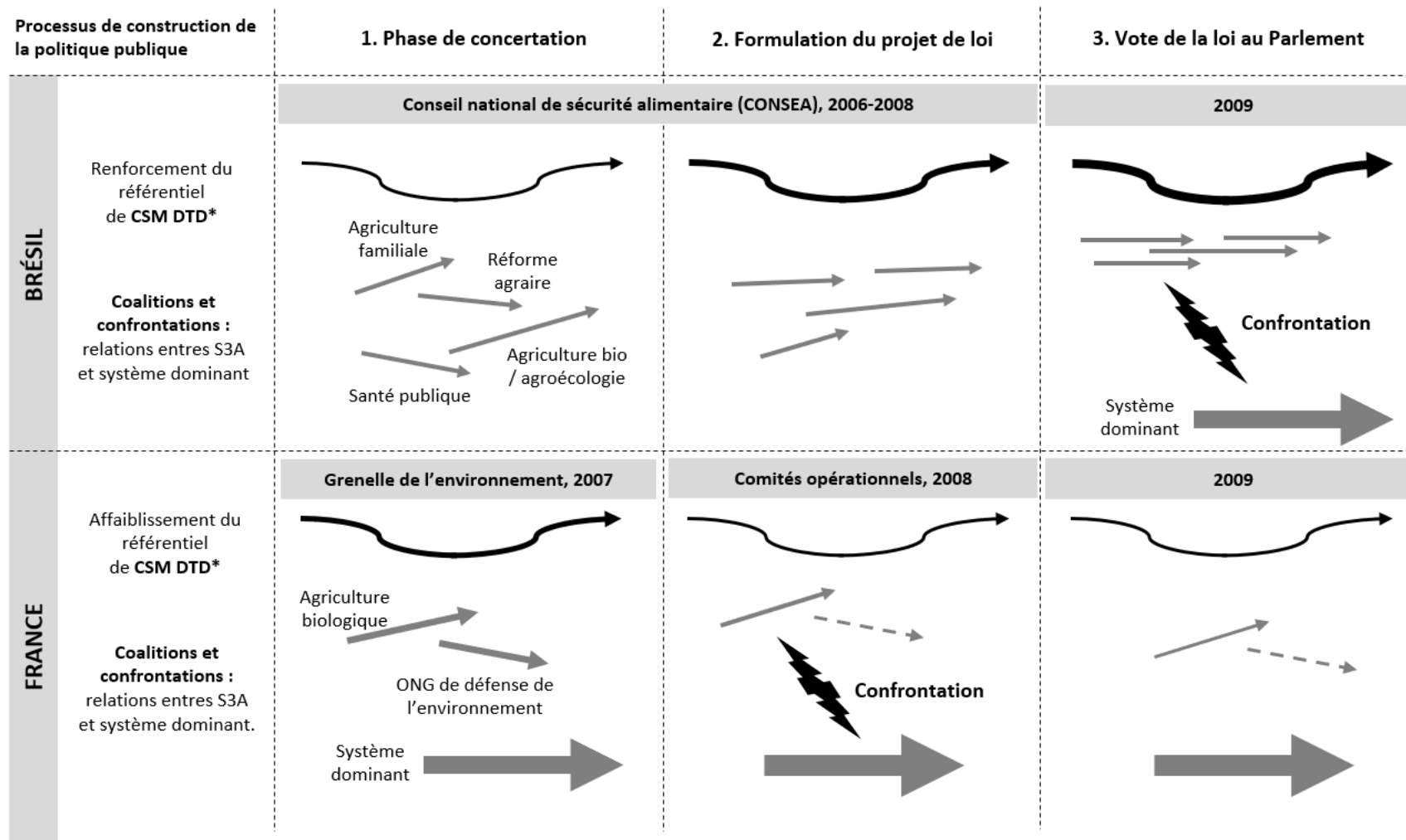
Cette mise en regard de la France et du Brésil permet de souligner les éléments qui pèsent sur la construction d'un référentiel de politique publique alternatif, capable de remettre en question le référentiel auquel s'adosse le régime dominant : la concertation sur le temps long et l'existence d'espaces institutionnels dédiés à la concertation entre organisations issues des niches, avant que celles-ci ne se confrontent aux tenants du système dominant. Pour reprendre les termes de la MLP, et l'adapter au cas des systèmes agroalimentaires, une clé du relatif succès du processus brésilien est que les niches ont disposé de forums pour se coordonner à l'abri des pressions du système dominant.

Ainsi, le Brésil a vu la construction sur le temps long d'espaces dédiés à la concertation, composés uniquement d'organisation opposées au modèle agro-industriel dans ses différentes dimensions. La construction du référentiel alternatif s'appuie aussi sur l'institutionnalisation de la dualité entre agriculture familiale et non familiale, caractéristique de la politique agricole brésilienne. Un véritable processus de politisation de la question agraire à travers ses enjeux d'alimentation trouve sa source dans la coordination, non seulement préexistante mais inscrite dans la durée, entre mouvements alternatifs et critiques du modèle agro-industriel. Le CONSEA se constitue comme espace institutionnel dédié et le débat politique réussit à aller jusqu'au Parlement.

¹⁰³ Le CNDDGE sera remplacé en 2013 par le Conseil national de la transition écologique (CNTE), qui complète le Conseil national du développement durable, lui-même créé en 2003 et héritier du Comité français pour le Sommet mondial du développement durable.

En France, les mouvements sociaux sont forts et structurés au sein de leurs thématiques. Mais à l'époque du Grenelle de l'environnement, il n'y a pas eu de concertation sur l'objet précis de l'approvisionnement de la restauration scolaire. Certaines organisations alternatives s'engagent et portent la question sur le devant de la scène, mais elles arrivent en ordre plutôt dispersé et il n'y a pas de front commun sur ce sujet. L'État a gardé la main sur la composition du groupe IV, puis des Comop et des instances de suivi. La question agricole échappe au processus de politisation des enjeux alimentaires et ne parvient pas à l'Assemblée, puisque le projet de loi issu des Comop est déjà dépolitisé, en mettant sur le même plan que les produits bio ceux, de différents types, considérés comme durables (local, saisonnier, sous différents labels de qualité), sans hiérarchie et sans affirmer que c'est la coordination entre alternatives qui peut dessiner un nouveau modèle vers lequel orienter la transition. Le schéma suivant (figure 7) résume notre analyse : l'épaisseur de la flèche incurvée symbolise le renforcement ou l'affaiblissement du référentiel de construction sociale des marchés en faveur du développement territorial durable en construction ; les lignes en pointillés représentent le retrait de certains acteurs des arènes de concertation et de confrontation ; l'alignement des flèches représentant les S3A correspondent au renforcement ou à l'affaiblissement des coalitions.

Figure 7. Comparaison des processus brésilien et français de construction des politiques publiques autour de la restauration scolaire



*CSM DTD : Construction sociale de marchés en faveur du développement territorial durable

Source : élaboration personnelle

Néanmoins, depuis la décennie 2010, et nous y reviendrons en conclusion, les trajectoires se sont inversées. Au Brésil, malgré la force du référentiel de la construction sociale des marchés, nous assistons, après 2016, à un affaiblissement et à un démantèlement progressif par les gouvernements à la fois des instruments des politiques publiques et des instances de concertation (Sabourin *et al.*, 2020).

En France, à l'inverse, depuis 2013, les plateformes de coordination prennent de l'ampleur. La coalition des organisations alternatives formée autour de la réforme de la Pac de 2013 s'est constituée en association (Pac 2013). Elle gagne en visibilité, dispose de ressources plus conséquentes (notamment pour l'emploi de salariés permanents) et pérennise son action. Elle s'est remobilisée pour s'impliquer dans les négociations de la Pac après 2020, sous le nom de « Pour une autre Pac ».

Au-delà de ces considérations à l'échelle des coalitions nationales, la question que pose cette comparaison est le rôle de l'échelon territorial dans la façon dont le local s'approprie le référentiel national. En France, le choix politique du modèle d'agriculture est reporté à l'échelon local. D'ailleurs, le glissement du bio au local dans les achats publics reflète, finalement, une forme de compétition entre deux alternatives. Au Brésil, bien que le référentiel de politique publique soit beaucoup plus cohérent autour d'un projet plus radical, la question de son appropriation n'en reste pas moins délicate à l'échelon territorial.

Conclusion de la partie II

La question que nous posons est celle de savoir comment la pression du paysage sociotechnique déstabilise le régime dominant et modifie ses relations avec les innovations de niche. Nous nous intéressons aux politiques publiques comme éléments du système agroalimentaire. Les politiques publiques ont la particularité de cristalliser les oppositions et les alliances, ainsi que les registres cognitifs, des différents groupes d'acteurs autour de l'identification des problèmes sociaux, de la formulation des objectifs et de la mise au point des instruments qui doivent permettre d'atteindre une situation désirable. L'action publique a notamment la possibilité de réguler la relation entre les initiatives de niche et le régime dominant : en reconnaissant et en soutenant certaines pratiques alternatives plutôt que d'autres, ou en exerçant des pressions plus ou moins fortes sur les acteurs dominants pour qu'ils modifient leurs façons de faire.

Nous avons exposé dans le premier chapitre le rôle des politiques publiques dans la structuration des systèmes agroalimentaires. L'histoire de la politique alimentaire présentée aux chapitres 3 et 4 montre la déconnexion des enjeux alimentaires et agricoles qui a accompagné la modernisation agricole, puis le mouvement vers leur reconnexion autour notamment du renouveau des politiques de restauration scolaire.

Cette rupture est particulièrement visible en France, la politique alimentaire s'est progressivement réduite à son rôle d'encadrement des industries de transformation alimentaire. La question de l'accès aux aliments par toute la population a été réglée par une politique de développement de l'offre et de distribution des aliments par les circuits marchands privés. Au contraire, le Brésil, historiquement confronté à des problèmes structurels d'approvisionnement alimentaire, a maintenu des dispositifs publics de distribution alimentaire directement contrôlés par la puissance publique.

Les politiques publiques incitant à l'approvisionnement *durable* de la restauration scolaire indiquent une transition en cours, guidée par la mise en cause du régime agro-industriel. Nous en précisons l'interprétation en avançant que les pressions exercées par le paysage sociotechnique sur le régime correspondent principalement à celles du **référentiel global du développement durable**, qui

circule et gagne en légitimité notamment au travers des organisations du système des Nations unies. Ces pressions ouvrent une fenêtre d'opportunité à des groupes sociaux alternatifs qui saisissent l'occasion de faire valoir leur vision d'un système agroalimentaire plus souhaitable et des façons d'y parvenir. Les contextes français et brésiliens sont différents. Nous avons décrit l'histoire particulière à chaque pays qui mène à la construction d'instruments de politique publique, lesquelles présentent des similarités.

La remise en question du productivisme agricole reste toutefois partielle et risque d'aboutir à une coexistence de modèles plutôt qu'à une transformation profonde du régime dominant, ce que nous verrons dans la troisième partie à l'échelle locale.

Au Brésil, la bannière de la sécurité alimentaire et nutritionnelle rallie les mouvements sociaux ; nous la faisons correspondre, en nous appuyant également sur d'autres travaux de recherches, à un **référentiel sectoriel de construction sociale des marchés en faveur du développement territorial durable** (Grisa et Schneider, 2014). En France, les achats « à faible impact environnemental » concordent également avec un référentiel de construction sociale des marchés. Par contre, leur portée en tant que facteur de transition agroalimentaire est nettement limitée par le flou entourant la définition du terme et par la rigidité des contraintes budgétaires, sanitaires et du code des marchés publics.

Identifier l'émergence de nouveaux référentiels permet de comprendre l'évolution de l'action publique. Ainsi, au Brésil, la reconnaissance de la catégorie officielle de l'agriculture familiale a lieu dans un contexte où l'insécurité alimentaire, au sens quantitatif, est encore un enjeu national. L'autosuffisance alimentaire du pays est toujours fragile car le modèle économique national assigne à l'agriculture un rôle essentiel d'équilibre de la balance commerciale. Si cette approche macroéconomique ne privilégie pas la souveraineté alimentaire, elle reconnaît cependant à l'agriculture familiale la capacité de garantir l'approvisionnement des marchés intérieurs et de réduire les risques de pénuries alimentaires.

Toutefois, ce processus de transition peut prendre différents chemins allant d'une transition faible à forte, comme exposé au chapitre 2 : reproduction du régime, avec des ajustements à la marge ; transformation avec l'intégration de certaines innovations mais maintien de la structure de base ; reconfiguration avec

rupture radicale. Pour caractériser le type de transition, nous axerons, dans la troisième partie de cette thèse, notre analyse sur les relations que les systèmes d'approvisionnement émergents entretiennent avec le territoire.

SYNTHESE DE LA PARTIE II

Un renouveau de la restauration scolaire porté par le référentiel de construction sociale des marchés en faveur du développement territorial durable

La deuxième partie de la thèse est située à l'échelle des politiques publiques, c'est-à-dire à l'interface entre le paysage sociotechnique et le régime. Elle retrace l'évolution des politiques de la restauration scolaire à l'échelle nationale au Brésil (chapitre 3) et en France (chapitre 4). Nous avons cherché à comprendre comment ce secteur, traditionnellement lié aux politiques éducationnelle et alimentaire, est devenu un instrument de la politique agricole.

Les conclusions tirées de la comparaison entre les cas brésilien et français éclairent à la fois les convergences sur la forme et les divergences sur le fond, ces dernières s'expliquant par des coalitions politiques différentes. Ce renouveau politique interroge le rôle de la commande publique comme instrument de structuration des filières alternatives. Ce rôle dépend d'une construction des marchés publics prenant en compte d'autres critères que celui du prix. Pour analyser ce processus, nous avons repris à notre compte – en l'adaptant – la notion de **référentiel de construction sociale des marchés en faveur du développement territorial durable** (Grisa et Schneider, 2014).

Au Brésil, la réforme du PNAE par la loi 11.497 est l'aboutissement d'une construction sur près de deux décennies d'instruments politiques à la fois de lutte contre la faim et de renforcement de l'agriculture familiale. Le projet de loi a été construit au sein du Conseil de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA). Il s'agit d'une arène de concertation spécifiquement occupée par les opposants au modèle agro-industriel et qui a consolidé la coalition entre des mouvements sociaux attachés à différentes alternatives agricoles (revendications pour la réforme agraire, défense de l'agriculture familiale et de l'agroécologie) et certains secteurs de la santé publique. Cela a permis de renforcer un référentiel de construction sociale des marchés déjà à l'œuvre dans d'autres politiques publiques du plan *Fome Zero*, dont le Programme d'acquisition des aliments (PAA). La confrontation avec les tenants du système dominant n'a lieu qu'au moment du vote au Parlement, notamment au Sénat.

En France, hormis des mentions sporadiques dans le Plan national nutrition santé (PNNS) lancé en 2001, la restauration scolaire n'est saisie par les mouvements de défense de l'agriculture alternative, biologique en l'occurrence, qu'à l'occasion du Grenelle de l'Environnement. Lors des discussions, en raison du rapport de force favorable aux

défenseurs de l'environnement, la proposition de la Fédération nationale de l'agriculture biologique de fixer un objectif de 20 % de produits biologiques dans la restauration collective gagne en légitimité. Néanmoins, l'étape de traduction des propositions dans des instruments d'action publique s'est déroulée au sein du ministère de l'Agriculture. Les rapports de force ont été restaurés en faveur des organisations liées au modèle agricole conventionnel, disposées à quelques ajustements mais pas à une remise en question aussi explicite que ne le prévoient les défenseurs de l'agriculture biologique. Les quelques mesures indiquant un référentiel de construction sociale des marchés en faveur du développement durable n'ont pas pu se consolider avant la confrontation avec le système dominant. Ainsi, le processus législatif s'est caractérisé par une politisation beaucoup moins radicale que dans le cas brésilien, car le projet de loi soumis au vote contenait déjà des dispositions mettant sur le même plan l'agriculture biologique et d'autres critères plus larges de durabilité.

Les résultats de ces deux processus législatifs ont abouti à des politiques publiques finalement assez différentes. Au Brésil, la loi 11.497 impose 30 % d'achats directs auprès de l'agriculture familiale, écartant de fait les grossistes et les sociétés de restauration collective pour cette partie de l'approvisionnement. Une exception au code des marchés publics est actée, puisque la procédure d'achat ne se fait plus par appel d'offre mais par *appel public*. Cette nouvelle procédure impose de fixer le prix en amont. Les critères d'arbitrage entre les réponses aux appels d'offre privilégient, dans cet ordre : l'offre la plus locale ; les produits biologiques ; les bénéficiaires de la réforme agraire et les communautés traditionnelles ; et les organisations formelles de l'agriculture familiale. De plus, le suivi de la mise en œuvre est effectué au niveau de chaque commune par les conseils d'alimentation scolaire (*Conselho de alimentação escolar, CAE*) et au niveau régional par les CECANE, centres d'évaluation et de formation liés au Fond national de développement de l'éducation (FNDE), organe fédéral responsable de la mise en œuvre du PNAE.

Dans le cas français, la disposition contenue dans la loi Grenelle 1 fixe l'objectif de favoriser les produits biologiques à hauteur de 20 % ainsi que des produits à faible impact environnemental, sans arbitrer entre les différents types de produits et de systèmes dont ils sont issus. Le code des marchés publics n'a pas été modifié de façon aussi radicale qu'au Brésil. Il est possible, depuis 2004, d'arbitrer les réponses aux appels d'offre en attribuant un poids plus important à des critères techniques et environnementaux. Mais le prix reste un critère central.

Partie III

La mise en œuvre locale de l’approvisionnement durable de la restauration scolaire

Introduction de la deuxième partie

La troisième partie de la thèse regroupe les chapitres 6 et 7. Nous y observons la mise en œuvre, au niveau local et au quotidien, des politiques de restauration scolaire. Nous l’avons vu dans l’analyse de la construction des politiques publiques (partie 2), l’approvisionnement de la restauration scolaire a été amené dans l’arène de discussion comme un moyen du changement d’échelle des systèmes agroalimentaires alternatifs ; il s’agit, au départ, de l’agriculture biologique en France et de l’agriculture familiale au Brésil. Les marchés publics sont un levier pour structurer les filières alternatives, augmenter les volumes et les surfaces cultivées, mais aussi démocratiser l’accès aux produits qui en sont issus.

Nous nous interrogeons sur les limites de ce modèle idéalisé par les politiques publiques du Programme national d’alimentation scolaire (PNAE) et de la loi Grenelle 1. Examiner la mise en œuvre des politiques nationales revient à se demander ce qu’il advient du local lorsque les initiatives alternatives changent d’échelle et quelles sont les tensions qui en découlent. Nous nous intéressons en particulier aux effets que le changement d’approvisionnement peut avoir sur les dynamiques locales en milieu métropolitain. Nous nous appuyons sur un travail d’enquêtes et d’observations de terrain et adoptons une approche qualitative, dont l’objectif principal est de comprendre la logique des acteurs et leurs relations au territoire. La formulation d’idéaux-types est un moyen d’y réfléchir. Les terrains d’étude ainsi que la méthodologie sont détaillés dans le chapitre 6 ; les idéaux-types et l’analyse des cas sont présentés dans le chapitre 7.

Chapitre 6 – Comment analyser ce qu’il advient du local lorsque les initiatives alternatives changent d’échelle ?

Présentation des terrains, des corpus d’étude et de la méthodologie

Ce sixième chapitre expose la méthodologie du travail d’enquête et d’analyse des données collectées en Île-de-France et dans la région métropolitaine de São Paulo. La première section décrit ces deux terrains métropolitains. La deuxième expose les résultats de la phase exploratoire qui nous a servi à comprendre le fonctionnement général du service public de restauration scolaire. C’est à partir de ce cadre global que nous avons déterminé les critères de sélection des corpus d’enquête, présentés dans la troisième section : choix de l’échelle des écoles municipales ; sélection de collectivités, agriculteurs et entreprises impliqués dans l’approvisionnement alternatif ; sélection d’une diversité de territoires au sein de la métropole, selon un gradient de densité urbaine. Nous détaillons la composition des corpus et leurs caractéristiques, ainsi que le dispositif d’enquête. La quatrième et dernière section établit la grille d’analyse des données de terrain, qui consiste en la construction d’idéaux-types des systèmes d’approvisionnement alternatifs de la restauration scolaire.

6.1. Présentation du terrain : São Paulo et Paris, deux villes globalisées dans des régions métropolitaines à forte densité de population

La planche cartographique suivante (carte 1) compare les deux régions métropolitaines, terrains de notre étude. Nous avons construit le fond de carte à partir des données concernant la population issues du Global Human Settlement Project¹⁰⁴, un projet appuyé par la Commission européenne. Ce jeu de données

¹⁰⁴ L’ensemble des données sont téléchargeables à l’adresse suivante : https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/ghs_pop2019.php (consulté le 8 février 2022)

*raster*¹⁰⁵ croise les informations des recensements démographiques des instituts officiels nationaux avec les images aériennes localisant avec précision les zones bâties. Le but est de visualiser la répartition de la population sur une grille commune à tous les pays, indépendamment des variations des unités géographiques de recensement – îlot regroupé pour l'information statistique (Iris) en France et *setor censitário* (secteur de recensement) pour le Brésil. Nous avons choisi le maillage le plus fin, afin de visualiser la densité de population sur des carreaux de 250 m de côté¹⁰⁶.

La région Île-de-France est située dans la moitié nord du territoire français ; 12 millions de personnes y résident, répartis sur 12 000 km². Son agglomération centrale regroupe Paris (qui est à la fois une commune et un département), les trois départements qui l'entourent, dits de la petite couronne : les Hauts-de-Seine (92) à l'ouest, la Seine-Saint-Denis (93) au nord-est et le Val-de-Marne (94) au sud-est, ainsi qu'un ensemble de communes limitrophes appartenant aux départements dits de la grande couronne : le Val d'Oise (95) au nord-ouest, les Yvelines (78) à l'ouest, l'Essonne (91) au sud et la Seine-et-Marne (77) à l'est. Cette vaste agglomération de bâti continu compte 10,8 millions d'habitants sur 2 800 km², soit une densité de 3 850 habitants par km². Le cœur de métropole est particulièrement dense : 20 600 habitants par km² à Paris et 8 200 habitants par km² dans la petite couronne.

L'agglomération de São Paulo est située dans l'État du même nom, dans la région Sud-est du Brésil. Elle dépasse les limites de la commune de São Paulo, capitale de l'État, et s'étend sur le territoire de plusieurs communes limitrophes ; celles-ci, au nombre de 39, sont regroupées au plan administratif dans la Région métropolitaine de São Paulo (RMSP)¹⁰⁷. Sur une surface d'environ 8 000 km², la RMSP compte un peu plus de 21 millions d'habitants en 2020, selon les projections

¹⁰⁵ Un jeu de données *raster*, c'est-à-dire matriciel, est composé de lignes et de colonnes de pixels. Chaque pixel représente une unité géographique, et la valeur attribuée à ce pixel représente les caractéristiques de cette région. Dans le cas qui nous occupe, la valeur de chaque pixel correspond au nombre d'habitants qui résident dans chaque carré de 250 m de côté.

¹⁰⁶ En effet, le *raster* original contient des stocks de population (nombre absolu d'habitants). Nous avons transformé ces données en les divisant par la surface de chaque maille afin de représenter les densités de population par des aplats de couleur, en faisant varier l'intensité de la teinte.

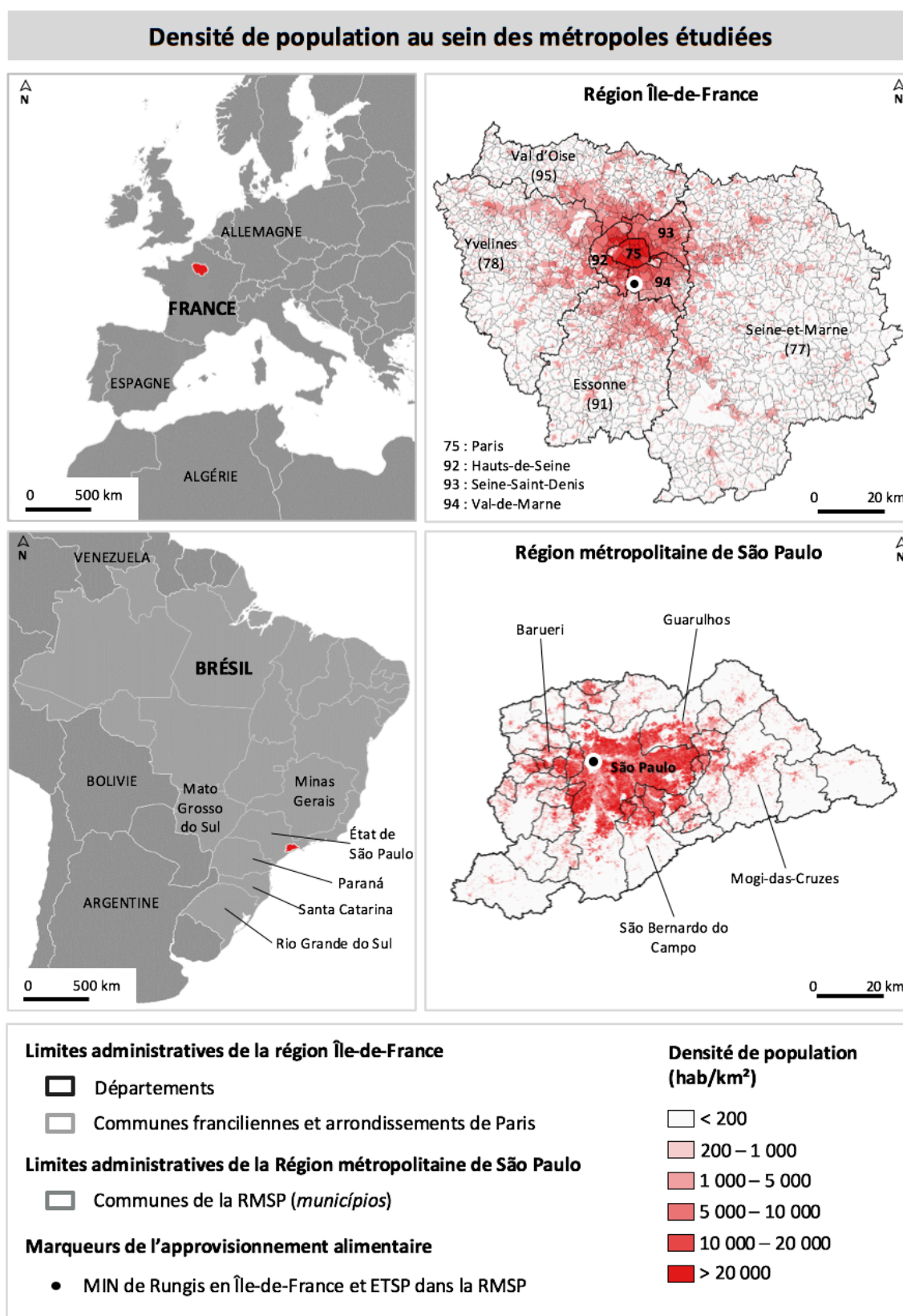
¹⁰⁷ La RMSP a été créée en 1967 en regroupant 37 communes ; 2 communes supplémentaires ont été ajoutées dans les années 1990.

du Système d'analyse de données (SEADE)¹⁰⁸, soit environ 10 % de la population brésilienne. Elle concentre donc près du double de la population sur une surface équivalente à deux tiers de celle de l'Île-de-France.

L'aire urbaine (variant de dense à peu dense, selon les catégories de l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas*, IBGE) s'étend sur environ 2 000 km² et concentre environ 19 millions d'habitants (IBGE, 2017) ; la densité moyenne au sein de l'aire urbaine est de 9 500 habitants par km², densité un peu plus de deux fois supérieure à celle de l'aire urbaine francilienne.

¹⁰⁸ Le Système d'analyse de données de l'État de São Paulo (*Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados*, SEADE) est l'agence publique de l'État fédéré responsable de la production et de l'analyse de données socioéconomiques et démographiques. Les données sont disponibles sur le site : <https://www.seade.gov.br/> (consulté le 8 février 2022)

Carte 1. Localisation et densité de population des métropoles étudiées



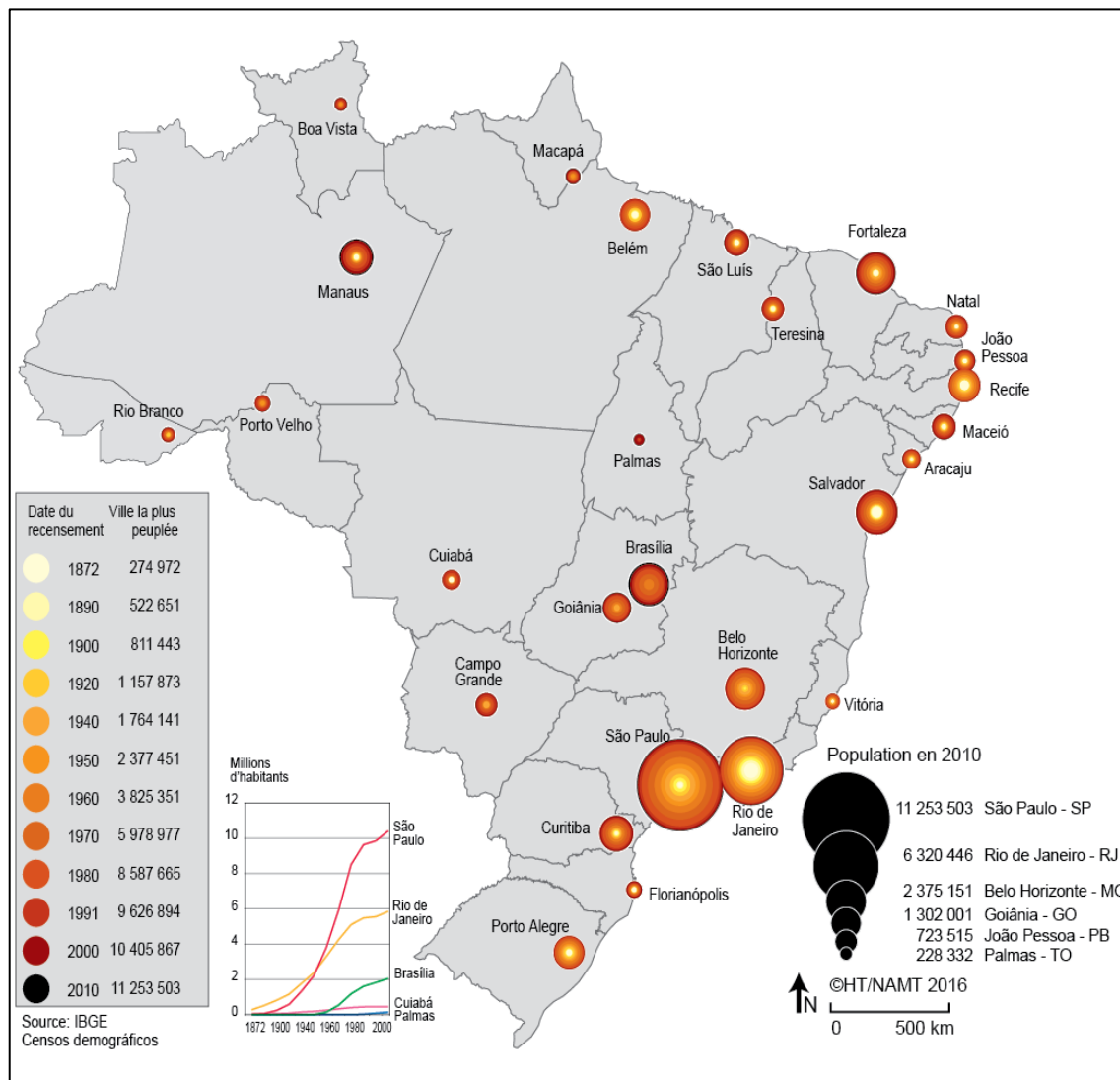
Nous présentons ci-dessous, de façon plus détaillée, chacune des métropoles, leurs trajectoires démographiques et quelques éléments clés de leur système alimentaire.

6.1.1. Agglomération de São Paulo

São Paulo est la plus grande agglomération urbaine du Brésil. Cette bourgade en retrait de la côte, isolée pendant une bonne partie de l'époque coloniale et impériale, voit sa population croître de façon accélérée à partir du XIX^e siècle, en lien avec le développement de la culture du café (Gouveia, 2016) : de 32 000 en 1872, le nombre d'habitants passe à 19 millions en 2019 (Théry, 2016). Sa position sur le plateau facilite l'accès depuis l'intérieur des terres, où sont cultivés le café et la canne-à-sucre, production qui domine aujourd'hui le paysage rural et l'économie agricole de l'État de São Paulo. Bien qu'elle en soit séparée par la cordillère littorale (Serra do Mar), la ville est située à seulement 80 km du port de Santos, principal complexe portuaire maritime du Brésil.

São Paulo n'a jamais été la capitale politique du Brésil ; celle-ci est passée de Salvador da Bahia à Rio de Janeiro en 1763 puis à Brasilia en avril 1960. Mais la ville a pris, depuis la fin du XIX^e siècle, une place grandissante dans l'armature urbaine brésilienne, en termes démographiques, comme le montre la carte suivante (carte 2) : sa population est deux fois supérieure à celle de la deuxième ville la plus peuplée, Rio de Janeiro qui compte 6,3 millions d'habitants. Elle tient également une place centrale dans son organisation économique : les activités de la RMSP représentent 17,7 % du produit intérieur brut (PIB) national (Instituto Escolhas et Urbem, 2020). Elle est un pôle industriel et financier majeur à l'échelle de l'Amérique latine (Théry, 2016).

Carte 2. Croissance des principales villes brésiliennes et population actuelle

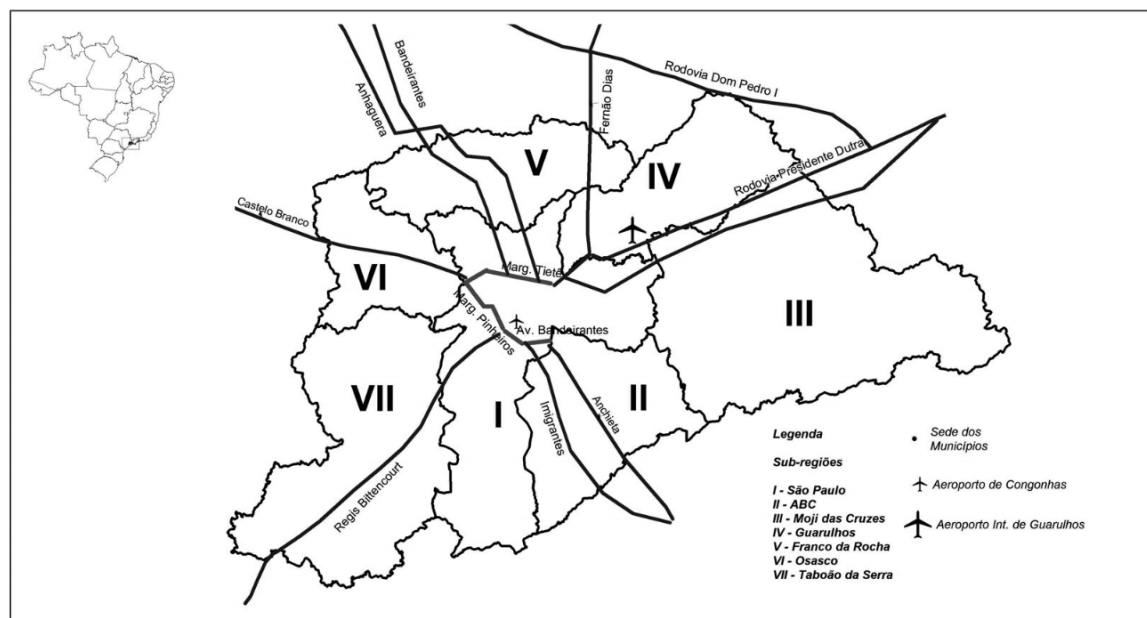


Source : Théry (2016)

Comme le donne à voir la carte suivante (carte 3), l'agglomération, située à un nœud de réseaux de transport, est connectée au reste du pays par 9 autoroutes et au reste du monde par trois aéroports – celui de Congonhas au cœur de la commune de São Paulo et celui de Guarulhos, au nord-est de la métropole, auxquels on peut ajouter celui de Viracopos dans la région métropolitaine de Campinas, à moins de 100 km de São Paulo, qui complète ce complexe aéroportuaire international. L'important réseau routier dans lequel s'insère la

métropole pauliste¹⁰⁹ illustre la position de la ville comme un nœud économique de l'État de São Paulo et de l'ensemble du territoire brésilien (EMPLASA, 2002).

Carte 3. Principaux axes routiers reliant la région métropolitaine de São Paulo au reste du pays



Source : Campolina Diniz et Campolina (2007, p. 31)

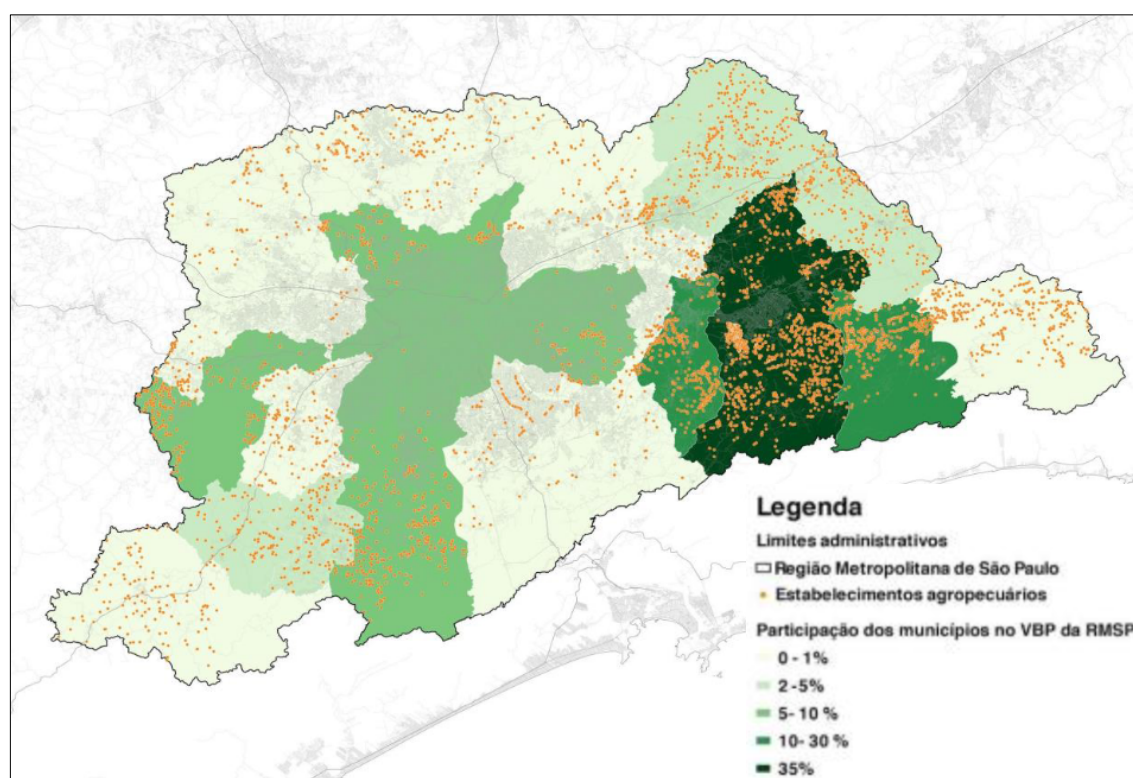
Les marqueurs de l'approvisionnement alimentaire de cette mégalopole se repèrent dans le paysage urbain. L'une des infrastructures emblématiques est l'Entrepôt terminal de São Paulo (*Entrepósito Terminal de São Paulo*, ETSP), communément appelé CEAGESP, acronyme de la Compagnie d'entrepôts et de magasins généraux de São Paulo (*Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo*), qui en assure la gestion. D'une surface de plus de 60 hectares et situé dans la partie ouest de la commune de São Paulo (voir la carte 1 de présentation des métropoles), ce centre logistique alimentaire est le plus important marché de gros d'Amérique latine (Proust, 2020). Le volume annuel commercialisé avoisine 800 000 tonnes (CEAGESP, 2019). Les prix qui y sont pratiqués, compilés chaque jour, servent de référence pour de nombreux autres marchés au

¹⁰⁹ Les autoroutes Imigrantes et Anchieta la relient à Santos, au pied de la Serra do Mar. L'axe routier Régis Bittencourt en direction du sud-ouest la relie au Sud du pays. L'autoroute Presidente Dutra connecte São Paulo à Rio de Janeiro, au nord-est. Les autoroutes Castelo Branco, Anhanguera, Bandeirantes et Fernão Dias partent vers l'intérieur de l'État de São Paulo.

Brésil et en Amérique latine, y compris pour les tableaux de recommandations de prix du Programme d'acquisition des aliments (PAA). De nombreuses autres plateformes logistiques sont implantées dans les pourtours de la métropole, aux abords des autoroutes qui arrivent de la région Sud, ou partent vers l'intérieur et vers le Nord, en direction de Rio de Janeiro, ainsi que vers le littoral en direction de Santos.

Si l'aire urbanisée représente 26 % de la RMSP, l'agriculture urbaine et périurbaine occupe encore 22 % de la surface (Instituto Escolhas et Urbem, 2020). Le gros de la production agricole se situe à l'est du territoire. La carte suivante (figure 11) indique la localisation des exploitations agricoles et la participation de chaque commune à la production agricole totale de la RMSP. La commune de Mogi-das-Cruzes se distingue nettement : elle y apparaît en vert foncé car, à elle seule, elle contribue à 35 % de la production agricole de la RMSP, en valeur.

Carte 4. Localisation des exploitations agricoles et participation des communes dans la valeur brute de production agricole de la RMSP en 2017



Source de la carte : Instituto Escolhas et Urbem (2020, p. 71)

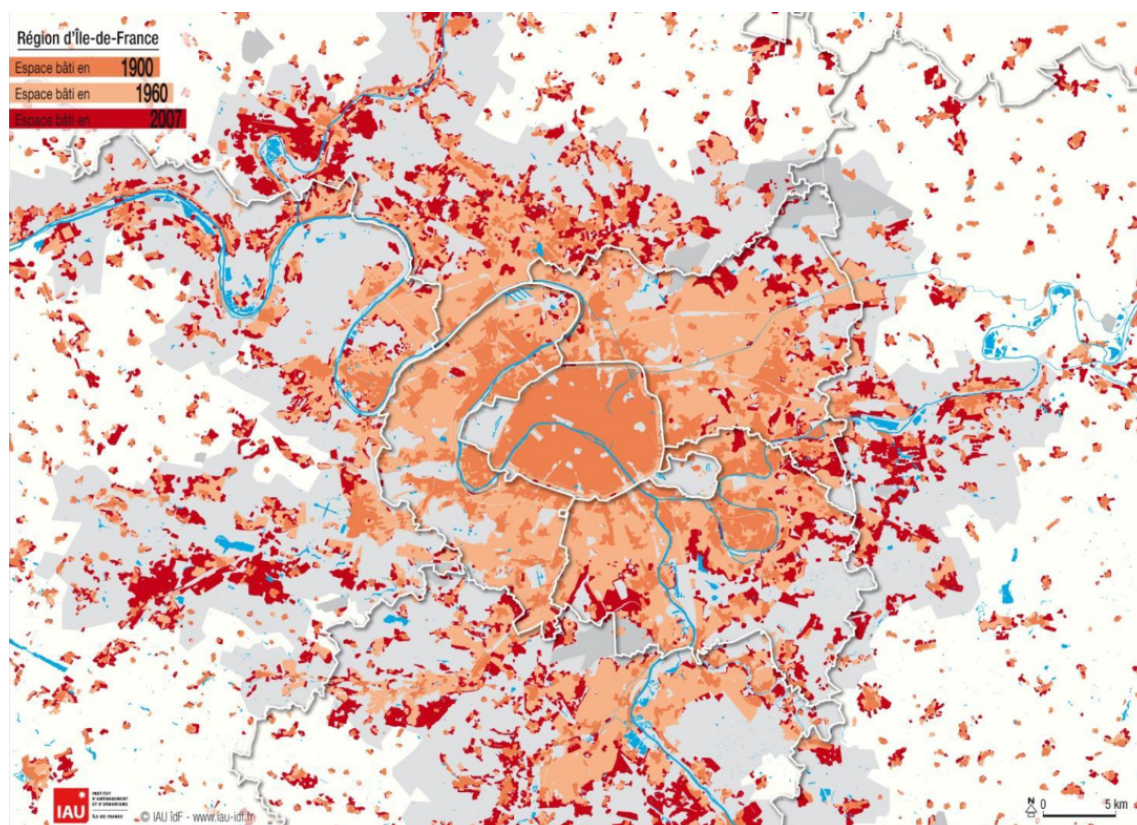
Source des données : recensement des unités de production agricole et d'élevage de l'État de São Paulo, Secrétariat d'agriculture et d'approvisionnement de l'État de São Paulo

Dans la RMSP, 65 % des fermes sont aux mains de l'agriculture familiale mais elles n'occupent que 12 % de la surface (Instituto Escolhas et Urbem, 2020). Cette situation rappelle les tendances observées à l'échelle nationale : 77 % des exploitations pour 23 % de la surface agricole du pays selon le recensement agricole de 2017 (DelGrossi *et al.*, 2019). Les fruits et légumes représentent, en valeur, 65 % de la production agricole de la RMSP (Instituto Escolhas et Urbem, 2020).

6.1.2. Agglomération parisienne

La métropole parisienne se situe dans la région administrative de l'Île-de-France. C'est l'agglomération la plus peuplée et la plus étendue en France. Sa caractéristique de centralité urbaine date de la période gallo-romaine et son développement est plus ancien que celui de la métropole pauliste. L'Île-de-France comptait déjà 1,3 millions d'habitants en 1800. Elle connaît une croissance démographique accélérée, ce qu'illustre la carte ci-dessous (carte 5). La population, qui atteint plus de 6 millions d'habitants aux alentours de 1926, double en 90 ans et parvient à 12,2 millions d'habitants en 2018. Le poids démographique de la région Île-de-France augmente ainsi considérablement ; la part de la population française métropolitaine qui y réside passe de 4 % en 1800 à 18 % en 1975, proportion depuis restée stable.

Carte 5. Extension de l'espace bâti en 1900, en 1960 et en 2007 dans la région Île-de-France

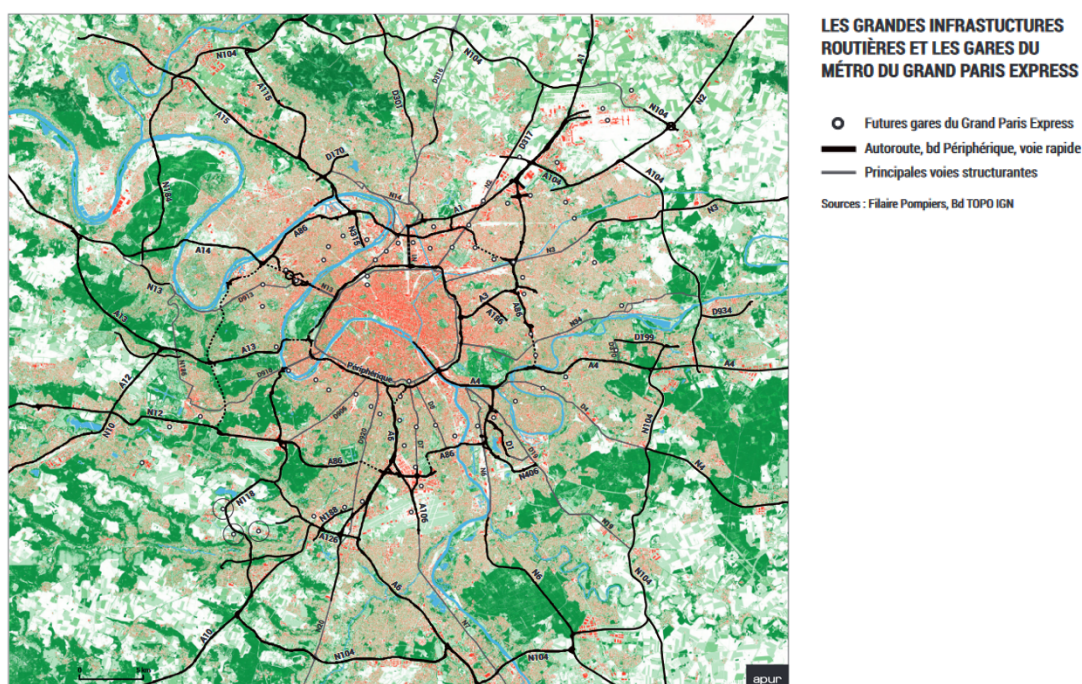


Source : Lecroart (2018, p. 9)

Avec Paris sa capitale politique historique, l'agglomération est emblématique du fort centralisme français. Elle concentre le pouvoir politique et économique et est au cœur des réseaux de transport routier et ferroviaire, qui se sont développés en étoile par rapport à Paris (de Castelbajac et Monod, 2021). La carte suivante (carte 6) visualise les nombreuses autoroutes qui partent de l'autoroute circulaire autour du cœur de la métropole (A86) et la relie au reste de la France et de l'Europe¹¹⁰.

¹¹⁰ L'A1 et l'A15 vers le Nord ; l'A13 et l'A14 vers l'Ouest ; l'A10 vers le Sud-Ouest ; l'A6 vers le Sud ; l'A4 vers l'Est.

Carte 6. Les grandes infrastructures routières en Île-de-France



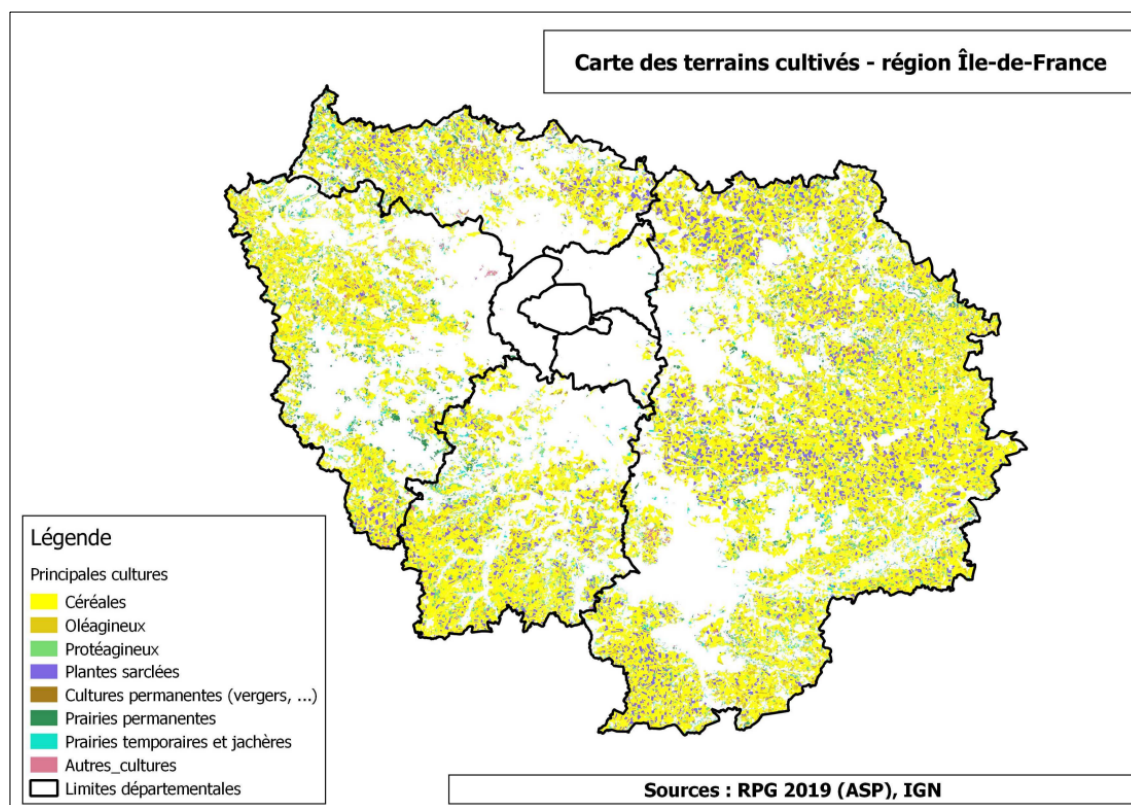
Source : Apur (2018, p. 6)

Le marché d'intérêt national (MIN) de Rungis constitue, de même que la CEAGESP, un marqueur du système d'approvisionnement alimentaire de l'agglomération mais aussi du territoire national. Il est l'héritier des Grandes Halles – marché de gros historique –, déplacées hors de Paris dans les années 1960 car leur dimension et leur position les rendent inopérantes au vu de la croissance de la métropole. De plus, à partir des années 1950, les centrales d'achats de la grande distribution se développent et, à la demande des commerçants indépendants, l'État tente de reprendre la main sur la logistique alimentaire en créant un grand pôle dans la commune de Rungis située au sud, à une quinzaine de kilomètres du centre de Paris. La localisation est choisie notamment en raison de la proximité de l'aéroport d'Orly (IAU Île-de-France, 2017). Le MIN est situé au carrefour de l'autoroute A6 qui relie Paris au sud de la France-, de l'A86 qui entoure l'agglomération, et de l'A106 qui relie l'A6 à l'aéroport d'Orly (voir carte 6 ci-dessus). Ses infrastructures s'étendent sur 234 hectares. Premier marché alimentaire de gros du monde, il commercialise environ 2,7 millions de tonnes de denrées par an, soit plus du triple des volumes passant par la CEAGESP.

L'Île-de-France reçoit chaque année 11,6 millions de tonnes de produits alimentaires des autres régions françaises (IAU Île-de-France, 2015). Les structures de logistique et de commerce ont pour vocation d'approvisionner les consommateurs locaux, mais aussi d'exporter hors de la région les productions franciliennes et de servir de pôle de transit des denrées alimentaires. La majorité des entrepôts alimentaires des grossistes d'Île-de-France se situent dans le département du Val-de-Marne, autour du MIN de Rungis (DRIEA Île-de-France, 2019).

On compte en Île-de-France environ 5 000 exploitations agricoles sur 580 000 hectares (48 % de la surface régionale), d'une taille moyenne de 112 hectares. Comme l'illustre la carte suivante (carte 7), environ la moitié de la surface agricole utile francilienne se situe dans le département de la Seine-et-Marne (338 000 hectares) ; ce département couvre une bonne partie de l'est de la région. 84 % de la surface agricole francilienne est consacrée aux grandes cultures (64 % de céréales, 13 % de colza, 7 % de betteraves sucrière) ; l'élevage y est très peu présent (Delaporte et Brajon, 2017). La ceinture maraîchère, qui s'est déplacée au gré de l'extension de la ville, est aujourd'hui éclatée ; environ 450 fermes se consacrent au maraîchage, à l'arboriculture et à l'horticulture (Billet, 2017; Institut Paris Région, 2020).

Carte 7. Terrains cultivés en 2019 en Île-de-France



Source : DRIA AF, 2019

(disponible à l'adresse : driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/Cartes-sur-l-agriculture.

Consulté le 23 octobre 2021)

Les régions métropolitaines de São Paulo et de Paris partagent un certain nombre de caractéristiques, ce qui justifie leur prise en compte dans cette étude. Elles sont toutes deux centrales dans l'armature urbaine du pays, à cause de leur poids démographique (ce sont les villes les plus peuplées de chacun des pays) mais aussi de leur position par rapport au réseau de transports et à la configuration des activités économiques.

En outre, les deux aires urbaines constituent des pôles structurants dans le marché alimentaire national et international, notamment en raison de la présence de plateformes logistiques de grande ampleur, publiques (la CEAGESP et le MIN de Rungis) et privées (centrales d'achats de la grande distribution). Une bonne partie de l'approvisionnement des millions de consommateurs qui y résident dépend de régions distantes. Simultanément, les zones agricoles environnantes exportent une part importante de leurs productions. Par conséquent, le système

alimentaire métropolitain est en grande partie découplé de l'agriculture locale. Les agriculteurs actifs dans ces régions, et surtout ceux spécialisés dans la production de fruits et de légumes, bénéficient de débouchés importants dus à la proximité des consommateurs ; mais ils sont aussi en compétition avec le marché alimentaire qui fonctionne sur de larges échelles.

6.2. Phase exploratoire : comprendre le fonctionnement matériel de la restauration scolaire et de son approvisionnement

Pour construire le dispositif d'enquêtes approfondies, il nous fallait au préalable comprendre le fonctionnement matériel de la restauration scolaire. Pour ce faire, nous avons commencé par réaliser des observations et des enquêtes exploratoires.

6.2.1. Déroulement de la phase exploratoire

6.2.1.1. Phase exploratoire au Brésil

Nous avons consacré le premier semestre de 2016 aux enquêtes exploratoires à São Paulo, en participant à sept réunions du Conseil d'alimentation scolaire (*Conselho de alimentação escolar*, CAE) de la ville de São Paulo. Nous avons aussi pu accompagner les membres du CAE dans leurs visites de l'entrepôt central de la ville de São Paulo (géré par l'entreprise prestataire Serbom) et de cuisines d'écoles dans quatre secteurs de la ville : Itaquera, Capela do Socorro, São Miguel Paulista et São Matheus. Nous avons également assisté à une réunion du CAE de l'État de São Paulo et à une de celui de la municipalité de Mogi-das-Cruzes.

Dans le même temps, nous avons réalisé d'autres enquêtes exploratoires auprès de sept fonctionnaires de la restauration scolaire, en poste dans trois collectivités territoriales :

- pour l'État de São Paulo, la directrice du Département d'alimentation (*Departamento de Alimentação e Assistência ao Aluno*, DAAA), et un fonctionnaire du Département d'agriculture, responsable de l'articulation avec l'agriculture familiale à l'échelle de l'État ;

- pour la commune de São Bernardo do Campo, la directrice de la Division de l'alimentation scolaire et le responsable des approvisionnements ;
- pour la ville de São Paulo, deux responsables de l'approvisionnement auprès de l'agriculture familiale au sein du Département d'alimentation scolaire (*Coordenadoria de Alimentação Escolar*, CODAE), une nutritionniste et un ingénieur agronome.

Cette phase initiale a été complétée par quatre entretiens auprès d'experts, effectués en parallèle de la suite du travail de terrain (les enquêtes approfondies auprès des structures de restauration scolaire et de leurs fournisseurs) :

- deux personnes ayant effectué des travaux de recherche sur le PNAE ;
- la présidente du CAE de la ville de São Paulo – enseignante retraitée, représentante du Syndicat des professeurs et fonctionnaires municipaux de São Paulo (*Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais de São Paulo*, APROFEM) ;
- une nutritionniste du Centre collaborateur en alimentation et nutrition scolaire (*Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar*, CECANE) associé à l'Université fédérale de l'État de São Paulo (*Universidade Federal de São Paulo*, UNIFESP).

Ces experts ont apporté un regard global sur le fonctionnement de la restauration scolaire et les enjeux politiques et réglementaires afférents.

6.2.1.2. Phase exploratoire en France

L'exploration sur le terrain français a commencé en décembre 2016 par un travail de bibliographie à partir de l'étude commandée par la Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Île-de-France (Driaaf). Cette étude visait à « caractériser la demande en produits de proximité par la restauration collective¹¹¹ ». Les différents rapports détaillent avec précision le fonctionnement de la restauration scolaire en Île-de-France et les enjeux de

¹¹¹ L'étude a été menée, entre 2010 et 2012, par la Tecomah (établissement d'enseignement de la Chambre de commerce et d'industrie de région Paris Île-de-France) et l'unité mixte de recherche (UMR) Sciences action développement – Activités produits territoires (Sadapt) de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) et AgroParisTech.

l'approvisionnement local (Ait Ahmed Si, 2011; Delaere *et al.*, 2011; Guillemot, 2010; INRA et TECOMAH, 2012; Sorteix, 2011).

En complément de ces sources écrites, en mai et juin 2017, nous avons travaillé trois jours par semaine comme animatrice dans une école primaire du 5^e arrondissement de Paris, et avons encadré les élèves pendant la pause méridienne. L'immersion dans une cantine scolaire française a été l'occasion de goûter les plats mais aussi d'observer le service des repas, l'accompagnement des enfants et le comportement de ces derniers, qui sont les destinataires finaux de la politique de restauration scolaire.

Enfin, nous nous sommes entretenue avec le responsable du Pôle offre alimentaire-nutrition-agroalimentaire au sein du Service régional de l'alimentation (SRAL) de la Driaaf.

Les tableaux suivants (tableaux 11 et 12) récapitulent l'ensemble des enquêtes et observations exploratoires menées en France et au Brésil, en complément de l'exploitation de sources écrites ; cette étape de collecte de données et de prise de contacts a préparé la phase des enquêtes approfondies.

Tableau 11. Activités d'observation menées pendant la phase exploratoire du travail de terrain¹¹²

Activité de la phase exploratoire	Institution	Collectivité territoriale
Observation de réunions	CAE	Commune de São Paulo
	CAE	État de São Paulo
	CAE	Commune de Mogi-das-Cruzes
Visite d'équipement	CAE	Commune de São Paulo Entrepôt du PNAE (produits non périssables)
Visites de cuisines au sein d'écoles	CAE	Commune de São Paulo Quartier d'Itaquera
		Quartier de Capela do Socorro
		Quartier de São Miguel Paulista
		Quartier de São Matheus
Accompagnement des élèves pendant le déjeuner	CDE 5 ^e arrondissement	Commune de Paris

¹¹² L'ensemble des entretiens et des observations réalisées sont récapitulés en annexe, en détaillant la date et le type d'entretien.

Tableau 12. Entretiens menés pendant la phase exploratoire du travail de terrain

Activité de la phase exploratoire	Institution	Collectivité territoriale	Poste/Statut
	Département d'alimentation (DAAA)	État de São Paulo	Directrice
	Secrétariat à l'agriculture et l'alimentation		Directeur technique
	Division de l'alimentation scolaire, Secrétariat à l'éducation	Commune de São Bernardo do Campo	Cheffe de la division Chef de la division (approvisionnements)
Entretien exploratoire - collectivités	Groupe d'agroécologie et d'agriculture familiale (NAAF), département d'alimentation scolaire (CODAE)	Commune de São Paulo	Nutritionniste Ingénieur agronome
	CAE	Commune de São Paulo	Présidente du CAE ; enseignante retraitée, représentante du syndicat d'enseignants
Entretien exploratoire - expert.e	Experte indépendante		Ancienne fonctionnaire de la CODAE de São Paulo ; master sur la restauration scolaire
	Chercheuse indépendante		Collaboratrice de la FAO sur les politiques alimentaires ; master sur la restauration scolaire
	CECANE (UNIFESP/FNDE)		Nutritionniste
	SRAL-DRIAAF	Région Île-de-France	Responsable du Pôle offre alimentaire-nutrition-agroalimentaire

6.2.2. Résultats de la phase exploratoire : fonctionnement matériel de la restauration scolaire

La phase exploratoire a permis de dresser un état des lieux du fonctionnement de la restauration scolaire en France et au Brésil.

6.2.2.1. Compétences des différents échelons administratifs

Au Brésil comme en France, cinq cycles structurent le système éducatif et correspondent à différents objectifs pédagogiques, classes d'âge et modes d'organisation du temps scolaire. La prise en charge de chaque cycle incombe à une collectivité territoriale différente. En France, celles-ci sont, de l'échelle la plus large à la plus fine, la région, le département et la commune. Le Brésil est un État fédéral (*a União*) composé d'États fédérés et de *municípios* (municipalités) ; ces

entités constituent les « trois ordres du pouvoir public », selon les termes de la Constitution de 1988¹¹³. La figure suivante (figure 8) résume la structure du système éducatif en France et au Brésil et la répartition des compétences entre les différents échelons administratifs.

Figure 8. Organisation du système éducatif en France et au Brésil et répartition des compétences entre les différents échelons administratifs

FRANCE			CLASSE D'ÂGE	BRÉSIL		
Collectivité responsable	Cycle d'enseignement			Cycle d'enseignement	Collectivité responsable	
Commune	Crèche*		< 3 ans	Creche	Educação infantil	Município
	Enseignement primaire	École maternelle	3 à 5 ans	Pré-escola		
		École primaire	6 à 10 ans	Ciclo 1	Ensino fundamental	
Département	Enseignement secondaire	Collège	11 à 14 ans	Ciclo 2		Município / Estado**
Région		Lycée	15 à 17 ans	Ensino médio	Estado	

* En France, les crèches ne font pas partie du système éducatif à proprement parler et ne dépendent donc pas du ministère de l'Éducation nationale. Il s'agit toutefois d'un service public municipal.

** Au Brésil, dans la pratique – et l'État de São Paulo ne fait pas exception –, c'est le plus souvent le réseau éducatif municipal qui couvre les crèches, les écoles maternelles (*pré-escola*) ainsi que l'école élémentaire (premier cycle de l'enseignement fondamental, *ensino fundamental*), ce qui correspond aux compétences des municipalités françaises.

En France comme au Brésil, l'éducation des enfants de moins de 10 ans est de la responsabilité des municipalités¹¹⁴. Elles gèrent les infrastructures, les équipements, le recrutement du personnel non enseignant – et du personnel

¹¹³ Il existe également cinq régions dans lesquelles se répartissent les 27 États fédérés et le district fédéral, mais cette division revêt une fonction essentiellement statistique ; les régions n'ont pas de compétences politiques ou administratives particulières, contrairement aux régions françaises. Le regroupement des États fédérés par région est proposé par l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE), dont les missions équivalent à celles de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) en France.

¹¹⁴ Toutefois, cette organisation résulte de processus historiques différents, détaillés en annexe.

enseignant dans le cas brésilien – au sein des écoles municipales. Elles doivent également assurer des services complémentaires visant à créer des conditions favorables à une fréquentation assidue des élèves : transport, matériel pédagogique, mais aussi et surtout, restauration scolaire.

La restauration scolaire est donc un service public local. En France, il est facultatif quoique présent dans la plupart des communes. Au Brésil, il relève d'une obligation des pouvoirs publics inscrite dans la Constitution et sa mise en œuvre aux différents échelons, par les collectivités locales, est encadrée par le PNAE.

6.2.2.2. Rythmes scolaires et organisation de la prise des repas à l'école

L'organisation matérielle de la restauration scolaire dépend de facteurs concrets, dont les rythmes scolaires et les horaires de prise des repas.

Au Brésil, la majorité des écoles fonctionnent encore en demi-journées continues (Maurício, 2014). Actuellement, dans le cadre du PNAE au Brésil, c'est un repas complet qui est proposé aux élèves, semblable au déjeuner servi dans les écoles françaises. Les logiques d'approvisionnement sont, par conséquent, comparables¹¹⁵.

La pause du midi n'est pas, en France, formellement intégrée au temps scolaire ; elle est toutefois rattachée au système éducatif. Elle l'est sur le plan matériel car les réfectoires sont souvent situés au sein des écoles, et sur le plan pédagogique car le temps du midi est associé de façon croissante à des objectifs d'éducation alimentaire et nutritionnelle. La restauration scolaire est conçue comme un service social à destination des élèves ne pouvant retourner chez eux à la pause de midi. Avec le développement du travail salarié des femmes, ce besoin a crû et le service de restauration scolaire, bien qu'en principe facultatif pour les collectivités françaises, s'est généralisé à la plupart des communes et à une part croissante des élèves. La restauration scolaire est aujourd'hui un service important de la municipalité qui revêt souvent un enjeu politique local de premier plan (Colin, 2016; Robin, 2017).

¹¹⁵ Si le format au Brésil était encore celui d'une collation, comme dans les années 1950 et 1960, il y aurait une différence importante par rapport au type d'aliments consommés.

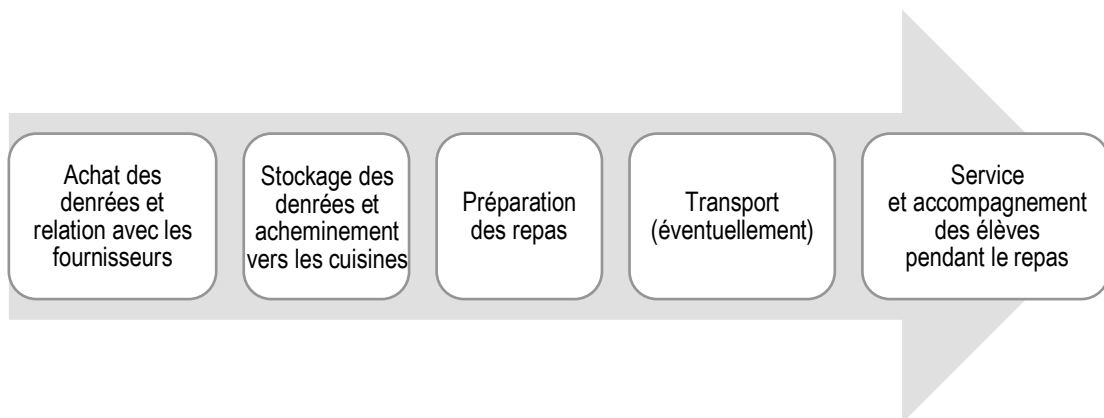
La restauration scolaire est associée au service public de l'Éducation nationale et répond à un intérêt général, ce qui a des conséquences du point de vue des normes budgétaires : les communes françaises sont autorisées à la subventionner et à prendre en charge une partie du coût. Mais, simultanément, comme la coupure méridienne est hors du temps scolaire obligatoire, il s'agit d'un service facultatif et cela autorise la possibilité d'instituer une participation financière des usagers (Thomas-Bion, 2010) ; la municipalité ne peut toutefois pas facturer le repas au-delà du prix de revient (Dubuisson, 2013). Cette question ne se pose pas au Brésil, où le repas est gratuit sans condition de revenu, dans l'ensemble du territoire national, un des seuls cas au monde (Belik *et al.*, 2009).

6.2.2.3. Organisation fonctionnelle de la restauration scolaire

Les collectivités territoriales françaises et brésiliennes peuvent retenir différentes modalités pratiques de préparation et de service des repas. Les choix reflètent la volonté politique locale, et les moyens dont dispose la commune déterminent ses marges de manœuvre (Robin, 2017). On observe donc une grande diversité de modes de fonctionnement.

Le service de restauration scolaire peut être caractérisé par son organisation fonctionnelle (Sorteix, 2011) ; les étapes de la préparation et du service des repas sont présentées dans le schéma général suivant (figure 9).

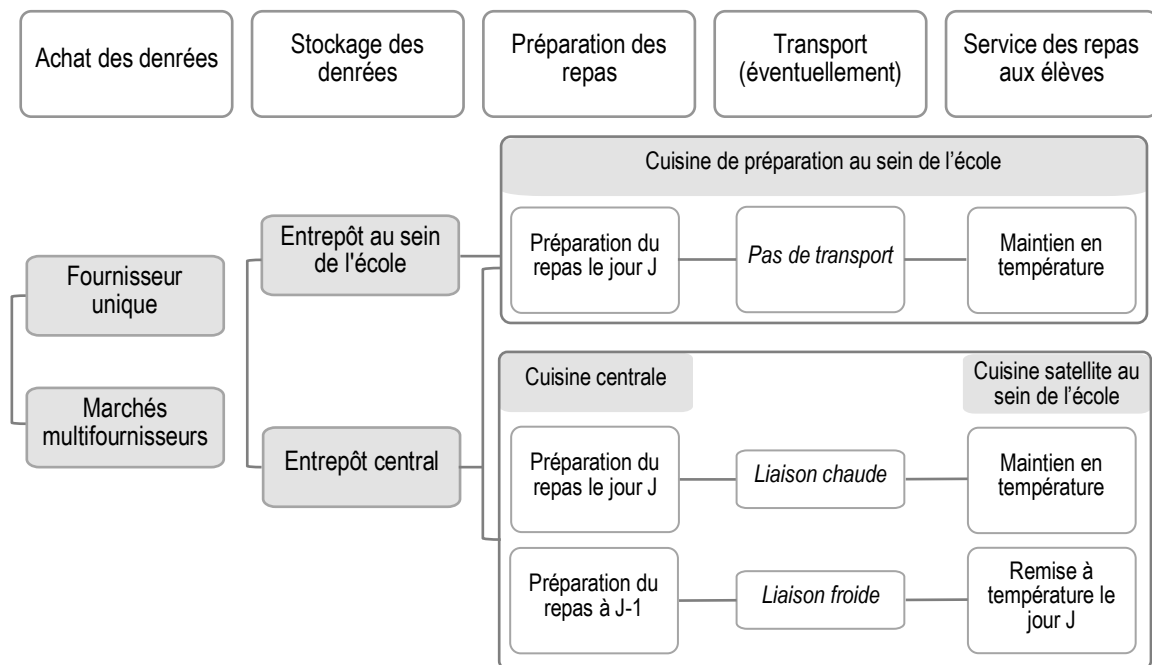
Figure 9. Principales étapes de fonctionnement du service de restauration scolaire



Source : élaboration personnelle

Le schéma suivant (figure 10) résume ces étapes, qui peuvent se dérouler soit de façon continue dans le temps et l'espace, soit dans des lieux et à des moments différents.

Figure 10. Différents types d'organisation fonctionnelle de la restauration scolaire



Source : élaboration personnelle

Comme l'indique la figure précédente, un premier mode de fonctionnement est celui où la préparation et le service sont réalisés **au même endroit et le même jour**. Cela suppose que les cuisines, dûment équipées, soient attenantes au réfectoire, au sein ou à proximité de chaque école. Les aliments sont maintenus à température durant le temps qui sépare la préparation des repas de leur consommation.

Un deuxième type de fonctionnement est celui où les étapes de préparation et de service des repas se déroulent **dans des lieux différents**. La fabrication est effectuée dans une cuisine centrale, souvent d'envergure semi-industrielle. Les préparations sont ensuite transportées jusqu'aux cuisines satellites, au sein des écoles.

Ce cas (dissociation spatiale des étapes) donne lieu à deux possibilités. Soit la préparation et le service des repas se suivent dans le temps, processus dit de liaison chaude¹¹⁶ car les aliments sont maintenus à température élevée (environ 60°C) ; soit les repas sont préparés puis immédiatement refroidis et conservés quelques heures ou quelques jours avant d'être transportés dans les cuisines satellites où les repas sont remis en température, processus que l'on nomme liaison froide¹¹⁷.

L'équipement des cuisines dépend donc du type de fonctionnement : élaboration sur place, ou en liaison chaude ou froide à partir d'une cuisine centrale. Le fonctionnement par cuisine centrale permet d'automatiser certains processus, de gagner en productivité par des économies d'échelle, en recourant à moins de personnel, par exemple.

C'est peut-être ce qui explique qu'au Brésil, où le coût de la main d'œuvre est proportionnellement moins élevé, les cuisines centrales soient plus rares qu'en France. Chacune des écoles de la ville de São Paulo, que nous avons visitées au cours de la phase exploratoire, était dotée de cuisine de préparation sur place, équipée pour fabriquer des repas à partir de produits bruts ou peu transformés.

¹¹⁶ Ce qui correspond, dans la terminologie technique au Brésil, au *transporte isotérmico* (transport isotherme)

¹¹⁷ Ce qui correspond, au Brésil, au *transporte refrigerado* (transport réfrigéré)

Ces dimensions fonctionnelles influencent trois aspects principaux¹¹⁸ des modes d'approvisionnement, selon la séquence des étapes que retrace la figure 10. Tout d'abord, les denrées sont achetées **soit auprès d'un fournisseur unique, soit auprès de plusieurs fournisseurs**. Dans ce deuxième cas, il faut allouer le marché en lançant autant d'appels d'offres que de gammes de produits. Ce découpage de la commande en lots peut fortement déterminer les types de fournisseurs en mesure de répondre aux appels d'offres.

En deuxième lieu, les **modalités de stockage** ont également des implications sur l'organisation de l'approvisionnement. Lorsque le fonctionnement repose sur une cuisine centrale, les fournisseurs livrent toute la marchandise dans un entrepôt unique. Si la préparation des repas a lieu au sein de l'école, deux cas de figure sont observés. Soit il existe un entrepôt central dans lequel les fournisseurs déposent les denrées, ensuite distribuées aux cuisines de préparation par la municipalité (ou un prestataire logistique) ; soit le marché exige que les fournisseurs livrent chaque école.

Ces deux modes de fonctionnement peuvent d'ailleurs se combiner, en fonction des caractéristiques des produits et des infrastructures des municipalités. Il est courant, par exemple, que les fournisseurs (producteurs ou grossistes) doivent livrer les fruits et légumes directement aux cuisines préparant les repas, alors que les denrées non périssables sont transportées vers un entrepôt général où elles sont stockées, avant d'être redistribuées à une fréquence plus rapprochée¹¹⁹. Différents acteurs contrôlent alors la qualité de ces produits : les services dédiés dans les entrepôts généraux ; les cuisinières et les cuisiniers qui reçoivent les livraisons de produits frais. Plusieurs municipalités consommant de gros volumes adoptent ce montage. Les photos ci-dessous illustrent ces installations : entrepôts centraux, camions de transport, entrepôts secondaires au sein des écoles.

¹¹⁸ Cités notamment lors des entretiens réalisés auprès de la directrice du département d'alimentation scolaire de l'État de São Paulo (DAAA-SP) et avec les responsables des achats auprès de l'agriculture familiale de la municipalité de São Paulo.

¹¹⁹ Ce qui nous a été indiqué par les responsables des achats auprès de l'agriculture familiale de la municipalité de São Paulo et que nous avons pu observer lors de la visite à l'entrepôt central géré par l'entreprise Serbom.

Photographie 1. Entrepôts centraux (almoxarifados) de la commune de Mogi das Cruzes (à gauche) et de la commune de São Paulo (à droite)¹²⁰



Prise de vue : M. Retière, 2016

Ces deux entrepôts (photographie 1) reçoivent et stockent des produits non périssables¹²¹. Ils diffèrent par leurs dimensions. Celui de Mogi-das-Cruzes occupe une surface de 800 m² et étage les marchandises sur 6 mètres de hauteur ; celui de la municipalité de São Paulo est impressionnant pour la néophyte qui découvre le commerce de gros : environ 4 000 m² au sol et des rayonnages de plus de 12 mètres de hauteur. Ils diffèrent aussi par leur localisation : le premier est attenant au département d'alimentation scolaire de Mogi-das-Cruzes, le long de l'une des principales avenues en bordure de ville ; celui géré par le Serbom pour la municipalité de São Paulo se situe à l'extérieur de la ville, près de l'entrée nord-ouest, au bord de l'une des voies d'accès majeures, l'autoroute Anhanguera.

¹²⁰ Les différentes prises de vues ont été effectuées lors des visites organisées par le CAE de São Paulo entre mars et mai 2016 et le jour de la participation au CAE de la commune de Mogi-das-Cruzes.

¹²¹ Riz, haricots, farines, pâtes, poudre de gélatine, lait en poudre, biscuits, jus de fruit, confitures, entre autres.

Photographie 2. Camions de livraison du service municipal de Mogi das Cruzes, pour la redistribution des produits secs de l'entrepôt central vers les écoles de la commune



Prise de vue : M. Retière, 2016

Photographie 3. Entrepôts secondaires au sein d'écoles de la commune de São Paulo, dans les quartiers de Itaquera et de São Matheus



Prise de vue : M. Retière, 2016

Dans les clichés illustrant les installations au sein des écoles de la municipalité de São Paulo (photographie 3), celui de gauche montre les denrées non périssables qui sont livrées chaque mois depuis l'entrepôt central ; les produits d'origine animale, congelés (cliché de droite), sont transportés depuis un entrepôt de la CEAGESP, frigorifique celui-là. Les produits frais (cliché central) sont livrés une à deux fois par semaine directement par les fournisseurs dans les écoles.

En dernier lieu, cette diversité dans l'organisation technique (dissociation dans le temps ou dans l'espace de la préparation des repas ; organisation du stockage et des livraisons) se double d'une **diversité des modes de gestion** en ce qui concerne le recours à des opérateurs privés (régie directe ou délégation de service).

En effet, les différentes fonctions peuvent être soit réalisées directement par des structures publiques, soit déléguées à des opérateurs privés, selon trois modalités, repérées dans la littérature (Sorteix, 2011) et au cours de nos enquêtes et observations exploratoires¹²². La première modalité est la régie publique, ou autogestion (*gestão direta* en portugais). La deuxième, la gestion indirecte, peut quant à elle prendre la forme d'une gestion concédée – ou délégation de service public (DSP, *terceirização*¹²³ en portugais) –, ou bien d'une externalisation par achat de repas. Il existe une troisième modalité de gestion, dite mixte (*gestão mista*, dans le cas brésilien) : la collectivité fait appel à une entreprise privée pour l'approvisionnement mais la préparation des repas est effectuée par les services municipaux, ou inversement.

6.3. Enquêtes approfondies : étude des processus de relocalisation de l'approvisionnement

Après avoir saisi le fonctionnement technique de la restauration scolaire, nous avons construit une méthodologie d'enquêtes plus précises destinées à approfondir la compréhension des mécanismes de l'approvisionnement auprès de systèmes agroalimentaires alternatifs. Ces enquêtes se sont déroulées entre mai 2016 et octobre 2018. Nous présentons dans cette section la définition des critères de sélection du corpus et la méthode de collecte de données.

6.3.1. Critères de sélection du corpus

Suite à la phase exploratoire, nous avons affiné les critères de sélection des corpus de communes, de structures de restauration scolaire et d'organisations

¹²² Notamment lors des entretiens réalisés auprès de la directrice du département d'alimentation scolaire de l'État de São Paulo (DAAA-SP) et avec les responsables des achats auprès de l'agriculture familiale de la municipalité de São Paulo.

¹²³ *Terceirização* signifie sous-traitance.

agricoles, notamment en focalisant sur l'échelon municipal. L'enjeu méthodologique est de repérer, au-delà de la diversité de modes de fonctionnement locaux, les alternatives d'approvisionnement durable établies en réponse à l'injonction des politiques nationales et d'identifier les effets de lieux. Nous cherchons à savoir si des logiques communes s'observent, indépendamment du fonctionnement technique, du mode de gestion et des contextes nationaux, et qui seraient ainsi propres aux territoires métropolitains.

6.3.1.1. Choix d'étudier la restauration scolaire à l'échelon municipal

Nous avons choisi d'étudier la restauration scolaire au sein des écoles municipales, c'est-à-dire maternelles et primaires en France et de l'*ensino infantil* et *fundamental* (enseignement infantile et fondamental) au Brésil, principalement (voir la figure 8). Au-delà de la correspondance des classes d'âge, les communes en France et les *municípios* au Brésil sont les « échelons de décision et de gestion publiques les plus proches du quotidien social » (Rodrigues, 2012, p. 3). En principe, toutes les communes (en particulier en territoire métropolitain, densément peuplé) ont au moins une école primaire et mettent en place un service de restauration scolaire municipale. Les municipalités ont aussi des compétences d'aménagement du territoire et, au travers des plans d'urbanisme, possèdent une maîtrise sur le foncier – tant en France qu'au Brésil. Il s'agit donc d'un échelon pertinent si on cherche à mettre en lumière le degré d'articulation entre politiques alimentaire, agricole et territoriale.

À partir de ce choix de l'échelon communal, nous avons construit le corpus de services municipaux de restauration scolaire afin d'explorer une diversité de modes de gestion (régie directe avec fournisseur unique, régie directe avec multiples fournisseurs, délégation de service à un prestataire) et une diversité de modes d'organisation (cuisine sur place, cuisine centrale avec liaison chaude ou liaison froide).

6.3.1.2. Choix de structures qui mettent déjà en œuvre un approvisionnement alternatif

Nous avons intégré à notre corpus les structures de restauration scolaire qui déclarent mettre déjà en place un approvisionnement alternatif, et les avons repérées en utilisant plusieurs ressources.

Dans le cas français, l'une des sources est le site de la Fédération nationale d'agriculture biologique (Fnab) répertoriant les collectivités et entreprises qui s'approvisionnent en produits biologiques locaux¹²⁴. La deuxième source est l'étude commandée par la Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Île-de-France (Driaaf), identifiant les communes qui, à l'époque de l'enquête, souhaitaient introduire des produits locaux dans leurs menus. Une dernière source a été exploitée : le programme de la campagne « Bio local, c'est l'idéal » menée par le Groupement des agriculteurs biologiques de la région Île de France (GAB IDF)¹²⁵ qui organisait en septembre 2017 des événements dans différentes communes de la région.

Dans le cas brésilien, les collectivités doivent élaborer un rapport détaillé de l'utilisation de la dotation fédérale, en spécifiant le montant des achats, obligatoires, réalisés auprès d'agriculteurs familiaux. Ce rapport est présenté au conseil municipal d'alimentation scolaire (CAE) puis soumis au Fonds national de développement de l'éducation (FNDE), organe fédéral responsable du PNAE.

À partir des rapports financiers de chaque collectivité, le FNDE publie chaque année sur son site internet¹²⁶ un tableau qui récapitule les versements effectués au titre de la dotation fédérale versée dans le cadre du PNAE et les montants des achats auprès de l'agriculture familiale. Ce tableau a permis de repérer les municipalités de la Région métropolitaine de São Paulo qui consacraient au moins 30 % de la dotation aux produits de l'agriculture familiale. Une exception a été faite pour la commune de São Paulo ; à l'époque de nos enquêtes entre 2016 et 2018, le taux atteignait environ 25 %, en dessous du seuil imposé par la loi. Mais au regard des volumes considérables (1 million de repas par jour), il nous a semblé opportun d'étudier son cas.

¹²⁴ <http://www.repasbio.org> (consulté en 2017 mais n'est plus en ligne depuis le 01/09/2021)

¹²⁵ Rappelons que la Fédération nationale d'agriculture biologique, dont nous avons parlé au chapitre 5, fédère les Groupements d'agriculture biologique qui agissent localement dans tout le territoire français.

¹²⁶ Tableaux disponibles : www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-agricultura-familiar (consulté en mai 2020)

6.3.1.3. Choix de la diversité de territoires au sein des terrains d'étude, selon un gradient de densité urbaine

Le dernier critère de sélection des structures de restauration scolaire tient à leur localisation sur le territoire de la métropole, visualisée par les cartes de localisation (cartes 8 et 9). Les régions métropolitaines ne sont pas homogènes. De façon classique et simplifiée, on repère un gradient de densité centre-périphérie, allant du cœur de ville aux franges périurbaines (Darly et Aubry, 2014). Nos enquêtes ont pris en compte les communes non seulement du centre et de la banlieue, mais aussi des franges moins denses, plus proches de zones de production agricole.

6.3.2. Présentation des communes où se sont déroulées les enquêtes

Pour chacun des terrains, francilien puis pauliste, deux tableaux présentent la population, la surface totale, ainsi que les proportions de surface agricole et boisée de chaque commune retenue pour composer notre étude (tableaux 13 et 14). Ces tableaux sont complétés par les cartes de localisation des communes (cartes 8 et 9), élaborée à partir du même fond de carte que celle de présentation des métropoles (carte 1).

6.3.2.1. Communes du terrain francilien

Au sein de la région Île de France, nous avons retenu dix-sept communes présentées dans le tableau suivant.

Tableau 13. Principales caractéristiques des communes du terrain francilien

Commune franciliennes	Département	Densité (hab/km ²)	Population*	Surface* (km ²)	Surface agricole (%)**	Surface boisée (%)**
Paris - 5 ^e arrond.	75	23 477	59 631	2,54	0	0
Paris - 6 ^e arrond.	75	19 524	41 976	2,15	0	0
Le Blanc-Mesnil	93	7 099	57 150	8,05	0	0
Pantin	93	11 788	59 060	5,01	0	0
Bondy	93	9 882	54 055	5,47	0	0
Noisy-le-Sec	93	8 671	44 223	5,1	2,5	0
Stains	93	7 174	38 666	5,39	0	0
Pierrefitte	93	9 040	30 828	3,41	0	0
Saint-Ouen-sur-Seine	93	11 756	50 670	4,31	0	0
Villepinte	93	3 595	37 280	10,37	0,9	0
Gennevilliers	92	4 098	47 702	11,64	0	0
Colombes	92	10 909	85 199	7,81	0	0
Clichy-la-Garenne	92	20 287	62 485	3,08	0	0
Chaville	92	5 799	20 702	3,57	0	47,7
Meudon	92	4 621	45 748	9,9	0	48
Moissy-Cramayel	77	1 251	17 882	14,29	51,4	2,6
Lardy	91	721	5 505	7,63	15,3	35,2

* Source : Insee, 2018

**Source : CGET, 2018

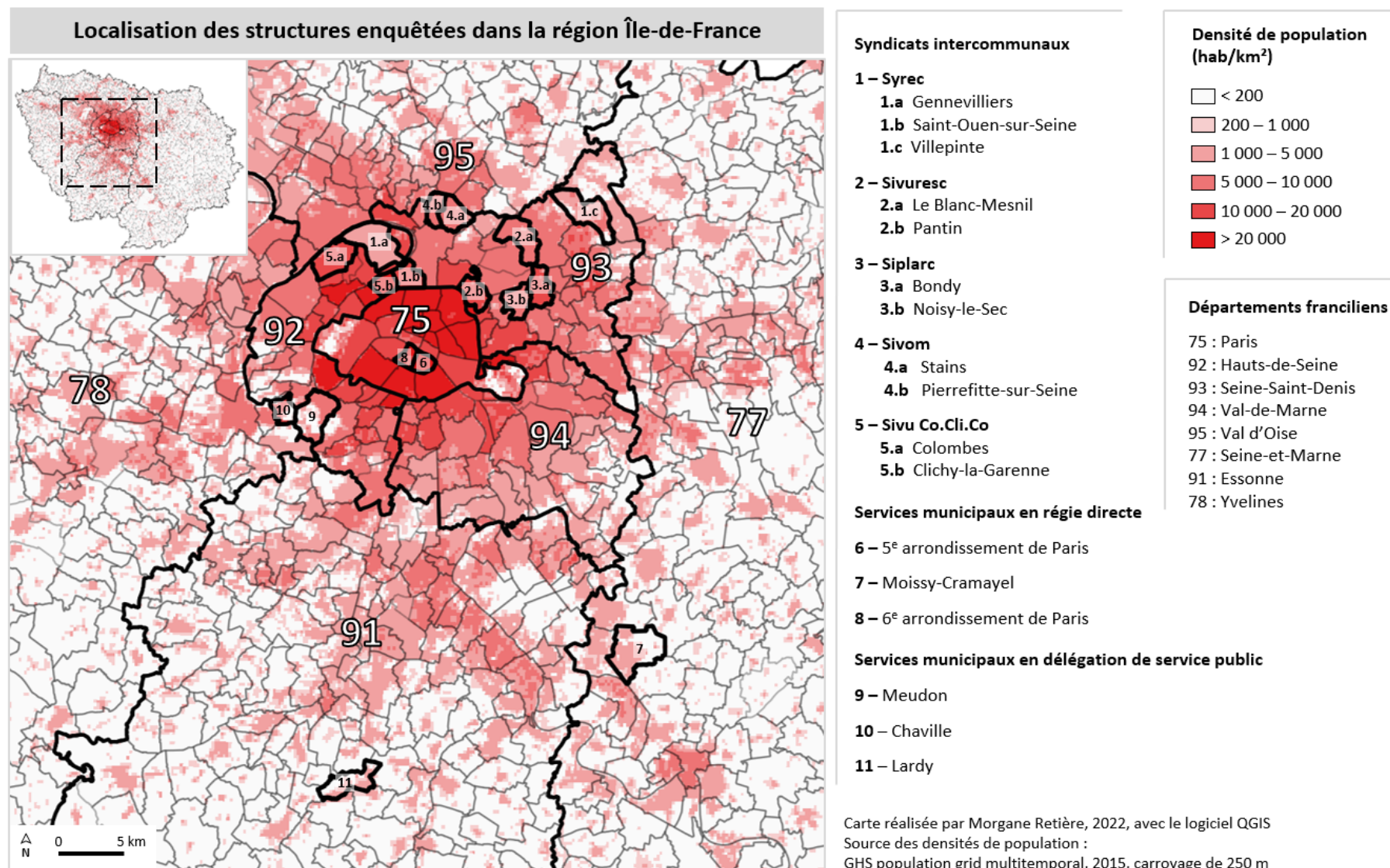
Elles se situent dans différentes zones de l'agglomération parisienne, comme le montre la carte suivante (carte 8). Pour le cas parisien, nous avons choisi deux arrondissements de la commune de Paris car la gestion de la restauration scolaire est de la responsabilité des mairies d'arrondissement, et non de la Ville de Paris.

Les 5^e et 6^e arrondissements se situent dans la partie sud de Paris intra-muros. Il s'agit d'espaces très densément peuplés (respectivement 23 500 et 19 500 habitants par km²). Les communes du Blanc-Mesnil, Pantin, Bondy, Noisy-le-Sec, Stains, Pierrefitte, Saint-Ouen-sur-Seine et Villepinte sont situées dans le département de la Seine-Saint-Denis (93). Gennevilliers, Colombes, Clichy-la-Garenne, Chaville et Meudon appartiennent au département des Hauts-de-Seine (92). Ces 13 communes font toutes partie, selon l'Insee, de la petite couronne de la banlieue parisienne. Quant à Lardy, dans l'Essonne (91), et Moissy-Cramayel, en Seine-et-Marne (77), elles sont situées sur la frange sud, pour la première, et sud-est, pour la seconde, de l'agglomération ; elles appartiennent à la grande couronne de la banlieue.

En termes de densité et de morphologie, les communes séquanodionysiennes, ainsi que Colombes et Clichy-la-Garenne dans les Hauts-de-Seine, présentent des densités proches de la moyenne observée dans la petite couronne, aux alentours de 10 000 habitants par km². Les autres communes sont moins denses : Gennevilliers abrite le plus grand port fluvial d'Île-de-France qui occupe une bonne partie de son territoire, ce qui fait chuter la densité à 4 100 habitants par km² ; Villepinte (3 400 habitants par km²) est située sur la frange nord-est de l'agglomération ; enfin, une partie des territoires de Chaville et Meudon – dont la densité est de l'ordre de 5 000 habitants par km² – est couverte par la forêt domaniale de Meudon au sud-ouest de l'agglomération.

Pour finir, deux communes de notre corpus présentent sur leur territoire des espaces agricoles : Moissy-Cramayel et Lardy en comptent respectivement 51 % et 15 %.

Carte 8. Localisation des structures objets d'enquêtes et des communes correspondantes dans la région Île-de-France



6.3.2.2. Communes du terrain pauliste

Au sein de la région métropolitaine de São Paulo (RMSP), nous avons choisi dix communes dont le tableau suivant liste les caractéristiques.

Tableau 14. Principales caractéristiques des communes du terrain pauliste

Commune de la RMSP	Densité (hab/km ²)	Population*	Surface (km ²)*	Surface agricole (%)**	Surface boisée (%)***
Carapicuíba	11 529	403 183	35	0	0
São Paulo	8 106	12 330 000	1 521	3	27
Guarulhos	4 368	1 392 000	319	3	0
Barueri	4 217	276 982	66	0	0
Santo André	3 831	673 396	176	4	52
São Bernardo do Campo	2 062	844 483	409	0	55
Suzano	1 458	300 559	206	22	31
Vargem Grande Paulista	1 259	53 468	42	12	26
Arujá	948	91 157	96	9	37
Mogi das cruces	633	450 785	713	37	43

* Source : IBGE, 2018

**Source : LUPA, 2017

***Source : Mapa dos biomas, 2019

La surface des communes brésiliennes de notre terrain est nettement supérieure à celle des communes françaises (358 km² contre 6 km² en moyenne, respectivement)¹²⁷. Aucune des communes franciliennes présentées précédemment ne couvre plus de 15 km². Dans notre terrain pauliste, la moins étendue est Carapicuíba avec 34 km², alors que São Paulo présente une surface de 1 500 km².

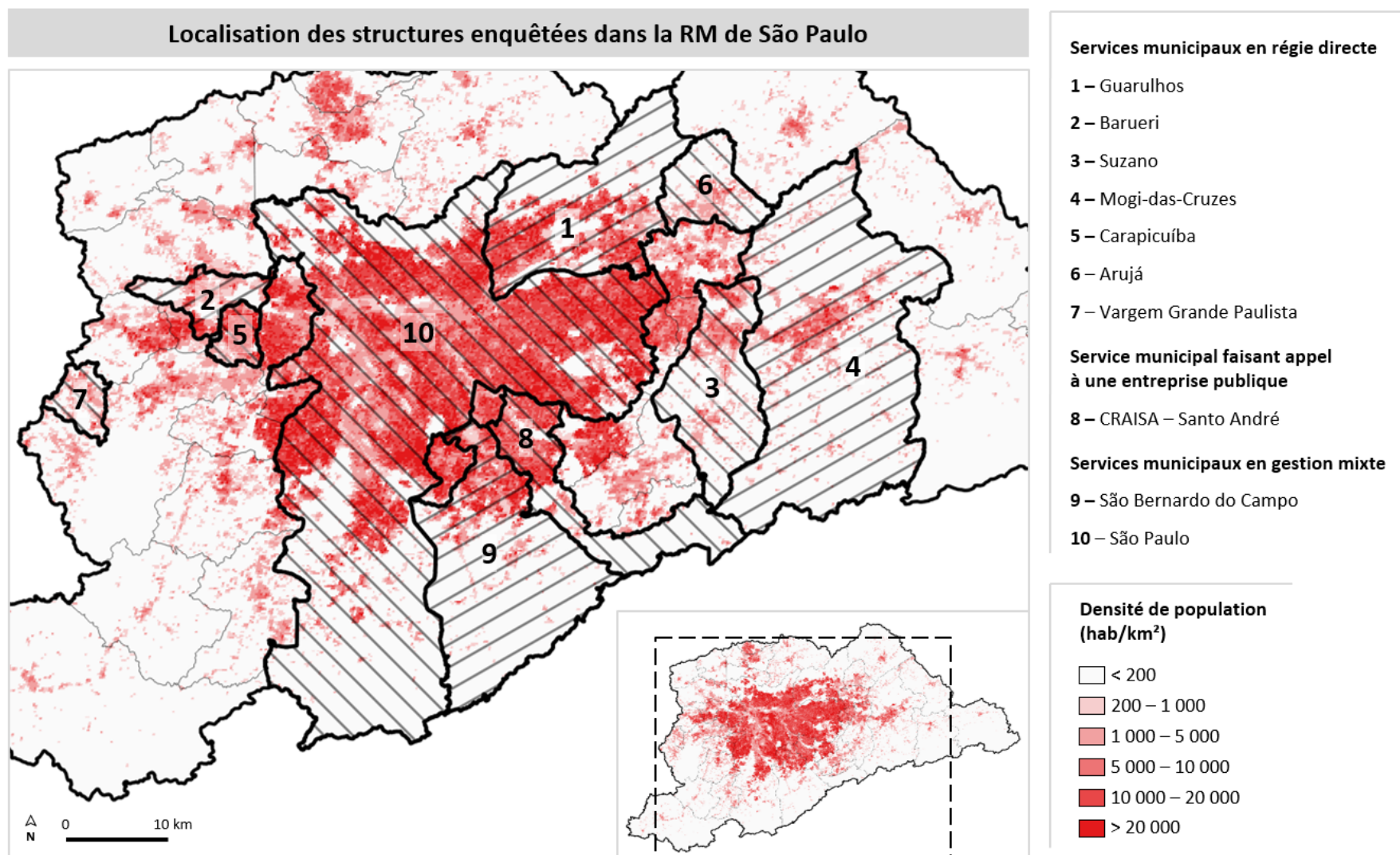
Les populations des communes paulistes sont également plus importantes. La commune de São Paulo abrite plus de 12 millions d'habitants, suivie de Guarulhos avec 1,3 million d'habitants. Les densités globales des communes varient de 11 500 habitants par km² pour Carapicuíba, dont le territoire est presque entièrement bâti, à 633 habitants par km² pour Mogi-das-Cruzes, dont 80 % de la surface n'est pas bâtie.

La RMSP est bordée au nord et au sud par des zones de protection environnementale, au sein desquelles les activités anthropiques sont, en principe,

¹²⁷ Notons que la France est reconnue pour son maillage communal particulièrement fin (Rodrigues, 2012).

limitées. C'est ce qui explique les franges de faible densité que l'on peut observer sur la carte de localisation (carte 9), inférieure à 200 habitants par km², correspondant à la coloration la plus claire. Les aires agricoles s'étendent vers l'est et vers l'ouest de la commune de São Paulo. Ainsi, quatre des communes de notre terrain disposent d'une surface agricole assez importante : à l'est, elle couvre 9 % du territoire d'Arujá, 22 % à Suzano, 37 % à Mogi-das-Cruzes, et à l'ouest, 12 % à Vargem Grande Paulista.

Carte 9. Localisation des structures objets d'enquêtes et des communes correspondantes dans la région métropolitaine de São Paulo



Carte réalisée par Morgane Retière, 2022, avec le logiciel QGIS ; Source des densités de population : GHS population grid multitemporal, 2015, carroyage de 250 m.

6.3.3. Présentation des corpus d'enquêtes : les structures de restauration scolaire et certains de leurs fournisseurs

Au sein des communes présentées précédemment, notre corpus comprend 21 structures de restauration scolaire en régie directe (municipales ou intercommunales), en délégation de service à des organisations publiques ou faisant intervenir des entreprises privées. Nous avons également interrogé des représentants du monde agricole et de coopératives d'agriculteurs qui fournissent la restauration scolaire. Les 31 enquêtes, sous forme d'entretiens semi-directifs en face-à-face ou téléphoniques (pour trois d'entre eux), se sont déroulées entre avril 2016 et octobre 2018.

6.3.3.1. Enquêtes auprès des gestionnaires de structures de restauration scolaire

Le choix de l'interlocuteur a nécessité l'identification, au sein des collectivités, des agents chargés des relations avec les fournisseurs (sélection des fournisseurs, commandes, réception). Le but était d'identifier les systèmes d'acteurs et leurs fonctions : qui élabore les menus, qui réalise les achats ? Quels critères orientent les décisions des acteurs ? Comment s'articule la formulation des menus avec les procédures d'achats et le choix des fournisseurs ? Quels acteurs du monde agricole ces agents côtoient-ils ? Nous nous sommes également intéressée à la façon dont l'approvisionnement de la restauration scolaire s'inscrit dans les objectifs politiques locaux, afin de vérifier s'ils se rattachent plutôt à des questions alimentaires et nutritionnelles, agricoles ou transversales. Nous avons cherché à éclairer le processus de mise en place de l'approvisionnement alternatif, mais aussi la dynamique territoriale, spécialement quand les collectivités s'impliquent dans l'accompagnement des agriculteurs.

Une entrée en matière, lors des entretiens, est la formulation des menus. Avant chaque enquête, nous avons consulté les sites internet des communes et collecté des informations sur le nombre de repas servis, le mode de gestion et d'autres indications techniques, comme le type de préparation des repas. Nous avons également repéré le type de produit alternatif concerné (biologique, local, labellisé). Il est en effet désormais courant, en France, d'observer sur les menus

des pictogrammes qui mettent en valeur certains de ces produits, comme l'illustre la figure suivante (figure 11).

Figure 11. Exemples de pictogrammes employés sur les menus du Syrec (syndicat intercommunal des villes de Villepinte, Saint-Ouen-sur-Seine et Gennevilliers)



et de la caisse des écoles du 5^e arrondissement de Paris

Source : capture d'écran sur les sites

www.syrec-92.fr/pdf/menuselementairevillepinte.pdf

et www.caissedesecolesdu5eme.fr/menus. Consultés le 23 novembre 2021.

Les tableaux suivants (tableau 15 et 16) présentent les structures de restauration collective étudiées, respectivement, sur le terrain francilien et sur le terrain pauliste. Pour chacune, nous avons caractérisé les dimensions du service de restauration scolaire (nombre d'écoles, nombre de repas), leur fonctionnement technique et le type de gestion, directe, par un syndicat intercommunal¹²⁸ ou par le recours à des prestataires privés.

En Île-de-France, nous avons enquêté auprès de douze structures de restauration collective. Parmi elles, cinq sont de syndicats intercommunaux qui approvisionnent chacun plusieurs communes de la banlieue nord de Paris dans les départements des Hauts-de-Seine et de la Seine-Saint-Denis :

¹²⁸ Les syndicats intercommunaux sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ils permettent la mise en commun des moyens pour effectuer des missions de service public relevant de la responsabilité des échelons municipaux. Il s'agit de structures dotées de règlements propres et gérées de façon indépendante, bien que leur conseil d'administration soit souvent composé d'élus municipaux. Leur budget dépend des contributions des communes adhérentes (Vie Publique, 2021).

- le Syndicat pour la restauration collective (Syrec) des communes de Gennevilliers, Saint-Ouen et Villepinte ;
- le Syndicat intercommunal à vocation unique de restauration collective (Sivuresc) des communes du Blanc-Mesnil et de Pantin ;
- le Syndicat intercommunal de production et de livraison alimentaire de repas collectifs (Siplarc) des communes de Bondy et Noisy-le-Sec ;
- le Syndicat intercommunal à vocation unique Colombes Clichy Collectivités (Sivu Co.Cli.Co) des communes de Clichy-la-Garenne et Colombes ;
- le Syndicat intercommunal à vocations multiples (Sivom) des communes de Stains et Pierrefitte-sur-Seine.

Le Syrec, le Sivuresc, le Siplarc, et le Sivu Co.Cli.Co produisent quelque 10 000 repas par jour pour le public scolaire, servis dans une soixantaine d'offices de restauration¹²⁹. Le Sivom, d'envergure un peu moindre, fournit 5 500 repas à 24 offices. Ces syndicats fonctionnent tous autour d'une cuisine centrale et approvisionnent les réfectoires en liaison froide¹³⁰.

Les autres structures ne gèrent les repas que d'une seule commune ; le nombre de convives est moindre que dans le cas des syndicats intercommunaux : entre 700 repas par jour dans deux offices à Lardy, et 3 300 repas dans 22 restaurants scolaires à Meudon.

Trois de ces structures fonctionnent en régie publique municipale directe : Moissy-Cramayel et les caisses des écoles (CDE) des 5^e et 6^e arrondissements de Paris. La CDE du 5^e se démarque car il s'agit du seul cas où les repas sont préparés sur place, dans la cuisine de chaque école. Celle du 6^e présente, pour sa part, la particularité de dépendre, en liaison chaude, de la cuisine centrale située au cœur de l'arrondissement.

Enfin, les trois dernières structures du corpus – les services restauration scolaire de Meudon, Chaville et Lardy – ont recours à des prestataires privés qui livrent aux cuisines satellites, en liaison froide, les repas préparés en cuisine centrale.

¹²⁹ Office de restauration est le terme employé pour désigner les lieux où sont consommés les repas par les élèves. Il s'agit en général de réfectoires attenants aux écoles, sauf dans le cas de la commune de Lardy où seules deux des quatre écoles municipales ont un réfectoire ; les deux offices accueillent ainsi les élèves d'une deuxième école.

¹³⁰ Les repas peuvent donc être préparés un à trois jours avant d'être consommés.

Tableau 15. Structures de restauration scolaire objets d'enquêtes dans la région Île-de-France

Structure de restauration scolaire	Commune(s)	Nombre d'offices	Nombre de convives / jour	Mode de gestion	Fonctionnement technique
1– Syrec	Gennevilliers (92) ; Saint-Ouen (93) ; Villepinte (93)	64	11 500	Régie publique – Syndicat intercommunal	Cuisine centrale – liaison froide
2 – Sivuresc	Le Blanc-Mesnil (93) ; Pantin (93)	50	9 600	Régie publique – Syndicat intercommunal	Cuisine centrale – liaison froide
3 – Siplarc	Bondy (93) ; Noisy-le-Sec (93)	56	10 000	Régie publique – Syndicat intercommunal	Cuisine centrale – liaison froide
4 – Sivom	Stains (93) ; Pierrefitte (93)	24	5 500	Régie publique – Syndicat intercommunal	Cuisine centrale – liaison froide
5 – Coclico	Colombes (92) ; Clichy-la-Garenne (92)	60	13 000	Régie publique – Syndicat intercommunal	Cuisine centrale – liaison froide
6 – Caisse des écoles du 5 ^e arrondissement	Paris 5 ^e arrondissement (75)	14	3 200	Régie publique municipale	Cuisine sur place
7 -Service de la restauration scolaire	Moissy-Cramayel (77)	8	2 000	Régie publique municipale	Cuisine centrale – liaison froide
8 – Caisse des écoles du 6 ^e arrondissement	Paris 6 ^e arrondissement (75)	10	1 800	Régie publique municipale	Cuisine centrale – liaison chaude
9 – Service de restauration	Meudon (92)	22	3 300	Prestataire privé (approvisionnement + préparation)	Cuisine centrale – liaison froide
10 – Service de restauration collective	Chaville (92)	8	1 600	Prestataire privé (approvisionnement + préparation)	Cuisine centrale – liaison froide
11 – Service de la restauration scolaire	Lardy (91)	2	700	Prestataire privé (approvisionnement + préparation)	Cuisine centrale – liaison froide

Remarque : Les numéros indiqués avant le nom de chaque structure se réfèrent à la légende de la carte 8.

Source : élaboration personnelle à partir des données collectées sur les sites internet des municipalités (2017)

Dans le cas de la région métropolitaine de São Paulo, nous avons enquêté auprès de dix structures de restauration scolaire. Deux des entretiens (à Suzano et à Guarulhos) ont été réalisés par Nayla Almeida en août 2018 alors qu'elle effectuait son mémoire d'ingénieure agronome sous la direction de Paulo Eduardo Moruzzi Marques¹³¹.

La commune de São Paulo se distingue car un million de repas sont servis chaque jour servis par plus de 3 000 offices.

Six de ces structures, à Guarulhos, Barueri, Suzano, Mogi-das-Cruzes, Carapicuíba et Arujá, sont gérées directement par la municipalité. Dans le cas de Santo André, de façon comparable au principe des syndicats intercommunaux français, la gestion est déléguée à une entreprise publique, sous contrôle de la municipalité, la Compagnie régionale d'approvisionnement intégré (*Companhia regional de abastecimento integrado*, CRAISA). Elle fonctionne – et c'est le seul exemple dans notre corpus brésilien – avec une cuisine centrale qui approvisionne les offices en liaison chaude. São Bernardo do Campo, pour sa part, fonctionne en gestion mixte, c'est-à-dire que la municipalité garde la main sur l'approvisionnement mais délègue la préparation des repas à une entreprise privée qui opère au sein des cuisines scolaires. Enfin, São Paulo présente une combinaison de modes de gestion. Le territoire est divisé en treize districts (*Diretorias regionais de ensino*, DRE)¹³² ; quatre d'entre eux ont adopté une gestion mixte semblable à celle de São Bernardo, et neuf ont entièrement délégué à des prestataires privés tant l'approvisionnement que la préparation des repas.

¹³¹ Titre du mémoire de Nayla Almeida, publié en 2018 : *Entraves à participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar: casos de municípios da Região Metropolitana de São Paulo* (Obstacles à la participation de l'agriculture familiale au programme national d'alimentation scolaire : cas des municipalités de la région métropolitaine de São Paulo [traduction personnelle]).

¹³² Directions régionales de l'enseignement

Tableau 16. Structures de restauration scolaire objets d'enquêtes dans la région métropolitaine de São Paulo

Structure de restauration scolaire	Commune	Nombre d'offices	Nombre de convives / jour	Mode de gestion	Fonctionnement technique
1 - Departamento de Alimentação e Suprimentos da Educação	Guarulhos	200	115 000	Régie publique municipale	Cuisine sur place
2 - Coordenadoria de Abastecimento	Barueri	137	90 000	Régie publique municipale	Cuisine sur place
3 - Secretaria de Educação	Suzano	138	67 000	Régie publique municipale	Cuisine sur place
4 - Departamento de alimentação escolar	Mogi-das-cruzes	198	47 000	Régie publique municipale	Cuisine sur place
5 - Secretaria de Educação	Carapicuíba	66	19 000	Régie publique municipale	Cuisine sur place
6 - Secretaria de Educação	Arujá	42	10 000	Régie publique municipale	Cuisine sur place
7 - Secretaria de educação, cultura, esporte e turismo	Vargem Grande Paulista	24	5 000	Régie publique municipale	Cuisine sur place
8 - Companhia regional de abastecimento integrado (CRAISA)	Santo André	111	40 000	Régie publique – Entreprise publique	Cuisine centrale – liaison chaude
9 - Departamento de alimentação escolar	São Bernardo do Campo	199	82 000	Gestion mixte (régie publique pour l'approvisionnement + prestataire privé pour la préparation)	Cuisine sur place
10 - Coordenadoria de alimentação escolar	São Paulo	3 275	1 010 000	4 districts : gestion mixte (régie publique pour l'approvisionnement + prestataire privé pour la préparation) 9 districts : prestataire privé (approvisionnement + préparation)	Cuisine sur place

Remarque : Les numéros indiqués avant le nom de chaque structure se réfèrent à la légende de la carte 9.

Source : élaboration personnelle, à partir des données du FNDE (2017)

6.3.3.2. Enquêtes auprès d'entreprises privées de restauration collective

Une deuxième série d'entretiens a été menée auprès de deux grandes sociétés privées de restauration collective française. Nos interlocuteurs étaient des personnes responsables de la question de l'approvisionnement durable des cantines à l'échelle de toute l'entreprise.

Nous n'avons pas interrogé de structure équivalente au Brésil car, dans la mesure où la loi du PNAE oblige les collectivités à s'approvisionner auprès de l'agriculture familiale sans passer par des intermédiaires, même dans le cas de délégation du service public, la municipalité garde la main sur ces achats.

6.3.3.3. Enquêtes auprès de responsables de coopératives et du monde agricole

Les enquêtes auprès du monde agricole avaient pour but de compléter l'étude des systèmes d'approvisionnement, en adoptant le point de vue de la profession agricole. La question était notamment de comprendre le rôle de la commande publique dans la structuration des filières agricoles alternatives. C'est suite aux enquêtes auprès des collectivités que nous avons pu identifier ces groupes d'agriculteurs, fournisseurs de certaines structures de restauration scolaire du corpus.

Pour le terrain pauliste agricole, nous avons pu compter avec la collaboration de membres du groupe de recherche Agremal de l'École supérieure d'agriculture Luiz de Queiros (*Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Esalq*) de l'Université de Sao Paulo (USP). Les chercheurs ont partagé leurs matériaux d'enquête : une équipe de recherche à l'Université fédérale de São Carlos et de l'Université fédérale de Lavras, coordonnée notamment par Rafael Chiodi, a mené en août 2017 des entretiens auprès de responsables des coopératives de cultivateurs de banane de la région du Vale do Ribeira, à environ 200 km² au sud-est de São Paulo¹³³ ; Samuel de Mello Pinto, dans le cadre de son mémoire

¹³³ Dans le cadre d'un projet financé par le Conseil national de développement scientifique et technologique (*Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq*) (Chamada universal MCTI/CNPQ N°01/2016).

d'ingénieur forestier¹³⁴, a enquêté auprès de responsables de la Coopérative des producteurs ruraux de Jundiapéba et sa région (Cooperativa dos Produtores Rurais de Jundiapéba e Região, Cooprojur), une coopérative d'agriculteurs familiaux producteurs de fruits et de légumes de l'ouest de la commune de Mogi-das-Cruzes, entre janvier et mars 2018.

En Île-de-France, nous avons rencontré un salarié de la Coopérative Bio d'Île-de-France (Coop Bio IDF), qui regroupe 57 exploitations agricoles biologiques réparties dans les quatre départements de la grande couronne. Cette coopérative est la principale structure fournissant des produits biologiques et locaux mentionnée explicitement par nos interlocuteurs au sein des collectivités ; les produits sont variés, principalement grandes cultures (blé, légumineuses), arboriculture et maraîchage.

Nous avons également interviewé deux salariées de structures d'accompagnement des agriculteurs : l'une, en poste au Groupement d'agriculture biologique d'Île-de-France (GAB-IDF) et l'autre, responsable au sein de la Chambre d'agriculture interdépartementale d'Île-de-France.

Tableau 17. Structures du monde agricole sur lesquelles ont porté les enquêtes

Structure objet d'enquête	Type de structure	Type d'agriculture	Localisation	
Coobam Coopercentral	Coopératives agricole	Agriculteurs familiaux (bananes)	Vale do Ribeira	Sud-est de l'État de São Paulo
Cooprojur		Agriculteurs familiaux (fruits et légumes)	Mogi-das-Cruzes	RMSF
Coop Bio IDF		Agriculteurs biologiques (fruits et légumes)	Val d'Oise, Seine-et-Marne, Essonne, Yvelines	Île-de-France
GAB-IDF	Agriculture biologique francilienne	Siège à Tournan-en-Brie, Seine-et-Marne		
Chambre d'agriculture de la région Île-de-France	Conseil agricole	Tout type d'agriculture francilienne	Siège à Paris	

¹³⁴ Titre du mémoire d'ingénieur de Samuel de Mello Pinto, soutenu en 2019 : *Dinâmicas territoriais derivadas da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na região metropolitana de São Paulo* (Dynamiques territoriales découlant de la mise en œuvre du PNAE dans la région métropolitaine de São Paulo [traduction personnelle])

6.4. Construction d'idéaux-types : des outils pour appréhender la diversité des systèmes agroalimentaires concrets

Face à la diversité des cas observés sur les terrain franciliens et paulistes, nous avons choisi de concevoir une grille d'analyse générique et originale fondée sur la modélisation qualitative d'idéaux-types des systèmes agroalimentaires mis en place pour l'approvisionnement alternatif de la restauration scolaire.

6.4.1. La modélisation qualitative en sciences humaines et sociales : particularités de la construction d'idéaux-types

De nombreux travaux cherchent à affiner ce qui est souvent présenté comme une opposition entre un régime agroalimentaire dominant et les systèmes agroalimentaires alternatifs. Certaines études utilisent, pour cela, les concepts de « modèles » agroalimentaires (Fournier et Touzard, 2014), de « systèmes alimentaires idéal-typiques » (Colonna *et al.*, 2011), ou de « types » de systèmes alimentaires (Plumecocq *et al.*, 2018).

Ces efforts relèvent tous d'une méthode générale de modélisation, au cœur de nombreux travaux en sciences sociales (Brunet, 2000). Le travail d'objectivation et la construction de modèles permettent d'interpréter des phénomènes singuliers. Tout l'enjeu de ce type de démarche est celui du passage du singulier au général et à la construction théorique (Jollivet, 2009). Construire un modèle consiste à identifier certains caractères essentiels. Un modèle est, selon Brunet, une « représentation idéalisée du monde réel construite pour démontrer certaines de ses propriétés » (Brunet, 2000, p. 22).

L'intérêt scientifique de la modélisation est de créer des outils qui rendent possible l'analyse d'une réalité complexe, notamment en évaluant les **décalages entre les objets particuliers et les modèles** (Brunet, 2000; Morange et Schmoll, 2016). Il ne s'agit pas de *simplifier* au sens d'évacuer la complexité, mais de réfléchir de façon structurée aux différentes dimensions du phénomène observé afin de mieux le comprendre et d'en **tirer des enseignements** ou des **pistes de réflexion pour un approfondissement futur**.

6.4.1.1. Particularités de la démarche idéal-typique : identifier de grands traits stylisés

Parmi les démarches qualitatives de modélisation, on peut distinguer l'élaboration de typologies et la construction d'idéaux-types :

- La typologie « évoque une idée de tri, de rangement, de classification » (Brunet, 2000, p. 22) et a pour but d'ordonner les faits observés, les objets concrets, selon des groupes présentant des caractéristiques communes (Machado-Bouroullec *et al.*, 2016; Morange et Schmoll, 2016).
- La construction d'idéaux-types, qui procède également d'une objectivation du réel, revient quant à elle à « définir des figures de référence abstraites qui constituent des étalons à l'aune desquels éprouver des faits observés » (Morange et Schmoll, 2016, p. 158). Cette démarche est l'héritage méthodologique de l'économiste et sociologue allemand Max Weber. Les idéaux-types ne sont pas des catégories d'agencement de la réalité fondées sur des « réalités matérielles directement identifiables » mais ils fonctionnent comme des « pôles vers lesquels les situations observées tendent » (Morange et Schmoll, 2016, p. 158). Ils permettent de repérer les différentes logiques structurantes des phénomènes observés (Colonna *et al.*, 2011).

Les idéaux-types sont utilisés pour, d'une part, produire des effets de comparaison (des idéaux-types entre eux) et, d'autre part, mettre en perspective les objets concrets par rapport aux modèles. Notons que le terme d'« idéal » contenu dans le concept d'idéal-type ne se réfère pas à une idéalité au sens d'une perfection exemplaire, mais désigne le fait qu'il s'agit d'un construit intellectuel.

6.4.1.2. Apports de l'approche idéal-typique : s'inscrire dans une démarche empirico-déductive

Dans cette troisième partie de la thèse, nous nous proposons de descendre à l'échelle des collectivités locales, en mettant l'accent sur la territorialisation des politiques publiques et les formes de systèmes d'approvisionnement alternatifs qui se structurent sous l'impulsion de la commande publique. Servant cet objectif, les idéaux-types sont le résultat d'allers et retours entre la réflexion théorique et le travail de terrain. Les enquêtes exploratoires, au cours de la première année de

thèse, ont été guidées par des questions opérationnelles : il s'agissait de comprendre « comment faites-vous pour mettre en œuvre la nouvelle loi ? ». À mesure de l'avancée de la recherche, la réflexion théorique est venue enrichir et préciser les guides d'entretien. La littérature consacrée aux modèles agroalimentaires, empruntant notamment à des approches régulationnistes qui opèrent des périodisations socio-historiques et identifient des régimes stables¹³⁵ (Touzard et Labarthe, 2017), a été une des inspirations de la démarche de modélisation. La perspective multiniveau sur les transitions a également renforcé la construction des idéaux-types.

Le propos n'est donc pas de comparer termes à termes les différentes modalités d'approvisionnement alternatif de la restauration scolaire dans les deux terrains, mais de forcer le trait afin d'identifier des logiques structurantes et de discuter de l'hypothèse suivante : l'effet métropole sur la structuration de l'approvisionnement se ressentirait à trois niveaux. Premièrement, la relation à l'espace serait marquée par des échelles d'approvisionnement larges (nationale ou internationale) et une inscription dans des circuits spatiaux liés aux aires de production du modèle agro-industriel. Deuxièmement, les jeux d'acteurs autour de l'approvisionnement et les relations entre collectivités et agriculteurs seraient souvent marqués par une importante distance relationnelle et géographique, rendant indispensable l'intervention d'intermédiaires. Troisièmement, les conventions de qualité autour des produits prendraient peu en compte les enjeux agraires et seraient centrées sur des enjeux de santé et de nutrition. Ces caractéristiques, couplées aux fortes contraintes pesant sur la restauration scolaire, rendraient difficile la structuration de systèmes d'approvisionnement en rupture avec le modèle agro-industriel. Cette hypothèse est donc relativement pessimiste quant au pouvoir de transformation des politiques publiques nationales lorsqu'elles sont mises en œuvre au sein de grandes métropoles.

¹³⁵ Dans les canons de la théorie de la régulation, il s'agit d'identifier des régimes d'accumulation du capital. Cette approche a ensuite été élargie à d'autres objets.

6.4.2. Cadrage conceptuel de la démarche de construction des idéaux-types

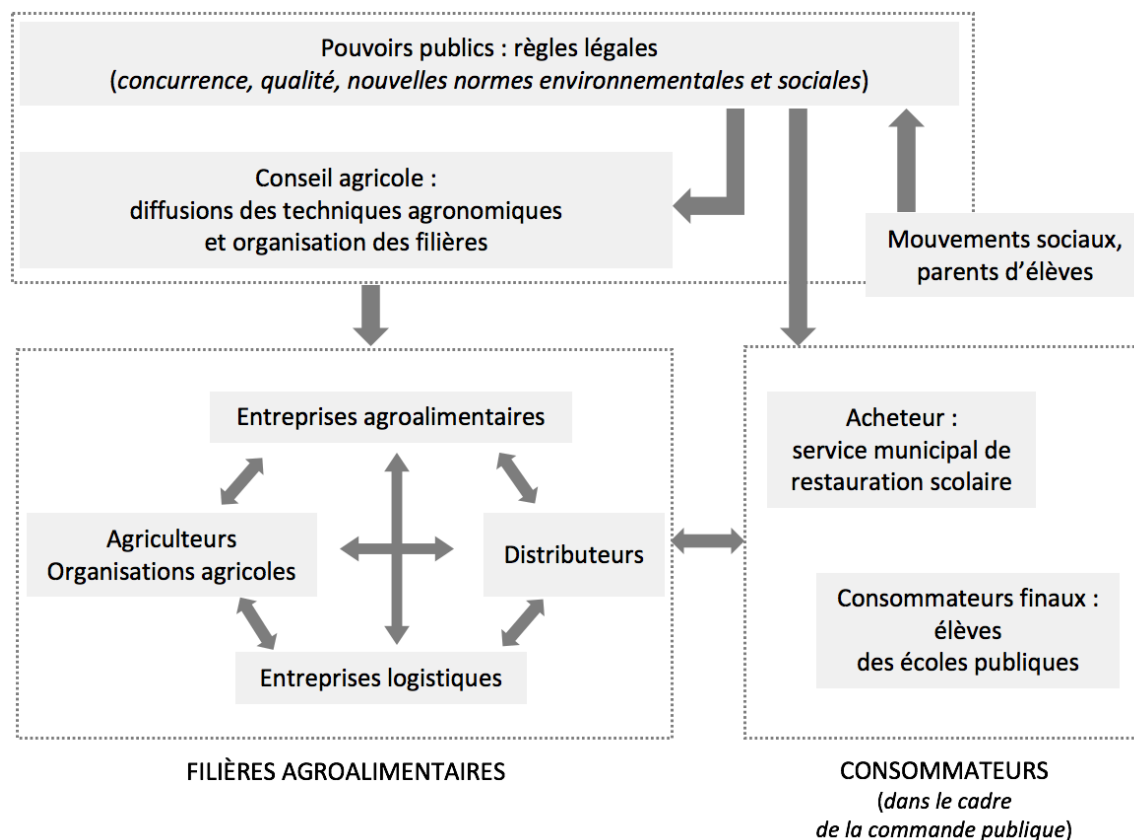
Nous précisons dans cette section l'objet de la démarche de modélisation et les critères retenus pour l'élaboration des idéaux-types, à l'aune de la problématique et des hypothèses de la recherche.

6.4.2.1. Objet de la modélisation : le système d'approvisionnement de la restauration scolaire

Nous cherchons à analyser les systèmes d'approvisionnement alternatifs de la restauration scolaire mis en œuvre sous l'impulsion des politiques publiques issues du PNAE de 2009 au Brésil et de la loi Grenelle 1 en France, également en 2009. Dans le cas de notre étude, le système d'approvisionnement de la restauration scolaire peut être défini comme un sous-système du système alimentaire global dont le découpage est effectué en fonction du public à nourrir, les élèves des écoles municipales scolarisés au sein des territoires particuliers que sont les régions métropolitaines.

Ce sous-système est composé des acteurs, des ressources et des relations permettant aux services de cantine dans les écoles de nourrir leurs convives, comme le montre le schéma ci-dessous (figure 12). Les flèches représentent les pressions exercées par les acteurs sur d'autres acteurs (flèches à sens unique) ou les interdépendances entre acteurs (flèches à double sens).

Figure 12. Objet de la modélisation : le système agroalimentaire d’approvisionnement de la restauration scolaire



Source : élaboration personnelle d’après Lamine (2012) et Rastoin et Gherzi (2010)

Ce secteur est fortement encadré par le pouvoir municipal qui cherche à mettre en œuvre les directives nationales (règles de la concurrence, qualité sanitaire et nutritionnelle et normes d’approvisionnement durable).

Au sein de ce système d’approvisionnement de la restauration scolaire, c’est la catégorie des produits issus de systèmes agroalimentaires *alternatifs* qui nous intéresse. Cette catégorie « alternative » est – nous l’avons indiqué précédemment – composite. L’objet de notre travail est d’en préciser les contours et les caractéristiques, en nous inspirant des études traitant des modèles de systèmes agroalimentaires (Colonna *et al.*, 2011; Fournier et Touzard, 2014). Il s’agit également de dépasser les catégorisations faites par les acteurs sociaux, perçues dans la communication politique et dans les discours, qui distinguent « produit biologique », « local » ou « issu de l’agriculture familiale ».

Une fois l'objet de la modélisation posé, nous présentons ci-après les critères retenus afin de répondre à la question suivante : **quelles sont les reconfigurations possibles, en territoire métropolitain, dans ce secteur d'approvisionnement renouvelé par les politiques publiques qui incitent à l'introduction de produits alternatifs ?** Le choix des critères a été guidé par l'objectif d'identifier les modalités du changement d'échelle de pratiques alternatives – à l'origine cantonnées au niveau des niches – et les effets liés au contexte métropolitain.

Dans la littérature sociologique et économique consacrée à l'analyse des systèmes agroalimentaires, le partage entre les agricultures du modèle dominant et celles des modèles alternatifs s'effectue sur des critères de techniques agronomiques, d'organisation des réseaux d'acteurs, de relations entre les acteurs ou encore d'identité professionnelle (Galliano *et al.*, 2017). Nous souhaitons apporter notre contribution en intégrant, comme critère de différenciation, la relation que les systèmes agroalimentaires entretiennent avec le territoire.

Par conséquent, les critères retenus, que nous discutons à la suite, sont les réseaux d'acteurs, les ressources territoriales mobilisées et la relation au territoire.

6.4.2.2. Critère des réseaux d'acteurs

Analyser les systèmes d'approvisionnement suppose tout d'abord d'identifier les acteurs concernés, les groupes sociaux qu'ils représentent, les intérêts qu'ils défendent et les relations qu'ils établissent les uns avec les autres. Nous cherchons à repérer si ce sont les acteurs traditionnels du régime agroalimentaire qui intègrent ces nouvelles exigences ou si de nouveaux acteurs émergent face aux évolutions des marchés publics (Naves, 2016).

Comme nous l'avons illustré dans la figure ci-dessus (figure 12), le premier cercle du réseau d'acteurs est constitué par le service municipal de restauration scolaire et ses fournisseurs. Le type de relation dépend des objectifs que la municipalité attribue à la restauration scolaire et de la position de ce service public local par rapport aux priorités de la politique municipale. Les fournisseurs peuvent être multiples. Dans le cas des achats directs, il s'agit d'agriculteurs ou de groupes d'agriculteurs. Mais les fournisseurs peuvent aussi être des acteurs de la

transformation et de la distribution. Ils jouent alors un rôle essentiel d'interface dans le choix des systèmes agricoles qui assurent l'approvisionnement.

Ce système d'acteurs n'englobe pas les seules parties prenantes des transactions commerciales (acheteurs publics et différents fournisseurs), mais aussi des organismes para-agricoles d'accompagnement (publics ou associatifs) qui aident à la mise en relation du monde de la restauration collective avec le monde agricole, ainsi que des associations de parents d'élèves et des mouvements sociaux qui font pression sur les élus municipaux.

Éclairer la variété des réseaux d'acteurs aide à différencier les idéaux-types. En plus de répertorier les parties prenantes du système d'approvisionnement (individus au sein des collectivités, entreprises, groupes d'agriculteurs), on peut analyser la répartition des fonctions entre les acteurs du système agroalimentaire (Marty, 2014). Deux possibilités peuvent être observées, soit le maintien d'une forme de répartition des compétences caractéristique du régime agro-industriel, soit la mise en place de régulations conjointes :

- L'organisation fortement sectorielle des systèmes conventionnels se traduit dans l'absence de coordination directe entre les sphères de la restauration scolaire et du monde agricole. Le bon fonctionnement du circuit d'approvisionnement n'est possible que grâce à l'intervention des acteurs de la transformation, de la distribution et de la commercialisation qui opèrent sur le marché. Ces intermédiaires ont pour rôle de rendre compatibles les attentes des autres membres du collectif : « l'importance d'une telle régulation médiée est revenue de façon récurrente, à chaque fois où il apparaissait une méconnaissance réciproque entre les acteurs de la [restauration collective] et ceux du monde agricole » (Le Velly, 2017, p. 102). La situation est caractérisée par des **coordinations faibles**, chaque acteurs déployant des compétences restreintes : d'un côté, le service municipal élabore les menus sans penser à la saisonnalité ou aux caractéristiques de la production locale ; de l'autre, les agriculteurs produisent sans anticiper les contraintes de la restauration scolaire (Le Velly et Bréchet, 2011).
- À l'inverse, le jeu d'acteurs peut basculer vers la mise en place de **coordinations fortes**, « fruit d'une négociation explicite entre les parties

prenantes visant à déterminer les règles qui les concernent » (Le Velly, 2017, p. 102). Des études de cas consacrées à des villes moyennes, pôles locaux de grandes régions agricoles – entre autres Brest (Le Velly et Bréchet, 2011) ou Brives (Marty, 2014) – montrent que la mise en place d'un système d'approvisionnement local de la restauration collective nécessite de passer d'une situation de « partage de terrain à [une] régulation conjointe » (Le Velly et Bréchet, 2011, p. 15). Ce passage entraîne la réorganisation des relations entre la collectivité et le monde agricole. S'agissant de communes de régions métropolitaines, nous verrons qu'il s'agit, bien souvent, d'une découverte du monde agricole.

6.4.2.3. Critère des ressources territoriales déployées

Le système d'approvisionnement ne repose pas seulement sur des individus faisant partie d'institutions, de collectifs ou d'entreprises. Sa configuration dépend aussi des ressources matérielles et immatérielles déployées, comme nous l'avons vu dans le premier chapitre. On peut, pour analyser cet aspect, reprendre les catégories classiques du capital économique (ressources financières et d'infrastructure), culturel (maîtrise des savoirs et des savoir-faire) et social (ensemble des contacts et réseaux mobilisables) (Ansaloni et Allaire, 2016). Nous chercherons donc à montrer comment les ressources disponibles sur les différents types de territoires métropolitains sont mobilisées par les acteurs pour développer certaines activités mais aussi comment les contraintes propres à chaque lieu orientent les acteurs vers l'une ou l'autre configuration du système d'approvisionnement.

6.4.2.4. Critère de la relation au territoire

Enfin, on interrogera le rapport au territoire qui transparaît dans la mise en place de ces systèmes d'approvisionnement locaux en zone métropolitaine.

Nous l'avons vu dans le deuxième chapitre, des géographes ont travaillé sur les circuits spatiaux de l'agriculture productiviste et les logiques de spécialisation des exploitations et des territoires. Les travaux consacrés aux modèles alternatifs catégorisent ces derniers du point de vue de la relation à l'espace, selon qu'ils reconnaissent et mettent en avant l'ancrage territorial de certaines productions qui

peuvent cependant provenir de zones éloignées, ou qu'ils valorisent la proximité géographique et relationnelle.

Pour différencier les idéaux-types construits à partir de nos observations de terrain, nous nous sommes donc penchée sur le type de relation au territoire que recèlent les circuits d'approvisionnement alternatifs créés suite à l'injonction des pouvoirs publics à mettre en œuvre un approvisionnement durable. Cela revient à situer les acteurs et à identifier les échelles territoriales de l'approvisionnement (Bognon, 2014).

Nous avons identifié dans le chapitre 2 (tableau 2) les différentes empreintes spatiales des systèmes agroalimentaires. Trois principaux types de relation se dégagent :

- forme spatiale du modèle agro-industriel (le circuit spatial de production) ;
- mise en avant de l'ancrage territorial des produits ;
- valorisation de la proximité géographique.

Nous les reprendrons comme autant de modalités du critère spatial différenciant les idéaux-types.

L'interprétation du critère de la relation à l'espace devrait permettre d'identifier d'éventuelles dynamiques de diversification régionale de l'usage des sols, des productions, des pratiques – notamment transition du conventionnel vers l'agriculture biologique – et des profils socio-économiques des agriculteurs intégrés au réseau d'approvisionnement. En somme, nous tenterons d'établir si l'on observe des logiques de *désécialisation* du territoire et de diversification productive des exploitations agricoles ou, au contraire, de maintien d'une inscription dans les circuits spatiaux de la spécialisation productive.

6.4.2.5. Synthèse de la grille de modélisation des idéaux-types d'approvisionnement de la restauration scolaire

Tableau 18. Synthèse de la grille de construction des idéaux-types

Critères de modélisation	Modalités possibles
Réseaux d'acteurs et types de régulation	Coordination faible ; régulation conjointe (coordination forte).
Ressources territoriales mobilisées	Type de ressources financières, culturelles, sociales mobilisées.
Relation au territoire	Appui sur les circuits spatiaux du régime agro-industriel ; mise en avant de l'ancrage territorial des produits ; valorisation de la proximité géographique.

Source : élaboration personnelle

Nous pourrions comparer les idéaux-types de circuits alternatifs en fonction du type de régulation, de coordination et d'intersectorialité (modalités de rencontre des secteurs alimentaire et agricole), des ressources mobilisées ainsi que des tensions entre logique sectorielle et logique territoriale (Naves, 2016).

6.5. Conclusion du chapitre 6

Nous avons présenté au cours de ce sixième chapitre notre façon de construire les différents corpus en vue d'explorer la mise en œuvre concrète des politiques publiques nationales qui encadrent la restauration scolaire. Les enquêtes ont été menées dans des structures de restauration scolaire aux modes de gestion (régie publique ou délégation de service public) et types de fonctionnement (cuisine sur place ou cuisine centrale) différents. Ces structures approvisionnent des communes situées dans différentes franges des régions métropolitaines considérées, allant des zones les plus denses des cœurs de ville à celles plus périphériques et plus proches de terres agricoles. Les données collectées sont analysées grâce aux idéaux-types que nous présentons dans le chapitre 7.

Chapitre 7 – Entre circuits agro-industriels renouvelés et construction sociale des marchés : la mise en œuvre des politiques publiques de la restauration scolaire à l'épreuve des territoires

Dans le chapitre précédent, nous avons présenté notre objet d'étude, les services municipaux de restauration scolaire, ainsi que le terrain de recherche et le corpus étudié. Ce chapitre 7 est consacré à l'analyse, selon une démarche empirico-déductive, de la mise en œuvre des politiques publiques de restauration collective. Nous y présentons les idéaux-types de systèmes d'approvisionnement de la restauration scolaire que nous avons construits par des allers-retours entre le terrain et la littérature. L'objectif de ce chapitre est de positionner les systèmes observés par rapport aux trois idéaux types que nous avons conçus, en analysant les décalages entre les cas concrets et les modélisations, ainsi que les formes d'hybridation. La méthode retenue nous permet d'appliquer la même grille de lecture au terrain brésilien (deuxième section) et français (troisième section).

Pour étayer notre analyse, nous présentons des extraits des entretiens menés sur le terrain. Les codes indiqués permettent d'identifier la source des extraits : "Co" pour collectivité (c'est-à-dire les services municipaux ou intermunicipaux de restauration scolaire), "Agri" pour organisation agricole et "SRC" pour sociétés de restauration ; "SP" ou "IDF" pour le terrain d'étude, respectivement à São Paulo ou en Île-de-France ; enfin, les numéros correspondent à ceux indiqués sur les cartes du chapitre 6. Nous avons choisi de présenter les extraits dans la même langue que le texte principal afin d'en faciliter la lecture. Les extraits des entretiens réalisés au Brésil sont donc traduits en français. Le tableau de l'annexe G présente ces extraits à la fois dans la langue originale (portugais) et dans leur version traduite.

Rappelons que le secteur de la restauration scolaire est soumis à un ensemble de normes ; elles ne sont pas exactement les mêmes en France et au Brésil, mais elles présentent des points communs. Les cadres normatifs et

institutionnels bornent l'action des individus et des organisations impliquées, qui bénéficient d'une marge de manœuvre plus ou moins grande pour mettre en œuvre leurs stratégies (Muller, 2015).

Les normes qui encadrent la restauration scolaire sont d'ordre budgétaire, sanitaire et nutritionnel. À ces exigences s'ajoutent désormais des directives concernant l'approvisionnement (origine géographique et modes de production des denrées). Cet ensemble de contraintes explique, en partie, pourquoi les responsables des services de restauration scolaire cherchent toujours à minimiser les défauts d'approvisionnement et redoutent les problèmes de qualité et l'hétérogénéité des produits alternatifs : fruits et légumes endommagés, grande variabilité des tailles et des formes, produits ayant des temps de cuisson différents de l'ordinaire. Ces variations rendent difficile l'utilisation des équipements semi-industriels d'épluchage et de découpe ; de même, lorsque les fruits, par exemple, sont servis bruts aux enfants, la disparité des calibres pose problème car les normes nutritionnelles imposent d'homogénéiser les portions. La plupart des personnes rencontrées en entretien ont souligné ces complications. Néanmoins, même sous contrainte, les acteurs des structures de restauration scolaire et des systèmes agroalimentaires locaux disposent de marges de manœuvre. Les idéaux-types et leur confrontation au terrain cherchent à en explorer la diversité.

7.1. Trois idéaux-types des systèmes d'approvisionnement alternatif de la restauration scolaire

Pour rappel, les idéaux-types représentent, en forçant le trait, les grandes logiques structurantes qui apparaissent de façon récurrente dans notre terrain, sans toutefois que l'on retrouve ces systèmes idéal-typiques tels quels dans la réalité. Nous avons modélisé trois idéaux-types (IT) en croisant les critères de l'échelle du circuit d'approvisionnement, les réseaux d'acteurs et les types de coordination, les ressources mobilisées et la relation à l'espace. Le gradient territorial varie du national, voire international (IT 1), au régional (IT 2) et au municipal (IT 3). Nous les présentons dans les sous-sections suivantes.

7.1.1. Idéal-type 1 : système inséré dans des circuits agro-industriels renouvelés

Cet idéal-type désigne une logique d'achat de produits labellisés « agriculture biologique » ou certifiés « provenant de l'agriculture familiale », mis ponctuellement au menu des cantines, afin d'atteindre le pourcentage d'aliments alternatifs fixé par les textes officiels. Le système d'approvisionnement met en réseau des acteurs déjà en place : élus locaux ou parents d'élèves qui demandent des produits différenciés ; responsables du service municipal de restauration scolaire ; entreprises de distribution alimentaire (grossistes) ou grandes coopératives déjà structurées ; entreprises privées de restauration collective en cas de délégation du service.

La séquence des étapes, dont la première est l'élaboration des menus suivant les normes nutritionnelles en vigueur, caractérise ce fonctionnement idéal-type. Les responsables municipaux rédigent ensuite un cahier des charges et lancent la procédure d'achat, **sans concertation préalable avec des acteurs du monde agricole**. Ce sont alors les structures déjà consolidées qui répondent aux appels d'offres ou aux appels publics. Ces éléments expliquent le maintien d'une répartition sectorisée des compétences et la faiblesse des coordinations entre les acteurs de la filière. Les collectivités s'appuient sur les réseaux agroalimentaires déjà structurés mais ajoutent l'exigence supplémentaire de réserver une part de l'approvisionnement aux produits alternatifs.

Les intermédiaires commerciaux de la filière agro-industrielle en place jouent un rôle crucial, d'autant plus que la vérification de la conformité des produits leur est déléguée. Les référentiels de qualité reposent sur la labellisation (agriculture biologique, Label rouge, agriculture familiale). Les grossistes ou les représentants de grosses coopératives de l'agriculture familiale peuvent attester de l'origine géographique de certains produits et s'en porter garants auprès de collectivités territoriales, lesquelles ne nouent aucun contact direct avec les producteurs, et ignorent tout du profil de ces derniers ainsi que des conditions de production ou d'acheminement. Les acheteurs portent leur attention sur le produit et ses caractéristiques sanitaires, nutritionnelles, qualitatives, et non sur le processus de production ou les étapes intermédiaires du circuit. Le service municipal de

restauration collective restreint son action à la formulation des menus, à l'élaboration du cahier des charges, à la procédure d'achat et au suivi des contrats.

Ce premier idéal-type représente la stratégie que les collectivités élaborent pour réorganiser à moindre coût l'approvisionnement. Les éventuels surcoûts sont lissés, car la proportion de produits différenciés est largement minoritaire. Aucun changement structurel n'est entrepris dans les cuisines, qui poursuivent les mêmes logiques de préparation des repas que pour les produits conventionnels. Les relations avec les fournisseurs restent similaires, fondées principalement sur des aspects commerciaux. L'approvisionnement par les grossistes ou les grosses coopératives présente l'avantage de garantir des volumes importants, la standardisation des produits et la régularité des livraisons. Il offre aussi la possibilité d'échanger rapidement des produits qui présenteraient des défauts. L'extrait suivant illustre le choix de se tourner vers des intermédiaires plutôt que des producteurs individuels :

« Ce n'est pas qu'on ne veuille pas [travailler avec un petit producteur]. En fait, les producteurs ne sont pas organisés pour pouvoir répondre à une demande aussi importante, sur des volumes aussi importants. [...] Nous, on est tout de suite sur des poids lourds. »

(Co_IdF-1, responsable du syndicat intercommunal Syrec de Gennevilliers, Saint-Ouen et Villepinte, dans la banlieue nord-ouest de Paris, octobre 2017)

Les entreprises privées ou les coopératives déjà établies ne sont disposées à effectuer de tels ajustements que s'ils leur garantissent des parts de marché suffisantes dans un environnement compétitif : fournir les écoles d'une commune très peuplée (ville de São Paulo par exemple) ou d'une agrégation de communes approvisionnées par une même cuisine centrale (cas de grandes sociétés de restauration collective implantées en Île-de-France).

Cet idéal-type ne remet pas en question les dynamiques territoriales de spécialisation productive ; éventuellement, il donne lieu à une certaine diversification des profils sociaux des producteurs. Les relations entre les acteurs de la restauration scolaire et ceux de l'agroalimentaire reposent sur des mécanismes de marché concurrentiel et des outils contractuels : cahiers des charges qui cadrent les appels d'offres ou les appels publics, contrats avec des fournisseurs, contrôle du respect des engagements au moyen de pénalités ou de renvoi de marchandise non conforme que les fournisseurs doivent alors remplacer.

7.1.2. Idéal-type 2 : système territorialisé régional avec émergence de nouveaux intermédiaires

L'idéal-type 2 décrit la mise en place d'un système agri-alimentaire territorial à l'échelle régionale. Il se distingue par le passage d'une répartition sectorielle des compétences, caractéristique du système agro-industriel, à une régulation conjointe, faite de coordinations plus fortes (Marty, 2014). Des ajustements réciproques entre le monde agricole et les structures de restauration collective ont lieu grâce à l'émergence de nouveaux acteurs de l'approvisionnement – spécialement des coopératives agricoles.

Face à l'évolution des politiques nationales et à une demande renforcée d'électeurs, de parents d'élèves ou d'élus locaux, le service municipal de restauration scolaire introduit des produits alternatifs dans les menus. Il intègre les outils des marchés publics (cahier des charges, appel d'offres ou appels publics, contrats) dans les relations sociales en amont et en aval des procédures d'achat.

Les responsables de la restauration scolaire sont en contact direct avec des groupements d'agriculteurs locaux ou régionaux, identifiés comme des partenaires essentiels pour la mise en œuvre des objectifs de la politique d'approvisionnement, grâce à l'intermédiation d'acteurs du conseil agricole public ou associatif. Ainsi, des réseaux élargis se mettent en place, ou se renforcent, et permettent l'organisation **de concertations avec les fournisseurs potentiels**. Ces discussions préalables influencent la rédaction des cahiers des charges, de façon à prendre en compte les capacités de production quant aux types de produits, aux volumes et à la saisonnalité, ainsi que les contraintes logistiques. Le but est de maximiser les chances que ces fournisseurs-là soient retenus à l'issue de l'appel d'offres.

Des outils de coordination, créés *ad hoc*, ont pour objectif de mettre en cohérence les contraintes de la restauration scolaire et celles de la production agricole : réunions préalables à la publication des appels d'offres ; évaluation de l'acceptation des nouveaux ingrédients par les élèves et par les cuisinières ; organisation de visites auprès des producteurs ; formation des personnels administratifs et de cuisine. Des changements structurels peuvent affecter les cuisines (nouveaux équipements, légumeries), les infrastructures de stockage ou

les modes de livraison, afin de s'adapter aux caractéristiques des fournisseurs alternatifs.

Les agriculteurs sont, au départ, réunis en groupes informels ou en associations Progressivement, leurs organisations évoluent. Sur le plan juridique, la création de coopératives leur permet de commercialiser en commun leurs productions. Les structures se professionnalisent et se dotent de nouvelles compétences en créant des postes dédiés au démarchage et à la négociation avec les acteurs de la restauration publique.

C'est le cas, en France, de l'association Fermes Bio d'Île-de-France, créée en 2011 et devenue la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) Coopérative Bio d'Ile-de-France en 2014, afin de répondre aux commandes des services de restauration scolaire franciliens. De même, au Brésil dans le Vale do Ribeira, les producteurs de banane créent plusieurs coopératives au cours de la décennie 2000 afin d'accéder aux marchés publics encadrés par le PAA puis le PNAE, dont la Coopérative des bananiculteurs et agriculteurs de Miracatu (*Cooperativa dos bananicultores et agricultores de Miracatu*, COOBAM) qui fait partie de notre corpus. La dynamique dans le Vale do Ribeira va même aboutir à la création de la Coopérative centrale du Vale do Ribeira (*Cooperativa Central do Vale do Ribeira*, Coopercentral). Cette coopérative, dite de second degré, est une structure juridique regroupant huit coopératives dans le but de mettre en commun les moyens de commercialisation pour approvisionner les marchés institutionnels dans la RMSP (Chiodi et al., 2020; Chiodi, de Almeida, Bambini Assis, 2021).

Les producteurs ajustent leur offre en développant des conditionnements adaptés¹³⁶ ou en révisant la planification des cycles de culture ou d'élevage. Des infrastructures de transformation alimentaire peuvent être créés dans la région : des légumeries développées par les coopératives (la Coop Bio d'Île-de-France, par exemple) fournissent des légumes pré-transformés (éboutés, épluchés, râpés) ; des laiteries transforment le lait local ; une coopérative, la COOBAM dans

¹³⁶ Exemples de conditionnement adapté aux besoins de la restauration collective : paquets de lentilles de 5 kg au lieu de sachets de 1 kg ; pots de yaourt de 1 kg ; boîtes en carton contenant une poche à liquide, de type *bag-in-box*, pour les jus de fruit en substitution de bouteilles en verre (lourdes et volumineuses) ou briquettes Tetra Pak (sources de déchets et dont le volume, fixe, empêche l'adaptation des quantités aux différentes tranches d'âge).

le Vale do Ribeira, valorise les fruits hors calibre ou disqualifiés par leur apparence en fabriquant de la pâte de banane.

Un dialogue intersectoriel se met en place entre acteurs de la nutrition, de la restauration scolaire et de la production agricole, des secteurs plutôt cloisonnés dans le régime agro-industriel. Les discours des gestionnaires de la restauration scolaire dénotent une prise de conscience du rôle que la commande publique peut jouer sur l'évolution des modèles agricoles.

Le référentiel de qualité porte non seulement sur les caractéristiques des produits mais aussi leur origine, leur mode de production et le profil des producteurs. La connaissance des acteurs du circuit d'approvisionnement devient, aux yeux des responsables de la restauration scolaire, un gage de traçabilité plus tangible que les labels, les certificats ou l'étiquetage réglementaire. La collectivité valorise la proximité, ce qui guide le choix des fournisseurs alternatifs et le contenu des activités pédagogiques et de communication.

Le rapport à l'espace ne se cantonne pas à une proximité géographique immédiate mais valorise l'ancrage territorial des productions ; les gestionnaires publics connaissent les producteurs et leur origine, qu'ils se situent sur des zones contiguës ou non. Les gestionnaires plébiscitent le contact direct avec les représentants de groupements d'agriculteurs car il leur offre une maîtrise accrue de la qualité de l'approvisionnement :

« Avec l'agriculture familiale, on achète en sachant déjà qui sera l'agriculteur qui va nous fournir, d'où il vient ; on connaît [l'origine précise] de l'aliment. En cela, cette loi présente un avantage par rapport aux autres formes de marchés publics. »

(Co_SP-10, responsable de la restauration scolaire de la commune de São Paulo, mai 2016)

7.1.3. Idéal-type 3 : système territorialisé local s'appuyant sur des réseaux de proximité et une action sur le foncier

Le troisième idéal-type se réfère à un système d'approvisionnement fondé sur des réseaux interpersonnels locaux, entre les responsables municipaux et des agriculteurs installés sur le territoire municipal ou dans des communes limitrophes. Cette activation des réseaux de proximité s'accompagne d'une action sur le foncier

au moyen des outils d'aménagement du territoire. Il peut s'agir d'une modification du plan local d'urbanisme pour classer en zone rurale les périmètres agricoles jusqu'alors situés en zone urbaine, comme l'a fait la municipalité de São Paulo pour les agriculteurs de la région de Parelheiros, au sud de la commune. Un autre exemple est celui de Moissy-Cramayel, commune francilienne du sud de l'agglomération parisienne, qui met à disposition un terrain municipal pour l'installation d'une exploitation agricole.

La demande en produits alternatifs se conjugue avec la préoccupation des responsables politiques locaux, soucieux de soutenir l'agriculture locale, et incite les services municipaux à sélectionner de nouveaux fournisseurs locaux. Comme dans l'idéal-type 2, les agriculteurs sont consultés en amont de la rédaction du cahier des charges afin de viabiliser leur participation au marché public. Les différents acteurs du circuit se connaissent ou, du moins, ont la possibilité de se rencontrer. Les réseaux interpersonnels regroupent, sur une échelle municipale ou intercommunale, des élus locaux, des responsables du service de restauration scolaire sensibilisés, des agents municipaux œuvrant sur des thématiques agricoles et des agriculteurs locaux.

La municipalité développe des aides à l'installation en agriculture, des procédures de sécurisation du foncier agricole ou encore des mécanismes d'appui à la conversion en agriculture biologique. Les agriculteurs présents sur le territoire communal peuvent en bénéficier et se voient garantir un débouché, celui de la restauration scolaire. La collectivité peut mobiliser d'autres outils : mise à disposition d'équipements pour les agriculteurs (entrepôts, véhicules) ; concertation entre différents services municipaux (agriculture, éducation).

La garantie de qualité repose sur la connaissance directe du producteur par les responsables de la restauration scolaire. La collectivité valorise l'ancrage local et la proximité relationnelle et géographique car elle veut soutenir les agriculteurs présents sur son territoire. Bien au-delà de la seule procédure d'achat, elle s'engage dans les divers aspects de la mise en place d'un approvisionnement alternatif.

7.1.4. Synthèse des trois idéaux-types

Le tableau suivant (tableau 19) résume les trois idéaux-types de système d’approvisionnement alternatif modélisés, en précisant les modalités pour chacun des critères.

Tableau 19. Synthèse des idéaux-types de systèmes d’approvisionnement alternatifs de la restauration scolaire

	Idéal-type 1	Idéal-type 2	Idéal-type 3
Critères de modélisation	Système inséré dans des circuits agro-industriels renouvelés	Système territorialisé régional avec émergence de nouveaux intermédiaires	Système territorialisé local fondé sur des réseaux de proximité et une action sur le foncier
Échelle du circuit d’approvisionnement	National, international	Régional	Local (municipal ou intercommunal)
Réseaux d’acteurs et types de régulation	Répartition sectorielle des compétences entre les acteurs des filières	Régulation conjointe intermédiée, avec émergence de nouveaux acteurs. Réseaux élargis.	Régulation conjointe fondée sur des relations interpersonnelles. Réseaux de proximité.
Ressources mobilisées	Efficacité des acteurs privés des filières du système dominant (logistique, gamme diversifiée, sécurisation de l’approvisionnement)	Volumes suffisants pour susciter la structuration de nouvelles organisations du monde agricole	Connexion des enjeux politiques locaux – alimentaires, sociaux et agricoles – au sein du territoire municipal (ou intercommunal)
Relation à l’espace	Appui sur les circuits spatiaux de production du système agroalimentaire dominant	Valorisation de l’ancrage territorial régional	Valorisation de la proximité géographique et relationnelle

Les idéaux-types exposés dans cette section (7.1) reflètent des tendances observées sur les deux terrains brésilien et français mais sont, comme leur nom l’indique, des construits théoriques. Leur valeur heuristique apparaît dans la confrontation aux cas concrets. Une partie des systèmes d’approvisionnement observés combinent plusieurs idéaux-types. Les configurations locales présentent des différences entre nos deux terrains. C’est ce que nous montrons dans les deux prochaines sections (7.2 et 7.3), abordant respectivement les systèmes d’approvisionnement de la Région métropolitaine de São Paulo (RMSP) et ceux de l’Île-de-France (IDF).

7.2. Positionnement des cas concrets par rapport aux idéaux types dans la région métropolitaine de São Paulo

Cette section 7.2 présente les décalages observés sur le terrain pauliste entre les systèmes concrets et les idéaux-types que nous avons modélisés, ainsi que les phénomènes d'hybridation. Dans la première sous-section (7.2.1), nous indiquons les principales caractéristiques de chacun des cas de notre corpus et analysons leur positionnement par rapport aux IT. La deuxième sous-section (7.2.2) analyse les facteurs qui expliquent ces différents positionnements.

7.2.1. Hybridations croisant les idéaux-types dans le paysage pauliste des approvisionnements alternatifs

Le tableau suivant (tableau 20) présente les systèmes d'approvisionnement alternatif observés sur le terrain pauliste, en fonction des produits concernés, de l'origine géographique, du mode de livraison, ainsi que les idéaux-types auxquels ils se rattachent. Nous analysons en détail ce positionnement des cas concrets dans les sous-sections 7.2.1.1 à 7.2.1.4.

Concernant le fonctionnement matériel de la restauration scolaire, rappelons qu'au Brésil, dans tous les cas sauf un (cas n° 8), les cuisines de préparation au sein des écoles sont équipées pour préparer des fruits et des légumes bruts. Les normes sanitaires autorisent une manipulation des produits frais au sein des cuisines et permettent une préparation sur un mode plus artisanal qu'industriel. Ce sont ainsi, en général, trois ou quatre cuisiniers (bien souvent des cuisinières) qui préparent une centaine de repas.

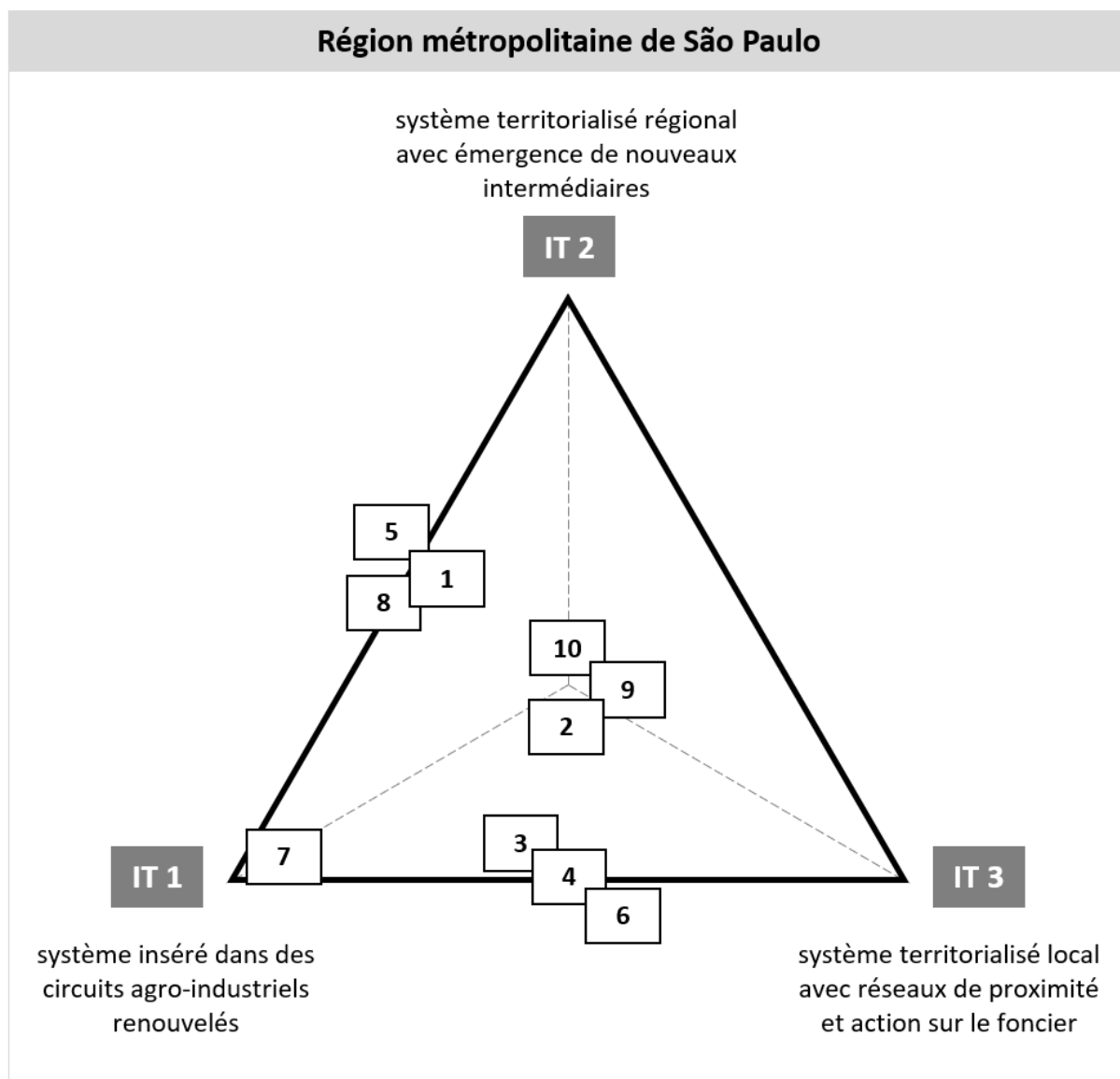
Tableau 20. Principales caractéristiques des systèmes d’approvisionnement alternatif dans la RMSP

Structure de restauration scolaire	Types de produits alternatifs, origine géographique		Mode de livraison	Produits de l’AF* (2015)	Idéaux-types
	Produits non périssables, fournis par de grosses coopératives de l’AF* du Sud ou de l’État de SP	Produits frais			
1 - Departamento de Alimentação e Suprimentos da Educação de Guarulhos	Haricots et jus d'orange (SP*) ; riz (PR*) ; viande de porc et blanc de poulet (RS*)	Fruits (SP) ; banane (Vale do Ribeira); goyave, kaki, pêche, mandarine (RMSP*)	Dans chaque école + entrepôt de dépannage	33 %	1, 2
2 - Coordenadoria de Abastecimento de Barueri	Jus de raisin, riz complet, confiture, haricots noirs, lait en poudre	Chou, chou-fleur et brocoli biologiques (RMSP) ; banane biologique et pâte de banane (Vale do Ribeira)	Dans chaque école	38 %	1, 2, 3
3 - Secretaria de Educação de Suzano	Jus d'orange, jus de raisin, briquettes de lait chocolaté, biscuits, haricots, lait en poudre	Pastèque, citron, orange, pomme (SP) ; kaki, pêche, mandarine (RMSP)	Entrepôt central	36 %	1, 3
4 - Departamento de alimentação escolar de Mogi-das-Cruzes	Lait, lait en poudre, haricots, huile de soja, briquettes de jus d'orange	Fruits et légumes frais (coopérative locale)	Dans chaque école (produits frais) + entrepôt central	31 %	1, 3
5 - Secretaria de educação de Carapicuíba	Jus de fruit	Produits laitiers (yaourt, lait chocolaté en poudre, fromage)	Dans chaque école	55 %	1, 2
6 - Secretaria de Educação de Arujá	Lait en poudre, jus d'orange	Légumes frais (RMSP)	Entrepôt central	49 %	1, 3
7 - Secretaria de educação, cultura, esporte e turismo de Vargem Grande Paulista	Jus de fruit	-	Entrepôt central	32 %	1
8 - Companhia regional de abastecimento integrado (CRAISA) de Santo André	Riz, lait en poudre	-	Entrepôt attenant à la cuisine centrale	44 %	1, 2
9 - Departamento de alimentação escolar de São Bernardo do Campo	Riz biologique, jus de raisin	Ananas, fruit de la passion, tomate, carotte, salade (SP)	Dans chaque école	47 %	1, 2, 3
10 - Coordenadoria de alimentação escolar de São Paulo	Farine de manioc, farine de maïs (fubá), jus d'orange, haricots (SP) ; riz (bio + conventionnel) (PR) ; huile de soja, viande de porc, jus de raisin (RS)	Orange, citron, manioc, yaourt (SP) ; banane (Vale do Ribeira)	Dans chaque école	22 %	1, 2, 3

* AF : agriculture familiale ; SP : État de São Paulo ; PR : État du Paraná ; RS : État du Rio Grande do Sul ; RMSP : Région métropolitaine de São Paulo.

Le schéma suivant (figure 13) a été construit en positionnant les structures où nous avons enquêté en fonction des idéaux-types desquels elles se rapprochent.

Figure 13. Positionnement des cas concrets par rapport aux idéaux-types dans la RMSP



Remarque : les numéros identifient chacun des cas ; ils correspondent à la première colonne du tableau précédent (tableau 20) et à ceux indiqués sur les cartes de localisation des terrains de recherche du chapitre 6.

Source : élaboration personnelle

La combinaison de différentes logiques s'explique par le fait que les structures de restauration scolaire doivent trouver un équilibre entre flexibilité nécessaire à l'intégration de nouveaux fournisseurs alternatifs – souvent moins structurés au départ – et la garantie de l'approvisionnement, dans le cadre très contraint de la restauration scolaire. Hormis le cas n° 7, qui se limite à une stratégie proche de l'IT 1, on peut distinguer trois groupes, selon que les structures combinent :

- circuits agro-industriels renouvelés (IT 1) et systèmes territorialisés régionaux (IT 2) (cas n° 1, 5, 8) ;
- circuits agro-industriels renouvelés (IT 1) et systèmes territorialisés locaux (IT 3) (cas n° 3, 4, 6) ;
- circuits agro-industriels renouvelés (IT 1), systèmes territorialisés régionaux (IT 2) et systèmes territorialisés locaux (IT 3) (cas n° 2, 9, 10).

Dans les sous-sections 7.2.1.1 à 7.2.1.4, nous présentons pour chacun des cas l'évolution du système d'approvisionnement et les éléments qui les rattachent à l'un ou l'autre idéal-type. Nous analyserons plus en profondeur, dans la section 7.2.2, les facteurs qui expliquent ce positionnement des cas concrets par rapport aux idéaux-types.

7.2.1.1. Un positionnement limité à l'idéal-type 1 faiblement représenté dans le corpus

Un seul cas de notre corpus, la commune de **Vargem Grande Paulista** (n° 7) située à l'ouest de la RMSP, se limite à la stratégie de l'idéal-type 1 (circuit agro-industriel renouvelé). Le service de restauration scolaire privilégie, pour atteindre le seuil de 30 % d'achats directs auprès de l'agriculture familiale, les jus de fruit de longue conservation : jus de raisin, en provenance de la région Sud, ou d'orange, produit dans l'intérieur de l'État de SP. Selon nos interlocuteurs, l'absence d'agriculteurs familiaux sur le territoire municipal explique cette configuration. Ils ajoutent que se procurer des denrées plus variées en dehors de la commune s'avérerait onéreux et compliquerait la logistique.

De plus, leur perception des agriculteurs familiaux – même ceux des zones limitrophes – est qu'ils ne sont pas en mesure de livrer des produits en respectant

les critères de quantité, régularité et qualité correspondant aux exigences de la restauration :

« L'agriculture familiale, telle que nous la concevons, doit être fondée sur le local. Néanmoins, dans notre commune, il n'y a pas d'agriculture familiale. Nous devrions donc faire appel aux voisins, qui ne sont pas structurés non plus. C'est pourquoi les achats auprès de l'agriculture familiale ne marchent que là où il y a des agriculteurs au sein d'une coopérative qui fonctionne toute l'année. Parce que nous avons besoin du produit toute l'année, donc ça ne sert à rien que l'agriculteur ne m'approvisionne que pour un mois.

En raison de l'emplacement de Vargem Grande Paulista, nous avons une ceinture verte qui serait Ibiúna. Cependant, très peu sont enregistrés [en tant qu'agriculteurs familiaux] dans cette zone et nous devons donc sortir de la commune. Dans ce cas, la logistique est difficile, car c'est un produit brut. Il doit être consommé pratiquement le jour même, on ne peut pas le stocker. [...] Nous avons décidé de consacrer cette partie de la ressource qui provient du gouvernement fédéral ' l'achat de jus produits pa' l'agriculture familiale. [...] Malheureusement' c'est ce qui est faisable pour nous dans la situation actuelle. »

(Co_SP-7, responsable de la restauration scolaire de Vargem Grande Paulista, à l'ouest de la RMSP, décembre 2017)

La logique n'a ainsi été que peu modifiée par rapport aux modes d'approvisionnement habituels. Les nutritionnistes ont participé à quelques formations du Centre collaborateur en alimentation et nutrition en milieu scolaire (CECANE) en 2008 et 2015, sans que n'évolue leur pratique. Le seul changement dans les procédures d'achat se doit à l'obligation de publier un appel public annuel, au lieu d'un appel d'offres, afin d'acquérir des produits de l'agriculture familiale. L'équipe doit néanmoins justifier, auprès du Conseil d'alimentation scolaire (CAE), cette affectation restreinte au jus de fruit, de la totalité de l'enveloppe réservée aux achats auprès de l'agriculture familiale. En effet, le diagnostic sur la situation de l'agriculture familiale locale est confirmé par un agronome de la municipalité :

« Nous avons eu des réunions avec le conseil d'alimentation [scolaire]. Tout y a été expliqué. Il y avait un [agronome qui] travaille à la mairie. Il connaît tout le monde et les caractéristiques des producteurs [...]. Il a confirmé que ce ne sont pas des agriculteurs familiaux. Parce qu'ils doivent être enregistrés auprès du ministère [du Développement agricole]. Ils n'ont pas la DAP [déclaration d'aptitude aux politiques de l'agriculture familiale]. Les endroits où ils cultivent ne sont pas conformes aux exigences sanitaires, nous courons donc le risque de consommer un produit qui pourrait être rejeté lors d'une inspection. »

(Co_SP-7, responsable de la restauration scolaire de Vargem Grande Paulista, à l'ouest de la RMSP, décembre 2017)

7.2.1.2. Un positionnement entre les idéaux-types 1 et 2

Dans trois cas, l'approvisionnement emprunte à l'IT 1 (circuit agro-industriel renouvelé) et à l'IT 2, avec la mise en œuvre de systèmes territorialisés à l'échelle régionale : Guarulhos (cas n° 1), Carapicuíba (n° 5) et Santo André (n° 8).

À **Guarulhos**, la mise en place de l'approvisionnement auprès de l'agriculture familiale s'étale sur plusieurs années. Plusieurs appels publics restent sans réponses. En cause, la lenteur du processus administratif, spécialement le délai trop long entre la concertation avec les agriculteurs et la procédure d'achat. De plus, cette commune urbaine dense ne dispose pas de secteur municipal de l'agriculture. Bien que le Programme d'acquisition des aliments (PAA) fonctionne – via le réseau de banques alimentaires –, il est géré par le secteur social de la municipalité avec lequel l'équipe de gestion de la restauration scolaire reconnaît ne pas se coordonner.

En 2014, les nutritionnistes assistent à plusieurs congrès sur l'alimentation scolaire au cours desquels est abordé le sujet de l'agriculture familiale. Le service municipal reçoit quelques visites de techniciens du ministère du Développement agraire (MDA) dans le but de favoriser un rapprochement avec les agriculteurs locaux, mais sans plus d'effets. Contrairement à d'autres cas, nos interlocuteurs ne mentionnent pas le catalogue du MDA comme une ressource aidant à repérer des fournisseurs potentiels (nous reparlerons de ce dispositif de repérage dans la section 7.2.2.2). Finalement, c'est grâce aux visites de représentants de grandes coopératives de l'agriculture familiale du sud du pays et de l'État de São Paulo, anciennes et bien structurées, que l'approvisionnement se met en place ; les produits concernés sont le riz, la viande et les fruits. Cette logique se rapproche donc de l'IT 1 car elle s'appuie sur des acteurs déjà en place sur le marché.

Malgré tout, nos interlocutrices ne renoncent pas au défi de mettre en place des échanges avec les agriculteurs locaux afin de diversifier l'approvisionnement et d'intégrer plus de produits frais. Suite au démarchage effectué par la coopérative du Vale do Ribeira, la Coopercentral, les bananes sont désormais fournies par des agriculteurs familiaux de cette région. De même, certains fruits proviennent de l'est de la RMSP, où se concentre la production agricole comme nous l'avons vu au chapitre 6. Afin de resserrer le périmètre de ravitaillement, une rencontre a eu lieu avec une coopérative locale de maraîchers. Mais ceux-ci n'ont, au moment de

l'entretien en 2017, toujours pas fourni de précisions sur leur capacité de production, suite aux demandes des responsables municipaux qui, malgré tout, gardent l'objectif de persévérer dans ce sens. Nous interprétons donc cette dynamique comme un déplacement vers l'IT 2.

Carapicuíba, comme dans le cas précédent, ne compte pas de secteur municipal de l'agriculture ; l'espace agricole est quasi inexistant dans cette commune à l'ouest de la RMSP. Les premiers achats ont lieu en 2010, avec des produits non périssables issus de grandes coopératives du Sud (jus de raisin et riz). Progressivement, la diversité des denrées augmente, surtout à la faveur de visites de représentants de grandes coopératives déjà structurées. Les nutritionnistes suivent des formations du CECANE en 2017. Elles indiquent que des contacts avec des producteurs ont lieu lors de congrès de nutrition, mais aussi par le bouche-à-oreille entre fournisseurs. Le catalogue du MDA est une ressource identifiée. La stratégie mise sur un petit nombre de produits, différents de ceux vendus par les grossistes habituels, pour atteindre le seuil de 30 %.

Le service de restauration scolaire tente, en 2016, de se fournir en fruits et légumes frais, provenant de la région de Sorocaba, distante d'environ 200 km. Mais l'expérience est peu concluante : les gestionnaires se rendent compte que certains produits sont achetés à la CEAGESP (le marché de gros de São Paulo) par les agriculteurs qui, en raison de problèmes de production, ne veulent pas risquer le défaut d'approvisionnement. La pratique est pourtant interdite par la loi du PNAE. La responsable interrogée mentionne également des problèmes internes, entre secteurs municipaux responsables de la publication des appels publics, qui ont causé de gros retards dans la procédure d'achat. Malgré les difficultés rencontrées jusqu'ici, elle indique que l'objectif est de reprendre les échanges avec des producteurs plus proches. C'est pourquoi nous situons ce cas entre l'IT 1 et l'IT 2.

Santo André, commune du sud-ouest de la RMSP ne présentant que 4 % de surface agricole, se distingue car le service de restauration scolaire est assuré par une entreprise publique, la Compagnie régionale d'approvisionnement intégré (CRAISA), qui gère la cuisine centrale. Les modes d'approvisionnement auprès de l'agriculture familiale ont varié au fil du temps. Au début, aux alentours de 2010, la

CRAISA réalise elle-même ces achats. De 2013 à 2015, elle traite avec une grande diversité de fournisseurs de l'agriculture familiale et accompagne la structuration des coopératives de producteurs de banane du Vale do Ribeira. Des visites de terrain resserrent les liens entre agriculteurs et personnel de la restauration scolaire : gestionnaires administratifs, nutritionnistes mais aussi cuisinières et cuisiniers. Ces coordinations fortes entre structure de restauration scolaire et monde agricole caractérisent la mise en place d'un système territorialisé à l'échelle régionale (IT 2).

En 2015, des achats de légumes épluchés, éboutés et conditionnés sous vide sont réalisés auprès d'une coopérative de la région de Sorocaba. Cette demande de produits pré-transformés s'explique, selon notre interlocutrice, par les effectifs limités de la cuisine centrale, ce qui constitue une contrainte pour la préparation de produits bruts.

Toutefois, en 2015, le tribunal de comptes dénonce la procédure d'approvisionnement. En effet, selon l'interprétation juridique de la loi, c'est à la municipalité de réaliser les achats auprès de l'agriculture familiale, et non à l'entreprise prestataire (la CRAISA), fût-elle publique. Les services municipaux doivent donc reprendre la main sur la procédure, ce qui va changer le profil des fournisseurs. Afin de simplifier au maximum les approvisionnements, les gestionnaires administratifs se tournent vers des produits comme le riz ou le lait en poudre issus de grandes coopératives du sud du pays, se rapprochant ainsi d'une logique décrite dans l'IT 1, marquée par des coordinations faibles avec les fournisseurs.

Néanmoins, en parallèle, la CRAISA décide de continuer à s'approvisionner auprès des coopératives du Vale do Ribeira, sur ses propres ressources. L'entreprise se donne pour perspective que les services municipaux prennent de nouveau en charge les relations avec les coopératives afin que les bananes cultivées par leurs membres puissent être comptabilisées dans les 30 % d'achats directs auprès de l'agriculture familiale.

7.2.1.3. Un positionnement entre les idéaux-types 1 et 3

Un troisième groupe de cas emprunte à la fois à l'IT 1 (circuits agro-industriels renouvelés) et à l'IT 3, avec la mise en place de systèmes territorialisés locaux, à l'échelle municipale ou de communes proches : Suzano (n° 3), Mogi-das-Cruzes (n° 4) et Arujá (n° 6).

À **Suzano**, commune au cœur de la principale zone agricole, à l'est de la RMSP, les achats alternatifs débutent en 2012 ; les produits, non périssables, sont livrés par de grandes coopératives : riz, haricots secs, lait en poudre, huile de soja. Comme dans les autres cas, les responsables racontent avoir dû, au départ, rechercher par eux-mêmes et prendre l'initiative de contacter les agriculteurs familiaux. Désormais, les représentants des coopératives viennent les démarcher, notamment les commerciaux des grandes structures du Sud du pays, mais aussi certains groupes locaux bien structurés (coopérative d'arboriculteurs de Santa Isabel, dans la RMSP, par exemple). Cette situation, qui ne demande que peu de coordination et d'adaptation de la part du service de restauration scolaire, reste proche de l'IT 1.

Ici aussi, les nutritionnistes ont accès à plusieurs formations sous la houlette du CECANE, et à des congrès professionnels, auxquels assistent des représentants de grandes coopératives du Sud et où l'articulation avec l'agriculture familiale est abordée.

En 2015, le service municipal commence à acheter des légumes de la région, y compris quelques produits biologiques (surtout des choux). Néanmoins, différentes difficultés surgissent. Le conditionnement des légumes pose problème, notamment car les agriculteurs livrent les produits en vrac dans des caisses, qu'il faut ensuite recalibrer et distribuer dans chaque école. De plus, la municipalité estime finalement que des produits nettoyés et pré-transformés serait plus adaptés, afin de faciliter le travail des cuisinières. L'expérience est donc interrompue en 2016. L'intention des services municipaux est d'aider les agriculteurs « à se professionnaliser » et à investir dans des infrastructures de transformation des produits bruts. L'articulation à une échelle municipale avec la production locale, bien que brève, témoigne d'une logique se rapprochant de l'IT 3.

Mogi-das-Cruzes, commune limitrophe de Suzano et dont 37 % de la surface est agricole, effectue en 2012 les premiers achats de produits non

périssables, auprès de grosses coopératives du sud et de l'intérieur de l'État de São Paulo. Au même moment, plusieurs appels publics pour des légumes frais restent sans réponse, malgré des réunions préalables organisées par les nutritionnistes avec les agriculteurs de la commune.

Le processus d'approvisionnement local s'enclenche à l'arrivée d'un nouvel agronome au sein du département municipal d'agriculture, en 2016. Il relaye les contraintes liées au monde agricole auprès des nutritionnistes et accompagne les agriculteurs d'un *assentamento* local pour qu'ils s'adaptent aux exigences de la restauration scolaire, notamment en appuyant la constitution des dossiers de demande de financements pour des outils de transformation (dont une légumerie). Bien qu'il n'y ait pas d'action directe sur le foncier, l'articulation entre secteurs municipaux de la restauration scolaire et de l'agriculture s'assimile à une coordination forte avec les agriculteurs de la commune ; c'est pourquoi nous considérons que ce cas tend vers l'IT 3.

Enfin, à **Arujá**, dans le nord-est de la RMSP, les premiers achats ont lieu en 2010, avec – une fois encore – des produits non périssables issus de grandes coopératives du Sud : jus de fruits et lait en poudre. Afin de diversifier et de relocaliser la gamme provenant de l'agriculture familiale, mais aussi d'augmenter la part de produits frais et biologiques, le département de restauration scolaire formule un appel public pour des fruits et légumes en 2017. Malgré de gros retards administratifs, les livraisons commencent en fin d'année : dix contrats sont signés avec des agriculteurs individuels situés dans des communes limitrophes, du nord et de l'est de la région. Malgré l'absence de secteur municipal de l'agriculture, le service de restauration scolaire s'est coordonné avec les agriculteurs locaux par ses propres moyens et a réalisé les ajustements nécessaires à la participation de ces agriculteurs, ce qui se rapproche de la logique de l'IT 3.

Signalons que, selon nos interlocutrices, l'élément déclencheur a été la participation aux événements organisés par le CECANE. Elles soulignent le rôle de la visite de contrôle et de formation du personnel municipal d'Arujá qui a eu lieu début 2017 et a duré toute une semaine. Une rencontre avec des responsables d'autres communes et des agriculteurs a été l'occasion de nombreux échanges sur la question de l'approvisionnement auprès de l'agriculture familiale locale.

7.2.1.4. Un positionnement entre les trois idéaux-types

Enfin, un quatrième groupe de cas combine des approvisionnements relevant de circuits agro-industriels renouvelés (IT 1) avec le recours à des systèmes territorialisés à la fois à l'échelle régionale et municipale (IT 2 et IT 3) ; il s'agit des communes de Barueri (n° 2), São Bernardo do Campo (n° 9) et São Paulo (n° 10).

À **Barueri**, dans le nord-est de la RMSP, l'approvisionnement auprès de l'agriculture familiale met plusieurs années à se mettre en place, les premiers achats ayant lieu en 2013. Des représentants de grandes coopératives de l'agriculture familiale du Sud et du Vale do Ribeira démarchent les nutritionnistes, ce qui aboutit à l'achat de bananes. Ce cas arbore donc certains traits des IT 1 et 2.

L'initiation des nutritionnistes au thème de l'agriculture familiale se doit à leur participation à divers congrès, professionnels et organisés par le CECANE, lequel rend également visite au département de restauration scolaire. Afin de repérer des agriculteurs familiaux, les responsables utilisent le catalogue du MDA, mais le trouvent trop peu précis et, finalement, assez peu fonctionnel. Elles appellent les coopératives ainsi repérées, mais la prise de contact est rarement fructueuse. Barueri ne compte aucun service municipal consacré à l'agriculture, et les nutritionnistes indiquent qu'elles manquent d'accompagnement dans la mise en œuvre d'un approvisionnement local. Le Service brésilien d'appui aux petites entreprises (*Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas*, SEBRAE)¹³⁷ leur a cependant apporté un appui ponctuel pour repérer les agriculteurs à proximité.

Les premiers appels publics pour des produits frais restent sans réponses ; nos interlocutrices y lisent une probable réticence des agriculteurs face aux exigences logistiques : la livraison doit être effectuée dans chaque école. Néanmoins, en 2017, plusieurs agriculteurs individuels, originaires des communes limitrophes, répondent à l'appel public pour des légumes frais, locaux et biologiques. Les nutritionnistes expriment leur satisfaction d'avoir pu mettre en place un approvisionnement local – significatif, selon notre grille de lecture, de

¹³⁷ Le SEBRAE est un service parapublic d'appui aux petites entreprises ; il offre des formations et un accompagnement administratif aux structures naissantes ou déjà en place.

l'IT 3 –, mais soulignent les difficultés à gérer les nombreux contrats, dans la mesure où il s'agit d'agriculteurs individuels.

À **São Bernardo do Campo**, les premiers achats concernent, en 2010, des produits non périssables (riz et lait en poudre) issus de grosses coopératives du Sud déjà bien structurées. Le maire de l'époque, Luiz Marinho¹³⁸, communique largement sur cette action municipale ; il assiste même à la signature du premier contrat.

La situation de São Bernardo tranche par la diversité des produits provenant de l'agriculture familiale. Ingrédients quotidiens du menu, ils peuvent être remplacés par des équivalents fournis par les grossistes grâce à des contrats dits parapluie, qui pallient les éventuels défauts d'approvisionnement. Autres singularités : la durée des contrats (renouvelables pendant 5 ans) et leur nombre élevé (38 en cours pendant la période considérée). Les appels publics n'ont lieu que si des besoins spécifiques émergent, par exemple à la demande de fournisseurs qui souhaitent renégocier les prix à la hausse, ou dans l'éventualité d'une défaillance de certains pourvoyeurs.

Le service municipal repère les fournisseurs de manière active, mais, depuis le milieu de la décennie 2010, les coopératives, de leur côté, se font aussi connaître. Une telle stratégie de démarchage est une constante, révélée par toutes les enquêtes. Enfin, afin de relocaliser au maximum les achats, cette commune, pourtant densément urbanisée, passe des conventions avec deux agriculteurs locaux, qui pourvoient ainsi près d'une dizaine d'écoles à proximité de leurs parcelles.

L'effort de la commune porte aussi sur la formation des cuisinières, qui, de plus, visitent les fermes d'agriculteurs familiaux. São Bernardo do Campo accueille en 2015 une rencontre internationale sur l'agriculture familiale, thème au cœur du projet politique municipal. Une commission, composée de fonctionnaires des secteurs administratif et juridique et de nutritionnistes, est vouée aux achats auprès de l'agriculture familiale afin de construire les menus en fonction des produits disponibles et de répondre aux difficultés des fournisseurs. Ce cas illustre un système d'approvisionnement qui emprunte aux trois IT, avec la mise en place

¹³⁸ Luiz Marinho, un proche du président Lula da Silva, a été deux fois ministre sous son gouvernement.

de structures de coordination forte avec des organisations agricoles à l'échelle régionale et locale.

Enfin, la commune de **São Paulo** commence en 2013 par acquérir des produits non périssables, auprès de grosses coopératives du Sud (riz) et de l'intérieur de l'État de São Paulo (jus d'orange). Progressivement, elle introduit une plus grande diversité (produits secs et congelés). Comme à São Bernardo, une équipe spéciale, au sein du département de restauration scolaire, se dédie aux relations avec l'agriculture familiale. Deux nutritionnistes et un agronome remplissent une mission de repérage des productions de l'agriculture familiale, de coordination avec les responsables des menus et d'harmonisation des exigences de la restauration scolaire avec les contraintes et les particularités des fournisseurs.

Des collaborations avec des organismes para-agricoles publics (MDA, INCRA¹³⁹) ou syndicaux et associatifs (FETRAF¹⁴⁰, MST¹⁴¹, UNISOL¹⁴²) facilitent et multiplient les contacts avec les organisations de l'agriculture familiale : réunions de présentation des produits, visites des fermes. Des partenariats se nouent également avec les coopératives du Vale do Ribeira à partir de 2014. Ces éléments confèrent à la stratégie d'approvisionnement des traits caractéristiques de l'IT 2.

Afin d'inclure davantage de produits frais et locaux, la municipalité entreprend des démarches en faveur des producteurs du sud de la commune, dans la région de Parelheiros : adaptation du plan local d'urbanisme pour qu'ils puissent se faire reconnaître au titre d'agriculteurs familiaux ; mise à disposition d'un entrepôt et

¹³⁹ L'Institut national de colonisation et de réforme agraire (*Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária*, INCRA) est l'organisme fédéral responsable de la politique de réforme agraire ; il assure notamment l'appui aux *assentamentos* (régularisation foncière, conseil agricole).

¹⁴⁰ La Fédération nationale des travailleurs et travailleuses de l'agriculture familiale (*Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar*, FETRAF) regroupe plus de 600 syndicats et associations syndicales, représentant environ 500 000 agricultrices et agriculteurs familiaux.

¹⁴¹ Le Mouvement des travailleurs ruraux sans terre (*Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, MST), présent dans tout le pays, est la principale organisation de lutte pour la réforme agraire ; il accompagne également les agriculteurs ayant obtenu des terres au sein des *assentamentos*.

¹⁴² La Centrale de coopératives et d'entreprises solidaires (*Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários*, UNISOL) réunit des organisations engagées dans l'économie sociale et solidaires de différents secteurs (métallurgie, textile, recyclage, etc.), dont l'agriculture familiale.

d'un camion ; appui à la formalisation de la coopérative. Bien que lent et compliqué – nous y reviendrons –, le processus s'inscrit dans une logique décrite par l'IT 3.

7.2.2. Facteurs explicatifs des hybridations entre idéaux-types

Après avoir présenté l'ensemble des cas du terrain pauliste dans la section précédente (7.2.1), nous analysons les facteurs expliquant le positionnement des systèmes d'approvisionnement par rapport aux trois idéaux-types et les logiques d'hybridation.

7.2.2.1. Prédominance de formes hybrides, combinant des systèmes territorialisés avec des logiques d'approvisionnement de l'idéal-type 1

La figure 13 montre que l'ensemble des cas empruntent à l'IT 1, sans pour autant, à part Vargem Grande Paulista (n° 7), s'y conformer totalement. En effet, nous avons rapproché de cet idéal-type les approvisionnements réalisés auprès de grosses coopératives de l'agriculture familiale qui fournissent des denrées souvent non périssables et, éventuellement, à forte valeur ajoutée. L'achat ne fait pas l'objet de concertation préalable avec des acteurs du monde agricole : il s'agit soit de produits d'utilisation courante (riz, lait en poudre, haricots secs, farine, huile) ou à forte valeur ajoutée, mis au menu spécialement pour atteindre le seuil des 30 % d'achats directs auprès de l'agriculture familiale (jus de fruits). Cette stratégie, bien qu'elle se combine avec d'autres logiques (IT 1 ou IT 3), diversifie la gamme de produits d'agriculture familiale – en dehors du cas n° 7 qui, rappelons-le, achète uniquement du jus de fruit –, et en assure la présence dans les assiettes sur une période plus longue de l'année.

En outre, **les systèmes d'approvisionnement sont dynamiques**. Dans la plupart des cas, c'est par une logique proche de l'IT 1 qu'a commencé la mise en œuvre de la loi, ce qu'illustrent les extraits suivants :

« Avant d'avoir cette loi, nous travaillions à l'ancienne. Au début, par exemple, nous avons vu qu'il y avait une production de riz, de jus de raisin, de lait en poudre dans le Rio Grande do Sul. Et nous avons commencé à acheter là-bas parce qu'il n'y avait pas de lait en poudre à São Paulo, il n'y avait pas de riz à São Paulo. Aujourd'hui, la loi parle un peu de cette distance, dans les directives plus récentes. »

(Co_SP-9, responsable de la restauration scolaire de São Bernardo do Campo, commune urbaine dense, mai 2016)

« Nous avons commencé par les denrées non périssables, puis nous sommes passés aux aliments surgelés, puis aux produits "périssables mais moins périssables", ceux qui se conservent plus longtemps. Maintenant nous étudions comment aborder la question des fruits et légumes : par exemple, les légumes bruts qui sont plus périssables. »

(Co_SP-10, responsable de la restauration scolaire de la commune de São Paulo, mai 2016)

« Dès que la loi est sortie, nous avons rapidement adhéré [au principe d'achat auprès de l'agriculture familiale]. Je me souviens qu'à l'époque nous avons commencé avec du jus de raisin intégral. Parce qu'au moment où la loi est entrée en vigueur, il n'y avait pas beaucoup de fournisseurs, il n'y avait pas beaucoup d'options de produits. Nous avons commencé par du jus et du riz. Ensuite, nous avons augmenté la diversité de produits, les coopératives se sont structurées. La loi a créé plus [d'offre], donc ça a augmenté. »

(Co_SP-5, responsable de la restauration scolaire à Carapicuíba, commune urbaine dense de l'est de la RMSP, novembre 2017)

Ces denrées proviennent en général de régions de production spécialisées : le Rio Grande do Sul pour le jus de raisin, la Région Sud¹⁴³ pour le riz et le lait en poudre, l'intérieur de l'État de São Paulo pour le jus d'orange. De grandes coopératives, notamment dans l'État du Rio Grande do Sul, étaient déjà structurées et implantées dans les circuits commerciaux avant la loi de 2009. Elles sont donc en mesure de fournir des produits répondant au critère d'achat direct auprès de l'agriculture familial, sans que les services de restauration scolaire n'aient à entreprendre de grands changements dans leurs modes de fonctionnement.

7.2.2.2. Facteurs qui favorisent le rapprochement avec l'idéal-type 2 : un intérêt grandissant pour la dimension locale des achats auprès de l'agriculture familiale

Les six cas n° 1, 2, 5, 8, 9 et 10 suivent des logiques évoquant l'IT 2, c'est-à-dire des systèmes territorialisés à l'échelle régionale. Les services de la

¹⁴³ Trois États composent l'entité administrative de la Région Sud (Região Sul do Brasil) : le Paraná, limitrophe de São Paulo, Santa Catarina et le Rio Grande do Sul, à l'extrême sud du pays, faisant frontière avec l'Argentine et l'Uruguay.

restauration y établissent des relations directes avec des collectifs d'agriculteurs à l'échelle régionale, en vue de diversifier l'approvisionnement mais aussi de resserrer le rayon géographique. La loi du PNAE préconise de favoriser un approvisionnement local ; l'interprétation des gestionnaires, et en accord avec les recommandations du CECANE, est que la priorité doit être donnée aux marchandises en provenance de l'État de São Paulo plutôt que des États du sud du pays. São Bernardo do Campo (n° 9), une fois de plus, se démarque et va jusqu'à classer les réponses aux appels publics en calculant la distance qui sépare la commune des zones de production.

L'un des facteurs cités dans les enquêtes est la participation à des formations organisées par les Centres collaborateurs en alimentation et nutrition scolaire (CECANE). Au nombre de 17, ces centres sont financés par le FNDE en partenariat avec des centres universitaires ; répartis sur l'ensemble du territoire national, ils agissent au plan régional. Celui chargé de l'État de São Paulo est abrité par l'Université fédérale de São Paulo (UNIFESP), à Santos. Il organise des séminaires ouverts à des gestionnaires de la restauration scolaire de la région, mais réalise aussi des visites de contrôle et de formation – comme dans le cas d'Arujá (n° 6) où cette visite a duré une semaine, en 2017, et a été très appréciée par les nutritionnistes qui ont pu trouver un appui et des réponses à leurs questions.

« [Les agents du CECANE] ont passé toute une semaine avec nous [pour contrôler le département]. Il y a eu une formation spécifique [sur l'agriculture familiale] d'une journée. Ils ont invité les municipalités voisines. Ils ont même invité des agriculteurs d'ici, certaines coopératives. Ils sont venus, mais seulement quelques-uns. Certains avaient la DAP, d'autres non ; certains étaient associés à des coopératives, d'autres ne connaissaient pas les démarches à suivre [pour accéder à la restauration scolaire]. »

(Co_SP-6, responsable de la restauration scolaire d'Arujá, à l'est de la RMSP, novembre 2017)

La mise en œuvre d'un approvisionnement régional requiert soit la recherche de nouvelles coopératives sur ce territoire, soit l'accompagnement de groupes d'agriculteurs en train de se structurer. La recherche de nouveaux fournisseurs à l'échelle régionale implique une meilleure connaissance (voire une découverte) du monde agricole. Elle s'effectue grâce à des intermédiaires – qui peuvent dépendre

de différentes organisations –, capables de faire le pont entre les acteurs de la restauration scolaire et le monde agricole.

L'une des sources de repérage mentionné dans les enquêtes est le catalogue en ligne élaboré par le ministère du développement agraire (MDA)¹⁴⁴ qui recense les produits de l'agriculture familiale, classés par État, par commune, par type de produit, et qui fournit les coordonnées des organisations de producteurs :

« On a un catalogue d'agriculteurs de tout le Brésil, disponible sur le site du MDA. Il permet de repérer [les agriculteurs] du Sud-Est, de São Paulo, etc. »

(Co_SP-2, responsable de la restauration scolaire à Barueri, commune urbaine dense de l'est de la RMSP, août 2018)

Mais ce catalogue n'est ni la seule ressource pour trouver des producteurs, ni la plus pertinente, selon nos interlocuteurs. Deux modalités s'avèrent plus efficaces : le bouche-à-oreille lorsque, au cours de discussions avec les gestionnaires, les fournisseurs communiquent l'adresse d'autres contacts possibles, et les démarches commerciales des coopératives. Plusieurs personnes, interrogées sur la façon dont elles ont identifié les agriculteurs familiaux, mentionnent ces trois modalités :

« [Repérer des agriculteurs familiaux], c'était difficile. Je consultais le site de MDA et j'entrais en contact, j'envoyais des emails. Je commençais par São Paulo, en cherchant par localisation. Si je ne trouvais pas, je cherchais par produit, mais j'ai rencontré des difficultés. J'ai obtenu plus de contacts par le bouche-à-oreille. Je discutais avec un fournisseur qui me disait : "Je vous donne le contact d'untel" ; [c'était plus facile] que par internet.

Je contactais des producteurs qui m'avaient fourni des produit l'année dernière ; je demandais : "Votre produit m'intéresse, avec quoi travaillez-vous en ce moment ?" En plus des personnes que je contactais, [des représentants de coopératives m'ont téléphoné] : "J'ai [des produits de] l'agriculture familiale, est-ce que je peux vous en amener pour que vous voyiez ?"

(Co_SP-5, responsable de la restauration scolaire à Carapicuíba, commune urbaine dense de l'est de la RMSP, novembre 2017)

« Souvent, vous voulez un produit et vous avez du mal à trouver les producteurs [...] On finit par ne connaître que les coopératives qui nous contactent, on n'arrive pas vraiment à rechercher par soi-même. Le site Internet du MDA ou du FNDE

¹⁴⁴ La plateforme est aujourd'hui hébergée par le site du ministère de la Citoyenneté, qui a hérité d'une partie des attributions du MDA depuis son extinction en 2016 : www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-produitiva-rural/paa/paa-ci (consulté en mai 2020)

devrait peut-être comporter une liste des produits et des coopératives par État. On pourrait entrer en contact et dire : "On va publier un appel public". »

(Co_SP-1, responsable de la restauration scolaire à Guarulhos, commune urbaine dense du nord-est de la RMSP, août 2018)

Mais parfois, la concertation tarde à aboutir. Bien que la commune ait reçu des sollicitations de la part des producteurs ou ait discuté au préalable des possibilités d'approvisionnement, l'appel public peut rester vain :

« Parfois on lance un appel public pour un produit et la procédure est infructueuse. Une fois, des coopératives ont apporté [un échantillon d]'huile de soja et on a lancé un appel public, mais personne n'a répondu. Pour les pommes, c'était la même chose, le producteur a dit : "On a raté le délai. On n'avait pas vu qu'il avait été publié." Donc c'est très compliqué. »

(Co_SP-1, responsable de la restauration scolaire à Guarulhos, commune urbaine dense du nord-est de la RMSP, août 2018)

« Les années précédentes, nous avons lancé [des appels publics] pour des produits horticoles et plusieurs fois, ils ont été infructueux : personne ne s'est présenté. Nous avons eu ce problème. Ce que nous avons réussi à acheter de l'agriculture familiale, c'est du jus de raisin, du jus d'orange et du manioc. Pour l'appel public actuel, on espère que des agriculteurs participeront. »

(Co_SP-2, responsable de la restauration scolaire à Barueri, commune urbaine dense de l'est de la RMSP, août 2018)

Deux explications sont avancées pour ce type de difficultés. Premièrement, un laps de temps important peut séparer une éventuelle concertation et le lancement de l'appel public ; les délais administratifs ne sont alors plus compatibles avec les cycles agricoles :

« Ce qui complique l'application [de la règle] des 30 %, c'est le déroulement du processus d'appel d'offres. Souvent, on a des problèmes administratifs. On fait la demande, on ouvre la procédure, mais le contrat met trop longtemps à sortir, alors que l'on compte dessus [pour approvisionner la restauration scolaire]. »

(Co_SP-1, responsable de la restauration scolaire à Guarulhos, commune urbaine dense du nord-est de la RMSP, août 2018)

« Les contrats mettent beaucoup de temps à sortir, en raison d'une série de problèmes bureaucratiques internes. [...] Il faut du temps pour que les études de marchés soient conclues. Quand les agriculteurs viennent signer le contrat et remettre tous les certificats, certains ont déjà expiré et il faut les remettre à jour.

Tant que tout n'est pas régularisé, le contrat ne peut pas être signé. [...] Vous voyez comment cela affecte la dynamique de la production sur le terrain ? On perd le moment de la récolte avec cette lenteur administrative. »

(Co_SP-10, responsable de la restauration scolaire de la commune de São Paulo, mai 2016)

Une autre explication tient aux exigences techniques et logistiques. Les producteurs de produits frais se voient, dans la plupart des cas, imposer l'obligation de livrer chaque école – sauf à Suzano (n° 3) et Arujá (n° 6), deux communes de l'est de la RMSP moins denses et ancrées dans la ceinture verte. Cela suppose que les agriculteurs supportent des coûts logistiques additionnels, comme en témoigne le représentant d'une coopérative de Mogi-das-Cruzes (n° 4) :

« Suzano, c'était mieux parce qu'on livrait dans un endroit fixe, dans leur hangar. Il n'y avait pas besoin d'emballage, alors qu'à Mogi-das-Cruzes, on paie une société de transport pour livrer à plus de 200 écoles. »

(Agri_SP-3b, responsable de coopérative de maraîchers de Mogi-das-Cruzes, dans l'est de la RMSP, mars 2018)

Ainsi, le fournisseur doit disposer d'une flotte de véhicules de livraison ou faire appel à un prestataire. Les gestionnaires de la restauration scolaire de la commune de São Paulo, conscients de cette difficulté, l'ont palliée en cédant l'usage d'un entrepôt municipal aux coopératives et en leur assignant l'approvisionnement des quartiers périphériques, moins difficiles d'accès que le centre-ville. Plusieurs organisations d'agriculteurs familiaux qui approvisionnent la municipalité pauliste, notamment celles du Vale do Ribeira, ont, de leur côté, créé une coopérative de fret afin de mutualiser la logistique tout en gardant la maîtrise de la répartition de la valeur ajoutée.

Ces dynamiques de mise en place de système territorialisés, mais à des échelles assez larges (régionales), amènent à la structuration de nouvelles coopératives de l'agriculture familiale. Le cas emblématique est celui du Vale do Ribeira, à 200 km au sud-ouest de la RMSP, l'une des principales zones de production de banane du pays. Auparavant, les producteurs vendent leur production exclusivement à des entreprises intermédiaires. En 2013, la municipalité de São Paulo organise une réunion publique sur le thème « Perspectives pour les achats auprès de l'agriculture familiale par la municipalité

de São Paulo bénéficient aux agriculteurs de l'État de São Paulo ». À partir de cette réunion publique et par l'intermédiaire de l'INCRA, l'institut chargé de la politique de réforme agraire et qui coordonne aussi l'accompagnement des agriculteurs *assentados*, les producteurs du Vale do Ribeira sont identifiés comme fournisseurs potentiels. Les premières livraisons de bananes ont lieu en 2015, dans des zones du sud-ouest de la commune, plus accessibles pour ces agriculteurs.

Cet exemple illustre, une nouvelle fois, le caractère dynamique des stratégies d'approvisionnement. Certaines des structures municipales où nous avons enquêté ont accompagné – c'est le cas de São Paulo (n°10) – la consolidation des coopératives ; une fois mieux structurées, ces dernières ont pu elles-mêmes démarcher d'autres collectivités. En témoigne l'extrait suivant :

« Je sais qu'il y a des producteurs de bananes là-bas ; c'est très fort dans le Vale do Ribeira. Je vois que les représentants [des coopératives de bananiculteurs] ont commencé à mobiliser les contacts qu'ils avaient déjà : "Laissez-moi vous montrer le produit, pour voir ce que vous en pensez." »

(Co_SP-5, responsable de la restauration scolaire à Carapicuíba, commune urbaine dense de l'est de la RMSP, novembre 2017)

Les responsables des coopératives de producteurs de bananes expliquent que la garantie du marché de la restauration scolaire de la commune de São Paulo est un des facteurs de structuration de leurs organisations. Mais ils ont pu y accéder uniquement parce qu'ils avaient déjà acquis une certaine expérience des marchés publics via le PAA, mais aussi grâce au prêt d'équipements (tracteur, camion) par la municipalité locale (Miracatu, en ce qui concerne le Vale do Ribeira), et grâce à l'accompagnement d'un agronome salarié municipal. Cette trajectoire est analysée par Chiodi, Almeida et Morrucci Marques (2020).

7.2.2.3. Facteurs qui favorisent le rapprochement avec l'idéal-type 3 : soutenir l'agriculture familiale présente sur territoire municipal

Six communes développent une part d'approvisionnement local, associé ou non aux autres logiques. Trois d'entre elles (Suzano, Mogi-das-Cruzes et Arujá, cas n°3, 4 et 6) – situées dans la zone est de la RMSP, grosse productrice de fruits et de légumes – complètent leurs approvisionnements auprès de grosses

coopératives, sans concertation préalable (IT 1) par des achats de proximité auprès de l'agriculture familiale.

Barueri (n° 2), São Bernardo do Campo (n° 9) et São Paulo (n° 10) combinent les trois logiques. Barueri est une commune au nord-est, également à proximité de zones de production maraîchère. São Bernardo do Campo et São Paulo, communes urbaines denses, cherchent néanmoins à soutenir les quelques agriculteurs installés sur le territoire municipal.

Comme pour les logiques de l'IT 2, la mise en œuvre d'un approvisionnement local dépend de dialogues entre les protagonistes de la restauration et de l'agriculture, afin de bâtir une régulation conjointe et des coordinations plus étroites à propos du choix des produits, de la fréquence des livraisons, de la saisonnalité et des quantités.

Le cas de Mogi-das-Cruzes (n° 4) montre que la proximité géographique à elle seule ne suffit pas à la mise en place d'un circuit d'approvisionnement territorialisé, encore faut-il l'activer par une approche intersectorielle. Bien qu'il s'agisse d'une commune à forte activité agricole, l'approvisionnement auprès de l'agriculture familiale locale ne commence qu'en 2015, lorsque le nouveau directeur du département municipal d'agriculture entre en fonction. Un approvisionnement local est déjà en place, mais auprès de gros agriculteurs non familiaux, bien installés. Le directeur se saisit d'un ensemble de mécanismes pour amorcer un approvisionnement alternatif : contacts directs avec les agriculteurs ; élaboration d'un document de projet pour une légumerie (*unidade de processamento de alimentos*, UPA) et dépôt d'une demande de financement auprès de l'INCRA. Rappelons que cet organisme est responsable de la politique de réforme agraire dont les agriculteurs familiaux en question sont bénéficiaires. Des liens de coordination se nouent aussi avec les équipes de conseil agricole, qu'il s'agisse des structures municipales (Cellule de coordination de l'assistance technique intégrale, *Coordenadoria de Assistência Técnica Integral* – CATI ; Maison de l'agriculteur, *Casa do agricultor* ; Syndicat des producteurs agricoles, *Sindicato dos produtores agrícolas*) ou d'une entreprise qui agit pour le compte du MDA et de l'INCRA auprès des *assentados*. D'abord réunis en association, les agriculteurs familiaux locaux créent ensuite la Coopérative des producteurs ruraux de Jundiapéba e sa région (*Cooperativa dos Produtores Rurais de Jundiapéba e*

Região, COOPROJUR) dans le but de développer leurs activités commerciales. Ils déplorent toutefois que la municipalité ait tardé plusieurs années avant d'opter pour un approvisionnement de proximité :

« Cette loi a laissé une brèche, parce qu'elle dit qu'il faut acheter 30 % à l'agriculture familiale. Mogi-das-Cruzes a toujours acheté. Mais [la loi] ne dit pas d'où [doivent provenir les produits]. [La municipalité] achetait de l'huile du Rio Grande do Sul, des pommes, du riz de Santa Catarina, qui étaient aussi de l'agriculture familiale. [La loi] ne dit pas que cela doit provenir de la commune. »
(Agri_SP-3b, responsable de coopérative de maraîchers de Mogi-das-Cruzes, dans l'est de la RMSP, mars 2018)

Autre exemple emblématique, la municipalité de São Paulo concentre ses efforts sur le sud de la commune, à Parelheiros où subsiste une zone agricole, mais où les agriculteurs peinent à consolider leur activité. La municipalité joue alors sur différents leviers afin de sécuriser leur activité agricole en échange d'un engagement à approvisionner la restauration scolaire. Elle met à disposition des locaux municipaux et un camion, pour que le collectif d'agriculteurs puisse organiser le conditionnement et la distribution des fruits et légumes. D'autre part, le plan communal d'urbanisme considérait initialement cette zone comme urbaine, ce qui empêchait les agriculteurs d'accéder au statut officiel d'agriculteurs familiaux. En conséquence, la municipalité modifie le zonage pour en faire une zone officiellement rurale et ainsi débloquer l'accès aux politiques publiques de l'agriculture familiale.

« Notre intention était de pouvoir acheter [des produits] à Parelheiros, afin de réussir à mettre en place des achats locaux. Mais tant qu'ils n'ont pas officialisé [la coopérative], on ne peut pas le faire. Même si un appel public était lancé, on ne pourrait pas acheter auprès d'eux. L'idée est de mettre en place un projet pilote pour acheter des aliments frais. Ensuite, si tout se passe bien, l'objectif est d'augmenter [les commandes] pour parvenir à [l'approvisionnement local]. Ce serait un circuit court de production et de consommation. »
(Co_SP-10, responsable de la restauration scolaire de la commune de São Paulo, mai 2016)

Néanmoins, activer les réseaux de proximité peut prendre du temps et, parfois, ne suffit pas. Ainsi, bien que les agriculteurs de Parelheiros aient réussi à

se structurer, dès 2011, en coopérative agroécologique, la Cooperapas¹⁴⁵, les approvisionnements de la restauration scolaire n'ont commencé qu'en 2018 et – d'après des études plus récentes (Santos (2021) – ne se sont pas bien déroulés, les agriculteurs ayant finalement livré des quantités bien moindres que celles prévues dans le contrat.

L'établissement de circuits courts d'approvisionnement suppose non seulement une proximité géographique avec des agriculteurs, mais aussi l'intervention de personnes qui puissent faire la médiation entre les secteurs, ce qui est un des traits caractéristiques de l'idéal-type 2 tel que nous l'avons décrit. À Arujá (n° 6), par exemple, les nutritionnistes ont, d'elles-mêmes, organisé le repérage des productions locales et l'harmonisation des attentes et des exigences du service de restauration scolaire, d'une part, et des producteurs, d'autre part. Notre interlocutrice souligne la difficulté que pose l'absence de médiateur :

« Comme il n'y a pas de maison de l'agriculture ici, il est un peu plus difficile de savoir où se trouvent les agriculteurs. C'est parce qu'il n'y a personne de la zone agricole. »

(Co_SP-6, responsable de la restauration scolaire d'Arujá, à l'est de la RMS, novembre 2017)

Au contraire, São Bernardo do Campo (n° 9) et São Paulo (n° 10) ont créé des structures *ad hoc* au sein du service de restauration scolaire, dédiées à la problématique des achats auprès de l'agriculture familiale.

7.3. Positionnement des cas concrets par rapport aux idéaux-types en Île-de-France

7.3.1. Un paysage francilien des approvisionnements alternatifs très marqué par la figure de l'idéal-type 1

La tendance en France, depuis les années 1980, a été de réduire la capacité de production des cuisines attenantes aux écoles, soit par la délégation de service à des entreprises de restauration collective, soit par la construction de cuisines centrales semi-industrielles gérées directement par la municipalité ou par un

¹⁴⁵ Coopérative agroécologique des producteurs ruraux et d'eau propre de la région sud de São Paulo (*Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo*)

syndicat intercommunal. Cela se traduit par un recours important aux produits prêts à l'emploi ou partiellement transformés. Les menus arborent même des logos spécifiques qui signalent les quelques plats *faits maison* (préparés sur place à partir de produits bruts ou peu transformés), ce qui indique, en creux, la prépondérance des préparations industrielles. Pour ce qui est des fruits et légumes, ce sont souvent les 3^e, 4^e ou 5^e gammes¹⁴⁶ qui sont privilégiées, c'est-à-dire, à des degrés croissants de transformation industrielle. Néanmoins, l'ensemble de nos interlocutrices et interlocuteurs affirment que, depuis les années 2000, la volonté des collectivités est de revenir au fait maison. Le traitement sur place des légumes bruts implique, selon les normes sanitaires et techniques, que la cuisine dispose d'un endroit spécifique où les légumes "sales" sont lavés et pré-transformés avant de passer dans les zones "propres" de la cuisine. Cette partie de la cuisine consacrée à la transformation des légumes est appelée légumerie.

En Île-de-France, de nombreuses municipalités mutualisent les services de restauration scolaire en créant des syndicats intercommunaux, au statut d'établissement public. D'après les personnes impliquées, cette mise en commun constitue un moyen de faire face aux exigences sanitaires tout en maintenant une gestion publique du service. Ces regroupements sont présentés comme capables de rationaliser les achats de denrées alimentaires : les commandes de plus gros volumes font baisser les prix. Les économies d'échelle libèrent du budget pour financer une montée en gamme, notamment l'achat d'une part plus importante de produits biologiques, sans augmenter le coût de revient des repas ni le prix facturé aux familles.

Les tableaux suivants (tableau 21 et 22) présentent les principales caractéristiques des systèmes concrets observés en Île-de-France et précisent à quels idéaux-types ils se rattachent.

¹⁴⁶ La filière agroalimentaire française classe les fruits et légumes en 6 gammes, en fonction du niveau d'élaboration : le frais brut (1^{re} gamme) ; le frais élaboré (1^{re} gamme élaborée) ; la conserve (2^e gamme) ; le surgelé (3^e gamme) ; le frais prêt à l'emploi (4^e gamme) ; le cuit prêt à l'emploi (5^e gamme) ; le lyophilisé (6^e gamme).

Tableau 21. Principales caractéristiques des systèmes d’approvisionnement observés en Île-de-France dans les structures qui se limitent à l’IT 1

Structure de restauration scolaire	Types de produits alternatifs, origine géographique		Types d’équipements	Produits alternatifs	IT
	Produits bio/ locaux fournis par des grossistes	Autres fournisseurs			
1 – Syrec* de Gennevilliers, Saint-Ouen et Villepinte	Bio : Céréales et légumes secs ; local : blé et carottes (IDF**); label Origine France : bœuf (Normandie), porc et volaille, poisson	-	Cuisine centrale, légumerie (traite 40 % des fruits et légumes)	Un produit bio ou local par jour ; pain bio tous les jours	1
3 – Siplarc* de Bondy et Noisy-le-Sec	Bio : céréales, carottes, céleris, betteraves, omelettes, boulettes de bœufs ; bio et local : certains fruits et yaourts	-	Cuisine centrale, pas de légumerie	Menus bio + fruits agriculture durable deux fois par mois	1
4 – Sivom* de Stains et Pierrefitte-sur-Seine	Bio : fromages, fruits, gâteaux ; local : pommes, poires	-	Cuisine centrale, pas de légumerie	15 % de produits bio	1
8 – CDE* du 6 ^e arr. de Paris	Fournisseur unique (grande entreprise généraliste) ; label Origine France : viande Label rouge, fruits	-	Cuisine centrale, légumerie	20 % à 33 % de produits bio	1
9 – Service de restauration de Meudon	Bio : yaourts, pain, légumes verts, féculents ; agriculture raisonnée, de proximité et de saison : légumes ; label Origine France : volailles Label rouge, bœuf et veau, certains fromages AOP	-	Délégation du service	12 % des repas contiennent des produits bio	1
10 – Service de restauration collective de Chaville	Local : pommes, poires	-	Délégation du service	Cinq à six composantes bio par semaine ; 20 % de produits bio	1

* Syrec : Syndicat pour la restauration collective ; Siplarc : Syndicat intercommunal de production et de livraison alimentaire de repas collectifs ; Sivom : Syndicat intercommunal à vocation multiple ; CDE : Caisse des écoles

** IDF : Île-de-France

Tableau 22. Principales caractéristiques des systèmes d’approvisionnement observés en Île-de-France dans les structures qui combinent l’IT 1 avec des systèmes territorialisés (IT 2 ou 3)

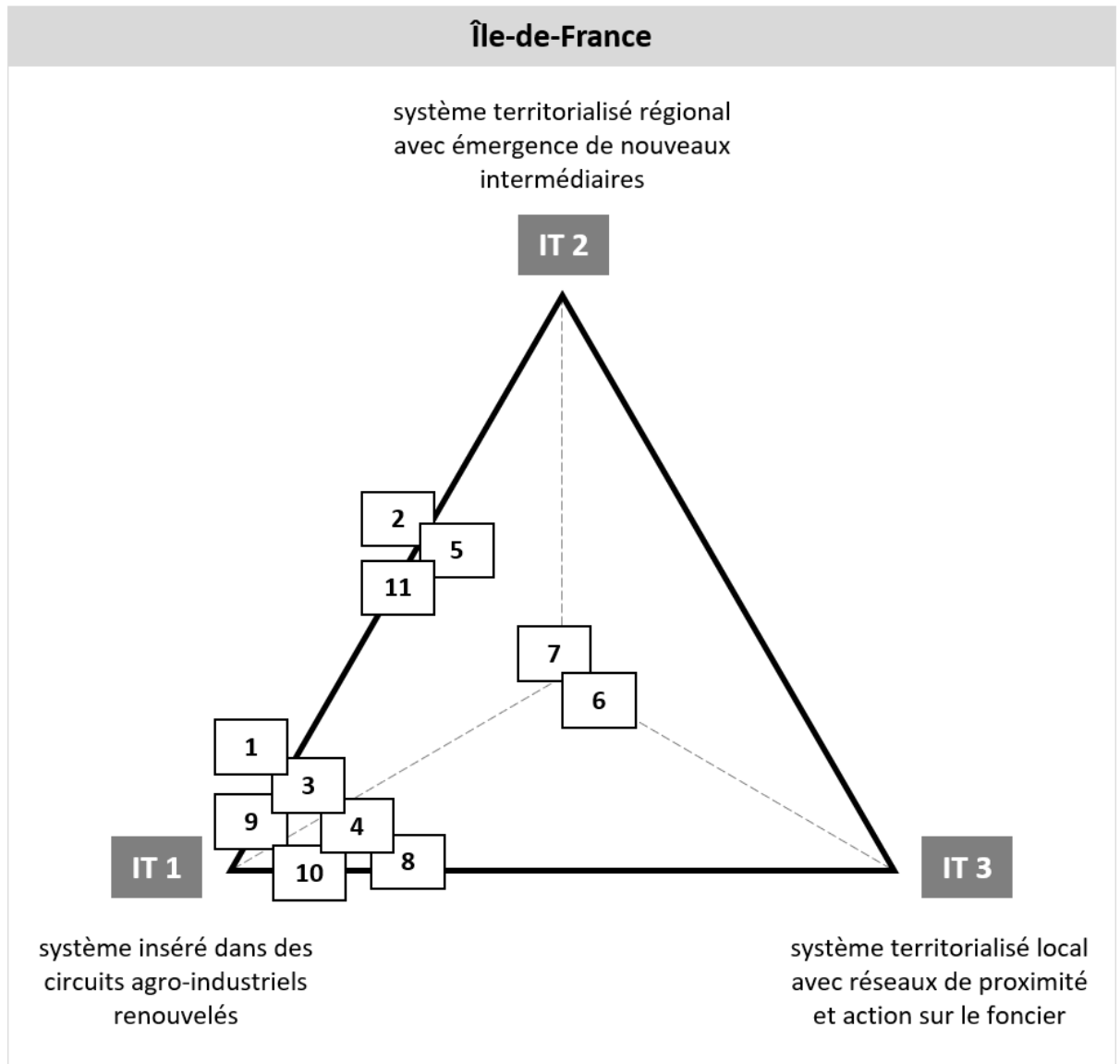
Structure de restauration scolaire	Types de produits alternatifs, origine géographique		Types d’équipements	Produits alternatifs	IT
	Produits bio/ locaux fournis par des grossistes	Autres fournisseurs			
2 – Sivuresc* du Blanc-Mesnil et de Pantin	Bio : quelques produits servis ponctuellement (pâtes, riz) ; label Origine France : viande bovine et volaille	Lot spécifique de produits bio locaux (Coop Bio IDF avant 2016)	Cuisine centrale, pas de légumerie	Menus bio une à deux fois par mois	1, 2
5 – Sivu Co.Cli.Co* de Clichy-la-Garenne et Colombes	Bio : quelques produits servis ponctuellement	Lot spécifique de produits bio locaux (Coop Bio IDF) : poires, pommes, tomates, lentilles, betteraves, carottes, yaourts, crèmes dessert, camembert, pain, quinoa	Cuisine centrale, pas de légumerie	Un plat bio par semaine	1, 2
11 – Service de la restauration scolaire Lardy	Bio : Fruits frais ou transformés, produits laitiers, crudités, accompagnements (légumes, féculents)	Coordination entre prestataire privé et agriculteurs locaux avant 2015	Délégation du service	Fruits bio trois jours par semaine ; crudités bio deux fois par semaine	1, 2
6 – CDE* du 5 ^e arr. de Paris	Fournisseur unique (petite entreprise de distribution) ; bio et circuits courts privilégiés : achats directs de viande, produits laitiers, fruits et légumes (Normandie et IDF)		Cuisine sur place, pas de légumerie	68 % de produits bio ou labellisés	1, 2, 3
7 – Service de restauration scolaire de Moissy-Cramayel	Bio : quelques produits ponctuels ; label Origine France : viandes	Lot spécifique de produits bio locaux (Coop Bio IDF) ; projet d’installation d’un maraîcher sur des terres gérées par la commune	Cuisine centrale, légumerie	15 % de produits bio ; 2 % de produits locaux	1, 2, 3

* Sivuresc: Syndicat intercommunal à vocation unique de restauration collective; SIVU Co.Cli.Co: Syndicat intercommunal à vocation unique Colombes Clichy Collectivités; CDE: Caisse des écoles

**IDF : Île-de-France

Le graphique suivant (figure 14) positionne les structures observées en fonction des logiques décrites par les idéaux-types auxquels elles empruntent des traits marquants.

Figure 14. Positionnement des cas concrets par rapport aux idéaux-types en Île-de-France



Source : élaboration personnelle

Ce schéma fait ressortir, non pas quatre, comme pour notre terrain brésilien, mais trois groupes :

- six des onze structures (cas n° 1, 3, 4, 8, 9 et 10) se limitent à un approvisionnement sans concertation directe avec les agriculteurs et leurs représentants (IT 1) ;
- trois structures (cas n° 2, 5 et 11) combinent un approvisionnement agro-industriel renouvelé (IT 1) avec la participation à un système territorialisé régional, marqué par des coordinations avec le monde agricole (IT 2) ;
- deux structures (cas n° 6 et 7) agencent les trois logiques (IT 1, 2 et 3), en activant des réseaux locaux interpersonnels pour favoriser une agriculture ancrée dans les territoires de proximité.

7.3.1.1. Un idéal-type 1 fortement représenté

Six cas du corpus se limitent à une logique d'approvisionnement se rapprochant de l'IT 1 (approvisionnement agro-industriel renouvelé) : le syndicat intercommunal de Gennevilliers, Saint-Ouen et Villepinte (n° 1) ; celui de Bondy et Noisy-le-Sec (n° 3) ; celui de Stains et Pierrefitte-sur-Seine (n° 4) ; la caisse des écoles du 6^{ème} arrondissement de Paris (n° 8), qui fait appel à un fournisseur unique ; et les services municipaux de Meudon (n° 9) et de Chaville (n° 10) en délégation de service public auprès d'entreprises privées de restauration collective. À titre de comparaison, rappelons que seul un des dix cas de notre corpus brésilien occupait ce même positionnement.

Dès 2008, les élus municipaux des trois communes de **Gennevilliers, Saint-Ouen et Villepinte** (cas n° 1) expriment la volonté que les repas soient cuisinés à partir de produits bruts. En 2012 naît le Syndicat intercommunal pour la restauration collective (Syrec). Il opère la nouvelle cuisine centrale qui intègre une légumerie. La mise en commun des moyens de production des repas réduit les frais, ce qui compense le coût de la montée en gamme de l'approvisionnement.

La réflexion sur les conditions d'un approvisionnement biologique, local ou issu de circuits courts, se renforce à partir de 2010, suite notamment au Grenelle de l'environnement. Suivant les objectifs fixés par les élus municipaux, la procédure d'achat donne la priorité aux produits locaux et aux circuits courts, la certification biologique venant en deuxième position. Le but est néanmoins de

tendre vers 20 % de produits biologiques, en conformité avec la recommandation légale. Les responsables interrogés attestent que le coût est le principal frein, quoique l'aspect irrégulier et les calibres hétérogènes des fruits et des légumes bruts posent également problème car ils causent davantage de gaspillage.

Tous les approvisionnements sont réalisés auprès d'entreprises de distribution alimentaire opérant sur le marché de gros. Celles-ci doivent respecter les cahiers des charges qui exigent une certaine fréquence de produits locaux et biologiques. Après des essais infructueux de traiter avec des grossistes spécialistes du bio, le Syrec privilégie des entreprises qui proposent, à côté d'une gamme conventionnelle, certains produits biologiques ou locaux. La capacité à fournir de gros volumes justifie ce choix. Quelques visites ont lieu auprès des producteurs, par le biais des distributeurs qui ravitaillent le service de restauration. Nous considérons donc que cette stratégie est proche de l'IT 1.

Le Syndicat intercommunal de production et de livraison alimentaire de repas collectifs (Siplarc) des communes de **Bondy** et **Noisy-le-Sec** (cas n° 3) gère une cuisine centrale qui date de 2000 et qui n'est pas équipée de légumerie. Les élus locaux demandent d'augmenter la part de produits biologiques ; pour y répondre, le syndicat adopte, à partir de 2015, la stratégie de proposer des menus entièrement biologiques deux fois par mois, en substitution des menus à thème qui étaient déjà offerts aux enfants (repas de Noël, semaine du goût, par exemple). La montée en gamme s'effectue par conséquent à budget constant.

Le Siplarc sélectionne des produits biologiques dans les catalogues de leurs grossistes habituels. La formulation des marchés ne prévoit pas de lot spécifique aux produits biologiques. La responsable interrogée indique que leur intérêt pour l'agriculture biologique est lié à l'incidence des produits phytosanitaires dans l'alimentation des enfants. Cette inquiétude explique que toutes les céréales (pain, pâtes, riz) au menu soient biologiques : les pesticides sont massivement utilisés dans ce type de culture. Outre les produits biologiques, certains yaourts sont « fermiers » et certains fruits, locaux. Il n'y a toutefois pas de coordination particulière avec des groupements agricoles franciliens. C'est pourquoi nous rapprochons ce cas de l'IT 1.

À l'époque de notre enquête, en 2017, les équipes du Siplarc conduisent une étude en interne pour affiner la stratégie suite à la demande explicite des élus

d'augmenter la part de produits biologiques, mais aussi le nombre de repas végétariens. L'étude évalue les effets budgétaires d'une telle augmentation, selon qu'elle prenne la forme d'un passage de deux à quatre menus biologiques par mois, ou de l'introduction de quelques produits bio dans tous les repas. Concernant la passation de marchés suivante, fixée pour 2018, et en vue d'obtenir des prix moins élevés, le syndicat explore deux pistes : soit publier un lot consacré aux produits biologiques, soit en sélectionner dans chacun des lots existants. Il étudie aussi la possibilité de dédier à l'achat de produits bio une enveloppe supplémentaire, abondée par la location d'un de ses bâtiments.

À **Stains** et **Pierrefitte-sur-Seine**, le Syndicat intercommunal à vocation multiple (Sivom) gère lui aussi une cuisine centrale construite en 2007, non équipée de légumerie. L'introduction de produits biologiques a débuté en 2009, à la demande des élus municipaux. Certaines composantes¹⁴⁷ des menus quotidiens sont certifiées biologiques. La stratégie consiste à les choisir dans les catalogues des fournisseurs habituels qui proposent, de temps à autre, des produits locaux. L'objectif est de garantir qu'une des cinq composantes de chaque repas soit bio, afin d'atteindre une proportion moyenne de 20 % d'alimentation biologique en 2017.

Le Sivom a participé à une série de rencontres entre syndicats intercommunaux en Île-de-France, au cours desquelles la question de l'approvisionnement a été abordée. Contrairement à d'autres cas que nous présentons dans la sous-section suivante, cela n'a pas débouché sur des échanges avec des producteurs locaux, bien que le Sivom soit parfois démarché par la Coopérative Bio d'Île-de-France (Coop Bio IdF). En conséquence de quoi, nous considérons que la logique d'approvisionnement se circonscrit autour de l'IT 1. Signalons toutefois que notre interlocuteur nous a indiqué que Pierrefitte et Stains réfléchissent, avec huit autres municipalités dans le cadre de la Plaine commune¹⁴⁸, au lancement d'une boucle alimentaire locale. Cependant, ce circuit court d'agriculture urbaine semble destiné plutôt à l'autoconsommation des

¹⁴⁷ Les cinq composantes d'un repas sont l'entrée, le plat principal, la garniture, le produit laitier et le dessert.

¹⁴⁸ Établissement public territorial regroupant neuf villes du nord de Paris : Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, La Courneuve, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen-sur-Seine, Stains et Villetaneuse.

familles des quartiers populaires : un document de présentation, publié en 2019, n'évoque pas les cantines scolaires¹⁴⁹.

Outre ces trois syndicats intercommunaux, trois autres structures municipales se limitent à une stratégie proche de l'IT 1.

La **caisse des écoles (CDE) du 6^e arrondissement de Paris** opère sa cuisine centrale en régie directe mais fait appel à un prestataire unique – un « généraliste », selon leurs termes – pour gérer son approvisionnement ; ce prestataire est l'une des grandes sociétés de restauration collective, à qui d'autres collectivités confient aussi la préparation des repas. Poussée par la demande des parents d'élèves et des élus, la CDE a rédigé le cahier des charges qui encadre la relation avec le prestataire en exigeant une certaine fréquence dans les menus : cinq ou six ingrédients biologiques par semaine, et six repas entièrement biologiques par an, avec une préférence pour le local. La CDE n'entretient aucune relation directe avec le monde agricole. C'est le prestataire qui gère entièrement le lien avec les fournisseurs ; il propose parfois de visiter les fermes, mais l'équipe de la CDE, peu disponible, n'y a pas participé. Notre interlocutrice indique que la structure manque de personnel pour assurer un suivi détaillé de l'origine des produits. Elle identifie la reformulation du cahier des charges, avec l'ajout d'exigences supplémentaires sur les produits durables, comme le principal outil à même de faire évoluer l'approvisionnement.

Les deux derniers cas concernent des municipalités qui se sont tournées vers la délégation de service public.

La municipalité de **Meudon** a confié le service de restauration scolaire à une société privée de restauration collective, dont la cuisine centrale, à Fresne, se situe à une quinzaine de kilomètres. Ici aussi, la stratégie pour un approvisionnement plus durable des cantines a pour principal instrument le cahier des charges, élaboré pour sélectionner les offres et contrôler que le prestataire retenu respecte ses engagements. La responsable du service de restauration scolaire nous explique que l'une des réticences à accroître la part de produits biologiques est liée au risque d'augmentation du prix des repas. Pour contourner ce risque, le

¹⁴⁹ Voir la présentation en 2019 : <https://urbanisme.video.blog/2019/11/28/la-boucle-alimentaire-de-stains-vers-des-quartiers-populaires-durables-a-plaine-commune/> (consulté le 16 février 2022)

nombre de composantes de chaque repas est réduit : l'économie réalisée en passant de cinq à quatre composantes finance l'augmentation de la quantité d'aliments biologiques. De plus, la municipalité craint qu'en durcissant davantage les exigences de qualité des approvisionnements, les prestataires ne soient finalement pas en mesure de respecter les engagements à cause du manque de fournisseurs biologiques et des prix plus élevés. Dans ce cas aussi, l'équipe municipale dispose de moyens insuffisants pour suivre avec précision la provenance des produits et pour participer à des rencontres directes avec les producteurs ; pourtant, l'entreprise communique souvent sur ses liens avec des producteurs locaux et propose de rendre visite à ces derniers. Notre interlocutrice considère néanmoins que la demande, des parents d'élèves et de certains élus, pour des approvisionnements plus durables, qui se traduit dans les cahiers des charges, fait évoluer les pratiques des entreprises et permet à une offre plus durable de se développer.

Enfin, la commune de **Chaville**, délègue également le service de restauration scolaire à une entreprise de restauration collective. L'instrument essentiel de sa stratégie est, une fois encore, le cahier des charges. Les exigences ont été renforcées lors de la dernière¹⁵⁰ passation du marché, en 2015. Pas plus que les deux cas précédents, l'équipe municipale ne parvient à assurer un suivi précis de la provenance des denrées. La responsable du service municipal de restauration nous signale néanmoins que si les aliments sont locaux, le prestataire les met en avant et en informe la mairie ; ainsi, lorsque « c'est la saison », les pommes et les poires sont locales. Nous pouvons déceler dans ces éléments des bribes de renouvellement du système d'approvisionnement agro-industriel et rapprocher le cas de Chaville de l'IT 1.

7.3.1.2. Un positionnement entre les idéaux-types 1 et 2

Un deuxième groupe composé de trois cas s'inscrit également dans des circuits correspondant à l'IT 1 mais tentent, en parallèle, de mettre en œuvre des approvisionnements territorialisés à l'échelle régionale (IT 2) : deux syndicats intercommunaux, celui des communes du Blanc-Mesnil et de Pantin (cas n° 2) et

¹⁵⁰ Comprendre : la dernière en date au moment de l'entretien, en 2017.

celui de Clichy-la-Garenne et Colombes (n° 5), ainsi que la commune de Lardy (n° 11), qui a opté pour la délégation de service public.

Le **Blanc-Mesnil** et **Pantin** ont créé en 2005 le Syndicat intercommunal à vocation unique de restauration collective (Sivuresc), équipé d'une cuisine centrale, comme moyen de garder la main sur le service de restauration scolaire. La cuisine centrale ne dispose pas de légumerie et doit se fournir en légumes pré-transformés.

Les responsables du Sivuresc se sont engagés, à partir de 2010, dans les rencontres entre syndicats franciliens de restauration collective mentionnées précédemment. Ils participent notamment à l'organisation de réunions avec les agriculteurs locaux afin d'établir un état des lieux de la production francilienne. Le Groupement d'agriculture biologique d'Île-de-France (GAB-IDF) est un interlocuteur important dans ce processus. Les échanges entre les acteurs de ces différents secteurs nourrissent une réflexion collective, qui s'étale sur plusieurs années et aboutira à la création, en 2014, de la Coopérative Bio d'Île-de-France (Coop Bio IDF), société coopérative d'intérêt collectif (SCIC), dont la vocation est de commercialiser les produits biologiques et locaux auprès de structures de la restauration collective et de la distribution spécialisée. Cette logique, témoignant de coordinations fortes avec les structures agricoles alternatives franciliennes, s'inscrit pleinement dans l'IT 2.

Suite à ces rencontres, les premiers achats ont lieu fin 2011 et portent sur des fruits locaux (pommes, poires), issus d'une exploitation en conversion vers l'agriculture biologique. Des difficultés se posent au moment d'élargir la gamme de produits biologiques locaux : le Sivuresc cible des fruits et légumes dont ils savent qu'ils sont cultivés en Île-de-France (choux, betteraves), mais de gros distributeurs remportent les appels d'offres et finissent par livrer des produits venus de loin. Ce résultat confère donc au cas du Sivuresc des attributs de l'IT 1. En parallèle, le syndicat achète cependant, hors marché et de manière ponctuelle, quelques produits biologiques locaux.

En prévision de l'appel d'offres suivant, l'équipe du service de restauration entreprend alors d'affiner les cahiers des charges afin de favoriser la participation de producteurs biologiques locaux, surtout à partir du moment où la Coop Bio IDF se structure et ouvre une légumerie qui offre des produits en 1^{re}, 4^e ou 5^e gamme

(bruts, crus prêts à l'emploi ou cuits), compatibles avec le fonctionnement d'une cuisine centrale semi-industrielle. L'appel d'offres lancé en 2013 comporte un lot spécifique de produits biologiques. La Coop Bio IDF remporte le marché et approvisionne le Sivuresc pendant 3 ans. Néanmoins, lors de l'appel de 2016, la coopérative ne réussit pas déposer le dossier dans les délais impartis ; le syndicat choisit alors une entreprise de distribution alimentaire spécialisée dans les produits biologiques. Les contraintes font donc osciller la logique d'approvisionnement entre l'IT 2 par le partenariat avec le GAB-IdF et la Coop Bio IdF, et l'IT 1, car les entreprises de distribution remportent régulièrement les marchés.

Le syndicat intercommunal à vocation unique de **Colombes** et **Clichy-la-Garenne** (Sivu Co.Cli.Co) fonctionne à partir d'une cuisine centrale construite en 2002 par la municipalité de Colombes. Le syndicat lui-même se met en place en 2012. Cette mise en commun des moyens des deux communes adhérentes permet des économies d'échelle qui se traduisent, dans la négociation avec les fournisseurs, par une réduction des « coûts d'achat matière » de 18 %. L'enveloppe ainsi dégagée est réinvestie pour financer l'augmentation de la part de produits biologiques.

Le Sivu Co.Cli.Co participe aux échanges avec les autres syndicats intercommunaux et l'équipe salariée suit une formation délivrée par le GAB-IdF au sein du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Le syndicat entame en 2013 une démarche d'introduction de produits biologiques et locaux, mais les deux diététiciennes et le responsable financier qui nous ont accordé un entretien indiquent avoir dû, pendant plus de deux ans, convaincre certains élus, réticents face au risque d'une augmentation du coût des repas. La demande d'un approvisionnement alternatif est récurrente en commission des menus, et est appuyée par certains parents d'élèves. La stratégie du Sivu combine donc des achats auprès de grossistes (IT 1) avec une participation aux dynamiques régionales favorables à l'approvisionnement biologique local, à l'échelle de la région (IT 2).

Enfin, à **Lardy**, commune de la frange péri-urbaine au sud de l'agglomération parisienne, le service de restauration scolaire est délégué à une société de restauration collective. Ce choix est réalisé au moment où la cuisine centrale doit être remise aux normes, dans les années 2000. Pour des raisons budgétaires, la

municipalité investit dans des équipements de remise en température des plats et non de préparation de repas sur place. Néanmoins, le projet politique municipal exige des approvisionnements durables et le cahier des charges est particulièrement contraignant.

Le renouvellement du marché en 2015 déstabilise la stratégie visant à favoriser un approvisionnement non seulement biologique mais aussi local. Le GAB-IDF et un cabinet de conseil, spécialisé dans l'accompagnement des collectivités, organisent des rencontres et des réunions de concertation avec le prestataire précédent et avec des producteurs locaux. Toutefois, à l'issue de l'appel d'offres, c'est une autre entreprise qui remporte le marché grâce à des prix plus bas. La cuisine centrale de cette société est située dans un autre département, ce qui complique la tâche de l'équipe municipale quant au maintien de contacts réguliers et au suivi de la prestation. Leur objectif est ambitieux : atteindre 100 % de produits bio, mais, dans la pratique, la mise en œuvre s'avère ardue. Le prestataire explique les difficultés à respecter les seuils imposés dans le contrat par les prix élevés des denrées ou par le manque de fournisseurs.

7.3.1.3. Un positionnement entre les trois idéaux-types

Le cas de la commune de **Moissy-Cramayel** est celui qui, sur le terrain francilien, se rapproche le plus de l'IT 3 (système d'approvisionnement alternatif territorialisé au niveau local avec liens forts de coordination), en association avec les TI 1 et 2. Le service municipal de la restauration scolaire dispose d'une cuisine centrale dotée d'une légumerie, dont la faible capacité implique toutefois de se fournir aussi en légumes pré-transformés. L'acquisition de produits biologiques commence en 2010, au départ avec un seul élément par semaine, choisi parmi les catalogues des fournisseurs habituels. Cette logique indique un tropisme vers l'IT 1. Pour financer le surcoût des produits biologiques, la stratégie s'attache à réduire le nombre de composantes sur certains repas mais aussi à opter pour des préparations faites maison plutôt qu'à acheter des plats industriels prêts à réchauffer.

À partir de 2016, un partenariat se noue avec le GAB-IDF afin de privilégier des produits biologiques locaux. Le service de restauration scolaire participe à des formations sur le thème de l'approvisionnement biologique et local. Début 2017,

lors de la passation des marchés, un lot spécifique y est consacré. L'équipe veille à ce que le cahier des charges soit rédigé de façon compatible avec les caractéristiques des productions locales. La Coop Bio IdF remporte le marché. Des animations sont organisées au sein des écoles, avec la participation d'agriculteurs de la coopérative. Cette dynamique s'inscrit dans l'IT 2 (approvisionnement territorialisé au niveau régional).

En parallèle, la municipalité développe le projet d'installer, sur des terrains gérés par la commune, une production agricole dont une partie serait destinée aux cantines scolaires. Il est mené par des membres du service de restauration scolaire et du service des espaces verts, motivés également par leurs intérêts personnels pour la thématique (agriculture, permaculture). Cette action sur le foncier municipal – quoique modeste puisqu'il s'agit d'un terrain de trois hectares – est caractéristique de l'IT 3 tel que nous l'avons conçu (approvisionnement territorialisé au niveau local).

Deuxième cas qui associe les trois IT, la **Caisse de écoles** (CDE) du **5^e arrondissement de Paris** fait figure d'exception par rapport aux autres structures franciliennes : chaque école est équipée d'une cuisine de préparation ; néanmoins, aucune de ces cuisines ne dispose de légumerie. L'approvisionnement, qui fait la part belle aux produits biologiques, est marqué par un fort ancrage territorial : une partie importante des denrées proviennent de la région normande. Les caractéristiques de ce système doivent beaucoup au fournisseur unique qui approvisionne la restauration scolaire du 5^e arrondissement. La dirigeante de cette petite entreprise localise les producteurs en activant ses réseaux personnels et professionnels liés, notamment, à son intérêt pour les circuits courts. Le cahier des charges élaboré par la CDE est détaillé et strict : dans la sélection des offres, il attribue un poids de 70 % aux critères techniques contre 30 % au critère du prix. Les légumes pré-transformés proviennent d'une légumerie normande qui s'approvisionne auprès d'agriculteurs de la région.

La CDE s'est dotée d'un arsenal de moyens pour absorber le coût de cette amélioration de la qualité. Par exemple, en ce qui concerne la viande biologique, particulièrement onéreuse, la stratégie consiste à acheter les carcasses entières, à un prix moyen au kilo moindre que celui des quartiers arrière des animaux, plus nobles, et à valoriser l'ensemble des morceaux. Les produits

laitiers (yaourt, fromage blanc) sont achetés en grand conditionnement (pots de 5 kg) ce qui réduit le coût ainsi que les emballages. Le contrat avec la CDE a d'ailleurs représenté une occasion de structuration pour la petite laiterie en question, située dans la région normande du Perche : les premières commandes de yaourt pour la restauration scolaire lui ont permis d'investir dans les équipements et d'augmenter sa capacité de production. Enfin, une partie du personnel de la CDE mais aussi des élus et des parents d'élèves visitent fréquemment les exploitations des producteurs. Le système d'approvisionnement de la CDE du 5^e arrondissement emprunte donc à l'ensemble des trois IT : certains produits biologiques sont achetés sur le marché de gros (IT 1) mais pour d'autres, des coordinations fortes sont mises en place avec les producteurs. Nous situons ce cas entre l'IT 2 et l'IT 3 car, bien qu'il n'y ait pas d'action sur le foncier municipal (le 5^e arrondissement se situe au cœur de l'agglomération parisienne), les liens entre les acteurs du circuit d'approvisionnement sont relativement étroits et marqués par des contacts directs.

7.3.2. Facteurs explicatifs des hybridations entre idéaux-types

Cette section analyse les facteurs qui expliquent le positionnement des cas concrets par rapport aux idéaux-types sur le terrain francilien.

7.3.2.1. Facteurs qui favorisent le rapprochement avec l'idéal-type 1 : un système agro-industriel renouvelé par les exigences de la restauration scolaire

La lecture de la figure 14 montre que plus de la moitié des structures étudiées (six sur onze) se limitent à cette logique d'approvisionnement, sans la combiner avec des systèmes territorialisés régionaux ou locaux (IT 2 et 3). Cette observation n'a pas prétention de valeur statistique mais elle fait ressortir les facteurs qui freinent la mise en œuvre de systèmes territorialisés. Ces six cas concernent à la fois des structures en délégation de service public (cas n° 9 et 10), des grands syndicats intercommunaux (cas n° 1, 3 et 4) et une régie publique mais qui fait appel à un fournisseur unique pour son approvisionnement (cas n° 8).

Dans les démarches empruntant à l'IT 1, les réseaux restent fortement intermédiés et les coordinations sont faibles entre la sphère de la restauration

scolaire et la sphère agroalimentaire. La particularité française, au contraire de ce que nous avons observé au Brésil, est que des entreprises privées de commerce alimentaire se positionnent par rapport aux nouvelles demandes en produits alternatifs.

Nous avons identifié des décalages entre l'idéal-type et les cas concrets, tenant au type de médiation entre la collectivité et les acteurs intermédiaires (grossistes et entreprises privées de restauration collective). En effet, bien que conservant les mêmes fournisseurs, représentatifs du système agro-industriel, certaines collectivités parviennent à faire évoluer les pratiques de ces derniers. Ils proposent non seulement des produits certifiés biologiques, mais aussi des produits locaux, sans indiquer la provenance exacte mais en garantissant un rayon d'approvisionnement limité à 200 ou 300 km :

« Si, par exemple, j'ai un légume local, on peut garantir au consommateur que la production a eu lieu dans les 200 km autour de la couronne de Paris. Je ne sais pas si c'est à Viroflay ou à Coulommiers, je peux le voir en consultant les factures ou les bons de livraison, mais je ne peux pas [le savoir] à l'instant T. Mais j'ai la garantie [de la part du fournisseur] que ce produit a été cultivé [localement]. [...] Et [le grossiste] va se fournir au meilleur rapport qualité-prix sur la couronne à 200 km. Donc il ne sera pas capable de me dire un mois avant si la carotte va venir de Coulommiers ou de Viroflay, mais il va me garantir [...] ce sur quoi il a signé. »

(Co_IdF-1, responsable du syndicat intercommunal Syrec de Gennevilliers, Saint-Ouen et Villepinte, dans la banlieue nord-ouest de Paris, octobre 2017)

De même, pour ce qui est des produits biologiques, les entreprises de distribution alimentaire diversifient leur offre :

« Aujourd'hui, on s'aperçoit de plus en plus que les gros, ils font tous du bio. »

(Co_IdF-4, responsable du syndicat intercommunal Sivom de Stains et Pierrefitte-sur-Seine, dans la banlieue nord de Paris, novembre 2017)

« Je vois nos pâtes, nos riz ; les pâtes c'est Panzani. Donc les gros groupes se sont mis au bio, on achète 500 kg de pâtes, les mêmes que nous on trouve en grande surface. [...] Effectivement, on est sur du bio industriel, il ne faut pas se leurrer. Ils ont juste adapté le conditionnement. »

(Co_IdF-2, responsable du syndicat intercommunal Sivuresc du Blanc-Mesnil et Pantin, dans la banlieue est de Paris, octobre 2017)

Les responsables au sein des collectivités sont tributaires des informations transmises par les entreprises prestataires. Celles-ci, d'ailleurs, mettent souvent en valeur auprès des mandants la provenance lorsqu'elle est locale (souvent pendant les périodes de pleine saison maraîchère et arboricole). La garantie du caractère « local » repose sur la confiance accordée aux fournisseurs, qui font des propositions, au meilleur rapport qualité-prix, d'approvisionnement régional pour certains fruits ou légumes.

« Quand [le prestataire] a des approvisionnements de fruits de proximité, il nous en informe. [Il dit] qu'il y a des poires qui viennent de tel endroit, ou des pommes qui viennent de tel endroit. »

(Co_IdF-11, responsable du service de restauration scolaire de Lardy, au sud de l'agglomération parisienne, en délégation de service public, juin 2018)

Dans les cas de délégation du service public, même si la puissance publique ne garde pas la main sur la sélection des fournisseurs, les sociétés de restauration collective (SRC) ayant remporté le marché sont poussées à changer leurs modes d'approvisionnement à cause des « appels insistants des collectivités pour que les offres de prestations s'intègrent dans des enjeux de territoire » (SRC-1, directeur du développement collectivités territoriales d'une grande entreprise de restauration collective, octobre 2018). Cette affirmation est corroborée du côté des collectivités, qui estiment pouvoir faire pression sur les acteurs du secteur de la restauration scolaire par le biais des cahiers des charges :

« Comme il y a de la demande de la part des parents, que l'État appuie là-dessus et que nous nous faisons porte-parole de ça, plus ce sera inscrit dans les cahiers de charges, plus ça va se développer. »

(Co_IdF-10, responsable du service de restauration scolaire de Chaville, dans la banlieue sud-ouest de Paris, en délégation de service public, novembre 2017)

D'après le même responsable d'une grande SRC, « l'offre standard propose aujourd'hui 15 à 20 % de produits bio et 20 à 30 % de produits locaux ». Néanmoins, l'arbitrage entre approvisionnements biologiques et locaux a évolué. Ainsi, après le Grenelle de l'environnement en 2009, c'est la part de produits biologiques qui a fortement augmenté. Mais « faute de sources locales, beaucoup de produits viennent de loin, hors de France » et « la part du bio a donc été réduite pour recentrer l'approvisionnement sur l'ancrage territorial » (SRC-1, directeur du

développement collectivités territoriales d'une grande entreprise de restauration collective, octobre 2018).

Afin de diversifier leur offre, les entreprises développent des partenariats locaux avec des acteurs du conseil agricole, notamment les chambres d'agriculture. En témoigne l'extrait suivant, tiré d'un entretien mené avec une responsable de la chambre d'agriculture en Île-de-France :

« Quand on veut mettre en place un partenariat qui [influe] davantage sur toute la politique d'approvisionnement [des grandes SRC] en Île-de-France, forcément, ça va être au niveau de la Chambre d'agriculture. On agit au titre d'organisme représentant de la profession agricole. [...]

Nous faisons une sorte de lobby, pour dire : "Voilà ce que nous voulons et si vous voulez introduire des produits locaux, il va falloir que vous soyez plus attentifs aux intérêts de la profession agricole."

Aujourd'hui, on est quand même en position de force ; il y a un vrai engouement des collectivités pour les produits locaux. Donc aujourd'hui, pour remporter les marchés, ces sociétés privées ont besoin d'avoir des produits locaux dans leur offre. »

(Agri_IdF-3, responsable économie-filières à la Chambre d'agriculture d'Île-de-France, août 2018)

L'exemple d'une autre des principales SRC française est parlant. Un secteur y a été créé afin de construire, selon leurs termes, des projets alimentaires territoriaux¹⁵¹, en interagissant à la fois avec les acheteurs publics et les services locaux de conseil agricole.

Une difficulté, soulevée par les entreprises elles-mêmes, se doit aux contraintes budgétaires qui pèsent sur la restauration scolaire publique. L'un des responsables interrogés estime que, pour avancer dans la relocalisation de l'approvisionnement, l'élément clé est la question des prix qui ne suivent pas la demande de produits de meilleure qualité. Il considère même que, jusqu'ici, ce sont les entreprises « qui financent les exigences des collectivités » (SRC-1, directeur du développement collectivités territoriales d'une grande entreprise de

¹⁵¹ Le terme « projet alimentaire territorial » (PAT), repris par cette entreprise, a été institutionnalisé dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt d'octobre 2014. Les PAT consistent à mettre en place des coordinations entre différents acteurs du territoire, publics et privés, en vue de relocaliser les systèmes agroalimentaires. L'État et les collectivités locales peuvent accorder des financements par le biais de procédures d'appels à projets sur différents guichets : Programme national pour l'alimentation (PNA), Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), Fonds européen de développement régional (Feder). Le ministère de l'Agriculture attribue la marque « Projet alimentaire territorial » aux initiatives retenues.

restauration collective, octobre 2018). Une responsable d'une autre entreprise de restauration collective confirme cette préoccupation :

« Les marchés publics sont devenus extrêmement contraints, les collectivités sont très contraintes, et les budgets évoluent très peu. On est sur un secteur extrêmement compétitif, ce qui fait que l'on a une pression des concurrents. Il y a toujours un concurrent qui fera moins cher. Après, il faut quand même une certaine sensibilité de la collectivité pour aller creuser et contrôler [leurs prestataires]. »

(SRC-2, responsable des projets alimentaires territoriaux d'une grande entreprise de restauration collective, octobre 2018)

Ces discours font écho à certains propos recueillis dans les structures recourant à la délégation de service public (DSP) ou faisant appel à des grossistes. En effet, le changement d'approvisionnement ne s'accompagne pas d'une augmentation des budgets. En France, les familles doivent payer une partie du coût des repas, selon une grille de tarification proportionnelle aux revenus des ménages. D'après les personnes interrogées, il n'est politiquement pas envisageable d'augmenter le montant facturé aux familles. Les services locaux de restauration scolaire doivent donc fonctionner à budget constant. Afin de réorganiser leur approvisionnement, ils doivent jouer sur d'autres paramètres lorsque le prix des produits issus de circuits alternatifs est supérieur à celui pratiqué dans les circuits habituels.

Les discours de nos interlocuteurs révèlent que la délégation complète du service de restauration scolaire est assez mal vécue ; les relations avec les prestataires apparaissent chargées de tensions. Les termes employés indiquent le manque de confiance, en lien avec le but lucratif de ces entreprises, perçu comme peu compatible avec les objectifs d'approvisionnement alternatif :

« Comme [les entreprises] se mettent en concurrence, elles essayent de proposer le prix le plus bas possible. C'est vraiment très tendancieux parce que l'on ne peut pas sortir la qualité qu'il faut [face à des prix aussi bas]. Donc il faut bien qu'ils rattrapent leur marge quelque part. Tout cela a des limites. [...] On met en place assez d'instruments de contrôle pour leur faire un peu peur, donc ils vont essayer moins de nous "rouler", par rapport à d'autres communes qui n'ont pas pris en main ce contrôle. »

(Co_IdF-10, responsable du service de restauration scolaire de Chaville, dans la banlieue sud-ouest de Paris, en délégation de service public, novembre 2017)

Ainsi, une explication avancée est que les exigences stipulées dans le cahier des charges sont en tension avec les stratégies des prestataires qui préféreraient avoir une seule ligne de production dans leurs cuisines centrales. Souvent, ces dernières approvisionnent plusieurs communes et chacune impose des exigences différentes (part de produits biologiques, par exemple).

D'autre part, les interlocuteurs déplorent que la délégation de service coïncide avec un manque de moyen pour s'assurer du respect du cahier des charges. L'existence d'un label facilite le suivi des produits biologiques, mais l'origine géographique est plus difficile à contrôler systématiquement.

« Pour surveiller un marché comme ça, de façon très rigoureuse, il faudrait pratiquement au moins un emploi à mi-temps. On a un responsable qualité mais il ne vient que sept heures par semaine. Il faudrait que quelqu'un surveille cela de très près. On a eu une stagiaire pendant quelques semaines qui a fait ce suivi. Elle a scanné toutes les étiquettes et a pointé les anomalies. Il aurait fallu qu'elle reste toute l'année. Parce que je vous avoue que nous sommes un peu débordés, nous n'avons pas beaucoup de personnel. »

(Co_IdF-8, responsable de la caisse des écoles du 6^e arrondissement de Paris, faisant appel à un grand fournisseur généraliste, avril 2017)

Les syndicats intercommunaux se positionnent d'ailleurs souvent par opposition au modèle de la délégation de service public, et avancent que ce mode de gestion accroît la maîtrise des approvisionnements et, finalement, la réalisation du projet politique communal :

« Un syndicat intercommunal [...] peut apporter des réponses beaucoup plus directes par rapport aux volontés politiques. Pas besoin de marché, dans ce cas-là. Nos responsables politiques nous disent : "On veut ça, on veut ça.", et nous, nous faisons en sorte de le mettre en œuvre. C'est le principe. »

(Co_IdF-3, responsable du syndicat intercommunal Siplarc de Bondy et Noisy-le-Sec, dans la banlieue nord-est de Paris, novembre 2017)

Néanmoins, que ce soit en gestion directe avec recours à des grossiste ou en DSP, les responsables au sein des collectivités n'ont que peu de visibilité sur les origines géographiques des produits :

« Aujourd'hui, nos fournisseurs travaillent certainement avec du local, mais on ne le sait pas. C'est dommage, parce qu'on ne peut pas forcément bien le valoriser. »

(Co_IdF-3, responsable du syndicat intercommunal Siplarc de Bondy et Noisy-le-Sec, dans la banlieue nord-est de Paris, novembre 2017)

Le recours à des intermédiaires induit une délégation des liens directs avec le monde agricole. Que ce soit en DSP ou en passant par des grossistes, compter uniquement sur des instruments contractuels, adaptés au référentiel du marché concurrentiel, bride l'action publique locale en faveur d'une transition écologique de l'alimentation. La préférence locale notamment, ne peut être justifiée dans les cahiers des charges que par des arguments techniques et logistiques en raison des dispositions du code des marchés publics¹⁵² :

« Au niveau des marchés, les critères [concernant les circuits courts et l'origine locale] ne peuvent pas être présentés comme tels. Ce sont des critères que l'on peut mettre dans les clauses techniques particulières, en disant que l'on veut [des produits de proximité] pour que cela réagisse vite au niveau de la livraison. Mais ce ne sont pas des critères sur lesquels on peut discriminer normalement. C'est contraire au code des marchés publics qui est tout de même souvent contourné. On utilise les critères environnementaux, ceux de praticité, de temps de livraison ou de réactivité, pour essayer de travailler avec des fournisseurs qui se situent autour de nous. »

(Co_IdF-3, responsable du syndicat intercommunal Siplarc de Bondy et Noisy-le-Sec, dans la banlieue nord-est de Paris, novembre 2017)

En outre, les règles qui encadrent la commande publique, et qui sont favorables à la concurrence, imposent de repasser périodiquement les marchés à travers de nouveaux appels d'offres. Le terrain montre que ces procédures présentent le risque de briser des coopérations entre des organisations inscrites dans un même territoire, comme l'illustre l'extrait suivant, recueilli dans la petite commune de Lardy, dans l'Essonne, au sud de l'agglomération parisienne :

« Quand on travaillait avec [l'une des grandes SRC], on voulait [la] mettre en relation avec des producteurs franciliens. Il y a eu un certain nombre de réunions [...] d'échange pour savoir comment s'y prendre. Mais ça n'a pas abouti. L'idée était dans les esprits, cela a fait son chemin, mais rien de concret n'en est sorti. Ces réunions étaient à l'initiative de [la municipalité] avec tout un réseau. [Le prestataire] a pris ses carottes chez [un seul gros agriculteur biologique dans les Yvelines] à un moment donné. »

(Co_IdF-11, responsable du service de restauration scolaire de Lardy, au sud de l'agglomération parisienne, en délégation de service public, juin 2018)

¹⁵² Abrogé en 2015 et remplacé par le code de la commande publique en 2019.

La remise en concurrence est censée garantir à la collectivité l'option économique la plus avantageuse, mais elle présente un risque important du point de vue de la bonne réalisation de la mission de service public, celui d'une moins-value du service rendu aux bénéficiaires finaux.

« Le prestataire fait valoir que ça va être compliqué [de respecter le cahier des charges]. Il faut respecter la saisonnalité, le bio, le local autour de la cuisine centrale [du nouveau prestataire, basée dans la Sarthe]. C'est un cahier des charges qui est exigeant, or le prestataire a proposé un prix très compétitif. Cela l'a un peu coincé, parce qu'il était moins cher que le prestataire d'avant. Pourtant, ce n'était pas une demande de [la municipalité] de payer moins cher. [...] Mais les réponses aux appels d'offres restent des déclarations d'intention. On n'a pas accès aux contrats [entre le prestataire] et ses fournisseurs locaux. Cela reste un peu fragile. Certains élus sont allés visiter la cuisine centrale et il y a eu une mise au point pour revenir à nos demandes. Mais il faut vraiment suivre de très près. »

(Co_IdF-11, responsable du service de restauration scolaire de Lardy, au sud de l'agglomération parisienne, en délégation de service public, juin 2018)

7.3.2.2. Facteurs qui favorisent le rapprochement avec l'idéal-type 2 : un intérêt accru pour l'ancrage local de l'approvisionnement en produits biologiques

Le recours généralisé à des stratégies proches de l'IT 1 peut s'allier, dans cinq des onze cas, à la volonté d'aller vers des approvisionnements régionaux et des coordinations plus directes avec le monde agricole. Ainsi, l'incitation à augmenter la part d'alimentation bio dans les cantines déclenche une réflexion sur l'origine des produits, comme l'indique le responsable d'un gros syndicat intercommunal de la banlieue parisienne :

« Insérer du bio pour importer du bio dont on ne sait pas vraiment si la réglementation sur place est conforme à nos propres exigences [...], cela ne nous intéressait pas.

L'idée était d'insérer dans les menus du bio qui ait du sens. Donc du bio local, bien que tout dépende de la définition de "local". Pour cette raison, on s'est rapprochés du GAB-IdF. [...] Si on faisait du bio avec nos fournisseurs, comme la plupart des cuisines, ce serait plus simple. Mais on tomberait alors dans [...] le marketing : "On fait plein de bio, on met des logos partout." Mais cela n'aurait aucun sens. Du coup, on se creuse la tête et on fait un gros effort pour essayer de maintenir cette direction. [...]

Cela nous ennuerait de devoir ne travailler qu'avec nos fournisseurs conventionnels. On le fera si on n'a pas le choix et si c'est la seule possibilité pour

pouvoir répondre aux recommandations du gouvernement. [...] Les objectifs sont fixés à 50 % de bio d'ici 2020. »

(Co_IdF-5, responsable du syndicat intercommunal Co.Cli.Co de Clichy-la-Garenne et Colombes, dans la banlieue nord-ouest de Paris, octobre 2017)

Cet exemple montre l'importance des configurations locales dans la réinterprétation des exigences ou des incitations nationales, au prisme des priorités politiques municipales.

L'une des communes (Lardy, cas n° 11) – bien que passant par la délégation du service auprès d'un prestataire – a adopté la stratégie d'organiser des réunions entre le prestataire et des agriculteurs locaux, afin de susciter la mise en place d'un système d'approvisionnement ancré territorialement ; ce cas illustre les hybridations entre l'IT 1 et l'IT 2. Cette volonté politique s'explique, d'après la responsable interrogée, par une certaine sensibilité pour l'agriculture biologique au sein de la population. Les élus municipaux sont très exigeants sur le cahier des charges qui encadre l'approvisionnement, combinant produits biologiques, locaux et de saison. Cette culture locale est liée, selon notre interlocutrice, à différents éléments : la présence d'un boulanger, impliqué dans le réseau national Demeter, fabriquant du pain à partir de farine produite en biodynamie ; des marchés et une épicerie bio, animés par la présence de ce boulanger ; plus récemment, la création d'une association pour la maintien d'une agriculture paysanne (Amap), grâce à un agriculteur qui réside sur la commune et dont l'exploitation se situe à Dourdan, à une vingtaine de kilomètres. Ainsi, cette forte culture locale liée à l'alimentation biologique renforce la démarche de la municipalité, qui commence par se passer des produits phytosanitaires pour la gestion des espaces verts en 2008, et évolue – ce qui leur semble une conséquence logique – vers l'amélioration de la qualité des repas servis aux élèves.

Comme dans le cas brésilien, la mise en place d'un système territorialisé nécessite l'action de structures intermédiaires qui puissent animer des réseaux intersectoriels impliquant les sphères de la restauration scolaire et de l'agriculture régionale. Par contre, en Île-de-France, ces dispositifs n'émanent pas de l'échelon national mais relèvent d'initiatives régionales. Deux figures principales de médiation des systèmes proches de l'IT 2 se détachent : le Groupement des

agriculteurs biologiques de la région Île-de-France (GAB-IdF), qui accompagne les agriculteurs biologiques et organise des formations, et la Coop Bio Île-de-France, spécialisée dans la mise en marché, y compris et surtout à destination de la restauration collective.

Le GAB-IdF s'est investi depuis la fin des années 2000 dans l'accompagnement et la formation des agents des collectivités publiques. Certaines de ces formations sont organisées par le biais du Centre de formation de la fonction publique territoriale (CNFPT)¹⁵³. Les responsables des services de restauration scolaire que nous avons rapprochés de l'IT 2 mentionnent la participation aux sessions assurées par le GAB-IdF, comme un élément de leur quête de solutions aux problèmes spécifiques que rencontrent les grosses collectivités :

« On a envoyé nos agents en formation avec le GAB-IdF [...]. C'était une formation proposée par le GAB par le biais du CNFPT, c'est le centre de formation de la fonction publique territoriale. [...] le résultat de tout ça, c'est que c'était extrêmement intéressant, qu[e l'agent] y croyait vraiment mais que, quelque part, il y avait une difficulté à mettre en place [...] Surtout pour une cuisine comme nous, où on produit 15 000 [repas par jour] Donc, voilà, c'est pas évident, c'est pas comme les petites communes [où] c'est plus simple, on a le potager à côté. »
(Co_IdF-5, responsable du syndicat intercommunal Co.Cli.Co de Clichy-la-Garenne et Colombes, dans la banlieue nord-ouest de Paris, octobre 2017)

Les formations destinées aux responsables de restauration collective de la région ont pour but de promouvoir un approvisionnement bio local ; c'est ce qu'explique notre interlocutrice du GAB-IdF :

« Cela fait plus de dix ans que nous travaillons sur la question suivante : comment rendre les marchés publics accessibles aux producteurs biologiques locaux ? Sachant que l'on ne peut pas écrire "local" dans les marchés publics en France. L'enjeu est de contourner [le code de la commande publique] pour arriver au même point : quels critères accumuler pour flécher les achats vers les producteurs bio locaux ? L'un des trois critères de marchés publics est aussi l'accessibilité. Aujourd'hui, ceux-ci ne sont, en majorité, pas accessibles aux producteurs locaux, qu'ils soient biologiques ou non. »
(Agri_IdF-2, responsable de mission Restauration collective au GAB-IdF, octobre 2018)

¹⁵³ Chaque ville perçoit une subvention pour l'accès aux formations du catalogue CNFPT et peut choisir celles consacrées à l'approvisionnement en produits biologiques et locaux.

Avant 2014 toutefois, à l'issue des formations, les participants demandaient où et comment trouver des fournisseurs biologiques locaux. Le GAB a donc identifié la nécessité de créer une structure commerciale à même de proposer un catalogue, de réaliser du démarchage commercial, de répondre aux appels d'offres et d'organiser la négociation et la logistique avec les acheteurs. Notre interlocuteur au sein de la Coop Bio IdF l'exprime ainsi :

« Le GAB-IdF travaillait avec des collectivités pour promouvoir l'agriculture biologique, notamment francilienne. Mais les collectivités revenaient vers le GAB en disant : "C'est très bien mais auprès de qui on s'adresse pour avoir les produits, concrètement ?". Le GAB en tant que syndicat n'a pas le droit de vendre donc il était nécessaire de créer une coopérative, un opérateur économique. »

(Agri_IdF-1, commercial et animateur du réseau des producteurs à la Coop Bio Île-de-France, avril 2018)

La Coop Bio IdF est devenue l'un des principaux fournisseurs locaux. Cette structure est un élément clé du système territorialisé régional en Île-de-France. Les agriculteurs biologiques franciliens se sont tout d'abord constitués en association, les Fermes bio d'Île-de-France, avec le soutien du GAB-IdF. La structure a ensuite évolué vers une forme coopérative, un statut juridique plus propice à la démarche commerciale, comme nous l'avons expliqué ci-dessus. Notre interlocutrice au GAB-IdF souligne l'impact de ce qui a constitué un véritable tournant dans la structuration de la filière :

« Cela a été un travail du GAB de [...] faire émerger cette structure de commercialisation pour les producteurs qui n'avaient pas les moyens d'aller commercialiser et qui ne voulaient pas passer par les grossistes classiques. C'est un élément important parce qu'ils voulaient garder la main. En fait, ils avaient déjà fait des essais [avec certaines collectivités ou entreprises] et disons que c'était un peu des opérations de communication. Il y a eu quelques achats et puis plus rien. Leur photo continuait à être affichée dans les restaurants mais il ne se passait plus rien en termes d'approvisionnement. »

(Agri_IdF-2, responsable de mission Restauration collective au GAB IdF, octobre 2018)

Tout en garantissant que la répartition de la valeur ajoutée reste profitable à leurs membres, l'objectif du GAB-IdF et de la Coop Bio IdF est aussi de faire en sorte qu'ils s'adaptent aux contraintes de la restauration scolaire :

« À l'échelle régionale, il faut une organisation collective et c'est principalement la Coopérative [...]. C'est l'interface unique. On reste dans un fonctionnement

habituel : pour un acheteur public, c'est comme s'ils avaient à faire à un grossiste. Mais c'est une coopérative de producteurs. L'intérêt est d'ailleurs de centraliser toutes les références biologiques locales. »

(Agri_IdF-2, responsable de mission Restauration collective au GAB-IdF, octobre 2018)

La mise en œuvre d'un système territorialisé dépend certes de la présence effective d'agriculteurs sur le territoire, mais surtout de la structuration d'une filière capable d'approvisionner la restauration scolaire, c'est-à-dire compatible avec les conditions matérielles de préparation des repas. Cette structuration est nécessaire sur les plans juridique (avec la création de la coopérative), administratif et logistique, mais aussi en rapport avec la gamme de produits disponibles. Parmi les structures en gestion directe (cas n° 1 à 9), seules trois ont la possibilité de préparer des aliments bruts dans leurs cuisines. Cela implique que la Coop Bio IdF soit en mesure de proposer des légumes pré-transformés (éboutés, épluchés et, éventuellement, râpés), comme l'illustrent les propos d'un responsable de syndicat de restauration scolaire :

« En avril 2011, on a organisé au sein du Sivuresc la rencontre entre le GAB et d'autres syndicats d'Île-de-France. Cela a été l'élément déclencheur. [Les producteurs] ont pris conscience de nos contraintes, de nos exigences. De notre côté, nous avons pris conscience, au niveau des légumes, qu'ils n'avaient pas d'outil de transformation et qu'ils seraient ravis de nous livrer leurs carottes pleines de terre. Mais nous ne pouvons pas l'accepter parce que nous n'avons pas de légumerie (à part le Syrec, maintenant). Les syndicats intermunicipaux créés un peu plus tard ont réintégré [des légumeries]. Au Sivuresc, c'est l'inverse : la légumerie a été enlevée parce que nous avons voulu rationaliser certaines étapes de la production. C'était une étape énergivore, un peu chronophage, donc nous faisons plutôt sous-traiter. Nous déléguons cela auprès des fournisseurs. »

(Co_IdF-2, responsable du syndicat intercommunal Sivuresc du Blanc-Mesnil et Pantin, dans la banlieue est de Paris, octobre 2017)

Ainsi, la montée en gamme peut aussi dépendre du niveau d'équipement des cuisines et – dans le cas de cuisines sans équipement adapté et dont les équipes ne sont pas assez nombreuses pour manipuler des produits bruts – de l'offre de produits prêts à l'emploi.

Un cas limite est celui n° 6, la caisse des écoles (CDE) du 5^e arrondissement. Un unique fournisseur l'approvisionne pour l'ensemble des produits. Néanmoins, cette petite entreprise de gros, en étroite collaboration avec la collectivité et sa politique d'approvisionnement, réussit à privilégier des produits à fort ancrage territorial et, pour une majorité, issus de l'agriculture biologique. N'étant pas elle-même soumise au code des marchés publics pour ses propres achats de matière première, elle jouit d'une plus grande liberté pour choisir les producteurs, s'insérer dans des dynamiques locales et créer des liens avec des régions de production, principalement le Perche et la région de Caen.

7.3.2.3. Facteurs qui favorisent le rapprochement avec l'idéal-type 3 : soutenir l'agriculture locale

Dans notre corpus, un seul cas permet d'observer une stratégie d'approvisionnement qui, outre le recours à des grossistes et des partenariats avec le GAB-IdF et la Coop Bio IdF, a la volonté de mettre en œuvre une dynamique de partenariat local, sur les terres municipales.

Il s'agit de la petite commune de Moissy-Cramayel en Seine-et-Marne (cas n° 7), qui a mis en culture un terrain municipal et qui souhaite le mettre à disposition d'un agriculteur. Une partie de la production serait destinée à l'approvisionnement de la cantine. Le projet est porté par le service de restauration scolaire et celui des espaces verts, comme l'explique notre interlocuteur :

« Nous sommes sur un gros projet, [...] celui de l'agriculture de proximité. La commune a récupéré 3 hectares de terres situées à [proximité d'un] nouveau quartier qui est en train de se construire. [...] Le champ a été mis en culture avec des lentilles et des céréales. [Les équipes] les ont fauchées. Ils laissent sécher et ensuite ils retournent la terre. Le but est de gagner une année pour que le terrain devienne bio en trois années au lieu de quatre. Et en attendant, le printemps prochain, ils vont le mettre en culture parce que, même si ce n'est pas bio, ce sera local. »

(Co_IdF-7, responsable du service de restauration scolaire à Moissy-Cramayel, dans le sud-ouest de l'agglomération parisienne, novembre 2017)

La volonté des élus a croisé la forte implication des agents municipaux, également nourrie par leur intérêt personnel pour la thématique de l'agriculture, voire de la permaculture :

« [Ce projet] est porté par moi-même et le directeur général [...]. En plus, nous avons un nouveau responsable aux espaces verts, qui est partie prenante pour ces choses-là [...]. En fait, la façon dont ils vont planter, cela s'appelle la permaculture.

[Question : D'où est venue l'idée ?] Je fais beaucoup de jardin ; du coup, cela m'intéresse. J'éleve aussi des poules et des lapins. Tout ce qui peut être un peu plus sain m'intéresse. [...] Et comme [le directeur général] lui aussi cultive, on a commencé à échanger des points de vue. Tout est parti de là. »

(Co_IdF-7, responsable du service de restauration scolaire à Moissy-Cramayel, dans le sud-ouest de l'agglomération parisienne, novembre 2017)

7.4. Conclusion du chapitre 7

Au cours de ce septième et dernier chapitre, nous avons présenté la construction empirico-déductive des idéaux-types (IT) qui permettent ensuite d'analyser les cas concrets observés sur le terrain. L'introduction de changements dans l'approvisionnement peut induire une réorganisation dont les services de restauration tentent de limiter ou, du moins, de maîtriser l'ampleur.

C'est pourquoi la stratégie consiste souvent à compléter des circuits considérés comme plus sûrs (prix maîtrisés, approvisionnement garanti et standardisé) par des circuits alternatifs présentant plus de risques (défaut d'approvisionnement, calibres non conformes aux standards) et nécessitant des ajustements à différentes échelles de temps. À court terme, les défauts d'approvisionnement et les problèmes de calibre obligent à réorganiser le service du jour même ou de la semaine. À long terme, introduire de nouveaux produits peut impliquer de développer de nouvelles recettes et de nouvelles façons de préparer, voire d'investir dans de nouveaux équipements¹⁵⁴.

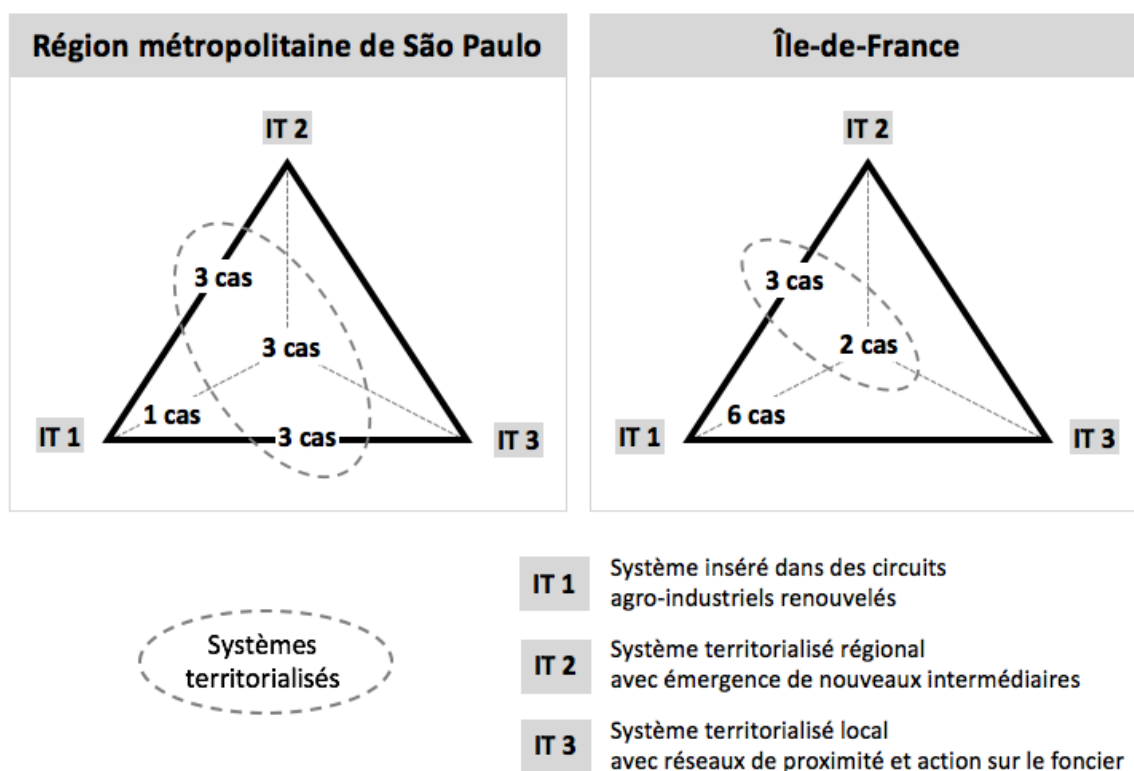
L'identification de différents idéaux-types de systèmes d'approvisionnement alternatif permet de discuter de l'hypothèse de la restauration scolaire comme **levier de changement d'échelle**. De l'analyse portant sur les processus d'élaboration de compromis locaux, se dégagent deux grandes tendances. La première se manifeste dans une écologisation superficielle des circuits déjà en

¹⁵⁴ Quelques exemples cités lors des entretiens : équipements pour préparer des compotes et valoriser des fruits hors calibre, machine pour fabriquer de la purée maison (en remplacement de la purée déshydratée), ustensile pour couper des dés de concombres.

place qui ajustent leur mode de fonctionnement face à de nouvelles exigences publiques et citoyennes. La deuxième correspond à l'émergence de nouveaux réseaux qui se structurent à des échelles régionales ou municipales sous l'impulsion de ces nouvelles politiques publiques. Dès le départ, ils incorporent au modèle agro-industriel certaines des caractéristiques propres à un régime agroalimentaire alternatif : approche intersectorielle (voire systémique) du développement local ; importance du territoire ; coordination partagée entre les différents acteurs des systèmes agroalimentaires ; réduction des intermédiaires ; rééquilibrage de la répartition de la valeur ajoutée ; pratiques écologiques de production.

Comme l'illustre la figure suivante (figure 15), la comparaison entre la Région métropolitaine de São Paulo et l'Île-de-France fait apparaître une plus grande polarisation des cas brésiliens vers cette deuxième tendance, celle de systèmes territorialisés.

Figure 15. Mise en regard des configurations de l'approvisionnement de la restauration scolaire



Source : élaboration personnelle

Conclusion générale

Notre thèse a pour but de répondre à la question suivante : dans quelle mesure les politiques publiques qui incitent à l’approvisionnement durable de la restauration scolaire permettent-elles de faire changer d’échelle les systèmes alternatifs porteurs d’une promesse de transition écologique des systèmes agroalimentaires ? Dans cet objectif, nous avons étudié, au Brésil, la loi n° 11.947 – qui réforme le Programme national d’alimentation scolaire (PNAE) – et en France, la loi Grenelle 1 – dont quelques articles contiennent des dispositions relatives à la restauration collective –, toutes deux promulguées en 2009.

Nous avons combiné deux échelles d’analyse : la construction des politiques publiques au niveau national et l’approvisionnement de la restauration scolaire municipale au sein des deux régions métropolitaines entourant São Paulo et Paris. Notre grille de lecture des transitions associe la géographie à l’économie institutionnelle, l’analyse des politiques publiques et la sociologie rurale. En optant pour une comparaison internationale, nous avons pu mettre en lumière certains aspects peu documentés dans les littératures françaises et brésiliennes à propos des systèmes d’approvisionnement alternatif de la restauration scolaire.

1. Apports méthodologiques de la thèse, inscrite dans une approche interdisciplinaire et comparative

1.1. L’analyse multiscale pour interroger le pouvoir de transformation des systèmes agroalimentaires alternatifs

Le premier apport méthodologique de notre thèse est de développer un cadre d’analyse multiscale. Nous nous inscrivons dans le champ de recherche des systèmes agroalimentaires alternatifs (S3A) au modèle agro-industriel. Ces initiatives sont souvent étudiées à l’échelle locale, sous différentes entrées disciplinaires des sciences sociales (géographie, sociologie rurale et des organisations, économie de la proximité). Or, comprendre les relations que les S3A entretiennent avec le système dominant implique de combiner différentes

approches complémentaires afin d'analyser leur pouvoir de transformation du modèle agro-industriel.

C'est pourquoi nous nous sommes tournée vers la perspective multiniveau sur les transitions (*multi-level perspective on transitions*, MLP), initialement issue de la sociologie des organisations et de l'innovation, qui propose un cadre d'analyse sur trois niveaux, du micro au macro : niches d'innovation, régime sociotechnique et paysage sociotechnique. Ce modèle multiscalaire explique les dynamiques de changement par la combinaison entre les pressions exercées par le paysage, les caractéristiques du régime dominant et celles des alternatives. Nous retenons trois possibles trajectoires de transition affectant le régime sociotechnique, de la moins intense à la plus profonde : transformation ; dévoiement et revirement ; reconfiguration.

Nous avons adapté le cadre canonique de la MLP à l'étude du champ spécifique des transitions agroalimentaires. Nous considérons que les **niches** constituent l'échelon auquel se déploient les **systèmes alternatifs**. Le **régime sociotechnique** dominant correspond au **modèle agro-industriel**. Pour affiner l'analyse des lignes de partage entre système dominant et alternatives, nous avons focalisé notre réflexion sur les relations à l'espace qui les caractérisent : les circuits spatiaux productifs du modèle agro-industriel et, pour les S3A, la valorisation de l'ancrage territorial, la construction de proximité relationnelle ou la relocalisation des circuits (proximité géographique).

Enfin, dernier niveau de la MLP, le **paysage sociotechnique** désigne l'ensemble des éléments exogènes qui exercent des pressions sur le régime et les alternatives. Ce niveau étant généralement assez peu détaillé dans la littérature, nous avons mobilisé le concept de **référentiel** issu de l'analyse cognitive des politiques publiques. En effet, ces dernières jouent un rôle particulièrement important dans l'évolution des systèmes agroalimentaires. Un référentiel de politique publique se caractérise par un ensemble de valeurs (ce qui est souhaitable et ce qui ne l'est pas), de normes (l'écart entre le diagnostic porté sur la situation actuelle et la situation désirée) et d'algorithmes (hypothèses configurant les moyens de combler cet écart). Sa construction reflète les controverses et les compromis entre groupes d'acteurs portant des visions et des intérêts différents. Nous avons ainsi analysé et comparé les processus de

concertation et de confrontation entre acteurs des systèmes alternatifs et tenants du régime agro-industriel autour de l'élaboration des lois promulguées en 2009 du PNAE et Grenelle 1.

À partir de notre adaptation du cadre de la MLP, nous avons formulé une hypothèse explicative des transitions concernant le champ agroalimentaire. Une transition profonde (reconfiguration du régime sociotechnique) s'expliquerait par les pressions exercées par le référentiel global du développement durable qui déstabiliseraient le régime agro-industriel, notamment grâce à l'évolution des cadres institutionnels et des instruments de l'action publique. S'ouvrirait alors une brèche pour que les différents types de systèmes alternatifs changent d'échelle, notamment par leur intégration de façon croissante aux marchés publics de la restauration scolaire. Inversement, une transition écologique faible (transformation du régime dominant) résulterait de l'incapacité des pressions du paysage sociotechnique vers une plus grande durabilité, combinée à un manque de structuration des alternatives, à enrayer la prédominance des logiques agro-industrielles et la spécialisation productive des territoires – traits marquants du régime dominant actuel.

1.2. Trois idéaux-types pour rendre compte des mutations de l'approvisionnement à l'échelle territoriale

Le deuxième apport méthodologique, également nourri par la comparaison internationale et l'approche géographique, consiste à analyser la mise en œuvre des politiques publiques par les collectivités territoriales, dont les cadres institutionnels nationaux renouvelés conditionnent les marges de manœuvre. À partir des résultats de terrain et par des allers-retours avec la littérature, nous avons conçu une grille de lecture fondée sur la modélisation de trois idéaux-types de systèmes d'approvisionnement alternatif de la restauration scolaire.

Notre modélisation se fonde sur trois critères : les réseaux d'acteurs et les types de coordination ; les ressources territoriales mobilisées ; les relations au territoire qui se dessinent. Nous avons cherché à comprendre les reconfigurations de l'approvisionnement et nous sommes interrogée sur les modalités du changement d'échelle au sein de territoires métropolitains.

Le premier idéal-type correspond à un **système agro-industriel renouvelé** : le système dominant s'ajuste à la marge aux demandes d'approvisionnement plus durable. Il se caractérise par des coordinations faibles entre les acteurs de la restauration scolaire et le monde agricole. La pression indirecte des acheteurs publics sur les filières est intermédiée par les entreprises de la transformation et de la distribution. Les circuits d'approvisionnement restent inscrits dans des dynamiques spatiales du régime agro-industriel caractérisées par le mouvement de spécialisation des exploitations agricoles et des territoires.

Au contraire, les deuxième et troisième idéaux-types désignent la mise en place de **systèmes d'approvisionnement territorialisés**, à une échelle **régionale** et **locale** respectivement. Pour cela, les collectivités s'appuient sur une mise en cohérence des différentes dimensions des S3A (agriculture familiale, production biologique, ancrage local) et par une coordination forte entre secteurs de la restauration scolaire et monde agricole. L'IT 2 décrit l'émergence de nouveaux acteurs régionaux de l'approvisionnement alternatif ancrés dans les territoires. L'IT 3, pour sa part, correspond à la mise en place de réseaux de proximité ; l'action politique locale intersectorielle combine, sur le territoire municipal, l'enjeu de la restauration scolaire avec le soutien au foncier agricole dans un contexte métropolitain pourtant favorable à l'urbanisation et à l'artificialisation des sols.

2. Résultats de la recherche

2.1. La mise en œuvre des politiques d'approvisionnement en contexte métropolitain : combinaison entre cadres institutionnels favorables au développement territorial durable et ressources locales propices aux systèmes territorialisés

Les paragraphes suivants présentent les conclusions que nous avons tirées d'une réflexion transversale aux trois parties de la thèse. Les idéaux-types ont servi de grille de lecture critique des cas concrets observés, entre 2016 et 2018, sur nos terrains métropolitains, la Région métropolitaine de São Paulo (RMSP) et l'Île-de-France. Nous combinons les résultats de cette étude avec ceux de l'analyse des cadres institutionnels – c'est-à-dire des référentiels – à l'échelle des deux pays.

Notre lecture des systèmes d'approvisionnement alternatif de la restauration scolaire (partie 3) a montré que tous les cas observés font appel, à des degrés différents, à des fournisseurs du système agro-industriel, renouvelé par les exigences d'approvisionnement durable. Ces nouveaux circuits engendrent souvent une certaine compétition entre systèmes alternatifs : un approvisionnement biologique mais non local en France ; un approvisionnement auprès de l'agriculture familiale mais non locale au Brésil. Cette prépondérance de logiques agro-industrielles renouvelées s'explique par le fait que la plupart des communes observées dans les deux grandes agglomérations ne peuvent pas compter sur des ressources territoriales favorables à la relocalisation ; en effet, les zones de production sont situées à une distance géographique importante, et les acteurs de la restauration scolaire sont éloignés du monde agricole. Mais notre analyse n'est pas déterministe : certaines structures du cœur de métropole compensent la distance géographique par la création de postes d'agents publics consacrés à la mise en place de systèmes territorialisés.

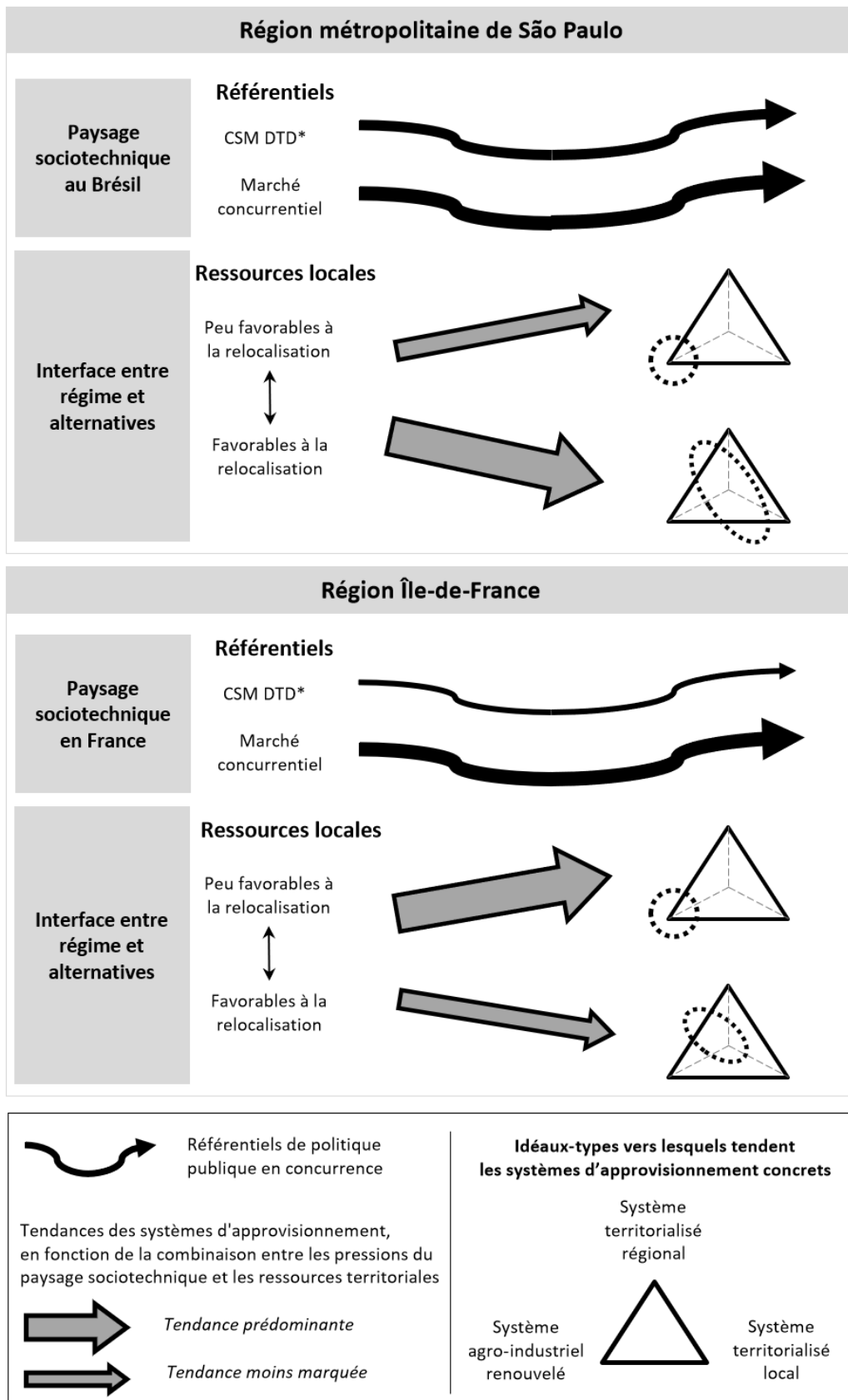
Au Brésil, les dispositifs institutionnels identifiés dans la partie 2 augmentent les marges de manœuvre des acteurs locaux, en particulier grâce à la modification des règles de la commande publique. Ils sont issus des cadres nationaux : conseil agricole et assistance technique auprès des agriculteurs familiaux ; outils de repérage de l'offre disponible mis en œuvre par le ministère du Développement agraire (MDA) ; centres de formation dédiés à l'alimentation et la nutrition scolaire (CECANE) et financés par le Fonds national de développement de l'éducation (FNDE) en partenariat avec des universités fédérales ; contrôle social institutionnalisé grâce au rôle du conseil municipal citoyen (les Conseils d'alimentation scolaire). En outre, l'existence de dispositifs de la politique agricole réservés à l'agriculture familiale fait que le secteur de l'alimentation scolaire, composé principalement de nutritionnistes, peut se reposer sur des normes préétablies ; ce n'est pas à elles d'arbitrer, par exemple, si l'agriculteur est familial ou non. Cela explique, dans notre modélisation, un plus grand nombre de cas qui tendent vers les idéaux-types 2 ou 3 dans la RMSP.

En France, au contraire, les processus de construction sociale des marchés publics qui permettent une transition vers des systèmes agri-alimentaires territorialisés sont portés par des acteurs et des financements régionaux ; ainsi,

les ressources locales ont un poids plus important dans les stratégies d'approvisionnement. En outre, le cadre national et européen des marchés publics, loin de s'adapter aux spécificités des initiatives alternatives de relocalisation, constitue plutôt un frein.

L'analyse comparée de la construction des politiques publiques nous a permis d'identifier des facteurs expliquant la structuration plus avancée du référentiel national favorable au développement territorial durable au Brésil. L'élaboration du dispositif législatif (loi n° 11.947) s'est déroulée au sein d'une arène de concertation dédiée et pérenne, le CONSEA, investie de façon privilégiée par les représentants des systèmes agroalimentaires alternatifs. En outre, ces derniers avaient déjà acquis une certaine expérience grâce au PAA, mis en place dès 2003. La confrontation avec les opposants n'a eu lieu qu'au moment du vote du projet de loi au Congrès. De plus, le processus de concertation s'est prolongé dans le suivi de la politique publique. Les résolutions du FNDE de 2009, 2013 et 2015 qui précisent les modalités de mise en application sont le fruit des échanges entre membres du CONSEA et des remontées du terrain. En France, par contre, la confrontation entre tenants du régime agro-industriel et défenseurs des alternatives a eu lieu de façon précoce, dès la formulation du projet de loi censé reprendre les propositions issues de la concertation du Grenelle de l'Environnement. Le schéma suivant (figure 16) résume nos conclusions en combinant les éléments des paysages sociotechniques brésilien et français et les tendances observées dans la mise en œuvre concrète des politiques publiques d'approvisionnement durable de la restauration scolaire. Dans les deux cas – la région métropolitaine de São Paulo et l'Île-de-France – le référentiel de marché concurrentiel est toujours présent. Néanmoins, il coexiste avec un référentiel de construction sociale de marchés en faveur du développement territorial durable ; celui-ci est beaucoup plus consolidé au Brésil qu'en France, ce que symbolise l'épaisseur des flèches noires incurvées dans le schéma (figure 16). La tendance des cas concrets à s'éloigner ou à se rapprocher de circuits agro-industriels renouvelés en fonction des ressources locales plus ou moins favorables à la relocalisation est représentée par la taille des flèches de nuances grises.

Figure 16. Comparaison entre les référentiels nationaux et les configurations locales en France et au Brésil



*CSM DTD : Construction sociale de marchés en faveur du développement territorial durable

2.2. Quelles trajectoires de transition des systèmes agroalimentaires se dessinent ?

L'objet de la thèse était de vérifier dans quelle mesure l'approvisionnement durable de la restauration scolaire est un levier de changement d'échelle des alternatives, à même de participer à une transition écologique du régime agro-industriel notamment au sein des grandes agglomérations. En effet, ces territoires concentrent les défis de la transition agroalimentaire. Ils regroupent un grand nombre des convives de la restauration scolaire et présentent des caractéristiques telles que l'éloignement géographique des bassins d'approvisionnement, les difficultés logistiques et la distance relationnelle avec les acteurs du monde agricole.

Sans présager du type de transition finale que ces circuits d'approvisionnement alternatif indiquent, ni de leur évolution future, nous pouvons toutefois discuter nos résultats à l'aune des trajectoires de transition. Le premier idéal-type, correspondant à des systèmes agro-industriels renouvelés, s'appuie sur des filières agroalimentaires conventionnelles déjà en place. Il implique un ajustement limité des pratiques d'approvisionnement, et se rapproche en cela de la trajectoire d'une **transformation** palliative du régime. Les idéaux-types 2 et 3 qui dépeignent l'émergence de systèmes territorialisés pourraient représenter les fondements d'une **rupture plus prononcée** avec le régime dominant agro-industriel.

Néanmoins, les résultats issus des cas concrets indiquent une combinaison des idéaux-types. Le chemin de **dévolement et revirement** se caractérise par des innovations de niche suffisamment fortes pour ébranler les réseaux hégémoniques et amorcer une coexistence des systèmes alternatifs émergents avec les éléments du régime agro-industriel. Cette trajectoire de transition se rapproche des hybridations observées sur le terrain entre l'IT 1 et l'IT 2 voire l'IT 3. La coexistence entre systèmes pourrait déboucher sur une **reconfiguration** profonde, à condition que le régime agro-industriel continue à être déstabilisé à deux niveaux : intensification des pressions exercées par le paysage sociotechnique, en particulier par un référentiel de construction sociale des marchés renforcé ; structuration croissante des niches d'innovation, c'est-à-dire des systèmes

alternatifs (Lefèvre et Audet, 2016). Le terrain a montré que les circuits alternatifs dépendent en grande partie d'un soutien politique local et de l'effort constant des gestionnaires locaux. Ces derniers doivent travailler avec des budgets contraints et des moyens humains limités, ce qui pose la question du rapport de force entre le régime agro-industriel et les systèmes d'approvisionnement alternatif procédant d'une cohérence avec la finalité du développement territorial durable.

Sur notre terrain français, le mouvement vers les idéaux-types 2 et 3 est relativement moins marqué que celui vers l'idéal-type 1, ce qui indique une forte résistance du modèle agro-industriel, et serait significatif d'une transition écologique faible, de type transformation du régime sociotechnique. Sur le terrain brésilien, par contre, nous avons observé un tropisme plus fort vers les idéaux-types 2 et 3, ce qui indiquerait qu'une transition profonde, de reconfiguration du régime sociotechnique, est à l'œuvre – ou du moins *était* à l'œuvre. En effet, nous l'avons souligné, ces configurations sont des dynamiques ; l'évolution récente, postérieure à nos travaux de recherche, des contextes français et brésiliens, pose de nouvelles questions. Nous l'évoquons ci-dessous.

3. Ouvertures et pistes de recherche

L'élaboration des idéaux-types vise à comprendre les logiques structurantes à l'œuvre et non à mesurer de façon quantitative l'incidence des types de système d'approvisionnement. Des recherches futures pourraient appliquer cette grille d'analyse sur un nombre plus important de structures de restauration scolaire afin de confirmer les résultats que nous avons obtenus à partir d'un corpus de taille intermédiaire, puisqu'il comportait 21 structures de restauration scolaire.

Des comparaisons avec d'autres métropoles globales de même ampleur que les agglomérations parisienne et pauliste pourraient également permettre de valider ou d'infirmer nos résultats concernant les trajectoires vers des systèmes territorialisés. Celles-ci s'expliquent, selon notre étude, par la combinaison entre un cadre institutionnel favorable à la construction sociale des marchés et l'activation de ressources locales propices à la relocalisation.

3.1. Démantèlement des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil depuis 2019 et renforcement des coalitions en France autour des négociations de la Politique agricole commune

Nos résultats ont montré l'importance de la consolidation d'un référentiel de construction sociale des marchés en faveur du développement territorial durable. Nous l'avons vu notamment dans des territoires métropolitains qui sont distants du monde agricole en termes géographiques et relationnels et dont les seules ressources locales ne suffisent pas toujours à impulser la relocalisation des systèmes d'approvisionnement.

Les changements politiques nationaux en cours depuis 2016 au Brésil posent de nouvelles questions. En effet, les travaux récents sur les politiques publiques favorables à l'agriculture familiale et au développement territorial montrent que différents mécanismes de démantèlement sont à l'œuvre (Sabourin *et al.*, 2020). L'extinction du Conseil national de sécurité alimentaire (CONSEA) en 2019 – l'une des premières mesures du gouvernement de Jair Bolsonaro – soulève des interrogations quant au futur du PNAE (Oliveira et Freire Carvalho, 2020). Ce conseil réunissant pouvoirs publics et mouvements sociaux fut l'arène centrale de la construction de la politique publique et de son suivi ; il a fortement contribué à l'élaboration des résolutions, adaptant le programme dans un aller-retour entre les remontées du terrain et les instances politiques. Le sous-financement et les interruptions subies par le Programme d'acquisition des aliments (PAA) (Machado *et al.*, 2020) affaiblissent également la dynamique de structuration des filières de l'agriculture familiale à fort ancrage territorial.

Inversement, en France, certaines initiatives montrent l'intérêt croissant d'une partie des pouvoirs publics pour la relocalisation des systèmes d'approvisionnement. Les projets alimentaires territoriaux (PAT) constituent des dispositifs emblématiques de ce renouveau (Houdart *et al.*, 2020; Loudiyi et Houdart, 2019). L'action de l'État consiste à favoriser et à labelliser des expériences locales, en misant sur le dialogue et la concertation des acteurs à l'échelle des territoires. Des subventions sont prévues pour les diagnostics, l'animation des réseaux d'acteurs impliqués dans les PAT et les investissements

matériels et immatériels. Toutefois, pour l'instant, il ne semble pas que des modifications en profondeur des cadres législatifs nationaux soient envisagés. Cela pose des questions de justice spatiale, pour les territoires qui sont justement peu pourvus de ressources favorables à la relocalisation de l'approvisionnement.

En outre, les normes françaises et européennes encadrant la commande publique continuent d'entraver la référence à la préférence locale en tant que telle. Rien n'indique non plus que les cuisines centrales, marquées par une logique industrielle et majoritaires dans les aires urbaines denses, puissent être démantelées pour rééquiper les cuisines au sein des écoles et embaucher davantage de personnel. Relocaliser ce maillon permettrait pourtant une plus grande souplesse dans les techniques de préparation des repas et, ainsi, une meilleure intégration de produits frais issus des filières alternatives locales. Dans les conditions actuelles, ces dernières devront continuer à prendre en charge la transformation des denrées agricoles brutes.

Toutefois, ces différents points font l'objet d'une mobilisation croissante de la part des mouvements sociaux. Les coalitions entre tenants des systèmes agroalimentaires alternatifs et défenseurs de l'environnement semblent se renforcer. La plateforme Pour une autre Pac ou le réseau InPACt, par exemple, constituent autant d'initiatives visant à influencer la formulation de la politique agricole vers une remise en cause plus radicale du modèle productiviste (Jacques *et al.*, 2020; Roullaud, 2012).

3.2. Pandémies et sécurité alimentaire

Enfin, la crise sanitaire et économique causée par la pandémie de Covid 19 a remis sur le devant de la scène médiatique et politique l'insécurité alimentaire. En France, le recours à l'aide alimentaire a fortement augmenté (Bricas *et al.*, 2021), certaines études estimant qu'elle a été multipliée par trois (Gomy *et al.*, 2020). Au Brésil, le contexte pandémique a accéléré le retour de la faim (Ribeiro-Silva *et al.*, 2020) qui était déjà préoccupante depuis le démantèlement des politiques de sécurité alimentaire dont nous avons parlé plus haut.

Ainsi, il sera intéressant de poursuivre les travaux qui portent sur la capacité de systèmes territorialisés à garantir la sécurité alimentaire des populations, notamment par rapport aux systèmes agro-industriels, fussent-ils renouvelés, mais

toujours fondés sur des filières longues et la spécialisation des territoires (Rastoin et Meynard, 2020). Des études comparant la situation alimentaire de territoires marqués par différentes configurations locales d’approvisionnement, en ne se limitant pas forcément à la restauration scolaire, pourraient dessiner des perspectives quant à la résilience alimentaire. Ces questionnements sont d’autant plus pertinents que tout indique un accroissement de la prévalence de l’insécurité alimentaire dans les années à venir en raison de l’aggravation de la crise environnementale.

Bibliographie

- ABREU, L. S. et al. Controvérsias e relações entre agricultura orgânica e agroecologia. *In*: BRANDENBURG, A.; BILLAUD, J.-P.; LAMINE, C. (org.). **Redes de agroecologias: experiências no Brasil e na França**. Curitiba: Kairós edições, 2015. p. 171-198.
- AGENCE BIO. **L'agriculture bio dans le monde** : Les carnets internationaux de l'Agence BIO. Paris : Agence Bio, 2020. 147 p.
- AIT AHMED SI, H. **La restauration collective comme levier de maintien de l'agriculture périurbaine : le cas de 10^{ème} arrondissement de Paris**. Paris: INRA, 2011. 81 p. Disponible sur : http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/512_Etude_restauracion_collective_et_produits_proximite_-_enquete_territoire_-_10eme_arrondissement_de_Paris_cle85bab1_cle8fe136.pdf. Consulté le 3 oct. 2017.
- ALAIN, M. L'intérêt de la démarche comparative en géographie. **Espace Temps**, Lausanne, v. 26, n. 1, p. 26-33, 1984.
- ALBERGHINI, A. et al. L'aide alimentaire : acteurs, pratiques et modalités d'accompagnement des publics. **Recherche sociale**, v. 221, n. 1, p. 5-92, 2017.
- ALLAIRE, G. et al. Localisation de l'agriculture biologique et accès aux marchés. **Revue d'Études en Agriculture et Environnement**, v. 96, n. 2, p. 277-312, juin 2015.
- ALLAIRE, G.; BOYER, R. **La grande transformation de l'agriculture : lectures conventionnalistes et régulationnistes**. Paris : INRA Éditions/Economica, 1995. 444 p.
- ALLAIRE, G.; DAVIRON, B. Introduction. Industrialisation et socialisation de l'agriculture. *In*: ALLAIRE, G.; DAVIRON, B. (Org.). **Transformations agricoles et agroalimentaires**. Synthèses. Versailles : Quae éditions, 2017. p. 3-20.
- ALLAIRE, G.; DAVIRON, B. **Transformations agricoles et agroalimentaires. Entre écologie et capitalisme**. Versailles : Quae éditions. Synthèses, 2017. 426 p.
- ALLEN, P. et al. Shifting plates in the agrifood landscape: the tectonics of alternative agrifood initiatives in California. **Journal of Rural Studies**, p. 61-75, 2003.
- ALLEN, P.; GUTHMAN, J. From "old school" to "farm-to-school": Neoliberalization from the ground up. **Agriculture and Human Values**, v. 23, n. 4, p. 401-415, 5 déc. 2006.
- ALTIERI, M. A.; NICHOLLS, C. **Agroecologia. Teoría y práctica para una agricultura sustentable**. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. México: Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe, 1999. 257 p.
- ALVES, J. J. A. Uma leitura geográfica da fome com Josué de Castro. **Revista de Geografia Norte Grande**, v. 38, p. 5-20, 2007.
- ANGEON, V.; BERTRAND, N. Les dispositifs français de développement rural : quelles proximités mobilisées ? **Géographie, économie, société**, v. 11, n. 2, p. 93-114, 30 juin 2009.

- ANSALONI, M. Coalitions et changement de politiques publiques : environnementalistes et politiques agricoles en Angleterre et en France. **Revue internationale de politique comparée**, v. 20, n. 1, p. 47-72, 2013.
- ANSALONI, M.; ALLAIRE, G. La grande transformation des politiques agricoles anglaise et française : une sociologie de l'hégémonie économique. **Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs**, v. 20, n. 2, p.1-20, 2016.
- ANSALONI, M.; FOUILLEUX, È. Changement de pratiques agricoles. Acteurs et modalités d'hybridation technique des exploitations laitières bretonnes. **Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires**, n. 292, p. 3-17, 2 mai 2006.
- APUR. **Atlas des autoroutes urbaines et des voies rapides du Grand Paris**. Paris : Apur, 2018. 56 p.
- ARAUJO, L. R. DA S. et al. Alimentação escolar e agricultura familiar: análise de recursos empregados na compra de alimentos. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 11, p. e00004819, 2019.
- AREAL DE CARVALHO, R.; BERNARDO, F. DE O. Caixa escolar: instituto inestimável para execução do projeto da educação primária. **Educação em foco (Juiz de Fora)**, v. 16, n. 3, p. 141–158, 2012.
- ARRUDA, E. E. DE; ALMEIDA, C. M. A mercantilização do programa nacional de merenda escolar. **InterMeio: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação - UFMS**, v. 11, n. 22, p. 88-110, 2005.
- ASSEMBLÉE NATIONALE. Discussion du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. **Journal Officiel. Assemblée nationale.**, Session ordinaire de 2013-2014, 119^e séance, 7 jan. 2014.
- AUBERTIN, C.; MAGDA, D. Le GIEC redescend sur terre... **Natures Sciences Sociétés**, v. Vol. 27, n. 3, p. 265–266, 2019.
- AUDET, R. Le champ des *sustainability transitions* : origines, analyses et pratiques de recherche. **Cahiers de recherche sociologique**, n. 58, p. 73-93, 2015.
- BANKS, J.; MARSDEN, T. Integrating Agri-Environment Policy, Farming Systems and Rural Development: Tir Cymen in Wales. **Sociologia Ruralis**, v. 40, n. 4, p. 466–480, 2000.
- BARLES, S. Society, energy and materials: the contribution of urban metabolism studies to sustainable urban development issues. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 53, n. 4, p. 439–455, juin 2010.
- BARLES, S. Écologie territoriale et métabolisme urbain : quelques enjeux de la transition socioécologique. **Revue d'Économie Régionale & Urbaine**, n. 5, p. 819–836, 2017a.
- BARLES, S. « L'idée de nourrir les métropoles grâce aux ceintures vertes est une illusion ! ». **Colibris, le mouvement**. 7 juin 2017b. Disponible sur : <<https://www.colibris-lemouvement.org/magazine/lidee-nourrir-metropoles-grace-aux-ceintures-vertes-est-une-illusion>>. Consulté le 23 jan. 2020.
- BARTHE, L. et al. Agriculture et développement territorial. Avant-propos. **Sud-Ouest européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest**, n. 34, p. 5–8, 1 déc. 2012.

- BAYSSE-LAINÉ, A. L’empreinte spatiale des approvisionnements alimentaires locaux : un modèle graphique. **Mappemonde**, n. 122, p.1-21, 13 sept. 2017. Disponible sur : <http://mappemonde.mgm.fr/122as4/>. Consulté le 15 jan. 2020.
- BEAUD, S.; WEBER, F. **Guide de l’enquête de terrain. Produire et analyser des données ethnographiques**. 4e édition augmentée. Paris: La Découverte, 2010. 334 p.
- BECKERT, M. et al. **Variétés végétales tolérantes aux herbicides : Effets agronomiques, environnementaux, socio-économiques**. Paris : CNRS/INRA, nov. 2011. 428 p.
- BELIERES, J.-F. et al. **Les agricultures familiales du monde. Définitions, contributions et politiques publiques**. A savoir, n. 28, Paris: Cirad/AFD, 2014. 201 p.
- BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, v. 22, n. 5, p. 595-607, 2009.
- BELIK, W.; SOUZA, L. R. DE. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e políticas públicas**, n. 33, p. 103-122, 2010.
- BELMONTE, W. E.; MOLINA, A. A. **A importância da APMF na gestão democrática da escola pública**. Curitiba: Caderno temático. Coordenação de gestão escolar. Secretaria de Estado da Educação do Paraná, 2010. 38 p.
- BERMOND, M.; GUILLEMIN, P.; MARÉCHAL, G. Quelle géographie des transitions agricoles en France ? Une approche exploratoire à partir de l’agriculture biologique et des circuits courts dans le recensement agricole 2010. **Cahiers Agricoles**, v. 28, p. 1-16, 2019.
- BERNSTEIN, H. et al. **The Food Question: Profits Versus People**. London: Routledge, 1990. 224 p.
- BERNSTEIN, H. Agrarian political economy and modern world capitalism: the contributions of food regime analysis. **The Journal of Peasant Studies**, v. 43, n. 3, p. 611–647, 3 mai 2016.
- BERTRAND, J.-P. Brésil : modernisation agricole et restructuration alimentaire dans la crise internationale. **Revue Tiers Monde**, v. 26, n. 104, p. 879–898, 1985.
- BETHEMONT, J. Le système agro-industriel nord-américain. **Norois**, v. 173, n. 1, p. 7–22, 1997.
- BEZERRA, J. A. B. **Educação Alimentar Nutricional - articulação de saberes**. Fortaleza: Edições UFC, 2018. 120 p.
- BILLEN, G. et al. **L’empreinte alimentaire de Paris en 2030**. Paris : PIREN Seine, 2011. 47 p.
- BILLET, H. Les défis de l’agriculture francilienne. In: IAU ÎLE-DE-FRANCE (Ed.). **Une métropole à ma table. L’Île-de-France face aux défis alimentaires**. Les Cahiers de l’IAU Île-de-France. Paris : IAU, 2017. p. 119–124.
- BILLET, P. De la loi Grenelle 1 à la loi Grenelle 2. **Revue Juridique de l’Environnement**, v. 35, n. 1, p. 19–26, 2010.
- BLANC, J. Construire l’alternative agro-alimentaire : Ressorts sociaux et politiques du déploiement des AMAP en Île-de-France. **Norois**, n. 224, p. 21–34, 30 sept. 2012.
- BLANQUART, C.; GONÇALVES, A. **La diversité de l’inscription spatiale des circuits courts**. ASRLDF. **Anais...**Fort de France, France: jul. 2011. Disponible sur : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01176785>. Consulté le 6 fév. 2020

- BOECHAT, C. A.; LEITE, A. C. G.; TOLEDO, C. DE A. Archéologie de la question agraire au Brésil : du labor grabbing au land grabbing. **EchoGéo**, n. 41, p.1-17, 28 sept. 2017.
- BOGNON, S. **Les transformations de l’approvisionnement alimentaire dans la métropole parisienne. Trajectoire socio-écologique et construction de proximités**. Géographie—Paris: Université Paris 1, 2014.
- BOGNON, S. Nourrir Paris : trajectoire de l’approvisionnement alimentaire de la métropole capitale, de la fin de l’Ancien Régime à nos jours. **Géocarrefour**, v. 90, n. 90/2, p. 163–171, 1 déc. 2015.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, È. **Le nouvel esprit du capitalisme**. 2. ed. Paris: Gallimard, 2011.
- BONNEFOY, S.; BRAND, C. Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire: de l’agriculture à l’agri-alimentaire. **Géocarrefour**, v. 89, n. 1, p. 95–103, 2014.
- BONNEUIL, C. La « modernisation agricole » comme prise de terre par le capitalisme industriel. **Terrestres**, 29 jul. 2021. Disponible sur : <<https://www.terrestres.org/2021/07/29/la-modernisation-agricole-comme-prise-de-terre-par-le-capitalisme-industriel/>>. Consulté le 12 août 2021
- BORN, B.; PURCELL, M. Avoiding the Local Trap: Scale and Food Systems in Planning Research. **Journal of Planning Education and Research**, v. 26, n. 2, p. 195–207, 1 déc. 2006.
- BOURON, J.-B. **Transition urbaine**. Géoconfluences, 2021. Disponible sur : <<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/transition-urbaine>>. Consulté le 13 déc. 2021.
- BOUSSAGUET, L. Forums. *In*: BOUSSAGUET, L. (Ed.), **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Presses de Sciences Po, p. 273-278, 2019.
- BOUSSAGUET, L. **Les politiques publiques**. Que sais-je ? Paris: Presses Universitaires de France, 2020. 128 p.
- BOUSSAGUET, L.; SUREL, Y. Chapitre 6 / Des politiques publiques « à la française » ? *In* : BOUSSAGUET, L. (Ed.), **Une French touch dans l’analyse des politiques publiques ?** Paris : Presses de Sciences Po, p. 153-184, 2015.
- BOY, D. et al. **Le grenelle de l’environnement : acteurs, discours, effets**. Paris : Sciences Po/CEVIPOF/CNRS, 2012. 493 p.
- BRAGA SARAIVA, E. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927-935, 2013.
- BRAND, C. **Alimentation et métropolisation: repenser le territoire à l’aune d’une problématique vitale oubliée**. Tese (Doutorado em Geografia) - Université Grenoble Alpes, Grenoble, 2015. 660 p.
- BRAND, C. et al. **Construire des politiques alimentaires urbaines. Concepts et démarches**. Versailles: Quae éditions, 2017. 158 p.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940. Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (S.A.P.S.) no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio**. Diário Oficial da União - Seção 1 de 07/08/1940.

- BRASIL. **Lei nº8.913. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar**, 12 jul. 1994. Disponível sur : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8913.htm>. Consulté le 13 sept. 2021.
- BRASIL. **Relatório do Projeto de Lei nº 1.659, de 2007, apensado ao Projeto de Lei nº 2.877, de 2008, do Executivo**. Câmara dos Deputados, 6 nov. 2008. Disponível sur : <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06NOV2008.pdf#page=359>. Consulté le 17 sept. 2021.
- BRASIL. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica**. Disponível sur : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Consulté le 15 oct. 2019.
- BRASIL. **Parecer sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 178, de 2008, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências**. Senado Federal: Comissão de constituição, justiça e cidadania, 10 fév. 2009b. Disponível sur : <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3806567&ts=1630438028220&disposition=inline>>. Consulté le 17 déc. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2019, p. 577.
- BRICAS, N.; CONARÉ, D.; WALSER, M. (Ed.). **Une écologie de l'alimentation**. Versailles: Quae éditions, 2021. 312 p.
- BRUNET, R. Des modèles en géographie? Sens d'une recherche. **Bulletin de la société géographique de Liège**, v. 39, n. 2, p. 21–30, 2000.
- BRUNSCHVICG, L. Comment fonder une cantine scolaire ? **Le sociographe**, v. 62, n. 2, p. 71–76, 22 mai 2018.
- BURLANDY, L. **Comunidade solidaria: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição**. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2003.
- CAIXETA ANDRADE, D. Economia e meio ambiente: aspectos teóricos e metodológicos nas visões neoclássica e da economia ecológica. **Leituras de Economia Política**, n. 14, p. 1–31, 2008.
- CALDAS, E. DE L.; JAYO, M. Agriculturas urbanas em São Paulo: histórico e tipologia. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasilera de geografia**, n. 39, 2 mar. 2019. Disponível sur : <http://journals.openedition.org/confins/18639>. Consulté le 3 mar. 2020.
- CAMPAGNE, P.; PECQUEUR, B. **Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation**. Paris: C.L. Mayer, 2014. 268 p.
- CAMPOLINA DINIZ, C.; CAMPOLINA, B. A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, reespecialização e novas funções. **EURE (Santiago)**, v. 33, n. 98, p. 27-43, maio 2007.

- CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A. Entre a Especialização Produtiva e a Agroecologia. **Sustentabilidade em Debate**, v. 6, n. 2, p. 33–50, 31 août 2015.
- CARDONA, A. Le développement de l'agriculture biologique : effets directs et indirects dans le monde agricole et non-agricole. Une enquête en Île-de-France. **Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires**, n. 339–340, p. 183–194, 20 jan. 2014.
- CARVALHO DA SILVA, A. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, p. 87–107, avr. 1995.
- CASTILHO, R. et al. Regiões do agronegócio, novas relações campo-cidade e reestruturação urbana. **Revista da Anpege**, v. 12, n. 18, p. 259–282, 2016.
- CASTILHO, R.; FREDERICO, S. Espaço geográfico, produção e movimento: uma reflexão sobre o conceito de circuito espacial produtivo. **Sociedade e Natureza**, v. 22, n. 3, p. 461–474, 2010.
- CASTRO, J. D. **Geografia da Fome. O dilema brasileiro: pão ou aço**. 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.
- CAZALS, C. Les déterminants des Démarches Environnementales Volontaires (DEV) : une étude empirique comparée de deux secteurs agricoles. **Revue d'Économie Regionale Urbaine**, n. 1, p. 105–131, 15 oct. 2009.
- CAZELLA, A. A.; SENCÉBÉ, Y.; RÉMY, J. Transformações no modelo francês de agricultura familiar: lições para o caso brasileiro? **Novos Cadernos NAEA**, v. 18, n. 1, p.13-32, 28 juin 2015.
- CEAGESP. **CEAGESP comemora 50 anos como importante distribuidor de alimentos**. In: website da CEAGESP. 31 mai 2019. Disponible sur : <<https://ceagesp.gov.br/comunicacao/noticias/ceagesp-comemora-50-anos-como-importante-distribuidor-de-alimentos/>>. Consulté le 23 oct. 2021.
- CHACHIGNON, M. **Bon appétit les enfants ! Histoire de la restauration scolaire des origines à nos jours**. DEUIL la Barre: U.P.R.M, 1993. 349 p.
- CHATEL, C.; MORICONI-EBRARD, F.; SPOSITO, M. E. B. La croissance urbaine au Brésil : concentration dans les métropoles ou rééquilibrage du système urbain ? **EchoGéo**, n. 41, 28 sept. 2017. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/echogeo/15001>. Consulté le 31 jul. 2021.
- CHAUVEY, J.-N. Pour une définition de la « publicitude » par la capacité effective de contrôle : l'exemple des délégations de service public. **Revue française d'administration publique**, v. 127, n. 3, p. 511-523, 2008.
- CHAVES, L. G.; BRITO, R. R. DE. **Políticas de alimentação escolar**. Brasília: Centro de Educação a Distância – CEAD, Universidade de Brasília, 2006. 88 p.
- CHEVALLIER, J. Les nouvelles frontières du service public. **Regards croisés sur l'économie**, v. 2, n. 2, p. 14-24, 2007.
- CHEVALLIER, J. **Le service public**. Que sais-je ?, Paris : Presses Universitaires de France, 2018. 128 p.

- CHIFFOLEAU, Y. Circuits courts alimentaires, dynamiques relationnelles et lutte contre l'exclusion en agriculture. **Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires**, n. 332, p. 88–101, 30 nov. 2012.
- CHIFFOLEAU, Y.; PREVOST, B. Les circuits courts, des innovations sociales pour une alimentation durable dans les territoires. **Norois**, n. 224, p. 7–20, 30 sept. 2012.
- CHIODI, R. E. et al. Políticas de compra de alimentos e as organizações de agricultores familiares no Vale do Ribeira/SP. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 22, p. e1623, 2020.
- CHIODI, R. E.; DE ALMEIDA, G. F.; BAMBINI ASSIS, L. H. Efeitos de políticas de compras institucionais sobre a organização de produtores familiares no Vale do Ribeira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 60, n. 3, p. e230363, 2021.
- CHIODI, R. E.; DE ALMEIDA, G. F.; MORUZZI MARQUES, P. E. Análise das compras públicas da Agricultura Familiar sob o enfoque da multifuncionalidade da agricultura: estudos de casos no Vale do Ribeira / SP. **Desenvolvimento Rural Interdisciplinar**, v. 2, n. 2, p. 85–112, 2020.
- CHIODI, R. E.; MORUZZI MARQUES, P. E. Multifuncionalidade da Agricultura e Serviços ambientais: aproximações e distanciamentos como referenciais de políticas públicas. **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 45, p. 214–232, 10 oct. 2018.
- CLÉMENT, A. De l'évergétisme antique aux Restos du cœur: État et associations dans l'histoire du secours alimentaire. **Revue internationale de l'économie sociale: Recma**, n. 279, p. 26-43, 2001.
- COCHET, H. Vers une nouvelle relation entre la terre, le capital et le travail en agriculture. **Études foncières**, n. 134, p. 24-29, 2008.
- COCHET, H. Origine et actualité du « Système Agraire » : retour sur un concept. **Revue Tiers Monde**, v. 207, n. 3, p. 97–114, 27 sept. 2011.
- COHEN, N.; ILIEVA, R. T. Transitioning the food system: A strategic practice management approach for cities. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, v. 17, p. 199–217, déc. 2015.
- COLIN, C. **La restauration scolaire à Paris. Analyse sociologique des métiers de la restauration et des fondamentaux d'organisation**. Dissertação (mestrado especializado PAPDD) - Ecole Nationale des Ponts et Chaussées- AgroParisTech, Paris, 2016.
- COLONNA, P.; FOURNIER, S.; TOUZARD, J.-M. Systèmes alimentaires. *In*: ESNOUF, C.; RUSSEL, M.; BRICAS, N. (Ed.). **Pour une alimentation durable: Réflexion stratégique duALIne**. Versailles: Éditions Quæ, p. 60-85, 2011.
- COMBRIS, P.; NEFUSSI, J. Le concept d'agro-alimentaire : intérêt et limites. **Économie rurale**, v. 160, n. 1, p. 22–27, 1984.
- COMITÉ INTERMINISTÉRIEL POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE. **Stratégie nationale de développement durable**. Paris: Ministère de l'Écologie. 2003. Disponible sur : <http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0055/Temis-0055105/16372_2003.pdf>. Consulté le 26 oct. 2020.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE. **Troisième rapport annuel au Parlement sur la mise en oeuvre des engagements du Grenelle de l'Environnement**.

- Paris: Ministère de l'Écologie. 2011. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/114000637.pdf>>. Consulté le 2 oct. 2020.
- COMPAGNON, D. Réalité multiscalaire et articulations multiniveaux dans la gouvernance environnementale globale. GEMENNE, F. (Ed.). **L'Enjeu mondial. L'environnement**. Paris : Presses de Sciences Po, p. 127-135, 2015.
- CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Brasília, 1995.
- CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION. **Avis n°18 - Les repas servis en restauration scolaire**. Paris : CNA, 30 sept. 1997. 6 p. Disponible sur : <https://cna-alimentation.fr/download/avis-n18-09-1997-les-repas-servis-en-restauration-scolaire/> Consulté le 21 fév. 2022
- CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION. **Avis n°47 sur la restauration scolaire révisant les avis antérieurs du CNA**, Paris : CNA, 26 maio 2004. 29 p. Disponible sur : <https://cna-alimentation.fr/download/avis-n47-05-2004-la-restauration-scolaire-avis-revisant-ceux-anterieurs/>. Consulté le 21 fév. 2022
- CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION. **Avis n°77 - Les enjeux de la restauration collective en milieu scolaire**, Paris : CNA, 4 jul. 2017. 96 p. Disponible sur : <https://cna-alimentation.fr/download/avis-n77-07-2017-les-enjeux-de-la-restauration-collective-en-milieu-scolaire/>. Consulté le 21 fév. 2022
- CONSTANTINO, D. Ensino fundamental: quem é o responsavel? **Gazeta do Povo**, 24 déc. 2017. Disponible sur : <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/ensino-fundamental-quem-e-o-responsavel-14xyagqscan2kf6zj6plncn2u/>. Acesso em 12 déc. 2020.
- CORNILLEAU, L.; JOLY, P.-B. La révolution verte, un instrument de gouvernement de la « faim dans le monde ». Une histoire de la recherche agricole internationale. In : PESTRE, D. (Ed.), **Le gouvernement des technosciences. Gouverner le progrès et ses dégâts depuis 1945**. Paris, La Découverte, p. 171-201, 2014.
- CORTE, J. DE L. Abastecimento da cidade de São Paulo em produtos hortifrutícolas: problemas e métodos de um estudo. **Boletim Paulista de Geografia**, n. 52, p. 30–54, 1976.
- COURADE, G. Le concept de politique alimentaire : mise en oeuvre et analyse au Nord et au Sud. In : BLANC-PAMARD C.; BONNEFOND P.; COUTY, P.; LASSAILLY-JACOB V.; MARCHAL, J.-Y.; PITON F. (Ed.) **Dynamique des systèmes agraires : la dimension économique**. Paris : ORSTOM, p. 65-86, 1990.
- CPDOC. **A Era Vargas - 1º tempo - dos anos 20 a 1945**. Website do CPDOC (Fundação Getúlio Vargas), Rio de Janeiro, 1997. Disponible sur : <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/DireitosSociaisTrabalhistas>>. Consulté le 17 août 2021.
- CRAVIOTTI, C. Regards croisés autour de la légitimation de la catégorie « agriculture familiale » et ses défis conceptuels. **Bulletin de l'association de géographes français. Géographies**, v. 92, n. 3, p. 322–337, 1 sept. 2015.
- CROIX, N. Agriculture et environnement dans l'Ouest de la France. Le rôle des politiques environnementales dans les adaptations agricoles. **Norois**, v. 173, n. 1, p. 155–171, 1997.

- CZERNICHOW, S. Nutrition et restauration scolaire en France. **Act. Méd. Int. - Métabolismes - Hormones - Nutrition**, v. 4, n. 6, p. 243-250, 2000.
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139–164, 1 jan. 2004.
- DAMATTA, R. O ofício do etnólogo, ou como ter “anthropological blues”. In: DAMATTA, R. (Ed.). . **Relativizando: uma introdução à antropologia social**. Petrópolis: Vozes, p. 150–173, 1974.
- DANIEL, K. Concentration et spécialisation: quel schéma pour l’agriculture communautaire ? **Economie prevision**, v. 158, n. 2, p. 105–120, 2003.
- DANIEL, K. Éléments sur la géographie de l’agriculture aux États-Unis et dans l’Union Européenne : les productions agricoles se concentrent-elles ? **Revue d’Economie Regionale Urbaine**, n. 4, p. 533–556, 2005.
- DARLY, S.; AUBRY, C. 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’Île-de-France. **Géocarrefour**, v. 89, n. 1, p. 145–157, 2014.
- DAROLT, M. **Conexão Ecológica: novas relações entre produtores e consumidores**. Londrina: IAPAR, 2012. 162 p.
- DAROLT, M. et al. Redes alimentares alternativas e novas relações produção-consumo na França e no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. 19, n. 2, p. 1–22, 2016.
- DARROT, C. Rennes, ville vivrière ? **Pour**, v. 224, n. 4, p. 405–414, 2014.
- DARROT, C.; MARÉCHAL, G.; BRÉGER, T. **Rapport sur les Projets Alimentaires Territoriaux (P.A.T.) en France : État des lieux et analyse**. Rennes : AgroCampus, 2019. 89 p.
- DAVIS, J.; GOLDBERG, R. **A concept of agribusiness**. Boston: Harvard University, 1957. 152 p.
- DE CASTELBAJAC, P.; MONOD, J. **L’aménagement du territoire**. Que sais-je ? Paris: Presses Universitaires de France, 2021. 128 p.
- DE SCHUTTER, O. Préface. In: RASTOIN, J.-L.; GHERSI, G. (Eds.). . **Le système alimentaire mondial. Concepts et méthodes, analyses et dynamiques**. Synthèses. Versailles: Editions Quæ, 2010. p. VII–X.
- DELAERE, F.; BATREAU, L.; AUBRY, C. **Les filières alimentaires de proximité en Île-de-France : potentialités de débouchés dans la restauration. Enquête auprès des responsables d’unités**. Paris : Ministère de l’Agriculture, 2011. 87 p. Disponible sur : <http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/512_Enquete_restaurant_collective_et_produits_de_proximite_-_DRIAUF_Ile_de_France_-_3-11-11_cle81e8fb_cle8ca111.pdf>. Consulté le 3 oct. 2017.
- DELAPORTE, C.; BRAJON, D. Le système alimentaire francilien décrypté. In: IAU ÎLE-DE-FRANCE (Ed.). **Une métropole à ma table. L’Île-de-France face aux défis alimentaires**. Les Cahiers de l’IAU Île-de-France. Paris : IAU, 2017. p. 74–78.
- DÉLÉGATION À L’AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE. **Audition de Jean-Robert Pitte, co-président du groupe “Adopter des modes de production et de consommation durables” du Grenelle de l’environnement**. Paris:

- Assemblée nationale, 18 sept. 2007. Disponible sur : <<https://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-delat/06-07/c0607006.asp>>. Consulté le 18 déc. 2021.
- DELFOSSÉ, C. L'agriculture familiale. **Bulletin de l'association de géographes français. Géographies**, v. 92, n. 3, p. 283–287, 1 sept. 2015.
- DELFOSSÉ, C.; VAUDOIS, J. Éditorial. **Hommes et Terres du Nord**, v. 4, n. 1, p. 189–191, 2000.
- DELGADO, G. C. Mudança técnica na agricultura, constituição do complexo agroindustrial e política tecnológica recente. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 2, n. 1, p. 79–97, 1 jan. 1985.
- DELGADO, G. C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 157–172, déc. 2001.
- DELGROSSI, M.; FLORIDO, A. C. S.; RODRIGUES, L. F. P. **Agricultura familiar no censo agropecuario - Principais causas de exclusão da agricultura familiar nos algoritmos**, Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense, v. 8, n. 16, p. 40-45, 2019.
- DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION. **World Urbanization Prospects 2018. Highlights**. New York: United Nations, 2019a.
- DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION. **World Population Prospects 2019: Highlights**. New York: United Nations, juin 2019b.
- DESSAUW, G. **Caisse des écoles**. Le temps des instituteurs (blog). 2018. Disponible sur : <<http://www.le-temps-des-instituteurs.fr/peri-caisse-des-ecoles.html>>. Consulté le 20 oct. 2020.
- DEVERRE, C.; LAMINE, C. Les systèmes agroalimentaires alternatifs. Une revue de travaux anglophones en sciences sociales. **Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires**, n. 317, p. 57–73, 5 maio 2010.
- DIEESE. Salário Mínimo Constitucional. **Nota técnica**, n. 8, São Paulo: DIEESE, oct. 2005.
- DIRY, J.-P. Filières agro-alimentaires et bassins de production dans les pays développés (Agri-business channels and production areas in the developed countries). **Bulletin de l'Association de Géographes Français**, v. 74, n. 4, p. 434–443, 1997.
- DORÉ, T.; LECORRE-GABENS, N.; MEYNARD, J. M. Le Grenelle de l'environnement: implications pour l'agronomie et les métiers d'agronomes. **Agronomie, Environnement & Sociétés, Association Française d'Agronomie (Afa)**, v. 1, n. 1, p. 14, 2011.
- DRIEA ÎLE-DE-FRANCE. **Les établissements du commerce de gros alimentaire et agricole en Ile-de-France. Le MIN de Rungis et le centre-ouest parisien, des localisations clefs aux fonctions différentes**. Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement, juin 2019. 51 p. Disponible sur : <<http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/v3.pdf>>. Consulté le 22 oct. 2021.
- DROULERS, M. Chapitre 6. Le projet national et ses contradictions spatiales. *In* ; DROULERS, M. (Dir.) **Brésil, une géohistoire**, Paris : Presses Universitaires de France, p. 221–272, 2001.
- DUBUISSON, C. **Restauration scolaire et alimentation des enfants et des adolescents en France : état des lieux et efficacité de la réglementation**. Tese (doutorado em Saúde pública e epidemiologia) - Maisons-Alfort: AgroParisTech, déc. 2013.

- DUPRAZ, P.; VERMERSCH, D. La spécialisation et la concentration des exploitations agricoles peuvent-elles être remises en cause ? **INRA sciences sociales**, n. 2, p. 1–4, 1997.
- DURU, M.; FARES, M.; THEROND, O. Un cadre conceptuel pour penser maintenant (et organiser demain) la transition agroécologique de l’agriculture dans les territoires. **Cahiers Agricultures**, v. 23, n. 2, p. 84–95, mar. 2014.
- DURUISSEAU, K. L’émergence du concept de transition énergétique. Quels apports de la géographie ? **Bulletin de la société géographique de Liège**, n. 63, p. 21–34, 2014.
- DURUY, V. 14 juin 1869. Circulaire aux préfets relative à la distribution d’aliments chauds aux enfants des salles d’asile. **La petite enfance à l’école, XIX^e-XX^e siècles**, Paris : Institut national de recherche pédagogique. p. 140–141, 1982.
- DUTRA ALVES, F. A relação campo-cidade na geografia brasileira: Apontamentos teóricos a partir de periódicos científicos. *Geografia Ensino & Pesquisa*, v. 16, n. 3, p. 7-18, sept./ déc. 2012.
- EL BILALI, H. The Multi-Level Perspective in Research on Sustainability Transitions in Agriculture and Food Systems: A Systematic Review. **Agriculture**, v. 9, n. 4, p. 74, avr. 2019.
- ELIAS, D.; PEQUENO, R. Desigualdades socioespaciais nas cidades do agronegócio. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 1, p. 25–25, 31 maio 2007.
- ELOY, L.; SIDERSKY, P.; TONNEAU, J.-P. Questions foncières et politiques de réforme agraire au Brésil. **Géoconfluences**, 15 mai 2009. Disponible sur : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/etpays/Bresil/BresilScient2.htm>. Consulté le 24 fév. 2020.
- ELZEN, B. et al. Normative contestation in transitions ‘in the making’: Animal welfare concerns and system innovation in pig husbandry. **Research Policy**, v. 40, n. 2, p. 263–275, 1 mar. 2011.
- EMBRAPA. **Módulos Fiscais**. Disponible sur : <<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>>. Consulté le 18 août 2021.
- EMPLASA. **Expansão da area urbana da região metropolitana de São Paulo**. São Paulo: EMLASA, 2002. 49 p.
- ÉQUIPE DE SURVEILLANCE ET D’ÉPIDÉMIOLOGIE NUTRITIONNELLE (ESEN). Volet Nutrition. Chapitre Corpulence. *In: Étude de santé sur l’environnement, la biosurveillance, l’activité physique et la nutrition (Esteban), 2014-2016*. Paris: Santé Publique France, 2017. p. 43.
- ESCHER, F. Resenha de : NIEDERLE, Paulo André; WESZ JUNIOR, Valdemar João. As novas ordens alimentares. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018. 429p. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 27, n. 1, p. 215–224, 2019.
- FAO. **Décennie des Nations Unies pour l’agriculture familiale**. Website da FAO, 2019. Disponible sur : <<http://www.fao.org/family-farming-decade/home/fr/>>. Consulté le 28 nov. 2021.
- FARIAS, R. G.; FREITAS, A. F. DE. Avaliação de processo do programa Mais Gestão na perspectiva dos atores envolvidos na implementação. **Revista de Gestão e Organizações Cooperativas**, v. 8, n. 15, p. 1–32, 29 jan. 2021.
- FERRY, J. 28 mars 1882. **Loi sur l’enseignement primaire obligatoire**. 28 mar. 1882.
- FIGUIÈRE, C.; METEREAU, R. 6. Écodéveloppement et socio-économie écologique : congruences et complémentarités. **Cahiers d’économie politique**, v. n° 79, n. 1, p. 153–190, 28 maio 2021.

- FLAMANT, J.-C. Une brève histoire des transformations de l'agriculture au 20^e siècle. **Cent ans d'agronomie à Toulouse – INP-ENSAT 1909-2009**. Toulouse: Éditions de l'Aube, 2010. 20 p.
- FNDE. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. 2^o ed. Brasília: FNDE/Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar, 2016. 8 p.
- FOGAGNOLI, M. “**Almoçar bem é no SAPS!**”: os trabalhadores e o Serviço de Alimentação da Previdência Social (1940-1950). Dissertação (Mestrado em História Social)—Niterói: Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2011. 110 p.
- FOLLAIN, A. La formation du réseau communal en France du Nord de 1790 au milieu du XIX^e siècle. **Revue du Nord**, v. 78, n. 316, p. 485–510, 1996.
- FORNAZIER, A.; BELIK, W. Produção e consumo local de alimentos: novas abordagens e perspectivas para as políticas públicas. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 20, n. 2, p. 204–218, 2013.
- FORTUNEL, F. Le bassin de production agricole, du singulier aux territoires pluriels. *In*: VIEIRA-MEDEIROS, R.; LINDLER, M. (Ed.). **Dinâmica do espaço agrário: velhos e novos territórios**. Porto Alegre: Evangraf, p. 83–97, 2017.
- FOUCHET, C. 15 juin 1965. Circulaire n° 65-249 relative à l'élaboration et à l'approbation des programmes pédagogiques des constructions scolaires du premier degré. **Publications de l'Institut national de recherche pédagogique**, v. 1, n. 1, p. 263–265, 1982.
- FOUILLEUX, È. Chapitre 4 : Les politiques agricoles et alimentaires. *In*: BORRAZ, O. (Ed.). **Politiques publiques**. Paris: Presses de Sciences Po, p. 113–146, 2008.
- FOUILLEUX, È. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 19, n. 1, p. 88–125, 2011.
- FOUILLEUX, È.; GOULET, F. Firmes et développement durable : le nouvel esprit du productivisme. **Études rurales**, v. 190, p. 131-146, 2012.
- FOUILLEUX, È.; JOBERT, B. Le cheminement des controverses dans la globalisation néo-libérale. **Gouvernement et action publique**, v. 6, n. 3, p. 9–36, 7 déc. 2017.
- FOURNIER, S.; TOUZARD, J.-M. La complexité des systèmes alimentaires : un atout pour la sécurité alimentaire? **Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement**, v. 14, n. 1, 10 maio 2014. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/vertigo/14840>. Consulté le 3 nov. 2018.
- FOURNIER, S.; TOUZARD, J.-M. Diversité et confrontation de modèles au sein des systèmes alimentaires : vers une convergence ? *In*: LUBELLO, P.; FALQUE, A.; TEMRI, L. (Ed.). **Des systèmes agroalimentaires en transition**. Collection Update sciences & technologies. Versailles: Éditions Quae, p. 137-148, 2016.
- FRANÇA. **Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement**, 3 août 2009. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000018944151/?detailType=CONTENU&detailId=1>. Consulté le 5 oct. 2020

- FRANÇA. **Circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics**, 3 déc. 2008. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=7jZvAH0F5EOzRmci9m31imOhrN4FcEKuXTAQRsVaHPI>. Consulté le 18 déc. 2021
- FRIEDMANN, H. Commentary: Food regime analysis and agrarian questions: widening the conversation. **The Journal of Peasant Studies**, v. 43, n. 3, p. 671–692, 3 maio 2016.
- FRIEDMANN, H.; DAVIRON, B.; ALLAIRE, G. “Political economists have been blinded by the apparent marginalization of land and food” An interview with Harriet Friedmann. **Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs**, v. 20, n. 2, 2016. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/regulation/12145>. Consulté le 06 sept. 2019.
- FRIEDMANN, H.; MCMICHAEL, P. Agriculture and the State System. The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. **Sociologia Ruralis**, v. 29, n. 2, p. 93–117, 1989.
- FROEHLICH, E. **A capacidade de “fazer diferente” : os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do Programa de Alimentação Escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS)**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural)—Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2010. 152 p.
- FUMEY, G. La mondialisation de l'alimentation. **L'Information géographique**, v. 71, n. 2, p. 71–82, 2007.
- FURTADO DE ARAUJO, P. H. Comentários sobre Complexos, Cadeias Agroindustriais e Organização em Rede. **Revista SODEBRAS**, v. 10, p. 126–140, 11 sept. 2015.
- GALLIANO, D.; LALLAU, B.; TOUZARD, J.-M. Coexistences et transitions dans l'agriculture. **Revue Française de Socio-Economie**, v. n° 18, n. 1, p. 23–30, 27 avr. 2017.
- GANNA, A.; MESCLIER, E.; REBAÏ, N. Introduction. In: GANNA, A.; MESCLIER, E.; REBAÏ, N. (Ed.). **Agricultures familiales et territoires dans les Suds**. Hommes et sociétés. Paris: Karthala, p. 13–26, 2019.
- GARÇON, L.; DELFOSSE, C.; LAMINE, C. **Entre indications géographiques et circuits courts de proximité, des systèmes agri-alimentaires et des territoires en construction**. Colloque international “La renaissance rurale d'un siècle à l'autre”. **Anais...** Toulouse, France: maio 2016. Disponible sur : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01606689>. Consulté le 22 jul. 2019
- GATIEN-TOURNAT, A.; FORTUNEL, F.; NOËL, J. Qualité et proximité dans l'approvisionnement de la restauration collective en Sarthe (France) : jeux d'acteurs entre volontés et réalités territoriales. **Annales de géographie**, v. N° 712, n. 6, p. 666–691, 2016.
- GEELS, F. W. The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, v. 1, n. 1, p. 24–40, juin 2011.
- GEELS, F. W.; SCHOT, J. Typology of sociotechnical transition pathways. **Research Policy**, v. 36, n. 3, p. 399–417, avr. 2007.
- GEIGER, P. P.; LIMA, M. S. N. DA M.; ABIB, M. E. A. Distribuição de atividades agropastoris em torno da metrópole de São Paulo. **Revista Geográfica**, n. 80, p. 35–70, 1974.

- GEORGES, I.; BLANC, J. L'émergence de l'agriculture biologique au Brésil : une aubaine pour l'agriculture familiale ? Le cas de producteurs de la ceinture verte de la ville de São Paulo. **Autrepart**, v. 64, n. 1, p. 121–137, 2013.
- GINELLI, L. et al. Écologisation des pratiques et territorialisation des activités : une introduction. **Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie**, n. 11, n. 1, 30 avr. 2020.
- GIRARDI, E. P.; FERNANDES, B. M. Brésil : les territoires de la question agraire. **Mappemonde**, v. 2, n. 82, p. 10, 2006.
- GOMES DE CARVALHO, D. **Programa Nacional de Alimentação Escolar e a sustentabilidade: o caso do Distrito Federal (2005-2008)**. Dissertação de mestrado—Brasília: UNB : Centro de desenvolvimento sustentável, 2009. 238 p.
- GOMES DE VASCONCELOS, T.; NUNES, M. L. DA S. A implantação da merenda escolar no ensino primario da Paraíba (1955-1956). **Anais do IV CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**, João Pessoa/PB. Campina Grande: Realize Editora, 2017.
- DARMON, N. ; GOMY, C.; SAÏDI-KABECHE, D. La crise du Covid-19 met en lumière la nécessaire remise en cause de l'aide alimentaire. **The Conversation**, 29 juin 2020. Disponible sur : <<http://theconversation.com/la-crise-du-covid-19-met-en-lumiere-la-necessaire-remise-en-cause-de-laide-alimentaire-140137>>. Consulté le 11 jan. 2022.
- GONÇALVES, A.; MORGANTI, E.; BLANQUART, C. Alimenter les villes par les circuits courts : le défi de la conciliation des politiques publiques et des logiques d'acteurs. **Géocarrefour**, v. 89, n. 4, p. 247–259, 2014.
- GOODMAN, D. World-scale processes and agro-food systems: critique and research needs. **Review of International Political Economy**, v. 4, n. 4, p. 663–687, oct. 1997.
- GOODMAN, D. The quality 'turn' and alternative food practices: reflections and agenda. **Journal of Rural Studies**, v. 19, n. 1, p. 1–7, jan. 2003.
- GOODMAN, D. Agro-Food Studies in the 'Age of Ecology': Nature, Corporeality, Bio-Politics. **Sociologia Ruralis**, v. 39, n. 1, 17-38, jan. 1999.
- GOODMAN, D.; WATTS, M. Reconfiguring the rural or fording the divide?: Capitalist restructuring and the global agro-food system. **Journal of Peasant Studies**, v. 22, n. 1, p. 1–49, oct. 1994.
- GOUVEIA, I. C. M.-C. A cidade de São Paulo e seus rios: uma história repleta de paradoxos. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia**, n. 27, 14 jul. 2016. Disponible sur : <https://journals.openedition.org/confins/10884?lang=pt>. Consulté le 21 oct. 2021.
- GRAZIANO DA SILVA, J. F. **O novo rural brasileiro**. 2. ed. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2002. 151 p.
- GRAZIANO DA SILVA, J. F.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. DE (Ed.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Série NEAD especial, n. 12. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. 358 p.
- GRENARD, F. Les implication politiques du ravitaillement en France sous l'Occupation. **Vingtième Siècle. Revue d'histoire**, v. 94, n. 2, p. 199–215, 1 avr. 2007.

- GRISA, C. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Tese de doutorado – Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, 2012. 280 p.
- GRISA, C.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. A. Capítulo III – O rural nas políticas públicas do Brasil contemporâneo. *In*: MIRANDA, C. (Ed.). **Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: Implicações no Marco Jurídico e nas Políticas Públicas**. Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), v. 22, p. 339–483, 2017.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 1, p. 125–146, 2014.
- GROUPE IV DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT. **Adopter des modes de production et de consommation durables**. Synthèse des travaux du groupe IV. Paris: Ministère de l'Écologie, 2007. 167 p.
- GUEDES DE VASCONCELOS, F. DE A. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, v. 18, n. 4, p. 439–457, août 2005.
- GUILLEMOT, F. **Analyse de la demande et des filières d'approvisionnement dans la restauration collective**. Relatório de estágio de mestrado. Paris : Master 2 « Décentralisation et Economie des Territoires », INRA/ Université Paris-Sud 11, 2010. 62 p. Disponible sur : <http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/512_Enquete_territoire_-_Triangle_vert_-_etude_restaurant_collective_et_produits_de_proximite_cle41977b_cle0c139a.pdf>. Consulté le 3 oct. 2017.
- GUTHMAN, J. Raising organic: An agro-ecological assessment of grower practices in California. **Agriculture and Human Values**, v. 17, n. 3, p. 257–266, 1 sept. 2000.
- HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction / L'instrumentation et ses effets débats et mises en perspective théoriques. *In*: HALPERN, C. *et al.* (Org.) **L'instrumentation de l'action publique**. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 15–62.
- HALPERN, C.; POLLARD, J. Les effets du Grenelle de l'environnement sur l'action publique. **Gouvernement et action publique**, v. 6, n. 2, p. 107–130, 29 juin 2017.
- HANSEN, T.; COENEN, L. The geography of sustainability transitions: Review, synthesis and reflections on an emergent research field. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, v. 17, p. 92–109, déc. 2015.
- HASSENTEUFEL, P. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale: Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. **Revue française de science politique**, v. 55, n. 1, p. 113-132, 2005.
- HASSENTEUFEL, P. **Sociologie politique : l'action publique**. Paris: Armand Colin, 2011. 320 p.
- HAWKES, C. et al. How to engage across sectors: lessons from agriculture and nutrition in the Brazilian School Feeding Program. **Revista de Saúde Pública**, v. 50, p. 13, 2016. Disponible sur : <https://doi.org/10.1590/S1518-8787.2016050006506>. Consulté le 13 mai 2020.

- HENDRICKSON, M. K.; HEFFERNAN, W. D. Opening Spaces through Relocalization: Locating Potential Resistance in the Weaknesses of the Global Food System. **Sociologia Ruralis**, v. 42, n. 4, p. 347–369, 2002.
- HERCBERG, S.; TALLEC, A. **Pour une politique nutritionnelle de santé publique en France**. Paris: Haut Comité de la santé publique, 2000. 169 p. Disponible sur : <https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_TALLEC_Juin_2000_Pour_une_politique_nutritionnelle_de_sante.pdf>. Consulté le 11 août 2020.
- HERNANDEZ, S.; MESSAOUDÈNE, L. La territorialisation de la politique alimentaire française : le regard des acteurs publics sur la gouvernance du PNNS. **Management Avenir**, v. 35, n. 5, p. 235–253, 26 août 2010.
- HERVIEU, B. Les agriculteurs dans la vie politique française. Cinquante ans d'évolution, quatre regards. In: HERVIEU, B. (Ed.) **Les mondes agricoles en politique**. Paris: Presses de Sciences Po, 2010. p. 19–38.
- HERVIEU, B.; VIARD, J. L'archipel paysan. Une majorité devenue minorité. **Les cahiers du CEVIPOF**, n. 29, juin 2000. 96 p.
- HOCHEDÉZ, C. La mise en place des politiques alimentaires locales dans la région métropolitaine de Stockholm: une gouvernance du malentendu? **Géocarrefour**, v. 89, n. 1, p. 115–124, 2014.
- HOCHEDÉZ, C.; LE GALL, J. Justice alimentaire et agriculture. **Justice spatiale - Spatial justice**, n. 9, jan. 2016. Disponible sur : <http://www.jssj.org/article/justice-alimentaire-et-agriculture/>. Consulté le 4 déc. 2019.
- HORLINGS, L. G.; MARSDEN, T. K. Towards the real green revolution? Exploring the conceptual dimensions of a new ecological modernisation of agriculture that could 'feed the world'. **Global Environmental Change**, Special Issue on The Politics and Policy of Carbon Capture and Storage. v. 21, n. 2, p. 441–452, 1 maio 2011.
- HOUDART, M.; LEBEL, P.-M.; LARDON, S. Repenser l'analyse de la participation dans les dispositifs publics de développement territorial. Illustration tirée de l'élaboration d'un Projet Alimentaire Territorial. **Géographie, économie, société**, v. 22, n. 2, p. 159–182, 30 juin 2020.
- IAU ÎLE-DE-FRANCE. **Les acteurs et les grandes filières du système alimentaire francilien**: Les filières courtes de proximité au sein du système alimentaire francilien. Paris: Institut d'aménagement et d'urbanisme Île-de-France, déc. 2015a. 39 p. Disponible sur : <https://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1222/fascicule2_Les_filieres_courtes.pdf>. Consulté le 26 fév. 2020.
- IAU ÎLE-DE-FRANCE. **Focus sur la logistique et les flux de transport**: Les filières courtes de proximité au sein du système alimentaire francilien. Paris: Institut d'aménagement et d'urbanisme Île-de-France, déc. 2015b. 47 p. Disponible sur : https://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1222/fascicule2_Les_filieres_courtes.pdf. Consulté le 26 fév. 2020.
- IAU ÎLE-DE-FRANCE. **Une métropole à ma table. L'Île-de-France face aux défis alimentaires**. Paris: Institut d'aménagement et d'urbanisme Île-de-France, 2017. 208 p.
- IBGE. **Áreas urbanizadas do Brasil : 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 28 p.

- INRA; TECOMAH. **Compte rendu des débats (version longue) : Colloque de restitution des résultats de l'étude**. Paris: INRA/TECOMAH, 2012. 78 p. Disponible sur : <http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/512_synthese_colloque_restoration_collective_produits_proximite_cle012d3b_cle8b72c5.pdf>. Consulté le 3 oct. 2017.
- INSTITUT PARIS RÉGION. La grande histoire des légumes et de leurs terroirs en Île-de-France. **Note rapide de l'Institut Paris Région**, n. 868, oct. 2020. 6 p.
- INSTITUTO ESCOLHAS; URBEM. **Mais perto do que se imagina: os desafios da produção de alimentos na metrópole de São Paulo**. São Paulo: Instituto Escolhas, 2020. 159 p. Disponible sur : <https://agriculturanametropole.escolhas.org/>. Consulté le 23 oct. 2021.
- IPCC. **Climate change and land. Summary for policymakers**. New York : United Nations, 7 août 2019.
- JACQUES, M. et al. Temps forts. **RECMA, Revue internationale de l'économie sociale**, v. 358, n. 4, p. 8-13, 2020.
- JASNOT, P.-E. **Les transitions agro-écologiques en Île-de-France**. Tese (doutorado em geografia) - Paris: Paris I Panthéon-Sorbonne, 2019. 334 p.
- JÉGOU, A. Les origines du développement durable. **L'Information géographique**, v. Vol. 71, n. 3, p. 19–28, 2007.
- JOBERT, B.; MULLER, P. **L'État en action: Politique publiques et corporatismes**. Paris: Presses Universitaires de France, 1987. 238 p.
- JOHNSTON, J. Can consumers buy alternative foods at a big box supermarket? **Journal of Marketing Management**, v. 33, n. 7–8, p. 662–671, 4 maio 2017.
- JOLLIVET, M. Un temps fort de la sociologie rurale française. **Études rurales**, n. 183, p. 67–82, 24 sept. 2009.
- JOSPIN, L. **Conclusion des États généraux. Alimentation Générale**, 2000. Disponible sur : <<https://alimentation-generale.fr/analyse/conclusion-des-etats-generaux-par-lionel-jospin/>>. Consulté le 9 oct. 2020
- JUNG, B. Le placement public à Paris : De la bienfaisance à la lutte contre le chômage. (1880-1910). **Revue d'histoire de la protection sociale**, v. N° 7, n. 1, p. 81–101, 2014.
- KAGEYAMA, A. A.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; OLIVEIRA, J. T. A. DE. Uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários do Brasil a partir do censo de 2006. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 51, n. 1, p. 105–122, mar. 2013.
- KEBIR, L. Les cantines bio : que reste-t-il de l'esprit pionnier ? **Métropolitiques**, 27 fév. 2012. Disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/Les-cantines-bio-que-reste-t-il-de.html>. Consulté le 15 mai 2017.
- KERCKHOVE, S. **Grenelle de l'environnement : L'histoire d'un échec**. Paris : Yves Michel, 2010. 128 p.
- LABONNE, M. Sur le concept de la filière en économie agro-alimentaire. In: KERMEZ TORRÈS, D.; ROCA, P.J.; BRUNEAU, M.; COURADE, G. (Ed.) **Terres, comptoirs et silos : des systèmes de production aux politiques alimentaires**. Paris: ORSTOM, p. 137–149, 1987.

- LAMARCHE, H. (Ed.). **L'agriculture familiale : comparaison internationale. Tome 1. Une réalité polymorphe**. Paris: L'Harmattan, 1992. 303 p.
- LAMINE, C. Settling shared uncertainties: local partnerships between producers and consumers. **Sociologia ruralis**, v. 45, n. 4, p. 324–345, 2005.
- LAMINE, C. « Changer de système » : une analyse des transitions vers l'agriculture biologique à l'échelle des systèmes agri-alimentaires territoriaux. **Terrains travaux**, v. n° 20, n. 1, p. 139–156, 23 maio 2012.
- LAMINE, C.; BUI, S.; OLLIVIER, G. Pour une approche systémique et pragmatique de la transition écologique des systèmes agri-alimentaires. **Cahiers de recherche sociologique**, n. 58, p. 95-117, 2015.
- LAMINE, C.; CHIFFOLEAU, Y. Reconnecter agriculture et alimentation dans les territoires : dynamiques et défis. **Pour**, v. N° 232, n. 4, p. 225–232, 2018.
- LAMINE, C.; DARNHOFER, I.; MARSDEN, T. K. What enables just sustainability transitions in agrifood systems? An exploration of conceptual approaches using international comparative case studies. **Journal of Rural Studies**, v. 68, p. 144–146, 1 maio 2019.
- LAMINE, C.; DAROLT, M.; BRANDENBURG, A. The Civic and Social Dimensions of Food Production and Distribution in Alternative Food Networks in France and Southern Brazil. **International Journal of Sociology of Agriculture & Food**, v. 19, n. 3, p. 383-401, 2012.
- LAMINE, C.; EGON, N.; BUI, S. Maintien des valeurs dans la croissance de la bio. Enseignements du projet HealthyGrowth. **Innovations Agronomiques**, n. 51, p. 139–150, 2016.
- LAMINE, C.; GARÇON, L.; BRUNORI, G. Territorial agrifood systems: A Franco-Italian contribution to the debates over alternative food networks in rural areas. **Journal of Rural Studies**, v. 68, p. 159–170, 1 maio 2019.
- LAMINE, C.; MARÉCHAL, G.; DAROLT, M. **Análise da transição ecológica de sistemas agrifood territoriais: Ensinaamentos de uma comparação franco-brasileira**. *Documento de trabalho*. 23 sept. 2016. 21 p.
- LAMINE, C.; NIEDERLE, P.; OLLIVIER, G. Alliances et controverses dans la mise en politique de l'agroécologie au Brésil et en France. **Natures Sciences Sociétés**, v. 27, n. 1, p. 6–19, jan. 2019.
- LAPORTE, P. et al. **Etude de l'adaptabilité d'une niche terroir aux impératifs de la transition agroécologique : intérêt du prisme de la Multi-Level Perspective**. In: 14^e journées de recherche en sciences sociales. Clermont-Ferrand: 2020. 18 p.
- LARDON, S. et al. Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture Analyse de trois situations en France et au Brésil. **Norois. Environnement, aménagement, société**, n. 209, p. 17–36, 15 déc. 2008.
- LASCOUMES, P. Des acteurs aux prises avec le « Grenelle Environnement »: Ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V. **Participations**, v. 1, n. 1, p. 277-310, 2011.

- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. *In*: LASCOUMES, P. (Ed.). **Gouverner par les instruments**. Paris : Presses de Sciences Po, p. 11-44, 2005.
- LE CROM, J.-P. Lutter contre la faim : le rôle du Secours national. *In*: BUELTZINGSLOEWEN, I. VON (Ed.). **Morts d'inanition. Famine et exclusions en France sous l'Occupation**. Histoire. Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 249–262, 2005
- LE CROM, J.-P. **Au secours, Maréchal ! L'instrumentalisation de l'humanitaire (1940-1944)**. Paris: Presses Universitaires de France, 2013. 360 p.
- LE CROM, J.-P.; RETIÈRE, J.-N. Nourrir les pauvres : assister et/ou entreprendre ? *In*: PROUTEAU, L. (Ed.). **Les associations entre bénévolat et logique d'entreprise**. L'univers des normes. Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 67–84, 2003.
- LE VELLY, R. **Sociologie des systèmes alimentaires alternatifs: Une promesse de différence**. Paris : Presses des Mines, 2017. 200 p.
- LE VELLY, R.; BRÉCHET, J.-P. Le marché comme rencontre d'activités de régulation : initiatives et innovations dans l'approvisionnement bio et local de la restauration collective. **Sociologie du Travail**, v. 53, n. 4, p. 478–492, 2011.
- LE VELLY, R.; DUBUISSON-QUELLIER, S. Les circuits courts entre alternative et hybridation. *In*: MARÉCHAL, G. (Ed.) **Les circuits courts alimentaires. Bien manger dans les territoires**. Dijon : Educagri, p. 105–112, 2008.
- LECROART, P. **De l'autoroute au boulevard. Expériences internationales**. *In*: MISSION D'INFORMATION ET D'ÉVALUATION SUR LE BOULEVARD PÉRIPHÉRIQUE. Conseil de Paris, 19 sept. 2018. Disponible sur : <<https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/DataStorage/SavoirFaire/NosTravaux/Amenagement/voiriesfutur/Audition-MIE-Peripherique-19Septembre2018.pdf>>. Consulté le 23 jan. 2021
- LEFÈVRE, S.; AUDET, R. La mise en marché alternative de l'alimentation à Montréal. De la niche d'innovation à une transition du secteur alimentaire ? **Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy**, n. 54, 1 mar. 2016. Disponible sur : <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2689>. Consulté le 24 oct. 2021.
- LÉGER, F.; VOLLET, D.; URBANO, G. Le Contrat Territorial d'Exploitation : La rencontre difficile d'un instrument à vocation territoriale et de la tradition sectorielle de la politique agricole française. **Revue Internationale des Sciences Administratives**, v. 72, n. 3, p. 405-419, 2006.
- LÉON, A.; ROCHE, P. **Histoire de l'enseignement en France**. Que sais-je ? Paris: Presses Universitaires de France, 2018. 128 p.
- LÉVY, J.; LUSSAULT, M. **Dictionnaire de géographie et de l'espace des sociétés**. Paris : La Documentation Française, 2013. 1128 p.
- LIMA, S. K. et al. **Produção e consumo de produtos orgânicos no mundo e no Brasil**: Textos para discussão. Brasília: IPEA, fév. 2020. 44 p.
- LIRA, A. C. G. DE; FELDHUES, P. R. P. Entre o desenvolvimentismo e a fome: percursos da ASCOFAM no Nordeste dos anos JK. **Revista de História Regional**, v. 23, n. 1, p. 151-168, 30 jul. 2018.

- LOUDIYI, S.; HOUDART, M. L'alimentation comme levier de développement territorial ? Réflexions tirées de l'analyse processuelle de deux démarches territoriales. **Économie rurale**, n. 367, p. 29–44, 30 mar. 2019.
- LUGAN, J.-C. **La systémique sociale**. Que sais-je ? Paris: Presses Universitaires de France, 2009. 128 p.
- LUTZ, J.; SCHACHINGER, J. Do Local Food Networks Foster Socio-Ecological Transitions towards Food Sovereignty? Learning from Real Place Experiences. **Sustainability**, v. 5, n. 11, p. 4778–4796, 7 nov. 2013.
- MACHADO, M. et al. Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista de política agrícola**, v. 29, n. 1, p. 120-132, 2020.
- MACHADO, M.; ROCHA, D. F.; CAMPOS, M. M. Dos movimentos sociais à implementação do Programa Fome Zero (1993 – 2013): a trajetória da cidadania alimentar no Brasil (20 anos da ação da cidadania e 10 anos do Programa Fome Zero). **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 22, n. 2, p. 692–705, 28 déc. 2015.
- MACHADO-BOUROLLEC, M.; ROUCAN, M.; CHAÏB, K. **Essai de typologie d'agriculteurs en circuit court collectif**. In: 10^e journées de recherche en sciences sociales. Paris: 9 déc. 2016. 16 p.
- MALASSIS, L. Histoire de l'agriculture, histoire de l'alimentation, histoire générale. **Économie rurale**, v. 184, n. 1, p. 192–198, 1988.
- MALASSIS, L. Politique agricole, politique alimentaire, politique agro-alimentaire. **Économie rurale**, v. 211, n. 1, p. 47–52, 1992.
- MALASSIS, L.; GHERSI, GÉRARD. Sociétés et économie alimentaire. **Économie rurale**, v. 255, n. 1, p. 54–60, 2000.
- MALUF SANTOS, M. **Ativismo alimentar: experiências locais de produção e consumo de alimentos em São Paulo**. Dissertação (mestrado) - Piracicaba: Programa de Pós-Graduação em Ecologia Aplicada, Universidade de São Paulo, 23 avr. 2021. 101 p.
- MARGETIC, C. L'agro-alimentaire chez les géographes des campagnes en France au XX^e siècle. **Norois**, n. 197, p. 37–53, 1 déc. 2005.
- MARGETIC, C. Des industries agroalimentaires françaises face à des enjeux majeurs. **L'Information géographique**, v. Vol. 78, n. 4, p. 27–47, 2014.
- MARSDEN, T.; BANKS, J.; BRISTOW, G. Food supply chain approaches: exploring their role in rural development. **Sociologia ruralis**, v. 40, n. 4, p. 424–438, 2000.
- MARSDEN, T.; MORLEY, A. Chapter 1 - Current food questions and their scholarly challenges. Creating and framing a sustainable food paradigm. In: MARSDEN, T.; MORLEY, A. (Eds.). **Sustainable Food Systems. Building a New Paradigm**. Earthscan Food and Agriculture. New York: Routledge, 2014. p. 1–29.
- MARTY, P. **Les appropriations urbaines de la question agricole. Le cas de Brive, de 1945 à 2012**. Tese (doutorado em Geografia)- Paris: Université Paris 1, 2013. 611 p.

- MARTY, P. De la restauration scolaire à l'intégration de l'agriculture dans le projet de territoire: vers une ville acteur normatif de la question agricole?. **Géocarrefour**, v. 89, n. 1, p. 135–143, 2014.
- MASSARDIER, G. Cognition, políticas e ações públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: BONNAL, P.; PEREIRA LEITE, S. (Eds.). **Análise comparada de políticas agrícolas : uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad Ed., 2011. p. 69-91.
- MAURÍCIO, L. V. Ampliação da jornada escolar: configurações próprias para diferentes contextos - Brasil e Europa. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 22, n. 85, p. 875–898, déc. 2014.
- MAZOYER, M.; ROUDART, L. **Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine**. Paris: Seuil, 2002. 705 p.
- MCMICHAEL, P. A food regime genealogy. **The Journal of Peasant Studies**, v. 36, n. 1, p. 139–169, jan. 2009.
- MCMICHAEL, P. **Food Regimes and the Agrarian Question**. Rugby: Practical Action Publishing, 2013. 169 p.
- MENDONÇA, M. L. O Papel da Agricultura nas Relações Internacionais e a Construção do Conceito de Agronegócio. **Contexto Internacional**, v. 37, n. 2, p. 375–402, août 2015.
- MENDRAS, H. Hugues Lamarche, L'agriculture familiale: comparaison internationale, coll. Alternatives rurales, 1992. **Sociologie du travail**, v. 38, n. 2, p. 244–246, 1996.
- MENEZES, F.; PORTO, S.; GRISA, C. **Abastecimento alimentar e compras publicas no Brasil: um resgate historico**. Brasília: Centro de excelência contre a fome. 2018. 121 p.
- MERRIEN, F.-X. **L'État-providence**. Que sais-je ? Paris: Presses Universitaires de France, 2007. 128 p.
- MESSAOUDENE, L.; HERNANDEZ, S. **La politique alimentaire française (2000-2013): une analyse de la combinaison des instruments publics, entre coopération et concurrence des acteurs publics et privés**. Repenser la responsabilité et la reddition des comptes de l'administration publique à l'heure de la globalisation, la décentralisation et la privatisation. **Anais...** In: CONGRÈS DE L'IISA-IIAS. Ifrane, Maroc: juin 2014. 31 p.
- MEYNARD, J.-M. et al. **Freins et leviers à la diversification des cultures. Etude au niveau des exploitations agricoles et des filières**. Paris : INRA, 2013. 52 p. Disponible sur : <https://www6.inrae.fr/basc/content/download/3661/36382/version/1/file/6.Diversification_cultures_J-M.Meynard_231115.pdf>. Consulté le 18 jan. 2020.
- MICHEL-VILLARREAL, R. et al. Sustainability in Alternative Food Networks: A Systematic Literature Review. **Sustainability**, v. 11, n. 3, p. 859-879, jan. 2019.
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE. Circulaire du 9 juin 1971 relative à la nutrition de l'écolier. **Journal officiel**, v. 103, n. 223, p. 9485, 24 sept. 1971.
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES. **Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'Hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007**. Paris: Ministère de l'Écologie, 2017. 33 p.

- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES.
Grenelle de l'environnement. Rapport du chantier 14 - Agriculture et alimentation biologiques. Paris: Ministère de l'Écologie, 2008. 69 p.
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES.
Grenelle de l'environnement. Rapport du chantier 4 - État exemplaire - Achats durables.
 Paris: Ministère de l'Écologie, 2008. 129 p.
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES.
Grenelle de l'environnement. Rapport du chantier 28 - Collectivités exemplaires. Paris:
 Ministère de l'Écologie, 2008. 46 p.
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES -
 SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'ÉCOLOGIE; TUOT, T. **Grenelle de l'environnement. Rapport
 du rapporteur général.** Paris: Ministère de l'Écologie, 2008. 39 p. Disponible sur :
 <<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/074000693.pdf>>. Consulté le 1 oct.
 2020.
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES;
 LAVILLE, B. **Grenelle de l'environnement. Rapport sur la transparence des consultations
 régionales et du forum internet du grenelle de l'environnement.** Paris: Ministère de
 l'Écologie, 2007. 40 p. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/074000692.pdf>>. Consulté le 2 oct. 2020.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE; MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES. Circulaire
 du 6 mars 1968 relative aux mesures de prophylaxie à prendre en matière d'hygiène alimentaire
 dans les établissements publics universitaires et scolaires. **Journal officiel**, v. 100, n. 105, p.
 4542, 5 mai 1968.
- MORANGE, M.; SCHMOLL, C. **Les outils qualitatifs en géographie. Méthodes et applications.**
 Paris: Armand Colin, 2016. 220 p.
- MORGAN, K. The Coming Crisis of School Food: From Sustainability to Austerity? **Welsh
 Economic Review**, v. 22, p. 32-35, 1 avr. 2011.
- MORGAN, K.; SONNINO, R. **The School Food Revolution.** London: Routledge, 2010. 256 p.
- MORGAN, K.; SONNINO, R. The urban foodscape: world cities and the new food equation.
Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, v. 3, n. 2, p. 209–224, 1 jul. 2010b.
- MORMONT, M. Globalisations et écologisations des campagnes. **Études rurales**, n. 183, p. 143–
 160, 2009.
- MORUZZI MARQUES, P. E. Concepções em disputa na formulação das políticas públicas de apoio
 à agricultura familiar.: **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 22, n. 2, p. 16–
 28, 2003.
- MORUZZI MARQUES, P. E. Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de
 perspectivas concorrentes. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 17, n. 2, p. 78–87, 2010.
- MORUZZI MARQUES, P. E. et al. A participação da agricultura familiar no Programa Nacional de
 Alimentação Escolar: estudo de casos em municípios paulistas da região administrativa de
 Campinas. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 24, n. 2, p. 101-112, 14 déc. 2017.

- MORUZZI MARQUES, P. E.; DÓRIA, N. G. A integração da noção de soberania na concepção predominante de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 41, n. 2, p. 246–261, 14 déc. 2021.
- MORUZZI MARQUES, P. E.; LE MOAL, M. F. Le Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA) au Brésil : l'agriculture locale et familiale au cœur de l'action publique en vue de la sécurité alimentaire. **Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement**, v. 14, n. 1, 10 maio 2014. Disponible sur : <https://journals.openedition.org/vertigo/14824>. Consulté le 9 août 2021.
- MOURA, J. T. V. Os desafios da representação política da sociedade civil no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **Revista Ciências Sociais em Perspectiva**, v. 8, n. 15, p. 87–109, 21 déc. 2009.
- MULLER, P. et al. (Ed.). Les changements d'échelle des politiques agricoles. In: HERVIEU, B. (Ed.) **Les mondes agricoles en politique**. Paris: Presses de Sciences Po, 2010. p. 339–345.
- MULLER, P. **La société de l'efficacité globale**. Paris cedex 14: Presses Universitaires de France, 2015.
- MULLER, P. **Les politiques publiques**. 12ème ed. Paris cedex 14: Presses Universitaires de France, 2018.
- MULLER, P. **Référentiel**. BOUSSAGUET, L. (Ed.), **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Presses de Sciences Po, 2019. p. 533-540.
- MULLER, P.; PALIER, B.; SUREL, Y. L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes. **Revue française de science politique**, v. Vol. 55, n. 1, p. 5–6, 1 jan. 2006.
- NAVES, P. L'encadrement des circuits courts. Du secteur agricole aux territoires?. **Économie rurale**, n. 5, p. 3–19, 2016.
- NICOLAS, F. Chapitre 2 : Les intermédiaires de l'agriculture biologique. Retour sur la création d'un marché du travail d'encadrement en agriculture. In: BAJARD, F. et al. (Ed.). **Professionnalisation(s) et État. Une sociologie politique des groupes professionnels**. Espaces politiques. Villeneuve-d'Ascq : Presses Universitaires du Septentrion, 2018. p. 63-92.
- NIEDERLE, P. A. A pluralist and pragmatist critique of food regime's genealogy: varieties of social orders in Brazilian agriculture. **The Journal of Peasant Studies**, v. 45, n. 7, p. 1460–1483, 2017a.
- NIEDERLE, P. A. A institucionalização da agricultura familiar no Mercosul: da definição normativa aos sistemas nacionais de registro. **Novos Cadernos NAEA**, v. 20, n. 1, p. 67, 21 jul. 2017b.
- OLIVEIRA, F. A. A.; FREIRE CARVALHO, F. A. Extinção do CONSEA ou instituição do “descontrole social” na Política Nacional de Alimentação Escolar? **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, n. 15, 4 mar. 2020. Disponible sur : <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/70341>. Consulté le 25 nov. 2021.
- OLLIVIER, G.; PLUMECOCQ, G. La Transition Socio-Technique: un courant théorique dynamique. **Mobiliser les approches par les transitions dans la recherche sur les changements agricoles et alimentaires : pourquoi et comment ?**, Sète, France, mar. 2015. 6 p.

- PADILHA, D. O.; BRANDENBURG, A.; BILLAUD, J.-P. Dossier : Perspectives franco-brésiliennes autour de l'agroécologie – Accords de coopération entre le Brésil et la France dans le domaine de la sociologie rurale et environnementale : le chemin de la parité. **Natures Sciences Sociétés**, v. 27, n. 1, p. 73–81, jan. 2019.
- PARENTE, M.; LÜCK, H. Mapeamento de estruturas de gestão colegiada em escolas dos sistemas estaduais de ensino. **Em Aberto**, v. 17, n. 72, p. 156-162, 2000.
- PATUREL, D. Faut-il continuer à nourrir les pauvres ? **Le sociographe**, v. N° 62, n. 2, p. 13–22, 22 maio 2018.
- PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. Dissertação de Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde—São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, 2011. 133 p.
- PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909–916, avr. 2013.
- PEREIRA, S. A. R. **Sustentabilidade e Abastecimento Alimentar nas Metrôpoles Contemporâneas: O caso de São Paulo**. Dissertação de mestrado—São Paulo: Universidade presbiteriana Mackenzie, 2017. 178 p.
- PEREZ-CASSARINO, J.; FERREIRA, A. Redesenhando os mercados: a proposta dos circuitos curtos de proximidade. **Revista Espacio Regional**, v. 1, p. 49–66, 1 jan. 2016.
- PERRIN, C.; SOULARD, C.-T. Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan. **Géocarrefour**, v. 89, n. 1, p. 125–134, 2014.
- PINSON, G. En finir avec l'approche cognitive des politiques publiques ? **Droit et société**, v. N° 93, n. 2, p. 467–473, 10 août 2016.
- PINSON, G.; ROUSSEAU, M. Les systèmes métropolitains intégrés : état des lieux et problématiques. **Territoires 2040 : revue d'études et de prospective**, n. 3, p. 29–58, 2011.
- PINTON, F.; SENCÉBÉ, Y. **Les Conférences Brésiliennes de sécurité alimentaire et nutritionnelle, une utopie sociale?** . In: Les 10^e journées de recherches en sciences sociales (jrss) de la sfer. Paris: SFER, 8 déc. 2016. Disponible sur : <https://www.sfer.asso.fr/source/jrss2016-papers/jrss2016_pinton.pdf>. Consulté le 14 maio. 2020
- PLANEL, S.; JAGLIN, S. Echelles : partage des pouvoirs et partage de l'espace. In: GERVAIS LAMBONY, P. et al. (Eds.). **La justice spatiale et la ville. Regards du Sud**. Paris : Karthala, 2014. p. 27–39.
- PLOEG, J. D. V. D. et al. Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. **Sociologia Ruralis**, v. 40, n. 4, p. 391–408, 2000.
- PLUMECOCQ, G. et al. Caractérisation socio-économique des formes d'agriculture durable. **Economie rurale**, v. n° 363, n. 1, p. 99–120, 20 avr. 2018.
- POMPEIA, C. “Agro é tudo”: simulações no aparato de legitimação do agronegócio. **Horizontes Antropológicos**, v. 26, p. 195–224, 27 mar. 2020.

- POULOT, M. Agricultures dans la ville, agricultures pour la ville : vers de nouvelles figures de l'agriculture et de l'agriculteur (exemples franciliens et français) ? : Conclusion. **Bulletin de l'association de géographes français**, v. 90, n. 3, p. 375–396, 15 nov. 2013.
- PRALY, C. et al. Les circuits de proximité, cadre d'analyse de la relocalisation des circuits alimentaires. **Géographie, économie, société**, v. 16, n. 4, p. 455–478, 2014.
- PROUST, A. Se nourrir par l'agriculture périurbaine à São Paulo. **EchoGéo**, n. 54, 31 déc. 2020. Disponible sur : <https://journals.openedition.org/echogeo/20585>. Consulté le 21 oct. 2021.
- PURSEIGLE, F.; CHOUQUER, G. Les territoires saisis par la firme. Introduction. **Études rurales**, n. 191, p. 9–18, 16 jul. 2013.
- RASTOIN, J.-L. Dynamique du système alimentaire français. **Agroalimentaria**, n. 3, p. 16, 1996.
- RASTOIN, J.-L. Transition agricole et alimentaire : la revanche des territoires, Henri Rouillé d'Orfeuil, Paris, IRG – Éditions Charles-Léopold-Mayer, 2018, 254 p. **Systèmes alimentaires / Food Systems**, n° 3, 2018, p. 297-303.
- RASTOIN, J.-L.; CHABANEL, B. Les limites du système agroindustriel. **Millénaire 3**, 22 mar. 2018. Disponible sur : https://www.millenaire3.com/Interview/Les-limites-du-systeme-agroindustriel#_ftn1. Consulté le 10 août 2021.
- RASTOIN, J.-L.; GHERSI, G. **Le système alimentaire mondial. Concepts et méthodes, analyses et dynamiques**. Versailles: Editions Quæ, 2010. 565 p.
- RASTOIN, J.-L.; MEYNARD, J.-M. L'urgence de systèmes alimentaires territorialisés. **The Conversation**, 22 avr. 2020. Disponible sur : <<http://theconversation.com/lurgence-de-systemes-alimentaires-territorialises-136445>>. Consulté le 26 nov. 2021.
- RENTING, H.; MARSDEN, T. K.; BANKS, J. Understanding Alternative Food Networks: Exploring the Role of Short Food Supply Chains in Rural Development. **Environment and Planning A**, v. 35, n. 3, p. 393–411, mar. 2003.
- RENTING, H.; SCHERMER, M.; ROSSI, A. Building food democracy: Exploring civic food networks and newly emerging forms of food citizenship. **International Journal of Sociology of Agriculture & Food**, v. 19, n. 3, p. 289–307, 2012.
- REQUIER-DESJARDINS, D.; GUIBERT, M.; BÜHLER, È. A. La diversité des formes d'agricultures d'entreprise au prisme des réalités latino-américaines. **Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires**, n. 344, p. 45–60, 20 déc. 2014.
- RETIÈRE, J.-N.; LE CROM, J.-P. **Une solidarité en miettes: socio-histoire de l'aide alimentaire des années 1930 à nos jours**. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2018. 313 p.
- RETIÈRE, M. et al. Marchés institutionnels et soutien à l'agriculture familiale au Brésil : étude de cas de producteurs insérés dans le programme d'alimentation scolaire. **Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement**, v. 14, n. 1, 10 maio 2014. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/vertigo/> 14861. Consulté le 25 mar. 2020.
- RETIÈRE, M.; MORUZZI MARQUES, P. E. A justiça ecológica em processos de reconfiguração do rural: estudo de casos de neorrurais no estado de São Paulo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 3, p. 490–503, sept. 2019.

- RIBEIRO-SILVA, R. DE C. et al. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 9, p. 3421–3430, sept. 2020.
- RIEUTORT, L. Chapitre 1 - La géographie française et la question rurale. In: GUIBERT, M.; JEAN, Y. (Ed.). **Dynamiques des espaces ruraux dans le monde**. Paris : Armand Colin, 2011. p. 17-45.
- ROBIN, Y. **Approvisionnement alimentaire : l'influence de la politique sur le chaînes d'approvisionnement alimentaire et la gouvernance des services publics locaux de restauration**. Thèse de doctorat (Sciences économiques)—Paris: Université Paris 1, 2017. 222 p.
- RODRIGUES DE OLIVEIRA, A. **O associativismo na região do Pontal do Paranapanema-SP: limites e possibilidades para o desenvolvimento rural**. Tese (doutorado em geografia)—Presidente Prudente: Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2010. 209 p.
- RODRIGUES, J. Alimentação popular em São Paulo (1920 a 1950): políticas públicas, discursos técnicos e práticas profissionais. **Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material**, v. 15, n. 2, p. 221–255, déc. 2007.
- RODRIGUES, J. N. La comparaison en géographie. Contribution à partir de l'étude de la coopération intercommunale en France et au Brésil. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasilera de geografia**, n. 16, 20 nov. 2012. Disponible sur : <https://journals.openedition.org/confins/8062>. Consulté le 11 fév. 2021.
- RODRIGUES, J. R. G. **Formas de escolarização secundária e sócio-gênese de uma instituição escolar: o Ginásio Ruy Barbosa em Juazeiro, BA, (1953-1963)**. Tese (Doutorado)—São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2009. 334 p.
- ROMERO, R. A. S. **Origem da rede municipal de ensino de São Paulo**. In: XXVII SIMPOSIO NACIONAL DE HISTORIA. Florianópolis: 2015.
- ROSIN, C.; CAMPBELL, H.; STOCK, P. (Ed.). **Food systems failure: the global food crisis and the future of agriculture**. London: Routledge, 2014. 236 p.
- ROSSI, A.; BUI, S.; MARSDEN, T. Redefining power relations in agrifood systems. **Journal of Rural Studies**, v. 68, p. 147–158, 1 mai 2019.
- ROUDART, L. L'alimentation dans le monde et les politiques publiques de lutte contre la faim. **Mondes en développement**, v. 117, n. 1, p. 9-23, 2002.
- ROUGET, N. et al. L'entrée de la grande distribution dans le marché des circuits courts : vers un modèle « hybride » ? **Pour**, v. N° 224, n. 4, p. 185–194, 2014.
- ROULLAUD, É. L'élargissement du front de la contestation de la PAC. **Terrains travaux**, v. n° 20, n. 1, p. 53–68, 23 maio 2012.
- RYMARSKY, C.; THIRION, M.-C. **La faim cachée: l'aide alimentaire en France**. Paris: ECLM, 1997. 78 p.
- SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula. **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 3, p. 715–751, 2007.

- SABOURIN, É. L'agriculture brésilienne en débat : évolutions récentes, controverses et politiques publiques. **Problèmes d'Amérique latine**, v. 95, n. 4, p. 33-55, 2014.
- SABOURIN, E. et al. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. **Cahiers Agricultures**, v. 29, art. n. 31, 2020. Disponible sur : https://www.cahiersagricultures.fr/articles/cagri/abs_/2020/01/cagri200104/cagri200104.html. Consulté le 12 sept. 2021.
- SANTOS, L. C. DOS. **Da Geografia da fome ao Fome Zero: contribuição ao estudo da fome no Brasil**. Tese (Doutorado em Geografia)—Rio Claro/SP: Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, 2009. 204 p.
- SARRAZIN, F. **La construction sociale des bassins de production agricole**. Versailles: Editions Quæ, 2016. 168 p.
- SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar Integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de política agrícola**, v. 14, n. 2, p. 78–88, 2005.
- SCHOTTZ, V. **Programa nacional de alimentação escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar**. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade)—Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2017. 232 p.
- SILIPRANDI, E.; BELIK, W. A Agricultura Familiar e o Atendimento à Demanda Institucional das Grandes Cidades. In: JUNDURIAN CORA, M. A.; BELIK, W. (Eds.). **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**. Instituto Via Pública ed. São Paulo: Instituto Via Pública. p. 61–76.
- SILVA, R. R. DA. Principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil. **Revista Virtual Textos & Contextos**, v. 5, n. 1, p. 1–19, 2006.
- SMITH, A. Translating Sustainabilities between Green Niches and Socio-Technical Regimes. **Technology Analysis & Strategic Management**, v. 19, n. 4, p. 427–450, jul. 2007.
- SOLDINI, D. La délégation de service public, sa fonction, ses critères. **Revue française de droit administratif**, v. 26, n. 6, p. 1114–1123, nov. 2010.
- SORTEIX, J.-B. **Filières locales d'approvisionnement et développement rural: Quelle contribution de la restauration collective à l'essor des circuits de proximité dans le Gâtinais français ?** Relatório de estágio de mestrado – Poitiers, Université de Poitiers, Master 2 Professionnel « Développement Economique Local », 2011. 133 p. Disponible sur : http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/512_Enquete_territoire_-_Gatinais_-_etude_restauracion_collective_et_produits_de_proximite_cle4b4931_cle01a6c4.pdf. Consulté le 3 oct. 2017.
- SOURISSEAU, J.-M. et al. Politiques publiques pour l'agriculture familiale. Caractériser pour mieux soutenir. **Perspective**, n. 29, p. 1–4, 1 jan. 2014.
- SOUSA SANTOS, B. DE. **Pela mão de Alice: o social e o político na pos-modernidade**. 10. ed. São Paulo (SP): Cortez, 2005. 256 p.

- STEFANINI, M. L. R. **Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança**. Doutorado em Nutrição—São Paulo: Universidade de São Paulo, 1998. 164 p.
- STIRLING, A. **Direction, Distribution and Diversity! Pluralising Progress in Innovation, Sustainability and Development**. Brighton: STEPS Centre, 2009. 45 p.
- THÉRY, H. Une géographie de la coopération universitaire France-Brésil, analyse des accords Capes-Cofecub. **EchoGéo**, n. 15, 11 avr. 2011. Disponible sur : <https://journals.openedition.org/echogeo/12296>. Consulté le 11 août 2021.
- THÉRY, H. Chapitre 2 - L'archipel brésilien. In: THÉRY, H. (Dir.) **Le Brésil**. U. Paris: Armand Colin, 2012. p. 23–46.
- THÉRY, H. Portrait de São Paulo (1): une capitale du Brésil? **Géoconfluences**, nov. 2016. Disponible sur : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-thematiques/de-villes-en-metropoles/corpus-documentaire/portrait-sao-paulo-1-capitale>. Consulté le 5 août 2021.
- THOMAS-BION, F. **Le fonctionnement du système éducatif français**. Paris : Rue des écoles, 2010. 269 p.
- THOUVENOT, A. Aide alimentaire : les pauvres doivent-ils être condamnés à manger les surplus de notre société de consommation ? **Sens-Dessous**, v. N° 12, n. 2, p. 43–50, 2013.
- TODOROVIC, V. et al. Solutions for More Sustainable Distribution in the Short Food Supply Chains. **Sustainability**, v. 10, n. 10, p. 3481, 28 sept. 2018. Disponible sur : <http://www.mdpi.com/2071-1050/10/10/3481>. Consulté le 26 fév. 2020.
- TOMAZINI, C. G.; LEITE, C. K. DA S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 13–30, juin 2016.
- TORRE, A. Théorie du développement territorial. **Géographie, économie, société**, v. 17, n. 3, p. 273–288, 30 sept. 2015.
- TOUZARD, J.-M.; LABARTHE, P. Théorie de la régulation et transformations de l'agriculture : nouveaux enjeux, nouvelles perspectives de recherche ? In: ALLAIRE, G.; DAVIRON, B. (Org.). **Transformations agricoles et agroalimentaires**. Synthèses. Versailles : Quae éditions, 2017. p. 291-303.
- TROGER, V.; RUANO-BORBALAN, J.-C. **Histoire du système éducatif**. Que sais-je ? Paris: Presses Universitaires de France, 2017. 128 p.
- TURPIN, M. E. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional**. Dissertação de mestrado—Campinas: UNICAMP: Instituto de Economia, 2008. 176 p.
- UCHIMURA, K. Y.; BOSI, M. L. M. Programas de comercialização de alimentos: uma análise das modalidades de intervenção em interface com a cidadania. **Revista de Nutrição**, v. 16, n. 4, p. 387–397, déc. 2003.
- VERDALLE, L. DE; VIGOUR, C.; BIANIC, T. L. S'inscrire dans une démarche comparative. **Terrains travaux**, v. 21, n. 2, p. 5–21, 2012.

- VERHAEGEN, E. **Les paysanneries et territoires ruraux face à la globalisation**. Thèse en Sciences sociales et politiques—Louvain-la-Neuve: Université catholique de Louvain, 2012. 407 p.
- VIE PUBLIQUE. **Qu'est-ce qu'un syndicat de communes ?** 1 mar. 2021. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/fiches/20123-quest-ce-quun-syndicat-de-communes>>. Consulté le 26 jan. 2022.
- WALLACE, I. Towards a Geography of Agribusiness. **Progress in Geography**, v. 9, n. 4, p. 491–514, déc. 1985.
- WEBER, M. **Essais sur la théorie de la science**. Paris: Plon, 1965. 539 p.
- WILKINSON, J. A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema agroalimentar na América Latina. **Estudos Sociedade e Agricultura**, p. 62-87, 2003.
- WILKINSON, J.; GOODMAN, D. Les analyses en termes de « food regime » : une relecture. *In*: ALLAIRE, G.; DAVIRON, B. (Org.). **Transformations agricoles et agroalimentaires**. Synthèses. Versailles : Quae éditions, 2017. p. 277–290.
- WISKERKE, J. S. C. On Places Lost and Places Regained: Reflections on the Alternative Food Geography and Sustainable Regional Development. **International Planning Studies**, v. 14, n. 4, p. 369–387, nov. 2009.
- ZANONI, M. Josué de Castro : actualité d'une pensée. **Natures Sciences Societes**, v. Vol. 18, n. 1, p. 36–41, 2010.

Annexes

Annexe A. Détail des dispositions contenues dans la législation en vigueur et de son évolution : la loi du PNAE n° 11.947 et les résolutions d'application

La loi n° 11.947 de 2009 ainsi que les différentes résolutions publiées au fil du temps définissent les objectifs et modes de fonctionnement du programme national d'alimentation scolaire (PNAE). Nous présentons ici ce cadre réglementaire, en vigueur lors de nos enquêtes de terrain entre 2016 et 2018.

Nous reprenons les principaux textes auxquels se réfèrent les gestionnaires du programme et qui sont récapitulés sur le site de l'organe responsable de sa mise en œuvre et de sa coordination au niveau fédéral, le Fonds national de développement de l'éducation (*Fundo nacional de desenvolvimento da educação*, FNDE).

La loi n° 11.947 de juin 2009 relative au PNAE introduit, en premier lieu, une définition de l'alimentation scolaire puis détaille les directives, les objectifs, les dispositions budgétaires, les modalités de rapport financier, les organes et institutions responsables du contrôle du programme, ainsi que certaines indications sur l'élaboration des menus et le rôle des nutritionnistes.

Cependant, d'après certains des responsables locaux que nous avons interviewés, cette loi et la première résolution publiée au même moment étaient difficiles à appliquer sur le terrain. Il a fallu attendre les résolutions n° 26 de 2013 et n° 4 de 2015 pour que soient détaillés le fonctionnement et les exigences du programme, facilitant ainsi son application effective. Beaucoup de municipalités ont mis plusieurs années avant de mettre en œuvre les directives relatives à l'approvisionnement auprès de l'agriculture familiale.

Nous présentons ici les éléments de la loi qui nous semblent les plus importants, avant de détailler les résolutions émises par le FNDE après 2009 – les résolutions étant des actes administratifs normatifs dont le but est de préciser la mise en application de la loi votée par le Parlement.

Contenu de la loi n° 11.947

La loi rappelle le rôle des différentes institutions impliquées dans la mise en œuvre du PNAE. L'organe fédéral responsable de la coordination et du financement du PNAE est le Fonds national de développement de l'éducation (FNDE). Les entités qui reçoivent ces fonds, appelées « exécutrices », sont soit des municipalités (pour la gestion de l'enseignement primaire), soit des États fédérés (pour la gestion de l'enseignement secondaire), soit des écoles directement sous gestion fédérale (enseignement technique). Le Conseil d'alimentation scolaire (*Conselho de alimentação escolar*, CAE), formé par des représentants du pouvoir public, des travailleurs de l'éducation et des parents d'élèves, est un organe collégial de contrôle social qui a pouvoir délibératif, notamment pour l'approbation des comptes rendus financiers que l'entité exécutrice présente au FNDE. Les CAE doivent être institués par toutes les entités exécutrices ; il existe donc, en principe, un CAE dans chaque municipalité et État fédérés.

Les principales directives du PNAE, telles que formulées dans le texte de loi, sont de garantir une alimentation saine, le respect des habitudes alimentaires locales, l'inclusion de l'éducation alimentaire dans le processus pédagogique, l'universalité du programme afin d'en faire bénéficier tous les élèves de l'école publique et la participation de la communauté dans le contrôle social. Enfin, une dernière directive mérite d'être transcrite mot pour mot car c'est elle qui guide les dispositions relatives à l'approvisionnement auprès de l'agriculture familiale, de préférence locale : « *o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos* »¹⁵⁵ (Brasil 2009, art.2-V). Cependant, cette référence à l'origine locale des approvisionnements n'est plus abordé dans la suite du texte. En théorie, des sanctions peuvent être appliquées en cas de non-respect de la loi, en particulier, la suspension du transfert des ressources fédérales.

¹⁵⁵ « [l'une des directives du PNAE est] l'appui au développement durable, par l'incitation à acquérir des denrées alimentaires diversifiées, produites localement et de préférence par l'agriculture familiale et par les entrepreneurs familiaux ruraux, en donnant priorité aux communautés traditionnelles indigènes et de *quilombolas* » (traduction personnelle)

Pour favoriser la mise en œuvre de ces dispositions, la loi recommande de garantir la formation des ressources humaines impliquées dans l'exécution du PNAE et du contrôle social par le CAE, ainsi que d'intégrer aux programmes pédagogiques des activités d'éducation alimentaire. Cela donne par exemple lieu à la création des Centres de collaboration pour l'alimentation et la nutrition scolaire (*Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição Escolar*, CECANE), centres de recherche et de formation sur le PNAE, financés en partie par des conventions entre le FNDE et des universités fédérales.

Concernant le financement du programme, des fonds sont transférés par le gouvernement fédéral aux entités exécutrices (municipalités, gouvernements des États fédérés, suivant les cas) pour compléter les budgets consacrés à la restauration scolaire. Le montant du transfert est calculé en fonction du nombre d'élèves inscrits pendant l'année scolaire antérieure (données du recensement annuel réalisé par le ministère de l'Éducation). Le montant par élève ainsi que les critères d'allocation des ressources sont établis par le Conseil délibératif du FNDE. Les États fédérés peuvent éventuellement transférer les montants perçus à une autre entité exécutrice (la municipalité, en général, dans le cas d'une gestion décentralisée des écoles sous responsabilité de l'État fédéré). Cependant, c'est l'entité exécutrice qui a reçu les fonds qui est responsable du rapport financier auprès du FNDE à la fin de chaque exercice. Ce compte rendu comprend tous les appels publics et les contrats signés, ainsi que toutes les factures de chacune des livraisons réalisées au cours de l'année scolaire. Depuis 2012, les comptes rendus financiers doivent être faits en ligne, au sein de la plate-forme mise en place à cet effet par le FNDE.

Les fonds d'origine fédérale sont, au départ, destinés exclusivement à l'achat de denrées alimentaires et ne peuvent pas être utilisés pour des dépenses d'infrastructure, de logistique ou de ressources humaines. Ces coûts sont donc couverts par des fonds propres de la municipalité ou de l'État fédéré, en fonction du type de gestion de l'école.

La responsabilité technique de l'alimentation scolaire est attribuée au nutritionniste responsable qui doit respecter les directives de la loi. Ce professionnel doit élaborer le menu à partir de l'utilisation de denrées alimentaires de base, celles dont la loi reconnaît qu'elles sont indispensables à la promotion

d'une alimentation saine. L'acquisition des aliments doit obéir au menu et sera réalisée, autant que possible, dans l'État fédéré où se situe l'école. Il s'agit donc ici d'une référence – encore assez vague – à l'origine des aliments. En effet, la plupart des États brésiliens ont des dimensions considérables. Celui de São Paulo couvre à lui seul 250 000 km², soit près de la moitié de la surface de la France métropolitaine.

L'article 14 de la loi, objet de controverses au cours du processus législatif, spécifie que 30 % des fonds transférés aux entités exécutrices par le gouvernement fédéral doivent obligatoirement financer l'achat de produits directement auprès de l'agriculture familiale et de l'entrepreneuriat familial rural ou de ses organisations, en donnant priorité aux *assentamentos*¹⁵⁶, aux communautés traditionnelles indigènes et aux communautés *quilombolas*.

Un ajustement des procédures juridiques est également prévu dans le cas de l'agriculture familiale : l'appel public (*chamada pública*), qui correspond à une dispense d'appel d'offre, est possible à condition que les prix soient compatibles avec ceux du marché local, dans le respect de l'article 37 de la Constitution fédérale.

La loi prévoit cependant certaines conditions pouvant justifier l'impossibilité d'atteindre le seuil des 30 % : si les fournisseurs locaux sont incapables de fournir une facture (*nota fiscal*) ; si l'approvisionnement régulier et constant n'est pas viable ; si les conditions hygiéniques et sanitaires ne sont pas remplies. Rappelons que ces dispenses n'étaient pas prévues dans le projet de loi initial et ont été introduites par l'exécutif dans la dernière version du texte, afin d'apaiser les oppositions des représentants des services chargés de l'éducation au sein des collectivités territoriales.

Il est à noter que cet article 14 qui traite de l'agriculture familiale, ne se réfère pas de manière explicite à la préférence locale pourtant mentionnée en introduction du texte. Des critères de priorité pour départager les réponses aux appels d'offre ne seront définis que dans les résolutions ultérieures qui réglementent l'application de la loi.

¹⁵⁶ Le terme d'*assentamento* désigne une unité de production agricole, où l'utilisation de la terre est réorganisée par des politiques gouvernementales ayant trait à la réforme agraire. Les bénéficiaires sont principalement les travailleurs ruraux sans terre ou cultivant peu de terres sans droit.

Attributions des entités impliquées dans la mise en œuvre du PNAE

Le tableau à suivre détaille les attributions des entités impliquées dans la mise en œuvre et le contrôle du PNAE telles qu'elles sont formulées dans la loi. Dans la troisième colonne du tableau, nous rattachons chaque attribution aux éléments de la grille séquentielle d'analyse des politiques publiques (PP) présentée dans le chapitre 2.

	Attributions définies par la loi	Grille séquentielle d'analyse des PP
FNDE	Établir les normes de fonctionnement du programme	Élaboration des programmes
	Favoriser l'adoption de directives contenues dans les accords internationaux	Elaboration des programmes
	Réaliser les transferts financiers aux entités exécutrices (États fédérés, municipalités, écoles fédérales)	Mise en œuvre
	Fournir des orientations techniques aux entités exécutrices	Mise en œuvre (formation)
	Garantir l'articulation entre les institutions fédérales impliquées directement ou indirectement dans le programme	Mise en œuvre
	Coopérer au processus de formation des ressources humaines chargées de l'exécution et du contrôle social du programme	Mise en œuvre
Entités exécutrices	Promouvoir les études permettant d'évaluer les actions du PNAE	Évaluation
	Garantir que l'alimentation scolaire corresponde aux besoins nutritionnels des élèves pendant toute l'année scolaire	Mise en œuvre
	Promouvoir les études permettant d'évaluer les actions du PNAE	Évaluation
	Promouvoir l'éducation alimentaire, nutritionnelle, sanitaire et environnementale dans les écoles	Mise en œuvre
	Réaliser, en partenariat avec le FNDE, la formation des ressources humaines impliquées dans l'exécution et le contrôle social du programme	Mise en œuvre (formation)
	Fournir toutes les informations sur l'exécution du PNAE au FNDE, au conseil d'alimentation scolaire (CAE) et aux organes de contrôle du pouvoir exécutif	Contrôle de la mise en œuvre
	Fournir les installations physiques et les ressources humaines afin de permettre le plein fonctionnement du CAE et de faciliter son accès par la population	Contrôle de la mise en œuvre
	Divulguer dans des endroits publics les informations sur les ressources reçues pour l'exécution du PNAE	Contrôle de la mise en œuvre
Conseils d'alimentation scolaire (CAE)	Rendre des comptes sur les fonds reçus et présenter au CAE le rapport annuel de gestion du PNAE, en suivant les directives du FNDE	Contrôle de la mise en œuvre
	Veiller au respect des lignes directrices de la loi ainsi que contrôler l'utilisation des ressources financières destinées à l'alimentation scolaire	Contrôle de la mise en œuvre
	Veiller à la qualité des aliments, en particulier aux conditions d'hygiène, ainsi qu'à l'acceptabilité des menus	Contrôle de la mise en œuvre
	Réviser le rapport annuel de gestion du PNAE et formuler un avis conclusif en approuvant ou non la gestion du programme par l'entité exécutrice en question	Contrôle de la mise en œuvre

Le FNDE peut suspendre le transfert des fonds du PNAE aux entités exécutrices, si elles ne respectent pas les exigences suivantes : constitution du CAE et mise en œuvre des dispositions nécessaires à son bon fonctionnement ; présentation du rapport financier au format demandé et dans les délais stipulés par le FNDE. Si des irrégularités sont commises dans l'exécution du PNAE, le transfert de fonds peut être suspendu. Dans ce cas de figure, les fonds peuvent cependant aller directement aux entités exécutrices sur un compte spécifique ; cette mesure, dont la durée ne peut dépasser 180 jours, garantit le pouvoir d'acquisition de denrées lorsque surgit une situation d'urgence (telle que l'insécurité alimentaire faisant suite à des aléas climatiques) ; elle est assortie d'une dispense d'appel d'offres tout en maintenant les autres exigences, y compris quant à l'élaboration du rapport financier.

Les entités exécutrices ont la responsabilité d'instituer les CAE, définis comme des « organes collégiaux de contrôle, permanents, délibératifs et de conseil », composés de représentants des segments suivants pour un mandat de 4 ans : pouvoir exécutif (1 siège) ; travailleurs de l'éducation et des professeurs (2) ; parents d'élèves (2) ; organisations de la société civile (2). Le CAE peut être composé d'un nombre plus grand de membres, à condition de respecter ces proportions entre les différents secteurs. Les représentants ne sont pas rémunérés.

Résolutions détaillant le fonctionnement du PNAE

La loi est complétée par des résolutions qui détaillent le fonctionnement du PNAE. La première résolution, n° 38, est publiée en même temps que la loi, le 16 juillet 2009. Une troisième résolution, la n° 26, est publiée en juin 2013, dont certains articles sont mis à jour par la dernière en date, la n° 4 d'avril 2015. Ces différentes résolutions sont le résultat des discussions qui ont eu lieu au sein des deux instances de suivi du PNAE, le comité de gestion, composé d'organismes publics impliqués dans la gestion du PNAE, et le groupe consultatif, qui est une commission composée de représentants des mouvements sociaux et d'organismes publics issus de deux grandes coalitions : l'agriculture familiale et la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Nous présentons dans le tableau suivant les éléments des résolutions n° 38 de juillet 2009, n° 26 de juin 2013 et n° 4 d'avril 2015 qui abordent spécifiquement

à la question de l’approvisionnement par l’agriculture familiale. Ils dessinent le contexte des enquêtes de terrains réalisées entre 2016 et 2018.

Aspect de la mise en œuvre	Norme en vigueur	N° et date de la résolution
Procédure d’achat	Appel public : processus administratif destiné à la sélection d’offres spécifiques pour l’acquisition d’aliments provenant de l’agriculture familiale.	N° 38, 2009
	Diffusion des appels publics : journaux de circulation locale ; affichage dans des endroits publics ; site internet de l’entité exécutrice ; radio ; journaux régionaux ou nationaux.	N° 38, 2009
	Les appels publics doivent rester ouverts pendant au moins 20 jours.	N° 26 de 2013
	Il est recommandé de transmettre ces appels publics aux organisations para-agricoles locales.	N° 4 de 2015
Calcul des prix	Étude de marché réalisée dans, au minimum, trois points de vente locaux, régionaux ou nationaux (dans cet ordre), en donnant la priorité aux marchés de producteurs	N° 26 de 2013
Ordre des critères de sélection et préférence locale	Les projets de vente doivent être divisés en groupes, par ordre de priorité : <ul style="list-style-type: none"> - groupes de projets de fournisseurs locaux ; - groupes de projets de fournisseurs du territoire rural ; - groupes de projets de fournisseurs de l’État fédéré ; - groupes de projets de fournisseurs nationaux. Au sein de chaque groupe, l’ordre de priorité suivant devra être observé pour la sélection : 1- les assentamentos, les communautés traditionnelles indigènes et quilombolas (sans priorité entre ces communautés) ; 2- les fournisseurs biologiques ou agroécologiques ; 3- les groupes formels sont à préférer aux groupes informels, eux-mêmes préférables aux agriculteurs individuels.	N° 4 de 2015
Limite de vente par agriculteur	R\$ 20 000 par agriculteur par an par entité exécutrice (environ 5 200 €).	N° 4 de 2015
Substitution de produits	Les aliments livrés doivent correspondre à ce qui est établi dans l’appel public ; des substitutions peuvent être effectuées, sous réserve de l’accord de l’entité exécutrice et à condition que les prix de référence soient dûment précisés.	N° 38, 2009
	La nécessité de substitution doit être attesté par le responsable technique (le nutritionniste responsable), en accord avec le Conseil d’alimentation scolaire.	N° 26 de 2013

La procédure d’achat est un appel public. La dispense d’appel d’offres est néanmoins soumise à des impératifs de prix (équivalents à ceux pratiqués sur le marché local) et de qualité (conformité aux normes en vigueur). La résolution de 2009 détaille les documents qui doivent être présentés par les agriculteurs ou

groupes d'agriculteurs lors de l'envoi d'offre en réponse aux appels publics¹⁵⁷. La résolution de 2013 introduit un document supplémentaire : une déclaration certifiant que les aliments livrés sont produits par le fournisseur (agriculteur ou organisation) et n'ont donc pas été achetés et revendus. Apparaissent ainsi, en creux, certains des problèmes rencontrés durant les premières années d'exécution du programme. De fait, sur le terrain, on constate que certains agriculteurs se voient contraints à acheter à des tiers les produits en défauts pour ne pas tomber sous le coup d'une rupture de contrat.

Dès la première résolution (2009), la préférence absolue est donnée aux offres « locales ». Le premier critère de sélection est donc géographique. Lorsque les offres émanent de groupes situés dans le même ensemble géographique, doivent être privilégiés les producteurs d'*assentamentos* ou de communautés traditionnelles, puis ceux pratiquant l'agriculture biologique ; enfin, les groupes formels emportent la préférence sur les groupes informels, eux-mêmes prioritaires face aux agriculteurs individuels. La loi permet que, pour des contrats inférieurs à R\$ 700 000, des groupes informels d'agriculteurs répondent aux appels publics. Dans ce cas, les résolutions précisent qu'ils pourront recevoir l'aide d'un organisme para-agricole de liaison, enregistré auprès du ministère de l'Agriculture, tant pour l'élaboration du projet de vente que pour les autres procédures administratives.

Des quotas sont établis par agriculteur et par projet de vente, en vue d'éviter une trop grande dépendance aux marchés institutionnels et d'élargir le nombre de producteurs qui en bénéficient. De 2009 à 2015, la limite de vente par agriculteur et par an passe de R\$ 9 000 (environ 2 350 €) à R\$ 20 000 (environ 5 200 €). Dans le cas de coopératives ou d'associations, la valeur maximale du contrat répond aux mêmes conditions et tient compte du nombre de membres détenteurs de DAP. La résolution de 2015 autorise, de plus, à cumuler l'approvisionnement auprès de plusieurs entités exécutrices.

¹⁵⁷ numéro d'inscription fiscale, DAP ; certificats prouvant que l'association ou la coopérative est en règle - cotisations sociales, impôts, etc. ; statuts de l'organisation ; projet de vente ; ainsi que tout document pouvant être exigé par une loi municipale ou régionale

Il est possible d'opérer des substitutions de produits, sous réserve de l'acceptation du responsable technique de l'alimentation scolaire au sein de l'entité exécutrice (en général, le nutritionniste).

Les prix, annoncés dans l'appel public, doivent être fixés par une étude de marché réalisée dans, au minimum, trois points de vente locaux, régionaux ou nationaux (dans cet ordre), en donnant la priorité aux marchés de producteurs. S'agissant d'un appel public pour des produits biologiques ou agroécologiques, les prix peuvent être augmentés de 30 % par rapport à ceux de l'étude du marché conventionnel. La résolution de 2015 précise cependant que l'idéal est de réaliser une étude de marché local de produits biologiques. Les résolutions de 2009, 2013 et 2015 citent explicitement que la priorité doit être donnée aux aliments biologiques ou agroécologiques, « si possible » (art. 19 de la résolution de 2013). Celles de 2013 et 2015 recommandent même que la promotion des aliments biologiques constitue l'une des actions d'éducation alimentaire et nutritionnelle.

Les prix peuvent être revus à la hausse, si besoin, pour tenir compte du coût des intrants exigés dans l'appel public (fret, emballage, etc.). Il s'agit de l'une des grandes modifications introduites par la résolution de 2013 et maintenue en 2015. C'est une avancée de taille pour les agriculteurs qui fustigent l'interprétation de la loi par certains gestionnaires (Schottz 2017). Ces derniers considéraient que le budget du FNDE ne pouvait qu'être strictement consacré à l'achat d'aliments, et déniaient la possibilité d'inclure les coûts de la logistique.

Les enquêtes de terrain ont néanmoins montré que la question du calcul des prix demandés par l'entité exécutrice dans l'appel public reste l'un des aspects les plus sensibles. En effet, il s'agit d'une grande préoccupation des gestionnaires, partagés entre la demande des agriculteurs familiaux pour des prix adaptés et la pression des organes de contrôle des comptes publics, très rigides à ce sujet.

Ainsi, l'un des points mentionnés par les gestionnaires est leur incertitude concernant le calcul des prix de références. Leur préoccupation est que la méthode soit assez claire et fiable pour être acceptée par les organes de contrôle - notamment les tribunaux de comptes qui évaluent les comptes publics aux

différents niveaux administratifs - afin que les services responsables de la municipalité ou de l'État fédéré ne soient pas accusés de fraude¹⁵⁸.

Enfin, selon la résolution de 2013, dans le cas où les fonds transférés par le FNDE sont supérieurs à R\$700.000, seuls les groupes formels d'agriculteurs (coopérative ou association) peuvent accéder au marché public. Cette limite était de R\$ 100.000 en 2009.

La résolution de 2015 fournit des modèles de documents correspondant aux principales étapes de la procédure d'achat :

- un modèle d'appel public, contenant les références légales et les différentes sections pertinentes (la demande en produits pour un an, spécifiant les types d'aliments, les quantités et les prix ; la documentation à présenter ; les critères de sélection ; les éventuels échantillons à fournir ; les points et la fréquence de livraison ; les modalités de paiement) ;
- un modèle de contrat de vente entre la municipalité et les agriculteurs familiaux fournisseurs ;
- un modèle d'étude de marché, rappelant les modalités décrites dans la résolution ;
- un modèle de projet de vente, document que doivent remplir les agriculteurs voulant répondre à l'appel public.

La résolution de 2009 fournissait, de plus, d'autres modèles de documents en annexe :

- un modèle de récépissé de livraison, devant être signé par le responsable de l'entité exécutrice à chaque réception de produits ;
- un modèle de procédure pour tester l'acceptabilité des aliments auprès des élèves (ce point est un argument souvent utilisé pour contrer les propositions de changement dans les menus – substitution du riz blanc par du riz intégral, introduction de légumes moins usuels...).

En 2015, le budget total du PNAE a été de R\$ 3,8 milliards (environ 1 milliard d'euros conversion au taux de 2015) pour 42,6 millions d'élèves et 200 jours d'école par an. Ces montants peuvent paraître faibles, mais ils sont destinés à compléter le budget des États fédérés et des municipalités, responsables, selon la constitution, de prendre en charge l'éducation.

¹⁵⁸ Par exemple, 2015, un scandale éclabousse l'État de São Paulo terni par des soupçons de corruption, de manipulation des prix et de formation de cartel.

Annexe B. Évolution des achats directs auprès de l'agriculture familiale dans le cadre du PNAE entre 2011 et 2014

Pourcentage des fonds transférés par le FNDE utilisés par les municipalités pour les achats directs auprès de de l'agriculture familiale

		0%	Entre 0 et 5%	Entre 5 et 30%	Entre 30 et 50%	Entre 50 et 80%	Plus de 80%	Valeurs incohérentes (>100%)
2011	Nombre de municipalités	2146	267	1428	1142	221	41	5
	Pourcentages	41%	5%	27%	22%	4%	1%	0,1%
2012	Nombre de municipalités	1744	220	1690	1188	325	61	7
	Pourcentages	33%	4%	32%	23%	6%	1%	0,1%
2013	Nombre de municipalités	1991	371	1748	1010	294	113	39
	Pourcentages	36%	7%	32%	18%	5%	2%	1%
2014	Nombre de municipalités	1263	249	1814	1449	557	109	51
	Pourcentages	23%	5%	33%	26%	10%	2%	1%

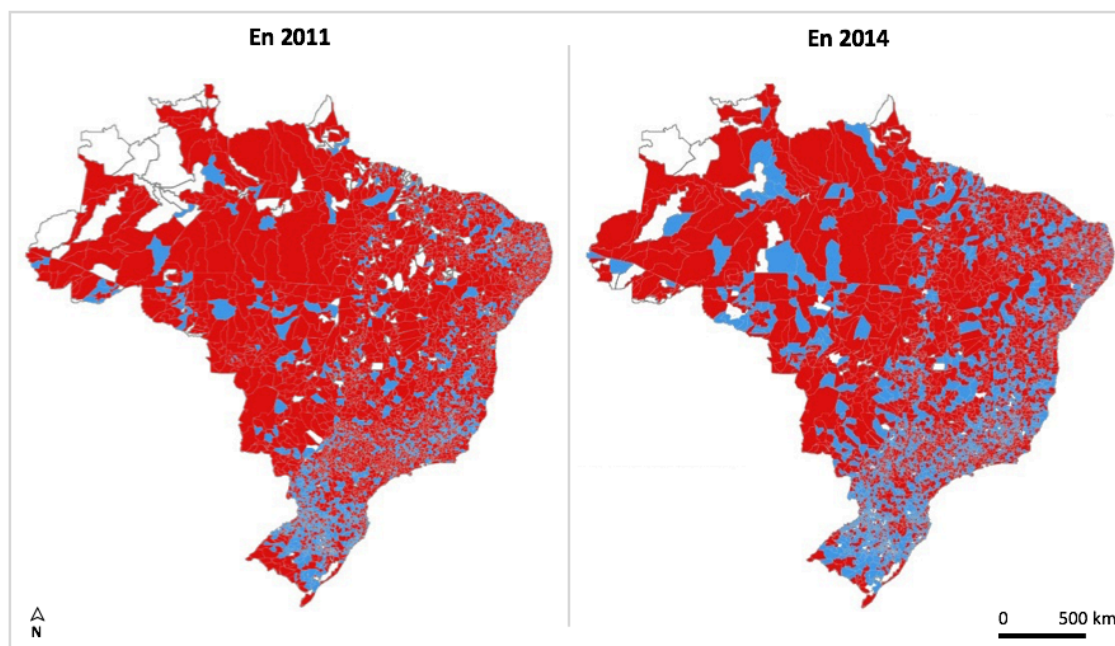
Source: élaboration propre à partir des données du FNDE, 2016

Nombre et proportion de municipalités respectant ou non la loi : part d'achats directs auprès de l'agriculture familiale, en pourcentage de la dotation fédérale

		Municipalité ne respectant pas la loi (<30%)	Municipalité respectant la loi (>30%)	Valeurs incohérentes (>100%)
2011	Nombre de municipalités	3841	1404	5
	Pourcentages	73%	27%	0,1%
2012	Nombre de municipalités	3654	1574	7
	Pourcentages	70%	30%	0,1%
2013	Nombre de municipalités	4110	1417	39
	Pourcentages	75%	25%	1%
2014	Nombre de municipalités	3326	2115	51
	Pourcentages	62%	38%	1%

Source: élaboration propre à partir des données du FNDE, 2016

Application de la loi n° 11.497 relative au PNAE par les municipes au Brésil



Part d'achats directs auprès de l'agriculture familiale (en % de la dotation fédérale)

- Inférieure à 30 %
- Supérieure à 30 %
- Absence de données

Carte réalisée par Morgane Retière, 2016, avec le logiciel Cartes et Données. Source des données PNAE : FNDE, 2016.

Annexe C. Comparaison des dispositifs des lois encadrant la restauration scolaire

	Brésil : loi n° 11 497 relative au PNAE	France : loi Grenelle 1
Critères d'approvisionnement	30 % d'achats directs auprès de l'AF obligatoire	20 % de produits biologiques et 20 % de produits à faible impact environnemental
Procédure d'achats	Dispense d'appel d'offres, remplacée par un « appel public »	Appels d'offres encadrés par le code des marchés publics
Critères d'arbitrage	Privilégier, dans l'ordre : origine locale ; produits biologiques ou agroécologiques ; assentamentos et communautés traditionnelles ; organisations formelles	Possibilité d'introduire des clauses environnementales, en plus du critère de prix, selon le code des marchés publics
Contrôle de la mise en œuvre	Conseils locaux d'alimentation scolaire	Aucun dispositif prévu par la loi, à part la réalisation de rapports annuels du Commissariat général au développement durable
Suivi et formation des agents	Suivi par les CECANE (visites de contrôle, formations des agents publics)	Dispositions générales encourageant la formation au développement durable des agents

Annexe D. Évolution du fonctionnement de la restauration scolaire en France et au Brésil

En France, le développement de l'instruction publique sur tout le territoire national s'est appuyé dès le départ sur les communes. Celles-ci sont chargées, ainsi que l'énoncent les premières lois sur le système éducatif au XIXe siècle, de l'implantation, de la construction et de l'entretien des équipements nécessaires au fonctionnement des écoles primaires, les salaires du personnel enseignant étant pris en charge par l'État. L'enseignement secondaire est resté pendant plusieurs décennies payant et réservé à une frange restreinte de la population. L'instruction publique s'est donc étendue à partir de l'enseignement primaire municipal. Jusqu'aux années 1970, coexistaient différents systèmes d'éducation, notamment dans le premier cycle de l'enseignement secondaire (correspondant aujourd'hui au collège, pour les élèves de 11 à 14 ans environ). Les lois Haby en 1975 achèvent l'unification et la démocratisation du système éducatif. Dans les années 1980, les lois de décentralisation clarifient la répartition des compétences et renforcent le poids des collectivités locales, qui reçoivent pour ce faire des dotations de l'État. Les communes gèrent les charges de fonctionnement (matériel et investissements) des écoles maternelles et élémentaires ; les départements administrent les collèges ; et les régions sont responsables des lycées. L'État, lui, organise la formation et le recrutement du personnel enseignant (Thomas-Bion 2010; Troger et Ruano-Borbalan 2017).

La répartition actuelle des compétences au Brésil, telle qu'indiquée dans les textes législatifs, rattache également les premiers cycles aux échelons territoriaux les plus locaux et les derniers cycles aux échelons supérieurs. Néanmoins, l'évolution historique n'est pas la même.

La Constitution de 1934 rend obligatoire l'instruction publique. À partir de cette époque, ce sont, dans la plupart des cas, les États fédérés qui développent le système d'enseignement. Le processus de « municipalisation » du système éducatif, selon l'expression consacrée, a été un objectif maintes fois répété dans les différentes lois concernant l'éducation nationale mais la mise en œuvre effective n'a progressé que lentement au cours du XX^e siècle. Le cycle fondamental (*ensino fundamental*) résulte de l'unification en 1971 de l'enseignement primaire et des « gymnases » (*ginásios*), qui correspondent

aujourd'hui au premier cycle (pour des élèves de 6 à 10 ans) et au deuxième cycle (pour les élèves de 11 à 14 ans) de l'enseignement fondamental – ce qui renvoie, en France, à l'école primaire et au collège (Parente et Lück 2000; Maurício 2014; Romero 2015; Constantino 2017).

Dans la pratique, la répartition des responsabilités entre les municipes et les États fédérés n'est pas la même partout et leurs actions ne sont pas toujours très coordonnées. Certains auteurs indiquent même l'existence d'une compétition entre les systèmes éducatifs des États fédérés et ceux municipaux au sein d'un même territoire, pour des raisons tant politiques que financières. En effet, la dotation transférée par l'Union (échelon fédéral) à chaque collectivité dépend du nombre d'élèves inscrits dans les établissements qu'elle gère (Constantino 2017). Ce financement, un montant per capita unique pour toutes les collectivités de la Fédération, constitue un complément au budget local. Les collectivités ont une obligation de moyens quant au financement de leurs systèmes éducatifs : 10 % des impôts que les États ou les municipes collectent doivent abonder le budget consacré à l'éducation. Parallèlement, la Constitution garantit le droit universel à l'accès au système éducatif. Cette architecture complexe rend donc très variables les conditions dans lesquelles sont scolarisés les élèves en fonction des contextes locaux et des ressources des collectivités, très contrastés d'un endroit à l'autre du Brésil. Dans la pratique, et l'État de São Paulo ne fait pas exception, c'est le plus souvent le réseau éducatif municipal qui couvre les crèches, les écoles maternelles (*pré-escola*) ainsi que l'école élémentaire (premier cycle de *l'ensino fundamental*), ce qui correspond point par point aux compétences des municipalités françaises.

Les municipalités sont donc responsables de la gestion des infrastructures, des équipements et du recrutement du personnel non enseignant – et du personnel enseignant dans le cas brésilien – au sein des écoles municipales. Elles doivent également assurer un certain nombre de services complémentaires visant à créer des conditions favorables à une fréquentation assidue des élèves : transport, matériel pédagogique mais aussi et surtout, restauration scolaire.

Un service public local intégré à des politiques nationales

La restauration scolaire est un service public local. En France, il est facultatif quoique présent dans la plupart des communes (ou regroupements de communes). Au Brésil, il relève d'une obligation des pouvoirs publics inscrite dans

la Constitution et sa mise en œuvre aux différents échelons, par les collectivités locales, est encadrée par le PNAE.

La restauration scolaire est intégrée à des politiques à l'échelon national, notamment la politique éducative et la politique alimentaire, ce qui peut créer certaines tensions.

En France comme au Brésil, des lois précisent la relation entre l'État et les collectivités territoriales. Dans les deux cas, le principe de libre administration des services publics qui incombent à chaque entité est inscrit dans les textes. Certaines discussions manifestent les tensions entre les collectivités territoriales et l'État central. Celui-ci, dans le cadre des politiques nationales éducative, alimentaire ou agricole, peut vouloir imposer des façons de faire aux collectivités pour la gestion de certains services publics locaux, comme c'est le cas de la restauration scolaire. Les opposants s'appuient alors sur les textes qui régissent les relations entre l'État et les collectivités et qui consacrent la liberté d'organisation des services dont ces dernières ont la prérogative (Code général des collectivités territoriales en France ; principe de l'autonomie fédérative dans la Constitution brésilienne de 1988).

Au Brésil, lors des débats parlementaires sur la loi du PNAE, l'achat auprès de l'agriculture familiale fut l'un des points de controverse. Les opposants arguaient que l'obligation d'achat direct assortie d'une interdiction de passer par des intermédiaires est une entrave à la liberté des collectivités locales. De fait, une telle mesure entame la possibilité de déléguer l'approvisionnement à des opérateurs privés. La loi 11.947 dispose que les 30 % doivent faire l'objet d'une transaction directe entre la collectivité et les agriculteurs familiaux ou leurs organisations qui, sans cela, ne pouvaient se mesurer aux opérateurs privés, en position de force grâce à leurs capacités regardant la logistique et la trésorerie. Même s'il y a délégation de service, ces 30% sont retirés du contrat de délégation.

Rythmes scolaires

Dès 1887 en France, la durée hebdomadaire d'enseignement primaire est fixée à 30 heures par semaine, réparties sur 5 jours, distribuées en trois heures le matin et trois heures l'après-midi. Le temps scolaire se réduit progressivement, pour aboutir, depuis 2008, à 24 heures hebdomadaires réparties, sur 4 jours ou 4 jours et demi en fonction des communes, sur 36 semaines par an (et donc,

respectivement, 144 ou 162 jours d'école par an). La charge annuelle est donc de 840 heures en tenant compte des jours fériés (Réforme des rythmes scolaires, 2008).

Au Brésil, la Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), équivalent du Code de l'éducation, impose un minimum de 800 heures par an réparties sur 200 jours, soit une moyenne de 4 heures par jour pour des semaines de 5 jours. En effet, traditionnellement et encore aujourd'hui, l'organisation du temps scolaire est dite en « journée continue » (*jornada contínua*). Les élèves de l'enseignement fondamental (entre 7 et 14 ans) bénéficient de 4 heures de temps effectif d'enseignement, réparties d'un seul tenant en séances entrecoupées de récréations. Des initiatives locales, notamment dans l'État de Rio de Janeiro, précurseur en la matière, instaurent dans une partie des écoles une organisation en journée intégrale (*jornada integral*) (Maurício 2014), ne pouvant toutefois dépasser 7 heures quotidiennes d'enseignement effectif. Cette augmentation de la durée quotidienne fait l'objet, depuis 2009 et pour la première fois, d'une politique fédérale incitative (le Programme « Plus d'éducation », Programa Mais Educação). En pratique, la grande majorité des écoles fonctionnent encore en demi-journées continues. En effet, si le programme fédéral attribue des dotations spécifiques pour financer l'augmentation du temps scolaire, le coût associé à un tel changement constitue encore un frein majeur, surtout au niveau municipal. Les municipalités ont souvent des moyens limités et investir dans des infrastructures supplémentaires n'est pas toujours possible ou prioritaire. L'organisation par demi-journée permet en effet, dans de nombreux cas, d'accueillir deux voire trois cohortes d'élèves (turmas) dans le même établissement (un groupe le matin, un l'après-midi et parfois même un troisième le soir pour des jeunes et des adultes en reprise d'étude).

Cette organisation du rythme scolaire fait qu'en pratique, les élèves vont à l'école soit le matin, soit l'après-midi. Le déjeuner peut donc être, en principe, pris au domicile après ou avant la demi-journée d'école. C'est ce qui explique le format initial, jusque dans les années 1970, de la collation scolaire, un encas en milieu de matinée ou un goûter en milieu d'après-midi. La transformation de cette collation en véritable repas complet n'est d'ailleurs pas sans conséquence sur le rythme scolaire et l'organisation des récréations au sein de cette demi-journée. Des

nutritionnistes alertent notamment sur le fait que si ce repas complet est pris trop tôt dans la matinée ou trop tard dans l'après-midi, il existe une forte probabilité de doublon avec le déjeuner ou le dîner (complet ou sous la forme d'en-cas, en fonction de l'organisation familiale) pris au domicile, ce qui fait croître les apports journaliers et le risque d'obésité.

Quoi qu'il en soit, la forme actuelle du repas servi dans le cadre du PNAE au Brésil est celle d'un repas complet, similaire au déjeuner scolaire en France. Les logiques d'approvisionnement sont par conséquent comparables (si le format au Brésil était encore celui d'une collation, il y aurait une différence importante par rapport au type d'aliments consommés).

La pause du midi n'est pas, en France, formellement prévue dans le temps scolaire, mais elle est toutefois rattachée au système éducatif. Elle l'est aux niveaux matériel, car souvent les réfectoires sont situés au sein des écoles, et pédagogique, puisque le temps du midi est associé de façon croissante à des objectifs d'éducation alimentaire et nutritionnelle. La restauration scolaire est conçue comme un service social à destination des élèves ne pouvant retourner chez eux à la pause de midi. Avec le développement du travail salarié des femmes, ce besoin se développe et le service de restauration scolaire, bien qu'en principe facultatif pour les collectivités françaises, se généralise à la plupart des communes et pour une part croissante d'élèves. La restauration scolaire est aujourd'hui un service important de la municipalité et revêt souvent un enjeu politique local de premier plan (Colin 2016).

Type de service public et facturation des repas

Au Brésil, le PNAE est une politique nationale qui encadre un service public local, puisqu'il est associé à un système éducatif local mis en œuvre par les municipalités ou par les États fédérés. « Contrairement à d'autres pays (États-Unis, Royaume-Uni, Suède, Finlande) [et au Brésil], il n'existe pas en France de politique nationale de gratuité ou de prix réduits des repas scolaires selon les ressources financières des familles. » (Dubuisson 2013, 142) (Maurício 2014).

En France, le repas est facturé, dans la plupart des cas, en fonction des revenus du ménage (du quotient familial). Selon différents avis du Conseil d'État, le service de restauration scolaire constitue un service public local, puisqu'il répond à un intérêt général au niveau local, associé à un service public national

obligatoire. C'est la notion d'intérêt général qui fonde la notion de service public (Chevallier 2018). Comme il répond à un intérêt général, les communes sont autorisées à le subventionner et à prendre en charge une partie du coût. Mais simultanément, comme la coupure méridienne est hors du temps scolaire obligatoire, il s'agit d'un service facultatif et cela autorise la possibilité d'instituer une participation financière des usagers (Thomas-Bion 2010). Les municipalités sont donc libres d'organiser le service public de restauration scolaire, ne pouvant toutefois pas facturer le repas aux usagers au-delà du prix de revient (Dubuisson 2013).

Des aides spécifiques (fonds social pour les cantines) ont été mises en place afin de stimuler la fréquentation de la restauration scolaire pour les collèges et les lycées ; concernant les écoles maternelles et primaires, les tarifs sont calculés par chaque commune qui tiennent cependant compte, en général, du quotient familial (Dubuisson 2013).

Cette question ne se pose pas au Brésil, où le repas est gratuit sans condition de revenu, dans l'ensemble du territoire national, un des seuls cas au monde (Belik, Chaim, et others 2009).

En France, des études montrent que la fréquentation de la cantine est plutôt plus importante dans les familles dont le chef (ou le représentant de l'enfant) est plus fortement diplômé (Czernichow 2000) et dispose donc, généralement, de revenus plus élevés. Le rôle d'instrument de sécurité alimentaire pour les populations plus pauvres n'est donc pas, à l'heure actuelle, forcément vérifié dans les faits. Il semble également que la fréquentation des cantines soit moindre dans l'Est que dans l'Ouest du territoire national ; ce phénomène est difficilement explicable, une fois retiré statistiquement l'effet des variables de revenu (Dubuisson 2013). Tous les temps périscolaires sont payants en France, comme dans beaucoup de pays européens et souvent pris en charge soit par des services de la municipalité soit par le réseau associatif, très développé. Concernant la restauration scolaire, un certain consensus prévaut et amène à ne pas proposer la gratuité du service, même aux familles les plus pauvres. Le principal argument est celui de la « responsabilisation des parents », un argument parfois empreint de tonalité morale mais également justifié par des impératifs de gestion : éviter les désistements et les surplus.

Relation entre structures publiques et opérateurs privés

L'externalisation de certaines étapes du service de restauration scolaire peut se faire selon deux grands cadres juridiques : les marchés publics (lorsque la collectivité achète des repas) et la délégation de service public. En France, les conventions de DSP peuvent prendre la forme de l'affermage, de la concession ou de la régie intéressée (Sorteix 2011; Robin 2017).

Nous ne traiterons pas des spécificités juridiques de la modalité de la DSP par rapport à celle des contrats passés dans le cadre de marchés publics. Au-delà des définitions juridiques, qui varient d'un pays à l'autre, ce qui est intéressant c'est la définition fonctionnelle des relations entre une collectivité ayant la responsabilité d'un service public (titulaire de la compétence et responsable de la bonne réalisation dudit service) et un prestataire (public ou privé) qui réalise le service public en lieu et place de la collectivité.

En principe, la DSP présente quelques particularités par rapport aux marchés publics et notamment quelques éléments de souplesse par rapport aux règles de la concurrence, même si les différentes jurisprudences du Conseil d'État indiquent que les principes de la commande publique sont applicables à la DSP. Au Brésil, la DSP (*externalização* ou *terceirização*) est encadrée par la loi régissant les marchés publics (lei n°8.666). Dans la pratique, la DSP implique une transmission de pouvoir ainsi que la mise en place d'une coresponsabilité, en vue de la réalisation d'une mission de service public et dans la perspective d'établir une relation durable avec l'opérateur.

Ces relations entre public et privé mais aussi la définition des prérogatives de l'État ne sont pas données, elles dépendent des contextes, des lieux et des époques. Ainsi, on constate au fil du 20ème siècle le passage de l'État libéral, concentré sur ses fonctions régaliennes, à l'État-providence qui étend les secteurs susceptibles de faire l'objet d'intervention publique (Chevallier 2007). Ce passage consiste, dans de nombreux cas, à élargir des initiatives qui sont développées par le secteur privé ou qui sont limitées à certaines zones ou populations. La notion de service public est liée à l'identification d'un intérêt public (local, national) et qui est en lien avec la définition du champ d'intervention du pouvoir public (Soldini 2010). Le système de la sécurité sociale, par exemple, a consisté à rendre universelles et obligatoires les assurances sociales mises en place avant la seconde guerre

mondiale. De même, dans le champ de la restauration scolaire, les caisses des écoles sont inspirées d'initiatives ponctuelles, mises en œuvre dans certaines communes au XIX^e siècle. Le modèle du restaurant d'enfants a été développé, en France, par un instituteur dans une école puis diffusé et généralisé par la loi au cours des années 1950 et 1960.

Pourquoi déléguer le service de restauration scolaire au privé en France ?

Différentes raisons poussent les collectivités à adopter une modalité ou une autre. L'histoire de la délégation du service de restauration scolaire à des acteurs privés est relativement peu documentée (Chauvey 2008). Ce recours de plus en plus important à des opérateurs privés est très marqué en France.

Plusieurs pistes apparaissent dans la littérature. La thèse de Robin (2017) est consacrée à identifier les déterminants des choix des municipalités pour la régie directe ou pour la délégation de service (le « faire » ou le « faire faire »). Selon le modèle présenté par l'auteur et s'appuyant sur plus de 700 communes franciliennes, plusieurs facteurs expliquent le choix d'internaliser ou d'externaliser le service de restauration collective. Une équipe municipale forte politiquement (confortablement élue) a tendance à privilégier la régie directe, pour plus de transparence et de maîtrise de l'approvisionnement. Par contre, les communes les plus endettées choisissent plutôt la délégation de service, dans un contexte général de volonté de réduction des dépenses publiques. L'enjeu se situe dans le trade-off (compromis) entre coût et qualité : « le système en régie réduit l'incertitude sur la qualité, alors que l'externalisation atténue l'incertitude sur les coûts » (Robin 2017, 33).

Cette étude montre, en outre, que c'est bien depuis le Grenelle de l'environnement et les lois qui ont suivi et qui réaffirment l'injonction à un approvisionnement en produits durables que la préoccupation pour la qualité connaît un fort développement (Robin 2017).

Annexe E. Guides des entretiens semi-directifs

1. Auprès des structures de restauration scolaire

En Île-de-France, au préalable : consulter les menus sur les sites internet des communes ou des syndicats de restauration. Établir la liste des produits bio/locaux/sous label à l'aide des pictogrammes généralement présent sur les menus.

Dans la Région métropolitaine de São Paulo, au préalable : consulter les menus sur les sites internet des communes. Consulter, sur le site du FNDE, la proportion d'achats réalisés auprès de l'agriculture familiale les années précédentes.

Quel est le mode de gestion et le fonctionnement de la restauration scolaire sur la commune ?

- Cuisine centrale ou sur place ? liaison froide ou chaude ? en gestion directe ou en délégation de service public ?
- Faites-vous appel à des entreprises prestataires ? Si oui, pour quelles étapes de la chaîne (approvisionnement, acheminement, préparation...)?
- Comment est construit le cahier des charges et l'appel d'offre (ou l'appel public) pour l'achat des denrées alimentaires ? En combien de lots est divisé le marché ?
- Serait-il possible d'avoir accès au cahier des charges ?

Quels ont été les premiers produits « alternatifs » (agriculture familiale / biologiques / locaux / issus de circuits courts) introduits au menus ?

- Quand ont-ils été introduits ?
- Pourquoi ceux-là ?
- Y a-t-il des exigences spécifiques pour ces produits ?
- Quelles est aujourd'hui la proportion de ces produits (*en % de composantes, volumes, valeur des achats*) ?

Comment avez-vous procédé à l'introduction de ces produits alternatifs ?

- Quelles personnes sont à l'origine de cette demande ?
- Certains acteurs ou réseaux spécifiques ont-ils été mobilisés pour mettre en œuvre cette évolution (*groupements de producteurs, organisation en lien avec le monde agricole...*) ?
- Avez-vous dû réaliser des adaptations spécifiques en termes de :
 - o Budget et prix des repas
 - o Équipements
 - o Composition des menus (en France, changement du nombre de composantes ?)
 - o Logistique de distribution
 - o Préparation des repas
 - o etc.
 - o Personnel : embauches, formation du personnel
- Quelles ont été les difficultés rencontrées? Comment ont-elles été contournées ?
- Observez-vous des différences entre ces produits (agriculture familiale/bio/locaux) et les produits conventionnels, provenant de grossistes (*qualité, stabilité de l'offre...*) ?
- Quels sont les retours du personnel qui prépare les repas ? Des enfants qui les consomment ?

Comment l'offre en produits bio/locaux/issus de circuits courts a-t-elle évoluée ?

- Augmentation des quantités, de la diversité ?
- Quelles sont les perspectives ? Des objectifs sont-ils fixés ?

L'origine des produits est-elle un critère ?

- Y-a-t-il un suivi de l'origine des aliments (agriculture familiale/bio et conventionnels) au menu ?
- Un mécanisme de contrôle systématiques de l'origine est-il en place ?
- Avez-vous des contacts directs ou indirects avec les agriculteurs fournisseurs ?
 - o Si oui, à quelles occasions ?

2. Auprès des représentants du monde agricole

Domaines d'intervention de la structure

- Historique, missions, actions
- Dans quelles zones travaillez-vous ?
- Quelles sont les principales missions et activités sur le territoire, les priorités actuelles ?
- Qu'en est-il de l'approvisionnement de la restauration scolaire ?
- Quelles sont les principales filières locales en bio/agriculture familiale et les perspectives d'évolution ?
- Quels sont les principaux débouchés des producteurs ? (grossistes ; entreprises de restauration collective (dans le cas français) ; marchés ; vente directe...)

Relation du monde agricole au marché de la restauration scolaire

- Quel est la place de la restauration scolaire dans les stratégies de votre structure ?
- Quelle est la démarche de votre structure face à la restauration scolaire ?
 - o Est-ce que c'est un secteur qui se développe récemment ou cela a toujours été une préoccupation ?
 - o Rôle du Grenelle de l'environnement/de la loi du PNAE de 2009 ?
 - o Autres activités ? (démarchage, formations, évènements...)
- Qui sont vos interlocuteurs ?
 - o Les collectivités viennent-elles vers vous ?
 - o Y a-t-il des processus de concertation avec les différents acteurs (publics et/ou privés) ?
 - Pour l'élaboration des cahiers des charges et la rédaction des appels d'offres/appels publics ?
- Quels sont les particularités de ce débouché, par rapport aux autres ?
 - o *Prix, calibrage, emballage, normes sanitaires, volumes, administratif, investissements en infrastructures, gamme de produits, concurrence avec d'autres fournisseurs...*
- Quelles adaptations ont dû être nécessaires au fil des années, pour les agriculteurs et leurs organisations ?
 - o Créations de coopérative ? De plateformes communes (réalisée ou en projet) ?
- Quelles sont les principales difficultés ?
- Quelles sont les perspectives ?
- Y a-t-il d'autres structures productives qui visent le marché de l'approvisionnement de la restauration scolaire dans la région ?

Annexe F. Récapitulatif des personnes interrogées

N°	Date de l'entretien	Code entretien	Type d'entretien	Terrain	Institution	Lieu	Poste
1	12 mai 2016	Explo-1	Exploratoire	Brésil	Departamento de Alimentação e Assistência ao Aluno	État de São Paulo	Directrice
2	12 mai 2016	Explo-2	Exploratoire	Brésil	Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento	État de São Paulo	Directeur technique
3	16 mai 2016	Explo-3	Exploratoire	Brésil	Conselho de alimentação escolar	Commune de São Paulo	Présidente du CAE ; enseignante retraitée, représentante du syndicat d'enseignants
4	24 mai 2016	Co_SP-9	Collectivité / Exploratoire	Brésil	Divisão de Alimentação Escolar - Secretaria de Educação	Commune de São Bernardo do Campo	Cheffe de la division
5	24 mai 2016	Co_SP-9	Collectivité / Exploratoire	Brésil	Divisão de Alimentação Escolar - Secretaria de Educação	Commune de São Bernardo do Campo	Chef de la division
6	31 mai 2016	Co_SP-10	Collectivité / Exploratoire	Brésil	Coordenadoria de Alimentação Escolar	Commune de São Paulo	Membre du secteur d'agroécologie et d'agriculture familiale (NAAF)
7	31 mai 2016	Co_SP-10	Collectivité / Exploratoire	Brésil	Coordenadoria de Alimentação Escolar	Commune de São Paulo	Membre du secteur d'agroécologie et d'agriculture familiale (NAAF)
8	22 juin 2016	Co_SP-4	Collectivité / Exploratoire	Brésil	Departamento de alimentação escolar	Commune de Mogi-das-Cruzes	Directrice
9	21 avril 2017	Co_IdF-6	Collectivité	France	Caisse des écoles du 5e arrondissement	Paris	Directeur
10	21 août 2017	Agri_SP-2	Monde agricole	Brésil	COOPERCENTRAL	Vale do Ribeira	Agriculteur
11	23 août 2017	Agri_SP-1	Monde agricole	Brésil	COOBAM	Vale do Ribeira	Agriculteur
12	3 octobre 2017	Co_IdF-9	Collectivité	France	Caisse des écoles du 6e arrondissement	Paris	Directrice
13	20 octobre 2017	Co_IdF-10	Collectivité	France	Service restauration	Meudon	Diététicienne
14	23 octobre 2017	Co_IdF-1	Collectivité	France	SYREC	Gennevilliers ; Saint-Ouen ; Villepinte	Directeur général ; Directrice Qualité
15	25 octobre 2017	Co_IdF-5	Collectivité	France	COCLICO	Colombes ; Clichy-la-Garenne	Responsable qualité ; Responsable juridique

N°	Date de l'entretien	Code entretien	Type d'entretien	Terrain	Institution	Lieu	Poste
16	31 octobre 2017	Co_IdF-2	Collectivité	France	SIVURESC	Le Blanc-Mesnil ; Pantin	Responsable communication/animation
17	31 octobre 2017	Co_IdF-7	Collectivité	France	Ville de Clamart	Clamart	directeur de la restauration municipale
18	6 novembre 2017	Co_IdF-11	Collectivité	France	Service scolaire et logistique	Chaville	Directrice
19	8 novembre 2017	Co_IdF-3	Collectivité	France	SIPLARC	Bondy ; Noisy-le-Sec	Directrice du pôle achats/production
20	15 novembre 2017	Co_IdF-8	Collectivité	France	Service de la restauration scolaire	Moissy-Cramayel	Responsable de la restauration collective
21	16 novembre 2017	Co_IdF-4	Collectivité	France	SIVOM	Stains ; Pierrefitte	Directeur de la restauration collective
22	29 novembre 2017	Co_SP-6	Collectivité	Brésil	Secretaria de Educação	Arujá	Nutritionniste
23	30 novembre 2017	Co_SP-2	Collectivité	Brésil	Coordenadoria de Abastecimento	Barueri	Nutritionniste
24	30 novembre 2017	Co_SP-5	Collectivité	Brésil	Departamento de alimentação escolar. Secretaria de educação	Carapicuíba	Nutritionniste, coordinatrice
25	5 décembre 2017	Co_SP-7	Collectivité	Brésil	Secretaria de educação, cultura, esporte e turismo	Vargem Grande Paulista	Nutritionniste
26	14 décembre 2017	Explo-4	Exploratoire	Brésil	Experte indépendante (master sur la restauration scolaire)		
27	28 décembre 2017	Explo-5	Exploratoire	Brésil	Experte indépendante (experte auprès de la FAO)		
28	4 janvier 2018	Co_SP-8	Collectivité	Brésil	CRAISA	Santo André	Nutritionniste
29	11 janvier 2018	Explo-6	Exploratoire	Brésil	CECANE/FNDE	Santos	Nutritionniste

N°	Date de l'entretien	Code entretien	Type d'entretien	Terrain	Institution	Lieu	Poste
30	16 janvier 2018	Agri_SP-3	Monde agricole	Brésil	Cooprojur	Mogi-das-Cruzes	Agriculteur
31	23 mars 2018	Agri_SP-3	Monde agricole	Brésil	Cooprojur	Mogi-das-Cruzes	Agriculteur
32	12 avril 2018	Agri_IdF-1	Monde agricole	France	Coop Bio d'Île de France	Île-de-France	Animateur réseau des producteurs & commercial
33	19 juin 2018	Co_IdF-12	Collectivité	France	Mairie	Lardy	Chargée de mission développement durable
34	6 août 2018	Co_SP-1	Collectivité	Brésil	Secretaria de Educação - Departamento de Alimentação e Suprimentos da Educação	Guarulhos	Nutritionniste
35	8 août 2018	Agri_IdF-3	Monde agricole	France	Chambre interdépartementale d'agriculture	Île-de-France	Responsable d'équipe au Pôle Filières
36	8 août 2018	Co_SP-3	Collectivité	Brésil	Secretaria de Educação	Suzano	Nutritionniste
37	2 octobre 2018	SRC-1	Société de restauration collective	France	Elior	France	Directeur du développement collectivités territoriales
38	4 octobre 2018	SRC-2	Société de restauration collective	France	Sogeres/Sodexo	France	Responsable Projets alimentaires territoriaux
39	22 octobre 2018	Agri_IdF-2	Monde agricole	France	Groupement régional d'agriculteurs biologiques	Île-de-France	Responsable Mission Restauration Collective
40	5 avril 2019	Explo-7	Exploratoire	France	service régional de l'alimentation. Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt	Île-de-France	Responsable du Pôle Offre alimentaire-Nutrition-Agroalimentaire
41	17 novembre 2020	PP-1	Politiques publiques	France	Fnab	France	Représentant de la Fnab lors du Grenelle de l'environnement (Président de l'époque)

Annexe G. Verbatim cités dans la thèse : version originale et version traduite (chapitre 7)

Page	Référence de l'entretien	Verbatim original en portugais	Traduction en français
301	Co_SP-10, responsable de la restauration scolaire de la commune de São Paulo, mai 2016	Na agricultura familiar, a gente já compra sabendo quem vai ser o agricultor que vai fornecer, de onde vem, a gente sabe o RG e o CPF do alimento. Até nisso, essa lei [do PANE] tem como vantagem em relação a outras formas de compras.	Avec l'agriculture familiale, on achète en sachant déjà qui sera l'agriculteur qui va nous fournir, d'où il vient ; on connaît [l'origine précise] de l'aliment. En cela, cette loi [du PNAE] présente un avantage par rapport aux autres formes de marchés publics.
308	Co_SP-7, responsable de la restauration scolaire de Vargem Grande Paulista, à l'ouest de la RMSP, décembre 2017	<p>A agricultura familiar, da forma que a gente entende, tem que ser baseada no local. No entanto, no nosso município, não tem agricultura familiar. Então temos que recorrer aos vizinhos, que também não estão estruturados. Portanto, as compras da agricultura familiar funcionam apenas onde tem agricultores dentro de uma cooperativa que opere o ano todo. Porque a gente precisa do produto o ano todo, então não adianta se o agricultor me fornecer somente um mês.</p> <p>Devido à localização de Vargem Grande Paulista, nos temos um cinturão verde que seria Ibiúna. No entanto, poucos são cadastrados [como agricultores familiares] nessa área então, nos temos que sair do município. Neste caso, a logística fica difícil, porque é um produto in natura. Demanda que você consuma praticamente diariamente, não dá para armazenar. [...]</p> <p>A gente resolveu fazer aquisição dessa parte do recurso que vem do governo federal em sucos de fruta produzidos pela agricultura familiar. [...] Infelizmente é o que é viável para nós no momento.</p>	<p>L'agriculture familiale, telle que nous la concevons, doit être basée sur le local. Néanmoins, dans notre commune, il n'y a pas d'agriculture familiale. Nous devons donc faire appel aux voisins, qui ne sont pas structurés non plus. C'est pourquoi les achats auprès de l'agriculture familiale ne marchent que là où il y a des agriculteurs au sein d'une coopérative qui fonctionne toute l'année. Parce que nous avons besoin du produit toute l'année, donc ça ne sert à rien que l'agriculteur ne m'approvisionne que pour un mois. En raison de l'emplacement de Vargem Grande Paulista, nous avons une ceinture verte qui serait Ibiúna. Cependant, très peu sont enregistrées [en tant qu'agriculteur familial] dans cette zone et nous devons donc sortir de la commune. Dans ce cas, la logistique est difficile, car c'est un produit brut. Il doit être consommé pratiquement le jour même, on ne peut pas le stocker.[...]</p> <p>Nous avons décidé de consacrer cette partie de la ressource qui provient du gouvernement fédéral à l'achat de jus produits par l'agriculture familiale. [...]</p> <p>Malheureusement, c'est ce qui est faisable pour nous dans la situation actuelle.</p>

Page	Référence de l'entretien	Verbatim original en portugais	Traduction en français
308	Co_SP-7, responsable de la restauration scolaire de Vargem Grande Paulista, à l'ouest de la RMSP, décembre 2017	A gente teve reuniões com o conselho de alimentação. Nestas ocasiões, as escolhas foram explanadas. Tinha um [agronomo que] trabalha na prefeitura. Ele conhece todo o pessoal e as características do produtores [...]. Confirmou que não estão dentro da agricultura familiar. Porque eles precisam estar habilitados junto ao ministério [do Desenvolvimento Agrário]. Eles não tem a DAP [declaração de aptidão às poíticas da Agricultura familiar]. Os locais onde eles plantam não estão dentro das exigências sanitárias então a gente corre o risco de consumir um produto que poderia ser rejeitado numa fiscalização.	Nous avons eu des réunions avec le conseil d'alimentation [scolaire]. Tout y a été expliqué. Il y avait un [agronome qui] travaille à la mairie. Il connaît tout le monde et les caractéristiques des producteurs [...]. Il a confirmé que ce ne sont pas des agriculteurs familiaux. Parce qu'ils doivent être enregistrés auprès du ministère [du Développement agricole]. Ils n'ont pas la DAP [déclaration d'aptitude aux politiques de l'agriculture familiale]. Les endroits où ils cultivent ne sont pas conformes aux exigences sanitaires, nous courons donc le risque de consommer un produit qui pourrait être rejeté lors d'une inspection.
317	Co_SP-9, responsable de la restauration scolaire de São Bernardo do Campo, commune urbaine dense, mai 2016	Antes dessa lei, a gente trabalhava de forma antiga. No começo, por exemplo, vimos que tinha produção de arroz, suco de uva, leite em pó no Rio Grande do Sul. Começamos a comprar de lá porque não havia leite em pó em São Paulo, não havia arroz em São Paulo. Hoje, a lei fala um pouco dessa questão da distância, na orientação mais recente.	Avant d'avoir cette loi, nous travaillions à l'ancienne. Au début, par exemple, nous avons vu qu'il y avait une production de riz, de jus de raisin, de lait en poudre dans le Rio Grande do Sul. Et nous avons commencé à acheter de là-bas parce qu'il n'y avait pas de lait en poudre à São Paulo, il n'y avait pas de riz à São Paulo. Aujourd'hui, la loi parle un peu de cette distance, dans les directives plus récentes.
318	Co_SP-10, responsable de la restauration scolaire de la commune de São Paulo, mai 2016	A gente começou com os [produtos] não perecíveis, foi para os congelados, depois para os perecíveis menos perecíveis, ou seja, os perecíveis que duram mais. Agora estamos estudando como tratar da questão dos hortifrúteis, por exemplo, os legumes in natura mais perecíveis.	Nous avons commencé par les denrées non périssables, puis nous sommes passés aux aliments surgelés, puis aux produits « périssables mais moins périssables », ceux qui se conservent plus longtemps. Maintenant nous étudions comment aborder la question des fruits et légumes : par exemple, les légumes bruts qui sont plus périssables.

Page	Référence de l'entretien	Verbatim original en portugais	Traduction en français
318	Co_SP-5, responsable de la restauration scolaire à Carapicuíba, commune urbaine dense de l'est de la RMSP, novembre 2017	Assim que saíu a lei, nos fomos rápidos para aderir à agricultura [familiar]. Lembro que, na época, começamos com suco de uva integral. Porque na época em que começou a lei, não havia muitos fornecedores, não havia muitas opções de produtos. Começamos com o suco e o arroz. Fomos aumentando [a diversidade], as cooperativas foram se estruturando. A lei foi criando mais [oferta] então foi aumentando.	Dès que la loi est sortie, nous avons rapidement adhéré [à l'agriculture familiale]. Je me souviens qu'à l'époque nous avons commencé avec du jus de raisin intégral. Parce qu'au moment où la loi est entrée en vigueur, il n'y avait pas beaucoup de fournisseurs, il n'y avait pas beaucoup d'options de produits. Nous avons commencé par du jus et du riz. Ensuite, nous avons augmenté la diversité de produit, les coopératives se sont structurées. La loi a créé plus [d'offre], donc ça a augmenté.
319	Co_SP-6, responsable de la restauration scolaire d'Arujá, à l'est de la RMSP, novembre 2017	[Os agentes do CECANE] passaram uma semana inteira conosco [para fiscalizar o departamento]. Houve uma capacitação específica [sobre agricultura familiar] durante um dia. Convidaram municípios próximos. Chegaram até a convidar agricultores daqui, da localidade, algumas cooperativas. Vieram, mas poucos. Alguns tinham DAP, outros não; alguns estavam associados a cooperativas, outros não sabiam os passos para [acessar à alimentação escolar].	[Les agents du CECANE] ont passé toute une semaine avec nous [pour contrôler le département]. Il y a eu une formation spécifique [sur l'agriculture familiale] d'une journée. Ils ont invité les municipalités voisines. Ils ont même invité des agriculteurs d'ici, certaines coopératives. Ils sont venus, mais seulement quelques-uns. Certains avaient la DAP, d'autres non ; certains étaient associés à des coopératives, d'autres ne connaissaient pas les démarches à suivre [pour accéder à la restauration scolaire].
320	Co_SP-2, responsable de la restauration scolaire à Barueri, commune urbaine dense de l'est de la RMSP, août 2018	A gente tem um catalogo de agricultores do Brasil inteiro, disponível no site do MDA. Permite encontrar os [agricultores] do Sudeste, de São Paulo, etc.	On a un catalogue d'agriculteurs de tout le Brésil, disponible sur le site du MDA. Il permet de repérer [les agriculteurs] du Sud-Est, de São Paulo, etc.

Page	Référence de l'entretien	Verbatim original en portugais	Traduction en français
320	Co_SP-5, responsable de la restauration scolaire à Carapicuíba, commune urbaine dense de l'est de la RMSP, novembre 2017	<p>[Localizar agricultores familiares] era difícil. Consultava o site do MDA e entrava em contato, mandava email. Eu começava por São Paulo, procurando pela localidade. Quando não encontrava, procurava pelo produto, mas eu tive dificuldade. Eu tive mais acesso aos contatos graças ao boca a boca. Conversava com um fornecedor que me falava “eu te passo fulano, eu te passo o de ciclano”; [era mais fácil] de que encontrar por internet.</p> <p>Entrava em contato com produtores que forneceram ano passado; eu perguntava: “me interessa seu produto, com qual você está trabalhando atualmente?”. Além de pessoas com as quais eu entrei em contato, [representantes de cooperativas me ligavam]: “olha, tenho [produtos da] agricultura familiar, posso levar para você ver?”</p>	<p>[Repérer des agriculteurs familiaux], c'était difficile. Je consultais le site de MDA et j'entrais en contact, j'envoyais des emails. Je commençais par São Paulo, en cherchant par localisation. Si je ne trouvais pas, je cherchais par produit, mais j'ai rencontré des difficultés. J'ai obtenu plus de contacts par le bouche-à-oreille. Je discutais avec un fournisseur qui me disait « je vous donne le contact d'untel » ; [c'était plus facile] que par Internet.</p> <p>Je contactais des producteurs qui m'avaient fourni des produits l'année dernière ; je demandais « votre produit m'intéresse, avec quoi travaillez-vous en ce moment ? ». En plus des personnes que je contactais, [des représentants de coopératives m'ont téléphoné] « J'ai [des produits de] l'agriculture familiale, est-ce que je peux vous en amener pour que vous voyiez ? »</p>
320	Co_SP-1, responsable de la restauration scolaire à Guarulhos, commune urbaine dense du nord-est de la RMSP, août 2018	<p>Muitas vezes você quer um produto e tem dificuldade em achar os produtores. [...] Você acaba só conhecendo as cooperativas que entram em contato com você, você não consegue pesquisar muito. Talvez no site do MDA ou do FNDE deveria ter uma relação por estado dos produtos e das cooperativas. Daría até para estabelecer um contato e dizer “olha, a gente está com interesse em abrir uma chamada publica”.</p>	<p>Souvent, vous voulez un produit et vous avez du mal à trouver les producteurs [...] On finit par ne connaître que les coopératives qui nous contactent, on n'arrive pas vraiment à rechercher par soi-même. Le site Internet du MDA ou du FNDE devrait peut-être comporter une liste des produits et des coopératives par État. On pourrait entrer en contact et dire « on va publier un appel public ».</p>
321	Co_SP-1, responsable de la restauration scolaire à Guarulhos, commune urbaine dense du nord-est de la RMSP, août 2018	<p>As vezes a gente abre a chamada publica pra algum produto e acaba dando deserta. Uma vez, , algumas cooperativas trouxeram óleo de soja e a gente abriu uma chamada publica. Quando chegou no dia da chamada publica, ninguém apareceu. Maçã, foi a mesma coisa, o produtor falou “a gente perdeu o prazo. A gente não viu que estava aberto.” Então isso é muito complicado.</p>	<p>Parfois on lance un appel public pour un produit et la procédure est infructueuse. Une fois, des coopératives ont apporté de l'huile de soja et on a lancé un appel public, mais personne n'a répondu. Pour les pommes, c'était la même chose, le producteur a dit « on a raté le délai. On n'avait pas vu qu'il avait été publié ». Donc c'est très compliqué.</p>

Page	Référence de l'entretien	Verbatim original en portugais	Traduction en français
321	Co_SP-2, responsable de la restauration scolaire à Barueri, commune urbaine dense de l'est de la RMSP, août 2018	Nos anos anteriores, a gente lançou chamadas públicas de hortifrúti e, várias vezes, foram desertas: não havia interesse, não aparecia ninguém. Tivemos esse problema. O que a gente conseguiu adquirir da agricultura familiar foi suco de uva, suco de laranja e a mandioca. Na chamada pública atual, a gente espera que agricultores participem.	Les années précédentes, nous avons lancé [des appels publics] pour des produits horticoles et plusieurs fois, ils ont été infructueux : personne ne s'est présenté. Nous avons eu ce problème. Ce que nous avons réussi à acheter de l'agriculture familiale, c'est du jus de raisin, du jus d'orange et du manioc. Pour l'appel public actuel, on espère que des agriculteurs participeront.
321	Co_SP-1, responsable de la restauration scolaire à Guarulhos, commune urbaine dense du nord-est de la RMSP, août 2018	O que atrapalha muito a aplicação [da regra] dos 30 %, é o andamento do processo licitatório. Muitas vezes, acontecem problemas administrativos. Você até faz o pedido, abre o processo, mas demora muito pra sair o contrato e você já contou com aquilo [para abastecer a alimentação escolar].	Ce qui complique l'application [de la règle] des 30 %, c'est le déroulement du processus d'appel d'offres. Souvent, on a des problèmes administratifs. On fait la demande, on ouvre la procédure, mais le contrat met trop longtemps à sortir, alors que l'on compte dessus [pour approvisionner la restauration scolaire].
321	Co_SP-10, responsable de la restauration scolaire de la commune de São Paulo, mai 2016	Os contratos demoraram muito para sair, em razão de uma série de problemas burocráticos internos. [...] Demora para sair a pesquisa de preço. Quando [os agricultores] vêm para assinar o contrato e entregar todas as certidões, pode acontecer de uma das certidões estar vencida e precisa pedi-la novamente. Enquanto não estiver tudo regularizado, o contrato não pode ser assinado. [...] Percebe como isso afeta a dinâmica da produção no campo? Os produtos têm safra, e com essa demora, perde-se o tempo da safra.	Les contrats mettent beaucoup de temps à sortir, en raison d'une série de problèmes bureaucratiques internes. [...] Il faut du temps pour que les études de marchés soient conclues. Quand les agriculteurs viennent signer le contrat et remettre tous les certificats, certains ont déjà expiré et il faut les remettre à jour. Tant que tout n'est pas régularisé, le contrat ne peut pas être signé. [...] Vous voyez comment cela affecte la dynamique de la production sur le terrain ? On perd le moment de la récolte avec cette lenteur administrative.
322	Agri_SP-3b, responsable de coopérative de maraîchers de Mogi-das-Cruzes, dans l'est de la RMSP, mars 2018	Suzano foi melhor pois deixavam entregar num lugar fixo, num galpão enorme deles. Não precisava de embalagens, enquanto em Mogi-das-Cruzes, a gente paga transportadora para entregar em mais de 200 escolas.	Suzano c'était mieux parce qu'on livrait dans un endroit fixe, dans leur immense hangar. Il n'y avait pas besoin d'emballage, alors qu'à Mogi-das-Cruzes, on paie une société de transport pour livrer à plus de 200 écoles.

Page	Référence de l'entretien	Verbatim original en portugais	Traduction en français
323	Co_SP-5, responsable de la restauration scolaire à Carapicuíba, commune urbaine dense de l'est de la RMSP, novembre 2017	Eu sei que tem produtores de banana lá; é bem forte no Vale do Ribeira. Eu percebo que os representantes [das cooperativas de bananicultores] começaram mobilizar os contatos que eles já tinham: “deixa eu te mostrar o produto, ver o que você acha.”	Je sais qu'il y a des producteurs de bananes là-bas ; c'est très fort dans le Vale do Ribeira. Je vois que les représentants [des coopératives de bananiculteurs] ont commencé à mobiliser les contacts qu'ils avaient déjà : « laissez-moi vous montrer le produit, pour voir ce que vous en pensez ».
325	Agri_SP-3b, responsable de coopérative de maraîchers de Mogi-das-Cruzes, dans l'est de la RMSP, mars 2018	Essa lei deixou uma brecha, porque ela fala que tem que comprar 30 % da agricultura familiar. Mogi-das-Cruzes sempre comprou. Mas [a lei] não fala de onde. [O município] comprava óleo do Rio Grande do Sul, maçã, arroz de Santa Catarina, que também eram da agricultura familiar. [A lei] não diz que tem que ser do município.	Cette loi a laissé une brèche, parce qu'elle dit qu'il faut acheter 30 % de l'agriculture familiale. Mogi-das-Cruzes a toujours acheté. Mais [la loi] ne dit pas d'où [doivent provenir les produits]. [La municipalité] achetait de l'huile du Rio Grande do Sul, des pommes, du riz de Santa Catarina, qui étaient aussi de l'agriculture familiale. [La loi] ne dit pas que cela doit provenir de la commune.
325	Co_SP-10, responsable de la restauration scolaire de la commune de São Paulo, mai 2016	A nossa intenção era conseguir comprar [produtos] de Parelheiros, para conseguir efetivar a compra local. Mas enquanto eles não formalizarem [a cooperativa], a gente não consegue. Mesmo se abrisse uma chamada pública, a gente não ia conseguir comprar deles. A ideia é fazer um projeto-piloto para adquirir alimentos in natura. Depois, se der tudo certo, o objetivo é aumentar [os pedidos] para conseguir [o abastecimento local]. Isso seria um circuito curto de produção e consumo.	Notre intention était de pouvoir acheter [des produits] à Parelheiros, afin de réussir à mettre en place des achats locaux. Mais tant qu'ils n'ont pas officialisé [la coopérative], on ne peut pas le faire. Même si un appel public était lancé, on ne pourrait pas acheter auprès d'eux. L'idée est de mettre en place un projet pilote pour acheter des aliments frais. Ensuite, si tout se passe bien, l'objectif est d'augmenter [les commandes] pour parvenir à [l'approvisionnement local]. Ce serait un court-circuit de production et de consommation.
326	Co_SP-6, responsable de la restauration scolaire d'Arujá, à l'est de la RMSP, novembre 2017	Como aqui não tem casa da agricultura, fica um pouco mais difícil saber onde ficam os agricultores. É porque não tem ninguém da área agrícola.	Comme il n'y a pas de maison de l'agriculture ici, il est un peu plus difficile de savoir où se trouvent les agriculteurs. C'est parce qu'il n'y a personne de la zone agricole.

Table des matières

Table des figures, cartes et photographies	8
Table des tableaux	10
Liste des abréviations.....	11
Préambule	15
1. <i>Prolonger la recherche de master : les marchés publics, des facteurs de changement d'échelle pour les circuits courts ?.....</i>	<i>15</i>
2. <i>L'assentada et la nutritionniste : comprendre les malentendus autour de l'approvisionnement des cantines</i>	<i>16</i>
3. <i>Aller voir du côté des grandes villes</i>	<i>19</i>
Introduction.....	23
1. <i>Défis globaux de la transition agroalimentaire et situation en France et au Brésil</i>	<i>24</i>
1.1. Enjeux sociaux et environnementaux face au changement climatique et à l'urbanisation	24
1.2. Politiques publiques de soutien des alternatives au modèle agro-industriel en France et au Brésil	29
2. <i>Quel rôle de l'approvisionnement de la restauration scolaire dans la transition agricole et alimentaire ?</i>	<i>32</i>
3. <i>Méthodologie de la recherche.....</i>	<i>33</i>
3.1. La comparaison internationale pour tester des hypothèses	34
3.2. Choix d'une comparaison France-Brésil.....	35
3.3. Méthodes d'analyse sur deux niveaux : élaboration de politiques nationales et mise en œuvre locale	37
3.4. Terrains de la recherche	38
4. <i>Progression de la démonstration et plan de la thèse</i>	<i>39</i>
Partie I - Cadre théorique et hypothèses : appréhender les relations entre systèmes agroalimentaires alternatifs et régime agro-industriel	41
<i>Chapitre 1 – La reconfiguration des systèmes agroalimentaires</i>	<i>43</i>
1.1. Industrialisation, internationalisation et capitalisation de l'agriculture et l'alimentation : en rendre compte via l'approche par les systèmes agroalimentaires	43
1.1.1. Naissance de la notion d'« agroalimentaire »	43
1.1.1.1. Au commencement était l'agribusiness : les pionniers de l'école de Harvard.....	43
1.1.1.2. Et l'agribusiness s'est fait agroalimentaire : réappropriation par l'école française d'économie agricole	46
1.1.1.3. La déterritorialisation et la spécialisation, dimensions spatiales du tournant agro-industriel.....	48
1.1.2. Le tournant systémique.....	50
1.1.2.1. Une définition de système agroalimentaire	52
1.1.3. Système agroalimentaire, alimentaire ou agri-alimentaire ?	54
1.1.3.1. Le cadrage alimentaire : raisonner en termes de fonctions économiques	55
1.1.3.2. Le cadrage agri-alimentaire : exposer l'intersectorialité et considérer l'ensemble des acteurs.....	56
1.1.3.3. Positionnement	57

1.2.	Les systèmes agroalimentaires alternatifs : une promesse de différence.....	58
1.2.1.	Origine et structuration d'un champ de recherche critique du modèle agro-industriel...	58
1.2.1.	Caractérisation du champ de recherche sur les systèmes agroalimentaires alternatifs...	60
1.2.2.	Relations entre les alternatives et le système dominant	67
1.3.	Changer d'échelle : quel pouvoir de transformation ont les systèmes agroalimentaires alternatifs ?	68
1.3.1.	Articuler les échelles d'analyse et penser les dynamiques de changement	69
1.3.1.1.	Le cadre territorial comme chaînon manquant entre le micro et le macro	70
1.3.1.2.	La théorie des transitions sociotechniques : relations entre initiatives de niche et changement de régime	71
1.3.2.	Changement d'échelle : rôle de l'État et approvisionnement des villes	72
1.3.2.1.	<i>Bottom up</i> ou <i>Top down</i> : quelles relations entre initiatives localisées et puissance publique ?	72
1.3.2.2.	La restauration scolaire, un levier d'action à la croisée d'un double enjeu : faire masse et reconnecter les territoires	73
1.4.	Conclusion du chapitre 1	75
<i>Chapitre 2 – Le pouvoir de transformation des systèmes agroalimentaires alternatifs au prisme des théories de la transition</i>		<i>77</i>
2.1.	Le changement d'échelle dans la littérature sur les systèmes agroalimentaires alternatifs	78
2.1.1.	La perspective multiniveaux des transitions sociotechniques	79
2.1.1.1.	Les innovations de niche	80
2.1.1.2.	Le régime sociotechnique.....	80
2.1.1.3.	Le paysage sociotechnique.....	82
2.1.2.	La transition.....	82
2.1.2.1.	Les trajectoires de transition.....	83
2.1.2.2.	Particularités de la transition écologique : le rôle de l'État.....	89
2.2.	Les relations entre les initiatives de niche et le régime comme facteurs de transition : une grille de lecture territoriale des systèmes sociotechniques	91
2.2.1.	Territorialité des systèmes agro-industriels : circuits spatiaux productifs et spécialisation des régions agricoles	92
2.2.2.	Différentes formes de relation au territoire des systèmes alternatifs	96
2.2.3.	L'approvisionnement alimentaire des villes.....	100
2.2.3.1.	Modélisation de la morphologie de l'approvisionnement	100
2.2.3.2.	Caractéristiques des territoires métropolitains au regard de l'approvisionnement alimentaire	103
2.2.4.	Synthèse des différentes approches géographiques des systèmes agroalimentaire.....	104
2.3.	Le paysage sociotechnique : référentiels de politiques publiques et structuration des systèmes agroalimentaires.....	105
2.3.1.1.	Le rôle de l'État.....	106
2.3.2.	L'analyse cognitive des politiques publiques : apports du concept de référentiel	107
2.3.2.1.	Référentiel global, référentiel sectoriel et référentiel de politiques publiques	108
2.3.2.2.	Analyse séquentielle des politiques publiques.....	112
2.3.2.3.	Rôle des acteurs politiques dans la mise à l'agenda des problèmes sociaux	112
2.3.3.	Émergence d'un nouveau référentiel du développement durable.....	114
2.3.3.1.	Controverses autour du référentiel du développement durable	114
2.3.3.2.	Processus de transition	117
2.4.	Conclusion du chapitre 2 : problématique et hypothèses	117
Conclusion de la partie I – Cadres théoriques, concepts, problématique, hypothèses.....		121
SYNTHESE DE LA PARTIE I.....		123

Partie II - Réorientation des politiques publiques de restauration scolaire à l'échelle nationale 125

Chapitre 3 – La restauration scolaire au Brésil : historique et enjeux d'un processus politique de construction sociale de marchés alimentaires..... 127

3.1. La restauration scolaire : évolution d'un instrument au cœur de la politique nationale sociale et alimentaire dès les origines.....	127
3.1.1. Évolution de la politique alimentaire et de ses instruments de lutte contre la malnutrition tout au long du XX ^e siècle	128
3.1.1.1. 1930–1970 : La question de la faim dans une société brésilienne qui s'urbanise et s'industrialise	128
3.1.1.2. 1970-1980 : intégrer la question alimentaire et nutritionnelle à la planification économique	132
3.1.1.3. La décennie 1990 : une politique alimentaire limitée mais des mouvements sociaux intersectoriels qui se structurent autour du référentiel de la sécurité alimentaire et nutritionnelle	135
3.1.2. La restauration scolaire comme instrument de la politique alimentaire et éducative ...	140
3.1.2.1. Avant les années 1950 : des initiatives ponctuelles au sein des écoles et des politiques locales limitées.....	141
3.1.2.2. Lancement d'un programme national d'alimentation scolaire en 1954 et évolution jusqu'au début des années 2000	142
3.2. À partir de 2009, la restauration scolaire devient également un instrument de la politique agricole	151
3.2.1. 2003 : le programme Fome Zero, un marqueur du référentiel de la construction sociale des marchés pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle et le développement territorial durable	152
3.2.1.1. Décennies 2000 et 2010 : rétablissement du CONSEA, lancement du programme Fome Zero et du PAA.....	152
3.2.1.2. Formulation du projet de loi par le CONSEA	157
3.2.1.3. Examen par la chambre des députés	158
3.2.1.4. Examen de la loi au Sénat.....	160
3.2.1.5. Publication de la mesure provisoire n° 455, qui devient ensuite la loi n° 11.947	161
3.2.2. Analyse de la documentation légale et de son évolution : la loi du PNAE n° 11.947 et les résolutions d'application	162
3.2.2.1. Contenu de la loi n° 11.947 et des résolutions afférentes	163
3.2.3. Suivi du programme et consolidation du référentiel de construction sociale des marchés en faveur du développement territorial durable.....	167
3.2.3.1. Controverses autour du calcul des prix.....	167
3.2.3.2. Réticences des collectivités au sein des grands centres urbains.....	168
3.3. Conclusion du chapitre 3	171

Chapitre 4 – La restauration scolaire en France : enjeux d'un processus d'intégration de la question alimentaire à la politique de développement durable 175

4.1. La restauration scolaire : un service public local, lié à la politique éducative, intégré sur le tard à la politique alimentaire nationale	175
4.1.1. Évolution de la politique alimentaire au cours du XX ^e siècle : de la gestion du risque sanitaire et des fraudes à la prise en compte des questions nutritionnelles.....	176
4.1.1.1. La politique alimentaire avant la seconde guerre mondiale : lutte contre les pénuries et naissance des institutions de contrôle sanitaire	177
4.1.1.2. La parenthèse de la Seconde Guerre mondiale	179
4.1.1.3. Les Trente Glorieuses (1950–1970) : développement de l'offre alimentaire grâce à la Politique agricole commune et renforcement d'une politique de sécurité sanitaire des aliments.....	180
4.1.1.4. Les années 1980 et 1990 : retour de la précarité et renouveau du secours alimentaire.....	183

4.1.1.5.	La décennie 2000 : mise à l'agenda politique de la lutte contre l'obésité et la malnutrition.....	184
4.1.2.	La restauration scolaire : un service public local qui s'intègre à la politique alimentaire nationale comme levier de de lutte contre l'obésité	188
4.1.2.1.	Distribution de repas à l'école au XIX ^e siècle : un dispositif local au service de la scolarisation des enfants pauvres.....	189
4.1.2.2.	À partir des années 1950 : le modèle des « restaurants d'enfants », à la croisée des préoccupations nutritionnelles et de l'éducation alimentaire.....	192
4.1.2.3.	À partir des années 2000 : la restauration scolaire comme instrument de lutte contre l'obésité.....	194
4.2.	À partir de 2009, après le processus du Grenelle de l'environnement : la restauration scolaire devient un instrument à la croisée des politiques agricole et environnementale.....	196
4.2.1.	2007-2009 : la concertation du Grenelle de l'environnement et la promulgation de la loi Grenelle 1	197
4.2.1.1.	Le Grenelle de l'environnement : un processus de concertation décisif	197
4.2.1.2.	Les précédents au Grenelle de l'environnement : SNDD et Pacte écologique.....	198
4.2.1.3.	Évolution de la mention à la restauration collective au cours du Grenelle de l'environnement.....	200
4.2.1.4.	Controverses autour de l'approvisionnement de la restauration collective pendant le Grenelle : quels produits sont considérés comme durables ?	203
4.2.2.	Dispositions de la loi Grenelle 1 concernant la restauration collective	206
4.2.3.	Suivi de la loi par différentes commissions et associations.....	208
4.2.3.1.	Évaluation du Grenelle par le Commissariat général au développement et à l'aménagement durable	208
4.2.3.2.	Suites législatives de la loi Grenelle 1.....	208
4.3.	Conclusion du chapitre 4	210
<i>Chapitre 5 – Le référentiel de construction sociale des marchés en faveur du développement territorial durable : quel degré de structuration ? Une comparaison entre le Brésil et la France....</i>		213
5.1.	État des rapports de force au moment de la formulation des propositions concernant l'approvisionnement durable de la restauration scolaire.....	214
5.1.1.	Au Brésil : définir et reconnaître l'agriculture familiale comme pilier d'une stratégie de lutte contre l'insécurité alimentaire et les inégalités sociales	214
5.1.2.	En France, l'agriculture biologique gagne en légitimité face aux inquiétudes grandissantes concernant l'environnement	216
5.2.	Politisation de la question alimentaire : mise en opposition des systèmes agroalimentaires ou régime de la coexistence ? Une lecture par les instances de concertation	218
5.2.1.	Espaces institutionnels dédiés à la concertation.....	219
5.2.1.1.	Le CONSEA au Brésil	219
5.2.1.2.	Le groupe IV « Production et consommation durables » du Grenelle de l'environnement en France	222
5.2.2.	Construction d'un référentiel de la politique publique de restauration scolaire.....	227
5.2.2.1.	Au Brésil, près de deux décennies de concertation autour d'un référentiel alternatif en faveur du développement territorial durable.....	227
5.2.2.2.	En France, une forme de concertation favorable à la coexistence des modèles plutôt qu'à la remise en cause du référentiel productiviste	228
5.3.	Conclusion du chapitre 5	230
Conclusion de la partie II.....		234
SYNTHESE DE LA PARTIE II.....		237

Partie III - La mise en œuvre locale de l’approvisionnement durable de la restauration scolaire 239

Chapitre 6 – Comment analyser ce qu’il advient du local lorsque les initiatives alternatives changent d’échelle ? Présentation des terrains, des corpus d’étude et de la méthodologie..... 241

6.1. Présentation du terrain : São Paulo et Paris, deux villes globalisées dans des régions métropolitaines à forte densité de population.....	241
6.1.1. Agglomération de São Paulo	245
6.1.2. Agglomération parisienne	249
6.2. Phase exploratoire : comprendre le fonctionnement matériel de la restauration scolaire et de son approvisionnement.....	254
6.2.1. Déroulement de la phase exploratoire	254
6.2.1.1. Phase exploratoire au Brésil.....	254
6.2.1.2. Phase exploratoire en France.....	255
6.2.2. Résultats de la phase exploratoire : fonctionnement matériel de la restauration scolaire	257
6.2.2.1. Compétences des différents échelons administratifs	257
6.2.2.2. Rythmes scolaires et organisation de la prise des repas à l’école.....	259
6.2.2.3. Organisation fonctionnelle de la restauration scolaire	260
6.3. Enquêtes approfondies : étude des processus de relocalisation de l’approvisionnement	266
6.3.1. Critères de sélection du corpus.....	266
6.3.1.1. Choix d’étudier la restauration scolaire à l’échelon municipal	267
6.3.1.2. Choix de structures qui mettent déjà en œuvre un approvisionnement alternatif	267
6.3.1.3. Choix de la diversité de territoires au sein des terrains d’étude, selon un gradient de densité urbaine.....	269
6.3.2. Présentation des communes où se sont déroulées les enquêtes	269
6.3.2.1. Communes du terrain francilien.....	269
6.3.2.2. Communes du terrain pauliste.....	273
6.3.3. Présentation des corpus d’enquêtes : les structures de restauration scolaire et certains de leurs fournisseurs	276
6.3.3.1. Enquêtes auprès des gestionnaires de structures de restauration scolaire.....	276
6.3.3.2. Enquêtes auprès d’entreprises privées de restauration collective	282
6.3.3.3. Enquêtes auprès de responsables de coopératives et du monde agricole	282
6.4. Construction d’idéaux-types : des outils pour appréhender la diversité des systèmes agroalimentaires concrets	284
6.4.1. La modélisation qualitative en sciences humaines et sociales : particularités de la construction d’idéaux-types.....	284
6.4.1.1. Particularités de la démarche idéal-typique : identifier de grands traits stylisés	285
6.4.1.2. Apports de l’approche idéal-typique : s’inscrire dans une démarche empirico-déductive	285
6.4.2. Cadrage conceptuel de la démarche de construction des idéaux-types.....	287
6.4.2.1. Objet de la modélisation : le système d’approvisionnement de la restauration scolaire.....	287
6.4.2.2. Critère des réseaux d’acteurs.....	289
6.4.2.3. Critère des ressources territoriales déployées.....	291
6.4.2.4. Critère de la relation au territoire	291
6.4.2.5. Synthèse de la grille de modélisation des idéaux-types d’approvisionnement de la restauration scolaire.....	293
6.5. Conclusion du chapitre 6	293

Chapitre 7 – Entre circuits agro-industriels renouvelés et construction sociale des marchés : la mise en œuvre des politiques publiques de la restauration scolaire à l’épreuve des territoires... 295

7.1. Trois idéaux-types des systèmes d’approvisionnement alternatif de la restauration scolaire	296
7.1.1. Idéal-type 1 : système inséré dans des circuits agro-industriels renouvelés	297
7.1.2. Idéal-type 2 : système territorialisé régional avec émergence de nouveaux intermédiaires	299

7.1.3.	Idéal-type 3 : système territorialisé local s'appuyant sur des réseaux de proximité et une action sur le foncier	301
7.1.4.	Synthèse des trois idéaux-types	303
7.2.	Positionnement des cas concrets par rapport aux idéaux types dans la région métropolitaine de São Paulo	304
7.2.1.	Hybridations croisant les idéaux-types dans le paysage pauliste des approvisionnements alternatifs.....	304
7.2.1.1.	Un positionnement limité à l'idéal-type 1 faiblement représenté dans le corpus.....	307
7.2.1.2.	Un positionnement entre les idéaux-types 1 et 2	309
7.2.1.3.	Un positionnement entre les idéaux-types 1 et 3	312
7.2.1.4.	Un positionnement entre les trois idéaux-types	314
7.2.2.	Facteurs explicatifs des hybridations entre idéaux-types	317
7.2.2.1.	Prédominance de formes hybrides, combinant des systèmes territorialisés avec des logiques d'approvisionnement de l'idéal-type 1	317
7.2.2.2.	Facteurs qui favorisent le rapprochement avec l'idéal-type 2 : un intérêt grandissant pour la dimension locale des achats auprès de l'agriculture familiale	318
7.2.2.3.	Facteurs qui favorisent le rapprochement avec l'idéal-type 3 : soutenir l'agriculture familiale présente sur territoire municipal	323
7.3.	Positionnement des cas concrets par rapport aux idéaux-types en Île-de-France.....	326
7.3.1.	Un paysage francilien des approvisionnements alternatifs très marqué par la figure de l'idéal-type 1	326
7.3.1.1.	Un idéal-type 1 fortement représenté	331
7.3.1.2.	Un positionnement entre les idéaux-types 1 et 2	335
7.3.1.3.	Un positionnement entre les trois idéaux-types	338
7.3.2.	Facteurs explicatifs des hybridations entre idéaux-types	340
7.3.2.1.	Facteurs qui favorisent le rapprochement avec l'idéal-type 1 : un système agro-industriel renouvelé par les exigences de la restauration scolaire.....	340
7.3.2.2.	Facteurs qui favorisent le rapprochement avec l'idéal-type 2 : un intérêt accru pour l'ancrage local de l'approvisionnement en produits biologiques.....	347
7.3.2.3.	Facteurs qui favorisent le rapprochement avec l'idéal-type 3 : soutenir l'agriculture locale.....	352
7.4.	Conclusion du chapitre 7	353
Conclusion générale.....		355
1.	<i>Apports méthodologiques de la thèse, inscrite dans une approche interdisciplinaire et comparative</i>	<i>355</i>
1.1.	L'analyse multiscale pour interroger le pouvoir de transformation des systèmes agroalimentaires alternatifs.....	355
1.2.	Trois idéaux-types pour rendre compte des mutations de l'approvisionnement à l'échelle territoriale.....	357
2.	<i>Résultats de la recherche</i>	<i>358</i>
2.1.	La mise en œuvre des politiques d'approvisionnement en contexte métropolitain : combinaison entre cadres institutionnels favorables au développement territorial durable et ressources locales propices aux systèmes territorialisés	358
2.2.	Quelles trajectoires de transition des systèmes agroalimentaires se dessinent ?	362
3.	<i>Ouvertures et pistes de recherche.....</i>	<i>363</i>
3.1.	Démantèlement des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil depuis 2019 et renforcement des coalitions en France autour des négociations de la Politique agricole commune	364
3.2.	Pandémies et sécurité alimentaire	365

Bibliographie	367
Annexes	397
<i>Annexe A. Détail des dispositions contenues dans la législation en vigueur et de son évolution : la loi du PNAE n° 11.947 et les résolutions d'application ..</i>	397
<i>Annexe B. Évolution des achats directs auprès de l'agriculture familiale dans le cadre du PNAE entre 2011 et 2014.....</i>	408
<i>Annexe C. Comparaison des dispositifs des lois encadrant la restauration scolaire.....</i>	411
<i>Annexe D. Évolution du fonctionnement de la restauration scolaire en France et au Brésil ...</i>	412
<i>Annexe E. Guides des entretiens semi-directifs</i>	420
<i>Annexe F. Récapitulatif des personnes interrogées.....</i>	422
<i>Annexe G. Verbatim cités dans la thèse : version originale et version traduite (chapitre 7)....</i>	425
Table des matières	431
VERSION EN PORTUGAIS	438

VERSION EN PORTUGAIS

Note de l'autrice : la thèse ayant été réalisée en co-tutelle entre l'Universidade de São Paulo et l'Université Paris 8, deux versions ont été rédigées, l'une en français et l'autre en portugais. Elles sont identiques dans leur contenu, hormis l'annexe G qui présente, dans la version en français, les verbatims en langue originale des entretiens réalisés au Brésil, et, dans la version en portugais, les verbatims en langue originale des entretiens réalisés en France.

VERSÃO EM PORTUGUÊS

Nota da autora: na medida em que a tese foi realizada em cotutela entre a Universidade de São Paulo e a Universidade Paris 8, foram escritas duas versões, uma em francês e outra em português. O conteúdo é idêntico, exceto o Apêndice G que apresenta, na versão em francês, os excertos no idioma original das entrevistas realizadas no Brasil e, na versão em português, os excertos no idioma original das entrevistas realizadas na França.