



CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 20074

Les produits locaux

établi par

Patrick DEDINGER

Inspecteur général de l'agriculture

Marie-Frédérique PARANT

Inspectrice générale de santé publique vétérinaire

Xavier ORY

Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts

Janvier 2021

SOMMAIRE

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
PRESENTATION DE LA MISSION	9
1. EN L'ABSENCE DE DEFINITION, LA NOTION DE PRODUIT ALIMENTAIRE LOCAL EST DIFFICILE A CARACTERISER	11
1.1 La notion de produit local dépend du consommateur	11
1.2 Une estimation de l'offre et de la demande en produits alimentaires locaux.....	12
1.3 La demande en produits dits « locaux » est croissante et pourrait être renforcée suite à la crise du Covid-19	16
2. LES PRODUITS LOCAUX FONT L'OBJET D'INITIATIVES POLITIQUES, ECONOMIQUES ET ASSOCIATIVES MULTIPLES.....	19
3. LA NOTION DE PRODUIT LOCAL REVET DE MULTIPLES ATTENTES DONT LA REALISATION N'EST PAS NECESSAIREMENT ASSUREE	25
3.1 Les produits locaux permettent une reterritorialisation de l'alimentation et le rétablissement du lien entre les producteurs et les consommateurs.....	25
3.2 La vente de produits locaux permet de stabiliser les revenus des producteurs impliqués, sans les améliorer néanmoins	28
3.3 Il n'y a pas de causalité démontrée entre le caractère local d'un produit et ses qualités nutritionnelles	30
3.4 L'impact environnemental de l'alimentation dépend au premier ordre des méthodes de production. Les produits locaux ne sont pas avantagés.....	30
4. LES MENAGES PLEBISCITENT LES PRODUITS LOCAUX MAIS L'OFFRE GAGNERAIT A SE STRUCTURER POUR CHANGER D'ECHELLE	35
4.1 Pour leur consommation à domicile, les français continuent à plébisciter une offre locale	35
4.2 Pour le consommateur, la question de la loyauté de l'information sur les produits locaux n'est pas première	35
4.2.1. Le consommateur n'est pas dans une posture de défiance vis-à-vis des produits locaux.....	35
4.2.2. La protection du consommateur doit néanmoins être assurée.....	36
4.3 L'accessibilité des consommateurs aux producteurs et aux produits locaux relève d'initiatives privées et publiques	38
4.3.1. Les initiatives privées occupent une place prépondérante.....	38
4.3.2. Le rôle des collectivités publiques tend à s'élargir	40
5. LA RESTAURATION COLLECTIVE PUBLIQUE DEVRAIT JOUER UN ROLE CENTRAL DANS LA PROMOTION DES PRODUITS LOCAUX	43
5.1 La restauration hors domicile (RHD) est un marché important mais ses approvisionnements locaux sont limités.....	43
5.1.1. La RHD occupe une place primordiale dans l'alimentation	43
5.1.2. En restauration collective, les approvisionnements locaux sont limités.....	44
5.2 La volonté de promouvoir les produits locaux dans la restauration collective publique se heurte à des difficultés juridiques et pratiques	45
5.2.1. Le code de la commande publique ne permet pas de favoriser les produits locaux mais les approvisionnements locaux sont possibles.....	45

5.2.2. L'approvisionnement de proximité rencontre des difficultés pratiques	46
5.3 La promotion des produits locaux dans la restauration collective suppose la mise en œuvre d'un ensemble d'actions	48
CONCLUSION.....	51
ANNEXES	53
Annexe 1 : Lettre de mission	55
Annexe 2 : Note de cadrage	59
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées	65
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés	69
Annexe 5 : Bibliographie	71
Annexe 6 : Détails de la part de la consommation couverte par la production nationale et par la vente directe.....	75

RESUME

Les produits alimentaires locaux font l'objet d'une attention en hausse de la part des consommateurs, des acteurs économiques et associatifs et des pouvoirs publics. Ils apparaissent comme une réponse sous forme d'un gage de confiance face à une distanciation croissante entre le « mangeur » et son alimentation. Les périodes de crise, telle la crise du Covid-19, accentuent cette demande.

Les produits locaux ne sont pas officiellement définis et plusieurs initiatives publiques ou privées déterminent leurs propres critères géographiques, de quelques kilomètres à 640 km. Ainsi, ces produits sont difficilement caractérisables car ils dépendent du périmètre géographique considéré : si la vente directe représente entre 0,5 % et 5 % de la consommation française en fonction des productions, la production nationale pourrait, quant à elle, couvrir jusqu'à 100 % de la consommation pour les fromages, la viande bovine ou porcine par exemple. La consommation effective des produits locaux se trouve entre ces deux bornes.

L'absence de définition des produits locaux n'apparaît pas comme un frein à leur développement, une définition pourrait même s'avérer contre-productive. Cependant, la mission recommande d'élaborer une doctrine partagée qui permettrait de donner de la lisibilité aux acteurs, dans un marché en fort développement.

L'engouement pour les produits locaux est porté par les caractéristiques supposées de ces derniers. Pour la mission, les produits locaux permettent de favoriser la reterritorialisation l'alimentation et de rétablir du lien entre les producteurs et les consommateurs. La vente de produits locaux permet de stabiliser les revenus des producteurs impliqués, sans les améliorer néanmoins. En revanche, la mission ne relève pas de causalité entre le caractère local d'un produit et ses qualités nutritionnelles. De plus, le caractère local des approvisionnements alimentaires ne constitue pas en soi un levier substantiel d'amélioration de la durabilité environnementale des systèmes alimentaires, sans critères vérifiables sur les modes logistiques notamment.

En restauration collective publique, le développement des approvisionnements en produits locaux est justifié par le renforcement du lien au territoire et l'ancrage des producteurs agricoles et alimentaires dans le tissu économique local, en complément aux autres démarches d'amélioration de la durabilité des approvisionnements. Une structuration de la demande et de l'offre, portée par les acteurs locaux, est indispensable pour assurer ce développement.

Pour ce faire, la mission recommande d'actualiser le guide « Localim » et d'organiser une campagne sensibilisation et de formation à son utilisation. La mission recommande également d'intégrer les produits agricoles et alimentaires issus d'un territoire couvert par un projet alimentaire territorial (PAT) dans les produits pouvant répondre aux objectifs prévus à l'article 24 de la loi EGalim.

Concernant les collèges et les lycées, la mission recommande le transfert des adjoints gestionnaires en charge de la restauration collective de l'Etat vers les Conseils départementaux ou régionaux, afin de s'assurer de la mise en œuvre du projet alimentaire de la collectivité au sein de l'établissement.

Enfin, afin de faciliter les démarches entreprises par les pouvoirs adjudicateurs, la mission considère qu'il est indispensable d'obtenir un assouplissement du droit européen, puis national, de la commande publique en autorisant ces pouvoirs adjudicateurs à faire référence à une origine ou à une provenance déterminée dans la limite de 30 % du montant des produits frais alimentaires lors de la passation d'un marché public.

Mots clés : produits locaux, alimentation, producteurs, consommateurs, restauration collective.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Elaborer un guide de bonnes pratiques pour l'utilisation du terme « produit alimentaire local » dans le cadre du Conseil national de la consommation ou du Conseil national de l'alimentation.
- R2.** Transférer les adjoints gestionnaires en charge de la restauration collective de l'Etat vers les Conseils départementaux et régionaux, respectivement pour les collèges et les lycées, comme le souhaitent ces collectivités locales.
- R3.** Actualiser le guide « Localim » et organiser une campagne de sensibilisation et de formation à son utilisation, conformément à la proposition SN1.3.1 de la Convention citoyenne pour le climat.
- R4.** Permettre aux produits agricoles et alimentaires acquis dans le cadre d'un projet alimentaire territorial (PAT) de satisfaire aux objectifs prévus au I de l'article L.230-5-1 du code rural et de la pêche maritime (article 24 de la loi EGAlim).
- R5.** Porter au niveau européen l'introduction d'une modification des règles de la commande publique pour permettre aux pouvoirs adjudicateurs, dans le cadre d'un marché public, de faire référence à une origine ou à une provenance déterminée dans la limite de 30 % du montant des produits frais alimentaires du marché.

PRESENTATION DE LA MISSION

Le Directeur du Cabinet du Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a confié, par lettre du 5 août 2020, au CGAAER une mission sur les produits « locaux ». Le 1^{er} septembre 2020, ont été désignés pour conduire cette mission Madame Marie-Frédérique Parant, inspectrice générale de la santé publique vétérinaire, Monsieur Patrick Dedinger, inspecteur général de l'agriculture, coordonnateur de la mission, et Monsieur Xavier Ory, ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, conseiller économique auprès du Vice-président du CGAAER.

Cette mission sur les produits locaux s'inscrit dans le contexte d'une demande de produits locaux en forte croissance tant de la part des ménages que de la restauration collective.

Le ministère qui est en charge de l'agriculture et de l'alimentation a souhaité au travers de cette mission évaluer la réalité et la pérennité de cette demande nouvelle, analyser l'offre mise en regard et son impact sur les revenus des exploitants agricoles.

La lettre de commande portait également sur la possibilité d'évolution du droit européen pour permettre l'approvisionnement de la restauration collective en produits locaux et sur l'opportunité de donner une définition au produit local.

Les missionnés ont auditionné 97 interlocuteurs représentant des institutions publiques, professionnelles et privées, des organismes de recherche, des associations ainsi que des porteurs de projets innovants. Un focus particulier a été porté sur les villes de Nîmes et de Paris, sur les départements de la Charente-Maritime et du Gard ainsi que sur quatre Etats membres de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, Italie et Pologne).

Le présent rapport est structuré en cinq parties : l'évaluation du phénomène (1), le recensement des initiatives (2), les attentes autour du produit local (3), la demande des ménages (4) et la restauration collective publique (5).

1. EN L'ABSENCE DE DEFINITION, LA NOTION DE PRODUIT ALIMENTAIRE LOCAL EST DIFFICILE A CARACTERISER

Il n'existe pas de définition partagée des produits alimentaires locaux et les données chiffrées disponibles sont limitées. La faible quantité de données statistiques sur le sujet, tant en France qu'au niveau européen, limite la caractérisation de l'offre et de la demande en produits locaux. En conséquence, seules des approximations peuvent être utilisées pour estimer la quantité de produits alimentaires locaux consommés en France.

1.1 La notion de produit local dépend du consommateur

La notion de produit alimentaire local est attachée à l'acte de consommation de ce produit. L'acte de consommation ainsi que la ou les étapes de production du produit alimentaire doivent avoir lieu à une distance géographique considérée comme raisonnable par le consommateur.

Cette distance est subjective à plusieurs égards. Elle dépend :

- du produit consommé, selon que la production est possible ou non à proximité du lieu de consommation ;
- des éventuelles étapes de transformation et, partant, du lieu de production des matières premières ;
- éventuellement, du lieu de production des intrants (ex. : alimentation animale) ;
- de la caractérisation géographique d'un territoire : le local est-il considéré à l'échelle de la commune, du département, de la région, du territoire national ?

Les travaux sur la notion de proximité dans certaines filières alimentaires montrent que cette notion n'est pas toujours exprimée en distance mais fait référence à l'appartenance à un territoire (terroir, région, France...)¹. Plusieurs acceptions des produits locaux ou régionaux existent en France ou à l'étranger (cf. encadré n°1).

Encadré n°1 : quelques exemples d'acceptions des produits alimentaires locaux

Le produit alimentaire local n'est pas défini en tant que tel dans le droit français. Cependant, certaines définitions ou acceptions du terme « local » (ou produit régional) existent en France ou à l'étranger :

- **Maîtres-restaurateurs : produits régionaux de saison au sens des régions administratives.** Dans le droit français actuel, une notion de produit alimentaire local existe pour le statut de « maître-restaurateur ». Un maître-restaurateur est dans l'obligation de proposer au moins cinq produits régionaux à sa carte. L'arrêté du 26 mars 2015 relatif au cahier des charges de titre de maître-restaurateur stipule qu'il doit s'agir de « produits régionaux de saison (au sens des régions administratives) ».
- **Établissements non-agrésés d'abattage de volailles et de lapins : 80 km.** L'article 4 de l'arrêté du 10 octobre 2008, pris pour l'application des articles D. 654-3 à D. 654-5 du code rural, et relatif aux règles sanitaires applicables aux établissements d'abattage de volailles et de lagomorphes non agréés définit les commerces de détail locaux (catégorie prévue à l'article D. 654-4 du code rural) comme des commerces situés dans un périmètre de 80 km au plus autour du site.
- **États-Unis : 640 km.** Aux États-Unis, un aliment est considéré comme « local food »² s'il est produit à moins de 400 miles, soit 640 km.
- **Enseigne Casino : 80 km.** La démarche « Le meilleur d'ici » de la chaîne de supermarchés Casino garantit un approvisionnement à moins de 80 km du magasin, pour les producteurs, artisans ou TPE.

¹ Voir notamment : Blézat Consulting, « Etude sur la notion de proximité dans la filière des fruits et légumes frais », Etude réalisée pour FranceAgriMer, 2016

² US Farm Act, 2008. Martinez S. et al., « Local food systems : concepts, impacts and issues », Economic research report nb 97-3, 2010

- **E.Leclerc : 100 km.** La démarche « Les alliances locales » de la chaîne d'hypermarchés E.Leclerc garantit un approvisionnement à moins de 100 km du magasin.
- **Métropole de Lyon : 50 km.** Dans le cadre de son Schéma de développement économique métropolitain de 2016, la métropole de Lyon considère que les produits locaux sont les produits agricoles issus des exploitations à 50 km autour de Lyon.
- **London Farmers' Market : 160 km.** Pour le *National farmers' retail & market association* à Londres, les produits sont considérés comme locaux s'ils sont produits à moins de 100 miles de Londres (soit 160 km).
- **Ville de Paris : 250 km.** Pour la Ville de Paris, l'approvisionnement est considéré comme local si les aliments sont produits à moins de 250 km de Paris, d'après l'adjointe à la Maire en charge de l'alimentation durable, de l'agriculture et des circuits courts Audrey Pulvar.
- **Région Auvergne-Rhône-Alpes : le périmètre de la région.** Dans le cadre de sa démarche « La Région dans mon assiette » et de sa centrale d'achat regal.auvergnerhonealpes.fr, la région Auvergne-Rhône-Alpes considère comme locaux les produits issus du périmètre de la région.
- **Département de Charente-Maritime : périmètre du département et zones à 100 km du département.** Dans le cadre de la démarche « Plus de 17 dans nos assiettes », le Conseil départemental considère comme locaux les produits issus du département et alentours jusqu'à 100 km.

NB : la mission note que le périmètre administratif (région ou département) est quasi-systématiquement retenu dans le cadre des initiatives portées par les collectivités locales correspondantes, avec l'ajout des territoires adjacents dans certains cas.

1.2 Une estimation de l'offre et de la demande en produits alimentaires locaux

Les principales données statistiques existantes pour caractériser la consommation de produits alimentaires locaux sont les suivantes :

- la vente directe, c'est-à-dire la commercialisation d'un produit alimentaire directement par le producteur³ ;
- les aliments « produits en France ».

Ces deux notions sont considérées comme, respectivement, la borne inférieure et la borne supérieure du produit alimentaire local. Le tableau 1 décrit, pour les principaux produits agricoles, la part des produits vendus en vente directe et la part apparente des productions françaises dans le total de la consommation nationale. La consommation nationale recouvre l'ensemble de la consommation (à domicile et hors domicile).

³ La vente directe correspond à la vente à la ferme, à la vente sur les marchés par le producteur, à la vente en tournée ou la vente sur des salons et foires par le producteur (source : Agreste, Recensement agricole 2010). La vente par correspondance par le producteur (y compris via son site internet) n'est pas incluse dans cette définition et *a fortiori* la vente via les plateformes en ligne.

Tableau 1 : Part de la consommation couverte par la production nationale et par la vente directe

Production	Borne haute du « produit local »	Borne basse du « produit local »	Année
	Part du « produit en France » dans la consommation (en apparence, c'est-à-dire si toute la production nationale était orientée vers la consommation nationale)	Part de la vente directe dans la consommation	
Légumes frais (1000 tonnes)	85%	4,7%	2018
Viande porcine (1000 tec*)	100%	0,5%	2018
Viande bovine (1000 tec)	100%	0,9%	2019
Viande de volaille (1000 tec)	96%	0,9%	2019
Fromages (1000 tonnes)	100%	1,9%	2014
Tous produits laitiers (1000 tonnes)	100%	0,5%	2018

*Réalisation : CGAAER (cf. sources et détails en annexe 6). *Tec : tonne équivalent carcasse.*

Par ailleurs, bien qu'il n'y ait pas de correspondance entre les produits locaux et les circuits courts (cf. encadré n°2), les données statistiques disponibles sur les circuits courts permettent d'éclairer la situation en supposant une analogie entre circuits courts et produits locaux.

D'après le dernier recensement agricole, en 2010, une exploitation agricole sur cinq commercialisait une partie de sa production en circuit court et, parmi ces exploitations, le circuit court représentait plus de 75 % du chiffre d'affaires total pour 40 % des exploitations et moins de 10 % du chiffre d'affaires total pour 10 % des exploitations⁴. Certaines filières étaient surreprésentées (miel, fromages de chèvre, fruits et légumes frais) en comparaison à d'autres filières plus faiblement représentées (viande bovine, produits laitiers de vache, céréales)⁵.

Par ailleurs, d'après les données du Réseau d'information comptable agricole (RICA), en 2018, les exploitations agricoles réalisant plus de 75 % de leur chiffre d'affaires en vente directe représentaient 6,3 % du total des exploitations. La commercialisation en vente directe est particulièrement présente en Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Île-de-France et Occitanie (cf. tableau 2).

⁴ Agreste, Recensement agricole 2010 et Chiffolleau Y., INRAE - RMT Alimentation locale, « Circuits courts alimentaires et Politique agricole commune : état des lieux et perspectives », 2018

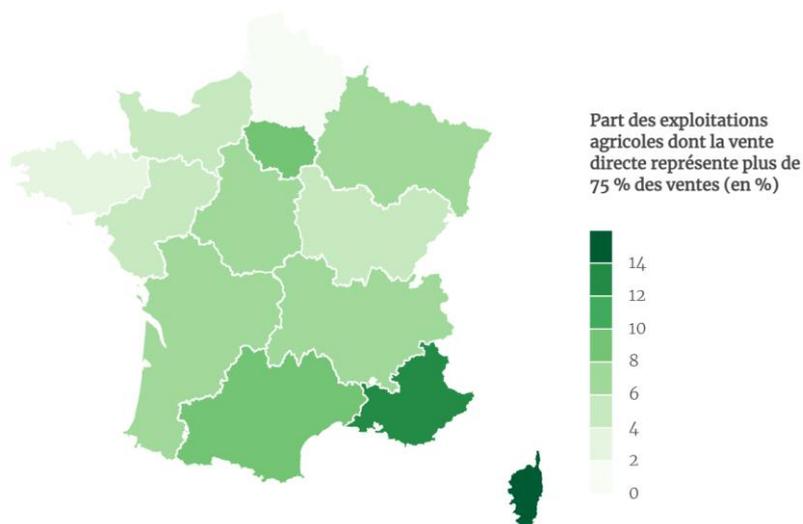
⁵ Agreste, Recensement agricole 2010

Tableau 2 : Répartition des exploitations agricoles par région en fonction de la commercialisation en vente directe

Région	Aucune vente directe	Vente directe, représentant moins de 75 % des ventes	Vente directe, représentant plus de 75 % des ventes
Ile-de-France	76,9%	14,7%	8,3%
Centre-Val de Loire	82,4%	11,3%	6,3%
Bourgogne-Franche-Comté	83,5%	12,2%	4,3%
Normandie	86,8%	9,1%	4,2%
Hauts-de-France	85,3%	13,9%	0,8%
Grand Est	69,6%	23,4%	7,0%
Pays de la Loire	79,8%	15,4%	4,8%
Bretagne	89,6%	7,1%	3,3%
Nouvelle Aquitaine	76,4%	16,2%	7,3%
Occitanie	74,5%	17,2%	8,2%
Auvergne-Rhône-Alpes	73,4%	19,7%	7,0%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	50,0%	37,4%	12,5%
Corse	12,7%	38,5%	48,8%
France	77,4%	16,4%	6,3%

Source : RICA 2018, MAA/SSP

Infographie : CGAAER



En outre, l'ADEME estime que 6 à 7 % des achats alimentaires en France se font par des circuits courts de proximité « spécialisés », hors grandes et moyennes surfaces (GMS) et restauration hors domicile (RHD). L'ADEME note cependant qu'il n'existe pas de données sur la part de l'alimentation de proximité prenant en compte l'ensemble des circuits de distribution et de consommation⁶.

⁶ ADEME, « Alimentation – Les circuits courts de proximité », Les avis de l'ADEME, 2017

Encadré n°2 : les produits vendus en circuits courts ne sont pas nécessairement des produits locaux

Un circuit court est un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur (vente à la ferme, marché de producteurs, vente par correspondance hors plateformes...) soit par la vente indirecte, à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire entre l'exploitant et le consommateur.

Les circuits courts ne sont pas officiellement définis bien qu'une définition informelle fasse référence pour les acteurs : *« Est considéré comme circuit court un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur, soit par la vente indirecte, à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire entre l'exploitant et le consommateur »*⁷.

A ce jour, seul l'article R. 2152-7 du code de la commande publique (CCP) cite le « *développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture* » parmi les critères d'attributions pouvant être pris en compte pour le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse.

Cependant, que ce soit pour la définition informelle des circuits courts ou pour les approvisionnements directs codifiés dans le CCP, il n'existe pas de critère de distance géographique entre la production et la commercialisation. Inversement, il pourrait exister plus d'un intermédiaire pour un produit qui serait considéré comme local. Ainsi, un produit vendu en circuit court n'est pas nécessairement local, et réciproquement.

Par ailleurs, il existe dans la littérature la notion de « chaîne alimentaire courte de proximité » (CACP) qui correspond à des produits commercialisés en circuits courts entre producteurs et consommateurs d'une même région géographique⁸. Toutefois, l'étendue géographique de cette région n'est pas précisée.

Enfin, la vente en ligne peut correspondre à l'une ou l'autre de ces définitions (vente en ligne avec peu ou de nombreux intermédiaires ; distance entre producteur et consommateur faible ou élevée).

Hors boissons, les produits *localisés* représentent une faible part de la consommation française.

Les produits localisés, c'est-à-dire ceux dont le consommateur peut facilement identifier la zone de production et de transformation, représentent encore une faible part de la consommation française, sauf pour les vins. Hors boissons, les appellations d'origine protégée (AOP) et les indications géographiques protégées (IGP) représentent respectivement 2,3 % et 1,8 % de la valeur de la production alimentaire commercialisée en France en 2018⁹.

Par ailleurs, l'implantation des marques territoriales reste faible. Les produits estampillés « Produit en Bretagne », première marque territoriale en France, pèse 5,0 % du poids du marché des produits alimentaires couverts pour la zone Bretagne et Loire-Atlantique en 2020 et 1,2 % au niveau national¹⁰.

⁷ Cette définition est issue du groupe de travail « Barnier » sur les circuits courts en 2009 mais n'a pas fait l'objet de formalisation.

⁸ RMT Alimentation locale (édition scientifique INRAE), « Des circuits courts aux chaînes alimentaires courtes de proximité. Quels impacts, quels enjeux », Fiche de synthèse, 2016

⁹ INAO, « Les produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine – Chiffres clés 2018 », 2019

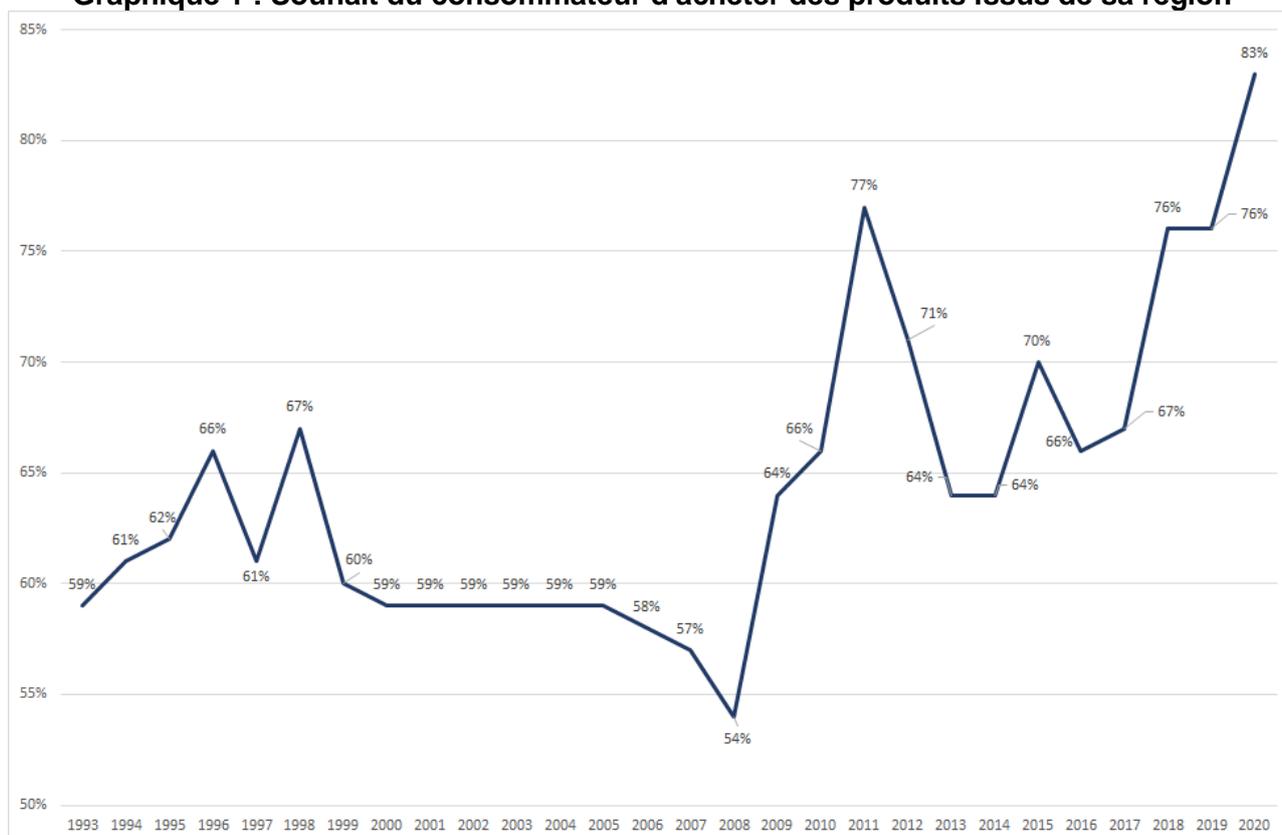
¹⁰ Données de l'association Produit en Bretagne, par Nielsen

1.3 La demande en produits dits « locaux » est croissante et pourrait être renforcée suite à la crise du Covid-19

La demande en produits locaux ou régionaux des ménages peut être estimée par les enquêtes de consommation auprès de ces derniers. Toutefois, il convient d'être vigilant quant aux résultats obtenus lors des enquêtes déclaratives, les consommateurs ayant tendance à sur-déclarer les actes d'achat valorisants¹¹.

Les enquêtes de consommation du CREDOC font part d'une tendance à la hausse pour la demande en produits régionaux (cf. graphique 1). Cette demande a augmenté sensiblement suite à la crise de 2008-2009 (+10 pts) ainsi qu'en 2020 suite au début de la crise du Covid-19 (+8 pts). D'après le Credoc, 21 % des consommateurs privilégient des produits qu'ils considèrent comme fabriqués à proximité pour leurs achats alimentaires, contre 9 % en 2009¹².

Graphique 1 : Souhait du consommateur d'acheter des produits issus de sa région



Source : CREDOC, Enquêtes « Tendances de la consommation ». Infographie : CGAAER.
NB : le point de l'année 2020 correspond à l'enquête menée du 24 juin au 12 juillet 2020.

La hausse de la demande en produits locaux après la crise de 2008-2009 a également été perçue lors d'études sur des segments de consommation spécifiques, comme les fruits et légumes frais¹³.

Par ailleurs, lors des enquêtes « Tendances de la consommation » du CREDOC, la notion d'« aliment de qualité » est associée aux mots « bio », « naturel », « fraîcheur », « français » et « local » en 2020, alors que, parmi ces termes, seul le terme « fraîcheur » était mis en avant par les consommateurs en 2000 (avec les termes « goût », « bon » et « prix ») (cf. figure 1)¹⁴. Cette nouvelle association d'idées reflète l'intérêt croissant du consommateur pour les produits considérés comme locaux.

¹¹ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2020 : « Les écarts entre alimentation déclarée et alimentation réelle : observations et explications », Analyse CEP, Septembre 2020

¹² CREDOC, « Enquête tendances de consommation », 2015 et 2009

¹³ Blézat Consulting, « Etude sur la notion de proximité dans la filière des fruits et légumes frais », Etude réalisée pour FranceAgriMer, 2016

¹⁴ CREDOC, Enquêtes « Tendances de la consommation », 2000 et 2020

Figure 1 : rapprochement des notions « aliment de qualité » et « local » en 2000 et 2020

Question ouverte : Si je vous dis « aliment de qualité », quels sont les mots qui vous viennent à l'esprit... ? (mots les plus fréquents)



Source : CREDOC

De plus, les données du Salon international de l'alimentation (SIAL) sur le comportement des consommateurs en 2020 font état d'une évolution des comportements alimentaires vers les produits locaux : en France, 64 % des consommateurs déclarent avoir changé leur comportement alimentaire au cours des deux dernières années pour privilégier des produits locaux et de saison¹⁵. Ce tropisme est plus important en France que dans le reste du monde (53 % en moyenne). Le SIAL note par ailleurs que, suite à la crise du Covid-19, la demande en produits locaux devrait accélérer, ces derniers étant perçus comme un gage de réassurance et de proximité, et un facteur de protection de l'économie. En outre, la proximité production/consommateur s'exprime aussi par la localisation du produit, et non par la seule proximité géographique.

¹⁵ SIAL, « Cahier de tendances SIAL Insights, Etat des lieux mondial du secteur de l'alimentation 2020 », Données Kantar, ProtéinesXTC et Gira, 2020.

2. LES PRODUITS LOCAUX FONT L'OBJET D'INITIATIVES POLITIQUES, ECONOMIQUES ET ASSOCIATIVES MULTIPLES

Il existe en France une grande diversité d'initiatives pour favoriser les approvisionnements en produits locaux des ménages ou de la restauration hors domicile. Sans prétendre à l'exhaustivité, la mission a répertorié et illustré les principales catégories de ces circuits d'approvisionnement. La situation de quatre pays européens est également analysée (cf. encadré n°4).

Vente directe par le producteur sur l'exploitation ou sur les marchés. Cette catégorie regroupe la vente à la ferme, la cueillette à la ferme, les marchés de plein vent, les marchés de producteurs ou les marchés paysans. Pour les marchés municipaux de détail, au minimum 10 % des surfaces concédées doivent bénéficier à des producteurs vendeurs de fruits, de légumes ou de fleurs¹⁶, ce qui favorise l'accès des producteurs locaux à ces marchés.

⇒ **Illustration : le réseau Bienvenue à la Ferme de Chambres d'agriculture France et le site internet fraisetlocal.fr du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation.** Le réseau *Bienvenue à la Ferme* regroupe des exploitations agricoles qui proposent à la vente des biens et services directement sur l'exploitation agricole, dont la vente directe à la ferme et marchés de producteurs, mais également magasins de producteurs et drives fermiers. Il est composé de 8000 agriculteurs adhérents. Le site internet *fraiselocal.fr*, ouvert par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation le 12 janvier 2021, cartographie l'ensemble des exploitations agricoles de plusieurs réseaux réalisant de la vente directe. Les premiers réseaux référencés sont Bienvenue à la Ferme, les exploitations de l'enseignement agricole et la fédération de l'agriculture urbaine (AFAUP).

Points de retrait centralisés entre producteurs et consommateurs. Cette catégorie regroupe des associations ou des entreprises qui mettent en relation les producteurs et les consommateurs, avec un point de dépôt physique de la marchandise permettant, systématiquement ou occasionnellement, une rencontre entre eux. Le regroupement du producteur et du consommateur à un point de livraison unique permet d'assurer un rayon d'approvisionnement local raisonnable.

⇒ **Illustration : le réseau des AMAP, La Ruche Qui Dit Oui ! et Cagette.net.** Le réseau des AMAP (Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne) permet une contractualisation annuelle directe entre des producteurs locaux et des consommateurs, avec un pré-achat de la marchandise permettant un partage des risques sur la production. Le réseau compte 2000 AMAP, 3700 producteurs et 100 000 foyers adhérents en 2020. L'entreprise La Ruche Qui Dit Oui ! met en relation des producteurs et un groupe de consommateurs (« ruche ») via une plateforme en ligne. Le site compte 1000 ruches et référence 7000 producteurs en 2020. La distance moyenne entre la ruche et le lieu de production est de 50 km. Certains sites, tel que Cagette.net, sont agrégateurs en référencant divers réseaux existants, dont les AMAP.

Mise en relation du producteur et du consommateur avec un intermédiaire de livraison. Cette catégorie regroupe des plateformes de vente à distance qui référencent des producteurs et artisans alimentaires. Le consommateur réalise sa commande en ligne et est livré chez lui ou en point de dépôt. Le client peut identifier et localiser le producteur. Cependant, la livraison étant généralement assurée partout en France (voire au-delà), on peut estimer que le produit acheté par le consommateur n'est pas systématiquement local. Il existe une diversité de plateformes (ou places de marché) en ligne (cf. encadré n°3).

¹⁶ Article L664-1 du code rural et de la pêche maritime. NB : en moyenne, 16 % des vendeurs sur les marchés de plein vent sont des producteurs, toutes productions confondues (source : Observatoire d'économie appliquée (Obea), « Profil Socio-économique du commerce de détail alimentaire sur les marchés de plein vent », septembre 2016).

⇒ **Illustration : Pourdebon.com.** Le site Pourdebon.com référence environ 400 producteurs et artisans alimentaires français sur son site internet de vente à distance. Le consommateur est livré directement chez lui ou en point de dépôt, via l'intermédiaire logistique Chronofresh. Le producteur est identifiable, localisé et les étapes de production et transformation (dont abattage pour la viande) sont précisées. La mise en relation producteur-client est réalisée en France métropolitaine, sans contrainte de distance.

Commerces de proximité, dont les magasins de producteurs. Les commerces de proximité peuvent valoriser les productions locales. En particulier, les magasins de producteurs permettent à des producteurs de vendre directement leurs productions dans un point de vente physique. La France compte environ 400 magasins de producteurs, avec en moyenne 15 producteurs associés. 15 % des français s'y rendent au moins une fois par mois¹⁷.

⇒ **Illustration : Le Mas des agriculteurs (Nîmes).** Le magasin de producteurs « Le Mas des agriculteurs » propose les produits de 350 producteurs du Gard et des environs. Ouvert en 2019, il réalise un chiffre d'affaires de 6,3 M€ en 2020. Les producteurs assurent une partie des fonctions de vente et de préparation des commandes au sein du magasin. Par ailleurs, le magasin propose un référencement des produits sur le site internet, permettant une commande en ligne et un retrait en drive. En outre, le Mas des agriculteurs est une plateforme d'approvisionnement de la restauration collective qui permet de structurer l'offre alimentaire locale pour répondre aux appels d'offres des collectivités. Il fournit notamment l'Unité de conditionnement de légumes du Conseil département du Gard, en répondant au groupement de commandes associé.

Grandes et moyennes surfaces. Les grandes et moyennes surfaces (GMS) proposent fréquemment des « corners » de produits locaux. Ces produits sont identifiés via une démarche nationale (ex. : Alliances locales Leclerc) ou bien sous une catégorie de produits régionaux (ex. : produits de Savoie). En outre, certaines GMS sont spécialisées dans les approvisionnements locaux (ex. : Frais d'ici).

⇒ **Illustration : Alliances locales E.Leclerc et Frais d'ici par InVivo.** Les Alliances locales sont une démarche de la chaîne de GMS E.Leclerc pour mettre en avant les productions agricoles et artisanales issues de moins de 100 km du magasin. Pour ces produits, cela représente 300 M€ HT pour l'ensemble des magasins en 2019, soit environ 1 % du chiffre d'affaires tous produits. Pour un producteur, le référencement dans un magasin facilite le référencement auprès d'autres magasins de la région, voire sur la plateforme logistique régionale. Ce type de démarche est également pratiqué par les autres réseaux de GMS, qui disposent tous d'un responsable chargé des relations avec les PME et des partenariats locaux. La coopérative InVivo a développé la chaîne de GMS Frais d'ici, dont les magasins sont adossés aux jardinerie GammVert. Chaque magasin construit une offre avec un approvisionnement concentrique, du plus local au moins local, en fonction des disponibilités à proximité. Pour la moitié, les 1200 fournisseurs sont situés, en moyenne, à moins de 50 km du magasin (et représentent 50 % du chiffre d'affaires alimentaire), auxquels s'ajoutent 45 % de fournisseurs régionaux et 5 % de fournisseurs nationaux.

Mise en relation pour la restauration collective. Le souhait de développer les approvisionnements locaux dans la restauration collective a engendré plusieurs initiatives locales pour mettre en relation des fournisseurs locaux avec les gestionnaires de la restauration collective. En particulier, plusieurs plateformes en ligne permettent de référencer des fournisseurs en capacité de répondre aux appels d'offre et aux exigences de la restauration collective, dans un périmètre donné.

¹⁷ RMT Alimentation locale, « Reterritorialisation de l'alimentation : le cas des magasins de producteurs », Synthèse, novembre 2019

⇒ **Illustration : plateforme Agrilocal.** La plateforme Agrilocal, initialement développée en 2012 par les Conseils départementaux du Puy-de-Dôme et de la Drôme et aujourd'hui utilisée dans 36 départements, est une plateforme d'annonces légales mettant en relation des acheteurs publics et des producteurs agricoles. La plateforme est conçue pour être utilisée dans le cadre des marchés publics à procédure adaptée de moins de 90 000 € pour les acheteurs en régie directe. Le volume d'affaires était de 7 M€ en 2019 avec 4400 fournisseurs et 2600 acheteurs-utilisateurs. Certains territoires ont également développé leur propre plateforme, sur un modèle similaire (*Breizh'Alim* en Bretagne, *Approlocal* en Hauts-de-France). Il existe également des initiatives menées directement par les producteurs, comme *Local et Facile* en Seine-Maritime.

Implication des acteurs locaux dans la politique alimentaire locale. Les initiatives politiques visant à « reterritorialiser » l'alimentation et à développer les approvisionnements locaux dans les différents circuits de commercialisation sont multiples. Le développement de la part de produits locaux dans la commande publique est généralement le socle des initiatives examinées par la mission. En complément, le soutien aux investissements à destination de la logistique locale ou la participation des citoyens aux décisions relatives à l'alimentation sont également des actions fréquemment mises en place par les collectivités actives sur le sujet. En particulier, les projets alimentaires territoriaux (PAT), en vigueur depuis 2014, concrétisent et structurent ces actions locales. **La mission constate que les PAT sont mentionnés quasi-systématiquement par les acteurs de la chaîne alimentaire lors des entretiens et sont devenus le cadre institutionnel de référence de l'action politique locale dans le domaine alimentaire.**

⇒ **Illustration : Projet alimentaire territorial du Gard.** Reconnue depuis 2018 comme PAT, la politique alimentaire du Gard vise à structurer l'offre alimentaire locale (diversification des exploitations agricoles, préservation du foncier, installation), mettre à disposition l'offre alimentaire locale (marchés de producteurs, boutiques collectives, cuisine centrale à Nîmes avec une unité de conditionnement de légumes) et valoriser la production locale par des événements de sensibilisation et d'éducation. En particulier, le développement de l'unité de conditionnement de légumes à la cuisine centrale de Nîmes permet de préparer les fruits et légumes frais et a permis de centraliser et de développer l'approvisionnement local par la création d'un groupement de commandes.

Encadré n°3 : une diversité de plateformes d'intermédiations et places de marché en ligne

D'après le réseau mixte technologique (RMT) Alimentation locale qui a enquêté sur 32 plateformes numériques¹⁸, les plateformes déclarant le plus de vendeurs actifs sont La Ruche Qui Dit Oui ! (7000 vendeurs actifs), Agrilocal (4400), Cagette.net (4100) et Locavor (3200). Les plateformes déclarant le plus d'acheteurs référencés sont La Ruche Qui Dit Oui ! (800 000 acheteurs référencés), Du côté des restos (130 000), Cagette.net (120 000) et Pourdebon.com (90 000). La plupart des outils intègrent des modules permettant au vendeur (notamment producteur) de piloter son activité. Un système de facturation en ligne est également intégré.

Pour la logistique de remise du produit du producteur au consommateur, on observe une grande diversité de solutions proposées, notamment :

- livraison et retrait à un point donné ;
- livraison assurée par un service postal de bout en bout ;
- passage par un grossiste pour centralisation sur une plateforme physique avant livraison au consommateur ;
- retrait direct des produits par le consommateur chez le producteur.

La vente en ligne des produits alimentaires locaux repose sur le marché très porteur de la vente en ligne des produits alimentaires qui, en 2019 représentait 6 % du marché en ligne en France ; 80 % du chiffre d'affaires est réalisé en drive et 20 % en livraison à domicile¹⁹.

¹⁸ RMT Alimentation locale, « Enquête sur les circuits numériques de vente en circuits courts », décembre 2020

¹⁹ Source : Fédération de la vente à distance (FEVAD)

Ces initiatives multiples, qui reflètent les attentes diverses des acteurs de la chaîne alimentaire du producteur au consommateur et qui permettent de satisfaire des besoins différents, manquent de lisibilité. Une meilleure intégration des initiatives et des solutions sur une plateforme unique permettrait d'améliorer la lisibilité de l'ensemble des circuits alimentaires de proximité, tant à destination des ménages que de la RHD, pour changer d'échelle par rapport aux pratiques actuelles.

Pour ce faire, le site initié par le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation www.fraislocal.fr pourrait jouer ce rôle d'agrégateur, en utilisant notamment les résultats à venir de l'Observatoire des systèmes alimentaires territoriaux en cours de développement au RMT Alimentation locale²⁰.

Encadré n°4 : Les produits locaux chez nos voisins européens

Avec le concours des ambassades à Paris et des attachés agricoles du ministère de l'agriculture et de l'alimentation dans les capitales européennes, la mission a examiné la situation des produits alimentaires locaux dans quatre pays européens.

En Allemagne

Il n'existe pas de définition réglementaire du produit alimentaire local en Allemagne. Le terme « produit régional » lui est préféré dans le langage courant, commercial ou administratif et n'est pas protégé juridiquement. L'origine régionale des produits est déclarée comme importante ou très importante pour 84 % des consommateurs allemands pour les produits laitiers et les œufs, et 83 % pour les fruits et légumes frais²¹.

Le ministère de l'agriculture (BMEL) a été à l'initiative de la création d'un label privé, la *Regionalfenster*. Il indique la région d'origine (avec de nombreuses déclinaisons possibles, suivant la définition de région utilisée) de l'ingrédient principal et d'au moins 51 % du poids total du produit. La région de transformation doit aussi y figurer. En septembre 2020, 4930 produits étaient labélisés. Il existe également des labels régionaux gérés par les Lander.

De nombreuses initiatives sont mises en place par les Lander pour favoriser les approvisionnements en produits locaux, en particulier pour la restauration collective comme des plateformes en ligne, un accompagnement poussé de la formation avec des centres de compétence à destination de la restauration collective ou encore un accompagnement juridique sur les appels d'offre pour favoriser les fournisseurs proposant plus de produits labélisés.

Par ailleurs, bien que, à l'échelle fédérale, la ministre fédérale multiplie les déclarations selon lesquelles le maintien d'une production agricole locale serait de première importance pour assurer le respect des objectifs climatiques et l'approvisionnement en alimentation de la population, il n'existe pas de signe tangible de souhait d'évolution des règles de la commande publique européenne.

En Pologne

Il n'existe pas de définition de produit alimentaire local dans la législation polonaise. Cependant, il existe une Liste Nationale de Produits Traditionnels (LPT) depuis 2004 qui répertorie aujourd'hui environ 2000 produits : un produit de la LPT doit être un élément d'identité de la communauté locale. La LPT est un signe national, alors que les signes de qualité européens, apparus depuis peu en Pologne (2007), sont mal connus et identifiés par les consommateurs, qui leur préfèrent les signes nationaux.

Pour développer la commercialisation des produits alimentaires locaux, le gouvernement polonais a initié le site internet *PolskaSmakuje.pl* qui est une plateforme de communication entre les producteurs de denrées alimentaires polonais et les consommateurs à la recherche de produits alimentaires nationaux localisés.

²⁰ <https://www.rmt-alimentation-locale.org/presentation-observatoire>

²¹ Ministère fédéral allemand de l'alimentation est de l'agriculture, Rapport nutritionnel 2020

Dans le cadre de la vente au détail, les agriculteurs peuvent bénéficier d'une imposition préférentielle (sous plafond) pour les produits agricoles de leur exploitation qu'ils vendent directement au consommateur, sans intermédiaire.

Dans chaque Office de maréchal de région (équivalent des préfets de région en France), il existe un bureau de la promotion des produits alimentaires régionaux et locaux. Ces bureaux portent chaque année des projets de promotion à l'échelle locale ou nationale, en particulier le concours « Patrimoine culinaire – saveurs des régions », qui permet notamment de recenser les produits locaux traditionnels de la LPT, et le « Programme pour les écoles », qui promeut les fruits, les légumes et les produits laitiers à l'école, sur la base d'une liste de produits typiquement polonais.

A ce jour, le Gouvernement polonais n'envisage pas de demander une évolution des règles européennes de la commande publique pour développer les approvisionnements locaux en restauration collective.

En Italie

Il n'existe pas de définition réglementaire du produit alimentaire local en Italie.

La principale organisation d'entrepreneurs agricoles en Italie, Coldiretti, a réalisé le projet « Campagna Amica », visant à la construction de chaînes d'approvisionnement agroalimentaires exclusivement italiennes. Il soutient un concept de produit local qui dépasse l'origine géographique pour valoriser des concepts clés tels que la qualité, le mode de production et de culture, la tradition et l'attractivité du territoire, à tel point que les points de vente de ce réseau peuvent distribuer des aliments également produits par des entreprises implantées dans d'autres régions. Coldiretti dispose d'un réseau d'environ 1200 marchés de vente directe en Italie.

Par ailleurs, en complément des signes de qualité européens, le Ministère des politiques agricoles italien répertorie depuis 2001 les « produits alimentaires traditionnels - *Prodotti agroalimentari tradizionali* » qui sont généralement de petites productions appartenant à des zones territoriales très restreintes (5266 produits alimentaires traditionnels répertoriés en 2020, contre 310 AOP, IGP et STG en Italie). En outre, les maires peuvent attester une marque de reconnaissance municipale, le DECO (appellation d'origine municipale) qui certifie le lien d'identité fort entre la commune et un produit alimentaire. Cependant, l'inscription d'un produit sur la liste des produits alimentaires traditionnels ne permet pas de favoriser son accès aux marchés publics, par rapport à un produit similaire non inscrit.

A ce jour, le Gouvernement italien n'envisage pas de demander une évolution des règles européennes de la commande publique pour développer les approvisionnements locaux en restauration collective.

En Espagne

Il n'existe pas de définition réglementaire du produit alimentaire local en Espagne.

La principale action au niveau national pour développer les approvisionnements en produits locaux est la mise en place sur le site « *Alimentos d'España*²² » d'un portail d'information et de recensement de plateformes de vente en ligne de produits localisés.

Dans la restauration collective, il n'y a pas une volonté aussi affirmée qu'en France pour mettre en valeur les produits locaux ou régionaux.

²² « *Alimentos d'España* » est un outil de promotion des produits alimentaires espagnols, similaire au Concours Général Agricole. Pour plus de détails, voir le rapport CGAAER n°19038.

3. LA NOTION DE PRODUIT LOCAL REVET DE MULTIPLES ATTENTES DONT LA REALISATION N'EST PAS NECESSAIREMENT ASSUREE

Il convient de s'interroger sur la capacité des circuits d'approvisionnement locaux à générer un surplus de bien-être pour la société par rapport aux circuits d'approvisionnement classiques. Pour cela, il faut considérer à la fois la valeur ajoutée produite par chaque circuit, mais également les externalités positives ou négatives qui sont générées par les circuits mais qui ne sont pas comptabilisées dans la valeur ajoutée.

En théorie économique classique, les circuits d'approvisionnement locaux ne seraient pas en mesure de générer une valeur ajoutée supérieure aux circuits classiques qui favorisent l'efficacité dans l'allocation des ressources, conduisant les régions à utiliser leur « avantage comparatif » en produisant ce qu'elles produisent le mieux et en commerçant pour obtenir le reste. En relocalisant l'alimentation, on perd une partie de cette efficacité économique²³.

Parallèlement, plusieurs externalités doivent être prises en compte et, malgré la moindre efficacité économique générale, elles peuvent justifier le développement des circuits d'approvisionnement locaux. Ces externalités supposées pourraient être d'ordre social (amélioration du lien entre producteur et consommateur), sanitaire (meilleure qualité nutritionnelle), environnemental (baisse des émissions de GES, amélioration des pratiques agricoles) ou économique (amélioration des revenus d'un acteur économique de la chaîne – le producteur notamment). Elles ont été étudiées par la mission.

Les circuits d'approvisionnement locaux génèrent les attentes précitées mais sans y répondre nécessairement.

3.1 Les produits locaux permettent une reterritorialisation de l'alimentation et le rétablissement du lien entre les producteurs et les consommateurs

La demande en produits alimentaires locaux est une réponse à la distanciation entre le citoyen et son alimentation²⁴ :

- distanciation géographique (éloignement entre lieux de production et de consommation, érosion des capacités de production à proximité des grandes villes, en particulier les ceintures maraîchères, artificialisation des sols par l'extension urbaine, spécialisation des territoires agricoles par grandes zones de production) ;
- distanciation économique (augmentation du nombre d'intermédiaires et méconnaissance de ces intermédiaires) ;
- distanciation cognitive (perte de savoirs sur l'origine et les méthodes de production des aliments) ;
- distanciation politique (perte de prise sur le système alimentaire).

La première réponse observée par les acteurs du système alimentaire face à cette distanciation est la défiance du consommateur-citoyen envers les chaînes alimentaires principales. Cette défiance est accentuée par des événements médiatisés mettant en exergue des dysfonctionnements de cette chaîne alimentaire.

La seconde réaction est la modification des pratiques de consommation, notamment en accordant une confiance plus importante dans les produits alimentaires locaux ou localisés.

Dans le cas de la vente directe, le contact entre le consommateur et le producteur permet :

²³ Winfree J., Watson Ph., « *The welfare economics of 'Buy Local'* », *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 99-4, pp. 971-987, 2017

²⁴ Voir notamment Bricas, N., Lamine, C. & Casabianca, F. (2013). *Agricultures et alimentations : des relations à repenser ?*, *Natures Sciences Sociétés*, vol. 21(1), 66-70.

- *Pour le consommateur*, de mieux comprendre les cycles de production, de revaloriser les produits alimentaires, d'améliorer la prise de conscience des impacts environnementaux de la production agricole ;
- *Pour le producteur*, de mieux intégrer les attentes du consommateur, notamment concernant les méthodes de production²⁵. En outre, d'après le projet de recherche CAPPAP sur les circuits alimentaires de proximité, le premier déterminant de participation des agriculteurs aux plateformes d'approvisionnements locales est un déterminant affectif (recherche de lien social avec les consommateurs, sentiment d'appartenance), avant le déterminant économique²⁶.

Cependant, des travaux italiens sur l'alimentation locale ont permis de mettre en évidence le fait que la recherche de typicité et de rapprochement cognitif avec le lieu de production agricole est tout aussi présent pour les produits « localisés » que pour les produits « locaux »²⁷. Ainsi, si un produit local semble permettre un rétablissement du lien entre producteur et consommateur, un résultat similaire peut être obtenu avec un produit localisé, pour lequel le consommateur identifie le lieu de production, voire le producteur en tant que tel.

En outre, les distributeurs soulignent le besoin de scénarisation de la proximité pour recréer du lien entre le consommateur et le producteur :

- localisation, noms et photos sur le packaging ;
- slogans (« paysans », « fermiers »...);
- animations ou îlots de producteurs en GMS.

Les principaux bénéfices pour les entreprises de la chaîne alimentaire participant à une stratégie de proximité sont :

- l'amélioration de l'image de marque ;
- une meilleure valorisation de la production ;
- une différenciation par rapport à la concurrence²⁸.

Toutefois, compte tenu de la structure actuelle de la consommation française, en particulier du temps consacré à l'achat alimentaire et à la préparation des repas, la mission constate qu'il ne pourrait y avoir de montée en puissance de l'achat local sans l'intermédiation des acteurs de la logistique, en particulier des grossistes (cf. encadré n°5). L'action des grossistes dans le développement des approvisionnements locaux n'est pas antinomique avec la reterritorialisation de l'alimentation, si plusieurs actions sont menées conjointement :

- à l'initiative du producteur (producteur agricole ou entreprise de transformation finale du produit), en identifiant sur le produit le ou les lieux de production de l'aliment ;
- à l'initiative des grossistes, en développant des offres locales ou régionales, satisfaisant aux attentes spécifiques des grands circuits de consommation (GMS ou RHD).

Ces actions peuvent être menées dans le cadre des projets alimentaires territoriaux ou des actions en faveur de l'alimentation locale et solidaire, qui sont soutenus par le plan France Relance (cf. encadré n°6).

²⁵ ADEME, « Alimentation – Les circuits courts de proximité », Les avis de l'ADEME, 2017

²⁶ Bavec S., Chaïb, K., Bouroullec M., Raynaud E., « Les déterminants de la participation des agriculteurs dans les plateformes collectives : de l'adhésion à la participation pro-active », projet CAPPAP, Fiche n°8, 2018

²⁷ Bazzani C., Canavari M., « Is local a matter of food miles or food traditions ? », Italian Journal of Food Science, 2017

²⁸ Blézat Consulting, « Etude sur la notion de proximité dans la filière des fruits et légumes frais », Etude réalisée pour FranceAgriMer, 2016

Encadré n°5 : les grossistes et les marchés de gros sont essentiels dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, y compris pour les produits locaux

Les grossistes réalisent l'intermédiation entre les producteurs et les lieux de consommation, que cela soit à destination du particulier (GMS, commerces de proximité...) ou de la RHD dont ils réalisent 72 % des approvisionnements en valeur²⁹. Pour les grossistes, un meilleur référencement quant à la *localisation* de la production permettrait de proposer une offre locale à leurs acheteurs, prenant en compte leur propre situation géographique.

A titre d'exemple, la filiale TerreAzur du groupe Pomona propose une démarche « Fruits et légumes de ma région » garantissant un approvisionnement auprès de producteurs régionaux.

En outre, les grossistes ont une bonne connaissance de l'offre et de la demande sur un territoire et peuvent ainsi mettre en relation la demande finale avec l'offre, en particulier en RHD, en réalisant des offres « *planter pour*³⁰ » afin de développer une production sur un territoire.

A ce titre, leur implication dans les stratégies alimentaires territoriales (dont les PAT) devrait être accrue, alors que les travaux de recherche sur le sujet montrent qu'ils en sont généralement écartés³¹. Cela permettrait par ailleurs de limiter les actions publiques qui interviendraient en doublon d'une organisation existante.

Les marchés de gros sont également impliqués dans l'approvisionnement en produits locaux. Au marché d'intérêt national (MIN) de Rungis, le « Carreau des producteurs » regroupe 80 producteurs de fruits et légumes d'Ile-de-France sur 3300 m², avec un objectif de doublement d'ici 2022 porté par la Semmaris. Les producteurs-vendeurs peuvent valoriser la saisonnalité, la traçabilité et le caractère local de leur production auprès de leurs acheteurs (grossistes, commerces, restauration commerciale). Le carreau est largement dominé par les pommes de terre et les salades qui représentent entre 55 et 65 % des volumes selon les années. Par ailleurs, bien que les volumes commercialisés sur ce carreau aient baissé (13 500 t en 2019 contre 20 000 t en 2005), le seul carreau des producteurs de Rungis représente en 2019 près de 16 % des volumes de fruits et légumes produits en Ile-de-France, hors pommes de terre³².

Encadré n°6 : le soutien public pour développer les approvisionnements locaux était jusqu'à présent principalement ciblé sur l'amont de la chaîne alimentaire. Le plan France Relance comporte un accompagnement massif en faveur de l'aval.

Les principales aides de l'Etat et de ses opérateurs, de l'Union européenne et des co-financeurs (principalement les Conseils régionaux) pour développer les circuits courts et les approvisionnements locaux sont :

- l'appui des Chambres d'agriculture pour 6 M€ en 2020 (dont 2,5 M€ de crédits Casdar) pour « initier et accompagner le démarrage de projets de valorisation locale des produits alimentaires et non alimentaires » ;
- le soutien aux projets alimentaires territoriaux à hauteur de 2 M€/an jusqu'en 2020 ;
- dans le cadre du 2^e pilier de la PAC sur la période 2015-2020 :
 - o le soutien aux investissements de transformation et de commercialisation à la ferme, pour 135 M€ ;
 - o le soutien à la coopération pour les circuits courts pour 6 M€.

²⁹ Données CGI

³⁰ Une offre « *planter pour* » revient à mettre en production ce qui correspond au besoin précis exprimé par l'acheteur (qualité, quantité, période).

³¹ Baritoux V., Billion C., « Rôle et place des détaillants et grossistes dans la relocalisation des systèmes alimentaire : perspectives de recherche », Revue de l'organisation responsable, 2018/1 Vol. 13, pp. 17-28, 2018

³² Données Semmaris-MIN de Rungis. Toutefois, il convient de noter que cet approvisionnement reste faible, notamment du fait de la spécialisation céréalière de l'agriculture francilienne : la production francilienne couvre moins de 10 % de la consommation de fruits et légumes et 1 % pour le lait et la viande.

Le volet agricole et alimentaire du plan France Relance prévoit d'augmenter substantiellement les soutiens à la structuration des approvisionnements locaux, en particulier avec les mesures suivantes :

- le soutien à la création de nouveaux PAT et à l'investissement dans les PAT existants, pour 80 M€ ;
- le soutien aux projets d'alimentation locale et solidaire, pour 30 M€.

En outre, d'autres mesures de France Relance pourront bénéficier au développement des approvisionnements locaux, notamment :

- le soutien aux abattoirs (130 M€) ;
- le soutien à la structuration des filières (55 M€ pour les filières protéines végétales, 10 M€ pour les filières bio et 50 M€ pour les autres filières agricoles et alimentaires) ;
- le soutien aux cantines scolaires des petites communes rurales (50 M€) ;
- le soutien à l'agriculture urbaine et aux jardins partagés (30 M€).

Enfin, les produits locaux sont un bon levier pour améliorer la perception de l'alimentation par les consommateurs : le consommateur étant prêt à payer davantage pour des produits locaux (cf. encadré n°7), cela permet de sortir de la tendance de pression à la baisse sur les prix des produits alimentaires et de revaloriser l'acte d'achat alimentaire. En ce sens, les produits locaux permettent également de rétablir un lien économique de valeur entre le producteur et le consommateur.

Encadré n°7 : le consommateur serait prêt à payer davantage un produit « local », sans lien avec les autres qualités du produit

Des chercheurs ont étudié l'effet du caractère local d'un produit alimentaire sur la propension à payer du consommateur et sur sa perception de la qualité³³. Suite à des tests réalisés à l'aveugle, les auteurs concluent que les consommateurs sont prêts à payer davantage pour des produits dits locaux, y compris pour des produits dont le goût a été considéré comme inférieur par d'autres consommateurs. De plus, les consommateurs associent au produit local une meilleure perception de la qualité (apparence et goût), quel que soit le résultat du groupe témoin.

Ainsi, si la mention « produit local » peut être valorisante pour un aliment, elle masque les autres caractéristiques intrinsèques du produit.

3.2 La vente de produits locaux permet de stabiliser les revenus des producteurs impliqués, sans les améliorer néanmoins

Pour le réseau mixte technologique (RMT) Alimentation locale³⁴, il est difficile d'estimer l'impact économique des chaînes alimentaires courtes de proximité (CACP)³⁵ sur les exploitations agricoles du fait de la diversité des formes de vente (vente directe, paniers, magasins de producteurs, distribution par la GMS classique, etc.) et la diversité des situations des exploitations qui vendent en CACP (stratégies de positionnement ou de diversification, etc.). En particulier, au sein d'une même filière, l'écart-type des résultats économiques pour les exploitations en CACP serait plus important que pour les exploitations en circuits longs³⁶.

Ces éléments sont étayés par l'analyse des données du réseau d'information comptable agricole (RICA). Pour l'année 2018, 6,3 % des exploitations agricoles françaises commercialisaient plus de

³³ Fan X., Gomez M., Coles Ph., « Willingness to pay, quality perception and local foods : the case of broccoli », *Agricultural and Resource Economics Review*, décembre 2019.

³⁴ RMT Alimentation locale (édition scientifique INRAE), « Des circuits courts aux chaînes alimentaires courtes de proximité. Quels impacts, quels enjeux », Fiche de synthèse, 2016

³⁵ Voir encadré n°2.

³⁶ Chevallier M., Dellier J., Richard F., 2015. Les vertus discutables des circuits de proximité au regard de la précarité en milieu rural. « Le cas du Limousin ». pp 225: 237-243

75 % de leur production par la vente directe³⁷. Leur taux de marge³⁸ moyen était de 35 %, contre un taux de marge moyen de 34 % pour les exploitations qui ne commercialisent pas du tout en vente directe³⁹. Ainsi, il n'y a pas d'augmentation significative du taux de marge pour les exploitations en vente directe par rapport aux autres exploitations. En l'absence de données, les autres circuits de commercialisation des produits locaux ne peuvent être étudiés avec le RICA.

En outre, les travaux de recherche multi-filières sur les circuits courts de proximité montrent que la très grande diversité des situations ne permet pas de dégager une tendance générale : il n'y a pas de différence significative de performance économique entre les exploitations qui ont un chiffre d'affaires majoritairement réalisé en circuit court de proximité et les autres exploitations agricoles de même production⁴⁰. Ces travaux seront prochainement complétés par les résultats du groupe européen sur les circuits courts coordonné par l'ANIA, qui étudie les meilleures pratiques innovantes pour améliorer le positionnement des producteurs dans la chaîne de valeur. Ces travaux devraient s'achever au printemps 2022. Par ailleurs, la relation entre fournisseurs et consommateurs apparaît trop hétérogène pour observer une tendance.

Ainsi, la diversité des situations pour les exploitations en CACP ne permet pas d'établir de lien de causalité entre la commercialisation de produits locaux et un impact bénéfique sur le résultat économique des exploitations agricoles impliquées⁴¹.

Toutefois, la mission souligne des impacts économiques bénéfiques pour les exploitations impliquées dans les CACP, mis en avant dans les travaux de recherche⁴² :

- l'amélioration de la diversification des débouchés ;
- la sécurisation de la trésorerie ;
- la réduction de la volatilité des prix et des quantités généralement observée dans les chaînes longues de commercialisation⁴³.

Cependant, certains inconvénients économiques des CACP sont également mis en avant dans les travaux de recherche :

- l'augmentation du temps de travail par volume de vente ;
- la complexification de l'organisation du travail avec la difficulté à combiner les compétences nécessaires (producteur, transformateur, logisticien, commerçant, gestionnaire...) ⁴⁴.

Ces éléments tendent à démontrer une meilleure résilience de ces exploitations face aux aléas du marché, malgré les inconvénients économiques cités.

Enfin, la mission note que, lorsque le produit est vendu directement par le producteur sans achat-revente par un tiers, la fixation du prix de vente est primordiale pour assurer la rentabilité de l'opération. En particulier, lorsque le prix de vente est trop faible au départ, il est difficile de le relever. Il a été rapporté à la mission que certains exploitants agricoles s'estiment insuffisamment accompagnés dans cette démarche de fixation du prix de vente. Toutefois, la mission a constaté que différents organismes agricoles proposent des formations sur ce sujet (Chambres d'agriculture, CIVAM, réseau des AMAP...).

³⁷ La vente directe correspond à la vente à la ferme, à la vente sur les marchés par le producteur, à la vente en tournée ou la vente sur des salons et foires par le producteur (source : Agreste). La vente par correspondance par le producteur (y compris via son site internet) n'est pas incluse dans cette définition et *a fortiori* la vente via les plateformes en ligne.

³⁸ Le taux de marge correspond au ratio [Excédent brut d'exploitation] / [Valeur de la production].

³⁹ Source : données RICA 2018, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Service de la statistique et de la prospective.

⁴⁰ Centre d'étude et de ressource sur la diversification (CERD), « Méthodes et approche économique transversale exploratoire de six familles de produits en circuits courts », 2011-2013. Les six familles de productions étudiées dans l'étude sont : bovin lait, bovin viande, porcs charcutiers, ovins viande, volaille, légumes.

Et : Morizot-Braud F., Gauche A., « Références sur les circuits courts de commercialisation ». Innovations Agronomiques, INRA, 2016, 49, pp.59-68.

⁴¹ Également souligné par Chiffolleau Y. et Dourian T., « Sustainable Food Supply Chains: Is Shortening the Answer? Literature Review for a Research and Innovation Agenda », Sustainability Journal, 12(23)-9831, 2020

⁴² *Ibid.* RMT Alimentation locale

⁴³ Boutry O., Ferru, M. Apports de la méthode mixte pour une analyse globale de la durabilité des circuits courts. Développement Durable et Territoires 2016, 7

⁴⁴ Wallet F., « Vers des projets alimentaires territoriaux économiquement viables ? Réflexions à partir de quelques résultats de recherche », AgroParisTech, 2019

3.3 Il n'y a pas de causalité démontrée entre le caractère local d'un produit et ses qualités nutritionnelles

Très peu de données existent sur le sujet du lien entre produits locaux et qualités nutritionnelles. Les nutritionnistes ne s'expriment pas non plus sur ce lien supposé. Ainsi, la mission n'a pas pu mettre en évidence de relation de causalité entre le caractère local d'un produit alimentaire et les qualités nutritionnelles de ce produit.

Les corrélations observées sur l'impact positif sur la santé de la consommation de produits locaux (notamment certaines études italiennes montrant une corrélation positive entre l'approvisionnement en chaînes alimentaires de proximité et la réduction de l'obésité⁴⁵) sont expliquées par une attention accrue du consommateur à l'ensemble de son régime alimentaire, notamment une surreprésentation des fruits et légumes frais dans son alimentation par rapport au reste de la population, et, plus largement, une attention à son hygiène de vie.

3.4 L'impact environnemental de l'alimentation dépend au premier ordre des méthodes de production. Les produits locaux ne sont pas avantagés.

Pour estimer l'impact environnemental des chaînes alimentaires courtes de proximité (CACP), la mission a considéré les deux axes les plus récurrents relevés dans la littérature et lors d'échanges avec les experts : l'impact des pratiques agricoles en amont et les émissions de gaz à effet de serre (GES) de l'ensemble de la chaîne alimentaire.

Sur l'impact des pratiques agricoles en amont

Les modes de production les plus durables (en particulier l'agriculture biologique⁴⁶) sont surreprésentés parmi les exploitations en CACP et les installations agricoles avec commercialisation en CACP favoriseraient une transition vers des pratiques plus écologiques ainsi que la conversion à l'agriculture biologique⁴⁷. Toutefois, s'il existe une corrélation, il n'existe pas de lien de causalité entre CACP et pratiques environnementales vertueuses sur l'amont agricole. Le projet européen GLAMUR, qui compare les performances des chaînes d'approvisionnement locales et globales, n'a pas pu mettre en évidence de différences significatives sur les indicateurs environnementaux (biodiversité, pollution, utilisation des ressources) entre les exploitations commercialisant localement et les autres exploitations (cf. encadré n°8).

Encadré n°8 : les chaînes alimentaires locales sont-elles plus soutenables que les chaînes alimentaires globales ?

Dans leur publication⁴⁸, Brunori, Galli, Barjolle *et al.* ont étudié la soutenabilité des chaînes alimentaires en fonction de leur caractère local ou global en utilisant une matrice de critères multi-performance.

Les auteurs estiment que les chaînes locales sont significativement meilleures que les chaînes globales sur les critères « résilience », « bien-être animal » et « territorialité ». En revanche, les chaînes globales sont significativement meilleures sur les critères « sécurité sanitaire » et « accessibilité ». Pour les autres critères, l'analyse ne permet pas de départager les deux types de circuits. En outre, il existe des interactions positives entre les chaînes courtes ou les chaînes longues qui incitent à ne pas opposer le développement des différentes chaînes de valeur.

⁴⁵ Bimbo F., Bonanno A., Nardone G., Viscecchia R., 2015. The Hidden Benefits of Short Food Supply Chains: Farmers' Markets Density and Body Mass Index in Italy. *International Food and Agribusiness Management Review*, 18 (1).

⁴⁶ Agreste, Recensement agricole 2010

⁴⁷ Aubert M. et Enjolras G., INRAE, « Do short food supply chains go hand in hand with environment-friendly practices ? An analysis of French farms », *International Conference of Agricultural Economists*, 2015.

Torres, C., Rampa, F. Diversification for sustainable food systems and the role of ECDPM. *GREAT Insights Magazine*, Volume 6, Issue 4, 2017.

⁴⁸ Brunori, G., Galli F., Barjolle D., *et al.* 2016. Are Local Food Chains More Sustainable than Global Food Chains? Considerations for Assessment. *Sustainability* 8(5).

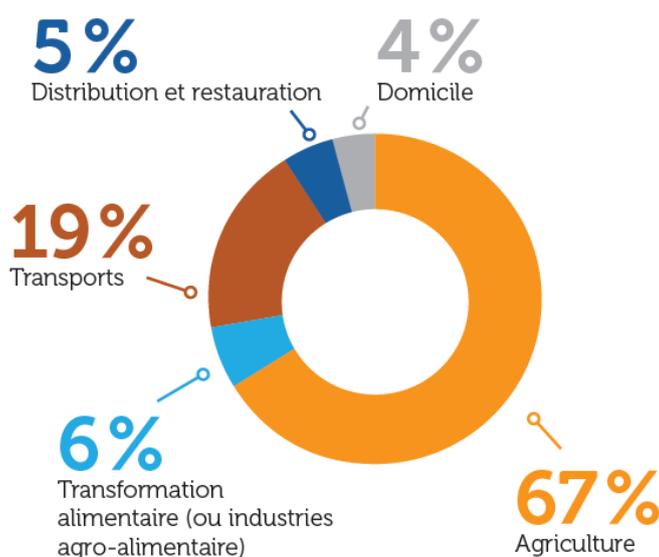
Sur la durabilité environnementale, le critère de proximité géographique est insuffisant et trompeur, il ne permet pas de discriminer les deux chaînes de valeur en particulier lorsque l'impact environnemental est rapporté à une même quantité d'aliments.

Sur les émissions de gaz à effet de serre

Les produits alimentaires représentent un quart des émissions de gaz à effet de serre générés par les ménages en France⁴⁹. De plus, l'alimentation représente 46 % de la marge de manœuvre individuelle pour réduire l'empreinte de gaz à effet de serre des particuliers en France, soit 1,29 tCO₂éq/an/hab. sur un total de 2,8 tCO₂éq/an/hab. d'actions réalisables au niveau individuel. Au sein des actions qu'il est possible de réaliser au niveau individuel sur l'alimentation, le passage à un régime alimentaire végétarien représente 86 % du potentiel d'action, contre 14 % pour une alimentation locale qui réduirait le transport⁵⁰.

Cela s'explique par le fait que, dans le cycle alimentaire, la phase de production agricole représente en moyenne en France 67 % de l'empreinte carbone de l'alimentation, contre 19 % pour le transport (cf. figure n°2).

Figure n°2 : répartition de l'empreinte carbone de l'alimentation en France



Source : ADEME à partir des données de l'étude CECAM⁵¹

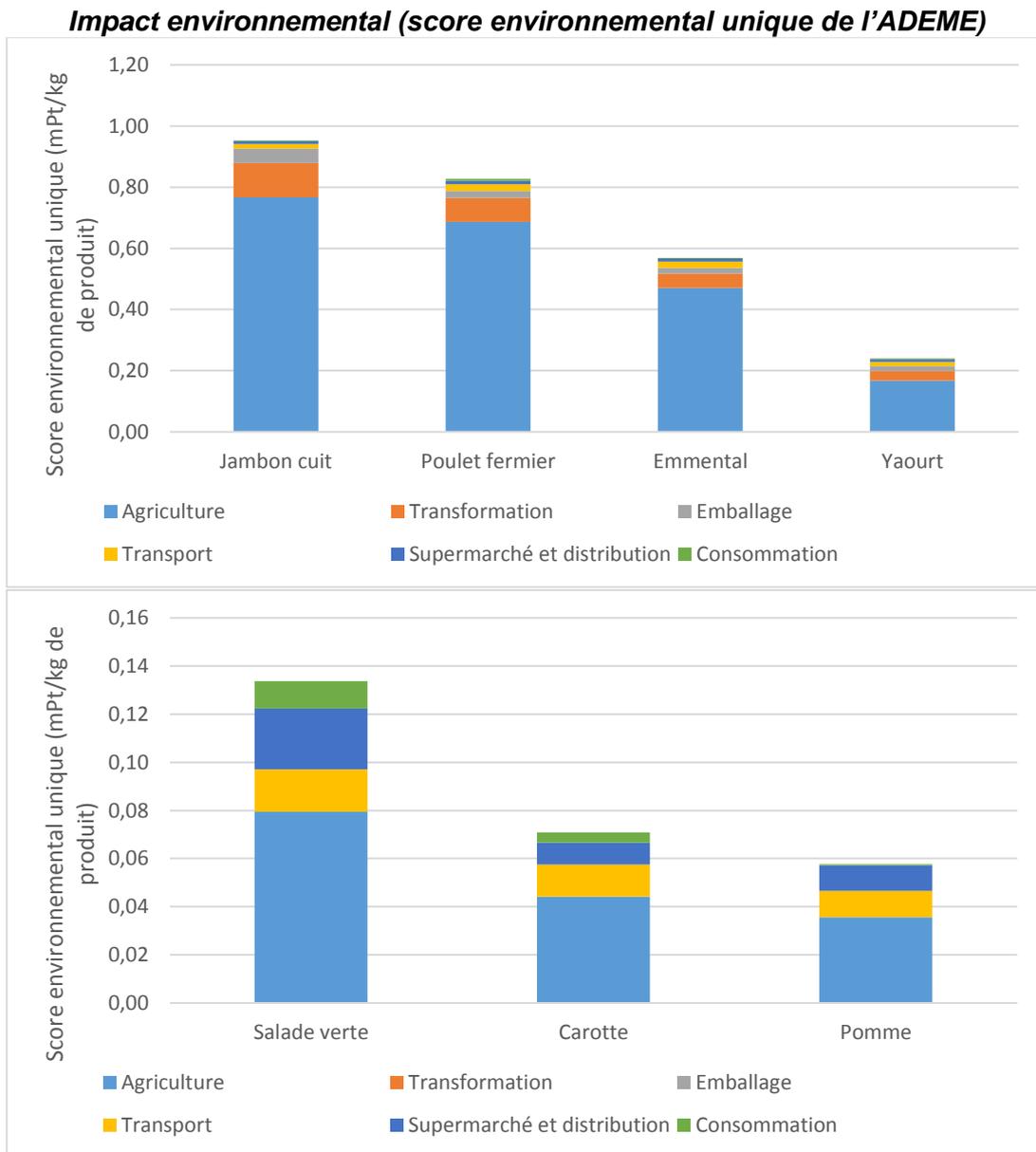
Dans la plupart des cas, la phase de production est celle qui a le plus d'impact, tant pour les gaz à effet de serre que pour l'impact environnemental général, d'après les estimations réalisées à partir de la base de données Agribalyse de l'ADEME (cf. figure n°3). Toutefois, pour les fruits et légumes cultivés sans serre chauffée, l'étape de transport peut être significative dans l'impact environnemental et les émissions de GES du produit.

⁴⁹ ADEME

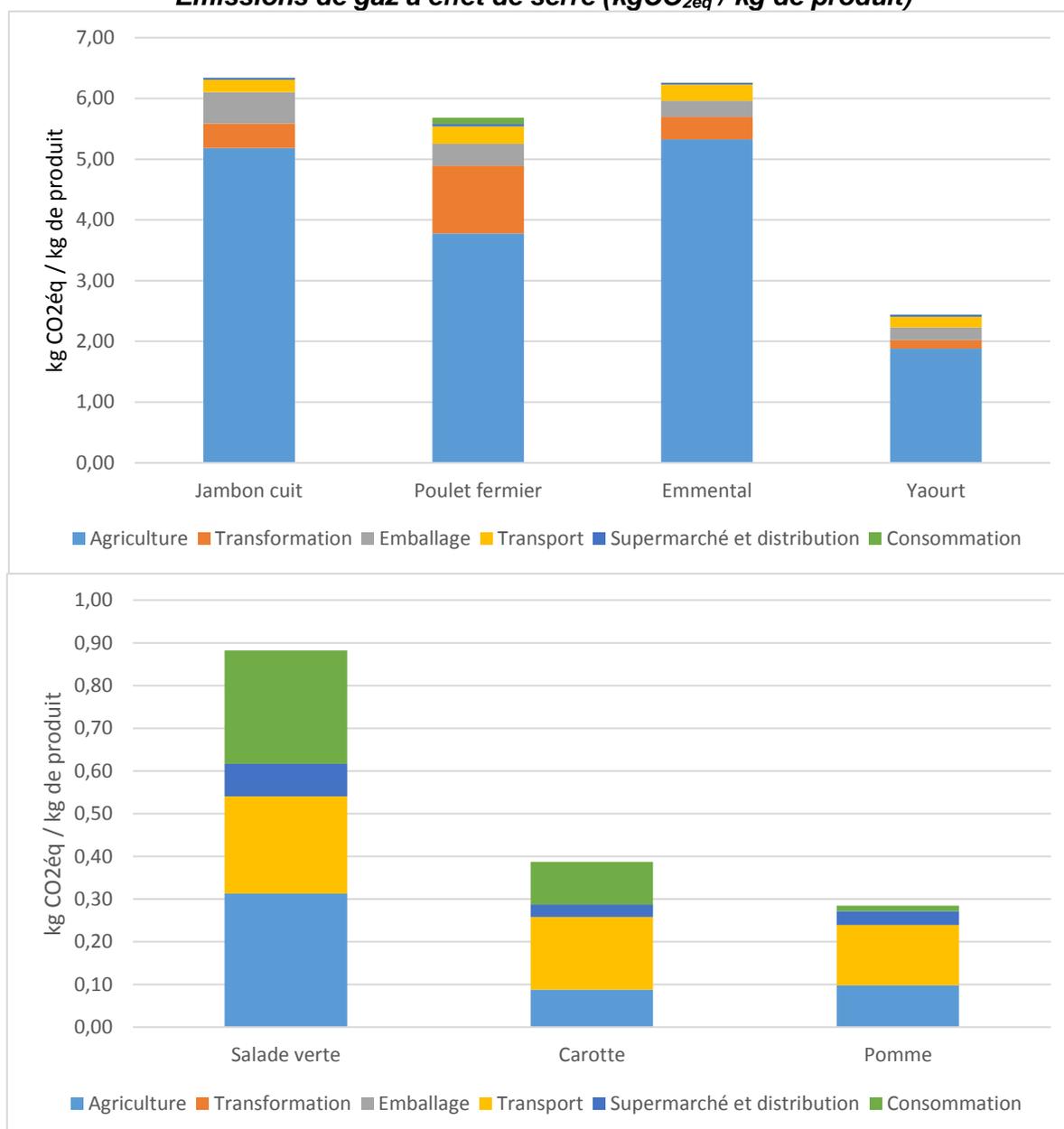
⁵⁰ Dugast C. et Soyeux A., Carbone4, « Faire sa part ? Pouvoir et responsabilité des individus, des entreprises et de l'Etat face à l'urgence climatique », 2019

⁵¹ Barbier C., Couturier C., Pourouchottamin P., Cayla J-M, Sylvestre M., Pharabod I., 2019, « L'empreinte énergétique et carbone de l'alimentation en France », Club Ingénierie Prospective Energie et Environnement, Paris, IDDRI, 24p.

Figure n°3 : Impact environnemental et émissions de gaz à effet de serre des différentes étapes du cycle de vie de produits alimentaires



Emissions de gaz à effet de serre (kgCO₂éq / kg de produit)



Source : Base de données Agribalyse. Infographie : CGAAER.

En outre, si un circuit d'approvisionnement local permet généralement de diminuer la distance entre le lieu de production et le lieu de consommation, en comparaison à un circuit d'approvisionnement classique, il génère cependant davantage de CO₂éq par unité de produit alimentaire du fait du transport. En effet, les chaînes logistiques (dont la logistique inverse) des CACP sont généralement moins optimisées que les circuits classiques⁵².

A défaut de données sur une comparaison entre produits locaux et produits nationaux, il est possible de mettre en exergue cet « effet logistique » en extrapolant la comparaison réalisée par l'étude CECAM⁵³ sur les produits alimentaires français vs les produits alimentaires européens importés en France, en ne considérant que les aliments transportés par la route. Les aliments transportés par la route représentent :

⁵² RMT Alimentation locale (édition scientifique INRAE), « Des circuits courts aux chaînes alimentaires courtes de proximité. Quels impacts, quels enjeux », Fiche de synthèse, 2016

⁵³ Barbier C., Couturier C., Pourouchottamin P., Cayla J-M, Sylvestre M., Pharabod I., 2019, « L'empreinte énergétique et carbone de l'alimentation en France », Club Ingénierie Prospective Energie et Environnement, Paris, IDDRI, 24p.

- 97 % des aliments produits et consommés en France (44,5 Gt.km sur 45,7 Gt.km) ;
- 83 % des aliments produits en Europe et consommés en France (25,8 Gt.km sur 30,9 Gt.km).

Pour ces aliments-ci, les émissions moyennes pour le transport sont de :

- 231 MtCO₂éq/t.km pour les aliments produits et consommés en France ;
- 203 MtCO₂éq/t.km pour aliments produits en Europe et consommés en France.

On observe ainsi un gain d'échelle d'environ 12 %, qui caractérise cet « effet logistique ». Ainsi, il n'y a pas de causalité directe et univoque entre la distance effectuée par un aliment et ses émissions de CO₂ dues au transport : par exemple, un aliment produit et consommé en France et parcourant 450 km émettra davantage qu'un aliment produit en Europe et consommé en France qui parcourrait 500 km (103,9 contre 101,5 GtCO₂).

Par ailleurs, pour les fruits et légumes, le respect de la saisonnalité des produits est généralement plus important que la distance entre le lieu de production et de consommation⁵⁴. Par exemple, la consommation d'une salade en Allemagne, la production sous serre chauffée en hiver émet deux fois plus de GES que l'importation d'une salade d'Espagne cultivée en plein air (510 vs 240 grCO₂éq/salade)⁵⁵.

Pour minimiser son empreinte environnementale, un circuit de commercialisation de produits locaux doit *a minima* respecter les prescriptions suivantes :

- assurer un circuit logistique optimisé permettant de faibles émissions de GES par unité alimentaire (transport bas carbone et/ou volumes transportés importants) ;
- limiter les produits nécessitant des intrants ayant des impacts environnementaux importants (ex. : tourteaux de soja importés) ;
- pour les fruits et légumes, ne pas produire sous serre chauffée.

Ainsi, le caractère local des approvisionnements alimentaires ne constitue pas un levier substantiel d'amélioration de la durabilité environnementale des systèmes alimentaires. Dans chaque démarche d'approvisionnement local, il faut pouvoir documenter l'amélioration des pratiques de production, de transformation et de transport par des engagements vérifiables allant au-delà du seul critère de la proximité géographique. Sans ces engagements complémentaires au « local », certains experts pointent un risque de « piège du local » (ou « *localtrap* ») qui alimenterait à terme – au lieu de la résoudre – la défiance entre les citoyens et leur système alimentaire⁵⁶.

Par ailleurs, du fait de la difficulté à démontrer un lien de causalité significatif entre un circuit d'approvisionnement local et un impact favorable sur l'environnement, il apparaît que les produits locaux ne pourront pas être discriminés positivement par rapport à d'autres produits sur le seul critère du coût des externalités environnementale des produits pendant leur cycle de vie⁵⁷.

⁵⁴ ADEME, « Alimentation – Les circuits courts de proximité », Les avis de l'ADEME, 2017

⁵⁵ ACV de la salade, scénarios comparatifs (Müller-Lindenlauf IFEU, 2010)

⁵⁶ Cf. travaux de l'UMR Moisa au CIRAD, en particulier Nicolas Bricas et Jeanne Pahun. Et : Born B., Purcell M., « Avoiding the local trap: Scale and Food Systems in Planning Research », *Journal of Planning Education and Research*, 26(2):195-207, 2006

⁵⁷ ADEME, Le Basic et Dressayre A., « Alimentation et coût des externalités environnementales - Rapport », Expertises, 2019

4. LES MENAGES PLEBISCITENT LES PRODUITS LOCAUX MAIS L'OFFRE GAGNERAIT A SE STRUCTURER POUR CHANGER D'ECHELLE

4.1 Pour leur consommation à domicile, les français continuent à plébisciter une offre locale

L'enquête Ipsos d'octobre 2019 sur la consommation de produits locaux⁵⁸ montre que, pour leurs achats de produits locaux, les consommateurs privilégient les légumes (pour 71 % des Français, plusieurs achats dans l'année), les fruits (68 %), les œufs (60 %) et les produits laitiers (52 %). C'est avant tout la connaissance de l'origine du produit, voire de son caractère local ou régional, qui rassure le consommateur dans son acte achat, avant les labels ou le caractère bio⁵⁹.

En outre, dans un contexte de crise du Covid-19, 63 % des Français déclarent en avril 2020, être prêts à consommer plus de produits locaux pour soutenir l'économie⁶⁰. Cependant, ils affirment conjointement que le prix reste le premier critère de choix dans l'acte d'achat et que cette attention au prix sera accrue dans les mois qui viennent.

Chez les particuliers, on observe également un couplage de la demande entre le bio et le local, avec parfois un amalgame des deux qualités chez le consommateur d'après le CREDOC. D'après l'Agence Bio, le consommateur de produits issus de l'agriculture biologique est d'ailleurs particulièrement attentif à l'origine nationale ou locale des produits, qui en fait un critère d'achat important de produits bio pour 88 à 92 % des consommateurs, après le critère « goût » (96 %)⁶¹.

Les produits locaux deviennent essentiels pour l'ensemble des circuits de distribution à l'attention des particuliers : en effet, 95 % des Français se disent prêts à augmenter leur fréquentation des enseignes qui proposeraient davantage de produits locaux à des prix abordables⁶².

Par ailleurs, la mission a constaté lors de ses échanges avec la grande distribution que les achats de produits locaux ou régionaux se normalisaient, c'est-à-dire que ces achats dépassaient une sphère de consommateurs actifs sur leur alimentation pour se généraliser à une large gamme de consommateurs pour les quelques produits cités ci-avant.

4.2 Pour le consommateur, la question de la loyauté de l'information sur les produits locaux n'est pas première

4.2.1. Le consommateur n'est pas dans une posture de défiance vis-à-vis des produits locaux

La recherche de produits locaux par les consommateurs individuels va de pair avec la recherche du contact et des échanges avec les producteurs traditionnellement réalisés grâce à un acte d'achat en direct (ventes à la ferme, sur des marchés de producteurs ou de plein vent, dans des magasins de producteurs).

L'achat de produits locaux, s'il ne présente pas la dimension militante du début de l'agriculture biologique, est souvent le fait de personnes recherchant la qualité et la fraîcheur des produits, l'authenticité du goût et disposant d'un minimum de connaissances relatives à la saisonnalité des productions et à la réalité de l'offre locale.

Le contact physique entre producteurs et consommateurs, renouvelé régulièrement, de manière

⁵⁸ Ipsos, « Les français et la consommation en circuit local », Enquête Ipsos-Observatoire des Nouvelles Consommations, octobre 2019

⁵⁹ NB : selon la même enquête, Pour près d'un Français sur deux, un produit local est un produit dont le producteur est situé à moins de 50 km de chez eux, et seul un quart considère qu'un produit régional est local.

⁶⁰ Ipsos, « 63% des Français se disent prêts à consommer le plus de produits locaux possibles pour soutenir l'économie », Enquête Ipsos-Observatoire des Nouvelles Consommations, juin 2020

⁶¹ Agence Bio, « Edition 2020 du baromètre de consommation et de perception des produits biologiques en France », janvier 2020

⁶² Ipsos, « Les français et la consommation en circuit local », Enquête Ipsos-Observatoire des Nouvelles Consommations, octobre 2019

quotidienne ou hebdomadaire, permet une forme naturelle de régulation. La tromperie du consommateur est vite décelée et ne peut s'installer durablement.

Le point de vigilance concerne le développement de nouvelles formes de distribution des produits locaux, notamment au travers des plateformes internet.

Celles-ci constituent un indéniable levier de promotion et de vente pour les produits locaux, pour tout type de produits d'ailleurs. Elles peuvent constituer une réelle opportunité pour les producteurs d'élargir leurs débouchés à défaut d'améliorer leurs marges et ont montré une réelle utilité, tant pour les producteurs que pour les consommateurs, dans la période de crise du Covid-19.

Pour autant, en consultant certains sites internet, la mission a constaté que l'absence de définition du produit local permettait certaines audaces, jusqu'à par exemple, sur une plateforme internet explorée par la mission, ranger dans la rubrique des produits locaux des poissons fumés originaires de Turquie.

A priori, dans cet exemple, il n'y a pas tromperie du consommateur dans la mesure où l'origine des produits est clairement indiquée. Cette ambiguïté peut toutefois créer de la confusion dans l'esprit du consommateur dès lors que ces produits figurent dans une rubrique « produits locaux » et, de ce fait, influencer son acte d'achat.

Par extension, le cas des plateformes internet soulève une question de fond. Même en l'absence de définition, on associe intuitivement un produit local à une aire de production ou de transformation locale. Cette dimension locale se révèle dans le rapport production locale/achat local. Sinon, on considérera que tout produit est local car tous les produits sont produits ou transformés localement, quelque part.

Or les plateformes internet, de par leur nature, vont proposer des produits « locaux » à des consommateurs qui n'ont pour certains plus de liens avec le territoire. Un produit des Landes est-il plus ou moins local selon qu'il ait été acheté sur un marché fermier dans les Landes ou sur un site internet par un consommateur du Nord de la France ?

La mission considère que cette question relève d'une appréciation individuelle et non d'une dimension juridique ou économique et a estimé qu'il ne lui appartenait pas de la trancher.

La mission n'émet pas le même type de réserves ou de remarques concernant le développement de la vente de produits locaux dans la grande distribution.

Cette démarche, déjà fréquente dans certains magasins des réseaux de franchisés (cf. exemples en parties I et II), va être amplifiée après la signature par les enseignes de la grande distribution le 9 novembre 2020 de la « Charte d'engagements de mise en avant des produits frais agricoles, aquatiques et des produits locaux en grande distribution ».

D'une part, cette charte encadre la démarche en termes de mention sur l'origine des produits et leur mise en valeur, d'autre part, il s'agit d'un engagement de la grande distribution placé sous le Haut patronage du Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, de soutenir les filières agroalimentaires locales impactées par la crise du Covid-19.

On ne peut que supposer le caractère vertueux du dispositif, le bilan prévu à un an par la charte permettra d'en apprécier la réalité.

4.2.2. La protection du consommateur doit néanmoins être assurée

Le consommateur doit être protégé contre la tromperie, la confusion et les pratiques commerciales déloyales liées à la valorisation des produits alimentaires locaux.

Le terme local vient du latin *localis*. Selon le dictionnaire de l'Académie française, est local ce qui se rapporte à un lieu ou qui est propre à un lieu. Le même dictionnaire précise qu'un lieu est une portion déterminée de l'espace. On peut donc en déduire qu'un produit local proviendrait d'un espace défini et relativement restreint.

En l'état du droit, la mention du caractère local d'un produit ne relève pas d'une obligation légale que ce soit au titre d'une marque, d'un étiquetage ou d'une publicité⁶³.

Sur l'opportunité d'un tel étiquetage, le Centre commun de recherche de la Commission européenne (JRC) souligne, sur la question de l'étiquetage des produits locaux, la pertinence d'un système de garantie participatif qui serait plus approprié qu'un étiquetage harmonisé au niveau national⁶⁴. En outre, le JRC invite à prendre en compte le nombre important de labels et logos officiels existants et à considérer les frais de certification qui seraient engendrés par une nouvelle certification. La Commission européenne souligne en outre la perte de repères des consommateurs face à la multiplication des systèmes d'étiquetage pour les produits alimentaires⁶⁵.

Une telle mention de produit local ne peut donc revêtir qu'un caractère volontaire et facultatif tant de la part du producteur que du distributeur. Ce type de mention semble encouragé par l'article L.1-10° du code rural et de la pêche maritime qui dispose que la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation a pour finalité « de promouvoir l'information des consommateurs quant aux lieux et modes de production et de transformation des produits agricoles et alimentaires ».

Pour autant, le consommateur ne doit pas être victime de tromperie ou de pratique commerciale déloyale.

Les marques géographiques, dont le but est de valoriser le caractère local d'un produit, ne doivent pas être confondues avec les signes officiels de qualité et d'origine.

Sur le fondement de l'article L.121-1 du code de la consommation, le juge judiciaire sanctionne les pratiques commerciales manifestement déloyales. Ainsi l'usage de la marque « Les fermiers d'Argoat » sous laquelle étaient commercialisés des œufs industriels d'origine étrangère alors que la marque laissait penser que les œufs étaient fermiers et d'origine locale, ainsi que des saucisses fumées de la marque Bel'Morteau produites à plus de 100 km de la commune de Morteau.

Cette protection bénéficie au consommateur et aux concurrents (concurrence déloyale prévue par l'article 1240 du Code civil).

L'étiquetage du caractère local d'un produit ne doit pas être trompeur.

Selon l'article L.441-1 du code de la consommation, l'origine géographique d'un produit est une qualité substantielle dès lors qu'elle constitue un élément essentiel de la décision d'achat. Il en a ainsi été jugé pour des escargots dits « escargots de Savoie » provenant en réalité de Turquie. De même la mention « produit local » sur une denrée alimentaire qui n'est pas produite à proximité du lieu de vente constitue une intention de tromper. Le caractère trompeur est apprécié au cas par cas en fonction des produits.

La publicité sur l'origine afin de valoriser le caractère local des produits peut également constituer une pratique commerciale trompeuse ou une tromperie lorsqu'elle est inexacte ou exagérée (décision sur le fondement de l'article 5-2 de la directive 2005/29/CE du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs).

⁶³ NB : des produits *localisés* (AOP, IGP...) peuvent faire l'objet d'un cahier des charges obligatoire qui identifie la zone de production.

⁶⁴ Kneafsey A. et al., « Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A state of play of their socio-economic characteristics », Joint Research Centre, 2013

⁶⁵ Commission européenne, « Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'opportunité d'établir un système d'étiquetage applicable à l'agriculture locale et à la vente directe », 2013.

Sur la base de ce qui précède, la DGCCRF considère qu'elle dispose de l'arsenal juridique suffisant pour faire sanctionner les abus vis-à-vis du consommateur et ce malgré l'absence de définition du produit local. La DGCCRF souligne par ailleurs le faible nombre de plaintes relatives aux produits locaux.

Toutefois, la doctrine sur le sujet pourrait être approfondie avec les parties prenantes, via un guide des bonnes pratiques, comme cela a été fait pour les denrées aromatisées⁶⁶ ou pour la notion de produit artisanal (en projet à la DGCCRF).

Concernant les plateformes internet, la DGCCRF surveille le marché au travers du Centre de surveillance du commerce électronique (CSCE). Les services de cette direction ont dressé 700 avertissements, adressé des injonctions de faire au titre de la police administrative et transmis treize dossiers contentieux au juge judiciaire.

Ainsi, compte tenu des éléments présentés et suite à ses entretiens, la mission considère qu'il n'est pas opportun d'apporter une définition nationale des produits alimentaires locaux. Cette position est partagée avec la quasi-totalité des acteurs rencontrés par la mission⁶⁷. Une telle définition risquerait d'entraver des initiatives locales en restreignant ou au contraire en diluant le périmètre géographique à considérer. Une définition fixerait des contraintes contre-productives au détriment de la valorisation des produits locaux. Par ailleurs, la multiplicité des situations pour chaque produit alimentaire (notamment avec des étapes de transformation) nécessiterait de nombreuses adaptations ou cas particulier à la définition nationale. Cette position avait également été celle des participants à l'atelier n°2 des Etats généraux de l'alimentation en 2017, intitulé « Développer des initiatives locales et créer des synergies ».

Toutefois, la mission recommande de réaliser un guide de bonnes pratiques en concertation avec les parties prenantes au sein du Conseil national de la consommation ou du Conseil national de l'alimentation, afin de partager une doctrine sur l'utilisation du terme « produit alimentaire local ».

R1. Elaborer un guide de bonnes pratiques pour l'utilisation du terme « produit alimentaire local » dans le cadre du Conseil national de la consommation ou du Conseil national de l'alimentation.

4.3 L'accessibilité des consommateurs aux producteurs et aux produits locaux relève d'initiatives privées et publiques

D'après la Fédération du commerce et de la distribution (FCD), le budget alimentaire des Français est supérieur au budget alimentaire des Allemands et des Britanniques réunis. Dès lors, on comprend la place centrale qu'occupe l'alimentation en France.

La FCD indique par ailleurs que la croissance de la consommation alimentaire repose actuellement sur quatre types de produits : biologiques, locaux, végétan et sans gluten, auxquels sont prêtées des vertus environnementales et de santé. Se dessine ainsi une évolution des habitudes alimentaires, accélérée par la crise du Covid-19.

4.3.1. Les initiatives privées occupent une place prépondérante

Du foisonnement d'initiatives privées, on peut dégager deux tendances de fond. La première consiste à proposer des produits liés à une région ou à un terroir (origine des produits et des recettes), on peut lui rattacher les marques régionales par exemple. La seconde consiste à proposer localement des produits de proximité, frais ou transformés.

⁶⁶ DGCCRF, "Fiches pratiques - Etiquetage des denrées aromatisées", novembre 2020

⁶⁷ Il est à noter que l'association « UFC Que choisir » est favorable à une labellisation des produits locaux, à une définition des circuits courts et à une normalisation des mentions sur les étiquettes.

Dans cette partie, la mission ne reprend pas l'ensemble des initiatives présentées en partie 2 du présent rapport.

4.3.1.1. Les marques régionales et de terroir

Les marques régionales relèvent de cette intention et sont extrêmement nombreuses. Elles font l'objet d'une vigilance de l'INAO qui veille à ce qu'il n'y ait pas de confusion avec les signes officiels de qualité et d'origine dont il a la charge. L'INAO ne conteste pas l'existence de marques régionales dans la mesure où celles-ci ne prêtent pas à la confusion avec les indications géographiques dont il a la charge (AOP, AOC, IGP), en ce sens l'accord passé avec le Conseil régional de Normandie relatif à la marque éponyme⁶⁸.

Ces marques régionales permettent une réelle accessibilité du plus grand nombre des consommateurs à des produits locaux transformés par des PME régionales, dans des conditions tarifaires supportables. Ce positionnement est stratégique car, selon l'ANIA, 80 % de la consommation alimentaire concerne des produits transformés et les marques de PME sont en forte croissance dans la grande distribution.

En outre, ces marques territoriales peuvent être un moyen de sélectionner des produits alimentaires localisés intégrant des critères de durabilité (environnementale, sociale, économique) supérieure, via les critères du cahier des charges de la marque territoriale. A titre d'exemple, les produits alimentaires souhaitant adhérer à la marque « Produit en Ile-de-France » doivent répondre à des critères de localisation de la production sur le territoire de la région Ile-de-France, mais également à des critères environnementaux (ex. : flotte électrique) ou sociaux (ex. : critères sur le siège social). Ces marques peuvent donc être un vecteur d'amélioration de la durabilité des produits alimentaires localisés ou locaux, pour autant que ce point soit une exigence du cahier des charges.

Les **marques de distributeurs (MDD) de terroir** procèdent du même principe mais sont des marques des enseignes de la grande distribution qui ont conclu des partenariats avec des PME régionales pour s'approvisionner en produits régionaux, généralement transformés, frais ou non, à partir de recettes traditionnelles.

Pionnier en la matière, le groupe Carrefour a créé en 1997 la marque « Reflets de France » qui propose des produits alimentaires de PME françaises transformés en France à partir d'ingrédients français à 97 % par des entreprises locales familiales. En 2015, la marque comprenait plus de 550 références (75 % de produits frais) et plus de 230 partenaires. Le chiffre d'affaires s'élevait à 383 M€ représentant 6 % des ventes du groupe Carrefour. La marque est présente dans plus de 40 pays constituant une opportunité de développement à l'international pour certaines productions régionales.

En 1999, l'enseigne Leclerc a suivi le mouvement avec la marque « Nos régions ont du talent » qui propose désormais 500 spécialités régionales produites par 170 entreprises françaises.

« Saveurs d'autrefois » chez Casino ou « Le savoir des saveurs » chez Système U complètent l'ensemble des principales MDD de terroir.

Les marques régionales et de distributeur proposent ces produits locaux, ou de terroir, hors de leur zone de production et de chalandise traditionnelle. Elles contribuent ainsi au rétablissement du lien entre l'origine locale des produits et des savoir-faire et les consommateurs.

La mission a toutefois pu constater que la transformation des produits dans leur région de production n'est pas toujours respectée et que la proportion de produits locaux pouvait fortement varier. Les marques régionales et de distributeur pourraient s'engager au travers d'une charte à harmoniser

⁶⁸ Les produits alimentaires peuvent utiliser la marque territoriale "Saveurs de Normandie" s'il n'existe pas de produits alimentaires équivalents sous indication géographique faisant référence à la Normandie.

leurs exigences relatives à l'utilisation de matières premières locales et à la transformation locale des produits. Cette harmonisation pourrait aussi trouver sa place dans le guide de bonnes pratiques (cf. recommandation n°1).

4.3.1.2. Les produits locaux vendus localement

Des initiatives privées de commercialisation de produits locaux sont mises en œuvre par des entreprises ou associations, sous différentes formes (paniers de type AMAP, grande distribution comme les « Alliances locales » E.Leclerc, magasin de producteurs...) (cf. partie II).

La mission considère au vu de ses constats que ces acteurs ont une approche pragmatique de la question qui n'appelle pas de recommandations particulières.

Les enseignes de la grande distribution ont également signé la charte d'engagements évoquée en partie 4.2.1 ci-dessus qui concerne la mise en valeur des produits frais agricoles et aquatiques mais aussi les produits locaux pour en faciliter l'accès aux consommateurs (mise en place de plateformes de fournisseurs et de référencement spécifiques ; animations et stands de producteurs en magasin).

La charte ne précise pas comment est apprécié le caractère local des produits, si ceux-ci sont bruts ou transformés, frais ou non. Le bilan permettra de voir comment cette souplesse a été utilisée par les enseignes et les magasins.

Notons toutefois que l'Etat ne peut encourager les distributeurs à s'approvisionner en produits locaux ou nationaux.

En effet, l'article 34 du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit que « Les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres. ». Le périmètre de la notion de « mesure d'effet équivalent » a été défini par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui juge qu'*est à considérer comme une mesure ayant un effet équivalent à des restrictions quantitatives la mise en œuvre d'un programme défini par le gouvernement d'un Etat membre, qui touche l'ensemble de l'économie nationale et vise à freiner les échanges intracommunautaires par la promotion de l'achat de produits nationaux moyennant une campagne de publicité à l'échelle nationale et par l'organisation de procédures spéciales applicables aux seuls produits nationaux, l'ensemble de ces activités étant imputable au gouvernement et fonctionnant de façon organisée sur tout le territoire national* (CJCE, 24 novembre 1982, Commission c. Irlande, 249/81).

Ainsi, l'action de l'Etat visant à favoriser les produits nationaux ou locaux dans les circuits de distribution est fortement encadrée.

4.3.2. Le rôle des collectivités publiques tend à s'élargir

Jusqu'à présent, le rôle des collectivités publiques était modeste et consistait essentiellement à organiser la présence des producteurs locaux sur les marchés de plein vent ou sur des marchés spécifiques dits fermiers ou de producteurs. La mission signale la demande de la Confédération paysanne de porter de 10 % à 25 % la proportion de places réservées aux producteurs sur les marchés de plein vent. Cette demande doit être appréciée au regard du taux réel d'occupation de ces places par les producteurs (16%). A cet égard, la Ville de Paris a précisé à la mission sa difficulté à attirer les producteurs sur les marchés de la ville, nombre de ceux-ci privilégiant la vente directe à la ferme en Ile-de-France ou sur d'autres marchés.

La montée des préoccupations des consommateurs sur l'origine et la qualité des produits alimentaires, la recherche d'une certaine traçabilité et d'une relation directe avec les producteurs ont conduit les collectivités publiques, Etat et collectivités territoriales, à s'engager davantage auprès des producteurs locaux, d'autant que celles-ci y voyaient la possibilité d'améliorer la rémunération des producteurs (*cf.* partie 3.2).

L'engagement supplémentaire des collectivités publiques passe essentiellement par une place renforcée des producteurs locaux dans l'approvisionnement de la restauration collective publique, et par une aide à la structuration de leur offre.

5. LA RESTAURATION COLLECTIVE PUBLIQUE DEVRAIT JOUER UN ROLE CENTRAL DANS LA PROMOTION DES PRODUITS LOCAUX

Selon l'Insee, le budget alimentaire des Français se répartit deux tiers à domicile pour un tiers en dehors, alors qu'il y a soixante ans, cette répartition était de 88 % contre 12 %. Plusieurs facteurs expliquent cette évolution, notamment l'augmentation du taux d'activité des femmes et l'effondrement du taux de retour au domicile pour la pause déjeuner.

C'est ainsi que la RHD occupe une place de plus en plus importante dans les stratégies concernant l'équilibre alimentaire des Français et l'évolution de leurs habitudes alimentaires.

5.1 La restauration hors domicile (RHD) est un marché important mais ses approvisionnements locaux sont limités

5.1.1. La RHD occupe une place primordiale dans l'alimentation

La RHD génère un chiffre d'affaires de 76,2 Mrd€ HT en 2018 qui se répartit à 72 % en restauration commerciale, tirée par la restauration rapide, la livraison et les ventes à emporter alors que la restauration à table régresse, et à 28 % en restauration collective (entreprises, administrations, établissements d'enseignement ou médico-sociaux)⁶⁹.

En 2018, 36 % du marché de la RHD, soit 27,3 Mrd€ HT, est aux mains des chaînes (73,5 %) ou des groupes (26,5 %) de restauration dont la part ne cesse de progresser au détriment des établissements indépendants. En 2016, les quatre premiers groupes réalisaient plus de 75 % du chiffre d'affaires national. 64 % du marché de la RHD, soit 48,9 Mrd€ HT, relève d'établissements indépendants.

Les près de 263 000 structures qui composent la RHD délivrent 6,4 milliards de repas principaux (3,3 milliards en restauration commerciale et 3,1 milliards en restauration collective) et 1,2 milliard de petits déjeuners, répartis à égalité entre les deux secteurs.

Le marché de la restauration collective (21,48 Mrd€ HT) est détenu à 34 % par les sociétés de restauration collective et à 66 % par les collectivités autogérées. La restauration collective est soit privée, lorsqu'elle s'adresse à des structures privées (entreprises, associations, mutuelles, ...), soit publique (administrations, établissements publics d'enseignement ou médico-sociaux, ...). Dans les deux cas, elle peut être assurée en régie directe ou concédée.

La restauration collective est privée à hauteur de 42 % (9,1 Mrd€ de CA HT) et publique à hauteur de 58 % (12,4 Mrd€ de CA HT). Elles représentent respectivement 12 % et 16 % du marché total de la RHD en France.

L'essentiel de la restauration collective publique relève des collectivités territoriales : établissements publics d'enseignement primaire et secondaire ou pour personnes âgées, hôpitaux publics, etc. A titre d'exemple, la restauration collective relevant des communes représente 720 millions de repas sur 3,1 milliards. 21 000 communes sont dotées d'au moins un établissement scolaire et 19 000 d'entre elles proposent un service de cantine fréquenté en moyenne par 70% des élèves.

⁶⁹ Données FranceAgriMer

5.1.2. En restauration collective, les approvisionnements locaux sont limités

Les approvisionnements locaux en restauration collective (publique et privée) représenteraient environ 5 % des approvisionnements totaux en 2017⁷⁰. Toutefois, l'étude PIPAME qui fournit cette information ne précise pas les critères de définition du produit local ayant permis de calculer cette valeur. Il n'existe pas de données sur les approvisionnements locaux en restauration commerciale.

C'est au travers de la restauration collective publique que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, disposent potentiellement d'un levier de promotion des produits locaux.

C'est à elle que s'impose l'obligation de l'article 24 de la loi Egalim⁷¹ du 30 octobre 2018 qui prévoit, qu'à compter du 1^{er} janvier 2022, les gestionnaires de restaurants collectifs publics devront proposer 50 % de produits de qualité et durables dont 20 % biologiques.

La loi Egalim permet d'adresser le sujet de la qualité environnementale de l'alimentation, sans toutefois intégrer la demande citoyenne de reterritorialisation de l'alimentation. L'augmentation des approvisionnements locaux en restauration collective serait un moyen de répondre à cette attente de reterritorialisation de l'alimentation.

En outre, pour l'Agence Bio⁷², le développement de l'approvisionnement en produits issus de l'agriculture biologique en restauration collective est généralement accompagné d'un souhait des donneurs d'ordre de faire en sorte que ces produits soient issus du territoire (département ou région). Cependant, les gestionnaires de la restauration collective notent que l'implication des grossistes sur ce segment du bio et local devrait être plus importante en étoffant leur offre et déplorent le manque d'offre de produits bio en local sur certains segments alimentaires, ce qui limite les approvisionnements en bio (pour ceux qui ne souhaitent pas de bio non local).

L'Agence Bio note par ailleurs que les professionnels de la restauration collective s'attendent à développer une offre plus locale et plus qualitative (notamment à partir de produits frais) suite à la crise du Covid-19. Pour autant, alors que les approvisionnements bio progressent en restauration collective, l'Agence Bio note un recul de la part des produits bio nationaux en 2019 par rapport à 2018 (72 % vs. 76 %), avec un développement des approvisionnements européens. En outre, au sein de l'origine nationale, les approvisionnements régionaux ne progressent pas⁷³.

Ainsi, la progression des approvisionnements en produits bio en restauration collective publique, notamment dans le cadre de la loi Egalim, ne conduira pas nécessairement à augmenter la part des approvisionnements locaux.

Des démarches ont été entreprises pour développer conjointement l'approvisionnement local et bio en restauration collective, comme le Réseau Manger Bio (RMB), un réseau de 18 plateformes de distribution de produits bio locaux, réalisant un chiffre d'affaires de 33 M€ en 2019.

Pour ce qui est de la restauration commerciale, le bio semble être porteur pour favoriser les approvisionnements de proximité : 67 % des établissements introduisant du bio dans leurs menus encouragent les approvisionnements de proximité pour ces produits⁷⁴. Ces données sont toutefois partielles.

⁷⁰ Pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques (PIPAME), « Prospective. Economie sociale et solidaire : les circuits courts alimentaires », Ministère de l'économie et des finances, 2017

⁷¹ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

⁷² Consultation de l'Agence Bio sur l'introduction de produits bio en restauration collective, document non public.

⁷³ Agence Bio, « Mesure de l'introduction des produits bio en restauration collective – Rapport d'étude », Etude n°1900613, octobre 2019

⁷⁴ Agence Bio, « Mesure de l'introduction des produits bio en restauration commerciale – Rapport d'étude », Etude n°1900613, octobre 2019

5.2 La volonté de promouvoir les produits locaux dans la restauration collective publique se heurte à des difficultés juridiques et pratiques

Le Gouvernement et les élus locaux veulent développer les approvisionnements en produits locaux dans la restauration collective publique. Cette volonté recouvre plusieurs objectifs : réponse à la demande des consommateurs de disposer de produits de proximité auxquels sont prêtés de nombreuses vertus, rétablissement des liens au sein des territoires entre producteurs, citoyens et élus, amélioration du revenu des producteurs et développement des filières agricoles par la garantie de débouchés locaux.

Très consensuelle, cette volonté rencontre toutefois des difficultés d'ordre juridique et pratique.

Le rapport public annuel 2020 de la Cour des comptes⁷⁵ comporte une analyse des services communaux de la restauration collective qui conforte celles du présent rapport.

5.2.1. Le code de la commande publique ne permet pas de favoriser les produits locaux mais les approvisionnements locaux sont possibles

En conformité avec le droit européen, le code de la commande publique empêche de prendre en compte l'origine géographique des produits dans l'attribution des marchés⁷⁶. Le Gouvernement avait envisagé de déroger à cette règle dans le cadre de l'article 24 de la loi Egalim, une disposition avait été préparée en ce sens, mais il y avait renoncé en raison des risques de contentieux avec la Commission européenne.

Ainsi, les dispositions relatives à la proportion de produits de qualité, durables et biologiques dans la restauration collective ne peuvent conduire les acheteurs publics à faire référence à une provenance déterminée ou à imposer une appellation ou indication géographique particulière.

Il découle de cette impossibilité un ensemble de démarches qui visent toutes à optimiser les marges de manœuvre que permet la réglementation au prix parfois d'une réelle complexité de mise en œuvre.

En 2016, le ministère chargé de l'agriculture, en liaison avec la Direction des achats de l'Etat, a publié le guide Localim dit « La boîte à outils des acheteurs publics de la restauration collective » comportant un ensemble de huit fiches méthodologiques accompagnant l'acheteur à chaque étape de son projet d'achat ainsi que six fiches filières lui permettant de comprendre les spécificités de celles-ci. Ce guide ciblait les acheteurs publics de la restauration collective en gestion directe.

Trois guides pratiques ont complété le dispositif d'information :

- Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective,
- Utiliser les plateformes collectives pour développer l'approvisionnement local en restauration collective,
- Soutiens financiers pour l'approvisionnement de la restauration collective en produits locaux et de qualité.

En janvier 2020, le Conseil national de la restauration collective a également publié un guide intitulé « Les mesures de la loi Egalim concernant la restauration collective ». C'est un document court, très pratique et qui va à l'essentiel.

⁷⁵ Cour de comptes, "Section 2 : Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles", Rapport public annuel, février 2020

⁷⁶ En particulier : le point 4 de l'article 42 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics ; en droit national : l'article 8 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

On peut constater que l'Etat a mobilisé toute sa capacité conceptuelle pour mettre à la disposition des acheteurs de la restauration collective un ensemble d'outils pour faciliter l'approvisionnement local et de qualité.

Dans ces guides, il est suggéré de recourir au sourçage (ou « sourcing »), de jouer sur la définition des spécifications techniques et des besoins, de recourir à des allotissements fins, de réfléchir au choix des critères d'attribution des marchés et à leur pondération, de promouvoir la fraîcheur et la saisonnalité des produits, de mettre en avant le respect des normes et labels européens, de tenir compte de la capacité à livrer des volumes importants en respectant les délais et d'obtenir des services annexes à la fourniture non délocalisés (ex. : visite d'exploitation).

La mission a constaté dans ses entretiens que, lorsque ces guides sont connus, ils ne sont pas nécessairement utilisés. Ils ont pourtant bénéficié en 2016 d'un lancement dans lequel le Ministre s'était impliqué au cours, par exemple, d'une grande réunion en Occitanie. Dans cette région, la conférence annuelle de l'alimentation comporte un atelier « restauration collective » qui donne l'occasion de faire des rappels sur ces guides.

On doit toutefois relever que l'Association des Maires de France, l'Assemblée des Départements de France et l'Association des Régions de France ont éprouvé le besoin d'élaborer et de diffuser un vade-mecum « Encourager l'approvisionnement local », document simplifié en douze pages.

La mission n'a pas été en mesure d'évaluer son impact mais l'objectif de ce vade-mecum est bien de fournir un document plus ramassé qui va à l'essentiel. Ainsi, les messages forts relatifs à l'allotissement fin des marchés publics et aux critères de jugement des marchés, qualité des produits, circuits courts et pondération du prix, apparaissent plus directement.

5.2.2. L'approvisionnement de proximité rencontre des difficultés pratiques

Parmi les obstacles au développement de l'approvisionnement local, la mission souligne en particulier :

- le souhait d'une maîtrise sanitaire optimale et avec un risque limité pour le donneur d'ordre, qui incite à passer d'une gestion directe à une gestion concédée ;
- l'intermédiation conduite par l'assistance à maîtrise d'ouvrage, dont l'objectif premier est généralement de limiter les coûts l'approvisionnement et qui est rarement sensibilisée par le maître d'ouvrage sur le développement de l'approvisionnement local ;
- une difficulté à suivre les prescriptions nutritionnelles pour la restauration collective avec une préparation des menus plusieurs mois (parfois un semestre) en amont, ce qui est limitant pour un approvisionnant local potentiellement fluctuant (quantité plus ou moins importante de certaines productions, en fonction de la météo notamment).

Par ailleurs, les Conseils départementaux n'ont pas d'autorité sur les adjoints gestionnaires de collège qui relèvent de l'Etat et assurent entre autres les fonctions de gestionnaire de la restauration scolaire. Cette situation génère fréquemment des difficultés dans la mise en place des politiques alimentaires des Départements au sein des collèges. Une meilleure intégration fonctionnelle et hiérarchique de ces agents sous l'égide des Conseils départementaux permettrait d'assurer une cohérence et une continuité dans les priorités des Départements, s'agissant en particulier de la politique d'approvisionnement de la restauration scolaire. Un raisonnement similaire s'applique aux adjoints gestionnaires des lycées relevant de l'Etat vis-à-vis des Conseils régionaux.

La mission considère que la demande portée par les collectivités (Conseils départementaux et régionaux) de leur transférer les compétences de gestion et d'intendance de la restauration collective dans les collèges et les lycées doit être soutenue. L'avant-projet de loi dit « 4D » (décentralisation, déconcentration, différenciation, décomplexification), en cours d'élaboration, pourrait servir de vecteur à ce transfert de compétence.

A défaut, la mission propose que les Départements et les Régions disposent d'une autorité conjointe avec l'Etat sur les adjoints gestionnaires en charge de la restauration collective, ou d'un droit de regard sur leur affectation et leur mobilité dans les collèges et les lycées et que les fiches de postes précisent le projet de l'établissement concernant l'alimentation et la promotion des productions locales.

Dans tous les cas, les conventions liant ces collectivités aux établissements publics d'enseignement, prévues à l'article L. 421-23 du code de l'éducation⁷⁷, devraient comporter les attentes précises en matière de politique alimentaire.

R2. Transférer les adjoints gestionnaires en charge de la restauration collective de l'Etat vers les Conseils départementaux et régionaux, respectivement pour les collèges et les lycées, comme le souhaitent ces collectivités locales.

Par ailleurs, les collectivités ne constituent pas nécessairement des clients privilégiés par les producteurs. La soumission à un marché public peut se révéler complexe et les besoins de la restauration trop ponctuels, insuffisants en volume ou décalés par rapport à la saisonnalité de la production.

En outre, les producteurs selon les produits et les périodes de l'année peuvent arbitrer entre plusieurs débouchés : vente directe aux particuliers (marchés, plateformes internet), vente à la GMS, vente aux transformateurs, vente à la restauration commerciale ou à la restauration collective, publique ou privée.

Des échanges avec des producteurs et des organisations professionnelles agricoles, il ne ressort pas que le débouché public soit nécessairement recherché en priorité, bien que celui-ci puisse contribuer à la régularité et à la sécurisation des débouchés.

Ainsi, la restauration collective publique est un marché spécifique : la structuration de la demande d'une part et de l'offre d'autre part est une condition indispensable pour répondre à des objectifs d'approvisionnements locaux. Lors de ses consultations, la mission a constaté que cette structuration en amont et en aval était un facteur primordial de réussite d'une politique d'approvisionnements locaux (notamment Conseils départementaux de la Charente-Maritime et du Gard, villes de Nîmes et de Paris).

D'une part, le pouvoir adjudicateur public doit structurer sa demande :

- En régie directe, la structuration en groupement de commande apparaît comme une solution de référence, en renforçant la lisibilité de la demande publique sur le territoire et permet par ailleurs à un ensemble d'établissements de se fournir à des conditions similaires⁷⁸. De plus, les commandes, à réaliser par lots adaptés, doivent correspondre à la production du territoire alentour.
- En gestion concédée ou déléguée, le pouvoir adjudicateur devrait exiger qu'une partie des approvisionnements soient directement sous la commande directe du concessionnaire ou du délégataire, sans passage par une plateforme d'approvisionnement, généralement éloignée du territoire.

⁷⁷ L'article L421-23 du code de l'éducation définit les compétences respectives de la collectivité et des établissements scolaires en matière de gestion des personnels et de fonctionnement du service de restauration. Notamment, la collectivité de rattachement fixe les objectifs et alloue les moyens à cet effet à l'établissement. Le chef d'établissement est chargé de mettre en œuvre ces objectifs et de rendre compte de l'utilisation de ces moyens. Une convention entre la région et l'établissement précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives.

⁷⁸ Le groupement de commande permet à tous les établissements qui y adhèrent de se fournir aux mêmes conditions de prix quelle que soit leur situation géographique et leur nombre de couverts quotidiens.

Outre le prix, le pouvoir adjudicateur peut définir des critères de sélection qui permettront aux fournisseurs locaux de faire valoir leurs atouts⁷⁹.

D'autre part, un travail approfondi de structuration de l'offre locale est indispensable pour assurer la qualité des approvisionnements (nature des produits, régularité, volume). Ce travail de structuration de l'offre peut être mené par les chambres d'agriculture, à l'instar de celle du Gard, par d'autres organismes de développement agricole ou par des grossistes.

La mission note que, au-delà des démarches entreprises directement par les collectivités comme la plateforme Agrilocal, la gestion de l'approvisionnement auprès des producteurs locaux peut faire l'objet d'un appui externe auprès d'un opérateur spécialisé dans ces démarches. Plusieurs entreprises proposent ces solutions à destinations des acheteurs publics (mais également pour les gérants de la restauration collective ou privée ou commerciale ou pour les réseaux de distribution), comme Localy, Via Terroirs ou Tout Près d'Ici.

La mission a constaté une grande variabilité de l'organisation tant au niveau communal que départemental et régional. Certaines approches sont très centralisées, d'autres sont très diffuses sur le territoire. La mission n'a pas identifié de modèle à privilégier, toutefois elle estime que la nomination d'agents chargés de ces démarches constitue à chaque fois la clé de la réussite.

Enfin, certains produits pâtissent de la concentration des outils industriels qui éloigne la transformation des lieux de production primaire. Ainsi en est-il des laiteries dont le périmètre de collecte a été considérablement élargi. C'est aussi le cas de l'abattage et de la découpe des viandes. De surcroît, les éleveurs ne peuvent pas reprendre leurs propres carcasses traitées dans les grands abattoirs, pour réaliser de la vente directe, contrairement aux abattoirs de proximité qui font de la prestation de service.

5.3 La promotion des produits locaux dans la restauration collective suppose la mise en œuvre d'un ensemble d'actions

La mission recommande d'activer plusieurs pistes simultanément pour promouvoir l'approvisionnement local dans la restauration collective.

1/ Le guide Localim et les guides pratiques qui lui sont associés doivent être actualisés.

D'une part, cette actualisation est justifiée par la nécessité de prendre en compte la loi Egalim votée postérieurement en 2018, et d'intégrer les apports des guides du Conseil national de la restauration collective (CNRC), de l'AMF, de l'ADF et de l'ARF ainsi que de certaines initiatives locales.

D'autre part, la Convention citoyenne pour le climat a proposé d'« utiliser le levier de la commande publique pour valoriser les produits issus de circuits courts, locaux et à faible coût environnemental, sous la forme d'un guide d'achat à adresser aux acheteurs publics ». Cette actualisation permettra d'y donner suite.

L'actualisation doit aller de pair avec une simplification de ces documents, trop ambitieux dans leur rédaction actuelle.

Elle devra s'accompagner d'un plan de sensibilisation et de formation dans les territoires mobilisant l'ensemble des ministères concernés (Agriculture, Économie, Éducation notamment) et les associations d'élus.

⁷⁹ Parmi les critères, on peut noter en particulier les critères retenus par le Conseil départemental du Gard : le délai entre la récolte et la livraison du produit, la démarche environnementale mise en œuvre par l'entreprise (sur les livraisons ou sur la gestion des déchets et emballages), les animations pédagogiques à destination des utilisateurs du service de restauration collective (animations, visites d'exploitation...), le délai de réactivité pour un réapprovisionnement.

Une formation des prescripteurs, des gestionnaires et du personnel de cuisine doit être également mise en place en lien avec le CNFPT pour le personnel des régies et les fonds d'assurance formation pour les sociétés de restauration collective.

R3. Actualiser le guide « Localim » et organiser une campagne de sensibilisation et de formation à son utilisation, conformément à la proposition SN1.3.1 de la Convention citoyenne pour le climat.

2/ Dans chaque département, les Chambres d'agriculture sont encouragées à proposer une offre de service aux collectivités locales avec une offre alimentaire structurée en produits locaux (du département ou d'une zone plus large) qui permette une mise en relation effective entre les commanditaires publics et les producteurs agricoles ou alimentaires.

3/ Le volet agricole du plan France Relance donne une dimension opérationnelle aux PAT qui peuvent bénéficier de financements pour des équipements tels les légumeries. La mission a pu constater que les cuisines centrales, de mairies ou de collèges par exemple, peuvent travailler avec des producteurs locaux dans la mesure où elles sont équipées d'une légumerie. Cette mesure rejoint plusieurs propositions de la Convention citoyenne pour le climat.

Pour renforcer l'impact des PAT, la mission propose que l'obligation prévue au I de l'article L. 230-5-1 du CRPM, issu de l'article 24 de la loi Egalim, puisse également être satisfaite par l'acquisition des produits prévue au II du même article, c'est-à-dire par l'acquisition d'aliments produits dans le cadre des projets alimentaires territoriaux.

R4. Permettre aux produits agricoles et alimentaires acquis dans le cadre d'un projet alimentaire territorial (PAT) de satisfaire aux objectifs prévus au I de l'article L.230-5-1 du code rural et de la pêche maritime (article 24 de la loi EGAlim).

4/ La montée en gamme des productions est de nature à faciliter l'accès des productions locales aux marchés de la restauration collective en entrant dans les 50 % de l'article 24 de la loi EGAlim via la certification HVE. C'est par exemple la stratégie mise en avant par la Chambre d'agriculture du Gard.

5/ Une demande d'assouplissement des directives européennes relatives aux marchés publics doit être entreprise sans délai en la justifiant par la situation créée par la crise du Covid-19.

Au niveau européen, la France porte d'ores et déjà des demandes, en particulier dans le cadre de la stratégie de l'Union européenne « De la ferme à la table », pour engager une réflexion sur la modification du droit de la commande publique en faveur d'un approvisionnement alimentaire local. Dans le cadre de la stratégie « de la ferme à la table », la Commission européenne a intégré partiellement la demande de la France, notamment :

- en indiquant que, « *en vue de renforcer la résilience des systèmes alimentaires régionaux et locaux et afin de créer des chaînes d'approvisionnement plus courtes, la Commission contribuera à réduire la dépendance à l'égard des transports longue distance* » ;
- dans le plan d'actions, en prévoyant un travail sur la détermination des meilleures modalités de fixation des critères obligatoires minimaux applicables à l'approvisionnement en denrées alimentaires durables afin de promouvoir des régimes alimentaires sains et durables incluant des produits biologiques dans les écoles et les institutions publiques (T3 2021).

En outre, dans ses conclusions⁸⁰ du 19 octobre 2020, le Conseil « *souligne qu'il faut progresser vers une intégration intelligente des systèmes alimentaires mondiaux, régionaux et locaux, y compris des chaînes d'approvisionnement plus courtes, de manière à ce qu'ils se renforcent mutuellement et*

⁸⁰ Conseil de l'Union européenne, « Conclusions du Conseil sur la stratégie "De la ferme à la table" », 19 octobre 2020

accroissent la sécurité alimentaire, conformément aux principes du marché unique », position fortement défendue par la France face à d'autres Etats-membres plus réticents (du Nord en particulier).

L'assouplissement du droit de la commande publique consisterait à permettre de réserver une part du montant du marché, quel que soit ce montant et quel que soit le type de marché, à des produits frais alimentaires pour lesquels la référence à une origine ou à une provenance déterminée serait spécifiée. La mission constate qu'une part de 30 % recueille un large assentiment des acteurs qu'elle a consultés.

Le pouvoir adjudicateur pourra faire référence à une origine ou à une provenance géographique déterminée pour ces produits alimentaires, à proximité du lieu de livraison de la marchandise, mais sans que cette maille géographique soit inférieure au périmètre du département et des départements limitrophes (échelon n°3 de la nomenclature européenne des unités territoriales statistiques (NUTS 3)). Cela permettrait de conserver une zone géographique suffisamment importante pour maintenir une concurrence effective entre les gestionnaires du marché. Les NUTS 3 limitrophes au sein de l'UE seraient pris en compte, afin d'assurer une continuité géographique entre Etats membres de l'UE.

Pour cela, il conviendrait de faire modifier l'article 42 de la directive 2014/24 sur les marchés publics afin de permettre au pouvoir adjudicateur de faire référence à une origine ou à une provenance déterminée dans la limite de 30 % du montant des produits frais alimentaires du marché. Ces éléments devront ensuite être transcrits en droit national.

Cette demande pourrait être portée dans le cadre de la finalisation du Pacte vert européen et de sa déclinaison opérationnelle. Cette demande d'évolution du droit de la commande publique nécessite un appui politique substantiel pour gagner l'adhésion des Etats membres faiblement allant sur le sujet, notamment au Nord et à l'Est de l'Europe, mais également chez nos voisins Allemands et Italiens (*cf. encadré n°4 supra*). Ainsi, la demande pourrait être inscrite dans les priorités de la Présidence française de l'Union européenne prévue au 1^{er} semestre 2022.

R5. Porter au niveau européen l'introduction d'une modification des règles de la commande publique pour permettre aux pouvoirs adjudicateurs, dans le cadre d'un marché public, de faire référence à une origine ou à une provenance déterminée dans la limite de 30 % du montant des produits frais alimentaires du marché.

CONCLUSION

La consommation alimentaire a longtemps reposé sur des produits locaux, frais ou transformés. Mais déjà, certains produits devaient voyager pour satisfaire la demande. Ainsi, la route du poisson permettait d'acheminer les produits de la mer de Boulogne-sur-Mer à Paris. Les fromages affinés circulaient déjà entre régions, mais la consommation de produits frais restait limitée à la production locale.

Après la seconde guerre mondiale et en particulier à partir des années soixante, les choses ont radicalement changé. Cette période est marquée par la concentration urbaine qui éloigne les consommateurs des bassins de production, par la spécialisation de ceux-ci en raison de l'intensification de l'agriculture, et par le regroupement des outils industriels alimentaires et l'évolution de leurs processus de production.

Ce modèle a permis une explosion de la consommation alimentaire grâce à une baisse des coûts de production et des prix de vente avec le développement des grandes surfaces. Les accords commerciaux internationaux, dont le marché commun, ont facilité la consommation de produits alimentaires importés. Ces évolutions ont conduit à une baisse importante de la part de l'alimentation dans le budget des ménages.

Peu à peu, les consommateurs n'ont plus établi de lien entre leur alimentation et leur territoire qu'il fut national ou local. Seuls les produits sous signes officiels de qualité et d'origine ou sous labels ont échappé à cette perte de repères, mais leur clientèle restait relativement limitée.

La crise de la vache folle (ESB) en 1996 marque un tournant, les consommateurs exprimant un souhait de traçabilité des produits alimentaires et une défiance vis-à-vis des produits carnés transformés.

La demande de produits alimentaires locaux est le fruit de ce tournant et des événements qui ont suivi (Influenza aviaire notamment). Petit à petit, les consommateurs ont retrouvé le goût de produits authentiques correspondant à un territoire, aux saisons, à des producteurs ou des transformateurs identifiés et accessibles.

Le monde économique a bien perçu cette évolution. La vente directe par les producteurs s'est développée, la GMS a emboîté le pas et la vente par internet s'est élargie aux produits alimentaires. Les élus, politiques et professionnels, ont souhaité conforter, amplifier et valoriser ces démarches. C'est dans ce cadre que s'est inscrite la présente mission du CGAAER.

Après avoir conduit de nombreuses auditions, les membres de la mission constatent que les consommateurs sont de plus en plus satisfaits par une offre variée de produits alimentaires qui réserve une place de plus en plus importante aux produits locaux. Dans ce sens, le volet agricole du plan France Relance devrait amplifier l'offre de produits locaux, y compris en direction des publics moins favorisés.

Dans le domaine de la restauration collective publique, la volonté de promouvoir les produits locaux doit faire l'objet d'un engagement renouvelé des pouvoirs publics pour faire connaître les bonnes pratiques, lever les blocages administratifs et engager un aménagement limité des textes relatifs à la commande publique au niveau européen.

Au final, la mission considère que l'absence de définition des produits locaux n'apparaît pas comme un frein à leur développement et qu'une définition pourrait même s'avérer contre-productive.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Cabinet du ministre

Paris, le 05 AOUT 2020

Le Directeur de Cabinet du Ministre
de l'Agriculture et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président
du Conseil Général de l'Alimentation,
de l'Agriculture et des Espaces Ruraux

N/Réf :

V/Réf :

Objet : Lettre de mission *sur les produits « locaux »*

Face aux inquiétudes liées à la mondialisation, les consommateurs tendent à privilégier la proximité en matière alimentaire. Ce mouvement est porté par une exigence accrue de transparence sur les modalités de production et l'origine des produits, leur authenticité et leur qualité. S'est ajouté ces dernières années le souhait d'une partie de la société de privilégier des échanges plus équitables et le rétablissement d'un lien plus fort entre producteurs et consommateurs. Les producteurs ont quant à eux vu dans l'expression de cette nouvelle demande l'opportunité de diversifier et mieux valoriser leur activité agricole.

Ces constats ont par ailleurs été accentués par la crise sanitaire liée au COVID-19, laquelle a souligné de nombreuses faiblesses de notre chaîne alimentaire et appelle à renforcer la résilience agricole et alimentaire à l'échelle des territoires. A cet égard, la promotion des produits locaux contribue nécessairement à cet objectif.

D'une manière générale, diverses initiatives se sont mises en place telles la vente à la ferme, les marchés de plein air réservés aux producteurs, l'ouverture de magasins regroupant plusieurs producteurs ou la mise en œuvre de contrats locaux entre des distributeurs et des fournisseurs de proximité. Ces circuits visent à rapprocher géographiquement production et consommation et à relocaliser l'économie alimentaire. Ils recouvrent une grande diversité de pratiques et d'acteurs. En outre, au-delà de ces initiatives, le développement des projets alimentaires territoriaux (PAT) contribue à fournir un cadre d'actions cohérent, en adéquation avec les besoins exprimés localement et en créant une mise en réseau des acteurs (acheteurs, agriculteurs, transformateurs).

La France, comme l'Union Européenne, poursuit l'objectif de renforcer la cohésion territoriale, sociale et économique pour aider des régions moins prospères ou confrontées à des problèmes structurels à améliorer leur compétitivité et à accélérer leur développement économique d'une manière durable. De manière contributive à cet objectif, la loi EGAlim vise à permettre aux agriculteurs de vivre dignement de leur travail par le paiement de prix justes, accompagner la transformation des modèles de production afin de répondre davantage aux attentes et aux besoins des consommateurs et promouvoir les choix de consommation privilégiant une alimentation saine, sûre et durable.

.../...

78, rue de Varenne
75349 PARIS 07 SP
Tél : 01 49 55 49 55

Il apparaît donc intéressant dans ce contexte de mieux mesurer la portée du développement de ces circuits locaux, l'incidence qu'elle peut avoir sur le développement économique et social des territoires et plus particulièrement sur la qualité, la compétitivité et la durabilité des filières agricoles et alimentaires, en ligne avec les attentes des consommateurs.

Les termes « local » et « durable » sont souvent associés, mais le « tout local » se confronte à la réalité environnementale, économique et pédoclimatique des territoires. La réalité des pratiques agricoles des territoires, de leur potentiel agricole respectif et des bassins de consommation doit être considérée.

Par ailleurs, certaines dispositions de la réglementation européenne en matière de concurrence, entravent le développement de circuits locaux, par exemple en prohibant la référence à la notion de « local » dans les spécifications techniques de la commande publique. Ainsi, la notion de produits de proximité n'a pu être introduite dans la disposition de la loi EGAlim relative à l'approvisionnement de la restauration collective en produits durables et de qualité.

Au regard de ces éléments, je souhaite qu'une mission du CGAAER soit mise en place et ses conclusions rendues avant la fin de l'année 2020. Elle s'attachera :

D'une part à dresser un tableau général des enjeux autour de la question du local entendu au sens large. Il s'agira ainsi de :

- Caractériser la réalité de la demande en produits locaux d'un point de vue quantitatif et qualitatif (type de consommateurs, prix seuils, circuits de distribution),
- Identifier les filières concernées à ce jour;
- Caractériser la réponse opérationnelle, en termes quantitatif et qualitatif, à cette demande dans les différents secteurs de la consommation française, tant en restauration hors foyer (restauration collective et restauration commerciale) que dans les circuits de grande consommation (GMS par exemple) ;
- Identifier parmi ces expériences les bonnes pratiques et, à l'inverse, les freins rencontrés ;
- Mesurer l'impact de ce mode de commercialisation sur les résultats économiques des acteurs des différents maillons des filières agricoles, et sur la répartition de la valeur au sein des filières, avec un regard particulier sur les producteurs et leurs revenus ;
- Recenser et comparer à l'échelle européenne les mesures de promotion des produits agricoles locaux, mises en place par nos partenaires au sein de l'UE, y compris le recours aux marques locales ;
- Evaluer la participation des agriculteurs aux dispositifs permettant à l'échelle locale de rapprocher l'offre et la demande alimentaire, qu'il s'agisse des projets alimentaires territoriaux ou des plateformes visant à rapprocher l'offre et la demandes locales, à l'exemple d'AgriLocal.

D'autre part, à proposer des recommandations en termes de politique publique notamment en :

- Expertisant les voies pour une ouverture au niveau du droit de la concurrence européenne des possibilités de recourir à une sélection de produits sous mention « local » ou « de proximité », en particulier pour l'approvisionnement de la restauration collective ;
- En réalisant un focus sur l'approvisionnement de la viande bovine en restauration hors domicile et en ciblant parmi les actions les plus significatives entreprises par les collectivités locales, celles qui concourent à cet approvisionnement d'origine nationale ou locale et qui mériteraient d'être généralisées ;
- En évaluant l'opportunité et la faisabilité d'une définition d'un produit « local » et le cas échéant, en proposant une définition ;
- En identifiant les leviers de financement au sein de la Politique agricole commune qui pourraient être actionnés pour soutenir et développer à une plus grande échelle les initiatives de type « PAT » ou « Leader »;
- En dressant plus généralement des perspectives d'évolution et des préconisations au regard des constats établis.

.../...

La mission pourra s'appuyer sur les services de la DGPE et de la DGAL ainsi que sur les travaux conduits sur ces sujets par les établissements publics comme FranceAgriMer – qui possède de nombreuses études sur la consommation alimentaire à domicile ou hors domicile - ou l'INRAE qui mène plusieurs projets de recherche sur ce sujet, ainsi que sur les travaux de l'Observatoire du développement rural.

Compte tenu des fortes attentes autour de ces sujets, je souhaite que la mission puisse remettre ses travaux avant la fin de l'année 2020.

Fabrice RIGOULET-ROZE



Annexe 2 : Note de cadrage



Les produits locaux

Note de cadrage

établie par

Marie-Frédérique PARANT

Inspectrice générale de santé publique vétérinaire

Patrick DEDINGER

Inspecteur général de l'agriculture
Coordonnateur de la mission

Xavier ORY

Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts

Septembre 2020

SOMMAIRE

1. CONTEXTE ET MOTIVATION.....	4
2. OBJECTIFS DE LA MISSION.....	5
3. CHAMP DE LA MISSION	5
4. DESIGNATION DES MISSIONNAIRES	6
5. METHODOLOGIE ET PHASES DE TRAVAIL.....	6
5.1. Phases de travail	6
5.2. Calendrier	7
6. DIFFUSION DU RAPPORT	7
Annexe : Lettre de mission	8

1. CONTEXTE ET MOTIVATION

Par courrier du 5 août 2020, le Directeur de Cabinet du Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a confié au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) une mission de conseil relative aux produits locaux.

Le terme de « produit local » est une notion relative, qui dépend du lieu de production, de transformation et de consommation d'un produit alimentaire. Si la notion de circuit court fait l'objet d'un encadrement juridique limitant le nombre d'intermédiaires entre le producteur et le consommateur sans notion de distance¹, le terme de « produit local » n'est pas réglementé et plusieurs acceptions sont utilisées (distance entre les lieux de production et de consommation, principales étapes de production dans le périmètre d'un département, d'une région ou d'une entité territoriale identifiée, etc.).

La demande en produits alimentaires locaux est une réponse à la distanciation entre le citoyen et son alimentation² :

- distanciation géographique (éloignement entre lieux de production et de consommation) ;
- distanciation économique (augmentation du nombre d'intermédiaires) ;
- distanciation cognitive (perte de savoirs sur l'origine et les méthodes de production des aliments) ;
- distanciation politique (perte de prise sur le système alimentaire).

Si les approvisionnements locaux permettent de répondre pour partie à ces distanciations, les consommateurs et les producteurs leur associent également plusieurs qualités, réelles ou supposées :

- sécurité sanitaire accrue ;
- meilleure qualité nutritionnelle ;
- respect de l'environnement, durabilité, limitation des émissions de gaz à effet de serre ;
- meilleures conditions sociales des travailleurs (salariés ou chefs d'exploitation) ;
- amélioration de la marge nette du producteur ;
- sécurisation des débouchés pour le producteur ;
- contact accru entre le producteur et le consommateur.

Pourtant, la littérature sur le sujet ne permet pas d'affirmer de lien de causalité directe entre le caractère local du produit et les qualités précitées. Les caractéristiques des produits locaux devront être objectivées.

Depuis les années 2010, les politiques publiques visent à accompagner l'offre et la demande en produits locaux, afin que ce développement soit bénéfique au producteur comme au consommateur. Cela s'est notamment traduit par la mise en place de Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) depuis 2014. Les PAT visent à donner un cadre stratégique et opérationnel à des actions partenariales répondant à des enjeux sociaux, environnementaux, économiques et de santé.

¹ Article L611-8 du code rural et de la pêche maritime

² Cf. Bricas, N., Lamine, C. & Casabianca, F. (2013). Agricultures et alimentations : des relations à repenser ?. Natures Sciences Sociétés, vol. 21(1), 66-70.

Enfin, la crise due à la Covid-19 a renforcé la tendance à la hausse de la consommation en produits locaux, particulièrement marquée pendant le confinement.

2. OBJECTIFS DE LA MISSION

La mission vise à analyser les enjeux de la consommation des produits locaux, tant pour les particuliers que pour la restauration hors domicile.

Conformément à la demande du commanditaire, la mission proposera des recommandations de politiques publiques relatives à quatre enjeux visant à faire participer les produits locaux à l'amélioration de :

- la qualité nutritionnelle, sanitaire et environnementale de l'alimentation des français, en particulier en identifiant les situations où le local est un réel levier pour améliorer l'alimentation ;
- la place du producteur dans la chaîne de valeur de l'alimentation, par l'amélioration et la sécurisation de son revenu, par une meilleure confiance et compréhension mutuelle entre les différents acteurs de la chaîne alimentaire ;
- la « reterritorialisation » de l'alimentation ;
- la lisibilité et la pertinence de l'achat local, quel que soit le circuit de distribution, avec une attention particulière au cas spécifique de la commande publique.

3. CHAMP DE LA MISSION

Il s'agit d'une mission de conseil à destination du Cabinet, de la Direction Générale de la Performance Economique et Environnementale des Entreprises (DGPE) et de la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) sur le sujet des produits alimentaires locaux.

Conformément à la demande du commanditaire, la mission s'intéressera en particulier aux éléments suivants :

- état des lieux sur la consommation de produits locaux en fonction des zones, des produits, des types de distribution ou consommation et des consommateurs ;
- état des lieux des principales tendances à moyen-terme (en distinguant les tendances avant et après la crise de la Covid-19) ;
- intérêt de la diversification des zones d'approvisionnement (diversité des produits, résilience) ;
- rôle de chaque maillon de la chaîne alimentaire dans le développement des approvisionnements locaux ;
- impact des produits locaux sur l'amélioration du revenu des producteurs et de sa stabilité, identification des bonnes pratiques ;
- actions de reterritorialisation de l'alimentation (bonnes pratiques ou freins), avec une attention particulière aux projets alimentaires territoriaux.

La mission concentrera ses recommandations sur :

- l'opportunité de la définition du produit local et, le cas échéant, la proposition d'une définition ou de modalités de définition ;
- les pratiques et actions à soutenir, en particulier dans le cadre du plan de relance, pour faire des produits locaux un levier d'amélioration de l'alimentation ;
- l'utilisation du levier de la commande publique pour développer les approvisionnements locaux de qualité en proposant, au besoin, une évolution des règles de la commande publique.

Les missionnaires considèrent comme hors du champ de cette mission :

- l'évolution de la réglementation relative au foncier agricole, qui nécessiterait un cadre d'étude plus large que la seule question du développement des approvisionnements locaux ;
- le cas particulier des produits locaux en Outre-mer, dont l'approvisionnement répond à une logique différente de celle des approvisionnements dans l'Hexagone.

4. DESIGNATION DES MISSIONNAIRES

Marie-Frédérique PARANT, Inspectrice générale de santé publique vétérinaire, Patrick DEDINGER, Inspecteur général de l'agriculture, et Xavier ORY, Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, ont été désignés pour conduire cette mission.

5. METHODOLOGIE ET PHASES DE TRAVAIL

5.1. Phases de travail

Les trois principaux axes de travail de la mission seront les suivants :

- travaux documentaires et analyses de données ;
- échanges avec les services de l'administration, au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (dont les conseillers agricoles en ambassade), au ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance et au ministère de la Transition écologique ;
- entretiens avec les acteurs institutionnels et économiques du secteur agricole et alimentaire (représentants nationaux ou acteurs territoriaux). La mission envisage des déplacements auprès de certains acteurs territoriaux. La mission signale au cabinet son souhait de solliciter des responsables politiques qui jouent un rôle dans l'approvisionnement alimentaire de leurs administrés. La mission rencontrera en particulier la Mairie de Paris, ainsi que des élus de l'Association des Maires de France, de l'Assemblée des départements de France et de Régions de France.

5.2. Calendrier

La mission mettra à disposition de la DGAL et de la DGPE une première version des travaux fin novembre 2020, pour un échange technique préalable. Le rapport final sera remis au cabinet du ministre avant fin 2020.

6. DIFFUSION DU RAPPORT

La mission proposera au ministre de rendre le rapport public. Le ministre décidera de l'opportunité et des modalités de diffusion du rapport.

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Structure	Fonction
TREGARO Yves	Médiation des relations commerciales	Médiateur délégué des relations commerciales
CLAQUIN Pierre	FranceAgriMer	Directeur Marchés, études et prospective
FERREIRA Bruno	MAA - DGAL	Directeur général de l'alimentation
FLAUTO Stéphanie	MAA - DGAL	Cheffe du service de l'alimentation
CHAMBU Pierre	MEFR - DGCCRF	Chef du service de la protection du consommateur et de la régulation des marchés
KOEN Emmanuel	MEFR - DGCCRF	Adjoint à la sous-directrice des produits et marchés agroalimentaires
JEHANNO Bertrand	MEFR - DGCCRF	Chef du bureau politique et droit de la concurrence
DINGREMONT Benoît	MEFR - DAJ	Sous-directeur du droit de la commande publique
BRICAS Nicolas	CIRAD	Chercheur, socio-économiste de l'alimentation
BOQUET Karine	Conseil national de l'alimentation (CNA)	Secrétaire interministérielle
LHERMITTE Serge	MAA - DGPE	Chef du service Compétitivité et performance environnementale
TRAN Vincent	MAA - DGPE	Chargé de mission auprès de la sous-directrice Compétitivité
CHIFFOLEAU Yuna	INRAE	Directrice de recherche
SOURISSEAU Agnès	Réseau CIVAM	Administratrice nationale en charge de l'alimentation
AUBREE Pascal	Réseau CIVAM	Coordinateur alimentation et dynamiques territoriales
DE TILLY Grégoire	La Ruche Qui Dit Oui	Président directeur général
PORTAS Nicolas	Agrilocal / Conseil départemental du Puy-de-Dôme	Directeur de l'association nationale Agrilocal / Directeur du service Agriculture et forêt du Département du Puy-de-Dôme
HOHN Laurence	Agence Bio	Directrice adjointe
SI HASSEN Wendy	Agence Bio	Chargée de mission Restauration hors domicile
BASSET Anne	Agence Bio	Chargée de mission Environnement et territoires
LE DOUARIN Sarah	Agence Bio	Chargée de mission
FLECHET Dorian	Agence Bio	Chargé de l'Observatoire nationale de l'agriculture biologique
BOULONGNE Evelyne	Mouvement des AMAP	Administratrice et porte-parole
SEBBAN Florent	Mouvement des AMAP	Agriculteur membre
HEBEL Pascale	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc)	Directrice du pôle Consommation et entreprises
SAUMADE Magali	Chambre d'agriculture du Gard	Présidente

LENFANT Jean-Marie	Chambres d'agriculture France	Président délégué Alimentation circuits courts et Bienvenue à la ferme
BIRMANT François	Chambres d'agriculture France	Chef du service Territoires et alimentation
MACE Louise	Chambres d'agriculture France	Chargée d'étude Filières alimentaires de proximité
BLANDINIÈRE Thierry	InVivo	Directeur général
DARRASSE Guillaume	InVivo Retail	Directeur général
ROLLIN Marie-Cécile	Restau'Co	Directrice
HERBINET Bénédicte	MAA - DGER	Sous-directrice Recherche, innovation et coopération internationale
BOUTROUX Karine	MAA - DGER	Animatrice nationale Alimentation
FAUCOMPRE Pascal	MAA - DGER	Chargé de mission Enseigner à produire autrement
Jean-François HUET	Groupe LECLERC	Responsable des commissions alliances locales
Jacques CREYSSEL	FCD	Délégué général
Hugues BEYLER	FCD	Directeur Agriculture et filières
Sophie AMOROS	FCD	Responsable Affaires Publiques et Communication
CHAPALAIN Catherine	ANIA	Directrice générale
PREVOST Cédric	MAA - DGAL	Sous-directeur de la politique de l'alimentation
AILLERY Florence	MAA - DGAL	Adjointe à la cheffe du bureau du pilotage de la politique de l'alimentation
LE GAL Marie-Christine	Ambassade de France à Varsovie	Conseillère agricole
HOUDEBINE Damien	Confédération paysanne	Secrétaire national
CHABERT Jonathan	Confédération paysanne	Membre des commissions relocalisation, agriculture biologique et fruits et légumes
LAYANI Stéphane	SEMMARIS - Marché d'intérêt national de Rungis	Président-Directeur général
HANOT Julie	SEMMARIS - Marché d'intérêt national de Rungis	Conseillère agricole
BENEZIT Patrick	FNSEA	Secrétaire général adjoint
PUECH D'ALISSAC Arnold	FNSEA	Président de la commission chaîne alimentaire
GUILLAUME Benjamine	FNSEA	Chef du service économie des filières
BLIN Amaryllis	FNSEA	Chargée de mission alimentation
MOUSSET Jérôme	ADEME	Chef du service forêt, alimentation et bioéconomie
MARTIN Sarah	ADEME	Responsable Alimentation durable
BLANCO BENEITEZ Mélodie	AMF	Conseillère technique du département du conseil juridique
FERRIBY Sébastien	AMF	Conseiller du département action sociale, éducative, sportive et culturelle

DE ROFFIGNAC Françoise	ADF	Vice-présidente du Conseil départemental de Charente-Maritime et représentante de l'ADF au Conseil national de la restauration collective
MORNET Alix	ADF	Conseillère en développement durable
MONDOT Robert	UFC-Que choisir	Président UFC Que Choisir Chambéry
HENAFF Loïc	Association Produit en Bretagne	Président
POUZIN Hugues	Confédération du commerce de gros et international (CGI)	Directeur général
PERROY Pierre	Confédération du commerce de gros et international (CGI)	Directeur des affaires juridiques
HOUY Laurent	Vivalya	Coordinateur offre locale grands comptes
LEROY Gilles	France Frais	Directeur Centrale
VIOLLET Nicolas	France Frais	Responsable achats BOF et fromages de tradition
ROSINI Stefania	Ambassade d'Italie à Paris	Ambassadrice adjointe
ABATI Stefania	Ambassade d'Italie à Paris	Attachée économique
PULVAR Audrey	Mairie de Paris	Adjointe à la Maire de Paris en charge de l'alimentation durable, de l'agriculture et des circuits courts
GUITTARD Marie	INAO	Directrice générale
BARLIER André	INAO	Directeur général adjoint
HEBERT Christophe	AGORES (Association nationale des directeurs de la restauration collective)	Président
ROUER Maximilien	Conseil national de la résilience alimentaire	Membre, Président de Né d'une seule ferme
FOURDINIER Guillaume	Conseil national de la résilience alimentaire	Membre, Président d'Agricoool
QUERARD Jean-Philippe	FoodBiome	Président directeur général
DAGUIN Arnaud	Agriculture du vivant	Porte-parole
LOLIVIER Marc	FEVAD	Délégué général
PONT-NOURAT Philippe	SNRC	Président
DUCOS Cerise	SNRC	Responsable des affaires juridiques et réglementaires
BOUVILLE Boris	MAA - SAJ	Adjoint à la sous-directrice du droit public général
COULIN Christophe	Semmaris - Marché d'intérêt national de Rungis	Directeur du pôle végétal
LEGRAND Bernard	SEMMARIS - Marché d'intérêt national de Rungis	Directeur adjoint du pôle végétal

VASSOUT Fabien	EARL Vassout Fruits	Associé et Vice-président du carreau des producteurs de fruits et légumes au MIN de Rungis
SEURU Thierry	GAEC Seuru	Associé et producteur commercialisant sur le carreau des producteurs de fruits et légumes au MIN de Rungis
DE VOS M.	EARL Saveurs de Chailly	Associé et producteur commercialisant sur le carreau des producteurs de fruits et légumes au MIN de Rungis
CHEVET Thibaud	EARL Chevet	Associé et producteur commercialisant sur le carreau des producteurs de fruits et légumes au MIN de Rungis
BEHURET Isabelle	EARL Behuret	Associée et productrice commercialisant sur le carreau des producteurs de fruits et légumes au MIN de Rungis
DEKKER Mme	EARL Dekker Horticulture	Associée et productrice commercialisant sur le carreau des producteurs horticoles au MIN de Rungis
CHOTTEAU Philippe	Institut de l'élevage (IDELE)	Chef du département Economie
PINEAU Christèle	Institut de l'élevage (IDELE)	Cheffe de projet Economie des exploitations d'élevage
MONNIOT Caroline	Institut de l'élevage (IDELE)	Cheffe de projet Conjoncture viande bovine, études économiques
HERNANDEZ MENDOZA María José	Ambassade d'Espagne à Paris	Conseillère agriculture, pêche et alimentation
BLANQUEFORT Valérie	Ile-de-France Terre de Saveurs	Directrice
CHARMASSON Anne-Sylvie	Ville de Nîmes	Responsable de la restauration
PROHIN Aurélie	Ville de Nîmes	Conseillère déléguée à la restauration scolaire, à la promotion du bio et à l'adaptation aux changements climatiques des écoles
MEYRUEIS Nathalie	SHCB Restauration collective	Directrice de la cuisine centrale de Nîmes
PAPAÏX Jérôme	Chambre d'agriculture du Gard	Conseiller Promotion et projets commerciaux
CHAULET Cathy	Conseil départemental du Gard	Vice-présidente au développement du bio et des circuits courts
BERNARD-PAYEN Régis	Conseil départemental du Gard	Chef du service restauration, responsable de l'unité de conditionnement de légumes

La mission remercie l'ensemble des personnes rencontrées mentionnées ci-avant et remercie également pour la transmission d'informations, de données et d'analyses :

- DUFLOT Boris, IFIP, Directeur du pôle Economie
- FAYOLLE Jean-Pascal, Ambassade de France à Rome, Conseiller agricole
- GINET Mathieu, Ambassade de France à Berlin, Conseiller agricole
- LEBLANC-CUVILIER Anick, MAA/CGAAER, Etudes documentaires
- LOUVEAU Olivier, MAA/SSP, Adjoint au chef du bureau des statistiques sur les productions et les comptabilités agricoles
- RONEY Bruno, CNIEL, Directeur du pôle Prospective
- WALICKA Maja, Ambassade de Pologne à Paris, Conseiller

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

ADEME	Agence de la transition écologique
ADF	Assemblée des départements de France
AGORES	Association nationale des directeurs de la restauration collective
AMAP	Association pour le maintien d'une agriculture paysanne
AMF	Association des maires de France
ANIA	Association nationale des industries alimentaires
AOP	Appellation d'origine protégée
ARF	Association des régions de France
CA	Chiffre d'affaires
CACP	Chaîne alimentaire courte de proximité
CCP	Code de la commande publique
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGI	Confédération française du commerce de gros et international
CIVAM	Centre d'initiative pour valoriser l'agriculture et le milieu rural
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNIEL	Centre national interprofessionnel de l'économie laitière
CNRC	Conseil national de la restauration collective
Credoc	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
CSCE	Centre de surveillance du commerce électronique
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
FCD	Fédération du commerce et de la distribution
FEVAD	Fédération de la vente à distance
GES	Gaz à effet de serre
GMS	Grande et moyenne surface
HT	Hors taxe
HVE	Haute valeur environnementale
IDELE	Institut de l'élevage
IGP	Indication géographique protégée
INAO	Institut national de l'origine et de la qualité
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
LPT	Liste des produits traditionnels en Pologne
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MDD	Marque de distributeur
MIN	Marché d'intérêt national
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
PAT	Projet alimentaire territorial
PIPAME	Pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques
PME	Petite et moyenne entreprise
RHD	Restauration hors domicile
RICA	Réseau d'information comptable agricole

RMB	Réseau manger bio
RMT	Réseau mixte technologique
SIAL	Salon international de l'alimentation
SSP	Service de la statistique et de la prospective au ministère de l'agriculture et de l'alimentation
STG	Spécialité traditionnelle garantie
TEC	Tonne équivalent carcasse
TFUE	Traité de fonctionnement de l'Union européenne
TPE	Très petite entreprise

Annexe 5 : Bibliographie

- ADEME, « Alimentation – Les circuits courts de proximité », Les avis de l'ADEME, 2017
- ADEME, Le Basic et Dressayre A., « Alimentation et coût des externalités environnementales - Rapport », Expertises, 2019
- Agence Bio, « Edition 2020 du baromètre de consommation et de perception des produits biologiques en France », janvier 2020
- Agence Bio, « Mesure de l'introduction des produits bio en restauration collective – Rapport d'étude », Etude n°1900613, octobre 2019
- Agreste, Recensement agricole 2010
- Aubert M. et Enjolras G., INRAE, « Do short food supply chains go hand in hand with environment-friendly practices ? An analysis of French farms », International Conference of Agricultural Economists, 2015.
- Bavec S., Chaïb, K., Bouroullec M., Raynaud E., « Les déterminants de la participation des agriculteurs dans les plateformes collectives : de l'adhésion à la participation pro-active », projet CAPPAP, Fiche n°8, 2018
- Barbier C., Couturier C., Pourouchottamin P., Cayla J-M, Sylvestre M., Pharabod I., 2019, « L'empreinte énergétique et carbone de l'alimentation en France », Club Ingénierie Prospective Energie et Environnement, Paris, IDDRI, 24p.
- Baritoux V., Billion C., « Rôle et place des détaillants et grossistes dans la relocalisation des systèmes alimentaire : perspectives de recherche », Revue de l'organisation responsable, 2018/1 Vol. 13, pp. 17-28, 2018
- Bazzani C., Canavari M., « Is local a matter of food miles or food traditions ? », Italian Journal of Food Science, 2017
- Bérard L. et Marchenay Ph., « Les produits de terroir, les grandes enseignes sont sur le coup ! », CNRS Editions, 2004
- Beylier R.-P., « Les marques de distributeur de terroir comme outil de légitimation de la grande distribution », HAL archives-ouvertes, juin 2017
- Bimbo F., Bonanno A., Nardone G., Viscecchia R., 2015. The Hidden Benefits of Short Food Supply Chains: Farmers' Markets Density and Body Mass Index in Italy. International Food and Agribusiness Management Review, 18 (1).
- Blézat Consulting, « Etude sur la notion de proximité dans la filière des fruits et légumes frais », Etude réalisée pour FranceAgriMer, 2016
- Born B., Purcell M., « Avoiding the local trap: Scale and Food Systems in Planning Research », Journal of Planning Education and Research, 26(2):195-207, 2006
- Boutry O., Ferru, M. Apports de la méthode mixte pour une analyse globale de la durabilité des circuits courts. Développement Durable et Territoires 2016, 7
- Bricas, N., Lamine, C. & Casabianca, F. (2013). Agricultures et alimentations : des relations à repenser ?, Natures Sciences Sociétés, vol. 21(1), 66-70.

Brunori, G., Galli F., Barjolle D., et al. 2016. Are Local Food Chains More Sustainable than Global Food Chains? Considerations for Assessment. Sustainability 8(5).

Centre d'étude et de ressource sur la diversification (CERD), « Méthodes et approche économique transversale exploratoire de six familles de produits en circuits courts », 2011-2013.

Chevallier M., Dellier J., Richard F., 2015. Les vertus discutables des circuits de proximité au regard de la précarité en milieu rural. « Le cas du Limousin ». pp 225: 237-243

Chiffolleau Y., INRAE - RMT Alimentation locale, « Circuits courts alimentaires et Politique agricole commune : état des lieux et perspectives », 2018

Chiffolleau Y. et Dourian T., « Sustainable Food Supply Chains: Is Shortening the Answer? Literature Review for a Research and Innovation Agenda », Sustainability Journal, 12(23)-9831, 2020

Commission européenne, « Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'opportunité d'établir un système d'étiquetage applicable à l'agriculture locale et à la vente directe », 2013.

Conseil de l'Union européenne, « Conclusions du Conseil sur la stratégie "De la ferme à la table" », 19 octobre 2020

Cour de comptes, "Section 2 : Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles", Rapport public annuel, février 2020

CREDOC, « Enquête tendances de consommation », 2000, 2009, 2015 et 2020

Dugast C. et Soyeux A., Carbone4, « Faire sa part ? Pouvoir et responsabilité des individus, des entreprises et de l'Etat face à l'urgence climatique », 2019

Fan X., Gomez M., Coles Ph., « Willingness to pay, quality perception and local foods : the case of broccoli », Agricultural and Resource Economics Review, décembre 2019.

INAO, « Les produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine – Chiffres clés 2018 », 2019

Ipsos, « Les français et la consommation en circuit local », Enquête Ipsos-Observatoire des Nouvelles Consommations, octobre 2019

Ipsos, « 63% des Français se disent prêts à consommer le plus de produits locaux possibles pour soutenir l'économie », Enquête Ipsos-Observatoire des Nouvelles Consommations, juin 2020

Kneafsey A. et al., « Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A state of play of their socio-economic characteristics », Joint Research Centre, 2013

Kondi N., « Droit des marques, de l'information du consommateur et de la publicité dans la valorisation des produits alimentaires locaux », mémoire de Master 2, Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Nantes, 2019

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2020 : « Les écarts entre alimentation déclarée et alimentation réelle : observations et explications », Analyse CEP, Septembre 2020

Ministère fédéral allemand de l'alimentation et de l'agriculture, Rapport nutritionnel 2020

Morizot-Braud F., Gauche A., « Références sur les circuits courts de commercialisation ». Innovations Agronomiques, INRA, 2016, 49, pp.59-68.

Obea, « Profil Socio-économique du commerce de détail alimentaire sur les marchés de plein vent », septembre 2016

Pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques (PIPAME), « Prospective. Economie sociale et solidaire : les circuits courts alimentaires », Ministère de l'économie et des finances, 2017

RMT Alimentation locale (édition scientifique INRAE), « Des circuits courts aux chaînes alimentaires courtes de proximité. Quels impacts, quels enjeux », Fiche de synthèse, 2016

RMT Alimentation locale, « Reterritorialisation de l'alimentation : le cas des magasins de producteurs », Synthèse, novembre 2019

RMT Alimentation locale, « Enquête sur les circuits numériques de vente en circuits courts », décembre 2020

SIAL, « Cahier de tendances SIAL Insights, Etat des lieux mondial du secteur de l'alimentation 2020 », Données Kantar, ProtéinesXTC et Gira, 2020.

Torres, C., Rampa, F. Diversification for sustainable food systems and the role of ECDPM. GREAT Insights Magazine, Volume 6, Issue 4, 2017.

US Farm Act, 2008. Martinez S. et al., « Local food systems : concepts, impacts and issues », Economic research report nb 97-3, 2010

Wallet F., « Vers des projets alimentaires territoriaux économiquement viables ? Réflexions à partir de quelques résultats de recherche », AgroParisTech, 2019

Winfree J., Watson Ph., « The welfare economics of 'Buy Local' », American Journal of Agricultural Economics, Vol. 99-4, pp. 971-987, 2017

Annexe 6 : Détails de la part de la consommation couverte par la production nationale et par la vente directe

Nature de la production	Volume consommé en France	Volume produit en France	Source	Part du "produit en France" dans la consommation (en apparence)	Année	Volume vendu en vente directe	Part de la vente directe dans la consommation [borne basse du produit local]	Source	Année
Légumes frais (1000 tonnes)	6 427	5 459	Source : https://www.franceagrimer.fr/fam/content/download/63689/document/chiffres-cl%C3%A9s-FL-2018.pdf?version=1 (page 29)	85%	2018	300,0	4,7%	Source : CITFL / https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01606997/file/243_2016_Plenet_Jeannequin%20et%20al._Pr%C3%A9sentation_G2FLP_Diversite%20des%20agricultures_29_11_2016_FIAP%20Paris_%7B6B795D56-E673-4187-B7BD-ECE968A084D2%7D.pdf	2018
Viande porcine (1000 tec)	1 562	2 240	Source : https://www.franceagrimer.fr/content/download/63165/document/BIL-VIA-LAI-Bilan2019-Perspectives2020.pdf pages 167, 170, 171	100%	2018	7,9	0,5%	Source : données Kantar et Réseau Bienvenue à la ferme fournies par l'IFIP en 2020	2018
Viande bovine (1000 tec)	1 562	1 684	Source : https://www.franceagrimer.fr/content/download/63165/document/BIL-VIA-LAI-Bilan2019-Perspectives2020.pdf pages 167, 170, 171	100%	2018		0,9%*	Source : RICA 2019	2019
Viande de volaille (1000 tec)	1 855	1 787	Source : https://www.franceagrimer.fr/content/download/63165/document/BIL-VIA-LAI-Bilan2019-Perspectives2020.pdf pages 167, 170, 171	96%	2018	11,2	0,9%	Source : données Kantar fournies par l'ITAVI en 2020	2018
Fromages (1000 tonnes)	789	1 102	Source : https://www.franceagrimer.fr/content/download/63165/document/BIL-VIA-LAI-Bilan2019-Perspectives2020.pdf pages 107 et 108	100%	2018	20,8	1,9%	Source : FAM / https://www.franceagrimer.fr/fam/content/download/53939/document/SYN-LAI-7-La+vente+directe+dans+les+exploitations+haiti%C3%A8res+fran%C3%A7aises+-+v2.pdf?version=12 (page 10)	2014
Tous produits laitiers (1000 tonnes)	5 130		Source pour la consommation : données Kantar fournies par le CNIEL en 2020	100%	2018	23,7	0,5%	Source : données Kantar fournies par le CNIEL en 2020	2018

*Il n'existe pas de données compilées disponibles. La mission a réalisé une approche à partir des données RICA 2019. La mission a retenu le ratio "produit brut des produits animaux des exploitations en bovin viande réalisant de la vente au détail / produit brut des produits animaux de l'ensemble des exploitations en bovin viande". La mission considère au premier ordre que, pour les exploitations qui réalisent de la vente au détail, la totalité de la production animale de l'exploitation est de la viande bovine commercialisée en vente au détail pour celles qui déclarent réaliser plus de 75 % de leurs ventes au détail, et la moitié de la production pour celles qui déclarent réaliser de la vente au détail mais moins de 75 %.