

Les collectivités locales, actrices du développement de l'agriculture biologique sur leur territoire

Mots clés associés : territoires et acteurs locaux | nature, milieux, ressources, biodiversité | agriculture, alimentation | agriculture biologique | collectivité territoriale | eau potable

Résumé

En France, le développement de l'agriculture biologique est à la traîne. Premier pays agricole européen, elle est en 22ème position (sur les 27 pays de l'Union Européenne) pour la part d'agriculture biologique cultivée sur sa **Surface Agricole Utile** (SAU). Celle-ci s'élève à 2,46% contre 8% en Italie ou 13,5% en Autriche. Les objectifs du Grenelle de l'environnement (6% de SAU et 20% de produits bio en restauration collective en volume d'achat en 2012) ne seront probablement pas atteints. Les freins sont nombreux et amènent à envisager le rôle que peuvent avoir les pouvoirs publics et notamment les collectivités locales dans le cadre de leurs politiques territoriales de développement durable. Les collectivités territoriales sont un acteur majeur du développement des filières biologiques de leur territoire et sont en capacité d'être motrices de leur structuration relocalisée, dans le cadre d'une économie sociale et solidaire.

Auteurs

Haegelin Anne

Ingénieur de techniques agricoles, Anne HAEGELIN est chargée de mission sur les politiques de développement de la bio à la FNAB (Fédération nationale de l'agriculture biologique des régions de France). Elle anime à la fois les actions nationales de développement de la bio sur les territoires à enjeu eau potable et les dispositifs d'accompagnement des projets de conversion et d'installation. Dans le cadre du réseau national de la FNAB, elle coordonne les groupes de producteurs bio régionaux et départementaux, pour la mise en commun des outils et des méthodes de diagnostic à la conversion, et pour l'expertise et le suivi des dispositifs de soutien à l'agriculture biologique.

Labriet Julien

Julien LABRIET a commencé ses activités professionnelles dans le domaine de la coopération internationale puis de l'aide humanitaire. Il rejoint ensuite l'Association 4D en tant que délégué général. Il est maintenant en charge de la restauration collective et des circuits courts au sein de la FNAB (Fédération nationale de l'agriculture biologique des régions de France) où il anime les

actions nationales de ce réseau sur ces thématiques.

Texte

Introduction

La demande de produits biologiques en restauration collective est en forte croissance et s'est amplifiée depuis le Grenelle de l'environnement et les circulaires « Etat exemplaire » de 2008 et 2009. Quasi inexistant ou constitué d'approvisionnements événementiels très localisés en 2001, le marché s'est développé et est en phase de structuration. Selon les études menées par l'Agence Bio, la part des établissements de restauration collective proposant – ne serait-ce que de temps en temps – des produits biologiques a progressé de 10 points en deux années, passant de 36% en 2009 à 40% en 2010 et 46% en 2011, alors qu'ils n'étaient que 4% avant 2006. Entre 2008 et 2010, ce marché a plus que doublé, les achats de produits biologiques en restauration collective ayant été estimés à 130 millions d'euros en 2010, soient 1,8% des achats de la restauration collective, 92 millions d'euros en 2009 et 44 millions d'euros en 2008. En se basant sur les intentions d'achat des gestionnaires, les estimations réalisées montrent que ce marché pourrait être multiplié par 3 d'ici 2012 (*source Agence Bio*).

Ces données encourageantes masquent toutefois une autre réalité : en raison d'une production trop faible, la France importe 40% des produits biologiques consommés sur son territoire. Le manque de soutien au développement de cette filière est un frein réel à l'augmentation de la part de produits biologiques en restauration collective. Ainsi, la France, premier pays agricole européen arrive en 22ème position (sur les 27 pays de l'Union Européenne) pour la part d'agriculture biologique cultivée sur sa Surface Agricole Utile (SAU). Elle s'élève à 2,46% contre 8% en Italie ou 13,5% en Autriche. Les objectifs du Grenelle de l'environnement (6% de SAU et 20% de produits bio en restauration collective en volume d'achat en 2012) ne seront probablement pas atteints. Par ailleurs, le changement de dispositif pour l'accompagnement des conversions (évolution du mode d'attribution des aides directes dédiées à la conversion, modification du régime du « crédit d'impôt bio »...) et les délais nécessaires à la mise en application de ce nouveau cadre rendent particulièrement difficile la construction des projets de développement bio, que ce soit pour l'accompagnement des agriculteurs ou pour l'appui à apporter aux collectivités.

Peu nombreuses mais en augmentation, les exploitations biologiques sont très éparpillées sur le territoire. L'organisation logistique de collecte et de livraison est contraignante et peut engendrer des coûts importants pour des organisations de producteurs récentes et encore peu structurées. Il s'agit là de difficultés que ne connaissent que peu nos voisins belges, néerlandais ou allemands qui ont mis en place depuis longtemps des bassins de production.

Les collectivités territoriales sont un acteur majeur du développement des filières biologiques de leur territoire et sont en capacité d'être motrices de leur structuration relocalisée, dans le cadre d'une économie sociale et solidaire. Elles peuvent en effet utiliser plusieurs leviers « amont », notamment via leur politique foncière pour soutenir les dynamiques d'installation et de conversion de producteurs, et « aval » en augmentant leur demande pour créer un marché local et assurer ainsi un débouché aux producteurs installés ou convertis.

L'introduction de produits biologiques en restauration collective est souvent prévue dans le cadre des politiques territoriales de développement durable transversales et structurantes. Toutefois, malgré cette approche, une des principales limites reste aujourd'hui la difficulté à mener une

évaluation qui ne soit pas uniquement financière (coût matière des repas), mais qui soit globale, systémique et intègre l'ensemble des aménités positives sur le territoire (environnementales, économiques, sociales, sanitaires...), pour que celles-ci deviennent des externalités positives, véritables indicateurs quantifiables.

L'approche transversale du développement d'une filière biologique pose ainsi la problématique de l'appréciation et de la faisabilité d'une mise en cohérence des politiques publiques qui y sont liées.

1/ Les collectivités, actrices des dynamiques de conversion et d'installation

Pour tenir les objectifs du Grenelle de l'environnement en matière de production biologique et consolider la dynamique actuelle de développement de la filière agrobiologique, il convient de relever le défi de la relocalisation de la production et de la consommation des produits biologiques. Les collectivités territoriales sont directement concernées et potentiellement actrices de cette relocalisation puisqu'elles disposent d'une partie des leviers intervenant directement sur deux enjeux incontournables : l'augmentation de la production locale de produits biologiques pour répondre aux attentes des consommateurs locaux, et l'organisation de filières en prise directe avec leurs territoires. De plus, elles sont en position de pouvoir intervenir pour articuler au mieux ces volets avec les autres enjeux du territoire, et assurer ainsi une coordination efficace des actions entre elles. C'est dans ce cadre plus global que les externalités positives de développement de la restauration collective biologique - s'appuyant sur des approvisionnements de proximité - peuvent le mieux être mises en évidence.

1.1/ Les leviers à la disposition des collectivités

En matière de production biologique, les collectivités ont les moyens d'intervenir pour limiter les freins et accentuer les leviers majeurs pour favoriser l'installation et la conversion des exploitations à l'agriculture biologique.

Tout d'abord, elles peuvent intervenir sur le **volet foncier**, tant pour faciliter les installations (participation à la mise en place de réserves foncières dédiées à l'installation en bio, gestion directe par acquisition foncière..) que pour accompagner la conversion à la bio des exploitations en place (souscription de baux environnementaux, exonération de la taxe sur le foncier non bâti, aide à l'échange de parcelles...). Une intervention dans ce domaine est toutefois d'autant plus efficace qu'elle repose sur des partenariats avec les structures intervenant directement sur les questions foncières (SAFER, Terre de liens, conservatoires des espaces naturels...) ou susceptibles de disposer également d'un levier foncier (Agences de l'eau) ; les interventions concertées sont alors les plus efficaces, d'autant plus si elles appliquent les recommandations locales portants sur les structures agricoles (favoriser les installations, éviter la disparition des outils de production...).

Le second élément majeur est le **financement des projets** d'installation et/ou de conversion. Pour l'installation, les collectivités peuvent intervenir en tant que co-financeurs pour inciter ou consolider les projets d'installation en bio (dotations complémentaires à la dotation jeune agriculteur [DJA], prise en charge de frais de conseil et/ou de construction des projets en pré / post-installation sous réserve du respect du Plan de Professionnalisation Personnalisé [PPP]...). Dans le cas des conversions, elles peuvent également intervenir via des incitations financières (collectives et/ou individuelles). En matière d'intervention agricole, il est toutefois indispensable pour les collectivités de respecter les règles d'intervention de la Politique Agricole Commune [PAC], notamment le Programme de Développement Rural Hexagonal [PDRH] posant le cadre d'intervention de la PAC sur la période 2007-2013 en France métropolitaine et couvrant le développement rural, qui

comprend notamment les Mesures Agri-Environnementales [MAE], les aides aux investissements et les aides à l'installation). Elles doivent donc soit activer des modalités d'intervention prédéfinies dans le PDRH (en concertation avec les services de l'Etat), soit proposer de nouvelles modalités d'intervention hors PDRH (ce qui nécessite de notifier les mesures envisagées auprès de la Commission Européenne et d'en attendre la validation avant de proposer ce soutien aux agriculteurs), soit prévoir une intervention dans un cadre dit 'de minimis' selon des modalités non prévues par le PDRH mais ne nécessitant pas de notification auprès de la commission européenne en raison du niveau d'intervention limité (7 500 € maximum sur 3 ans par producteur, tous dispositifs 'de minimis' confondus). A noter que pour rendre efficient les interventions directes auprès des agriculteurs, il est également nécessaire de s'assurer que l'animation prévue autour de ces mesures (quelles qu'elles soient) soit également au service du projet de territoire (afin que les moyens financiers sollicités aillent au-delà de la seule logique de guichet pour les producteurs).

EXPÉRIENCE

L'animation autour de l'agriculture biologique : une priorité sur le bassin Rhin Meuse

L'animation est un outil essentiel pour développer l'agriculture biologique : augmenter les surfaces certifiées en agriculture biologique (ou développer l'application des pratiques biologiques) nécessite de sensibiliser et faire réfléchir les acteurs agricoles à un autre type d'agriculture, de les faire adhérer à un système de production différent, et également de leur apporter des repères techniques et économiques sur ce mode de production et sur les nouvelles techniques à mettre en œuvre.

Vus le chemin à parcourir et les freins importants à lever, l'Agence de l'Eau Rhin Meuse a choisi d'intensifier son soutien à l'animation pour favoriser les conversions à l'agriculture biologique, mais aussi pour l'acquisition et la diffusion des pratiques alternatives issues de l'agriculture biologique, à l'échelle du bassin et de manière renforcée sur les zones à enjeu.

Ainsi, l'Agence de l'Eau peut apporter des financements à hauteur de 90 % (voire 100 % pour les structures sans fonds propres) pour des projets globaux associant l'ensemble des partenaires régionaux : l'objectif est d'aller de façon cohérente et concertée vers un développement de l'agriculture biologique à la hauteur des enjeux liés à la protection de la ressource.

Agence de l'Eau Rhin Meuse



Enfin, le 3ème volet sur lequel les collectivités peuvent intervenir concerne l'appui technique et l'**accompagnement** des projets. Ce type de soutien peut s'envisager à travers (par exemple) le financement de « chèques conseils » à destination de publics pré-identifiés ou non (comme les producteurs en cours d'installation et/ou de conversion), avec ou sans « parcours d'accompagnement » défini et contractualisé. L'appui technique peut également être pris en charge via le financement des services d'appui technique ou d'accompagnement de projet (proposés par les structures de développement comme les groupements de producteurs bio, les chambres d'agriculture...), ou via les dispositifs d'échange de savoirs (« tutorat » pour l'installation, « parrainage » pour la conversion...).

1.2/ Les missions des collectivités

Dans la droite ligne de leurs missions générales, les collectivités sont toutes désignées pour créer un contexte favorable au développement de filière bio sur leurs territoires.

- **Informier** : les collectivités ont un rôle à jouer pour diffuser et relayer les informations permettant d'identifier et de faire reconnaître l'agriculture biologique comme un levier « multi-usage » de développement d'un territoire rural. Ce rôle de porte-parole local nécessite un travail en amont, de sensibilisation et d'argumentation pour rendre explicite l'ensemble des arguments démontrant que l'AB permet bien à la fois la production de biens (produits agricoles et alimentaires de qualité et de proximité), de services environnementaux (dont une contribution directe à la préservation de la qualité de l'eau) et d'activités économiques (agricoles et agro-alimentaires) sur le territoire.
- **Fédérer** : les collectivités sont à même de poser le cadre et de « fixer le cap » pour la mobilisation des leviers d'intervention publique sur leur territoire. Sous leur égide, il est possible de proposer une organisation des actions entre elles de façon cohérente, dans le but que tous les moyens mis en œuvre soient bien en phase avec les objectifs poursuivis... A ce titre, il est tout à fait envisageable d'inscrire le développement de l'agriculture biologique dans les projets de territoire à la fois en tant qu'objectif (ex : taux d'approvisionnement en produits bio locaux pour les cantines scolaires) et en tant que moyen (ex : protéger la qualité de la ressource en eau par la production bio sur les zones de captages).
- **Initier** : les collectivités peuvent mettre en œuvre des actions exemplaires en utilisant les leviers et outils (réglementaires, administratifs, financiers, logistiques...) qui sont à leur disposition. Elles sont également particulièrement bien placées pour construire les partenariats adéquats sur certains thèmes pour lesquels des interventions conjointes de plusieurs acteurs de territoire incontournables – dont elles-mêmes – sont nécessaires.

1.3/ Le cas de la préservation de la ressource en eau par le développement de la l'AB

La préservation de l'eau est à la croisée des problématiques de santé publique et de gestion de territoire ; cette thématique rentre donc directement dans les préoccupations des collectivités. Dans ce domaine, celles qui disposent de captage sur leurs territoires peuvent déjà faire le choix de la régie directe ou de la délégation de gestion.

Dans un cas comme dans l'autre, elles restent les donneuses d'ordre et peuvent donc à ce titre donner des orientations et/ou directement les mettre œuvre. La question qui se pose à elles est de garantir la qualité de l'eau proposée aux usagers et habitants du territoire, tout en tenant compte des activités économiques (notamment mais non exclusivement agricoles) sur le territoire. Pour ce faire, les collectivités peuvent intervenir directement sur la zone de captage pour la préserver, en premier lieu par intervention sur la gestion foncière (acquisition, régulation du mode d'exploitation...). A ce titre, le préalable indispensable est de faire accepter l'idée que le développement de l'agriculture est une alternative efficace et rentable (tant pour la collectivité, pour les usagers que pour les exploitants agricoles) pour préserver la ressource en eau, tout en maintenant une activité agricole (donc économique) sur les zones de captages. L'intervention des collectivités permet ainsi de créer les conditions favorables au développement de la bio sur un territoire à travers les outils « classiques » à leur disposition (plan climat territoire ou Agenda 21 présentant un volet « ressource en eau », « contrat global » pour la gestion cohérente de la ressource, participation des collectivités à des programmes concertés régionaux sur la thématique « eau »...).

De plus, elles ont toute légitimité à proposer un cadre de travail partenarial avec l'ensemble des acteurs sur leur territoire, ce qui ne peut que faciliter la construction d'actions concertées. Enfin,

elles sont idéalement placées pour activer de façon conjointe l'ensemble des leviers, jouant ainsi sur l'ensemble des volets territoriaux : gestion du foncier, aides directes aux producteurs, appui à l'accompagnement de projets collectifs, appui technique, organisation des filières et sécurisation des débouchés, faciliter d'approvisionnements, promotion auprès des consommateurs...

Voici quelques expériences de projets territoriaux de développement de la production biologique mis en place en 1er lieu pour protéger de la ressource en eau potable.

EXPÉRIENCE

La reconquête de la qualité de l'eau dans l'Avesnois : une présence sur le terrain et une dynamique partenariale primordiales

En 2007, le GABNOR ainsi que d'autres acteurs agricoles (la Chambre d'Agriculture du Nord, une association de développement locale et la FREDON), acteurs de territoire (PNR et Pays) et acteurs de l'eau (distributeur d'eau, Agence de l'Eau), s'investissent dans la première Opération de Reconquête de la Qualité de l'Eau du bassin Artois-Picardie, dans les Aires d'Alimentation de Captage (AAC) de Saint Aubin Sars-Poteries, dans l'Avesnois. Ce site-pilote compte environ 4000 ha de terres agricoles et une soixantaine de producteurs en polyculture élevage laitier pour la plupart. Le travail constructif du comité technique a permis l'élaboration d'un programme d'actions concerté. Ainsi, l'accompagnement des agriculteurs vers l'agriculture

biologique était assuré par le GABNOR, auprès des producteurs volontaires, et grâce à des actions d'accompagnement individuel (diagnostics de conversion et études technico-économique) et collectives (visites de fermes, formations, etc.), et en parallèle d'un travail de structuration des filières avec les opérateurs économiques.

Parmi les 3 certifications probables sur l'AAC après une année d'actions, 2 agriculteurs ont engagé une certification en mai 2009, soient 82 ha et 440 000L de lait biologique supplémentaires, soit une augmentation de 1,5 à 3,5 % de la SAU bio du BAC en 2009. Trois nouvelles certifications sont probables pour 2010, ce qui permettrait à l'AAC de passer à plus de 6 % de sa SAU en bio en 2010!



Deux ans avant les objectifs du Grenelle, et en seulement trois années d'actions!

Groupement des agriculteurs biologiques du Nord Pas de Calais (GABNOR)

Communauté d'Agglomération Seine-Eure : maraîchage bio et protection de l'eau

En Normandie, la Communauté d'Agglomération Seine-Eure (CASE) regroupant 29 communes, réfléchissait à comment préserver sa ressource en eau. Depuis quelques années, un projet de passage à l'agriculture biologique était à l'étude sur le périmètre de protection rapprochée de son bassin de captage, sur 100 ha. De son côté, le Groupement Régional des Agriculteurs Biologiques de Haute-Normandie (GRABHN) travaillait au développement du maraîchage biologique dans la région. Un état des lieux du maraîchage haut normand (mené par le GRABHN en 2009) avait notamment fait ressortir la difficulté d'accès au foncier pour les candidats à l'installation. La rencontre de ces deux projets leur a donné une nouvelle dimension : la CASE y a ajouté une réflexion et un chantier supplémentaires en matière de développement du bio dans la restauration collective publique, l'Agence de l'Eau Seine Normandie y a vu l'opportunité de tester ses nouveaux dispositifs de soutien à l'agriculture biologique. C'est tout un concept de développement de zones maraîchères en zone péri-urbaine qui va ainsi être testé. Les céréaliers qui décident de rester sur la zone seront également accompagnés dans leur conversion, et une zone de maraîchage bio d'une trentaine d'hectare va être créée. Avec l'appui technique du GRABHN, le projet vise à une mutualisation des moyens et une réflexion commune sur la commercialisation pour assurer les meilleures chances de succès aux maraîchers.

(Juliette Lakits / Terre directe)

Lons Le Saunier : une expérience riche !

La commune de Lons Le Saunier a mis en place depuis 1993 des actions avec les agriculteurs situés sur l'aire d'alimentation de captage pour protéger la qualité de l'eau distribuée.

Depuis 2002, elle développe les débouchés de produits biologiques dans la restauration collective. M. Lançon, élu de la commune, explique *« L'agriculture biologique a un intérêt indéniable pour l'environnement et la préservation de la qualité de l'eau. Il faut la pérenniser en développant les filières »*. Ainsi, près de 15 % des approvisionnements de la restauration collective sont issus de l'agriculture biologique. Mais l'objectif de la mairie est *« du bio, oui mais surtout d'origine locale »*, précise M. Lançon. Ainsi, le blé biologique produit sur le captage fournit la totalité du pain consommé par la restauration collective de la commune.

Mairie de Lons Le Saunier



©FRAB Champagne-Ardenne

Les collectivités disposent également d'outils à leur disposition pour intervenir sur la promotion, la sécurisation des débouchés, pour faciliter la vente directe (collective ou non) de proximité ou pour faciliter le regroupement de l'offre (pour la restauration collective notamment).

Bien que transversale, une approche territoriale du développement de la filière agrobiologique ne doit toutefois pas occulter la nécessaire prise en compte de la dimension et de la cohérence de chaque territoire dont il est question. Les zones d'interventions les plus pertinentes pour intervenir sur un enjeu donné (par exemple une aire d'alimentation de captage pour l'enjeu « eau », ou une zone de proximité d'approvisionnement pour la cuisine centrale d'une communauté de communes) peuvent ne pas se superposer très exactement. Cette dimension multiple du territoire ne pose pas forcément problème, mais il est malgré tout indispensable de prendre en compte les zonages respectifs à chaque enjeu et de vérifier la cohérence de ces territoires d'intervention entre eux, au cas par cas et avec l'ensemble des acteurs concernés.

2/ La restauration collective, levier du développement de la filière biologique locale

L'introduction de produits biologiques en restauration collective est un projet nécessitant plusieurs leviers fondamentaux pour sa réussite. La démarche se doit d'être progressive, planifiée et organisée sur le long terme afin de favoriser la structuration de la filière locale, de permettre aux producteurs de s'organiser pour répondre à la demande et de prévoir leurs mises en culture sur le moyen ou le long terme. Elle doit s'ancrer dans une démarche de projet multi-acteurs, partenariale et transversale permettant d'associer l'ensemble des parties prenantes, une compréhension mutuelle et la transparence entre elles.



1.

Repas bio Dardilly : « Corabio »

C'est en grande partie à ces conditions que les coûts pourront être maîtrisés et le projet réussi. La prévision permet que la production ne subisse pas d'à-coups et que l'approvisionnement se fasse dans les meilleures conditions. Une relation partenariale avec les fournisseurs permet de gagner en souplesse au niveau de la commande. L'objectif in fine est bien que la demande augmente en même temps que la production et favorise le développement de l'agriculture biologique.

L'engagement des élus locaux est également une condition importante de la réussite de ce type de projet. Ils sont en effet à même de le porter dans le cadre d'une démarche concertée et transversale associant l'ensemble des parties prenantes.

2.1/ Les politiques territoriales de développement durable

L'introduction de produits bio en restauration collective est en grande partie le fait des collectivités locales, souvent dans le cadre de politiques territoriales de développement durable transversales et structurantes (Agenda 21, Plan Climat Energie Territorial, protection de la ressource en eau, politique sanitaire,...). En s'inscrivant dans le cadre d'une restauration publique durable et responsable, la volonté d'un achat de produits biologiques se double de la demande d'une origine locale de ceux-ci. Rejoignant les préoccupations des acteurs des filières agricoles, élus et agents des collectivités estiment en effet qu'il n'est pas cohérent d'introduire des produits bio venant de l'autre bout de la planète et souhaitent que leur demande ait un effet levier sur l'installation ou la conversion de producteurs sur leurs territoires et sur la structuration de la filière bio locale.

Il s'agit bien là pour les élus de concrétiser leur engagement en faveur du développement durable, en portant un projet transversal qui permettra d'avoir plusieurs impacts positifs sur leur territoire :

- **Environnemental** : réduction de l'empreinte écologique via la production, la saisonnalité, les transports, la gestion des déchets ; protection de la ressource en eau ; soutien à une agriculture qui émet moins de gaz à effet de serre (directement et indirectement via la non-utilisation des engrais azotés chimiques) et assure un meilleur stockage de carbone dans les sols ; maintien de la biodiversité,...
- **Social et sanitaire** : permettre à toutes les populations de consommer des produits de qualité, un des enjeux premier étant de lutter contre les inégalités nutritionnelles en permettant aux plus démunis d'accéder à des produits de qualité, augmentation qualitative des aliments servis dans une logique sanitaire,...
- **Économique** : développement local via la relocalisation de la production (installations et conversions locales), maintien d'une économie via le développement d'un nouveau débouché pour la production biologique, valorisation de l'agriculture locale et développement de l'emploi local, développement de la production et structuration de la filière biologique,...

Plusieurs exemples témoignent aujourd'hui de cet engagement des collectivités territoriales via leur restauration collective, parmi lesquels Lons Le Saulnier pour la protection de la ressource en eau, Brest dans une démarche sanitaire,... La lutte contre le réchauffement climatique est également concernée. Les collectivités territoriales ont un rôle prépondérant et cinq cent devront se doter d'un Plan climat-énergie territorial [PCET] avant le 31 décembre 2012 (loi Grenelle de l'environnement qui concerne les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants.). La Communauté urbaine de Strasbourg a intégré la restauration collective pour participer à l'objectif de réduction de 30 % des gaz à effet de serre et de 30 % de la consommation énergétique d'ici 2020. Les clauses d'attribution du marché public des cantines de Strasbourg, lancé en 2010, obligent le prestataire à réduire de 3 % ses émissions de gaz à effet de serre sur 4 ans. Le lauréat, l'Alsacienne de Restauration, a instauré pour certaines gammes de produits un approvisionnement de produits biologiques et locaux via l'organisation économique de producteurs biologiques locale (Solibio), combat les fuites dans ses frigos, forme ses chauffeurs à l'éco-conduite et utilise des serviettes en papier recyclé.

La restauration collective est toutefois un débouché qui peut être perçu comme contraignant et peu rémunérateur par les paysans. En s'engageant dans une démarche concertée, progressive, planifiée et de long terme, les collectivités locales sont en mesure de rassurer ces inquiétudes et émettent ainsi un signal fort en leur direction, en garantissant un débouché sur un an ou plus et en s'engageant dans une dynamique de développement et de structuration des filières locales.

Le cas de la Ville de Brest est à ce sujet exemplaire : dans une logique sanitaire de réduction de l'ingestion de résidus de pesticides, la Ville a intégré à son cahier des charges l'intégration de certaines gammes de produits biologiques. Un comité de suivi du projet, intégrant Sodexo, qui a remporté ce marché public, la Ville de Brest et la Maison de la bio du Finistère, s'est engagé dans une démarche de structuration des filières afin de privilégier un approvisionnement local ou régional. La première année de cette délégation de service public, une bonne partie des produits venaient de l'étranger. La démarche de concertation, de rencontres mutuelles et de planification a permis de passer à un approvisionnement 100% local ou régional pour les gammes de produits visés. La concertation et l'engagement sur le moyen terme de la Ville ont en effet rassuré les producteurs sur ce débouché. Encouragés par l'introduction systématique de certaines gammes de produits, certains ont même pu s'équiper en matériel (calibreuse et laveuse de légumes).

2.2/ Les Organisations économiques de producteurs biologiques, nouvel acteur de la restauration collective

Depuis le début des années 2000 des producteurs se sont structurés en Organisations Economiques de Producteurs Biologiques [OEPB], afin de répondre à cette demande de produits biologiques en restauration collective en constante augmentation.

Cette structuration a été réalisée en fonction des conditions, des besoins et des compétences existants, avec l'objectif de mettre en commun une offre locale, de développer des partenariats avec des transformateurs ou distributeurs afin de constituer une gamme plus complète, et de mutualiser des moyens et des tâches qui seront ensuite délégués à des prestataires ou à une structure commune (plateforme de regroupement de l'offre). La mise en place d'une telle structure constitue un gain de temps considérable, pour l'acheteur comme pour les producteurs, en regroupant livraison, facturation, communication, réponse aux appels d'offre, démarchage commercial.

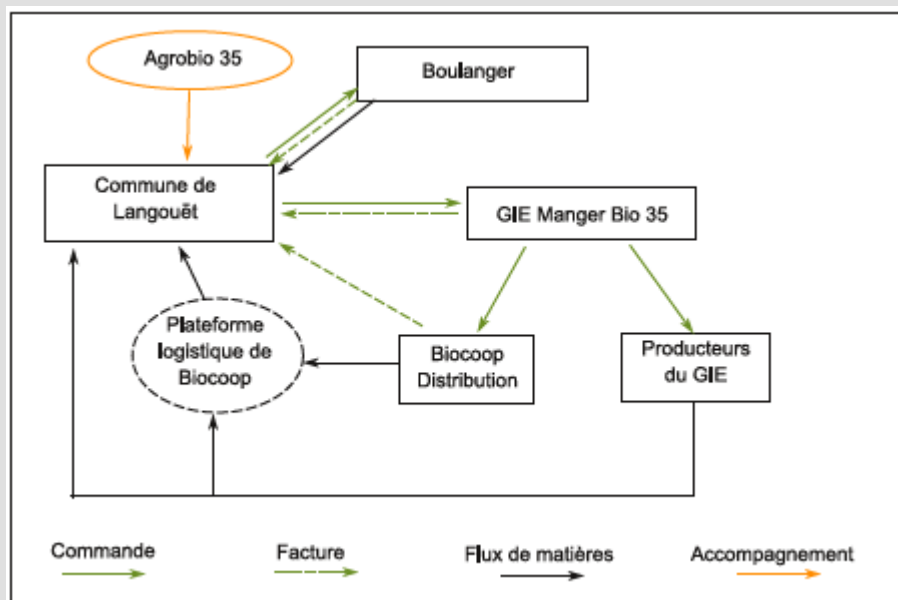
Ces organisations, qui couvrent aujourd'hui la quasi intégralité du territoire français, diffèrent dans leur statut (association, Groupement d'intérêt économique [GIE], Société coopérative d'intérêt collectif [SCIC],...) et varient en fonction des réalités des filières bio locales, du nombre de producteurs investis, de l'échelle géographique... Plusieurs modalités d'organisation existent et peuvent se combiner :

- **La mise en relation producteurs-sites** : les producteurs et acteurs bio qui sont en capacité de livrer la restauration collective sont référencés dans un annuaire régional/départemental, ce qui permet aux établissements de s'approvisionner au plus près ;
- **La plateforme virtuelle** : il s'agit de constituer un catalogue à partir des produits disponibles en régions ; un salarié (ou éventuellement un prestataire) se charge de répercuter les demandes des sites sur les différents producteurs qui livrent en direct ; une facture commune est ensuite émise ;
- **La plateforme physique** : à partir de la constitution d'un catalogue, les produits sont regroupés sur un lieu physique et acheminés en une seule fois sur les sites.

Ces différentes formes d'approvisionnement peuvent également se combiner en fonction des besoins logistiques : ainsi il est tout à fait possible de mettre en place un système de regroupement des produits chez un producteur et d'assurer la livraison via un transporteur ou de faire livrer certaines marchandises par un transporteur alors que les producteurs les plus proches du site livrent en direct ; etc ...

EXPERIENCE : la commune de Langouët en Ile et Vilaine :

En janvier 2004, la commune reprend le service de la restauration scolaire en gestion directe et décide à cette occasion de passer l'ensemble de son approvisionnement en bio. Depuis cette décision, 90% des denrées nécessaires à la préparation des 65 repas servis tous les jours sont issus de l'agriculture biologique. Ce pourcentage est passé à 95% en 2008, le boulanger produisant depuis cette date du pain bio. L'approvisionnement est assuré pour moitié par le groupement de producteurs départemental Manger Bio 35 et pour le reste par Biocoop Distribution, filiale de Biocoop à destination de la restauration collective. Le pain est acheté au boulanger du village.



Source : BOTTOIS V. et al., 2010, *Produits locaux en restauration collective : quelles rencontres entre offres et demandes ?*, Les carnets Pro de Liproco, n°3, 12p, <http://liproco-circuits-courts.com>

2.3/ Les Sociétés coopératives d'intérêt collectif [SCIC] : une démarche transversale et multi-partenariale pour le développement des territoires

Certaines collectivités ont bien compris la nécessité d'adopter une démarche projet multi-acteurs et se sont engagés avec les acteurs de la filière bio locale dans la mise en place d'une Société coopérative d'intérêt collectif.

La Société coopérative d'intérêt collectif [SCIC] existe en France depuis 2001 (loi du 17 juillet 2001 modifiant la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, et confirmée par le décret du 21 février 2002). Elle s'inscrit complètement dans le sillon coopératif initié au XIX^{ème} siècle, tout en adoptant des caractéristiques propres à répondre à certains besoins du XXI^{ème}. C'est une catégorie de coopérative constituée sous forme de société commerciale (SARL ou SA), à capital variable régie par le code du commerce. En tant que telle, elle fonctionne comme toute entreprise soumise aux impératifs de bonne gestion et d'innovation.

Ancrée dans le champ de l'économie sociale et solidaire, la SCIC doit avoir pour objet de produire

des biens ou services qui présentent un caractère d'utilité sociale et répondent aux besoins collectifs d'un territoire. Sa création doit faire ainsi l'objet d'un agrément préfectoral.

La SCIC revêt plusieurs intérêts non négligeables :

- **Associer, sous forme de collèges et autour d'un projet commun, l'ensemble des parties prenantes** pour entreprendre autrement au service d'un territoire (salariés, bénévoles, usagers, collectivités, entreprises, associations, particuliers...) : les collectivités peuvent donc en être actrices à part entière avec des partenaires privés. Elles peuvent détenir ensemble au maximum 20% du capital social (maximum pour l'ensemble des collectivités et de leurs groupements) ;
- **Le respect des règles coopératives** : principe « d'une personne égale une voix », implication de tous aux décisions de gestion et à la vie de l'entreprise, maintien des résultats dans l'entreprise sous forme de réserves impartageables qui en garantissent l'autonomie et la pérennité, ...

Les collectivités peuvent ainsi entreprendre, donc prendre des risques, avec une maîtrise d'ouvrage appropriée, sans mettre en danger leurs finances publiques : à la différence de la subvention, la souscription de parts au capital de la SCIC limite le risque à l'apport, qui est récupéré si la collectivité est amenée à sortir de la société. Il s'agit bien d'un investissement dans un outil qui va s'autofinancer.

De plus, la responsabilité de la collectivité ne peut pas être engagée dans l'exercice des droits d'associé : la direction, la gestion et la représentation de la SCIC sont confiés à son directeur général et la responsabilité de l'administrateur est individuelle. Ainsi, la collectivité n'est pas solidaire du fonctionnement ni des dettes éventuelles de la SCIC.

La collectivité peut donc s'appuyer sur une SCIC pour la mise en œuvre d'actions au service d'une politique jugée prioritaire

Ce type d'entreprise s'inscrit dans une logique de développement local et durable et présente un intérêt collectif et un caractère d'utilité sociale garantis par sa vocation d'organiser une pratique de dialogue entre acteurs du développement et par sa vocation d'organisme à but non lucratif. Elle favorise ainsi l'action de proximité, la mise en réseau et le maillage des acteurs d'un même territoire. C'est pourquoi la création d'une SCIC s'inscrit donc parfaitement dans une politique de développement territorial de l'agriculture biologique.

Cette forme d'organisation permet donc d'**intégrer dans son projet le quatrième « pilier » du développement durable, la gouvernance**, et d'asseoir son projet dans une gestion démocratique et transparente entraînant concertation et solidarité entre l'ensemble des acteurs. Elle permet de passer d'une logique verticale à une logique transversale et collective, notamment pour la construction des prix, grâce à une démarche concertée, à l'implication et à la connaissance mutuelle des acteurs et à une prise de décision collégiale et transparente.

A ce jour, plusieurs SCIC associent des collectivités. Elles sont impliquées dans le projet et les décisions qui sont prises et en retour permettent aux producteurs de modeler leur activité selon les besoins exprimés. Ainsi il est possible de mettre plus aisément en place, à partir de la concertation existant au sein de la structure, de la planification et de la contractualisation.

EXPERIENCE : la SCIC Auvergne Bio Distribution :

Depuis 2002, l'association Auvergne Biologique organisait des repas 100 % bio dans les établissements scolaires de la région Auvergne. Entre 2002 et 2005, les moyens utilisés, en terme de logistique et d'approvisionnement ont permis progressivement d'assurer de 10 000 à 35 000 repas par an. Ces repas constituaient de bons points de départ pour sensibiliser enfants et adolescents à un nouvel équilibre alimentaire et aux enjeux environnementaux et sociaux actuels.

En 2005, Auvergne Biologique a estimé que son statut et son organisation ne permettaient pas un développement à grande échelle de la restauration collective bio. Une étude de faisabilité conclut au développement de cette activité via une Société Coopérative d'Intérêt Collectif.

Auvergne Bio Distribution est créée le 1er juillet 2007 avec 40 associés : 1 salarié, 12 transformateurs, 21 producteurs, 10 collectivités de la Région Auvergne, répartis en 4 collèges : producteurs (30%), collectivités locales (20%), transformateurs (40%), salariés (10%).

Ses objectifs sont de réunir la production bio de la région pour la diriger vers la restauration collective, d'approvisionner tous les établissements scolaires auvergnats, de structurer la production en amont et d'essaimer vers d'autres régions.

En 2009, elle assure la livraison des denrées pour 460 500 repas servis dans 144 établissements scolaires ou de restauration pour adultes (le double de 2008), 70% des produits étant issus de la Région Auvergne (130 500 repas complets bio et 330 000 repas avec un ou plusieurs ingrédients bio).

Le bilan 2009 montre des impacts positifs pour les acteurs qui y sont impliqués (processus participatif et projet partagé, structuration de la filière, développement de nouveaux marchés pour les producteurs, installation de nouveaux producteurs et transformateurs, sensibilisation et formation auprès des professionnels et convives) et sur le territoire (développement de la production, développement des territoires, impact écologique du transport réduit, impact positif sur l'emploi local).

Le code des marchés publics, une contrainte ?

Le CMP est souvent présenté comme une contrainte pour s'approvisionner en produits bio locaux. Il est vrai qu'une de ses règles premières est le libre accès à la commande publique et qu'il est donc illégal de sélectionner un fournisseur sur une base géographique ou un critère de proximité. Toutefois, ce caractère contraignant doit être relativisé et deux types de gestion sont à distinguer clairement.

En gestion concédée :

La gestion concédée est un marché de prestation de service et non de fourniture. Demander, dans le cadre de son marché public, des produits bio locaux ne constitue pas une entrave à la liberté d'accès à la commande publique puisque toute société de restauration collective est capable de contractualiser, via un contrat de droit privé, avec les acteurs bio locaux.

En gestion directe :

Si le CMP ne permet pas de privilégier une offre sur la base de son implantation géographique, il est possible d'utiliser des critères développement durable même si ce n'est pas l'objet direct du marché. Le titre ou l'objet du marché devra toutefois en faire mention. Dans la construction de son cahier des charges, il est notamment recommandé d'allotir le marché (en fonction des capacités de la production locale et en définissant des lots spécifiquement bio), de bien choisir ses critères de sélection (intégrer un critère de performance en terme de développement durable (circuit ou filière d'approvisionnement, traçabilité, délais de livraison, livraison en vrac...), intégrer un critère de qualité technique et gustative des produits (fraîcheur, délais entre cueillette ou abattage et consommation,...).

Depuis le décret 2011-1000 du 25 août 2011 (JO du 26 août 2011), l'article 53 du CMP a été modifié et « les performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture » sont devenues un nouveau critère dans la liste des critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché. Malgré l'absence de jurisprudence, cette modification semble permettre de favoriser des approvisionnements locaux en gestion directe en associant ce critère à ceux précédemment présentés.

Conclusion...

La restauration collective est un levier important du développement et de la structuration de la filière biologique locale et du développement durable de nos territoires. Le portage politique et l'investissement des élus sont une des conditions de la réussite des projets d'introduction de produits biologiques et locaux.

La question du surcoût des produits biologiques est souvent citée comme une limite. L'implication des collectivités territoriales par le portage d'un projet d'intégration de produits biologiques et locaux dans leur restauration collective dans une politique territoriale de développement durable doit les mener à une évaluation de ce projet qui ne soit pas uniquement financière (coût matière des repas), mais qui soit globale, systémique.

Cela est aujourd'hui difficile, dans la mesure où les outils techniques manquent souvent pour effectuer une telle évaluation. On parle ainsi souvent d'aménités positives induites sur les territoires,

notion qui reflète les éléments « agréables », mais qui ne sont ni appropriables, ni quantifiables en termes de valeur monétaire. La difficile quantification des coûts des mesures de protection ou des coûts du « ne rien faire », la difficulté de mesurer le « bien-être » ou le plaisir, et d'autres facteurs de ce type font que les aménités, comme l'environnement ne sont pas souvent dans les faits concrètement ou efficacement pris en compte.

Se doter d'indicateurs appropriés doit être un objectif, afin de pouvoir passer d'une logique d'aménités à celle d'externalités positives (environnementales, économiques, sociales, sanitaires...) de ce type de projet. Economiquement, quand une action génère des externalités positives, les prendre en compte dans l'évaluation du projet permet de ne pas surestimer ses coûts globaux, de ne pas sous-estimer ses bénéfices, et ainsi de ne pas décourager l'action.

Ainsi, la prise en compte de ces externalités positives doit non seulement permettre d'évaluer et de privilégier les bénéfices environnementaux directs (non-pollution et la préservation des ressources naturelles qui en découle) mais aussi la valorisation du travail (dans le cas de filière plus mobilisatrice de main d'œuvre comme en agriculture biologique), l'objectif de souveraineté et de relocalisation de la production alimentaire, de maintien d'un tissu rural dense, actif et diversifié.... Dans ce cas, il s'agit bien d'évaluer voire de rémunérer un système et un service environnemental global et non pas uniquement un ajustement de pratiques ou une plus-value uniquement économique. A ce titre, l'agriculture biologique se présente de façon transversale autant (voire plus) comme un mode de développement, porteur de sens et de lien territorial, que comme un simple mode de production agricole.

Construire des indicateurs permettant de quantifier ces aménités positives, permettra donc d'en mesurer les impacts, dans une approche globale, transversale, en tant que services écosystémiques de bien public ou commun.

Des travaux sont menés sur ce sujet dans le cadre de plusieurs projets portant sur les impacts de la restauration collective et de ses approvisionnements en produits biologiques et locaux en termes de bilan carbone, d'empreinte écologique, de protection de la ressource en eau et de la biodiversité.

Bibliographie

* « *Comment se fait la rencontre entre offres et demandes locales pour la restauration collective publique ? Premiers enseignements* » ; Le Velly R., Bottois V., Bréchet J.-P., Chazoule C., Cornée M., Emin S., Praly C., Schieb-Bienfait N. ; 2011, in « *Circuits courts. Contribution au développement régional* », Traversac J.B. (dir.), Dijon (Educagri Editions)

*« *Etat des lieux sur la transmission et l'installation en agriculture biologique - rapport de synthèse* » ; Haegelin A. Henkel Y., mars 2011 (étude FNAB-ASP)

* « *Qualifier les opportunités de développement de l'agriculture bio* », in « *Travaux & Innovations* » n°174, janvier 2011 [23-27]

* « *Développer l'agriculture biologique pour une protection durable et économe de votre captage - Outils et expériences à destination des maîtres d'ouvrage* », collectif FNAB, ITAB, APCA, les Agences de l'eau, Agence bio, avril 2010 (en ligne notamment sur www.fnab.org : « S'informer / Se former » puis « Nos publications »)

* « *Créer les conditions favorables à une protection efficace de la ressource en eau - Outils et*

expériences à destination des acteurs de l'eau », collectif FNAB, ITAB, APCA, les Agences de l'eau, Agence bio, avril 2010 (en ligne notamment sur www.fnab.org : « S'informer / Se former » puis « Nos publications »)

* « *L'agriculture biologique : Chiffres clés : Edition 2010* », Moreau Camille, Isambert Côme, Rison Nathalie, 2010 (AGENCE BIO)

* « *Intégration de produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective* », Réseau Grand Ouest Commande Publique et Développement Durable, 2010

* « *Produits locaux en restauration collective : quelles rencontres entre offres et demandes ?* », Les cahiers Pro de LiProCo, 3, 12 p., Bottois V., Le Velly R., Olivier F., 2010,

* « *Critères de mise en place d'un système logistique durable pour la restauration collective bio - Bilan Carbone des pratiques logistiques du réseau FNAB/BIOCOOP pour la restauration collective* », FNAB, Eco2 Initiatives, 2010

* « *Guide pratique pour une restauration collective bio* », Ducoeur Joly Delphine, 2010

* « *Accompagner les producteurs vers la restauration collective bio* » Guide, FNAB 2010

* « *Guide pratique de la restauration collective bio en Rhône-Alpes* », Corabio, 2010

* « *L'évaluation environnementale de produits biologiques en RHD : L'étude des kilomètres alimentaires : le cas d'un yaourt nature biologique* », Batisse, Buissière, Madelin, VETAGRO SUP - Campus Agronomique de Clermont, 2010

* « *Les collectivités territoriales, actrices du développement de l'agriculture biologique* », acte du colloque du 9 février 2010 à Lyon Vaise (69), Reiller, Dodet, Henry de Villeneuve, 2010

* « *Restauration collective : Favoriser l'approvisionnement local* », in « *Travaux & Innovations* » n°165, février 2010

* « *Evaluation environnementale des approvisionnements en Restauration Hors Domicile* », Fleurenceau, Pôle Scientifique Agriculture Biologique Massif Central, 2009

* « *Comment introduire durablement des produits biologiques dans un restaurant scolaire : Guide d'accompagnement à l'attention des gestionnaires et des cuisiniers des collèges et des lycées d'Ile-de-France* », Grunewald, Leprovost, Piteau, 2009

* « *SCIC : une entreprise d'utilité sociale au service du territoire* », Avise, 2008

* « *SCIC et collectivités territoriales en 30 questions* », Avise, 2008

* « *SCIC et collectivités locales : pourquoi et comment participer ?* », Avise, 2007

* « *Entreprendre en SCIC : » le guide, SCOP Poitou Charentes*

* « *Etude sur les SCIC dans la restauration collective bio* » de Véronique Ducombs (Resto Bio Midi Pyrénées), 2006

Sur Internet

- www.fnab.org : Site Internet de la FNAB
- www.repasbio.org : Site Internet de la FNAB qui rassemble des outils de démarche, de méthodologie, d'accompagnement, des argumentaires, témoignages, contacts de fournisseurs,...
- www.restaurationbio.org : Plateforme d'expériences d'introduction de produits bio locaux en restauration collective, un site porté par la FNAB, l'Agence Bio, l'Association des Maires de France, le Ministère de l'agriculture