



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

Rapport n° 16060

# **Sociétés de restauration collective en gestion concédée, en restauration commerciale et approvisionnements de proximité**

## **Rapport**

établi par

**Jean LESSIRARD**

Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

**Christophe PATIER**

Inspecteur général de l'agriculture

**Anne PERRET**

Inspectrice générale de l'agriculture

**Marie-Anne RICHARD**

Inspectrice générale de la santé publique vétérinaire

**Janvier 2017**



# Sommaire

Résumé .....	5
Liste chronologique des recommandations .....	7
Introduction .....	9
1. Restauration commerciale, restauration collective publique et privée, concédée ou en gestion directe, composent le paysage diversifié de la restauration hors foyer .....	11
1.1 La restauration hors foyer, un secteur segmenté .....	11
1.2 La restauration hors foyer, un secteur économique de poids .....	12
1.2.1. Les produits carnés.....	13
1.2.2. Les produits laitiers .....	16
1.2.3. Les fruits et légumes frais .....	18
1.3. La restauration hors foyer, un secteur économique de plus en plus concentré .....	19
2. Une absence de définition de l'approvisionnement de proximité : un handicap apparent mais une opportunité réelle .....	20
2.1. L'absence de définition s'explique par de multiples facteurs .....	20
2.2 ... Parmi lesquels la compatibilité communautaire mérite une attention spéciale .....	22
2.3 ... Alors que d'autres dispositions existantes pourraient être utilisées .....	22
3. L'approvisionnement local dans la restauration : état des lieux.....	24
3.1 L'approvisionnement local est un objectif qui s'impose aux opérateurs.....	24
3.1.1. L'approvisionnement local répond à des impératifs économiques.....	24
3.1.2. L'approvisionnement local répond à des attentes sociétales fortes .....	25
3.1.3. Pour autant, l'approvisionnement local est une réalité ancienne et en développement, encore difficile à mesurer .....	26
3.2. La restauration hors foyer est soumise à des principes d'organisation qui contraignent les choix d'approvisionnement.....	28
3.2.1. Un circuit économique composé de nombreux acteurs, parmi lesquels les distributeurs ont un rôle essentiel .....	28
3.2.2. L'achat des produits est stratégique : réglementé, complexe, il est un facteur de compétitivité des entreprises.....	30
4. Quelles perspectives de développement de l'approvisionnement local ?.....	33
4.1. Des obstacles au développement de l'approvisionnement local demeurent.....	33
4.1.1. L'expansion du local reste contrainte par des règles incontournables .....	35
4.1.2. L'approvisionnement local induit le plus souvent des surcoûts .....	37
4.1.3. Les règles de passation des marchés et de la fonction achats sont complexes.....	37
4.2. Mais il existe des leviers pour le favoriser .....	38
4.2.1. Une meilleure connaissance mutuelle des acteurs de la chaîne alimentaire ..	38
4.2.2. Une meilleure organisation des filières.....	40
4.2.3. Une mobilisation généralisée des acteurs publics.....	41
4.2.4. Une évolution des règles pour une meilleure prise en compte des spécificités du marché des denrées alimentaires .....	42
Conclusion .....	43
Annexes.....	45
Annexe 1 : lettre de mission .....	47
Annexe 2 : liste des personnalités rencontrées.....	49
Annexe 3 : la répartition du marché de la restauration collective.....	54
Annexe 4 : les différentes gammes de produits alimentaires .....	55
Annexe 5 : liste des sigles .....	56
Annexe 6 : liste des textes de références .....	58
Annexe 7 : bibliographie .....	60



# RESUME

La restauration hors foyer constitue un secteur composite conjuguant la restauration commerciale et la restauration collective, qu'elle soit publique ou privée, qu'elle soit en gestion directe ou en gestion concédée.

L'absence de définition de ce qui relève de l'approvisionnement local ou de proximité dans la restauration hors foyer réduit de facto la capacité à mesurer précisément son évolution pour la viande, les produits laitiers et les fruits et légumes, produits alimentaires ciblés dans la lettre de mission.

Pour autant, l'approvisionnement local ou de proximité constitue incontestablement une réalité dont se sont saisis les acteurs rencontrés par la mission, en fonction de la définition qu'ils s'en sont eux-mêmes donnée.

Les recherches documentaires et les rencontres avec des agents de l'État, des représentants des collectivités territoriales, des responsables professionnels et différents acteurs de la chaîne alimentaire ou encore des associations, ont permis de mettre en évidence le travail déjà accompli. Jointes aux données tirées des statistiques, études et analyses communiquées lors de ces entretiens, elles amènent à proposer quelques actions nouvelles pour renforcer cette dynamique conforme tant aux attentes de la société en matière de proximité, de consommation responsable et de développement durable qu'aux préoccupations des entreprises.

Si cette dynamique prend appui sur une forte attente sociétale, son socle est bien plus large que la seule notion d'approvisionnement local. Elle est intimement mêlée autant à la recherche d'une alimentation de qualité sous toutes ses formes qu'à un intérêt croissant pour les modes de production, d'élevage et de transformation des produits, dans un environnement mieux préservé, ou encore au maintien de la compétitivité économique des entreprises, à des perspectives de nouveaux débouchés pour des filières agricoles en crise et à une vision d'avenir pour les territoires.

Le champ des différentes motivations d'un approvisionnement local, allié au grand nombre et à la diversité des parties en présence, constituent une réelle opportunité propice au foisonnement d'initiatives.

Mais la diversité des acteurs, qu'il s'agisse de consommateurs, de fournisseurs - aussi différents que peuvent l'être les producteurs agricoles, les industriels de l'agroalimentaire, les coopératives, les grossistes - ou encore de distributeurs, de filières agricoles, de sociétés de restauration collective ou commerciale, de donneurs d'ordre publics - État, collectivités territoriales - est aussi source de méconnaissance ou d'incompréhension réciproques.

La montée en puissance de l'approvisionnement local reste encore mal connue, autant des responsables en charge de l'action publique que des différents maillons de la chaîne.

Donner une nouvelle impulsion à l'approvisionnement local passe davantage par la valorisation et l'encouragement de ce qui est d'ores et déjà entrepris que par l'édiction de nouvelles normes fixant des objectifs chiffrés sur un volume à atteindre.

Il est essentiel désormais de mesurer collectivement de ce qui est effectué sur les territoires, pour que chaque acteur investisse ce pan de l'économie qui constitue un secteur de poids dont on constate le mouvement haussier régulier.

Faire une part plus belle à l'approvisionnement local dans la restauration hors foyer suppose également de franchir les différents obstacles qui demeurent et qui sont autant d'entraves à son développement. Cela implique aussi surtout d'identifier ceux sur lesquels il est possible d'agir.

C'est l'esprit qui a animé la mission lors de l'élaboration de ses recommandations qu'elle a ainsi priorisées :

- renforcer au niveau national le portage interministériel de la politique en faveur d'une alimentation durable par une approche plus globale que la seule clé d'entrée des approvisionnements de proximité et valoriser les réalisations concrètes déjà entreprises (recommandations n° 5 et n° 2)<sup>1</sup> ;
- ouvrir le débat au niveau communautaire en vue d'une adaptation des règles qui s'imposent aujourd'hui à la commande publique sur les produits alimentaires (recommandation n° 6) ;
- favoriser une meilleure connaissance mutuelle des acteurs, des circuits existants entre les différents maillons de la chaîne de la restauration hors foyer, s'appropriier collectivement les voies et moyens pour y parvenir par le rapprochement de l'offre et de la demande, ce qui suppose l'identification de nouveaux producteurs / fournisseurs prêts à s'engager sur ce débouché (recommandation n° 3) ;
- encourager les filières à s'organiser, adapter la présentation des produits aux attentes du secteur de la restauration hors foyer et plus particulièrement celles de la restauration collective, ce qui implique une connaissance précise des attendus, produit par produit (recommandation n° 4) ;
- compléter la boîte à outils Localim par un vade-mecum sur les points de vigilance à observer dans les marchés publics d'assistance à maîtrise d'ouvrage conclus pour la passation des marchés de restauration collective. (recommandation n° 1).

**Mots clés :** alimentation, approvisionnements de proximité, produits locaux, restauration hors foyer, restauration commerciale, restauration collective

---

<sup>1</sup> Les recommandations sont numérotées par ordre chronologique d'apparition dans le rapport (voir la liste chronologique des recommandations page 7).

# LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Le recours à une compétence extérieure, non sensibilisée à l'approvisionnement local, pour passer les marchés (1/3 pour les donneurs d'ordre privés et 2/3 pour les donneurs publics) a pour conséquence de tirer vers les prix les plus bas. Cela n'est pas favorable à l'approvisionnement de proximité. La mission recommande de compléter la boîte à outils Localim par un vade-mecum sur les points de vigilance à observer dans les marchés publics d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) conclus pour la passation des marchés de restauration collective. .... 34
- R2.** Les capacités d'approvisionner localement les établissements de restauration diffèrent selon les territoires **et les produits**. L'approche globale d'une alimentation durable est à privilégier. Dans cet objectif, les missionnaires préconisent de valoriser les réalisations concrètes et d'encourager ce qui est déjà entrepris en faveur de l'approvisionnement local. Des actions en ce sens pourraient être développées par le Conseil national de l'alimentation. .... 36
- R3.** Organiser sous l'égide du Préfet de région une rencontre dédiée à la restauration hors foyer associant l'ensemble des acteurs de la chaîne pour une appropriation collective des perspectives de développement qu'offre ce secteur économique..... 39
- R4.** Encourager les filières à s'organiser et se structurer pour adapter l'offre à la demande. Pour ce faire, elles devront travailler en étroite collaboration avec l'ensemble des acteurs de la chaîne. Organiser des forums pour favoriser les rencontres bilatérales et opérationnelles entre acteurs de la chaîne alimentaire sur des projets précis. .... 41
- R5.** Affirmer au niveau national un portage interministériel de la communication de la politique de l'alimentation par les ministères les plus directement concernés (agriculture, santé, éducation, consommation) par des actions emblématiques ciblées, en lien avec les associations des collectivités (ARF, ADF, AMF). Un guide commun pourrait être élaboré, dont le pilotage pourrait être confié au Conseil national de l'alimentation..... 42
- R6.** Porter le débat au niveau communautaire avec les pays de l'Union européenne les plus concernés par l'approvisionnement local. Des exemptions aux règles du droit de la concurrence pourraient être définies en matière de produits alimentaires, compte tenu des problèmes particuliers de l'alimentation : denrées périssables, transports sous température dirigée, cultures gastronomiques locales, productions parfois très spécifiques, contraintes climatiques, encadrement des marchés. Dans cette perspective, la recherche d'États membres partageant la même préoccupation est recommandée. .... 42





# INTRODUCTION

Le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, par lettre du 22 mars 2016, a confié au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) une mission de conseil portant sur les approvisionnements de proximité en restauration commerciale et dans les sociétés de restauration collective en gestion concédée.

La lettre de mission s'articule autour de deux axes :

- le premier vise à recueillir des informations et données sur :
  - l'évolution de l'approvisionnement local durant ces dernières années,
  - le fonctionnement et la structuration des sociétés de restauration collective,
  - le rôle et les interactions des différents acteurs de la chaîne d'approvisionnement ;
- le second invite à une réflexion prospective sur des leviers pour développer l'approvisionnement local.

Parallèlement à cette mission, l'élaboration du corpus législatif et réglementaire qui permettra de conforter, voire développer, une agriculture territoriale respectueuse de l'environnement et favorable à l'emploi local se poursuit. Le Code rural et de la pêche maritime stipule dans son article L. 1, issu de la loi du 13 octobre 2014 pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt : « Le Programme national pour l'alimentation encourage le développement des circuits courts et de la proximité géographique entre producteurs agricoles, transformateurs et consommateurs. Il prévoit notamment des actions à mettre en œuvre pour l'approvisionnement de la restauration collective, publique comme privée, en produits agricoles de saison ou en produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine, notamment issus de l'agriculture biologique... Les actions répondant aux objectifs du Programme national pour l'alimentation et aux objectifs des plans régionaux de l'agriculture durable, définis à l'article L. 111-2-1 du présent code, peuvent prendre la forme de projets alimentaires territoriaux. Ces derniers visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation. »

Le projet de loi relatif à l'égalité et la citoyenneté reprend certains points prévus par la proposition de loi relative à l'ancrage territorial de l'alimentation. Il comprend une section « égal accès à une alimentation saine et de qualité pour les citoyens sur les territoires » : des amendements ont été retenus, étendant la responsabilité sociale et environnementale des entreprises à la prise en compte de l'alimentation durable et fixant à la restauration collective publique, à compter de 2020, un objectif de 40 % de produits sous signe d'identification de la qualité et de l'origine ou sous mentions valorisantes, de produits provenant d'approvisionnements en circuits courts ou répondant à des critères de développement durable, dont 20 % de produits issus de l'agriculture biologique ou de surfaces agricoles en conversion.

Dans une phase exploratoire, les missionnaires ont consulté les travaux conduits à cet égard au sein du ministère chargé de l'agriculture et par les collectivités. Il s'agit notamment du rapport de la mission n° 14138 du CGAAER « Approvisionnement alimentaire local et de qualité : état des lieux et perspectives de progrès » et des différents guides sur l'approvisionnement local déjà élaborés. Une réunion de lancement de la mission s'est tenue le 10 mai avec les membres du Cabinet et les représentants des services concernés. Une note de cadrage a été rédigée, un rapport d'étape a été transmis au Cabinet mi-juillet.

La mission s'est attachée à préciser les volumes des matières premières agricoles et alimentaires servies en restauration hors foyer (RHF) et leur évolution ces dernières années. Mais il n'a pas été possible d'estimer précisément la part de l'approvisionnement de proximité, du fait qu'il n'en existe aucune définition commune.

Elle a mis en évidence le rôle et les interactions des différents acteurs de la chaîne alimentaire, du producteur au consommateur final. Elle s'est intéressée à l'organisation des achats dans les entreprises de restauration et aux interactions entre l'offre et la demande.

Les missionnaires ont cherché à évaluer les éventuelles conséquences économiques d'un approvisionnement de proximité. Enfin, sur la base de ces constats, ils ont pu mettre en évidence les freins au développement des achats locaux et les leviers qui pourraient y remédier, qu'ils ont synthétisés sous forme de recommandations.

Les chapitres 1, 2 et 3 de ce rapport ont vocation à répondre au recueil des informations demandées. Le chapitre 4 quant à lui est consacré à l'exposé des contraintes puis des leviers permettant d'atteindre l'objectif recherché.

# **1. RESTAURATION COMMERCIALE, RESTAURATION COLLECTIVE PUBLIQUE ET PRIVEE, CONCEDEE OU EN GESTION DIRECTE, COMPOSENT LE PAYSAGE DIVERSIFIE DE LA RESTAURATION HORS FOYER**

La fourniture d'un repas en dehors du domicile du consommateur peut être réalisée selon de nombreuses modalités. Celles-ci diffèrent notamment selon le consommateur concerné et le type de restauration : chacune correspond à un métier, un marché et des contraintes spécifiques. A la diversité de la demande, répond la diversité de l'offre.

## **1.1 La restauration hors foyer, un secteur segmenté**

La réglementation communautaire<sup>2</sup> en matière alimentaire inclut les restaurations collective et commerciale dans une catégorie unique, « le commerce de détail ».

La réglementation française<sup>3</sup> distingue la « restauration commerciale » (restauration traditionnelle, cafétérias, libres-services et restauration de type rapide) et la « restauration collective », caractérisée par la fourniture de repas à une collectivité de consommateurs réguliers, liée par accord ou par contrat. Ces deux entités composent la restauration hors foyer (RHF), appelée aussi restauration hors domicile (RHD).

Cette diversité s'est encore accrue ces dernières années avec de nouveaux modes de consommation alimentaire, tels que le recours en plein essor aux boulangeries, viennoiseries et pâtisseries (BVP).

---

<sup>2</sup> Règlement CE/178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire... : « commerce de détail », la manipulation et/ou la transformation de denrées alimentaires ainsi que leur entreposage dans les points de vente ou de livraison au consommateur final, y compris les terminaux de distribution, les traiteurs, les restaurants d'entreprise, la restauration collective, les restaurants et autres prestataires de services de restauration similaires, les commerces, les plates-formes de distribution vers les grandes surfaces et les grossistes.

<sup>3</sup> Arrêté ministériel du 21 décembre 2009 relatif aux règles sanitaires applicables aux activités de commerce de détail, d'entreposage et de transport de produits d'origine animale et denrées alimentaires en contenant.

Le tableau ci-dessous s'efforce de donner une présentation synthétique de la consommation hors domicile (CHD), qui regroupe RHF et BVP.

<b>Restauration commerciale et de transport</b>	<b>Restauration collective</b>	<b>Autres circuits Commerces alimentaires</b>
<b>Restauration avec service à table</b>	<b>Restauration du travail</b> Restaurants entreprises privées Restaurants administrations et collectivités territoriales	Boulangeries / Boucheries/ Charcuteries traiteurs
<b>Restauration self service</b>	<b>Restauration scolaire</b> Primaire, collèges et lycées publics et privés Écoles supérieures et restaurants universitaires	<b>Commerces ambulants</b> Pizza / friteries / autres
<b>Restauration rapide</b>	<b>Restauration sanitaire et sociale</b> Hôpitaux publics, cliniques privées Établissements sociaux	<b>Circuits quotidiens</b> Débits de boisson / tabac / kiosque presse
<b>Restauration hôtelière</b>	<b>Restauration de loisirs</b> Structures de vacances à caractère social pour les familles ou les enfants	
<b>Restauration de transports</b> Routes / autoroutes (station service) trains, avions, bateaux	<b>Restauration collective à caractère captif</b> Armées, CRS, sécurité civile Établissements pénitentiaires	
<b>Restauration de concession</b> Sites cultures / loisirs		

Source : étude Crédoc pour FranceAgriMer - 9 février 2010

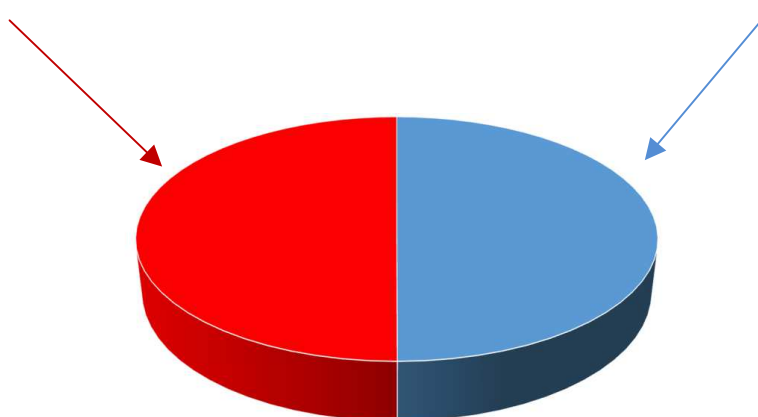
## 1.2 La restauration hors foyer, un secteur économique de poids

### La restauration hors domicile en France en nombre de prestations

(7,3 milliards par an) - source : SNRC<sup>4</sup>

Restauration commerciale  
3,652 milliards par an

Restauration collective  
3,648 milliards par an



<sup>4</sup> SNRC : Syndicat national de la restauration collective.

Toutefois, le nombre de prestations varie sensiblement selon les estimations, et selon qu'elles incluent seulement les repas principaux ou également les petits déjeuners :

- selon l'Institut de l'élevage, il dépasse 9,8 milliards en 2014 ;
- dans l'étude 2016 de GIRA Foodservice (GFS) pour FranceAgriMer, il s'agit de 6,1 milliards de repas principaux par an, 3,014 en restauration collective (1,743 en collectivités autogérées et 1,271 en sociétés de restauration collective SRC) et 3,083 en restauration commerciale, (1,459 en restauration commerciale indépendante et 1,624 pour les chaînes de restauration commerciale).

Cette répartition quasi équilibrée en France entre restauration collective et restauration commerciale est spécifique dans l'Union européenne, où la RHF se répartit plutôt entre un tiers de restauration collective et deux tiers de restauration commerciale. Le développement des services sociaux et l'organisation des rythmes scolaires expliqueraient cette part plus élevée de la restauration collective.

La restauration collective représente un marché stable pour toutes les filières alimentaires, avec une croissance de 0,4 à 0,5 % par an. La restauration commerciale est un marché plus volatil, dépendant des arbitrages de consommation : son volume en 2014 ne dépasse pas celui de 2007. Les crises économiques, les évolutions des habitudes de consommation, ont conduit les consommateurs vers des circuits de moins en moins onéreux, des plats de moins en moins chers : le ticket moyen en RHF est passé de 9,4 à 8,8 € par repas<sup>5</sup>.

En 2011, le marché de la RHF s'est élevé à 50 milliards de chiffres d'affaires (CA), dont 17 milliards HT pour les achats alimentaires hors boissons<sup>6</sup>. La restauration commerciale concentre 52 % des repas et 68 % du chiffre d'affaires. Entre 2006 et 2011, les segments qui ont le plus progressé sont les chaînes de restauration commerciale (+ 22 %) et la restauration collective concédée (+ 11,6 %). Le secteur social connaît une augmentation de fréquentation de + 11,6 %, liée au développement des accueils de personnes âgées et des structures sociales. La restauration commerciale rapide progresse de + 25 % tandis que les selfs reculent de 15,5 % (source : Interfel).

### 1.2.1. Les produits carnés

Les produits carnés représentent un chiffre d'affaires de 3,6 milliards € HT, c'est le poste budgétaire le plus important pour les achats alimentaires en RHF. On distingue cinq types de produits :

tableau des données de l'étude GIRA Foodservice - 2016 pour FranceAgriMer

	Restauration collective	Restauration commerciale	tonnage
Viandes de boucherie	40 %	60 %	276 400 tonnes
Volailles lapins	45 %	55 %	178 500 tonnes
Charcuteries salaisons	44 %	56 %	102 700 tonnes
Produits tripiers			10 700 tonnes
Plats cuisinés avec plus de 50 % de produits carnés			8 200 tonnes

<sup>5</sup> Source : GIRA Foodservice - 2016

<sup>6</sup> Source : GIRA Foodservice - 2016

Selon l'étude GIRA Foodservice de 2016, les grossistes complets, les prestataires logistiques, l'achat direct, les commerces de détail, les magasins cash and carry ont tous une place dans les circuits d'approvisionnement, les produits surgelés passant surtout par des prestataires logistiques et des grossistes spécialisés.

La restauration collective recherche de plus en plus des produits prêts à l'emploi, avec une forte progression des produits élaborés et un recul des viandes prêtes à découper par rapport aux viandes piécées.

#### 1.2.1.1. La viande bovine en RHF

Les volumes de viande bovine se répartissent de manière significative (source : Interbev) :

- 21 % pour la restauration collective,
- 33 % pour la restauration rapide,
- 46 % pour les autres types de restauration commerciale.

188 300 tonnes de bœuf (68 % des viandes de boucherie) sont consommées en RHF, dont 70 % en restauration commerciale. La consommation de veau est de 25 300 tonnes, à peu près réparties à part égale entre les deux pans de la RHF, la restauration commerciale et la restauration collective.

Le bœuf brut se répartit pour 2/3 en restauration commerciale et 1/3 en restauration collective. Le haché se développe (102 000 t de viandes hachées de bœuf, dont 89 % en surgelés) essentiellement pour deux raisons : en restauration collective, les taux de gras de 24-25 % permettent des prix bas, en restauration commerciale à table, on constate une explosion du burger.

En RHF, 66 % de la viande bovine provient de l'import (Source : Économie de l'élevage - Institut de l'élevage et INTERBEV, n°461, octobre 2015). Selon l'étude de GIRA Foodservice 2016 pour FAM, le prix des viandes françaises est supérieur à celui des viandes en provenance de l'Union européenne, l'offre française est irrégulière et limitée face à une demande de régularité et de réactivité.

On constate cependant une consolidation de la demande des collectivités pour des produits d'origine France.

#### 1.2.1.2. La viande ovine

La RHF représente un débouché pour 15 % de la disponibilité, importations comprises : 16 400 t, dont 61 % en restauration collective et 39 % en restauration commerciale (étude GIRA Foodservice 2016). La part d'agneaux importés est très majoritaire.

L'ovin français trouve difficilement sa place en restauration collective : selon INTERBEV, celle-ci n'absorbe que 5,5 % des disponibilités françaises, en raison d'un coût supérieur aux importations et des variations saisonnières des volumes offerts, ou de trop nombreux schémas de production<sup>7</sup>. L'agneau français est cantonné à une niche qualitative.

#### 1.2.1.3. La viande porcine

La viande porcine est une viande à un prix abordable. Importations comprises, la RHF en consomme 42 800 t, dont 63 % en restauration collective et 37 % en restauration commerciale (étude GIRA Foodservice - 2016), soit 15 à 20 % du tonnage total consommé.

---

<sup>7</sup>Source : étude GIRA Foodservice - 2016

La filière française reste le principal fournisseur du porc non transformé consommé en RHF. La consommation de porc frais tend à diminuer, la part des produits élaborés augmente.

#### 1.2.1.4. Les volailles et lapins

Le marché de la RHF consomme 178 500 t, importations comprises, 56 % en restauration collective et 44 % en restauration commerciale.

Le poulet reste la première volaille consommée (33 %). La dinde est surtout commercialisée en découpe (99 %). Elle représente 11 % des volailles consommées en RHF. En bonne position en restauration collective (78 % contre 22 %), l'augmentation de son prix lui fait perdre des parts de marché au profit du poulet.

La pintade reste peu connue des jeunes. C'est une filière peu visible qui représente 4 300 t en RHF, elle est consommée surtout en restauration collective (71 %).

Le lapin représente 3 000 t, dont 65 % en restauration collective. 50 % sont importés, du fait de la cherté de la production française. Perçu comme un animal de compagnie, c'est un marché en déclin.

#### 1.2.1.5. La charcuterie (source GFS)

Le marché de la RHF représente 102 700 t, dont 44 % en restauration collective et 56 % en restauration commerciale.

La fabrication de jambon cuit, produit leader avec 42 % du marché et 43 200 t, nécessite des importations massives de matières premières, représentant 30 % des besoins selon Inaporc. La demande en saucisses devient plus qualitative.

Même si elles restent encore modestes (3 500 t), on assiste à un essor des charcuteries de volaille.

La quasi-totalité des approvisionnements en restauration collective serait française, mais une part notable est réalisée avec des matières premières d'importation.

#### 1.2.1.6. Les produits tripiers (source GFS)

En RHF, le marché représente 10 700 t, importations comprises, dont 43 % en restauration collective et 57 % en restauration commerciale. Le critère d'origine n'est pas un critère de choix, sauf pour quelques niches : la part de l'importation est importante, il s'agit souvent de produits surgelés, à coût moindre et plus stable. Les abats produits en France sont chers, du fait de leur commercialisation en frais. La consommation est saisonnière, avec en conséquence de fortes variations de prix : les distributeurs se tournent vers des importateurs.

L'approvisionnement en abats élaborés progresse.

#### 1.2.1.7. Les plats cuisinés

Les plats cuisinés sont comptabilisés dans les achats de produits carnés quand ils contiennent au moins 50 % de produits carnés. Ils représentent en RHF un marché de 8 200 t, dont 66 % en restauration collective. 56 % (4 600 t) sont surgelés. Le marché est en forte croissance, la sélection des fournisseurs est davantage centrée sur la France. La demande évolue vers des produits moins gras, sans excipient, sans colorant, sans additif.

Le prix reste le premier critère de choix des collectivités.

### 1.2.1.8. Les tendances, les besoins et les demandes sur l'ensemble des produits carnés

La première viande consommée est le bœuf. La demande en viandes brutes diminue, la demande en viandes piécées augmente.

Si les produits frais dominent aujourd'hui, les évolutions technologiques des procédés de surgélation améliorent l'image et la perception du surgelé. La part de celui-ci dans les approvisionnements devrait augmenter, vu leur qualité organoleptique, leur praticité, qui autorise le stockage donc leur achat en fonction des cours.

L'acheteur doit maîtriser le coût de la portion, élément décisif de ses choix. A cet égard, l'érosion des grammages est générale. La simplicité avec le resserrement des cartes, la praticité, la qualité, l'identité (il faut que le restaurateur puisse « raconter l'histoire » d'un produit) sont recherchées.

La cherté de beaucoup de produits français, notamment le bœuf, le veau, l'agneau, les abats frais, les volailles influe sur l'origine des approvisionnements. La demande d'une origine française est très forte en restauration scolaire mais quasi inexistante dans le secteur de la santé du fait de fortes contraintes budgétaires. Elle est un critère de différenciation en restauration commerciale indépendante.

La qualité s'améliore, du fait des progrès de la production, de la transformation, des démarches qualité, des préoccupations à l'égard du bien-être animal, de l'environnement, du développement durable. Ces évolutions restent insuffisamment connues des clients et appellent des efforts de communication, selon un avis largement partagé par les interlocuteurs de la mission.

Pour autant, la proximité n'est pas forcément synonyme de qualité, en dépit de la sympathie du consommateur, qui lui est apparemment souvent acquise a priori.

### 1.2.2. Les produits laitiers

Selon une des plus importantes coopératives, les achats de produits laitiers par la consommation hors domicile (CHD) représentent 825 000 t, pour une valeur de 2,25 milliards €. La restauration collective en achète plus de 200 000 t (24 %), hors ultra frais, et les artisans, boulangers traiteurs sont d'importants acheteurs pour ces produits.

Les tableaux suivants sont issus d'une étude conduite par le Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL). Ils portent sur les achats en valeur et en volume de la RHF de 2009 à 2014, par type de produits excluant le secteur de la BVP.



Le tableau ci-dessous montre que les achats en valeur de produits laitiers connaissent en RHD une évolution significativement positive.

**Restauration hors foyer - Synthèse annuelle par produit(s)**

Achats en valeur (k€ HT) et évolution des achats en valeur par année en RHF

	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	Valeur	Evol. Valeur	Valeur	Evol. Valeur	Valeur	Evol. Valeur	Valeur	Evol. Valeur	Valeur	Evol. Valeur	Valeur	Evol. Valeur
<b>Produits laitiers</b>	1 584 512		1 595 165	0,7 %	1 693 923	6,2 %	1 755 789	3,7 %	1 807 546	2,9 %	1 877 369	3,9 %
Lait liquide	102 085		93 732	-8,2 %	96 664	3,1 %	96 551	-0,1 %	98 178	1,7 %	100 410	2,3 %
Lait en poudre	13 396		13 256	-1,0 %	14 517	9,5 %	13 234	-8,8 %	15 410	16,4 %	15 135	-1,8 %
Beurre	127 797		137 155	7,3 %	147 508	7,5 %	152 335	3,3 %	161 045	5,7 %	162 469	0,9 %
Crème	244 910		250 141	2,1 %	254 877	1,9 %	265 190	4,0 %	270 901	2,2 %	281 917	4,1 %
Fromages							925 270		946 953	2,3 %	991 506	4,7 %
Ultra-frais	299 907		293 887	-2,0 %	302 028	2,8 %	304 884	0,9 %	316 951	4,0 %	325 933	2,8 %



Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière  
© - CNIEL - 42 rue de Châteaudun 75314 Paris cedex 09



Le tableau suivant fait apparaître les volumes achetés en 2010, par la RHF. Il précise leur ventilation entre restauration commerciale et restauration collective, produit par produit. Il apporte également un éclairage sur la répartition, selon le type de restauration structurée<sup>8</sup> ou indépendante.

Tableau : Répartition des volumes de produits laitiers par type de restauration et de produits<sup>9</sup>

Nomenclature CNIEL	TOTAL R <sup>e</sup> Hors Foyer	TOTAL R <sup>e</sup> Commercial	TOTAL R <sup>e</sup> Collective	TOTAL R <sup>e</sup> Structurée	TOTAL R <sup>e</sup> Commercial	TOTAL R <sup>e</sup> Collective	TOTAL R <sup>e</sup> Indépendant	TOTAL R <sup>e</sup> Commercial	TOTAL R <sup>e</sup> Collective
	Tonnes 2010	Tonnes 2010	Tonnes 2010	Tonnes 2010	Tonnes 2010	Tonnes 2010	Tonnes 2010	Tonnes 2010	Tonnes 2010
<b>Total Produits Laitiers</b>	645 676	276 658	369 018	250 053	107 114	142 939	395 623	169 545	226 079
LAIT	184 840	61 660	123 180	49 959	8 592	41 367	134 881	53 068	81 813
BEURRE	41 287	25 337	15 950	8 134	3 633	4 501	33 153	21 704	11 449
CREME	97 311	75 970	21 341	48 542	40 943	7 599	48 769	35 028	13 741
FROMAGE	127 592	79 798	47 794	53 616	33 987	19 629	73 976	45 811	28 165
ULTRA FRAIS	194 645	33 893	160 752	89 801	19 959	69 843	104 844	13 934	90 910
YAOURTS	105 989	17 895	88 094	50 647	12 401	38 246	55 341	5 494	49 848
FROMAGES BLANCS	42 165	11 261	30 904	20 568	4 507	16 062	21 597	6 754	14 843
PETITS SUISSES	8 583	165	8 418	3 903	60	3 843	4 680	105	4 575
DESSERTS LAITIERS FRAIS	37 909	4 572	33 336	14 683	2 991	11 692	23 226	1 581	21 645

La restauration est pour le secteur laitier un marché support. La répartition des produits entre les secteurs est suivie au niveau interprofessionnel. Ainsi, le secteur Éducation est un débouché pour l'ultra-frais et celui de la restauration rapide pour le fromage fondu. Le fromage ingrédient se développe en RHF : à la différence des fromages de qualité, il se prête mal à une valorisation de la proximité ou de l'origine.

L'organisation de l'approvisionnement varie selon les opérateurs. La précision de la délimitation entre le collectif et le commercial est par ailleurs affectée par l'utilisation de chèques et tickets repas dans la restauration commerciale.

Le débouché dans la restauration collective est perçu comme plutôt moins compatible avec la proximité lorsque les denrées sont produites dans de grosses unités, donc plutôt à distance (exemple de l'ultra-frais). Toutefois la volonté des collectivités de favoriser l'approvisionnement local pourrait être un levier de développement pour celui-ci. Le recours aux produits locaux constitue aussi pour les sociétés de restauration et les chaînes un moyen de se démarquer.

<sup>8</sup> Restauration structurée : restauration de chaînes ou de groupes.

<sup>9</sup> Source : étude CNIEL 2010

Le prix et la sécurité des approvisionnements restent cependant des contraintes prioritaires, au moins en restauration collective. Des opportunités peuvent exister, comme en témoigne le développement des produits biologiques : une offre innovante doit pouvoir être construite pour répondre à la demande.

De grandes coopératives structurent la production : elles ont complété leur action initiale de production en réalisant également les étapes de transformation et de distribution ; ainsi, outre des économies d'échelle, elles bénéficient de la valeur ajoutée qui se situe surtout à l'étape de transformation.

Les coûts de production en France sont plus élevés que dans d'autres pays : absence de spécialisation de la production française, insuffisance de modernisation des structures et des outils, répartition sur tout le territoire de l'élevage, taille moyenne des exploitations très inférieure à celle d'autres pays de l'Union européenne expliquent en partie ce constat.

La commercialisation locale des produits laitiers est facilitée par les distributeurs qui peuvent répondre aux demandes d'approvisionnement local, souvent trop importantes pour un seul producteur. Pour exemple, un grossiste alimentaire a en cours 500 contrats régionaux.

### 1.2.3. Les fruits et légumes frais

Tout d'abord, il convient de rappeler que la consommation de fruits et légumes par jour et par habitant est inférieure en France aux recommandations du Programme national nutrition santé (PNNS) et à la moyenne européenne. Entre 1998 et 2012, les achats de légumes frais par ménage, hors pommes de terre et 4<sup>ème</sup> gamme, se sont réduits : ils sont passés de 170 kg à 166 kg, du fait du changement des habitudes alimentaires, de la méconnaissance des modes de préparation et de consommation des produits frais, de la moindre consommation de fruits et légumes par les jeunes.

En 2011, l'origine des fruits et légumes n'était pas une préoccupation dominante mais l'origine France était privilégiée, à 76 % pour les fruits et à 93 % pour les légumes.

Cette même année, les fruits et légumes frais pèsent<sup>10</sup> en RHF 1,2 milliards € HT, soit 7,5 % des achats alimentaires de ce secteur. Cela représente 618 000 t, 43 % en restauration collective et 57 % en restauration commerciale (61 % de la valeur des achats) :

- fruits : 208 000 t, en progression de 26 000 t depuis 2006,
- légumes : 410 000 t, en régression de 36 000 t depuis 2006.

Ces produits se répartissent différemment selon qu'il s'agit de restauration commerciale (75 % de produits frais), de restauration collective (48 % de produits surgelés et 17 % de produits appertisés). C'est un marché d'innovation.

Les grammages des portions sont restés similaires entre 2006 et 2011 pour les fruits et légumes des première et quatrième gammes. On constate une baisse des légumes frais achetés et une augmentation des fruits (+ 17 %) et de la 4<sup>ème</sup> gamme (+ 21 %), ainsi qu'une diminution des pommes de terre (5 000 t, soit 7 %).

L'évolution des prix et des volumes entraîne des transferts d'achat entre les différentes familles de fruits, elle a moins d'impact sur les volumes de légumes frais achetés par les restaurateurs. En 4<sup>ème</sup> gamme<sup>11</sup>, il n'y a pas de corrélation prix/volume : c'est la fonctionnalité du produit qui est déterminante.

---

<sup>10</sup> Source : Interfel

<sup>11</sup> 4<sup>ème</sup> gamme : préparations crues prêtes à l'emploi (voir annexe 4)

Les fruits et légumes bio sont très différemment introduits dans les approvisionnements selon le secteur de restauration : le secteur scolaire est leader. Ce sont surtout les restaurateurs, tant commerciaux que collectifs, qui introduisent le plus de fruits et légumes frais dans leurs approvisionnements et qui achètent du bio. En 2011, les produits de l'agriculture biologique représentaient 5 000 t, 57 % en gestion directe et 43 % en SRC, leur part ne cesse de progresser depuis.

Les fruits et légumes sont des produits de proximité, faisant partie du patrimoine local. Ils permettent une démarche de développement durable et d'aménagement du territoire. tant les acheteurs que les distributeurs s'impliquent pour favoriser un approvisionnement local, facilité par le bon maillage territorial.

### **1.3. La restauration hors foyer, un secteur économique de plus en plus concentré**

Le marché de la restauration est de plus en plus structuré par des opérateurs de grande taille.

En restauration commerciale, les chaînes se développent selon le service offert, restauration rapide ou restauration à thème par exemple. La part des chaînes et des groupes est déterminante. Le marché est très concentré : les dix premiers groupes assurent près de 70 % du chiffre d'affaires. Il est dominé par le leader mondial de la restauration rapide.

La restauration collective ne peut être appréhendée avec précision de manière globale. Ce secteur est segmenté selon le type de consommateurs : travail, enseignement, santé, social/médico social et divers, avec de forts contrastes, selon les secteurs, entre gestion concédée et gestion directe. Chaque segment est animé par une dynamique qui lui est propre et qui ne traduit pas nécessairement la tendance de l'ensemble.

Les sociétés de restauration collective (SRC) interviennent sur tous les segments, avec une part variable selon le segment (voir annexe 3). Le marché français de la restauration collective concédée est dominé par trois groupes internationaux qui représentent à eux seuls 75 % du chiffre d'affaires de la restauration collective concédée. Les autres acteurs nationaux et régionaux assurent 18 % de l'activité et les acteurs locaux 5 %.

Les secteurs de l'enseignement et du social/médico-social représentent plus de 64 % de l'ensemble de l'activité, avec respectivement 33,7 % et 30,9 % :

- Si le 1<sup>er</sup> degré public est fortement axé sur la gestion concédée, ce n'est pas le cas du second degré (7 à 8 % seulement), néanmoins la part de marché progresse à l'occasion de la création d'établissements (principalement de collèges) et encore moins de la restauration universitaire exclusivement en gestion directe (Centre national ou centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires).
- Les sociétés de restauration collective pénètrent peu le secteur médico-social en raison d'une préférence de ce secteur pour l'exploitation directe : elle résulterait, selon un de nos interlocuteurs, d'un « fort engagement historique et militant de leurs créateurs ».

Les donneurs d'ordre du secteur privé recourent davantage à la gestion concédée.

La restauration hors foyer est segmentée selon le type de consommateurs, leurs capacités financières et le contexte de la prise de repas hors domicile. Elle représente en France environ 12 % des volumes de produits alimentaires consommés.

Dans tous les secteurs, on constate une forte progression de la demande de produits élaborés et une évolution des comportements alimentaires des consommateurs, vers une restauration plus rapide, facile à consommer, moins coûteuse.

## **2. UNE ABSENCE DE DEFINITION DE L'APPROVISIONNEMENT DE PROXIMITE : UN HANDICAP APPARENT MAIS UNE OPPORTUNITE REELLE**

Du fait de l'absence d'une définition unique de l'approvisionnement local et de la diversité des modes de recensement de l'origine des denrées, souvent propres à chaque structure, il n'est pas possible d'agglomérer les données existantes pour obtenir une vision globale de l'approvisionnement de proximité qui soit objective et fiable. Mais une définition unique est-elle souhaitable ?

### **2.1. L'absence de définition s'explique par de multiples facteurs**

La proximité constitue une notion subjective, fluctuante selon la région ou le produit concerné, mais aussi selon que la transformation est ou non prise en considération. Le guide du ministère de l'agriculture « Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective » de décembre 2014 ne donne pas de définition de ce qu'il convient de considérer comme « local ». Le rapport du 7 juillet 2015 de Madame Brigitte Allain, députée de Dordogne, sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires souligne qu'il n'existe pas de définition. Il mentionne un seuil de 70 km pour apprécier la proximité dans le cadre des mesures agro-environnementales et conclut qu'un seuil kilométrique strict ne paraît pas nécessaire. L'étude Blézat consulting pour FranceAgriMer sur la proximité dans le secteur des fruits et légumes estime qu'une définition de la proximité serait pour ce secteur inutile et contre productive.

Cette difficulté de formuler une définition nationale du « produit local » n'est pas relevée seulement en France : le « US Farm Act » de 2008 considère qu'une denrée agricole peut être considérée comme produite localement ou régionalement lorsqu'elle est transportée sur une distance totale de moins de 644 km à partir de son lieu d'origine, ou plus si elle reste à l'intérieur des frontières de l'État dans lequel elle a été produite.

Selon le bassin de production ou de consommation dans lequel se situe le site de restauration, l'approvisionnement de proximité sera ou non possible, faute d'une offre suffisante, ou de conditions climatiques favorables à telle ou telle production, ou encore de disponibilité de terres agricoles. Selon le demandeur et le produit alimentaire, le périmètre de la production locale s'étend en fait de la commune au territoire national. Il comprend ou non l'étape de transformation : dans la filière viande, le produit est considéré comme local si le transformateur est local. Selon l'un de nos interlocuteurs, le plus intéressant est de considérer que « c'est le client qui définit le produit local ».

Par ailleurs plusieurs confusions sont constatées, aussi bien chez les usagers que chez les professionnels et les donneurs d'ordre.

- Approvisionnement de proximité et circuit court

Le circuit court n'est réglementairement pas dépendant de la distance géographique et exige seulement qu'il n'y ait pas plus d'un intermédiaire entre le producteur et le consommateur. Selon le cabinet AND International s'appuyant sur le Règlement (UE) N° 1169/2011, consommateur final aussi bien que collectivités peuvent être considérés comme clients<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Règlement (CE) 1169/2011 article 6

Mais souvent le terme « circuit court » est utilisé pour parler de proximité. Pour la Confédération du commerce de gros et international (CGI), les termes « circuits courts » et « produits locaux » sont, dans la pratique, employés indifféremment pour évoquer l'approvisionnement de proximité, tant par les gestionnaires que par les décideurs politiques.

Cette absence de définition de l'approvisionnement de proximité constitue bien entendu un obstacle à la comptabilisation de la part qu'il représente dans l'approvisionnement global de la restauration hors foyer.

Le parti pris par les opérateurs rencontrés - en restauration collective et commerciale - pour définir ce qu'ils nomment « approvisionnement local » tourne autour d'une approche conjuguant à la fois périmètres et/ou critères. Il permet dans tous les cas une localisation de la provenance :

- pour la viande il pourra s'agir d'une bête née, élevée et abattue dans un rayon de moins de 200 km du site de restauration,
  - pour les fruits et légumes : produits « made in France » cultivés dans un rayon de moins de 200 km. Sans surprise, certains ont d'autres règles : ainsi, un grossiste évoquait un rayon de 50 km pouvant aller jusqu'à 100 km autour de l'entrepôt,
  - pour les produits transformés : transformation dans des entreprises situées dans un rayon de moins de 200 km sur la base de matières premières françaises, ou encore tout simplement dans une entreprise locale, quelle que soit la provenance du produit, (ateliers de charcuterie par exemple),
  - pour d'autres, le produit est réputé local lorsqu'il est cultivé, ou élevé et ou transformé dans les 150 km,
  - cette approche recoupe *de facto* la zone d'achalandise des entreprises d'abattage avec un amont qui dépasse rarement les limites d'une région.
- Attente de « produit local » et/ou de « produit biologique »

Généralement le consommateur perçoit le produit local comme sain, sûr, de qualité, d'une provenance facilement identifiable : cela peut interférer avec l'intérêt d'acheter un produit biologique, souvent plus coûteux et dont l'origine géographique n'interfère nullement avec ce signe de qualité. Selon le président d'une association créée pour favoriser l'introduction d'une alimentation biologique et durable en restauration collective, « le glissement du discours politique, en faveur des produits biologiques au Grenelle de l'environnement, vers les produits de proximité ces dernières années, peut représenter un risque pour les agriculteurs convertis à l'agriculture biologique, soumis à des contraintes et des contrôles stricts ».

L'agriculture biologique est notamment encadrée par deux règlements européens<sup>13</sup>. Elle répond à plusieurs attentes de la société, aussi bien dans les pratiques respectueuses de l'environnement qu'en matière de biodiversité, de préservation des ressources ou de bien-être animal : ainsi, elle renforce les liens entre agriculture et société, elle participe à l'aménagement du territoire et à la préservation de savoir-faire, tout en générant réflexion et innovation.

Pour éviter toute confusion, la communication doit être claire sur les bénéfices attendus de chaque circuit d'approvisionnement.

---

<sup>13</sup> Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles.  
Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 modifié relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CE) n° 2092/91.

## **2.2 ... Parmi lesquels la compatibilité communautaire mérite une attention spéciale**

Un critère kilométrique pourrait, s'il est défini par les pouvoirs publics, présenter de surcroît une fragilité juridique au regard du principe communautaire de libre concurrence et de sa mise en œuvre dans les marchés publics. La Commission européenne est très attentive à l'impact de toute politique d'approvisionnement local : risque-t-elle de favoriser les produits nationaux au détriment de fabrications d'autres États membres ?

Ainsi, le guide pratique du ministère de l'agriculture intitulé « Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective » de novembre 2014 a-t-il fait l'objet de deux demandes d'information des services de la Commission. Le service Agrilocal est lui aussi identifié comme présentant un tel risque<sup>14</sup>.

La Commission est gardienne des traités et du droit dérivé, elle se doit d'être vigilante à l'égard des initiatives publiques en la matière, même non normatives. On peut s'interroger sur la part de ces initiatives dans le développement de l'approvisionnement de proximité par rapport à celle du simple jeu commercial de l'offre et de la demande, de la réponse aux attentes des consommateurs, aux besoins de développement local et à la nécessaire protection de l'environnement.

Ces mêmes problèmes se posent, de manière plus ou moins prégnante, dans d'autres pays de l'Union européenne : susciter au niveau communautaire un débat spécifique à la commercialisation des denrées alimentaires pourrait paradoxalement conforter le développement d'une agriculture de proximité bien comprise et rapprocher, quand il en est besoin, les populations urbaines et rurales.

## **2.3 ... Alors que d'autres dispositions existantes pourraient être utilisées**

La notion d'approvisionnement local durable, promue par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), inclut le caractère équitable et le développement.

Le développement durable, la réduction des gaz à effet de serre, le bien-être animal, l'économie sociale et solidaire, le commerce équitable dans les pays du Nord, sont des objectifs qui ne vont pas à l'encontre des règles européennes de libre concurrence.

De l'avis d'un grand nombre d'interlocuteurs, une approche plus systémique de l'alimentation doit être privilégiée, autour des territoires. Elle figure à l'axe 4 du Programme national pour l'alimentation intitulé « ancrage territorial et mise en valeur du patrimoine ».

Rappelons que la politique publique de l'alimentation déclinée dans ce programme comporte quatre axes majeurs :

- la justice sociale,
- l'éducation alimentaire de la jeunesse,
- la lutte contre le gaspillage alimentaire,
- l'ancrage territorial et la mise en valeur du patrimoine.

---

<sup>14</sup> Agrilocal : plate-forme virtuelle de mise en relation entre les acteurs de la restauration collective et les fournisseurs locaux d'un département adhérent à cette association. L'ensemble des utilisateurs publics (établissements scolaires, mais aussi maisons de retraite ou hôpitaux) dispose d'une procédure simplifiée de commande, dans le respect du code des marchés publics. Dans ce cadre, l'approvisionnement de la restauration collective en produits locaux et de saison fait partie des engagements pris pour soutenir l'agriculture et l'économie de nos territoires.

Les projets répondant à l'appel à projets 2016-2017 lancé par le ministère de l'agriculture (MAAF), en partenariat avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, doivent être fédérateurs, démultipliables ou exemplaires en cohérence avec ces quatre priorités.

La proximité est une notion fluctuante selon les régions, les produits, la prise en compte ou non de leur transformation. Cela explique en partie l'absence de définition juridique.

Toute politique nationale en faveur de l'approvisionnement local est observée par la Commission européenne en ce que, potentiellement, elle peut être porteuse d'entraves à la libre circulation des marchandises.

Toutefois, les règles européennes de libre concurrence ne font pas obstacle à une approche systémique axée sur le développement durable.

### **3. L'APPROVISIONNEMENT LOCAL DANS LA RESTAURATION : ETAT DES LIEUX**

L'approvisionnement en nourriture est un défi logistique structurant pour toute société humaine. Historiquement, les villes ont pu se développer là où l'abondance a permis une concentration humaine. La ressource alimentaire a nécessairement été locale.

Puis les empires ont pu prospérer par une sécurisation, dans la durée, de la logistique organisant la distribution de la ressource exploitée.

Le développement contemporain des transports a mis fin, hors troubles résultant des guerres ou du sous-développement, aux disettes : la globalisation assure désormais, avec les systèmes de distribution ouverts, une sécurité et une variété alimentaires en progrès dans le monde.

Selon l'étude GIRA Foodservice, hors boissons, les achats alimentaires de la RHF représentent 17 milliards €. Pour autant, la RHF n'est pas le débouché que privilégient les producteurs, surtout quand il s'agit de restauration collective, comme évoqué par ailleurs.

#### **3.1 L'approvisionnement local est un objectif qui s'impose aux opérateurs**

##### **3.1.1. L'approvisionnement local répond à des impératifs économiques**

Qualité et savoir-faire ont un coût, chaque maillon de la chaîne alimentaire doit être économiquement viable. Mais, pour tous, l'efficacité économique reste nécessairement un objectif majeur. La restauration commerciale achète ce qu'elle veut vendre et peut valoriser. La restauration collective concédée achète ce que son client demande, elle doit aussi tenir compte du fait que le repas pris en collectivité constitue souvent pour le convive le seul repas équilibré de la journée.

En restauration collective, la première exigence du consommateur est le prix. Dans ce type d'entreprises, la masse salariale représente un poste budgétaire important, plus difficile à réguler que le poste « achats alimentaires ». Pour maîtriser les prix, il est donc plus facile d'avoir recours à des entreprises intermédiaires et à des produits transformés.

Les attentes des clients de la RHF en faveur de produits de proximité doivent être relativisées au regard de cette priorité des coûts, car elles ne ressortent pas nécessairement des réponses aux enquêtes. Pour exemple, une part majeure des consommateurs déclare acheter les fruits et légumes sur les marchés, alors que ce circuit ne représente que 13 % des volumes distribués.

L'Observatoire du rapport des Français à la qualité dans l'alimentaire (Obsoco, en partenariat avec l'Association nationale des industries alimentaires, ANIA) indiquait à l'inverse, tout récemment, que les Français privilégient dans leur grande majorité la qualité au prix. La restauration hors foyer n'est toutefois pas mentionnée, logiquement, comme point de vente, dans l'enquête sur l'évaluation de la qualité des produits alimentaires.

Le prix semble être sans conteste en RHF, du moins collective, une priorité du consommateur plus encore que la proximité.

L'intervention des distributeurs logisticiens permet de rationaliser l'approvisionnement local et d'optimiser le poste « transport ». Leur lien direct avec les producteurs est à l'origine d'une relation de confiance. Elle a permis un important travail d'amélioration de la production locale et d'adaptation de celle-ci aux besoins locaux, bien plus ancien que la politique de développement de l'achat de proximité.



### 3.1.2. L'approvisionnement local répond à des attentes sociétales fortes

L'attente sociétale de savoir « d'où vient ce qui m'est servi » dépasse la seule provenance locale. La qualité, le mode de production, ou la valeur culturelle de l'alimentation, peuvent apparaître dans les préférences déclarées des consommateurs, sans nécessairement se concrétiser dans les pratiques effectives d'achat.

Le fort intérêt porté aux modes de production, d'élevage et de transformation a été signalé à la mission tant du côté des associations de consommateurs (source : association Consommation, logement et cadre de vie, CLCV) que par des opérateurs de la restauration collective ou commerciale.

Pour la restauration commerciale, la restauration haute et moyenne gamme dédiée à l'alimentation « plaisir » est particulièrement concernée, par comparaison avec l'alimentation « rapide » de la pause déjeuner (source : Syndicat national des hôteliers, restaurateurs, cafetiers, traiteurs - SYNHORCAT).

Cette demande de connaître l'histoire du produit n'a été contestée par aucune des structures rencontrées par la mission. Elle place au cœur du dispositif le « donneur d'ordre », qu'il relève de la restauration commerciale ou collective, qu'il soit public ou privé.

Cette pression des acheteurs, en particulier ceux de la restauration collective mus par une attente de plus en plus affirmée, notamment des exécutifs politiques locaux et des consommateurs, est de nature à faire entrer davantage d'offres locales dans le catalogue des fournisseurs spécialisés qui sont des opérateurs essentiels de la chaîne (Source : INTERBEV).

Le prix étant un élément déterminant du choix du consommateur, les opérateurs de restauration concédée sont contraints, sur un marché très concurrentiel, de contrôler leurs coûts pour une qualité de prestation déterminée. La prise en compte d'autres éléments, qui n'ont pas d'effets avérés sur l'attractivité de la prestation, est difficilement répercutable sur le prix du repas. Elle engendre des écarts financiers qui doivent être, dans tous les cas, compensés pour rester dans le coût « matières » prédéfini.

Cela entraîne par ricochet des effets délétères sur la qualité des autres prestations, notamment les moins chères. La restauration collective n'est donc pas la solution universelle pour résoudre toutes les équations.

La restauration commerciale diffère de la restauration collective concédée sur un point clé : la première est dans une relation « business to business » (B to C), alors que la seconde est dans une relation « business to consumer » (B to B). La restauration traditionnelle ou les grandes enseignes apparaissent mieux à même de valoriser la proximité auprès du consommateur en raison de l'efficacité de leur marketing. Un grossiste a souligné que le marché de la restauration collective « est pauvre, à budgets contraints ». La restauration commerciale peut à l'inverse davantage valoriser la qualité du produit (restauration traditionnelle, traiteurs).

Mais plus que le prix, ce sont la sécurité et la régularité de l'approvisionnement qui sont les points les plus cruciaux pour le restaurateur. Il sait combien le consommateur est attentif à la sécurité sanitaire de ce qu'il consomme et à la fiabilité des menus affichés.

La demande en approvisionnement local est mesurée par des études réalisées pour les opérateurs, par des consultants en marketing, afin de cerner les attentes des clients. En 2015, 60 % des convives souhaitaient un approvisionnement local. Selon une SRC, ce taux a rapidement progressé et s'élève à 69 %. Une analyse effectuée par ses soins sur 170 appels d'offres récents a mis en évidence que toutes les collectivités territoriales ont introduit une exigence à l'égard des circuits courts et des produits locaux. Elles font de l'aménagement et du développement de leur territoire une de leurs priorités.

La révolution numérique et le digital constituent désormais une source d'information importante qui impacte la relation du secteur de la RHF - en particulier celui de la restauration collective - avec le consommateur vers un modèle « business to business to consumer » (« B to B to C »).

En effet, là où autrefois pour mieux répondre aux attentes, il était incontournable de commander des enquêtes ponctuelles et onéreuses auprès de prestataires spécialisés, les sociétés de restauration collective utilisent maintenant ces modes plus directs.

L'attente du consommateur s'exprime ainsi directement, d'une manière variable selon sa catégorie (adulte, adolescent, enfant, patient, détenus...).

### **3.1.3. Pour autant, l'approvisionnement local est une réalité ancienne et en développement, encore difficile à mesurer**

La mission a constaté qu'il existe assez peu de données agrégées sur l'approvisionnement de la restauration hors foyer en général. Il en existe encore moins sur l'approvisionnement dit « local ».

Les produits locaux, selon la DGCCRF, représenteraient actuellement 10 à 15 % des achats alimentaires en RHF, ce qui fait de celle-ci un débouché important, plus ou moins développé selon le segment et les produits. Par exemple dans la restauration collective des ministères sociaux à Paris, les produits locaux représentent 20 à 30 % de l'approvisionnement global, mais 80 % du frais et 90 % des fruits et légumes.

Tous les intervenants constatent le foisonnement d'initiatives et l'actualité du thème. Mais l'absence d'une définition partagée rend impossible toute agglomération de données, chacun recensant ce qui correspond à sa définition ou à celle de son client. Le problème est encore compliqué par le fait que les outils de collecte des données sont souvent des outils élaborés en interne dans les structures : les méthodes diffèrent selon les besoins de chacune.

L'UFC Que choisir, organisation non gouvernementale particulièrement mobilisée sur les questions d'alimentation, a indiqué qu'elle n'a lancé aucune enquête sur les attentes du consommateur dans la restauration hors foyer sur « plus de produits locaux ». De ce fait, elle n'a pas de position sur le sujet.

Ainsi, il reste difficile de mesurer globalement les effets des actions d'ores et déjà déployées par tous les intervenants de la chaîne, producteurs, opérateurs de mise en marché, transformateurs, grossistes, opérateurs de restauration collective ou commerciale, donneurs d'ordre, collectivités, élus ou acheteurs publics.

En l'absence de définition précise de ce qui relève de l'approvisionnement local et sur la base d'une définition qui est propre à chacun, les principaux opérateurs se sont cependant dotés depuis peu d'outils leur permettant de localiser la provenance des produits servis et d'évaluer le niveau d'approvisionnement local dans chacun de leurs sites.

Ainsi, ils disposent d'une approche assez fine de cette réalité moyennant traitement plus ou moins lourd de leurs bases de données en fonction du degré de performance du système d'information et de géolocalisation dont ils se sont dotés. Certains systèmes d'information sont en capacité d'éditer une fiche adossée à un produit estampillé « local » et mettant en avant le producteur.

Ils constituent autant d'outils de pilotage autorisant des comparaisons entre sites, le plus souvent par produits. Ceci devrait faciliter l'identification du potentiel de développement en produits locaux.

Des études globales existent cependant, filières par filières, souvent commandées par FranceAgriMer ou par des organisations de professionnels. Citons par exemple dans la filière fruits et légumes :

- l'étude d'Interfel réalisée en 2011. Elle mettait en évidence des grammages globaux similaires entre 2006 et 2011, avec une baisse des produits frais et une augmentation des fruits et de la 4<sup>ème</sup> gamme. La recherche de produits prêts à l'emploi semble se confirmer. Mais les importations se développent, vu la qualité et le prix très concurrentiel de certaines productions étrangères, comme par exemple la tomate, le melon, le concombre ou la fraise ;
- l'étude réalisée en juin 2015 par le cabinet Blézat Consulting pour FranceAgriMer. Selon celle ci, « la proximité est, pour la majeure partie des acteurs interrogés, un critère secondaire qui intervient après la qualité » ;

ou encore pour les produits carnés :

- l'étude GIRA Foodservice réalisée en 2016 pour FranceAgriMer dont les résultats ont été à plusieurs reprises évoqués dans ce rapport ;
- enfin, la Confédération du commerce de gros et international (CGI) a fait réaliser en 2016 une étude « sur la commercialisation de produits locaux en RHD et sur la contractualisation avec les acteurs de l'offre agricole ». Elle traite plus globalement des produits durables. Cette notion est elle aussi sans définition : elle intègre notamment la saisonnalité, les critères de développement durable (économie d'eau et d'énergie par exemple), les produits sous signes de qualité « bio », label rouge, IGP, AOP), les produits fermiers, les produits de montagne, les produits locaux et ceux issus des circuits courts.

### 3.2. La restauration hors foyer est soumise à des principes d'organisation qui contraignent les choix d'approvisionnement

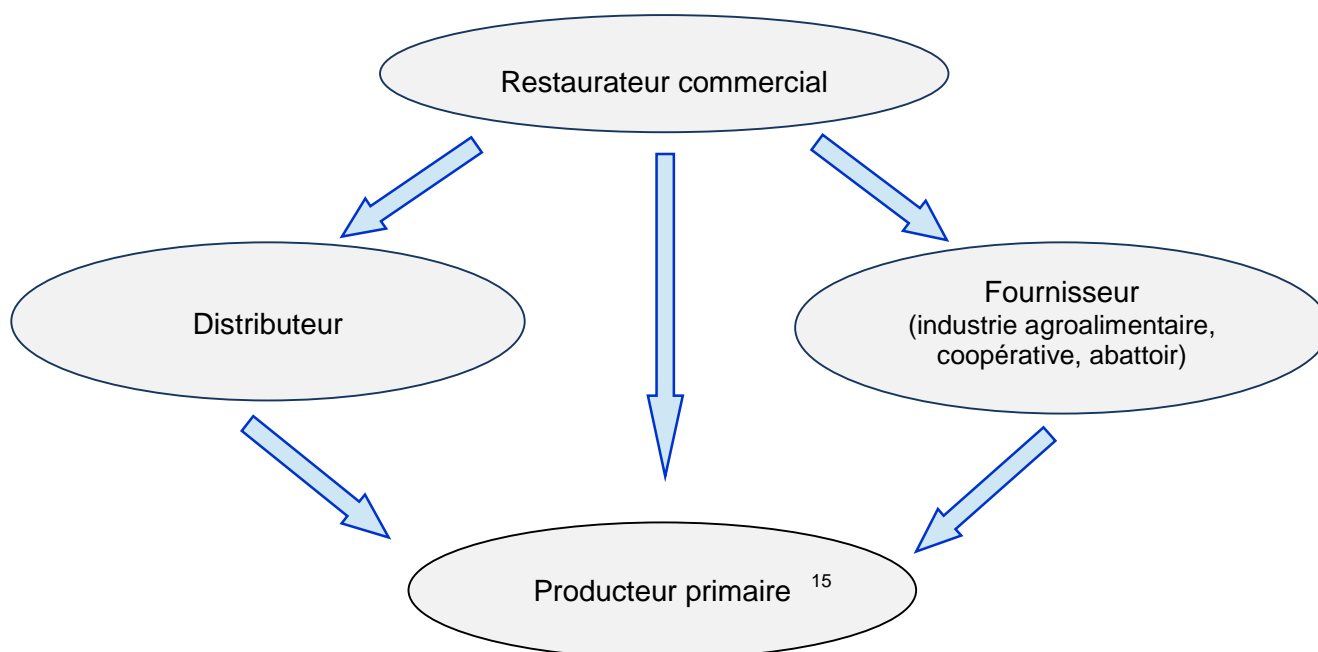
Le circuit économique de la restauration hors foyer est composé de nombreux acteurs. L'achat des produits, fonction stratégique, est au cœur des relations qui les unissent les uns aux autres. S'ils ont tous le même objectif, répondre à la demande des donneurs d'ordre publics ou privés, leurs intérêts sont parfois contradictoires et leur implication dans le développement local est plus ou moins prononcée.

#### 3.2.1. Un circuit économique composé de nombreux acteurs, parmi lesquels les distributeurs ont un rôle essentiel

La chaîne des nombreux acteurs et les relations bilatérales qui les unissent rendent complexe la compréhension globale du circuit économique de la restauration hors foyer.

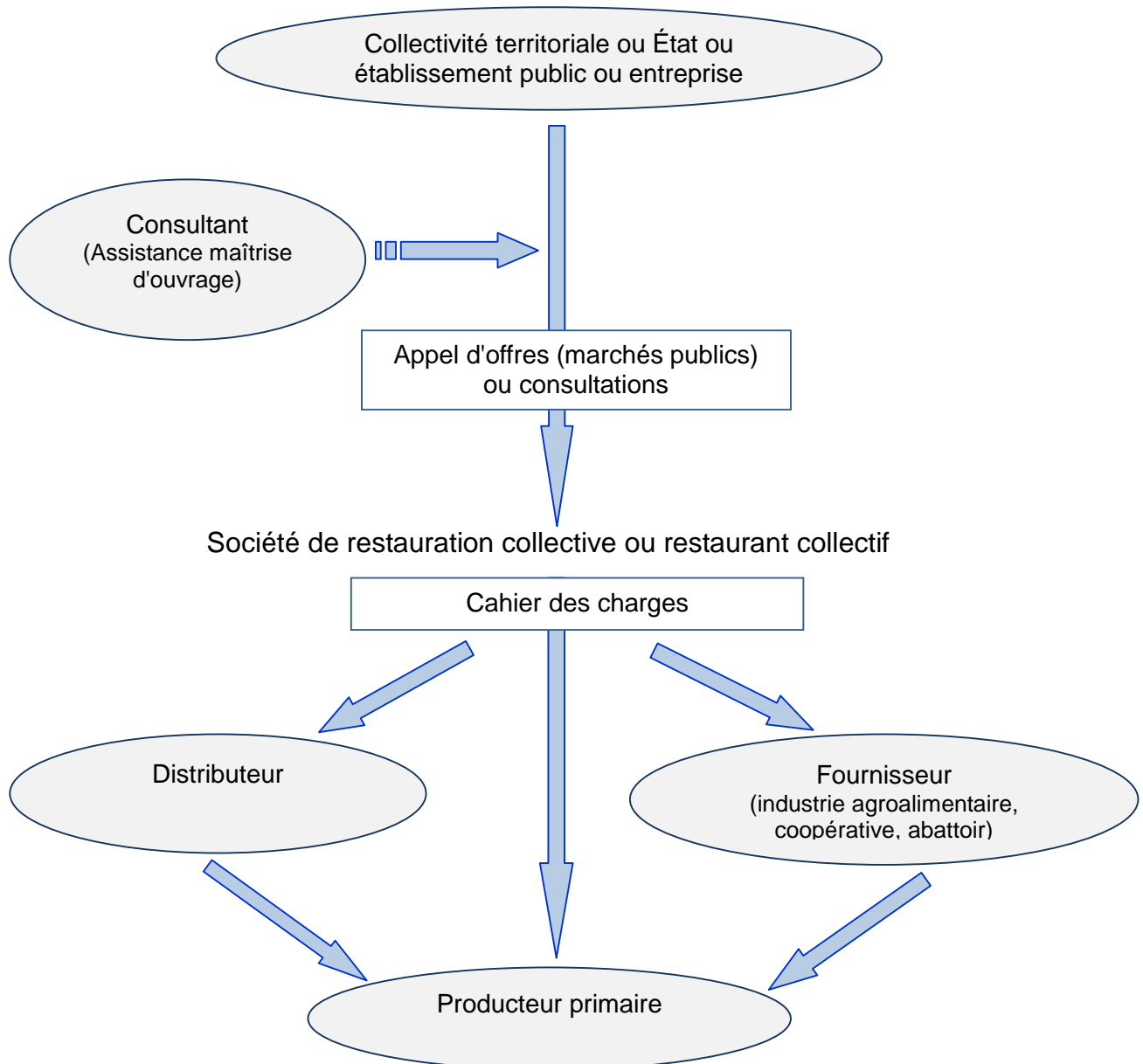
Plusieurs acteurs interviennent dans la chaîne entre le restaurateur (commercial ou collectif) et le producteur primaire.

Les acteurs de la chaîne alimentaire pour la restauration commerciale



<sup>15</sup> Règlement (CE) n° 178/2002 : « production primaire : la production, l'élevage ou la culture de produits primaires, y compris la récolte, la traite et la production d'animaux d'élevage avant l'abattage. Elle couvre également la chasse, la pêche et la cueillette de produits sauvages ».

## Les acteurs de la chaîne alimentaire pour la restauration collective



Les distributeurs, qui comprennent les grossistes y compris les Cash and Carry, apparaissent comme un maillon essentiel de la chaîne. Ils interviennent dans 76 % de l'approvisionnement de la RHF (Source : étude CGI). Le métier de grossiste est pourtant mal connu, tout comme leur action très ancienne en faveur des producteurs locaux.

Les grossistes s'appuient si possible sur l'offre française, pour des raisons logistiques évidentes. Ils s'engagent auprès des producteurs locaux qu'ils connaissent bien, notamment en fruits et légumes. Ils font un travail essentiel de sélection des produits (sourcing) et bien souvent encouragent, voire accompagnent, l'amélioration, la modernisation, l'adaptation à la demande de la production. Devant répondre aux attentes très diverses de leurs clients, il leur faut proposer une large gamme de produits et régulièrement innover. Soucieux d'efficacité environnementale, de diminution de l'empreinte carbone et de viabilité économique, ils veillent à rationaliser les circuits et évitent tout mouvement à vide de leur flotte : ainsi un camion 22 tonnes serait dix fois moins polluant qu'une flottille d'estafettes. Le recours au logisticien est notamment lié à la taille du fournisseur : les grosses entreprises peuvent disposer de leur propre flotte. Les petits fournisseurs, quant à eux, sont souvent amenés à se rapprocher des distributeurs.

Les grossistes assurent la responsabilité en matière de respect de la chaîne du froid, de sécurité sanitaire et de qualité : ils sont certifiés ISO 22000 « Norme de systèmes de management de sécurité alimentaire »<sup>16</sup>.

En complément de leur savoir faire logistique, ils ont développé une véritable compétence diététique pour satisfaire aux exigences du PNNS en matière d'équilibre alimentaire.

Ils constatent ces dernières années une augmentation forte de la demande en produits locaux et en signes de qualité.

### **3.2.2. L'achat des produits est stratégique : réglementé, complexe, il est un facteur de compétitivité des entreprises**

La compréhension des relations commerciales entre les acteurs économiques requiert une connaissance de l'organisation des différentes composantes de la fonction « achats » des opérateurs. Dans les deux pans de la RHF, cette fonction achat est concentrée au siège, vu son caractère éminemment stratégique.

Les sociétés de restauration, tout comme les grossistes, sont dotés d'acheteurs spécialisés par filière : viande, produits laitiers, produits frais. De l'avis unanime des opérateurs rencontrés, il est indispensable d'avoir en interne des salariés très au fait de chaque typologie de produits. C'est donc au siège que sont référencés les produits. La déclinaison opérationnelle se traduira logiquement par la négociation et la signature des contrats à ce niveau.

La latitude, limitée, des unités de production est encadrée par des procédures et par des référencements validés par le siège.

Cette centralisation de la fonction achat ne fait pas obstacle à une approche territorialisée. Ainsi, selon les opérateurs, plusieurs fonctionnements sont utilisés :

- Les gérants des restaurants passent les commandes avec le fournisseur et le distributeur sur la base du catalogue de référencements,
- Les responsables d'achats opérationnels en région s'assurent, auprès des sites, des livraisons des commandes centralisées et de la fluidité des relations entre les dépôts et les restaurants,
- Une veille locale est assurée depuis les directions ou implantations régionales pour identifier les nouveaux producteurs, les nouveaux fournisseurs locaux, dont la candidature au référencement sera examinée par le siège.

La mission a recherché s'il existait des contrats tripartites<sup>17</sup>. Elle n'a rencontré aucun opérateur en faisant état. Lors d'une audition, ce mode de relations contractuelles a été évoqué comme ayant existé il y a plusieurs années et ayant été abandonné pour des raisons de confidentialité. Il est probable que le rôle « mixte » des distributeurs, qui peuvent être à la fois fournisseurs et logisticiens, pouvait constituer un élément perturbateur dans la stratégie propre à chacun des acteurs.

---

<sup>16</sup> La certification ISO 22000, première et unique norme de système de management de sécurité alimentaire, couvre l'ensemble des activités constituant la chaîne alimentaire. Elle est une aide à la gestion des risques et des dangers et facilite les échanges commerciaux tant au plan national qu'international. Cette certification ISO est un modèle international d'organisation et de gestion destiné à fournir des produits sains au consommateur, garantir la sécurité des aliments au client industriel ou distributeur, répondre aux exigences de la réglementation communautaire en matière d'hygiène.

La norme ISO 26000, norme ISO relative à la responsabilité sociétale des organisations, a été peu évoquée par les structures rencontrées, alors que la notion de RSE (responsabilité sociétale des entreprises) a été, en revanche, citée à plusieurs reprises

<sup>17</sup> Contrats tripartites : contrats liant la société de restauration collective, le fournisseur et le distributeur

Ainsi les contrats conclus sont en fait bilatéraux : il s'agit soit de contrats de commande, soit de contrats de distribution :

- Les contrats de commande

Ils lient l'opérateur et le fournisseur (industries agroalimentaires, abatteurs et distributeurs quand ils sont aussi fournisseurs).

S'agissant de la production primaire (exploitants agricoles, maraîchers et éleveurs), il convient de noter que deux modes opératoires ont été décrits à la mission :

- soit un contrat de commande passé directement avec le producteur, ou le groupement de producteurs, ou des coopératives sur la base de produits sélectionnés par l'opérateur qui souhaite les avoir à son catalogue,
- soit un contrat de commande passé entre le distributeur et le producteur. Le distributeur, pour répondre à la stratégie retenue par le restaurateur, se mettra en quête de producteurs pour référencer les produits qui l'intéresse. Dans cette organisation, l'acte de commande est transféré de facto au distributeur.

S'agissant de la durée des contrats, celle souvent citée est de six mois, un an, quelquefois deux ans. Cette relative situation de précarité s'explique du point de vue des opérateurs de la restauration collective par l'incapacité qui est la leur de s'engager sur du plus long terme : leur engagement vis-à-vis de leurs fournisseurs ne peut qu'être adossé à la durée des contrats de concession qu'ils ont obtenus auprès des acteurs tant publics que privés.

Deux opérateurs ont donné quelques informations sur la hauteur et les motivations des ruptures de contrats de concession. Environ 5 % des contrats de concession changent de « main » chaque année, ces contrats pouvant être dénoncés avec des préavis très courts - trois mois -, les ruptures de contrats répondent à trois grands blocs de motivation :

- le déménagement de l'entreprise ou de l'administration quel qu'en soit le fait générateur,
- le retour à l'autogestion - cas des cuisines centrales -,
- la concession obtenue par un groupe concurrent.

Les opérateurs sont conscients du caractère précaire de leurs commandes auprès des producteurs. Pour autant, ils soulignent que le poids de leur commande n'est pas majeur dans l'équilibre des exploitations, et ne manquent pas de relever que certains producteurs misent sur des débouchés plus valorisants et rémunérateurs (Grandes et moyennes surfaces - GMS -, Association pour le maintien de l'agriculture paysanne - AMAP - et vente directe à la ferme).

- Les contrats de distribution

Ils lient l'opérateur et le distributeur pour la seule fonction logistique. Le caractère essentiel de cette fonction logistique a été unanimement souligné auprès de la mission en termes de chaîne du froid et de sécurité alimentaire. « Logisticien, c'est un métier à part entière ».

Dans ce cas, le distributeur local ou le grossiste reçoit la marchandise des grands groupes industriels, des abatteurs, des transformateurs. Sa fonction est de l'entreposer dans ses dépôts et d'en assurer la livraison sur les lieux de consommation en fonction des commandes effectivement passées.

Pour ce qui concerne les petits fournisseurs, dont les producteurs locaux, le contrat de distribution pourra comporter des variantes :

- soit l'enlèvement à la ferme des produits par le distributeur,
- soit la livraison par le producteur au dépôt du distributeur.

Dans tous les cas, pour massifier les livraisons, il s'agit d'uniformiser, grâce au distributeur, le mode d'arrivée sur les sites de consommation.

Il a été indiqué à la mission que les grossistes à service complet, c'est à dire incluant la livraison, représentent 78 % des approvisionnements de la restauration collective. Ainsi, on retrouve le rôle essentiel déjà évoqué du distributeur, maillon crucial de la montée en puissance de l'approvisionnement local.

Malgré une forte attente sociétale en faveur de l'approvisionnement local, le prix reste une priorité du consommateur plus encore que la proximité de la production en restauration hors foyer, spécifiquement collective.

Pour les opérateurs de la restauration hors foyer, tout autant que le prix, la sécurité et la régularité de l'approvisionnement sont décisifs.

Le recours aux distributeurs facilite la maîtrise des coûts des achats alimentaires et sécurise les approvisionnements de chaque site de restauration : ils jouent ainsi un rôle essentiel dans la chaîne complexe des acteurs.



## 4. QUELLES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT DE L'APPROVISIONNEMENT LOCAL ?

### 4.1. Des obstacles au développement de l'approvisionnement local demeurent

Si l'insuffisance ou la méconnaissance de l'offre locale constituent souvent un premier frein à la demande, il n'est pas le seul. En effet, les freins sont de différents ordres :

- la crainte des élus de voir leur responsabilité juridique mise en cause peut être à l'origine de changements de mode de gestion, qui pourraient ne pas être aussi favorables à l'approvisionnement local ;
  - des obligations normatives qui s'imposent, une complexité de la réglementation qui perdure ;
  - le risque de basculement du métier de producteur primaire vers celui de chef de petites et moyennes entreprises.
- 
- Responsabilité juridique

La crainte de la mise en cause de la responsabilité des autorités compétentes, autant en matière de risque sanitaire que d'éventuels conflits d'intérêt, est réelle. La maîtrise du risque sanitaire est au cœur des préoccupations notamment des élus locaux, en particulier des maires en raison de leur proximité avec les habitants pour les cantines scolaires.

Ainsi, en cas de problèmes sanitaires, la profession estime que le recours à une société spécialisée de restauration devrait se développer. Ceci ne constitue pas en soi un obstacle à l'approvisionnement local.

Mais le changement de mode de gestion par les élus en charge (passage de la gestion directe à la gestion concédée) mérite une attention particulière. Un écueil a été identifié par plusieurs interlocuteurs de la mission, celui d'un recours éventuellement plus large à une alimentation « standardisée », moins favorable aux produits locaux.

De même, il ne faut pas négliger le rôle déterminant joué par l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) : les collectivités territoriales, mais aussi les opérateurs privés font de plus en plus appel à des cabinets spécialisés, pour l'attribution d'une gestion concédée.

Plus la prestation demandée est intégrée (la prestation peut inclure la rédaction du cahier des charges, le dépouillement des offres, leur analyse et l'aide à la décision), plus le risque est élevé de « déresponsabiliser » de facto le pouvoir adjudicateur, l'entité adjudicatrice ou l'autorité compétente<sup>18</sup> qui s'en remet au cabinet de conseil. Or celui-ci n'est pas nécessairement sensibilisé à la thématique de l'approvisionnement local.

En effet, deux interlocuteurs s'en sont fait l'écho auprès de la mission. Le premier a indiqué que le recours à une AMO a pour effet de tirer vers les prix les plus bas, ce qui n'est pas favorable à l'approvisionnement de proximité ou local. Le second a estimé que si cette pratique concourt efficacement à la maîtrise de la dépense publique, elle fait aussi perdre de la marge aux entreprises.

---

<sup>18</sup> La notion de personne responsable du marché a été abandonnée dans le code des marchés publics. On ne se réfère plus qu'aux termes de pouvoir adjudicateur, d'entité adjudicatrice et d'autorité compétente.

Selon les informations recueillies par la mission lors des entretiens, le recours à des prestations AMO est loin d'être négligeable : il serait de l'ordre des 2/3 pour les donneurs d'ordre publics et d'1/3 s'agissant des donneurs d'ordre privés. Aussi, le risque de ne pas voir l'approvisionnement local intégré dans ces procédures d'achats - et en particulier d'achats publics - n'est pas neutre.

**R1.** Le recours à une compétence extérieure, non sensibilisée à l'approvisionnement local, pour passer les marchés (1/3 pour les donneurs d'ordre privés et 2/3 pour les donneurs publics) a pour conséquence de tirer vers les prix les plus bas. Cela n'est pas favorable à l'approvisionnement de proximité. La mission recommande de compléter la boîte à outils Localim par un vade-mecum sur les points de vigilance à observer dans les marchés publics d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) conclus pour la passation des marchés de restauration collective.

- Freins normatifs

Les freins sont également normatifs.

Le segment de marché de la restauration collective est fortement encadré par des recommandations nutritionnelles du PNNS et de l'ancien Groupe d'Étude de Marchés Restauration Collective et Nutrition (GEMRCN), normes qui ne s'imposent pas à la restauration commerciale.

La volonté d'appréhender la restauration collective comme une prestation globale, où la composante nutrition prend sa place au même titre que l'hygiène, laisse peu de marges d'initiatives et implique la livraison d'un produit homogène, notamment en termes de grammages. Ceci constitue nécessairement une contrainte face aux autres secteurs de débouchés (restauration commerciale, Grandes et moyennes surfaces - GMS).

La complexité de l'accès aux marchés publics continue à être évoquée, malgré les derniers dispositifs de simplification :

- complexité des procédures auxquelles sont confrontés les donneurs d'ordre publics. Selon les opérateurs de la restauration collective, ce serait là une deuxième cause d'un recours accru par les collectivités territoriales à l'AMO, tant les compétences requises doivent être pointues pour mener à bien de tels dossiers.
- complexité d'accès aux marchés publics pour les PME. Les mesures de simplification, destinées à alléger la charge administrative, en particulier « dites-le-nous une fois "entreprise" » ne sont pas suffisamment connues, en ce qu'elles devraient simplifier l'ensemble des marchés publics<sup>19</sup>.

- Frein culturel

Un interlocuteur de la mission a tenu à souligner les limites de la mobilisation des producteurs de l'amont agricole sur le marché de la restauration hors foyer. Il évoquait un seuil de production à partir duquel, dans le domaine du lait, la transformation par l'éleveur nécessitait un changement de métier. Il prenait l'exemple d'une exploitation produisant 700 000 litres de lait par an. La transformation de la totalité de cette production en interne occasionnerait une complète réorientation professionnelle, aboutissant à ce que l'exploitant devienne un chef de petite et moyenne entreprise (PME), ce que les éleveurs ne souhaiteraient pas dans leur immense majorité (source : FNPL).

<sup>19</sup> L'enjeu du dispositif « Dites-le-nous une fois "entreprise" » est de simplifier la vie des entreprises en faisant en sorte que l'entreprise n'ait plus à fournir qu'une seule fois à l'administration la même information ou pièce justificative.

#### 4.1.1. L'expansion du local reste contrainte par des règles incontournables

La maîtrise des coûts dans un secteur aussi concurrentiel que la RHF, même quand elle est collective publique et concédée, limite le prix des denrées, et donc le développement de l'approvisionnement local au-delà de limites spécifiques à chaque produit dans chaque région. La sécurité de l'approvisionnement est une priorité pour les entreprises de restauration, qui ne permet pas d'être dépendant d'une production locale, laquelle ne garantit que rarement les quantités et la régularité exigées.

La pertinence de la notion même d'approvisionnement local ou de proximité sur l'ensemble du territoire national suscite des interrogations. Dans les zones productrices et exportatrices d'une palette diversifiée de productions, Pays-de-Loire ou Bretagne par exemple, la proximité est possible. Ailleurs, l'absence de productions locales suffisantes interdit tout développement, sauf à augmenter le rayon d'approvisionnement admis, comme ce fut le cas en Ile de France.

L'approvisionnement de proximité évoque le lien d'un centre urbain avec sa périphérie rurale, à l'image des ceintures maraîchères d'autrefois. Le « local » dans les régions frontalières devrait être transfrontalier. Or la dimension identitaire du « local » s'impose intuitivement, ce qui ne facilite pas un cadrage objectif, avec le soupçon d'incompatibilité communautaire qui en résulte.

L'organisation des chaînes logistiques brouille la définition du « local », particulièrement pour les produits carnés, dont l'origine est affectée également par la localisation des abattoirs ou de la transformation. Un bovin peut être élevé en Aveyron, abattu en Bretagne, et distribué en Aveyron.

Selon le SNRC, 4 métropoles concentrent l'essentiel du secteur « travail » de la restauration collective : Paris, Lyon, Lille et Marseille. Les opérateurs interviennent dans les locaux mis à disposition par les donneurs d'ordre. Les capacités de stockage et le caractère périssable des denrées limitent les quantités stockées et imposent une fréquence des livraisons. Celles-ci ne peuvent être fournies à des conditions de prix compétitives que si elles sont réparties et livrées par des grossistes. Les producteurs ne peuvent en conséquence assurer eux-mêmes la livraison de leurs produits sans surcoût et avec une empreinte carbone acceptable.

La notion de coût des denrées est primordiale en restauration collective. Un consensus se dégage nettement des différents entretiens. L'approvisionnement local n'est pas moins cher, le surcoût est estimé de 0 à 20 %. Le différentiel est encore plus important en cas de produits sous signe de qualité ou bio, pour lequel il peut aller jusqu'à 50 %. Le « local » est de ce point de vue plus facile à développer que le « bio ».

Pour le producteur, le développement d'un débouché local demande des investissements et présente un risque commercial. Les quantités, la régularité et le prix des productions constituent souvent une équation qui n'a pas de solution économiquement viable.

Enfin, tous les interlocuteurs rencontrés qui se sont exprimés, en raison de l'actualité législative, sur la fixation d'objectifs chiffrés impératifs ont indiqué qu'elle représente, selon eux, une impasse.

- La proposition de loi sur l'ancrage territorial de l'alimentation fixait un objectif de 40 % de produits locaux et durables, dont 20 % issus de l'agriculture biologique ou en transition, dans la restauration collective en 2020. Elle a fait l'objet d'une première lecture le 14 janvier 2016 à l'Assemblée nationale, et le 19 mai 2016 au Sénat.
- Un autre train législatif a ensuite été mobilisé : celui du projet de loi Égalité et citoyenneté. Il reprend dans une nouvelle section l'objectif de favoriser « un égal accès à une alimentation saine et de qualité pour les citoyens sur les territoires ». La restauration collective publique - dont celle assurée par les collectivités territoriales - devrait intégrer, à partir de 2020, 40 % de produits locaux, de qualité et de saison et 20 % de produits issus de l'agriculture biologique et de l'agriculture « en conversion ». Ce projet de loi est en cours d'examen.

A l'édiction de nouvelles normes qui fixeraient des volumes à atteindre, ils privilégient tous une approche progressive. L'absence de définition du « local » constitue une insécurité juridique, la jurisprudence étant appelée à définir *a posteriori*, en cas de contentieux, l'approvisionnement de proximité. Un objectif chiffré sera facilement dépassé ou impossible à atteindre selon les critères d'évaluation, produit ou filière, volume ou chiffre d'affaires, saison, région de production ou de consommation, denrée brute ou produit transformé. Les critères d'appréciation de la proximité reviennent en quelque sorte, pour les opérateurs, à faire un amalgame d'arguments sans nécessairement de rapport entre eux.

Le niveau des objectifs fixés méconnaîtrait la réalité des pratiques actuelles d'approvisionnement local de la restauration collective. Des montants de 5 % sont parfois difficilement atteints, faute de disponibilité des marchandises en quantités suffisantes. Il est illusoire d'atteindre des parts plus élevées à brève échéance. Si les parts des produits locaux ou issus de l'agriculture biologique dans l'approvisionnement devaient augmenter dans des proportions significatives, les conséquences sur les prix seraient en outre délétères.

Une part obligatoire accrue d'approvisionnement local ou bio entraînerait une augmentation des prix des denrées insuffisamment disponibles. Les opérateurs ne pourraient pas réduire le coût matières au-delà des arbitrages qu'ils opèrent pour rester dans la moyenne du coût qui s'impose à eux. La réduction des quantités servies ne suffirait pas non plus pour absorber le surcoût. Les prix devraient donc augmenter.

Les collectivités publiques ne seraient pas en mesure de prendre en charge ce surcoût par une augmentation de la part subvention dans les repas, compte tenu de leurs contraintes budgétaires.

Les consommateurs ne pourraient pas, quant à eux, absorber les augmentations de prix. Ils devraient donc limiter leur fréquentation des cantines. Le retour déjà constaté de la « gamelle », repas fabriqué à domicile et consommé au travail, illustre ce risque. Les conséquences seront sensibles d'abord pour les consommateurs finaux les plus faibles, scolaires, personnes âgées et autres publics captifs.

Au-delà de ces conséquences sur l'alimentation de ces publics, le secteur de la RHF pourrait subir un effet dépressif sans bénéfice pour les productions locales.

**R2.** Les capacités d'approvisionner localement les établissements de restauration diffèrent selon les territoires **et les produits**. L'approche globale d'une alimentation durable est à privilégier. Dans cet objectif, les missionnaires préconisent de valoriser les réalisations concrètes et d'encourager ce qui est déjà entrepris en faveur de l'approvisionnement local. Des actions en ce sens pourraient être développées par le Conseil national de l'alimentation.

#### **4.1.2. L'approvisionnement local induit le plus souvent des surcoûts**

L'attente à l'égard de l'approvisionnement de proximité repose sur des présupposés : qualité ou fraîcheur plus élevées, sécurité mieux contrôlée que pour une provenance lointaine, rationalité économique et écologique, avec la part du transport perçue comme proportionnelle à la distance, intérêt économique local d'entretenir des circuits indigènes, empathie à l'égard des agents économiques du territoire. Si cette perception ne favorise pas nécessairement l'acceptation d'un prix supérieur par le consommateur final et le donneur d'ordre, la proximité implique en revanche des surcoûts. Ils résultent en premier lieu des coûts de production des petits producteurs locaux, supérieurs à ceux des exploitations plus grandes. Leur nature et leur niveau dépend toutefois de multiples facteurs.

L'estimation du surcoût varie en premier lieu en fonction de la perception des opérateurs. Une fourchette de 0 et 20 % a été mentionnée par plusieurs interlocuteurs. Des études sont toutefois commandées pour tenter de mesurer et d'objectiver ce surcoût.

L'un des interlocuteurs de la mission a ainsi développé que le secteur des fruits et légumes présenterait l'écart le plus faible, le surcoût pouvant être quasi nul : une offre de saison dans une région de production ne présente pas de surcoût, à moins d'une pression particulière de la demande. Ainsi les poires d'Île-de-France constituent une rareté qui trouve des débouchés acceptant un prix plus élevé.

La différence de prix atteint 20 % pour des produits laitiers locaux : elle peut pour partie résulter de la taille réduite des élevages. Pour les viandes, l'écart atteint 30 à 40 % : mais une part peut s'expliquer par des signes de qualité ou marques collectives, comme le label rouge, qui s'applique à des produits non similaires à une origine générique UE (Union européenne). La différence entre viande française et viande locale serait, quant à elle, comprise entre 15 à 20 %.

Une récente étude<sup>20</sup> s'efforce de produire une estimation établie sur des bases assez larges pour constituer une référence commune à tous les opérateurs du secteur de la RHD. Le surcoût, selon les déclarations des fournisseurs de la RHD, s'élève en moyenne à 16 % (42 % pour le bio, 21 % pour les indications géographiques protégées et appellations d'origine protégée, 11 % pour les circuits courts). Il est donc avéré.

#### **4.1.3. Les règles de passation des marchés et de la fonction achats sont complexes**

En gestion directe, les règles des marchés appliquées aux denrées alimentaires se révèlent peu adaptées. En effet, un prix garanti sur la durée d'un marché ne correspond pas à la volatilité de principe du cours des produits alimentaires. Ceux-ci dépendent de multiples facteurs, tels que les quantités présentes sur le marché, la saisonnalité des productions, ou même la météorologie. Il en résulte que le gain attendu de la mise en concurrence formelle est rarement atteint, le fournisseur devant se prémunir des variations de cours avec le prix fixe sur lequel il contracte.

Les produits alimentaires sont assez facilement substituables les uns aux autres, sans constituer des produits similaires. A titre d'exemples, la viande de porc peut remplacer le bœuf, de même que les pommes peuvent remplacer les poires, alors que les prix sont différents. L'allotissement d'un marché peut donc orienter le choix entre les opérateurs, sans que le gain économique ou le service rendu soient pris en considération.

Bien que contraignantes, les règles de la commande publique n'empêchent pas qu'un produit déterminé puisse être choisi par un acheteur dans le cadre d'un marché avec un grossiste.

---

<sup>20</sup> Il s'agit de l'étude du cabinet AND international pour la GGI

En un mot, les marchés appliqués aux denrées méconnaissent la réalité de la restauration collective, qui s'approvisionne selon les disponibilités et les cours avec l'objectif de tenir un coût matière du repas dans la durée.

Dans les marchés ou les contrats d'approvisionnement alimentaire, les exigences techniques, les critères de sélection et les clauses d'exécution constituent trois niveaux distincts de définition d'un achat. Ils présentent chacun des possibilités d'exigences dont la compatibilité avec la réglementation est variable (ce qui est admissible à un niveau ne l'est pas nécessairement à un autre). La formation des acheteurs nécessite à cet égard un effort continu, probablement aussi déterminant que des lignes directrices issues de guides.

De même, la capacité de suivre et, le cas échéant, de faire respecter les exigences qualitatives fixées dans les marchés pour la restauration collective constitue un autre point clé. La vigilance sur le respect des exigences du cahier des charges peut en effet être réduite par l'absence de formation des acheteurs ou de priorité à cet égard.

L'animation de réseaux d'acheteurs peut en outre permettre de sensibiliser les services achats.

## **4.2. Mais il existe des leviers pour le favoriser**

### **4.2.1. Une meilleure connaissance mutuelle des acteurs de la chaîne alimentaire**

La multiplicité des intervenants dans le secteur complexe qu'est la restauration hors foyer aboutit à ce qu'actuellement très peu d'acteurs de la chaîne possèdent de bout en bout une vision globale de son organisation.

Or, la compréhension globale du circuit économique de la restauration hors foyer est seule de nature à en faire, pour la production à l'amont, un débouché clairement identifié en faveur des produits locaux ou de proximité.

Selon les opérateurs rencontrés, la restauration collective n'est pas spontanément perçue comme un débouché potentiel auquel pensent les producteurs. Ils ont peu de connaissance de ses circuits de distribution spécifiques, ils identifient mieux ceux de la GMS.

#### **4.2.1.1. Une meilleure connaissance des circuits existants**

Toute initiative tendant à mieux faire connaître les différents maillons parties prenantes de la restauration hors foyer doit être encouragée.

Des rencontres territoriales pourraient être l'occasion :

- d'une présentation du rôle de chaque intervenant de ce circuit économique, de ses attentes, de ses contraintes. Elles pourraient réunir organisations professionnelles, interprofessions, fournisseurs, distributeurs, grossistes, sociétés de restauration collectives, organismes consulaires,
- de partager collectivement la connaissance de l'état d'avancement de l'approvisionnement local et/ou de proximité.

La mission considère que le bon niveau territorial de ces rencontres est la région : il est en effet indispensable d'assurer une bonne articulation de la démarche avec les projets alimentaires territoriaux prévus par la loi d'avenir citée en référence, et dont la maille territoriale sera plus fine.

Elle suggère que ces rencontres soient organisées sous l'égide de l'État en Région, avec l'appui des Directions régionales de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt et notamment les Services régionaux de l'alimentation - SRAL, mais aussi des Services régionaux de l'économie agricole - SREA - pour permettre l'approche transversale que requiert la restauration hors foyer (Restauration collective et restauration commerciale). Elles supposent également une association étroite avec les Régions, responsables sur leur territoire de la définition des orientations en matière de développement économique.

#### 4.2.1.2. Un rapprochement de l'offre et de la demande

La progression de l'approvisionnement local dans l'approvisionnement total suppose l'appropriation collective de voies et moyens pour y parvenir. C'est d'autant plus indispensable, qu'au delà du constat effectué, la demande va poursuivre, de l'avis de tous les acteurs rencontrés, un mouvement haussier dans l'avenir.

Outre la connaissance partagée de l'existant et de l'état d'avancement de l'approvisionnement local et/ou de proximité, l'enjeu consiste également :

- à accroître l'offre en nombre de producteurs, et en volumes produits,
- à assurer la régularité et l'homogénéité des approvisionnements,
- à offrir aux fournisseurs des perspectives de débouchés qui soient sécurisées.

Si cet accroissement de l'offre et son adaptation aux besoins de la restauration hors foyer n'étaient pas au rendez vous, important serait le risque d'une complète déstabilisation de ce qui est d'ores et déjà entrepris. On assisterait alors à un probable positionnement de l'ensemble des acteurs (restauration commerciale, restauration collective concédée et non concédée) sur des « gisements de production » demeurés limités.

L'identification de nouveaux fournisseurs, en vue du référencement de produits locaux, ne saurait être effectuée que par les seules entreprises de restauration. Elle peut résulter d'une approche collective, d'ailleurs souhaitée par nombre d'acteurs rencontrés par la mission.

Ainsi, une initiative conduite en région Bretagne sous l'égide de la CCI et regroupant tous les acteurs (éleveurs, distributeurs, restaurateurs, chambre régionale d'agriculteurs, chambre des métiers, élus, conseil régional, ...) a été signalée à la mission comme ayant été particulièrement appréciée. Une revue des potentiels a notamment été effectuée pour inventorier l'existant, cerner les perspectives ou les filières en difficulté.

Un observatoire de l'approvisionnement de proximité en restauration collective, a été créé en 2015 dans la région Pays de Loire à l'initiative du Préfet, pour mesurer la part des produits issus de l'approvisionnement de proximité, analyser l'évolution des pratiques d'achats et permettre l'élaboration d'une stratégie de croissance des achats de proximité et de qualité. Ces travaux viennent d'être rendus publics le 18 octobre dernier.

Une diffusion des enseignements positifs de ces deux opérations mériterait d'être faite pour favoriser leur reproduction dans d'autres régions.

Les projets alimentaires territoriaux qui seront élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire pourraient contribuer à cette dynamique.

**R3.** Organiser sous l'égide du Préfet de région une rencontre dédiée à la restauration hors foyer associant l'ensemble des acteurs de la chaîne pour une appropriation collective des perspectives de développement qu'offre ce secteur économique.

#### 4.2.2. Une meilleure organisation des filières

Les débouchés potentiels de la RHF sont encore insuffisamment connus et ce segment est encore considéré par certains comme secondaire. Ainsi, certaines interprofessions n'ont pas encore identifié ce secteur comme un débouché à part entière : l'interprofession porcine envisage de créer en 2017 une commission « restauration hors foyer ». Une telle initiative mérite d'être encouragée quelle que soit la filière.

L'organisation des filières, la structuration des relations entre les filières et les distributeurs s'avèrent nécessaires pour apporter collectivement une réponse aux besoins locaux d'approvisionnement à un coût compétitif.

Les producteurs devraient aussi adapter l'offre aux attentes de la restauration hors foyer, en termes tant de quantité que de qualité. Il y a nécessité pour les filières de mieux connaître les « attendus », produit par produit, qui impliquent parfois et de plus en plus une transformation.

Pour être retenus sur le marché de la restauration collective, les professionnels de la production doivent s'approprier les normes rigoureuses qui le régissent, en ce qui concerne notamment les recommandations nutritionnelles (Programme national nutrition santé - PNNS, recommandations de l'ancien Groupe d'Étude de Marchés Restauration collective et Nutrition - GEMRCN).

Par exemple, l'offre doit pouvoir proposer des portions respectant les grammages recommandés. Un exemple a été rapporté à la mission s'agissant de la viande : un transformateur s'est équipé d'une calibreuse, outillage dont il n'avait pas besoin au titre de ses débouchés plus classiques en GMS.

S'agissant des fruits, ils peuvent être peu adaptés à la consommation en restauration collective : coût matière, calibrage régulier, grammage, qualité, couverts de cantine ne permettant pas de préparer un fruit brut sont des exemples d'obstacle. La consommation de fruits est plus facile et plus incitative quand ils sont préparés : les salades de fruits constituent une réponse à cet égard, elles permettent de donner aux fruits une plus-value qu'ils n'affichent pas à l'état brut en achat domestique.

Une grande chaîne de la restauration rapide a élaboré une réponse spécifique sur la faible consommation de fruits en RHF. « P'tite pomme » et « P'tite poire » sont constituées de quartiers de fruits lavés et prêts à manger, conservés huit jours en sachet. Le partenaire qui a élaboré la solution, metteur en marché du Sud de la France, a dû investir en recherche et développement. Ce produit rencontre un vif succès : il repose sur l'analyse de l'attente du client et une réponse technique sophistiquée.

Pour ce qui concerne les produits laitiers, plusieurs des SRC interrogées ont développé des partenariats avec des laiteries locales, plus ou moins étroits. La sécurité des investissements de structures parfois petites, le surcroît d'activité peuvent nécessiter un engagement dans la durée, voire un accompagnement actif. Les yaourts constituent pour la SRC une offre très visible sur les comptoirs, justifiant ces partenariats dès lors que les caractéristiques des laiteries locales s'y prêtent.

Ce modèle n'est pas transposable quelles que soient les filières. Il comporte aussi une limite : le « local » n'est reconnu comme tel que dans un rayon limité. De telle sorte qu'un développement des livraisons dilue cette proximité.

Ces exemples ont pour point commun une organisation et des investissements spécifiques. Ils montrent que l'offre de produits locaux nécessite d'être structurée et que les filières doivent s'organiser en conséquence.



Le producteur doit nécessairement se préoccuper de la demande du client pour y répondre et non produire pour qu'on lui achète. Il doit s'impliquer dans l'aval autant que possible pour bénéficier de la valeur ajoutée produite.

Cela suppose, notamment de la part des filières, une dynamique d'appropriation collective.

Là où le besoin s'en ferait sentir, l'organisation de forums permettrait à ceux qui le souhaitent des rendez-vous bilatéraux (entre opérateurs et producteurs intéressés par ce débouché, entre distributeurs et exploitants...) pour monter des projets individualisés.

**R4.** Encourager les filières à s'organiser et se structurer pour adapter l'offre à la demande. Pour ce faire, elles devront travailler en étroite collaboration avec l'ensemble des acteurs de la chaîne. Organiser des forums pour favoriser les rencontres bilatérales et opérationnelles entre acteurs de la chaîne alimentaire sur des projets précis.

### **4.2.3. Une mobilisation généralisée des acteurs publics**

La restauration collective représente un marché de plus de 3 milliards de repas par an, dans les secteurs de l'enseignement, de la santé, du médico-social et du travail. A eux seuls, les secteurs enseignement et médico-social représentent les 2/3 des prestations servies. Si le secteur de l'enseignement primaire est d'ores et déjà résolument tourné vers les producteurs locaux, des marges de progression existent pour les autres.

La politique de l'alimentation et sa dimension approvisionnement local portées par le ministère en charge de l'agriculture croisent celles portées par d'autres départements ministériels, en particulier les ministères en charge de la santé, de l'éducation nationale, de la consommation, avec leurs propres clés d'entrée adossées aux compétences dont ils ont la charge.

Ainsi, il apparaît que des messages communs pourraient être utilement portés. Les actions en faveur de la nutrition, de la composition d'un repas équilibré, sont des appuis de la politique de santé.

L'éducation au goût des jeunes, aujourd'hui clients de la restauration collective dans leurs établissements, mais aussi clients demain de la restauration hors foyer sur d'autres segments, doit intéresser la politique éducative. Une image valorisée de l'alimentation, qui va bien au-delà de simplement se nourrir, peut changer le regard en faveur d'une orientation professionnelle de davantage de jeunes sur les métiers de ce secteur économique en permanence à la recherche de candidats. Ceci suppose un accompagnement simultané et déterminé par les acteurs en charge de l'orientation des jeunes vers ces métiers dont les contraintes, certes réelles, sont souvent plus mises en avant que les atouts.

Favoriser une appropriation collective et une communication interministérielles des effets positifs induits par un développement renforcé de l'approvisionnement local constituerait un levier.

Les associations des collectivités territoriales (ARF, ADF, AMF) ont également réalisé un guide commun pour l'approvisionnement local, eu égard aux compétences que leurs établissements publics ou elles-mêmes exercent dans le domaine de la restauration scolaire (primaire, collèges, lycées).

Mais il reste également, là aussi, à poursuivre la promotion des atouts de l'approvisionnement local et son impact favorable sur le développement des territoires.

Le Conseil national de l'alimentation a naturellement vocation à être l'instance auprès de laquelle il doit être rendu compte chaque année de la montée en puissance de l'approvisionnement local sur l'ensemble du territoire.

Mais il importe également que le niveau national puisse capitaliser les initiatives conduites par l'ensemble des acteurs publics (ministères, collectivités territoriales,...) partout sur le territoire, pour les porter à la connaissance du grand public de manière globale.

**R5.** Affirmer au niveau national un portage interministériel de la communication de la politique de l'alimentation par les ministères les plus directement concernés (agriculture, santé, éducation, consommation) par des actions emblématiques ciblées, en lien avec les associations des collectivités (ARF, ADF, AMF). Un guide commun pourrait être élaboré, dont le pilotage pourrait être confié au Conseil national de l'alimentation.

#### **4.2.4. Une évolution des règles pour une meilleure prise en compte des spécificités du marché des denrées alimentaires**

Ce constat de l'inadaptation de la conception de la concurrence dans la commande publique aux produits alimentaires est connu. Mais pour le moment, l'adaptation des règles n'a pas été envisagée. Le ministère de l'agriculture pourrait ouvrir ce débat au niveau national, avec l'objectif de le porter au niveau communautaire.

**R6.** Porter le débat au niveau communautaire avec les pays de l'Union européenne les plus concernés par l'approvisionnement local. Des exemptions aux règles du droit de la concurrence pourraient être définies en matière de produits alimentaires, compte tenu des problèmes particuliers de l'alimentation : denrées périssables, transports sous température dirigée, cultures gastronomiques locales, productions parfois très spécifiques, contraintes climatiques, encadrement des marchés. Dans cette perspective, la recherche d'États membres partageant la même préoccupation est recommandée.

Le développement de l'approvisionnement local se heurte à la complexité actuelle des procédures et des normes. Sa montée en puissance nécessite :

- une attention particulière lors du passage de la gestion directe à la gestion concédée,
- la prise en compte des recommandations nutritionnelles,
- une appropriation des mesures de simplification déjà existantes du code des marchés publics.

Une approche progressive donnerait aux producteurs et aux filières un temps d'organisation et d'évolution des produits proposés. Elle permettrait à l'administration de privilégier le portage systémique d'une alimentation durable, de conduire le chantier de la simplification des textes et de favoriser la synergie des différents acteurs de la chaîne alimentaire.

# CONCLUSION

L'alimentation, sa qualité, sa sécurité, sa diversité, sont au cœur des préoccupations de la société. Au-delà des achats domestiques pratiqués directement par les consommateurs, le secteur de la restauration hors foyer fait l'objet de beaucoup d'attention des pouvoirs publics et d'attente des clients qui fréquentent régulièrement ces restaurants.

L'alimentation peut être source de bien être ou responsable de pathologies coûteuses pour la collectivité. L'État veille à la promotion d'une alimentation de qualité, soucieuse de l'environnement et du bien être animal.

Mais si l'État peut agir directement sur la sécurité sanitaire des aliments servis et sur les marchés publics dans le respect du droit communautaire, sur l'édiction d'un programme éducatif adapté et précoce et sur la poursuite d'un programme de simplification administrative, son action aux côtés d'autres intervenants majeurs de l'action publique, comme les collectivités territoriales, se décline principalement en mesures incitatives, notamment grâce à des campagnes de communication.

La prise en compte des spécificités de la production et du commerce des denrées alimentaires doit, elle, se faire dans un cadre international.

Les nombreux interlocuteurs de la mission ont tous témoigné de l'intérêt porté à l'approvisionnement local, aussi bien pour satisfaire l'attente des consommateurs et des commanditaires que pour répondre à leurs besoins propres.

Les sociétés de restauration commerciale et de restauration collective, les distributeurs, se sont engagés auprès des producteurs locaux sans attendre que le développement de l'approvisionnement local soit érigé en politique publique. Les entreprises, les coopératives ou les groupements de producteurs ont aussi compris l'intérêt qui est le leur, autant du point de vue économique que des relations entre urbains et ruraux.

Les consommateurs sont de plus en plus conscients de la nécessité de penser dès aujourd'hui aux générations futures. Ils sont intéressés par l'histoire de ce qu'ils mangent, par le développement durable et apprécient d'apporter leur contribution à ce qui ressemble parfois à un défi majeur.

Il y a un réel consensus sur les nombreux enjeux de l'approvisionnement local et sur l'intérêt de le développer. Pour y parvenir, un engagement de toutes les parties est nécessaire sur la base de choix dont il convient d'évaluer tous les impacts. Il faut que soit assurée la viabilité économique de chaque maillon de la chaîne alimentaire et que soit prise en compte la réalité de l'écosystème de chaque territoire. Le développement de l'approvisionnement local ne saurait s'effectuer de manière uniforme, avec un rythme de croissance identique, sur l'ensemble du territoire national. C'est pourquoi l'échelon régional est le périmètre pertinent pour conduire cette politique publique.

Plusieurs outils pédagogiques ont déjà été élaborés pour favoriser l'approvisionnement local par les ministères chargés de l'agriculture et de l'économie et des finances et par les collectivités territoriales (guides, ouverture du site Localim). Ils seront complétés, dès 2017, par des modules de formation organisés par l'État, spécialement dédiés aux fonctionnaires en charge de la rédaction des marchés.

Le décret qui définit la mise en œuvre des projets alimentaires territoriaux prévus par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 devrait également être propice au développement de l'approvisionnement local, dont les bénéfices dépassent le seul domaine agricole.

Jean LESSIRARD

Christophe PATIER

Anne PERRET

Marie-Anne RICHARD

## **ANNEXES**



## Annexe 1 : lettre de mission



### MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le 22 MARS 2016

N/Réf : CI 0734386

à

Monsieur Bertrand HERVIEU  
Vice-Président du Conseil Général  
de l'Alimentation, de l'Agriculture  
et des Espaces Ruraux  
251, rue de Vaugirard  
75732 PARIS CEDEX 15

Objet : Sociétés de restauration collective en gestion concédée, en restauration commerciale et approvisionnements de proximité.

Les sommes engagées par l'Etat et ses établissements publics dans les achats de restauration collective représentent environ 500 millions d'euros par an. Le secteur de la restauration collective publique est un marché potentiel conséquent avec un pouvoir structurant pour l'économie locale. Il peut constituer un débouché important pour les filières agricoles et alimentaires françaises, dès lors qu'elles sont en mesure de s'adapter aux caractéristiques et aux contraintes de ce débouché.

Dans le cadre de la présente mission, il est demandé d'analyser les pratiques d'approvisionnement des sociétés de restauration collective (SRC), de mettre en évidence selon quelles modalités les SRC peuvent développer les approvisionnements de proximité et de quels leviers les acheteurs disposent, qu'ils soient en restauration publique directe ou concédée, ou en restauration commerciale.

Pour mémoire dans le cadre d'une restauration publique concédée, des sociétés se voient confier par la personne publique, sous forme de marché public ou de délégation de service public, la gestion de la prestation de restauration. Ces prestations de service sont à distinguer des achats directs de denrées alimentaires, qui ont fait l'objet de plusieurs guides produits par le Ministère de l'agriculture, qui seront complétés par la mise en ligne à l'été 2016 d'une "boîte à outils" à destination des acheteurs publics.

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

Dans le cadre de cette analyse, il est demandé de s'interroger plus particulièrement sur les aspects suivants :

- Quelle proportion des matières premières agricoles et alimentaires servies par les SRC peut être considérée comme relevant d'une logique d'approvisionnement de proximité ? Cette proportion a-t-elle évolué significativement ces dernières années ? S'agissant de l'évaluation des proportions dans la restauration publique d'Etat, vous pourrez vous appuyer sur le recensement engagé par la directrice de cabinet du Premier Ministre par courrier du 7 octobre 2015 aux Préfets de région.
- De façon générale, comment les SRC, dont le modèle économique repose sur la mutualisation des achats, peuvent-elles intégrer dans leurs approvisionnements la logique de l'approvisionnement de proximité ? Cette logique est-elle différente entre restauration publique et privée, et est-elle systématiquement synonyme de surcoût ?
- Quels sont le fonctionnement et la structuration des SRC au regard de la problématique des achats de proximité ? Quelle organisation est envisageable à l'échelle territoriale pour favoriser une meilleure adéquation entre l'offre alimentaire et la demande exprimée par les SRC ?
- Quels sont le rôle et les interactions des différents acteurs de la chaîne d'approvisionnement (SRC, distributeurs, transformateurs et producteurs/fournisseurs, par exemple dans le cas des marchés de gros) ?
- Quelles sont les incidences, sur les producteurs, des accords dits "tripartites" entre les SRC, les transformateurs et les distributeurs ? Quel est le rôle des prestataires logistiques ?
- Selon qu'ils relèvent d'une logique de gestion directe ou de gestion concédée, quels leviers les acheteurs publics peuvent-ils utiliser, dans le respect du code des marchés publics, pour favoriser le développement d'une offre de produits alimentaires de proximité et de qualité (spécifications techniques, de critères de sélection des offres, de clauses d'exécution) ? L'identification de ces leviers permettra notamment d'alimenter la boîte à outils des acheteurs publics de restauration collective, qui fera l'objet de développements spécifiques en 2016 dédiés aux services de restauration directe et concédée.

L'analyse s'appuiera en priorité sur les filières viande bovine, porcine, et volailles, ainsi que sur les produits laitiers et les fruits et légumes. Le développement des approvisionnements de proximité relevant d'une stratégie commerciale spécifique à chaque SRC, vous vous attacherez à rencontrer, de façon bilatérale, les principaux opérateurs et les principales entreprises du secteur.

La mission pourra s'appuyer notamment sur les services de la Direction Générale de l'Alimentation, du Secrétariat Général, et de la Direction des achats de l'Etat.

Je souhaite que l'évaluation et les préconisations de la mission me soient remises au plus tard le 15 juillet 2016.

*Qui j'ai avec*



Philippe MAUGUIN



## Annexe 2 : liste des personnalités rencontrées

### ◆ Ministères

#### Agriculture, Agroalimentaire et de la Forêt

##### - Direction générale de l'alimentation

- M. Vincent GITZ, sous directeur de la politique de l'alimentation
- Mme Servane GILLIERS-VANREYSEL, adjointe au sous-directeur
- M. Matthieu MOURIER, chef du bureau des établissements de transformation et de distribution

##### - Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)

- M. Florent GUHL, adjoint au chef du service du développement des filières et de l'emploi

##### - Service des affaires financières sociales et de la logistique (SAFSL)

- M. Marc RAUHOFF, sous-directeur de la logistique et du patrimoine
- M. Brieg ELLION, chef du bureau de la commande publique et des achats

#### Économie et Finances

##### - Direction des achats de l'État

- Mme Malika KESSOUS, responsable du pôle « Achats responsables »
- Mme Agnès DEVILLE-VIZITEU, responsable du bureau du « Conseil juridique et des guides de l'achat public »
- Mme Noémie TOULEMONDE, acheteuse « Fournitures générales »

##### - Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

- M. André MARIE, sous-directeur adjoint, chef du Bureau de la politique de la concurrence
- M. Jean DULAC, Bureau de la politique de la concurrence, chargé d'enseignement, droit de la commande publique
- Mme Brigitte POUYET, Bureau des marchés des produits d'origine végétale et des boissons

#### Ministères en charge des affaires sociales

- M. Francis GABRIEL, responsable du pôle restauration et logement, Direction des ressources humaines

## ◆ Établissements publics

### - FranceAgriMer (FAM)

- M. Yves TREGARO, chef de l'unité produits animaux et viande
- Mme Caroline BLOT, chef de l'unité fruits et légumes

### - Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)

- M. Emmanuel GIANNESINI, président
- M. Dominique FRANCON, sous-direction de la restauration et des achats, conseiller de la directrice, Madame Marie MESSAGE

## ◆ Responsables professionnels

- Syndicat national de la restauration collective
  - M. Jacques ROUX, président du SNRC, groupe Élior France
  - M. Dominique-Philippe BENEZET, délégué général SNRC
  - M. Frédéric BOURDEAU, administrateur du SNRC, Compass Group
  - M. Philippe PONT-NOURAT, administrateur du SNRC, Sodexo
  - M. Jean-Michel NOEL, responsable achats région Ouest et Centre, Sodexo
  - M. Dominique DARDEL, chargée de mission pour le SNRC
- Confédération du commerce de gros et international, CGI les professionnels du négoce
  - Mme Delphine KOSSER-GLORIES, responsable du Département affaires juridiques et économiques
  - M. Christian RENAUD, directeur de projet AND International
  - M. Hugues POUZIN, directeur général
- Syndicat national des hôteliers, restaurateurs cafetiers et traiteurs
  - M. Marcel BEZET, président de la Branche Cafés, bars, brasseries
  - Mme Émilie BONO, responsable du département économique juridique et fiscal
- Syndicat des principales entreprises françaises des viandes - abattage-découpe-transformation - (culture viande)
  - M. Mathieu PECQUEUR, directeur adjoint

## ◆ Interprofessions

- Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL)
  - M. Bruno RONEY, responsable du service statistiques et analyses - Département économie et qualité
- Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEL)
  - M. Gilles LE POTTIER, délégué général du CIDEF, Comité interprofessionnel de la dinde française
- Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (INTERBEV)
  - M. Marc PAGES, directeur général
- Interprofession nationale porcine (INAPORC)
  - M. Didier DELZESCAUX, directeur
- Interprofession des fruits et légumes frais (INTERFEL)
  - M. Olivier de CARNE, directeur des accords, de l'économie et des affaires publiques

## ◆ Grossistes

- Metro Cash and Carry France
  - M. Xavier PLOTITZA, directeur des achats
  - M. Patrick EYCHENIE, secrétaire général
  - M. Bertrand MOULINS, chef de marché fruits et légumes
  - M. Fabrice COURTOIS, acheteur, chef de marché crémeries
  - M. Jean Noël QUILEZ, responsable achats « Département boucherie »

## ◆ Distributeurs

- DAVIGEL
  - M. Nicolas BENCTUEUX, directeur général adjoint en charge de l'offre et des services
- POMONA
  - M. Éric DUMONT, directeur des opérations Pomona France, membre du directoire du groupe
  - M. Bruno MANTOVANI, directeur qualité sécurité environnement, en charge du développement durable

## ◆ Groupes de restauration collective

- Élior
  - M. Jacques ROUX, directeur général du groupe Élior France
  - Mme Anne-Cathy de TAEVERNIER, directrice Produits filières responsables et innovation culinaire, Élior restauration
- Sodexo
  - M. Philippe PONT-NOURAT, directeur des affaires institutionnelles Sodexo France
  - Mme France de SAMBUCY, directrice des achats France
  - M. Jean-Michel NOEL, responsable des achats opérationnel (quart Ouest)
- Compass
  - M. Frédéric BOURDEAU, directeur des ressources humaines Compass
  - Mme Sarah ETCHEVERRY, directrice des achats et logistique
  - Mme Valérie LENGLEN, responsable des achats durables (boulangerie, fruits et légumes frais et surgelés)

## ◆ Groupe de restauration commerciale

- Mc Donald's France
  - M. Rémi ROCCA, directeur des achats, de la qualité et de la logistique
  - M. Sébastien PEROCHAIN, directeur des affaires publiques et des relations extérieures

## ◆ Coopératives

- SODIAAL
  - M. Michel SANSON, directeur général de SODIAAL Food expert
- France Frais, filiale des Maîtres laitiers du Cotentin
  - M. Alain GAUTHRON, directeur du développement
  - M. Denis CLAUSSE, responsable grands comptes

## ◆ Fédérations

- Fédération des industries avicoles - FIA
  - M. Paul LOPEZ, président, FIA, dirigeant du groupe LDC
  - M. Roland TONARELLI, administrateur, également président de l'Association de promotion de la volaille française (APVF), président du groupe SOULARD
  - Mme Véronique ELGOSI, déléguée générale de la FIA
- Fédération des industriels et des commerçants de la viande (FNI CGV)
  - M. Hervé des DESERTS, directeur
- Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL)
  - M. André BONNARD, secrétaire général
  - M. Gilles PSALMON, directeur

## ◆ Réseau de restauration collective en gestion directe

- M. Éric LEPECHEUR, président de Restau'CO,
- Mme Margo HARLEY, élue de l'association Restau'CO, directrice de la restauration AURI

## ◆ Association de collectivités territoriales

- Association des Régions de France - ARF
  - M. Jean RAINAUD, conseiller éducation
- Association des départements de France - ADF
  - M. Philippe HERSCU, conseiller aménagement du territoire, ruralité, infrastructures, développement économique, agriculture, schémas de service au public, ingénierie territoriale

## ◆ Ville de Paris

- M. Arnaud STOTZENBACH, directeur de projet, mission restauration scolaire au secrétariat général
- Mme Marie-Agnès POURQUIE, chargée de mission achats, mission restauration scolaire au secrétariat général
- Mme Anne-Laure BERAUD, chargée de projets logistique urbaine à la Direction de la voirie et des déplacements

## ◆ Un plus Bio

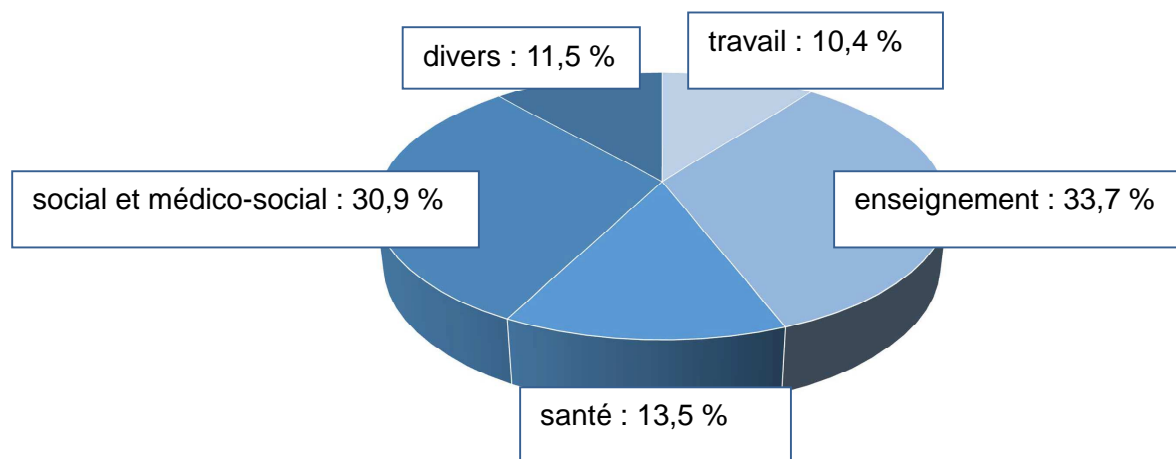
- M. Gilles PEROLE, président de l'association Un plus bio

## ◆ Association de consommateurs

- UFC Que choisir
  - M. Olivier ANDRAULT, chargé d'études
- CLCV (Consommation, logement et cadre de vie)
  - Mme Célia POTDEVIN, vice présidente d'une structure locale, animatrice du site « [lepoinsturlatable.fr](http://lepoinsturlatable.fr) »
  - Mme Marine DESORGE, chargée de mission alimentation

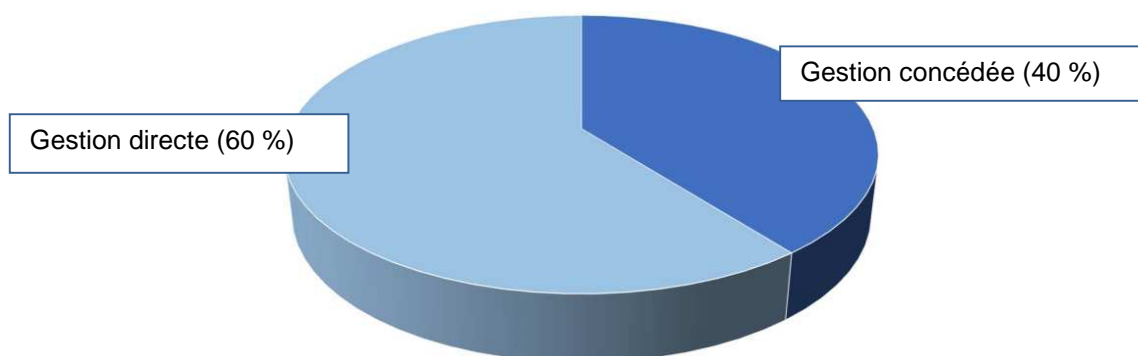
### Annexe 3 : la répartition du marché de la restauration collective

Au sein de la restauration collective, cinq secteurs peuvent être identifiés, chacun ayant un poids et une dynamique qui lui est propre :



Le poids respectif des différents secteurs de la restauration collective (source SNRC)

La gestion directe est encore le mode de gestion majoritaire, avec 2 208 milliards de repas (60 %), la gestion concédée en couvrant 1 440 milliards (40 %).



Le poids respectif de la gestion directe et de la gestion concédée (source : SNRC)

La présence d'une gestion concédée varie considérablement selon le secteur : absente dans les restaurants universitaires, elle couvre 8 % de la restauration collective dans le second degré public, 17 % dans les hôpitaux publics, 31 % dans le secteur médico-social, 70 % dans le premier degré public, 81 % dans le secteur scolaire privé et 26 % dans les « divers ».

## Annexe 4 : les différentes gammes de produits alimentaires

Selon les modes de présentation et les procédés de conservation, les produits alimentaires peuvent être classés en « gammes ». Ces gammes sont présentées dans le tableau suivant :

	Présentation	Procédé de conservation	température de conservation	Durée de conservation
1 <sup>ère</sup> gamme	Produits frais en l'état, éventuellement parés, tranchés	Aucun	température ambiante ou réfrigération	DLC : de quelques jours à quelques semaines
2 <sup>ème</sup> gamme	Conserves	Appertisation, stérilisation	température ambiante	DDM : de quelques mois à plusieurs années
3 <sup>ème</sup> gamme	Produits surgelés	Surgélation	température négative inférieure ou égale à moins 18°C	DDM : plusieurs mois en général pas delà de 18 mois.
4 <sup>ème</sup> gamme	Préparations crues prêtes à l'emploi	Souvent sous atmosphère modifiée	température comprise entre 0 et 4°C	DLC : quelques jours
5 <sup>ème</sup> gamme	Plats préparés sous vide	Pasteurisation	température comprise entre 0 et 4°C	DLC : quelques jours Selon étude de vieillissement
6 <sup>ème</sup> gamme	Produits déshydratés	Déshydratation	température ambiante	DDM : longue conservation

DLC : date limite de consommation

DDM : date de durabilité minimale

Cette classification n'est pas réglementaire, elle est historique.

C'est surtout la 4<sup>ème</sup> gamme qui est reconnue, elle date des années 1980. L'usage des termes des autres gammes n'est pas usuel : par exemple, on parle plutôt de « conserves » que de « 2<sup>ème</sup> gamme ».

## Annexe 5 : liste des sigles

AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ANIA	Association nationale des industries alimentaires
BVP	Boulangerie viennoiserie pâtisserie
CA	Chiffre d'affaires
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGI	Confédération du commerce de gros et international
CLCV	Consommation, logement et cadre de vie – association nationale
CNIEL	Centre national interprofessionnel de l'économie laitière
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FNPL	Fédération nationale des producteurs de lait
GFS	GIRA Foodservice
GMS	Grandes et moyennes surfaces
HT	Hors taxes
INTERBEV	Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes
INTERFEL	Interprofession des fruits et légumes frais
IAA	Industries agroalimentaires
ISO	International standards organization (organisation internationale de normalisation)
PME	Petites et moyennes entreprises
PNNS	Programme national nutrition santé
RHD	Restauration hors domicile



RHF	Restauration hors foyer
SNRC	Syndicat national de la restauration collective
SRC	Société de restauration collective
SYNHORCAt	Syndicat national des hôteliers restaurateurs cafetiers traiteurs
UFC	Union fédérale des consommateurs

## **Annexe 6 : liste des textes de références**

### ◆ Textes de l'union européenne

- Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires
- Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires
- Règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale
- Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 modifié relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CE) n° 2092/91
- Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles
- Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE

### ◆ Codes

- Code rural et de la pêche maritime et notamment son livre VI, titre IV
- Code des marchés publics
- Code de la consommation
- Code de commerce

### ◆ Ordonnances

- Ordonnance n° 2005-645 du 6 juin 2005 relative aux procédures de passation des marchés publics des collectivités territoriales
- Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.
- Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics

## ◆ Textes législatifs

- Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie
- Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche
- Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, notamment ses articles 1 et 39

## ◆ Textes réglementaires et autre

- Décret n° 2014-1097 du 26 septembre 2014 portant mesures de simplification applicables aux marchés publics
- Décret 2015-23 du 12 janvier 2015 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la consommation
- Décret n° 2015-1904 du 30 décembre 2015 modifiant les seuils applicables aux marchés publics et autres contrats de la commande publique
- Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics
- Décret n° 2016-1137 du 19 août 2016 relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédient relatif à l'étiquetage d'origine
- Arrêté interministériel du 21 octobre 2016 portant nominations au Conseil national de l'alimentation
- Instruction technique SG/SASFL/SDLP/2016-64 du 27 janvier 2016 : seuils et procédures applicables aux marchés publics de fournitures, de services et de travaux. Responsabilités des services prescripteurs et acheteurs publics

## **Annexe 7 : bibliographie**

### **◆ Projet, proposition de loi et rapports**

Proposition de loi visant à favoriser l'ancrage territorial de l'alimentation :

- 2016 mars : rapport de M. Joël Labbé, sénateur, sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à favoriser l'ancrage territorial de l'alimentation
- 2015 juillet : rapport de Mme Brigitte Allain, députée, sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires

Projet de loi relatif à l'Égalité et la Citoyenneté :

- adopté en Lecture définitive par l'Assemblée nationale le 22 décembre 2016 – Section n 4 bis « Égal accès à une alimentation saine et de qualité pour les citoyens sur les territoires » - article 47 sexies

Rapport de Guillaume Garot, député, au Premier Ministre 2015 avril : « Lutte contre le gaspillage alimentaire : propositions pour une politique publique »

Rapport d'activité 2015 - Conseil national de l'alimentation

### **◆ Programmes nationaux**

Programme national pour l'alimentation - PNA

Programme national nutrition santé - PNNS

### **◆ Études et publications**

2016 novembre : « Les achats de produits carnés en RHF en France », étude GIRA Foodservice pour FranceAgriMer

2016 novembre : « Consommation de produits carnés en France », étude GIRA Foodservice pour FranceAgriMer

2016 novembre : « Étude sur la commercialisation de produits locaux en RHD et sur la contractualisation avec les acteurs de l'offre agricole », réalisée à la demande de la CGI

2016 octobre : Observatoire de l'approvisionnement de proximité en restauration collective – Région Pays de Loire

2016 juin : « Restauration hors foyer : synthèse annuelle par produits », étude GIRA Foodservice pour le CNIEL

2016 : « La restauration hors domicile, éléments de cadrage », étude GIRA Foodservice pour le CNIEL

2016 : Proposition d'étude de la DRIAAF Île-de-France en lien avec le Centre d'études et de Prospective du ministère en charge de l'agriculture, portant sur l'approvisionnement de la restauration collective publique et privée en produits de proximité en Île-de-France.

Édition 2016/2017 : le porc par les chiffres - Institut du Porc

2015 décembre : « Comment a évolué sur les deux dernières décennies la relation à la qualité pour les consommateurs français ? », Credoc

2015 décembre : « Où va l'agneau. Couples produits/marchés en viande ovine », Institut Français de l'Élevage, en lien avec Interbev ovins

2015 octobre : « cinquante ans de consommation alimentaire : une croissance modérée, mais de profonds changements - Insee première n°1568

2015 octobre : « Où va le bœuf ? Vers toujours plus de transformation », Institut Français de l'Élevage, en lien avec Interbev bovins

2015 septembre : « Où va le bœuf ? Les couples produits/marchés de la viande bovine en 2014 », Institut Français de l'Élevage, en lien avec Interbev bovins

2012 février : colloque de restitution de l'étude « Caractérisation de la demande en produits de proximité par la restauration collective en Ile-de-France », Préfet de la région Ile-de-France / INRA / Tecomah

2010 février Credoc, pour FranceAgriMer : « Fournitures de données relatives à la consommation de produits carnés en restauration hors foyer en France »

« Les 300 Groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) reconnus en France au 15 septembre 2016 »

Mai 2014 : étude INTERFEL Les fruits & légumes frais en restauration hors domicile (RHD)

## ◆ Guides pratiques, recueils et fiches

### ○ Fédérations européennes

2006 janvier : « Guide de l'offre économiquement la plus avantageuse en restauration collective concédée », EFFAT et FERCO

### ○ Ministère de l'agriculture

2014 novembre :

« favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective »,

« utiliser les plate-formes collectives pour développer l'approvisionnement local en restauration collective »,

« soutiens financiers pour l'approvisionnement de la restauration collective en produits locaux et de qualité »

2016 Alim'agri n° 1564 : « Agriculture et alimentation citoyennes ? Cultiver, rayonner, partager »

### ○ ARF - ADF - AMF

2016 : « Encourager l'approvisionnement local Vade-mecum »

2014 janvier : Association des maires de Maine-et-Loire : « Guide juridique de la commande publique de produits locaux de qualité pour la restauration scolaire »

Préfet de la région Rhône-Alpes :

2011 février : « Favoriser une restauration collective de proximité et de qualité »

- CGI

2016 : Marché public de fourniture de denrées alimentaires

- Coop de France

2016 février : « Coopératives et circuits courts de proximité. Créer de la valeur en créant du lien »

- Interbev

« Découvrez les fiches techniques pour faciliter l'achat des viandes en restauration collective » et « Journal des Jolipré »

- Metro Cash and Carry

Fiche identification de produits locaux et de signes de qualité

## ◆ Sites internet

- Premier ministre

Portail de la modernisation de l'action publique : « Dites le nous une fois », un programme pour simplifier la vie des entreprises : [www.modernisation.gouv.fr](http://www.modernisation.gouv.fr)

- Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

2016 octobre : Localim, la boîte à outils des acheteurs publics de restauration collective : <http://agriculture.gouv.fr/localim-la-boite-outils-des-acheteurs-publics-de-restauration-collective>

- Conseil national de l'alimentation

[www.cna.alimentation.fr](http://www.cna.alimentation.fr)

- Assemblée permanente des chambres d'agriculture

REALISAB : Restauration Et Approvisionnement Local Identifier des Systèmes Adaptés aux Besoins : <http://www.chambres-agriculture.fr/pratique/recherche/?id=2828222&L=0&q=realisab>

- Centre de valorisation et d'innovation agricole et alimentaire de Paris Île-de-France

[www.mangeonslocal-en-idf.com](http://www.mangeonslocal-en-idf.com)

- CLCV

[www.lepointsurlatable.fr](http://www.lepointsurlatable.fr)