



Analyse des freins au développement de l'approvisionnement local et/ou biologique de la restauration collective et des facteurs de réussite pour un approvisionnement significatif

Extrait du rapport : PROMOTION DE L'APPROVISIONNEMENT LOCAL ET/OU BIOLOGIQUE DE LA RESTAURATION COLLECTIVE EN RHONE-ALPES effectué suite au stage au sein de la Direction de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt de Rhône-Alpes, d'
Alexandra BERAUD-SUDREAU

Ingénieur-élève du GREF, en spécialisation Economie et Politiques Agricoles
présenté à AgroSup le 16 novembre 2010

Maître de stage : Elisabeth Manzoni, Chef de projet Alimentation au Service Régional de l'Alimentation de la DRAAF Rhône-Alpes

Tutrices : Danièle CAPT et Delphine GALLAUD, enseignants-chercheurs à AgroSup
Dijon

Sommaire :

1 .Analyse des freins au développement de l’approvisionnement local et/ou biologique de la restauration collective.....	3
1.1. Méthodologie de l’étude.....	3
1.2. Etat des lieux et freins rencontrés dans l’approvisionnement de la restauration collective.....	4
a. Etat des lieux des approvisionnements en produits locaux et/ou biologiques en Rhône-Alpes.....	4
b. Freins rencontrés au développement de l’approvisionnement local.....	14
c. Freins spécifiques rencontrés au développement de l’approvisionnement Biologique.....	20
2 .Analyse des facteurs de réussite pour un approvisionnement significatif.....	21
a. Facteurs de réussite pour un approvisionnement local significatif.....	21
b. Facteurs de réussite spécifiques pour un approvisionnement biologique significatif.....	30
Conclusion.....	32
Bibliographie.....	34
ANNEXE 3 : Questionnaire d’enquête.....	36
ANNEXE 3 bis : Analyse des leviers utilisés.....	39
ANNEXE 3 ter : Formulation de la problématique et d’hypothèses.....	40
ANNEXE 3 quater : Principales difficultés rencontrées lors du travail d’enquête.....	44

1. Analyse des freins au développement de l'approvisionnement local et/ou biologique de la restauration collective

1.1. Méthodologie de l'étude

- **Une enquête auprès de 5700 structures de restauration collective pour un « Panorama de la restauration collective en Rhône-Alpes »**

Enquête réalisée à partir d'un fichier de structures de restauration collective essentiellement publique de Rhône-Alpes, adressée à 5700 restaurants collectifs, par mail et par téléphone, entre novembre 2009 et mars 2010, sur leur mode d'organisation : gestion directe/concédée, légumerie, cuisine centrale..., le nombre de repas/jour, et les pratiques d'approvisionnement local et/ou bio, effectuée par deux vacataires durant deux mois et demi de novembre 2009 à janvier 2010, et déjà commencée à mon arrivée à la DRAAF.

Cette enquête a pour objectif de :

- pouvoir publier un panorama, suite à l'analyse quantitative et qualitative des résultats obtenus,
- inciter les restaurants enquêtés à s'inscrire dans des projets de territoires,
- leur diffuser des informations.

Deux envois du questionnaire par mail ont été faits en novembre 2009 et en janvier 2010. Ils ont été suivis d'appels téléphoniques, puis d'une relance spécifique des cuisines centrales et des sociétés de restauration collective n'ayant pas répondu.

Le questionnaire se trouve en annexe 3.

3300 réponses de restaurants collectifs ont été obtenues ce qui représente plus de 600 000 repas.

En effet, 3313 restaurants collectifs ont répondu à l'enquête par mail et par téléphone en 2009-2010, dans la région Rhône-Alpes, soit 624 715 repas renseignés, sur 5731 restaurants que compte le fichier.

58% des restaurants du fichier ont participé à l'enquête.

Les restaurants collectifs enquêtés sont des établissements surtout publics, mais aussi privés : scolaires, de collèges, de lycées, de CROUS, de crèche, de halte-garderie, inter-administratifs, pénitentiaires, d'hôpitaux, de cliniques, de maisons de retraite, de maisons de convalescence, de foyers, d'instituts spécialisés, de centres de rééducation, de CAT,...

- **Cette enquête s'est accompagnée en parallèle d'un recueil de témoignages auprès de collectivités, (Conseil Régional, Conseils Généraux, communes, hôpitaux,...) sur leurs actions menées en faveur de l'approvisionnement local et/ou biologique en restauration collective :**

Ces témoignages ont été recueillis dans le but :

- d'appréhender les contraintes d'un approvisionnement local et/ou biologique,

-de faire connaître les solutions expérimentées par ces différents acteurs, face aux principales difficultés rencontrées : approvisionnement, livraisons, surcoût matière, conditionnement,...

Ils sont publiés pour faciliter le partage d'expériences, en ligne sur le site internet de la DRAAF Rhône-Alpes et sur le site achatlocal-consorhonalp.com.

Ils ont été recueillis non sous forme journalistique, comme c'est souvent le cas aujourd'hui, mais sous forme de fiches synthétiques présentant le bilan du projet, avec les objectifs et le déroulement de l'opération, les résultats obtenus, les difficultés rencontrées et les facteurs de réussite pour y répondre, ainsi que les perspectives suite à la réalisation de ce projet.

Ce recueil de témoignages s'est effectué du mois de janvier au mois de juillet 2010, sans difficultés particulières, si ce n'est un travail de relance parfois important pour obtenir un rendez-vous avec certains interlocuteurs, et qui n'a malheureusement pas pu aboutir avec le département de l'Ain, malgré de très nombreuses tentatives, auprès de différentes personnes du Conseil Général. Par contre, de nombreuses difficultés sont apparues lors de l'enquête, cf annexe 3 quater.

1.2. Etat des lieux et freins rencontrés dans l'approvisionnement de la restauration collective

a. Etat des lieux des approvisionnements en produits locaux et/ou biologiques en Rhône-Alpes

❖ Analyse des résultats de l'enquête :

Base de travail retenue à partir des réponses obtenues :

1100 cuisines de restaurants pour un total de 550 000 repas, soit 3000 restaurants collectifs.

Les cuisines enquêtées préparent en moyenne 475 repas par jour, allant de 10 à 20 000.

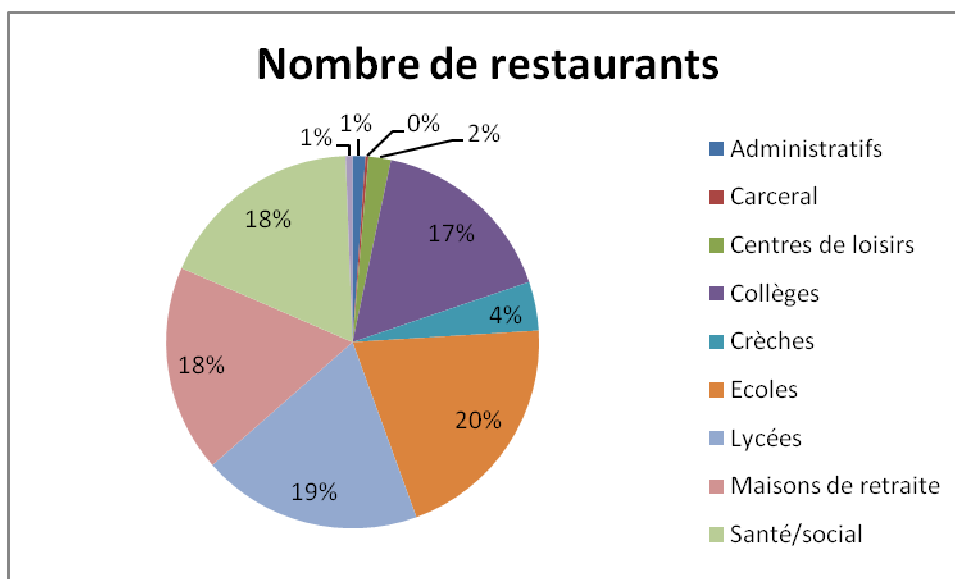
44% des restaurants enquêtés sont concédés, mais 72% des questionnaires incomplets, qui ont du être écartés de la base de travail, concerne des restaurants concédés. Les restaurants collectifs enquêtés sont des restaurants publics et privés : scolaires, de collèges, de lycées, de CROUS, de crèche, de halte-garderie, inter-administratifs, pénitentiaires, d'hôpitaux, de cliniques, de maisons de retraite, de maisons de convalescence, de foyers, d'instituts spécialisés, de centres de rééducation, de CAT,...Par contre, le fichier DRAAF ne compte dans le secteur du travail que des restaurants administratifs d'Etat et de collectivités territoriales.

Une fois écartés les satellites et les questionnaires incomplets, les cuisines comptant 1825 satellites, l'échantillon enquêté concerne donc 3004 restaurants collectifs au total.

L'étude Gira Foodservice¹ dénombre 6882 restaurants en Rhône-Alpes, ce qui nous amènerait à conclure que cette enquête concernerait donc 44% des restaurants collectifs de Rhône-Alpes, mais ce pourcentage est certainement surestimé, car dans cette étude Gira Foodservice préalablement citée, 507 restaurants collectifs seraient présents dans le département de l'AIN, or notre fichier enquêté, qui n'est pas exhaustif, en compte 725.

Le travail d'exploitation des résultats a d'abord été effectué sur un seul département, le Rhône, pour tester les résultats et les incohérences possibles du fichier et du questionnaire, puis après corrections, sur la région entière, et comparaisons entre les différents départements.

➤ Répartition des cuisines par types de restaurants au sein de l'échantillon



Les cuisines des écoles, collèges et lycées représentent 71% des repas.

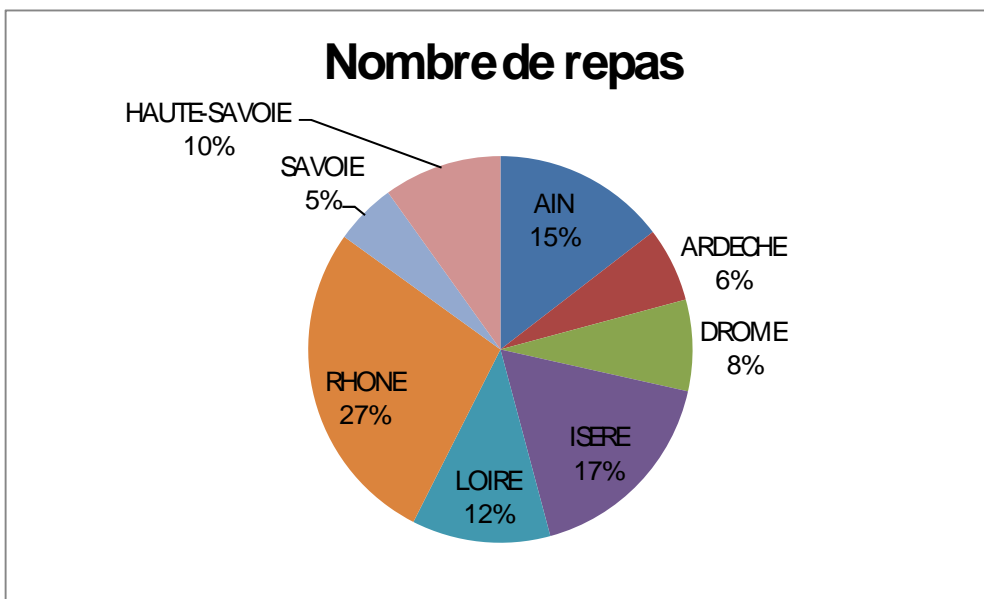
Le domaine de l'enseignement est donc surreprésenté dans l'échantillon, ce qui s'explique par le choix d'orienter d'abord l'enquête vers la restauration collective publique. En effet, d'après l'étude Gira Food Service 2007, dont les chiffres ont été repris par l'Observatoire de l'Agence bio en 2009¹, le domaine enseignement

¹ Gira Foodservice, 2007, repris par l'Agence bio, 2009, *Etude de l'Observatoire national des produits biologiques en restauration collective*.

(restauration scolaire et universitaire) représente 47% des restaurants, et 38% des repas servis. Or dans notre enquête, le domaine enseignement (écoles+collèges+lycées+universités) représente 56% des restaurants enquêtés ayant répondu de façon complète à l'enquête et 72% des repas.

De plus, sur les 13152 établissements publics et privés exerçant une activité relative à l'éducation en Rhône-Alpes (donnée source INSEE 2008 ; mais ont-ils tous un restaurant ?), 2214 ont répondu à notre enquête. Si l'on compare le nombre de repas enquêté et le nombre total d'élèves, c'est **32% du potentiel total d'élèves de Rhône-Alpes qui seraient concernés par l'enquête.**

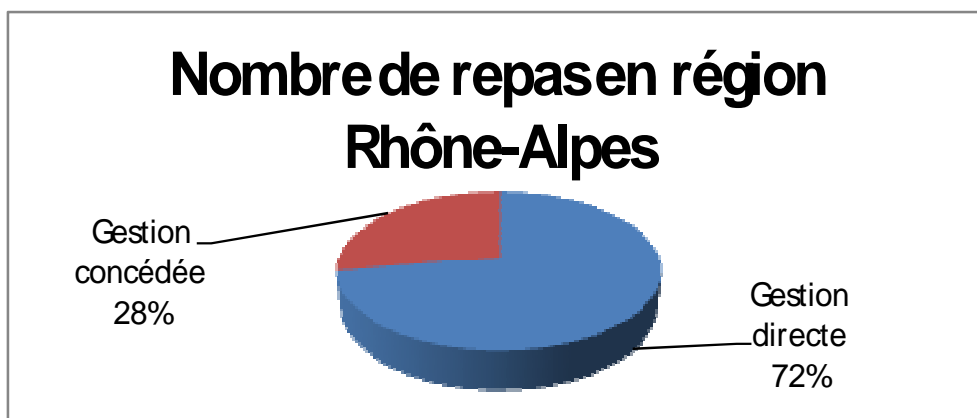
➤ **Répartition des cuisines entre les différents départements de la Région Rhône-Alpes**



Si l'on compare cette répartition des repas par rapport à la démographie départementale (car nous ne possédons que peu de chiffres, et pas de chiffres fiables en ce qui concerne la restauration collective), l'échantillon est correct, car la répartition est identique à +/- 1%, sauf pour l'Ain, qui est légèrement surreprésenté (+5%), mais pour lequel nous avons intégré des éléments d'enquête fournis par la DDAF01, et pour l'Isère, qui est légèrement sous-représentée (-2%).

Si l'on se réfère à la carte en Annexe 4, présentant la répartition des nombre de repas en Rhône-Alpes, ceux-ci se concentrent dans les zones les plus peuplées, ce qui est logique, mais ce qui interroge sur les problèmes logistiques d'approvisionnement des restaurants en produits locaux et/ou biologiques, les plus gros volumes se situant dans les zones où les producteurs-transformateurs sont les moins présents, et les petits volumes étant disséminés sur le territoire. Se pose donc la question du regroupement de l'offre et du transport, qui peuvent être un frein dans le cadre de ces approvisionnements, notamment si l'on privilégie un approvisionnement direct des restaurants par les producteurs, et d'où l'importance des intermédiaires et des circuits de distribution.

➤ **Mode de gestion directe/concédée**



La gestion directe est donc largement majoritaire par rapport à la gestion concédée, qui ne concerne que les sociétés privées de restauration uniquement.

Il faut noter que 30% des repas sont préparés dans des cuisines centrales « publiques » qui ne sont pas gérées par des sociétés privées de restauration, mais qui livrent des repas en liaison chaude ou froide à des satellites.

Mais il existe un biais de l'enquête du fait du moins grand nombre de réponses des cuisines concédées à des sociétés de restauration.

Parmi les questionnaires incomplets, 72% concernent la gestion concédée, d'où le biais constaté, qui est peut-être aussi amplifié par le biais dans la répartition de l'échantillon avec une prédominance de la restauration collective publique, pour lequel l'hypothèse serait d'une gestion à prédominance directe, dans le cadre de la réalisation d'une mission de service public, et seul mode de gestion possible des services publics jusqu'à la circulaire du 7 août 1987, qui a posé le principe de la délégation du service. Nous n'avons pas enquêté de restaurants d'entreprises de collectivités privées. Les

restaurants du secteur du travail enquêtés n'appartenant qu'à des collectivités publiques, et ne représentant qu'1,1% des repas dans notre enquête, on peut rapprocher ce résultat obtenu de 28% de repas concédés, avec les chiffres de l'Etude Gressard/CSA/Agence bio-2009², qui si l'on élimine le secteur du travail, présente 29% de repas concédés.

En effet, les collectivités qui ont fait le choix de la gestion directe revendiquent un service proche du convive. Les établissements ont également un rôle d'éducation nutritionnelle, et en particulier dans la restauration scolaire.

Avoir la gestion de son service de restauration c'est également, pour une collectivité, la possibilité de pouvoir inclure la restauration dans ses objectifs politiques et y afficher les valeurs qui sont défendues par les élus (par exemple : produits régionaux, bio, économie locale ...). Cependant, la question concernant la nature publique ou privée des établissements enquêtés n'a pas été posée lors de l'enquête, ce qui ne nous permet donc pas de conclure sur ce point. C'est une des limites du questionnaire.

D'après l'étude Gira Foodservice déjà citée, en moyenne, plus d'un repas sur trois concerne la gestion concédée, et 61% des établissements de restauration collective fonctionnent en gestion directe, contre 39% en gestion concédée à des sociétés spécialisées. 60% d'unités en gestion directe et 64% de repas en gestion directe en Rhône-Alpes. Dans notre enquête : 23% de cuisines concédées contre 77% en gestion directe.

➤ **Cuisine autonome :**

75% des cuisines sont autonomes en Rhône-Alpes, ce qui est un chiffre important, mais elles ne préparent que 47% des repas.

➤ **Appartenance à des Groupements d'Achats :**

32% des repas servis en Rhône-Alpes sont préparés avec des produits provenant exclusivement d'un Groupement d'Achat et/ou Centrale d'Achats, 68% ne le sont donc pas, l'hypothèse selon laquelle l'appartenance exclusive à des groupements d'achats et/ou centrales d'achats prédomine peut donc être levée. Mais est-ce une contrainte forte dans le cadre d'un approvisionnement local et/ou bio ?

- **Distinction gestion directe/concédée :**

Seuls 21% des repas en gestion directe en Rhône-Alpes sont préparés avec des produits issus de GA exclusifs.

59% des repas préparés en cuisines concédées adhérant à des GA exclusifs.

➤ **Cuisines centrales :**

51% des repas de Rhône-Alpes sont élaborés en cuisine centrale.

² Agence Bio, 2009. *Etude de l'Observatoire national des produits biologiques en restauration collective.*
CSA/Gressard/Agence Bio

27% des repas préparés en cuisine centrale le sont sans légumerie.

Moins de 14% des repas sont préparés en Rhône-Alpes dans des cuisines centrales sans légumerie.

Les repas sont donc préparés pour moitié en cuisine centrale, très majoritairement équipées de légumerie. L'hypothèse selon laquelle les repas seraient préparés de façon prédominante dans des cuisines centrales sans légumerie, et que cela peut être une contrainte forte dans le cadre d'un approvisionnement local et/ou bio, est donc à relativiser.

➤ **Présence d'une légumerie :**

84% des repas sont préparés dans des cuisines équipées de légumerie en Rhône-Alpes.

Cuisine équipée uniquement pour de l'assemblage :

Moins de 3% des repas en Rhône-Alpes sont préparés dans des cuisines qui ne sont équipées que pour de l'assemblage.

L'hypothèse selon laquelle les repas seraient préparés de façon prédominante dans des cuisines non équipées de légumerie, et que cela peut être une contrainte forte dans le cadre d'un approvisionnement local et/ou bio est donc levée. Mais la question reste entière quant à l'utilisation de ces légumeries, et au potentiel d'utilisation possible, notamment vis-à-vis de leur taille et du personnel disponible pour les faire fonctionner, si l'on privilégie les produits bruts dans les approvisionnements.

Par contre, nous n'avons aucun élément dans l'enquête quant à l'approvisionnement de la restauration collective en produits transformés (4^{ème} gamme et 5^{ème} gamme), nous ne pouvons donc pas connaître les besoins notamment en légumes transformés, et les équipements nécessaires en légumeries extérieures aux restaurants.

De plus, l'hypothèse selon laquelle les cuisines équipées uniquement pour de l'assemblage seraient en nombre significatif, et que cela peut être une contrainte dans le cadre d'un approvisionnement local et/ou bio, peut être laissée de côté.

➤ **Achat dans le cadre de marchés publics :**

48% repas sont élaborés dans le cadre des marchés publics.

Pour 52% des repas en Rhône-Alpes, les achats se font en dehors du cadre des marchés publics, mais l'enquête a eu lieu avant la baisse du seuil de 20 000€ à 4 000 €.

Le mode d'approvisionnement de gré à gré est donc largement utilisé, car il présente plus de flexibilité.

Cependant, même si ces chiffres ne font pas apparaître une prédominance forte d'achats faits dans le cadre des marchés publics, l'hypothèse selon laquelle le cadre des marchés publics peut être une contrainte forte dans le cadre d'un

approvisionnement local s'avère justifiée, et ce notamment dans le cadre de la baisse du seuil de 20 000€ à 4 000 €, pour la réalisation possible d'achats en dehors des marchés publics.

En effet, le Conseil d'Etat a annulé les dispositions du décret du 19 décembre 2008 relevant de 4000 à 20000 € HT le seuil en deçà duquel un marché public peut être passé sans publicité ni concurrence préalable à compter du 1^{er} mai 2010. Ce revirement juridique va avoir un impact sur les approvisionnements locaux et/ou biologiques, car le relèvement du seuil en 2008 avait permis un travail plus étroit avec les fournisseurs régionaux, du fait d'une latitude financière plus importante.

➤ **Approvisionnement local/régional**

87% des cuisines en Rhône-Alpes s'approvisionnent localement ou régionalement, ce qui représente 91% des repas servis, et 95% des restaurants enquêtés.

Il existe donc un approvisionnement local dans la restauration collective rhônalpine, par contre l'enquête ne nous donne aucune indication sur les volumes concernés. Cependant, ces résultats sont à tempérer, car, la question posée lors de l'enquête ne concernait que l'existence ou non d'un approvisionnement local et/ou régional, sans précision supplémentaire sur les volumes et le nombre de produits concernés. De plus, la définition d'un approvisionnement local a posé problème lors de l'enquête par manque de précision (distance en km, zone géographique ?). En effet, s'est posé le problème de la référence géographique du produit local. D'autre part, autre limite, cet approvisionnement local concerne-t-il une production locale ? Exemple pour le pain, la farine ou le blé ne sont pas toujours locaux en Rhône-Alpes.

Les produits les plus fréquemment concernés par cet approvisionnement local sont principalement le pain, les fruits et légumes, puis les fromages, la volaille et la viande, les yaourts,...Les fruits et les légumes locaux, sont donc bien introduits en raison souvent de leur fraîcheur, et du fait que, nous l'avons vu précédemment il s'agit d'une force de Rhône-Alpes au niveau agricole. Cependant, les fruits transitent certainement majoritairement par une filière longue, puisque la logique d'expédition est forte sur cette filière, d'où une piste d'amélioration à trouver dans le cadre d'un approvisionnement régional : coopératives livrant la restauration collective, regroupements de producteurs, intermédiaires intégrant davantage de produits locaux dans leurs gammes ?

De nombreux professionnels font appel à des boulangers locaux pour approvisionner en pain les restaurations collectives : boulangerie de la commune où est situé le restaurant ou boulangeries locales industrielles. La gamme des produits boulangers locaux est élargie à la pâtisserie : avec des pâtisseries, des pâtes, et des garnitures. Cependant, il est difficile de savoir si les matières premières utilisées sont locales, vu notamment que la filière céréalière rhônalpine n'est pas tournée de façon significative vers la fabrication de farines.

56% des cuisines s'approvisionnent de façon régulière en denrées produites localement et/ou régionalement (ce qui représente 69% des repas).

19% des cuisines pratiquent cet achat de produits locaux dans le cadre de marchés publics. L'approvisionnement ponctuel est donc bien présent.

Répartition de ces cuisines : 82% en gestion directe, 18% en gestion concédée. Les cuisines en gestion concédée sont donc un peu moins impliquées dans la démarche d'introduction de produits locaux.

De plus, on constate peu d'enregistrement de traçabilité comptable des approvisionnements locaux. Or, les restaurations collectives disposent d'outils de traçabilité adaptés pour la sécurité sanitaire des aliments. La dimension « locale » des produits étant peu développée, les acteurs n'éprouvent pas le besoin de pouvoir vérifier l'origine régionale d'un produit.

➤ **Approvisionnement en produits biologiques**

34% des cuisines de Rhône-Alpes (qui servent la moitié des repas) s'approvisionnent en produits biologiques.

Dans 29% des restaurants en Rhône-Alpes sont régulièrement servis des produits biologiques.

Répartition de ces cuisines : 83% en gestion directe, 17% en gestion concédée. Les cuisines en gestion concédée sont donc un peu moins impliquées dans la démarche d'introduction de produits bio.

37% des cuisines s'approvisionnant en bio le font avec des produits biologiques de provenance locale.

Les cuisines qui pratiquent un approvisionnement bio, pratiquent aussi un approvisionnement local pour les produits conventionnels à 95%.

Les cuisines qui n'introduisent que des produits bio importés représentent 16% (mais ne servent que 7% des repas). Cependant, ces cuisines, pour d'autres produits, pratiquent majoritairement un approvisionnement local (73%). Elles citent comme difficulté essentielle des problèmes de coût des produits.

23% des cuisines pratiquent cet achat de produits bio dans le cadre de marchés publics.

Pour les restaurants pratiquant un approvisionnement bio régulier :

Pour 72% ils s'approvisionnent en **produits laitiers**, 63% en **légumes**, 62% en **fruits**, 51% en **pain**, 26% en viande.

Pour une introduction régulière, les établissements choisissent donc des produits qui sont faciles à introduire et bien présents dans la production rhônalpine.

Il faut souligner que ces chiffres d'introduction des produits bio sont en-dessous de certains chiffres publiés dans enquêtes nationales :

Ainsi, selon l'enquête de la Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM)³ : **78% des villes moyennes utilisent des produits Bio** dans les menus des restaurants

³ Fédération des Maires des Villes Moyennes, Restauration scolaire et villes moyennes : Résultats de l'enquête menée par la FMVM en juin et juillet 2009, fmvm@villemoyennes.asso.fr

scolaires. (Enquête réalisée en juin et juillet 2009 dans le cadre du partenariat entre la FMVM et l'entreprise Sodexo.), contre 45% dans notre enquête.

Mais, selon l'étude confiée début 2009 au cabinet Gressard par l'Agence Bio, pour l'année 2009⁴, 36% des établissements de la restauration collective proposeraient des produits Bio.

En 2008, les produits Bio les plus introduits en restauration collective étaient, par ordre d'importance : Fruits (pomme, poire, orange, banane, kiwi), produits laitiers (yaourt, fromages, desserts lactés), légumes (carotte, crudités - tels que radis, concombre, betterave - tomate, salade, pomme de terre, poireaux), épicerie (riz, pâtes, biscuits, huile, farine), volaille (poulet, dinde), viande (bœuf, porc, agneau), pain. La situation en Rhône-Alpes serait donc comparable à la situation nationale, concernant ces éléments.

➤ **Approvisionnement régulier en produits locaux et en des produits biologiques :**

11% des cuisines (soit 21% des repas) proposent régulièrement des produits locaux et des produits biologiques. Ces cuisines appartiennent à **87% au domaine de l'enseignement, et sont à 81% en gestion directe.** 68% de ces cuisines appartiennent à des groupements d'achats, et 55% de ces cuisines sont soumises aux marchés publics, ces deux critères identifiés comme contraintes possibles, ne sont donc pas les freins principaux à un approvisionnement local et/ou bio, ces établissements ayant trouvé des solutions dans la pratique de leurs achats.

L'analyse des chiffres montre que la situation est similaire qu'il s'agisse d'une cuisine centrale ou d'une cuisine autonome, en ce qui concerne les approvisionnements locaux et/ou biologiques.

Les cuisines qui ne pratiquent pas d'approvisionnement local ni biologique citent comme premier frein à l'introduction de ces produits le surcoût de ces produits. Pour ceux qui pratiquent un approvisionnement local ou biologique ponctuel, il apparaît comme une des difficultés rencontrées, mais n'est pas la principale, et pour ceux qui le pratiquent de façon régulière, le problème du coût des produits n'est que peu cité, par contre c'est le problème d'approvisionnement qui est cité comme contrainte majeure, l'offre en produits locaux et/ou biologiques apparaissant insuffisante aux restaurateurs. Or la production existe bien en Rhône-Alpes sur de nombreuses filières. Il semble donc que deux difficultés se superposent : la méconnaissance de l'offre locale par les cuisiniers et le manque de structuration de l'offre et d'orientation des débouchés de la production rhônalpine vers la restauration collective.

Cela confirme et élargit à l'ensemble des produits locaux le résultat de l'étude de B. Leresche : « Les établissements qui introduisent régulièrement des produits bio n'ont donc pas nécessairement un coût matière supérieur aux établissements qui ne font que des repas bio ponctuels, contrairement à ce que l'on aurait pu supposer.

Le facteur prix est un frein pour l'ensemble des établissements, mais la plupart ont réussi à s'adapter à cette contrainte. Le prix représente plus un frein à l'initiation du projet d'introduction de produits bio en restauration collective qu'un frein à la pérennité de ce projet. En effet, avec le temps, les établissements trouvent des moyens pour

⁴ Agence Bio, 2009. *Etude de l'Observatoire national des produits biologiques en restauration collective.* CSA/Gressard/Agence Bio

contourner et réduire ce frein en adaptant la fréquence et le type d'introduction, en choisissant les produits bio les moins chers, en réduisant les grammages, ou en laissant aux élèves le choix entre produit bio et conventionnel.

Le prix des produits bio peut également être un frein psychologique à l'introduction de produits bio en restauration collective car les établissements n'ont pas toujours conscience du fait qu'il est parfois moins coûteux d'introduire un produit régulièrement que de faire quelques repas 100% bio. »⁵

Par ailleurs, le problème lié au stockage des marchandises n'apparaît que très rarement dans les freins cités par les professionnels.

➤ **Perspectives d'approvisionnement en produits locaux et/ou biologiques :**

36% des cuisines enquêtées déclarent vouloir augmenter à court ou moyen terme leur approvisionnement local et/ou biologique, ce qui représente 52% des repas. Ce résultat est donc assez faible, vu les objectifs du Grenelle.

Les cuisines qui n'introduisent ni produits locaux ni produits bio (11% des cuisines pour 6% des repas) ne souhaitent majoritairement pas le faire à court ou moyen terme (à 73%), pour des problèmes essentiellement de surcoût des produits, puis est citée aussi parmi les raisons le manque d'offre.

Or, pour **65% des cuisines proposant régulièrement des produits locaux et des produits biologiques, une augmentation de cet approvisionnement à court ou moyen terme est prévue**. On peut donc en conclure que **les cuisines qui ont mis en place un approvisionnement local et bio sont plus enclines à poursuivre et intensifier leurs introductions. Les freins sont donc plutôt à la mise en place et au démarrage des projets, pour passer à un approvisionnement significatif.**

Cependant, on peut remarquer que ces chiffres sont inférieurs à ceux présentés par l'enquête de l'Agence bio préalablement citée : « Du côté des perspectives de développement, 71% des restaurants collectifs ont déclaré avoir la volonté de proposer des produits Bio dans leurs repas d'ici 2012, dont 52% de façon certaine ».⁶

En conclusion, le surcoût de ces produits locaux et/ou bio n'est pas le premier frein à leur introduction. Des solutions ont été trouvées par les établissements qui pratiquent un approvisionnement régulier. Un travail de mutualisation des expériences et de mise en réseau paraît donc nécessaire pour favoriser un approvisionnement significatif. L'offre en produits locaux et/ou biologiques est citée comme contrainte majeure, apparaissant insuffisante aux restaurateurs. La coordination entre les fournisseurs et les restaurateurs, ainsi que le développement de l'offre et sa structuration vers la restauration collective apparaissent donc comme primordiales, pour répondre à la demande.

De plus, c'est majoritairement dans le domaine de l'enseignement que sont mises en place des introductions de produits locaux et de produits bio. Il va donc falloir soutenir cette demande, pour qu'elle ne soit pas que ponctuelle, et la

⁵ LERESCHE B., 2009. *Etude des freins et des facteurs de réussite à l'introduction de produits biologiques dans la restauration collective bourguignonne*, SEDARB/AgroSup Dijon

⁶ Agence Bio, 2009. *Etude de l'Observatoire national des produits biologiques en restauration collective*. CSA/Gressard/Agence Bio

développer dans les autres domaines comme le secteur santé/social et les maisons de retraite.

Résultats qualitatifs de l'enquête globale :

- On ressent un certain **découragement dans la profession de la part des cuisiniers**, qui se sentent dévalorisés dans la pratique de leur métier. Les gestionnaires ont souvent aussi besoin d'être valorisés dans leur métier. Cependant, les acteurs ayant mis en place des actions en faveur des produits locaux et/ou bio nous sont apparus particulièrement motivés, notamment quant à la qualité gustative des repas, les actions possibles en faveur du développement durable, avec souvent beaucoup d'investissement personnel dans les projets, voire même de militantisme.
- Les cuisiniers et les gestionnaires ont du mal à faire la distinction, comme le grand public entre les produits locaux, les produits biologiques, les produits avec signes de qualité ou marques de qualité, les produits issus de l'agriculture raisonnée, les circuits courts, On constate aussi souvent un **manque de connaissance de la saisonnalité régionale des produits, et donc de leur disponibilité au cours de l'année. Cela doit freiner l'introduction de ces produits, et nécessite donc une information ciblée vers ces différents publics, dès la phase amont des projets.**

Ainsi, la réalisation des objectifs du Grenelle de l'environnement en Rhône-Alpes nécessite la mise en oeuvre de **moyens adaptés** qui doivent prendre en compte de manière globale l'organisation et la structuration des différentes filières, au risque sinon, pour les produits bio par exemple, de favoriser l'importation et donc que les objectifs fixés au niveau politique ne conduisent à produire l'effet inverse escompté, d'où l'importance de la mise en place d'actions agissant sur les leviers adéquats.

En complément des résultats de cette enquête quantitative, une enquête qualitative par une série de rencontres et d'entretiens avec différents acteurs de la restauration collective durant la mission (cuisiniers, gestionnaires, acheteurs, sociétés de restauration collective, élus, collectivités territoriales, enseignants, animateurs, convives, organisations professionnelles, intermédiaires, plates-formes, agriculteurs, associations) a été menée, qui nous permettent d'analyser les différents freins rencontrés pour la mise en place d'un approvisionnement local et/ou biologique, par rapport aux contraintes envisagées dans les hypothèses formulées en annexe 3 ter.

b. Freins rencontrés au développement d'un approvisionnement local

Les collectivités se trouvent, nous l'avons vu, régulièrement confrontées à de nombreuses difficultés pour concrétiser leurs projets de restauration collective locale : comment trouver des produits locaux de qualité, quelle logistique mettre en place, comment financer le surcoût des repas, comment formuler les appels d'offres... ?

Suite aux différentes hypothèses posées et au travail d'enquête mené, quels sont les freins qui ont pu être identifiés, et comment les hiérarchiser ?

- **Freins liés au manque de coordination entre les acteurs des filières de la restauration collective et de la production-transformation régionale, et de connaissance de part et d'autre :**

Les contraintes que nous avons envisagées en hypothèses concernant le manque de coordination entre les acteurs, comme la :

- **Méconnaissance de la restauration collective par les producteurs-transformateurs** et des contraintes spécifiques à la restauration collective,
- **Méconnaissance de l'offre locale de la part des établissements** et des contraintes propres aux agriculteurs,
- **Méconnaissance des circuits d'approvisionnement** de la restauration collective, des intermédiaires et du circuit des distributeurs,
- **Manque de connaissance des possibilités liées aux réseaux existants**, sont de véritables freins au développement d'un approvisionnement significatif en produits locaux. D'autres freins ont pu être identifiés comme la :
 - **Confusion entre circuits courts et produits locaux**, les actions mises en place privilégiant surtout les rapports directs entre les producteurs et les restaurateurs, or ce ne sont pas les canaux les plus courants d'approvisionnement des restaurants collectifs et impliquent donc de nombreux changements,
 - **Multiplicité des acteurs de la restauration collective**, qui est un vrai frein à leur coordination entre eux,
 - **Diversité et complexité de la restauration collective**, avec des structures et besoins très variés, qui sont un frein pour les fournisseurs.

- **Freins au développement de l'offre :**

La restauration hors foyer n'étant pas le débouché habituel des producteurs locaux conventionnels ou bio, nous avons donc émis des hypothèses concernant les **contraintes liées à l'amont de la filière, aux fournisseurs et à l'offre proposée :**

Des contraintes liées au manque de présence des producteurs de la région sur ce marché et liées à l'organisation actuelle des filières d'approvisionnement de la restauration collective freinent en effet les approvisionnements en produits locaux :

- **Manque de confiance des agriculteurs vers ce débouché** qui pratique plutôt un approvisionnement avec des prix bas, or dans le contexte actuel de crise, le critère prix est souvent prioritaire, et la valorisation de productions plus qualitatives risque donc d'être plus difficile pour des producteurs rhônalpins déjà bien investis dans la vente directe, crainte d'un simple effet de mode à court terme qui ne permette pas de rentabiliser les investissements nécessaires pour se déployer vers ce marché,
- **Manque d'investissement des organisations de producteurs, et des coopératives** dans l'approvisionnement local, timorées voire même réticentes, comme certaines chambres d'agriculture départementales par exemple, or l'ARIA et COOP de France notamment sont signataires de l'accord cadre, et déjà aidées au niveau national,

- **Des circuits de distribution principalement occupés par les grossistes et les intermédiaires** : or il existe en Rhône-Alpes des flux alimentaires importants, du fait de la proximité d'autres grandes zones de production, des voies logistiques de la vallée du Rhône, mais aussi de la proximité du marché italien, d'où une sérieuse **concurrence pour les producteurs locaux**,

- **Une organisation des filières peu propice à la fourniture régulière des quantités importantes** que requiert la restauration collective (filières atomisées, manque d'organisation de l'offre, **peu de projets d'organisation collective** des producteurs locaux pour assurer un regroupement de l'offre avec des plates-formes par exemple pour des volumes peu importants),

- **Une grande diversité des restaurants collectifs** par la taille, les besoins en volume en fonction des structures des cuisines, de leur organisation, le mode de gestion, les modes d'approvisionnement, la demande parfois éclatée,

- **Une spécificité de chaque territoire**, qui nécessite une vraie stratégie spécifique à mettre en place et empêche tout « copier-coller », exemple Pays de Savoie,

- **Des difficultés à effectuer les démarches d'accès aux marchés publics, ou de référencements auprès des grands acteurs privés du secteur** du fait des procédures administratives, car les entrepreneurs locaux n'ont pas toujours les moyens de répondre aux appels d'offres dans le cadre des marchés publics, soit ils n'ont pas l'information (pas de système de surveillance des offres), soit ils ne savent pas y répondre (pas d'assistance juridique),

- **Une complexité des règles sanitaires** pour les producteurs et **un manque de formation commerciale** (vente, communication, ingénierie de projet, transformation des produits, etc),

- **Des contraintes logistiques importantes** (fréquence des livraisons, difficultés à trouver les bons prestataires (transport) faute de volumes suffisants, saisonnalité de l'activité),

- **Des conditions de livraison en restauration collective contraignantes** (fiches produits, étiquetage, chaîne du froid,...) et différentes de la vente directe,

- **Des difficultés pour fournir les quantités demandées** par les groupements d'achats, vu les faibles quantités produites et soumises à la saisonnalité,

- **Des moyens généralement insuffisants pour assurer un service adapté** : les établissements qui s'adressent à un même fournisseur auront besoin de livraisons sur plusieurs points disséminés dans une ville ou même un département, à horaires fixes, d'où des investissements en équipements : locaux de transformation, locaux de vente, véhicules pour les livraisons, équipements pour assurer la chaîne du froid, etc,

- **Des problèmes liés au foncier** : l'acquisition d'une exploitation, l'agrandissement d'une ferme, la construction de nouveaux locaux, surtout dans les territoires périurbains,

- **Une gamme relativement limitée de produits** : un ou deux types de fromages, ou des pommes par exemple. Or la restauration collective ne peut s'adresser à tout un ensemble de fournisseurs différents pour rétablir in fine l'ensemble de sa gamme en aval, d'où l'une des limites des circuits courts traditionnels dans le domaine de la restauration collective,

- **Difficulté à planifier la production locale**, soumise notamment aux aléas climatiques, risque de rupture d'approvisionnement, ce qui est une contrainte importante pour les restaurants collectifs,
 - **Absence de besoins pour les périodes de vacances** en milieu scolaire : d'où un problème d'écoulement des produits en été, lors des vacances scolaires, alors qu'il s'agit pour la production régionale de fruits et légumes d'une pleine période de production, d'où l'adaptation nécessaire des cultures, vers d'autres débouchés, notamment la restauration d'entreprise,...
 - **Des volumes d'approvisionnement en produits frais restant limités**, qui représentent moins de 40% des achats alimentaires (avec 4% en valeur de fruits et légumes et 10% en viande),
 - Si l'on veut accroître les volumes mis sur le marché, il faut envisager de **transformer les produits bruts** : d'où le besoin de la mise en place d'une logistique spécifique permettant aux produits locaux de répondre aux attentes des cuisiniers en terme de qualité des produits (découpe, transformation), mais qui demande des investissements importants,
 - **Des difficultés à valider un modèle économique pour le regroupement de l'offre par des plates-formes** : pour atteindre la taille critique nécessaire, rentabiliser les infrastructures et les investissements et trouver un équilibre financier,
- **Beaucoup de projets émergent** mais les montages de projet sont parfois longs, il est difficile de passer de l'idée au projet, on ne dispose que de peu de recul et les projets sont totalement indépendants les uns des autres, **ils peuvent donc être en concurrence.**

❖ Freins au développement de la demande :

- Liés à l'offre :

La difficulté majeure citée par les restaurateurs lors des enquêtes concerne la disponibilité de l'offre d'approvisionnement en local (conventionné ou bio) : pour une offre régulière, calibrée et en quantité suffisante de ces produits (fourniture des volumes nécessaires, régularité des livraisons, une capacité d'adaptation limitée des restaurants en cas de non livraison). Elle provient à la fois du fait que l'offre locale n'est pas tournée vers le débouché de la restauration collective d'une part, et que les restaurateurs connaissent mal cette offre locale d'autre part.

• **Le manque de structuration de l'offre entraîne une surcharge de travail importante** pour les restaurateurs qui se découragent parfois après la mise en place d'un nouveau mode d'approvisionnement. S'approvisionner auprès de producteurs locaux multiplie les fournisseurs, et rend la tâche plus complexe pour les gestionnaires : nombreux contacts à organiser, travail de facturation, gestion des coûts, ...

• **Fragilité de l'approvisionnement** : S'approvisionner en faisant appel à la production locale est plus aléatoire qu'en passant par des fournisseurs installés à l'échelle nationale, voire internationale. En effet, la production locale est soumise à la saisonnalité. De même, plus on s'adresse à un nombre limité de producteurs, plus on s'expose à une rupture d'approvisionnement, car on augmente le lien de dépendance.

L'approvisionnement en pain des cantines auprès de l'unique boulangerie communale est l'un des circuits courts où ce risque est maximal. En outre, les producteurs d'une même région sont soumis aux mêmes aléas, en particulier climatiques.

- Les produits locaux ne possèdent **pas forcément une meilleure qualité gustative**.
- **Manque de produits bio locaux transformés** à destination de la restauration collective,
- **Conditionnement souvent peu adapté** à la restauration collective,
- **Nécessité de commander à l'avance** (minimum trois semaines), pour l'approvisionnement local,
- **Et la contrainte liée au prix souvent plus élevé des produits locaux et des produits bio**, que nous avons identifiée dans les hypothèses. Cependant, le surcoût (denrées et transport) est indiqué en frein numéro un dans l'enquête, par les cuisiniers qui ne pratiquent pas d'approvisionnement local et/ou bio, mais pas par ceux qui le pratiquent en réalité. L'utilisation de produits locaux quand elle est ponctuelle, engendre des frais logistiques supplémentaires : surcoût des projets « évènementiels ». Les prix des denrées affichés par les producteurs locaux sont généralement rapportés comme plus élevés que ceux des produits classiques, mais sur ce point les personnes enquêtées ont des avis très variables, et il s'avère difficile de chiffrer ce surcoût de façon précise. De plus, il faut resituer la part du coût matière dans le coût total d'un repas, qui n'est, si l'on prend l'exemple de la ville de Dijon, que de 17,79% du coût total moyen du repas servi⁷. **Il faut donc relativiser ce surcoût.**
- Les cuisiniers doivent compenser le surcoût s'il existe au détriment des autres repas, ou répercuter la prise en charge du surcoût du repas engendré (consommateurs, collectivités territoriales...).

- **Nous avons aussi identifié dans les hypothèses des contraintes liées à l'aval, à la demande :**

- **Contraintes réglementaires de sécurité sanitaire des aliments, et contraintes juridiques liées aux règles de concurrence des marchés publics**, qui sont bien réelles, puisque les critères de préférence géographique ne sont pas admis dans le cadre des marchés publics, mais il existe des possibilités d'intégrer des critères sociaux, de qualité ou de développement durable attachés aux produits, aux entreprises ou aux circuits de distribution, comme le montre le guide publié par la DRAAF Rhône-Alpes³⁹.

- **Contraintes liées aux structures de restauration collective et à l'organisation des cuisines : cuisines en gestion concédée, appartenance à des groupements ou centrales d'achats : qui contraint la gestion des achats, contraintes liées à l'équipement des cuisines et à la difficulté de préparation de produits bruts : absence de légumerie, utilisation de plus en plus de produits transformés, cuisines équipées uniquement pour de l'assemblage** : nous avons vu avec les résultats de l'enquête que ces freins existent, mais ne sont pas majeurs dans la mise en place d'un approvisionnement local.

⁷ Préfecture de la région Rhône-Alpes, 2010. *Favoriser une restauration collective de proximité et de qualité*, Guide DRAAF

Il existe en outre d'autres contraintes :

- **Difficulté à respecter la saisonnalité des produits** qui impose une remise en question des pratiques,
- **Motivation des cuisiniers, et résistance au changement** dans leurs pratiques de travail, ainsi le témoignage de Mr Ginova de la société Ginov'restauration qui indique qu'il a dû licencier deux cuisiniers de son équipe qui ne souhaitent pas changer leurs pratiques notamment vis-à-vis de l'allongement de la durée de leur temps de travail, et de l'énergie nécessaire pour mettre en place ces projets,
- **Réticence ou peu d'intérêt manifestés par ceux qui ne sont pas engagés dans la démarche**, comme le montre les résultats de l'enquête, 73% des cuisines ne pratiquant pas d'approvisionnement local ni biologique, ne prévoient pas d'en mettre en place.

❖ **Freins liés au manque d'information sur l'alimentation de l'ensemble des acteurs :**

Les **contraintes liées au manque de connaissance des produits locaux, des produits biologiques, de la saisonnalité**, que nous avons identifiées en hypothèses sont de véritables freins qui ne s'appliquent pas qu'**aux convives, mais à l'ensemble des acteurs**.

Une habitude normative de consommation des produits (non respect des produits saisonniers, apparence des produits...), entraîne notamment des phénomènes de rejet de la part des convives. De plus, pour les cuisiniers comme pour les convives, se tourner davantage vers la consommation de produits de proximité suppose des changements d'habitudes, voire des changements culturels. Le respect de la saisonnalité mal connue des cuisiniers comme des convives, limite en effet le panel très large de produits variés, proposé aujourd'hui toute l'année dans la majeure partie des restaurants.

De plus, de nombreux acteurs : restaurateurs, convives, ... font un amalgame entre produits locaux et produits issus de l'agriculture biologique, ce qui risque de faire du tort aux différents projets, notamment une concurrence possible entre produits locaux et produits bio et, en outre, cette confusion entretient une idée reçue selon laquelle les produits locaux seraient systématiquement plus chers, comme les produits bio le sont souvent, ce qui peut décourager des restaurateurs à se renseigner sur ces denrées.

Ce manque d'information de l'ensemble des acteurs est un frein majeur à la réussite des projets, car il empêche un changement de leurs habitudes en profondeur, or ce dernier est nécessaire pour passer d'un approvisionnement marginal à un approvisionnement significatif.

c. Freins spécifiques au développement d'un approvisionnement biologique

- Méconnaissance des produits bio, des modes de production bio, avis défavorable de certains convives vis-à-vis du bio, phénomène de refus chez les jeunes notamment,
- Difficulté à s'approvisionner en produits bio locaux sur certains territoires car peu de producteurs bio dans certains départements, comme dans les deux Savoie, et import de produits bio nécessaire si l'on veut atteindre les objectifs du Grenelle, car l'offre est insuffisante en Rhône-Alpes,
- Producteurs bio majoritairement orientés vers la vente directe, et non vers la restauration collective,
- Délais de conversion des producteurs et adaptation technique nécessaire pour passer en bio,
- Les associations professionnelles bio, Corabio et Bioconvergence présentent certaines réticences à travailler ensemble. Il existe aussi un véritable antagonisme entre ces associations et les Chambres d'Agriculture qui ne souhaitent pas de part et d'autre travailler ensemble, ce qui ne favorise pas le dynamisme des filières régionales,
- Prix plus élevés des produits bio, bien que cette contrainte n'apparaisse pas comme majeure suite à l'enquête, comme nous l'avons vu précédemment,
- Hétérogénéité des calibres des produits bio, modes et durée de cuisson des produits différents, qui posent parfois problème en cuisine,
- Modification des recettes de cuisine nécessaires pour s'adapter aux produits bio,
- Les opérations ponctuelles événementielles, avec un repas 100% bio par an ou par trimestre, posent notamment des problèmes d'approvisionnement, (certains produits n'étant pas disponible localement, doivent être importés pour permettre de répondre à la demande de mise en place de repas 100% bio), mais aussi de déstructuration de filière, et de dépense importante d'énergie pour les gestionnaires et les cuisiniers. Mais elles correspondent souvent aux commandes politiques passées, avec une campagne de communication pour les promouvoir.

Le bilan de ces opérations montre qu'il est nécessaire de faire évoluer les modalités de mise en œuvre, notamment de migrer vers des lignes de produits Bio. En effet, la contrainte des repas 100 % Bio est un facteur limitant pour un approvisionnement local.

Ainsi certains collèges de la Drôme ont commencé par mettre en place un repas 100% bio par trimestre. Mais cela s'est révélé difficile à cause de problème de surcoût d'approvisionnement pour garantir l'ensemble des ingrédients bio des repas, et d'un conditionnement souvent peu adapté. De plus, un repas exceptionnel, non régulier et peu fréquent s'est révélé peu pertinent, car cela ne permettait pas de changer les habitudes de consommation. Il est aussi vite apparu nécessaire de commencer par sensibiliser à une meilleure alimentation, plus équilibrée, avant de proposer des produits bio. Et de mettre en place également un accompagnement des équipes de cuisine au niveau de l'équilibre alimentaire, ainsi que pour apprendre à cuisiner différemment. Ainsi, au cours des années, un ajustement progressif du dispositif a été mis en place ; les actions ont ainsi pu s'intensifier, et se différencier en fonction du niveau d'ancienneté des collèges dans l'opération.

A ces nombreux freins s'ajoutent ceux liés à la multiplicité des acteurs politiques, en lien avec le « millefeuille administratif », car à l'enchevêtrement des

compétences des collectivités, viennent s'ajouter les interventions des services déconcentrés de l'Etat. Les politiques d'intervention mises en place aux différentes échelles ne sont pas toujours articulées entre elles. Ainsi, il peut arriver que les différentes actions mises en place sur un territoire ne soient pas coordonnées ou complémentaires, et que les leviers d'action identifiés susceptibles d'être mobilisés ne le soient pas ou qu'ils se recouvrent. Or, **des effets indésirables peuvent occasionnellement apparaître sur le terrain et s'avérer contre-productifs**. On constate ainsi que **lorsque l'on ne travaille que sur la demande, elle excède de loin l'offre**, et certains restaurateurs interviewés qui se sont lancés dans des projets témoignent de leur découragement et baissent les bras faute d'offres de produits structurées et de circuits de distribution adéquats, et se retournent vers leurs fournisseurs habituels. On retrouve donc une part importante de produits importés dans l'approvisionnement bio par exemple et un faible approvisionnement régional, vu les filières actuelles de distribution des produits. Il faudrait agir aussi sur l'organisation des producteurs et sur les intermédiaires, car actuellement la démarche fait l'objet d'une grande couverture médiatique, les producteurs craignant un effet de mode chez les politiques, mais l'on reste sur des taux marginaux d'approvisionnement. D'autres situations peuvent donner lieu à des **phénomènes de concurrence entre des initiatives trop proches géographiquement ou trop proches dans leur forme, et par manque de cohérence entre les actions mises en place sur un même territoire et de coordination entre les différents échelons territoriaux. Cela montre la nécessité de collaboration entre les différents acteurs sur un même territoire. Il apparaît donc indispensable de trouver une cohérence dans la stratégie globale de soutien aux produits locaux et/ou biologiques, enjeu majeur pour les collectivités publiques.**

Cette analyse des différents freins mis en exergue auparavant permet d'envisager les facteurs de réussite à la mise en place d'un approvisionnement significatif en produits locaux dans la restauration collective en Rhône-Alpes.

2 .Analyse des facteurs de réussite pour un approvisionnement significatif

a. Facteurs de réussite pour un approvisionnement local significatif

Nous venons de voir la nécessité d'une volonté politique forte, et de la mise en place de politiques, coordonnées sur les territoires, activant les quatre leviers, en priorité et en amont le levier 4, les leviers 1 et 3 pour développer l'offre et sa connaissance par les restaurateurs, et le levier 2 pour que la demande continue à augmenter.

❖ **Levier 4 : Agir pour l'éducation à l'alimentation de la population**

Axe nutrition-santé à activer en amont et en parallèle des actions mises en place, comme moteur des projets : Pour un travail d'éducation pour une meilleure nutrition, une meilleure connaissance et respect de la saisonnalité, des produits agricoles et des modes de production conventionnels et biologiques, le respect des règles sanitaires, la logistique à l'attention des convives de la restauration collective : enfants, collégiens, lycéens, étudiants, adultes, parents d'élèves, patients, personnes âgées,... mais aussi des cuisiniers, gestionnaires, des producteurs, **de tous les acteurs internes et externes de la restauration collective**, à organiser par une communication adaptée (information des cibles à renforcer, messages clairs à transmettre, clarification des critères de qualité dans le cas de produits conventionnels,...).

D'ailleurs, on constate souvent que les producteurs bio qui ont choisi de livrer la restauration scolaire le font d'abord dans le souci de permettre une meilleure nutrition des enfants, par exemple. Le respect de la saisonnalité des produits est un axe majeur à développer dans ce travail d'éducation.

- **Sensibiliser les convives sur le plan diététique** avant de mettre en place des actions, puis de façon continue informer, mettre en place des opérations de communication, organiser des animations, des rencontres : pour une meilleure alimentation, plus saine, variée et équilibrée : liens entre alimentation et santé, entre agriculture, terroirs, et alimentation, ...développer le plaisir du goût, la curiosité pour une nourriture variée et équilibrée, privilégier des produits régionaux de proximité et de qualité et ceux issus de l'agriculture biologique, pour qu'il initie une volonté forte des acteurs vis-à-vis des produits de qualité et de proximité, et suscite la motivation et l'organisation du travail en équipe : gestionnaire, cuisinier, personnel du service, convives, fournisseurs,...avec les limites du manque de résultats scientifiques, de la définition de la qualité, et d'une « supériorité » des produits rhônalpins conventionnels et bio : fraîcheur, saisonnalité, spécificité des produits rhônalpins, signes de qualité, ...

- **Former les équipes du personnel** : gestionnaires, cuisiniers, diététiciens, pour le respect de la saisonnalité locale, pour apprendre à cuisiner différemment ces produits-là : menus, modes de préparation, présentation aux convives,...

- Les choix des acteurs en matière d'approvisionnement (qu'ils soient fournisseurs, cuisiniers, gestionnaires, élus...) ont un impact direct sur le devenir et les orientations des filières. Ainsi, au lieu d'importer, leur choix peut être de participer à la structuration des filières locales (par la rencontre avec les acteurs locaux / régionaux, la planification des productions, des engagements sur les quantités, voire la contractualisation). Il semble donc important au-delà des objectifs chiffrés mis en place suite au Grenelle, de sensibiliser les différents acteurs, pour une progression régulière et cohérente des ingrédients locaux et/ou bio en restauration collective.

❖ **Levier 1 : Agir pour une meilleure coordination des acteurs économiques des filières**

1. Améliorer la connaissance en développant la recherche sur le sujet :

Les connaissances sur ce domaine demeurent partielles. Développer ces filières suppose que leur analyse soit renforcée au niveau local, régional : sur les structures existantes, leurs atouts et faiblesses, et selon différents angles (statistiques, études d'impacts sociaux, environnementaux, externalités économiques, etc.). Le secteur de la recherche doit donc être mobilisé sur ces questions.

2. Coordonner offre et demande :

➤ **Répertorier les activités des producteurs et l'offre accessible localement, identifier les demandes des restaurateurs et permettre le repérage des circuits et l'analyse de leurs caractéristiques,**

➤ **Coordonner les initiatives locales spontanées et les différents projets existants, en faciliter le travail en réseau et la mutualisation d'expériences,** pour permettre leur accroissement en nombre et leur progression en qualité, en s'inspirant notamment du projet Salt existant pour les circuits courts en Bretagne : par l'établissement de données scientifiques : définition des concepts, analyses des travaux déjà menés, monographies ; bases de données et cartes ; l'information et la mobilisation des acteurs ; la publication de références et guides méthodologiques ; l'organisation de formations pour différents types d'acteurs externes et internes à la restauration collective, comme le travail d'enquête DRAAF, le guide DRAAF,...

➤ **Améliorer la connaissance de l'offre locale par les restaurateurs :** par la diffusion de catalogues de fournisseurs, comme par exemple le site internet <http://www.achatlocal-consorhonealpes.com/>, par l'organisation de rencontres entre les acheteurs et les fournisseurs, notamment par collaboration entre les organisations professionnelles et interprofessionnelles et les collectivités locales pour une meilleure connaissance des professionnels des filières de production, comme cela se pratique avec succès par exemple dans la Loire avec la Chambre d'Agriculture entre producteurs et restaurateurs (Conseil général, mais aussi hôpital de Montbrison, notamment villes de Montbrison et de Feurs), ou par Corabio et les GAB entre les cantines scolaires, les lycées pilotes bio de Rhône-Alpes et les producteurs bio, pour qu'ils apprennent à se connaître, à confronter offre et demande locale, les possibilités logistiques, les contraintes de chacun des acteurs et les solutions possibles, et ainsi permettre notamment la planification des productions, des engagements sur les quantités, voire la contractualisation, ou par les moyens mis en œuvre par le CG 26 : partenariat avec des fournisseurs capables de livrer une large gamme de produits référencés sous forme de plate-forme en Région Rhône Alpes, partenariat direct entre les collèges et des producteurs et partenariat avec des opérateurs de l'aval par famille de produits.

Car, comme l'a constaté B. Leresche⁸, la connaissance du fournisseur est un critère de choix important pour les établissements, qui privilégient la sécurité des approvisionnements, en faisant plutôt appel à leurs fournisseurs habituels ou à des fournisseurs connus. La connaissance mutuelle et l'instauration d'une relation de confiance sont donc à privilégier.

⁸ LERESCHE B., 2009. *Etude des freins et des facteurs de réussite à l'introduction de produits biologiques dans la restauration collective bourguignonne*, SEDARB/AgroSup Dijon

❖ Levier 3 : Agir pour favoriser le développement de l'offre

La production de nombreux produits agricoles et agroalimentaires en Rhône-Alpes est un atout important. Il faut que cette offre se tourne davantage vers la restauration collective et trouve une organisation logistique performante : pour faciliter les livraisons, les mutualiser, les optimiser, regrouper l'offre locale et réduire les coûts de transport, car les contraintes logistiques sont très fortes, nous l'avons vu.

La diversité de la restauration collective conduit à envisager une diversité de modes d'approvisionnement proposés par les fournisseurs locaux pour répondre à ses besoins : avec les différents acteurs en circuits courts ou longs et à différentes échelles, à adapter par territoire en fonction des bassins de consommation et de production et de la taille et concentration des structures, du niveau régional au plus local, notamment avec par exemple des projets de différentes tailles, gros pour de grosses agglomérations comme Lyon, moyens, et plus réduits, ...mais en limitant les intermédiaires, pour assurer une meilleure rémunération des producteurs, bien qu'elle risque d'être moins importante que vers les autres débouchés « circuits courts ».

Plusieurs modèles peuvent être envisagés en fonction des territoires :

- ✓ **regroupement des fournisseurs** : - **virtuel** : centrale de référencement, groupement d'achat, annuaire, plate-forme virtuelle, comme Manger Bio Isère par exemple,
- **ou physique** : plate-forme logistique comme Rhône Pluriel par exemple/ entrepôt,
- ✓ **utilisation des distributeurs existants**,
- ✓ **ou la création d'un nouvel outil de distribution** ad hoc, comme celui proposé par Blezat consulting⁹ : une grande plate-forme régionale, à l'image de ce qui se fait en Angleterre avec Heart of England Fine Foods.

- **Accompagner les producteurs pour qu'ils s'organisent collectivement pour répondre à ces marchés**, car de nouvelles coopérations sont à inventer pour permettre l'élargissement de la gamme et des volumes de produits, la mutualisation des biens et outils de production (notamment pour les producteurs installés sur de petites surfaces), de transformation et de commercialisation, l'établissement de partenariats, l'accès à un poids plus conséquent dans les négociations, le partage du temps de travail, notamment lorsque les agriculteurs livrent eux-mêmes les restaurants.

Ainsi se créent dans certaines régions des SCIC, sociétés coopératives d'intérêt collectif, comme en Alsace, avec une plateforme de conditionnement et de logistique pour répondre aux nouveaux marchés, en particulier la restauration collective. C'est également le statut vers lequel devrait évoluer BIO A Pro. En Ile de France, une SCIC fournit en produits biologiques un groupement de commandes de sept restaurants administratifs de l'Education Nationale.

Dans ce cas de regroupement de fournisseurs pour offrir des gammes plus complètes, il faut définir les périmètres les plus pertinents par territoire pour que les volumes permettent à la plate-forme d'être viable, et de ne pas dépendre après la phase de démarrage des financements publics, comme c'est le cas aujourd'hui pour la plate-forme de Rhône Pluriel :

- pour structurer l'offre par rapport à la zone de chalandise offrant les débouchés nécessaires,

⁹ BLEZAT CONSULTING, 2010. *Logistique alimentaire en Rhône-Alpes*, Conseil Régional de Rhône-Alpes

- avec une agriculture développée et variée sur la zone d'approvisionnement,
- une proximité entre zone de production, zone de chalandise et outil logistique,
- un approvisionnement réalisé par les agriculteurs pour réduire les frais d'approche,
- une implication et une motivation forte de la part des agriculteurs,
- une démarche collaborative entre les différents acteurs du projet : producteurs, élus, acteurs de la RHD, intermédiaires, distributeurs...,
- un soutien politique et professionnel fort,
- et une organisation logistique qui s'appuie sur les outils et les organisations existants sur le territoire (au moins à court terme), et des investissements réalisés spécifiquement.

Cependant, dans le contexte de crise actuelle, on peut rechercher de nouvelles solutions de structuration de la logistique tout en s'appuyant d'abord sur l'existant : distributeurs, coopératives,...pour limiter l'investissement de départ, s'appuyer sur des spécialistes logistiques et concentrer l'activité des producteurs sur leur cœur de métier.

- Promouvoir la mise en place de projets d'approvisionnement de produits régionaux de la restauration collective en lien avec les coopératives et les organisations de producteurs :

Les coopératives, qui, en Rhône-Alpes, sont tournées vers l'expédition, sont organisées pour livrer les GMS et l'export, et pourraient se redéployer vers le débouché de la restauration collective qu'elles seraient en mesure de livrer, pour les restaurants ayant des besoins en volume importants, ou avec des circuits logistiques à mettre en place en adaptant les structures coopératives existantes pour livrer les restaurants dont la demande est éclatée.

- Promouvoir la mise en place de projets d'approvisionnement de produits régionaux de la restauration collective en lien avec les intermédiaires, grossistes, et distributeurs :

Ainsi, un professionnel « intermédiaire » interviewé par les étudiants de l'ENSV déclare¹⁰ : « Les grossistes peuvent servir de plate-forme de regroupement et proposer leurs services en tant que distributeurs. Ils peuvent donc s'intégrer dans la démarche, sous réserve de ne pas faire du business pour du business, c'est à dire avoir une démarche intégrée : de la fourche à la fourchette. L'intérêt est d'accompagner une logique d'approvisionnement et de distribution qui vient en complément d'une logistique plus traditionnelle avec des approvisionnements conventionnels indispensables. Il n'y a pas incompatibilité entre les deux, ni opposition, et certains grossistes l'ont bien compris ».

Les distributeurs connaissent en effet les contraintes et les exigences en termes de sécurité et de qualité des produits de la restauration collective, ainsi que l'organisation de la filière. Ils sont en mesure d'assurer la fréquence de livraison, et sont équipés pour réaliser ces livraisons (volumes, équipements et installations frigorifiques...), ce qui n'est pas toujours le cas des producteurs. Afin d'amortir les coûts de livraison des produits locaux (surcoût possible) et de diminuer l'impact environnemental, il peut être préférable selon les cas, de « remplir un camion de distributeur par une multitude de produits (si les volumes sont faibles) que de demander à chaque producteur de réaliser la livraison »⁴¹.

¹⁰ENSV Lyon, 2009. *Comment favoriser, en Rhône-Alpes, l'approvisionnement de la restauration collective en produits locaux ?*, étude réalisée pour la DRAAF

- **Sensibiliser et accompagner les producteurs pour qu'ils développent ces marchés, notamment par l'intermédiaire des organisations professionnelles :**

Les producteurs locaux peuvent :

- **Soit se regrouper pour constituer une plate-forme**, comme nous l'avons vu auparavant,
- **Soit se faire référencer par des distributeurs, des centrales d'achats** de sociétés de restauration collective **ou des groupements d'achats** existants ayant une marge de manœuvre régionale voire locale,
- **Soit livrer directement les restaurants collectifs**, en ciblant les structures susceptibles de se fournir ainsi (plutôt en gestion directe), dont les besoins pourraient être satisfaits par leur production, par exemple de petites cuisines collectives indépendantes comme les écoles communales situées à proximité du siège de l'exploitation ou sur la tournée ou le trajet de marchés locaux,...

Pour répondre à la demande de la restauration collective, les filières de production agricole et conventionnelle ont besoin d'une organisation et d'une structuration solide :

✓ **En les assistant pour qu'ils adaptent leurs systèmes de production :** l'accompagnement dans la création ou la consolidation de nouvelles filières est important, tout comme la sécurisation des approvisionnements (installation ou conversion des producteurs). Cela peut se traduire par exemple :

- en les aidant à développer de nouvelles qualifications et compétences,
- en les formant à la connaissance du fonctionnement de l'achat public, par la réponse aux appels d'offres,
- en leur permettant de rencontrer des cuisiniers et des gestionnaires,
- en les formant sur les conditionnements nécessaires, sur les contraintes de la restauration collective, ses modes privilégiés de commercialisation, sur la réglementation sanitaire et notamment vis-à-vis de l'agrément sanitaire et des dérogations d'agrément sanitaire, sur la fixation du prix de vente des produits, sur les dispositifs d'accompagnement existants, notamment financiers, auxquels ils peuvent prétendre (formation agricole initiale, professionnelle, et pour les adultes en reconversion professionnelle).
- En les conseillant sur de nouvelles variétés et des modes de production durables, pour garantir un certain niveau de qualité aux produits commercialisés tant conventionnels que bio. Le critère de sélection prioritaire devient le goût, plutôt que la conservation ou la standardisation. Dans cette logique, les agriculteurs doivent se tourner vers d'autres variétés de produits, par exemple la réintroduction d'espèces anciennes.
- En les aidant aussi à s'organiser pour concevoir les livraisons par groupe de producteurs, à respecter les délais de livraison par les producteurs, à estimer la viabilité de l'opération : prix, périmètre de livraison..., à communiquer notamment sur les modes de production durable, leurs pratiques d'hygiène et à trouver des solutions pour palier au problème d'écoulement des produits en période estivale notamment et pendant les vacances scolaires, rechercher des alternatives complémentaires pour les producteurs : faut-il prévoir des structures mixtes à destination aussi de la restauration commerciale et

touristique ou du commerce de détail ou de structures de transformation (conserves, congélation ...) ?

- .Les organisations professionnelles agricoles comme les Chambres d'Agriculture et Corabio pourraient assurer une mission de veille concernant les appels d'offres de la restauration collective publique, qui pourrait par exemple être diffusée via le site internet achatlocal-consorhonalp.com si faisable juridiquement, ainsi qu'une mission de formation auprès des producteurs pour les aider dans la rédaction des offres, notamment dans le cadre de l'aménagement à venir du code des marchés publics afin, à égalité d'offre, de définir une priorité d'accès aux produits vendus directement par des producteurs.
- Il faudrait aussi que les organisations professionnelles communiquent largement sur la saisonnalité régionale des produits, notamment fruits et légumes, qui sont une force de Rhône-Alpes, en établissant des fiches produits et des calendriers de saisonnalité,...

✓ **En accompagnant les Jeunes Agriculteurs dans la compréhension et la mise en œuvre de cette nouvelle forme de commercialisation, en favorisant l'installation, la reconversion et le maintien en activité des producteurs** en facilitant l'accès au foncier, aux prêts bancaires, aux subventions publiques, comme par exemple à Lons le Saunier, avec le projet de développement de l'agriculture urbaine pour approvisionner le restaurant municipal

❖ **Levier 2 : Agir pour développer la demande**

- **Définir des objectifs chiffrés** aux restaurants en matière d'introduction de produits locaux et/ou biologiques,
- **Assurer des moyens humains et techniques adaptés** aux équipes de restauration collective pour la mise en place des projets, ainsi par exemple les équipements de cuisine nécessaires, comme les légumeries, du matériel de cuisson performant,
- Par la prise en charge possible du surcoût, mais le Conseil Général de la Drôme par exemple, n'accorde aucune aide pour compenser le surcoût des produits bio. Pour limiter ce surcoût, les établissements, avec l'aide du prestataire diététique notamment, travaillent sur les grammages, le gaspillage, la conception des menus, ainsi que sur les fluides et sur l'approvisionnement,
- **Peser sur les fournisseurs de repas si le restaurant est en gestion déléguée** : le délégataire, responsable de l'intégralité du service, qui passe des contrats de droit privé avec différents fournisseurs et prestataires pour faire fonctionner le restaurant dont il a la charge peut, pour privilégier l'approvisionnement local, intégrer dans le cahier des charges de la délégation une clause de « préférence locale » pour l'approvisionnement, dont l'exécution sera contrôlée par la collectivité délégante,

comme le fait par exemple la ville de Saint Etienne, qui a aujourd'hui 37% d'approvisionnement local et 50% de bio,

➤ **Collaborer avec les fournisseurs locaux :**

- **Identifier les besoins des établissements** (enjeu de diffusion de l'information), et les planifier, et opter pour l'introduction de produits frais et de saison de façon régulière et progressive, pour ne pas rester sur des événements exceptionnels, et modifier ainsi les habitudes de consommation et de travail, en prenant en compte les spécificités liées à l'approvisionnement : délais de livraison, disponibilité de l'offre de proximité et modalités de livraison, en s'orientant vers des menus plus adaptables à la production locale et à la saison (exemple : indiquer dans le menu légumes verts au lieu de nommer un légume, ce qui permettra de s'adapter à l'offre existante au temps t), pour que la saisonnalité de la production agricole détermine la saisonnalité de la consommation,

- **Anticiper les commandes** pour permettre l'organisation des producteurs. Ainsi, la mise en pratique du GEMRCN en restauration scolaire, nécessite l'élaboration des menus sur un mois, permettant de réaliser les commandes dans les délais nécessaires,

- **Contractualiser avec les fournisseurs dès que possible**, via une planification de part et d'autre, pour permettre une meilleure structuration des filières agricoles régionales : prix, engagement à moyen terme (1 an), qualité du produit, délai de livraison...

➤ **Mobiliser les différents acteurs avec le projet d'ensemble** d'une équipe motivée, avec une démarche animée, concertée et pluridisciplinaire : équipes de cuisine, gestionnaires, équipes éducatives ou autres, convives,...car cela exige un investissement de chacun, pour les équipes de cuisine par exemple, cela induit plus de travail, et une évolution nécessaire des habitudes culinaires et des pratiques de cuisine (préparation, conservation), mais un travail plus intéressant, plus valorisant. Les relations dans les équipes peuvent en bénéficier aussi ; et établir un diagnostic : évaluer ses besoins et ses capacités, faisabilité de l'opération, gestion des coûts, notamment concernant les moyens matériels et humains pour le travail des produits frais,

➤ **Mettre en place une démarche très progressive**, et ne pas être trop ambitieux au début, en s'approvisionnant d'abord de gré à gré, puis par marché public, comme le montre l'exemple des CG 26 et 38, qui ont eu une montée en puissance très progressive, ou l'exemple de l'initiative pionnière de la ville de Ferrara, en Italie, où toutes les crèches, jardins d'enfants et écoles municipales de la ville servent aujourd'hui des repas à 90% biologiques, grâce à une politique d'achats locaux mise en place étape par étape depuis 1994.

➤ **Organiser et rédiger les marchés publics** en définissant précisément les besoins et l'objet du marché, en privilégiant les marchés spécifiques et les marchés finement allotés, en définissant les conditions de sélection des candidatures et d'attribution du marché, en définissant les conditions d'exécution du marché, en organisant au mieux la publicité et en réalisant un suivi de l'exécution des marchés publics. Le respect de la saisonnalité doit être intégré aux appels d'offres, pour que soient privilégiés les produits de proximité. Ainsi, par exemple le groupement d'achats

de la Drôme, en partenariat avec le Conseil Régional, pour l'approvisionnement des collèges et des lycées de la Drôme a mis en place un marché contractualisé :

✓ En recensant les fournisseurs capables d'approvisionner la restauration hors foyer et en informant les producteurs,

✓ En évaluant les besoins,

✓ En créant des lots bio au sein du marché de denrées alimentaires du groupement d'achats pour l'année 2010, avec un allotissement fin : 8 secteurs d'approvisionnement et 13 catégories de produits. Résultat du marché contractualisé : une plate-forme, et des producteurs sur quelques lots et sur des secteurs clairement identifiés sont titulaires du marché.

➤ Travailler sur les cahiers des charges, en les adaptant notamment sur les grammages, sur la réduction du nombre de périphériques pour limiter les coûts, et pour permettre des réponses par des producteurs spécialisés

➤ **Adapter l'organisation de la restauration :**

En identifiant les critères de maîtrise du budget :

✓ **Travailler avec des produits bruts bien connus des convives**, surtout au début de l'opération, pour limiter les phénomènes de refus, en privilégiant la cuisine avec des recettes simples et non l'assemblage. Ainsi, certaines structures proposent des menus « traditionnels ». Ces repas sont réalisés à partir de recettes « de terroir ». Par exemple, le centre hospitalier de Montbrison propose ce type de menus (pâté aux pommes, boudin...), avec une cuisine « rustique ». Dans certains cas, les ingrédients utilisés sont typiques de la région (quenelles lyonnaises par exemple). Les recettes de terroir sont un bon moyen d'introduire des produits locaux dans les menus, à condition d'utiliser des ingrédients frais (certains produits traditionnels existent en surgelés et ne proviennent pas forcément de la région).

✓ **Réduire le nombre des périphériques et/ou des plats proposés,**

✓ **Travailler sur les grammages, les limiter**, les produits de qualité contenant plus de matière sèche. Ainsi, une étude réalisée par l'équipe de recherche de l'unité Nutriment Lipidique et Prévention des Maladies Métaboliques de l'INRA d'Aix-Marseille¹¹ en 2010 dans des écoles primaires montre qu'une hausse de qualité (respect des fréquences) est possible sans surcoût quand des quantités modérées sont appliquées (respect des grammages), notamment pour la viande et le poisson.

✓ **Revoir l'équilibre des menus entre protéines animales et protéines végétales,**

✓ **Réduire les gaspillages alimentaires**, pour limiter les problèmes de surcoûts, car il semble y avoir des marges de manœuvre importantes sur ce point-là, exemple du lycée des Sardières dans l'Ain,

✓ **Réduire les emballages** : les produits qui n'ont pas à subir de longs trajets, n'ont pas besoin d'un conditionnement aussi performant que ceux qui vont parcourir des milliers de kilomètres,

¹¹ Source : Nicole DARMON, Laëticia ALLEGRE, Florent VIEUX, Lionel MANDON, Laurent CIANTAR, "Suivi des recommandations du GEMRCN pour la restauration collective : Quel impact sur le coût des repas dans les écoles primaires ?", Cahier de nutrition et de diététique (2010), 45, p.84-92.

- ✓ **Optimiser les tâches et réduire certaines charges de fonctionnement** (nettoyage, énergie,...).

b. Facteurs de réussite spécifiques pour un approvisionnement biologique significatif

Il faut prendre en compte les spécificités des produits bio, de leurs modes de production bio, ainsi que leur disponibilité :

- **Travailler sur les grammages, les limiter**, les produits bio contenant plus de matière sèche (une augmentation de 25% en moyenne), donc plus de nutriments, et une satiété plus rapide, avec des quantités moins importantes ; les rendements à la cuisson sont supérieurs, pour la viande par exemple,

- **De plus, plusieurs formules sont possibles pour éviter la solution de menus entièrement bio**, qui posent des problèmes d'approvisionnement car tous les ingrédients ne seront pas toujours disponibles régionalement : **la mise en place de plats bio, et l'intégration d'ingrédients ou produits bio** (ex : viande, pain, fruit, produits laitiers...). Dans ce cas, il est alors plus simple de proposer une offre bio de façon régulière ou ponctuelle. De manière générale, **l'intégration régulière d'ingrédients bio** figure parmi les options les plus faciles à mettre en œuvre, tant du côté des professionnels de la filière bio (planification de la production, régularité des commandes, professionnalisation...) que des acteurs de la restauration collective (réduction des coûts, facilité de mise en œuvre, possibilité d'augmentation régulière des ingrédients bio selon un rythme choisi, test de certains ingrédients tant du côté des cuisiniers que des convives...),

- **Développer l'offre en produits bio sur la région Rhône-Alpes, et la structuration de cette offre vers la restauration collective**. En effet, malgré les efforts conjugués des acteurs de la filière bio et de l'Etat (objectifs de 6% en 2012 et 20% en 2020), et compte tenu des volumes de produits nécessaires en restauration collective, l'objectif d'intégration de 20% d'ingrédients bio en restauration collective en 2012 risque fort probablement d'être synonyme d'importations, la production bio locale étant insuffisante pour satisfaire la demande.

Cependant, cet objectif, particulièrement ambitieux, tire la demande vers le haut, ce qui est positif,

- Plus largement, **la sensibilisation aux modes de production biologique et aux valeurs et principes qu'il induit** sont nécessaires pour l'adhésion au projet de l'ensemble des acteurs de la restauration collective, notamment en ce qui concerne son impact environnemental.

Il faudrait aussi trouver un **juste équilibre dans la définition d'une aire géographique d'approvisionnement** à la fois cohérente avec, d'une part, les principes éthiques liés à l'approvisionnement local, à la qualité des produits et aux « valeurs défendues par la production bio », et, réaliste par rapport à la disponibilité des produits, et d'autre part, conforme aux contraintes de la restauration collective.

Dans un contexte porteur, des acteurs économiques conventionnels (grossistes notamment) développent des gammes bio sans se soucier parfois de l'origine géographique des produits distribués. Il faudrait identifier les leviers pour que les **circuits de distributions actuels intègrent une traçabilité des produits** et puissent répondre à une demande de produits locaux.

A l'inverse, certaines démarches se replient sur des territoires de plus en plus petits (cantons, pays). Certains pensent que le rôle du producteur est de produire et celui du préparateur de fabriquer des produits conformes à la demande exprimée par le marché, tandis que d'autres défendent l'idée qu'il faut rapprocher le plus possible les lieux de production des lieux de consommation. Un juste équilibre doit être trouvé entre ces deux tendances parfois extrêmes.

Autre question en débat : **jusqu'où les filières doivent-elles s'adapter pour satisfaire les demandes de la restauration collective** (calibrage des produits, normes d'hygiène, prix, saisonnalité, gamme de produits, conditionnement) ? Pour les produits bio, à partir de quand cette adaptation est-elle en contradiction avec les principes de la bio ?

Il s'agit de faire en sorte que le développement des produits régionaux et/ou bio en restauration collective se fasse de manière harmonieuse, dans le respect des principes des modes de production et dans l'intérêt de la majorité des acteurs en place, y compris les convives.

Conclusion

La question de l'approvisionnement local et/ou biologique de la restauration collective apparaît comme centrale en Rhône-Alpes, avec la proximité entre zones de production et de consommation. C'est une question d'actualité, avec une demande sociétale forte, mise à l'ordre du jour par les pouvoirs publics au travers de l'injonction à son développement.

La volonté des collectivités d'agir sur la commande publique en faveur des producteurs locaux et les objectifs ambitieux du Grenelle de l'environnement sont deux moteurs puissants dans cette démarche.

La restauration collective peut également revêtir des vertus pédagogiques et modifier à terme les comportements alimentaires des populations, grâce à une éducation de l'ensemble des acteurs à l'alimentation et à la saisonnalité, levier indispensable dans la construction des projets d'approvisionnement en produits locaux et en produits biologiques.

Cependant, en Rhône-Alpes, l'offre agricole locale reste difficile à trouver pour les restaurateurs, par manque de coordination entre les acteurs socioéconomiques, mais aussi par méfiance des producteurs vis-à-vis de ce débouché, la rémunération pouvant être plus faible que sur d'autres circuits et les contraintes logistiques étant fortes. La structuration des filières nécessite donc un accompagnement des collectivités publiques, pour développer notamment une logistique adéquate. De nouvelles solutions sont donc à mettre en place, tout en s'appuyant sur les circuits déjà existants. La question du périmètre géographique le plus pertinent est alors centrale, pour optimiser l'ensemble des démarches de soutien des collectivités, et pour éviter les phénomènes de recouvrement ou de doublons voire les initiatives concurrentes. Et la coordination entre les ressorts opérationnels des interventions des différentes collectivités publiques est nécessaire pour optimiser les moyens et les compétences, et atteindre ainsi les objectifs visés.

Cette volonté des décideurs politiques de développer une production durable et une consommation responsable, en augmentant la part des produits saisonniers et de proximité dans les achats des restaurants collectifs, présentent aussi d'intéressantes possibilités en termes de diffusion auprès des différentes couches de la population, de cohésion sociale, de dynamisation des territoires, d'innovation, d'environnement et de santé, à la recherche d'une nouvelle gouvernance alimentaire.

La relocalisation des flux de production alimentaire apparaît aujourd'hui comme une réponse aux enjeux de souveraineté alimentaire -au Nord comme au Sud-, aux problèmes environnementaux liés à l'agriculture intensive, et au maintien de l'emploi rural et agricole.

À l'heure où le lien entre alimentation, agriculture et territoire, semble redevenir la priorité des politiques agricoles, avec notamment l'accord de novembre 2008 suite au Bilan de santé de la PAC : « L'agriculture européenne doit tenir compte des exigences des consommateurs, qui réclament des produits sûrs, sains et de qualité. L'Union européenne doit prendre en compte les préoccupations des consommateurs dans la mise en oeuvre de la PAC. », et où certains militent pour une nouvelle PAAC qui soit aussi alimentaire, comme la définit Philippe MAUGUIN, même si les politiques publiques ne peuvent pas tout miser sur ce modèle de relocalisation, une agriculture écologique impliquant une certaine spécialisation en fonction des ressources (alors que les besoins alimentaires sont diversifiés et la population concentrée), ancrer la

production au territoire et permettre la proximité devrait permettre un modèle de développement local plus écologique.

Bibliographie

Agence Bio, 2009. *Etude de l'Observatoire national des produits biologiques en restauration collective*. CSA/Gressard/Agence Bio.

BERRIET-SOLLIEC M., et al. 2010. *Evaluation et théorie d'action, Vers une revisite des liens de causalité à partir de l'analyse des leviers*, Université d'été internationale de la recherche en évaluation des politiques publiques, «Le réseau des chercheurs en Evaluation », Lille, 30 Août - 3 septembre 2010.

BLEZAT CONSULTING, 2010. *Logistique alimentaire en Rhône-Alpes*, Conseil Régional de Rhône-Alpes.

BOLNOT, F.-H., septembre 2010.
www.vet.alfort.fr/ressources/services/oralim/guide/restau.

BOTTOIS V, 2009. *L'introduction de produits biologiques locaux en restauration collective. Quelle intermédiation entre l'offre et la demande lors de l'approvisionnement des villes de Brest, Angers, Nantes et Langouët ?* Agrocampus Ouest, 71 p.

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

CIVAM et Fondation Nicolas Hulot, 2009. *Guide de la restauration collective responsable*.

Conseil Régional de Rhône-Alpes, 2010. *Présentation du Bilan PRADR de la Région le 29 avril 2010*

Conseil Régional de Rhône-Alpes, 2010. *Rhône-Alpes : pour la réussite scolaire et l'épanouissement personnel des lycéens*, Dossier de presse 2 septembre 2009

CORABIO, 2010. *Guide pratique de la restauration collective bio en Rhône-Alpes*

DELHOMMEAU T., 2009. *Circuits courts et circuits de proximité*, Les Cahiers de la Solidarité sous la direction de Denis Stokkink, 257 p.

DRAAF INFOS, 2009. *L'Agriculture biologique en Rhône-Alpes*

ENSV Lyon, 2009. *Comment favoriser, en Rhône-Alpes, l'approvisionnement de la restauration collective en produits locaux ?*, étude réalisée pour la DRAAF, 66 p.

EQUISOL, ADAYG, ADABIO, 2006. *Guide pratique pour l'achat de produits bio, locaux et équitables en restauration collective*

FARACO, C., 2010. *Le potentiel de l'approvisionnement de la restauration collective avec des produits agricoles locaux*. Chambre d'Agriculture du Rhône. Université Lyon 2. Mémoire de fin d'études, 84 p.

FASSEL V., 2008, *Les ventes à la restauration collective : consommer local et biologique*, Les Circuits courts alimentaires, Bien manger dans les territoires, coordonné par Gilles Maréchal, éditions Educagri.

Fédération des Maires des Villes Moyennes, Restauration scolaire et villes moyennes : Résultats de l'enquête menée par la FMVM en juin et juillet 2009, fmvm@villesmoyennes.asso.fr.

Gira Foodservice, 2007. Etude sur la restauration collective en France.

LE FOLL S. et al., 2008. *L'agriculture à tout prix ? De l'effervescence des marchés agricoles mondiaux à l'urgence de repenser les politiques publiques*, Les Cahiers du Groupe Saint-Germain, n°1.

LERESCHE B., 2009. *Etude des freins et des facteurs de réussite à l'introduction de produits biologiques dans la restauration collective bourguignonne*, SEDARB/AgroSup Dijon, 74p.

MULSANT H. et DECHELETTE G., 2008. *Les marchés publics liés à la restauration collective, les possibilités de privilégier un approvisionnement local*, Chambre régionale d'Agriculture de Rhône-Alpes, 38 p.

OLIVIER F., 2008. *L'approvisionnement de la restauration scolaire par l'agriculture locale : Quelle mise en œuvre, pour quel développement durable du territoire ? L'exemple du Parc Naturel Régional Loire Anjou Touraine*, Université Paris sud-Faculté Jean Monnet, 65 p.

Préfecture de la région Rhône-Alpes, 2010. *Favoriser une restauration collective de proximité et de qualité*, Guide DRAAF, 192 p.

RAINEAU Y., 2010. *L'action du Conseil régional en faveur des circuits courts : analyse de ses outils et de ses politiques*, SEDARB/AgroSup Dijon, 62p.

Rapport du groupe de travail « circuits courts de commercialisation », 2009, MAAP, 24 p.

Réseau Rural Régional Poitou-Charentes, 2009. *Approvisionner la restauration collective hors domicile en produits locaux*, Atelier 1-1, Réunion du 15 mai 2009 au Lycée agricole de Montmorillon.

Sites internet consultés en septembre, octobre et novembre 2010 : CCC France, InterBio Bretagne, MAAP.

ANNEXE 3 : Questionnaire d'enquête

I/ Identification

B- Nom de votre établissement, restaurant, structure...

C- Adresse

E- Code Postal

F- Commune

G- N° Tel

H- N° de Fax

M- Adresses Mail

du responsable de l'établissement

du chef cuisinier

du responsable des achats

II/ Concernant votre cuisine

N- Nombre de repas par jour

O- Mode de gestion : Directe

Concédée Nom du prestataire :

Q- Cuisine autonome pour votre seul restaurant ?

Oui , si oui merci d'aller à la question W-

Non

R- Faites-vous office de Cuisine Centrale ?

Non

Oui

T- Si oui, Nombre de « satellites » (restaurants desservis par votre cuisine)

U- Nom et adresses des « satellites »

-

-

V- Type de liaison : Froide

Chaude

W- Disposez-vous d'un lieu et d'un équipement pour laver et préparer les légumes frais (type Légumerie) ?

- Oui
 Non

X- Cuisine équipée seulement pour faire de l'assemblage ? Oui
 Non

II/ Concernant l'approvisionnement, les achats...

Y- Faites-vous partie d'un Groupement d'Achats ?

- Non
 Oui lequel ?

(Z-) les achats sont-ils faits exclusivement dans le cadre des offres négociées par le groupement

- Non
 Oui

AA- Achetez-vous dans le cadre d'un marché public ? Oui
 Non

AB- Si oui, prochaine échéance de passation des marchés :

AC- Vous approvisionnez-vous en denrées produites localement ou régionalement (départements limitrophes et Rhône-Alpes) ?

- Non si non, merci d'aller directement à la question **AI-**
 Oui

Si oui, **AD-** Ponctuellement ou Régulièrement ? P
 R

AE- Dans le cadre d'un marché public ? Oui
 Non

AF- Quels types de produits locaux ou régionaux ?

Produits locaux et régionaux	Si oui, cocher la case	Fournisseurs
Pain		
Légumes, salades		
Fruits		
Fruits transformés : compotes, jus de fruits		
Fromages		
Autres produits laitiers : yaourt, fromage blanc, faisselle, ...		
Viande		
Volaille, Poisson		
Epicerie		
Autres produits		

AG- Avez-vous une traçabilité comptable de cet approvisionnement local (ex : un code compta...) ? Oui
 Non

AH- Vous approvisionnez-vous en produits Bio ?

Non si non, merci d'aller directement à la question AN-

Oui

Si oui, **AI-** Ponctuellement ou Régulièrement ? P

R

AJ- Dans le cadre d'un marché Public? Oui

Non

AK- Est-ce du Bio : Produit localement

Importé

Les deux

Origine inconnue

AL- Quels types de produits Bio ?

Produits bio	Si oui, cocher la case	Fournisseurs
Pain		
Légumes, salades		
Fruits		
Fruits transformés : compotes, jus de fruits		
Fromages		
Autres produits laitiers : yaourt, fromage blanc, faisselle, ...		
Viande		
Volaille, Poisson		
Epicerie		
Autres produits		

AM- Avez-vous une traçabilité comptable de cet approvisionnement Bio

(ex : un code compta...) ? Oui

Non

AN- Souhaitez-vous augmenter la part des ingrédients locaux et/ou bio dans les repas confectionnés dans votre cuisine ?

à court terme

à moyen terme

Merci encore pour votre collaboration à ce travail, nous vous tiendrons informés des résultats de cette enquête, ainsi que de ce qui sera fait par la suite...N'hésitez pas d'ores et déjà à consulter le nouveau site : www.achatlocal-consorhonealpes.com, il est fait pour vous aider dans vos achats et va prochainement s'enrichir de nouveaux témoignages d'approvisionnement local.

ANNEXE 3 bis : ANALYSE DES LEVIERS UTILISES

Nous allons privilégier, pour analyser les politiques mises en place en Rhône-Alpes, **l'étude des leviers utilisés**, qui sont les mécanismes socio-économiques reliant les réalisations d'une mesure à ses impacts, et les ressorts opérationnels de l'intervention activés pour atteindre l'objectif visé. L'analyse en termes de leviers s'intègre, de façon plus générale, dans l'analyse de politique (Berriet-Sollicec *et al.*, 2009), l'analyse de politique s'attachant d'une part à l'analyse des objectifs de la politique étudiée, à partir des textes fondateurs et d'interviews d'acteurs impliqués, et d'autre part à la compréhension de la théorie de l'action sous jacente. Repérer et analyser les leviers à partir des mesures mobilisées revient ainsi à identifier un ensemble de mécanismes à partir desquels les effets devraient prendre forme, c'est-à-dire à mener une analyse socio-économique de l'intervention publique étudiée¹².

Les autorités publiques ont, en effet, à leur disposition différents leviers pour favoriser le développement d'un approvisionnement local et/ou biologique dans la restauration collective :

- Elles sont les acteurs légitimes pour animer, réunir et sensibiliser l'ensemble des parties prenantes, pour aider à la mise en réseau des compétences. Elles peuvent diagnostiquer et mettre en place des formations adaptées aux besoins de la profession.
- En tant qu'acheteur public, elles ont un rôle déterminant sur l'importance des marchés alimentaires et leur viabilité. Elles fixent les orientations du service public de restauration, par les budgets votés et les politiques de ressources humaines mises en place.
- Elles ont un pouvoir d'orientation et de recommandation par leur soutien aux activités agricoles et dans le cadre des projets territoriaux. Elles possèdent les compétences et la marge de manœuvre pour agir sur l'aménagement du territoire.
- Elles ont aussi un rôle de prescripteur par des actions de sensibilisation et d'information auprès du grand public sur l'alimentation.

Ainsi, quatre axes principaux de leviers se dégagent :

Levier 1 : Agir pour une meilleure coordination des acteurs économiques des filières, Améliorer la connaissance,

Levier 2 : Agir pour développer la demande de la restauration collective,

Levier 3 : Agir pour favoriser le développement de l'offre, pour le développement et la structuration des filières,

Levier 4 : Agir pour l'éducation à l'alimentation de la population,

qui vont être les fils conducteurs de notre analyse.

On peut donc s'interroger pour savoir comment ces leviers sont activés en Région-Rhône-Alpes, et quels sont les freins au développement significatif de l'introduction de produits locaux et/ou biologiques dans la restauration collective.

¹² BERRIET-SOLLIEC M., et al. 2010. *Evaluation et théorie d'action, Vers une revisite des liens de causalité à partir de l'analyse des leviers*, Université d'été internationale de la recherche en évaluation des politiques publiques, «Le réseau des chercheurs en Evaluation »

ANNEXE 3 ter : Formulation de la problématique et d'hypothèses

La commande de la DRAAF se situe sur un approvisionnement local et/ou biologique par les circuits courts, or en fait la vision pour l'agriculture des circuits courts est ici entendue à travers la notion de circonscription d'un territoire plutôt que celle de réduction d'intermédiaires. En effet, la définition pour la DRAAF de ce type d'approvisionnement concerne des denrées agroalimentaires conventionnelles ou biologiques, issues de la production primaire ou de l'industrie agroalimentaire, produites ou transformées en région Rhône-Alpes.

Les circuits courts traditionnels, avec pas voire un intermédiaire, se sont surtout développés sous forme de vente directe à la ferme, de marchés locaux, de paniers fermiers et de points de vente collectifs. Les agriculteurs sont maintenant sollicités pour approvisionner la restauration collective. Ainsi, par exemple, des producteurs agricoles locaux livrent directement certaines cantines. Les études, guides parus et projets actuels sur le sujet de l'approvisionnement de la restauration collective en produits locaux et/ou biologiques, émanent généralement du monde agricole, et sont menés en privilégiant ces circuits courts, reprenant surtout les schémas et le mode d'organisation prédominant dans les circuits de vente de ces produits.

De plus, l'accord cadre mis en place par le préfet de Rhône-Alpes en 2007, n'avait pas associé les grossistes et les intermédiaires, ni les sociétés privées de restauration.

Cela nous conduit à poser un certain nombre d'interrogations :

Les circuits courts sont-ils la réponse adéquate à la problématique de la restauration collective ?

Et d'une manière générale, pourquoi l'approvisionnement régional et local dans la restauration collective est-il faible ? Pourquoi existe-t-il peu d'approvisionnement biologique dans la restauration collective ? Comment passer d'un approvisionnement marginal à un approvisionnement significatif ?

Deux volets d'analyse sont pris en compte pour lesquels nous précisons les questions à traiter :

- Comment fonctionne la restauration collective ? Quels sont les obstacles à la mise en place d'un approvisionnement local ? Quels sont les freins à la mise en place d'un approvisionnement biologique ? Quels sont les acteurs qui peuvent répondre à un approvisionnement local ?

- Quels sont les leviers d'action utilisés par les politiques ? Quels sont les outils utilisés ? Quelles sont les stratégies que mènent les collectivités territoriales ? A quelles échelles ? Pourquoi, vu les politiques mises en place, ces logiques d'approvisionnement ne progressent-elles pas davantage ?

Le type d'approvisionnement pratiqué par les restaurants collectifs dépend de différents facteurs, qui peuvent être des freins ou des facteurs de réussite à l'introduction de produits locaux et/ou biologiques. Ces facteurs peuvent être liés aux différents niveaux des filières d'approvisionnement de la restauration collective en

Rhône-Alpes. Ainsi, Y. Raineau¹³ explique dans son rapport les contraintes de certains établissements que sont les lycées : « Les lycées ont des contraintes particulièrement aiguës concernant la restauration : budget limité, normes d'hygiène importantes, procédures d'achat souvent par appels d'offres public, volumes importants et exigence absolue de régularité. »

Suite à la présentation que nous avons faite du contexte régional rhônalpin, on peut donc émettre plusieurs catégories d'hypothèses :

1. Contraintes liées à l'amont de la filière, aux fournisseurs et à l'offre proposée

:

- **contraintes liées au prix souvent plus élevé des produits locaux et des produits bio**, or le critère prix est souvent le critère prioritaire, la valorisation de productions plus qualitatives est donc plus difficile, car la RHD recherche un approvisionnement très bon marché pour répondre à sa vocation première : servir un nombre maximum de repas à des prix les plus faibles possibles ;

- **contraintes de disponibilité pour une offre régulière, calibrée et en quantité suffisante de ces produits** pour approvisionner la restauration collective (fourniture des volumes nécessaires, régularité des livraisons, une capacité d'adaptation limitée des restaurants en cas de non livraison, une très faible production biologique dans certains départements, comme pour les deux Savoie par exemple) ;

- **contraintes liées au manque de présence des producteurs de la région sur ce marché**, soit qu'il leur semble exigeant et peu rentable, soit qu'il leur semble peu accessible du fait des procédures administratives (référéncements auprès des grands acteurs privés du secteur, appels d'offres dans le cadre des marchés publics), soit que l'organisation des filières soit peu propice à la fourniture régulière de quantités importantes que requiert la restauration collective (filières atomisées, manque d'organisation de l'offre, quelques plates-formes pour des volumes peu importants) ;

- **contraintes liées à l'organisation actuelle des filières d'approvisionnement de la restauration collective**, concentrée autour d'un nombre restreint de fournisseurs, grossistes et intermédiaires, avec un approvisionnement national voire international.

Comme le souligne B. Leresche¹⁴ en ce qui concerne les produits bio en Bourgogne : « Il existe bien des fournisseurs pour approvisionner la restauration collective, cependant ces fournisseurs sont différents des fournisseurs habituels car ce sont majoritairement des producteurs et des artisans. Ce ne sont pas des fournisseurs industriels ou des grossistes et ils n'ont donc pas toujours les volumes ni l'organisation nécessaire pour répondre à la demande des restaurants collectifs. De plus, les producteurs bio (notamment pour les fruits et légumes) sont principalement orientés vers de la vente directe et ne sont donc pas familiarisés avec les circuits longs. » On peut penser qu'il existe le même type de difficulté en Rhône-Alpes.

2. Contraintes liées au manque de coordination entre les acteurs des filières de la restauration collective et de la production-transformation régionale, et de connaissance de part et d'autre

: manque de connaissance des possibilités liées aux réseaux existants, manque de connaissance des contraintes de chaque famille d'acteurs, manque d'information et de visibilité correspondant au repérage difficile des circuits d'approvisionnement.

¹³ RAINEAU Y., 2010. *L'action du Conseil régional en faveur des circuits courts : analyse de ses outils et de ses politiques*, SEDARB/AgroSup Dijon

¹⁴ LERESCHE B., 2009. *Etude des freins et des facteurs de réussite à l'introduction de produits biologiques dans la restauration collective bourguignonne*, SEDARB/AgroSup Dijon

3. Contraintes liées à l'aval, à la demande :

- **Contraintes réglementaires** : «*La complexité des chaînes de décision et des règles (marchés publics, obligations sanitaires) qui s'imposent aux acheteurs* » est citée comme frein classique à l'incorporation de produits locaux en restauration collective par Virginie FASSEL¹⁵ dans son article consacré à l'approvisionnement de la restauration collective en circuits courts.

- **de sécurité sanitaire des aliments**, qui est l'une des préoccupations principales de la restauration, qui peut parfois pousser les gestionnaires à privilégier les produits élaborés surgelés.
- **Contraintes juridiques liée à l'existence de marchés publics** : l'impossibilité de favoriser la proximité dans les appels d'offres, inscrite au Code des marchés publics, qui limitent la marge de manœuvre des acheteurs publics quant au choix des fournisseurs. En aucun cas, le critère d'achat local ne peut être imposé en tant que tel.

- **Contraintes liées aux structures de restauration collective et à l'organisation des cuisines** :

- **cuisines en gestion concédée, appartenance à des groupements ou centrales d'achats** : résultat qualitatif obtenu sur le département du Rhône lors de l'enquête de la Chambre d'Agriculture cité par Claire Faraco « On note la faible part d'établissements travaillant exclusivement de manière autonome »¹⁶, ce qui limiterait la possibilité de privilégier un approvisionnement régional ;
- **contraintes liées à l'équipement des cuisines et à la difficulté de préparation de produits bruts : absence de légumerie** au vu des nombreux projets actuels de construction de légumeries et d'outils de transformation collectif développés par les producteurs, ainsi que de la hausse des achats de produits de 4^{ème} et 5^{ème} gammes. Certaines grandes cuisines centrales ne disposent pas de légumerie, comme nous l'a montré l'interview d'Agnès Le Grand, Directeur de la Restauration Municipale de la ville de Dijon. Ainsi, la cuisine centrale de Dijon, qui prépare 7 à 8 000 repas/jour n'est pas équipé de légumerie, et ne peut donc recevoir que des légumes de quatrième gamme (lavés, épluchés, égouttés, coupés et conservés dans une atmosphère sans air).

La cuisine centrale de la ville de Toulouse, qui prépare 27 000 repas/jour, ne dispose pas non plus de légumerie. De plus, Vincent Bottois note sur la région Grand-Ouest : « La disparition dans les cuisines, des outils et du personnel nécessaire à la transformation de produits bruts, impose de plus en plus de trouver des produits prêts à l'emploi, et de s'éloigner d'autant plus des producteurs. »¹⁷. Chez Avenance par exemple, sur le territoire national, 60 à 65% des cuisines centrales n'ont pas de légumerie. Il en est peut-être de même en Rhône-Alpes où les cuisines auraient une demande forte de produits ayant subi une pré-transformation : viande découpée, légumes lavés et épluchés, ...

De plus, cette évolution des pratiques de la restauration collective qui conduit à **l'utilisation de plus en plus de produits transformés**, au dépend des denrées issues de la production primaire pose la question dans le cadre de la promotion de produits régionaux de l'origine de ces produits qui n'est généralement pas identifiée.

¹⁵ FASSEL V., 2008, *Les ventes à la restauration collective : consommer local et biologique*, Les Circuits courts alimentaires, Bien manger dans les territoires, coordonné par Gilles Maréchal

¹⁶ Faraco, C., 2010. *Le potentiel de l'approvisionnement de la restauration collective avec des produits agricoles locaux*. Chambre d'Agriculture du Rhône. Université Lyon 2. Mémoire de fin d'études

¹⁷ Bottois V. et al., 2010, *Produits locaux en restauration collective : quelles rencontres entre offres et demandes ?*, Les carnets de Liproco, n°3, 12p, www.liproco-circuits-courts.com

De plus, l'étude réalisée par l'ENSV Lyon pour la DRAAF montre que : « Les responsables des approvisionnements font généralement appel à des grossistes. En plus des avantages liés aux quantités disponibles et au service que nous avons précédemment cités, cela leur permet de fonctionner en flux tendu. Il y a moins de stock de marchandises et donc un risque de perte moindre. Selon les personnes interrogées, l'utilisation de produits transformés issus de l'industrie agroalimentaire, avec des durées de conservation longues, limiterait également ce risque. Leur préférence va donc aux produits de type « prêt à l'emploi », souvent surgelés, qui limitent le temps de préparation par rapport aux autres denrées qui nécessiteraient d'être cuisinées sur place. Dans ces conditions, il est paradoxal de constater que les PNNS 1 et 2 encouragent à prendre le temps de cuisiner alors que la conception des cuisines collectives s'y oppose de plus en plus. »²⁹

Ainsi, certaines cuisines sont équipées uniquement pour de l'assemblage, « Certains restaurants préfèrent réduire les coûts liés au personnel (nombre d'employés, formation des cuisiniers ...) en faveur de l'achat de produits traiteurs ou « de plaquage ». De nombreuses structures ne sont pas faites pour la cuisine « traditionnelle ». Elles ont été conçues pour effectuer des opérations de plaquage ou d'assemblage avec des produits transformés de seconde, troisième ou quatrième gamme aux dépens des produits issus de la production primaire. »¹⁸

4. Contraintes liées aux convives, et au manque de connaissance des produits locaux, des produits biologiques, de la saisonnalité, qui peuvent entraîner notamment des phénomènes de refus.

5. Freins liés à la multiplicité des acteurs politiques, en lien avec le « millefeuille administratif », car à l'enchevêtrement des compétences des collectivités, viennent s'ajouter les interventions des services déconcentrés de l'Etat : les politiques d'intervention mises en place aux différentes échelles sont-elles articulées entre elles, sont-elles coordonnées, complémentaires et pertinentes ? Nous tenterons de savoir **si les différents leviers d'action identifiés susceptibles d'être mobilisés le sont**, et comment ils se recouvrent, et si les différentes actions mises en place sur les territoires sont cohérentes et coordonnées.

Nous avons cherché à vérifier ces hypothèses par une enquête par questionnaire auprès des restaurants collectifs de Rhône-Alpes, et un recueil de témoignages par interviews auprès de collectivités, principalement les Conseils généraux de Rhône-Alpes ainsi que le Conseil Régional, sur leurs actions menées en faveur de l'approvisionnement local et/ou biologique en restauration collective, les difficultés rencontrées et les facteurs de réussite de cet approvisionnement.

¹⁸ ENSV Lyon, 2009. *Comment favoriser, en Rhône-Alpes, l'approvisionnement de la restauration collective en produits locaux ?*, étude réalisée pour la DRAAF

ANNEXE 3 quater : **Principales difficultés rencontrées lors du travail d'enquête**

Les difficultés rencontrées ont été de deux ordres : méthodologiques, et liées à l'objet de l'enquête.

❖ **Difficultés méthodologiques :**

▪ **Liées au fichier :**

• **Nature et statut du fichier CNIL issu des contrôles :**

Les coordonnées des restaurants collectifs de l'échantillon enquêté proviennent de la base SIGAL, établie par les DDSV (aujourd'hui DDPP). Ce fichier est déclaré à la CNIL, mais seules les coordonnées des cuisines centrales agréées sont des données publiques, accessibles sur le site du MAAP¹⁹. La région Rhône-Alpes compte 287 cuisines centrales agréées. La plupart des coordonnées des restaurants sont donc issues d'un fichier permettant les contrôles sanitaires. Ces données sont confidentielles, ce qui a entraîné un refus de réponse de certains restaurants, et nous soumet à l'obligation de réserve. Le « secret statistique » de cette enquête, annoncé pour rassurer les enquêtés et permettre d'obtenir le maximum de réponses devra être conservé, ce qui n'est pas sans poser de problème quant à l'exploitation future des données, qui intéressent déjà fortement certains organismes, notamment les Chambres d'Agriculture.

• **Fiabilité des données du fichier, manque de données ou données erronées sur les restaurants collectifs :**

Il s'est avéré au cours de l'enquête que le fichier était incomplet et d'une fiabilité relative. Pourtant, en 2008, une équipe de vacataires avait déjà travaillé, au SREADER, sur ce fichier pour compléter notamment le nombre de repas par restaurant.

Un gros travail de correction de la base a donc du être fait, pour éliminer les doublons, et corriger les coordonnées erronées. Un envoi automatique de mails a été fait à partir de ce fichier Excel, pour les restaurants dont les adresses de messagerie étaient renseignées. Cependant, le taux de réponse par mail étant très faible, et les adresses de messagerie étant souvent fausses ou absentes, le choix a été fait d'enquêter directement les restaurants par appel téléphonique.

• **Surreprésentation ou sous représentation de certains types de restaurants ou de certains départements : il a donc fallu faire un suivi, et un travail d'homogénéisation**

Un complément du fichier a été fait pour ce qui concerne la restauration publique : universités, restaurants administratifs, ainsi que lycées et collèges ; mais aussi par domaines et par départements, pour une répartition cohérente.

¹⁹ lien MAAP : <http://agriculture.gouv.fr/production-transformation>

▪ **Liées à l'organisation :**

○ **Manque de connaissance du sujet**, dont les impacts se retrouvent dans les questions posées, la structure du fichier de réponses, les consignes données aux vacataires, avec des erreurs qui ont été corrigées dans la mesure où cela a été possible. L'enquête a démarré sans connaissance réelle du domaine, ni consignes claires et précises données aux vacataires. Les connaissances ont été acquises au cours des entretiens téléphoniques menés lors de l'enquête, du suivi des réponses apportées, se sont nourries de l'expérience acquise par les vacataires, et des témoignages auprès d'acteurs de la restauration collective recueillis parallèlement à l'enquête.

○ **Encadrement des vacataires** : manque de temps, d'un suivi quotidien de leur travail, qui bien que régulier a été insuffisant, et a alourdi le travail de traitement du fichier préalable à son exploitation (complément d'enquête et corrections).

○ **Travail dans l'urgence** pour répondre aux objectifs du préfet de région en attente de chiffres, et à l'opportunité d'utilisation de crédits disponibles avant la fin de l'exercice au 31 décembre 2009.

○ **Difficulté à faire évoluer le questionnaire pour le compléter vu la longueur des entretiens** : la répartition en volume des achats aurait méritée de faire partie des questions. Mise en place d'une enquête plus approfondie avec questionnaire complémentaire auprès des lycées engagés dans la démarche mise en place par le Conseil Régional de « lycées écoresponsables ».

❖ **Difficultés liées à l'objet de l'enquête :**

▪ **Au public ciblé :**

○ **Compétences différentes** : deux interlocuteurs ont généralement été nécessaires pour répondre à l'ensemble des questions de l'enquête : le chef de cuisine et le gestionnaire, car ce dernier est souvent le responsable des achats, notamment dans le secteur public. Cela a donc allongé le temps consacré à l'enquête par structure. En effet, suivant les établissements, le responsable du service de restauration peut être le chef de cuisine, le gestionnaire de l'établissement, le président de l'association des parents d'élèves, le gérant de l'association de gestion du restaurant, le responsable de site dans le cas d'une gestion déléguée,...et n'avaient pas toujours tous les éléments de réponses à nos questions.

○ **Contraintes horaires** :

Une autre contrainte s'est alors avérée importante : le créneau horaire pour joindre les cuisiniers est assez réduit, car ils sont surtout disponibles en début de matinée. Les vacataires chargées de l'enquête ont donc dû adapter leur emploi du temps pour optimiser le temps en entretien.

○ **Rétention d'informations :**

Les sociétés de restauration collective n'ont que peu répondu à notre enquête pour des raisons de confidentialité et de concurrence, ainsi que les cuisines en gestion concédée et les cuisines centrales, qu'elles soient en gestion directe ou en gestion concédée, qui sont donc sous-représentées dans les résultats obtenus. Ceci est peut-être à relier au rôle de contrôle sanitaire joué par l'Etat, via les DDPP, et à la « peur des contrôles ».

▪ **Au sujet et à la signification des termes employés :**

Les termes utilisés dans le questionnaire ont posé problème quant à leur définition. De plus, suivant les interlocuteurs interrogés, les définitions données varient, ce qui ne facilite pas la compréhension réciproque.

○ **Définition du terme local, Champ du local :** nous les interrogeons notamment sur l'existence ou non d'un approvisionnement local lors de leurs achats. Mais la définition de « local » est floue et variable suivant les interlocuteurs, nous l'avons vu précédemment.

Ainsi, à la DRAAF, la référence est régionale. Vu ce manque de précision et les confusions possibles, j'ai donc proposé de modifier le questionnaire à partir de janvier 2010. Cependant, les entretiens téléphoniques étant déjà longs, nous avons choisi de ne le modifier qu'à minima, en précisant : « Vous approvisionnez-vous en denrées produites localement ou régionalement (départements limitrophes et Rhône-Alpes) ? ». Le questionnaire d'enquête s'est donc affiné et enrichi au fur et à mesure, ce qui n'a pas facilité l'interprétation des réponses et la saisie des résultats, et explique en partie le travail de correction nécessaire ensuite.

○ **Production locale, transformation locale ou distribution locale ?**

De plus, s'agit-il d'un achat à un producteur local, à un transformateur local ou à un distributeur local, et dans ces derniers cas le produit n'a pas forcément une provenance locale. Comment savoir si les denrées achetées sont bien produites localement ? La question reste entière.

Politiquement, l'Etat souhaite favoriser les différentes entreprises locales, quelles soient agricoles ou agroalimentaires.

○ **Groupements d'achats (ou groupements de commandes) et Centrales d'achats :** les définitions de chacun des termes n'étaient pas claires pour nous au départ, ni les nuances existant entre chaque terme. Deux interviews de groupements de commandes nous ont permis de ne pas faire de confusion. Mais dans l'intitulé de la question posée, aucune nuance n'est faite.

○ **Cuisines autonomes :** La question posée était formulée ainsi : « Cuisine autonome pour votre seul restaurant ? oui/non. » En fait, il aurait plutôt fallu leur demander si la cuisine était faite sur place, ou s'il s'agissait d'une cuisine centrale uniquement, ou s'il s'agissait d'une cuisine mixte : cuisinant pour le restaurant situé sur place et livrant

également des repas à des satellites, pour reprendre les termes employés généralement dans la profession.

○ **Cuisines centrales** : méconnaissance de notre part de la définition : cuisines centrales agréées si livraison de repas et au-dessus de 400 repas, sinon en dessous de ce seuil dérogation. Il aurait fallu enquêter directement à partir de la liste des cuisines centrales de la DGAL²⁰. Ce manque de connaissance du fonctionnement des cuisines centrales et de leurs satellites a entraîné un travail d'enquête auprès de nombreux satellites, qui en fait était inutile, car ces satellites ont ensuite été supprimés lors de l'exploitation des résultats pour ne conserver que les données correspondant aux cuisines centrales, mais aussi des erreurs de saisie et un gros travail de correction et de complément d'enquête auprès des cuisines centrales.

○ **Légumerie** : pour utiliser des légumes frais, la réglementation impose de disposer d'une légumerie, c'est à dire d'un local dédié à l'épluchage et à la préparation des fruits et légumes frais. Cependant, ce terme ne semblait pas être connu de certains professionnels interrogés, et a souvent demandé aux vacataires de donner sa définition.

○ **Concédée** : Problème de définition de la gestion concédée : s'agit-il uniquement de sociétés de restauration privées ou de prestataires publics ? Cette définition a posé problème lors du traitement des résultats. Il aurait plutôt fallu les interroger pour savoir s'il s'agissait de cuisines centrales autogérées ou concédées à des sociétés privées.

²⁰ lien MAAP : <http://agriculture.gouv.fr/production-transformation>