

Note de synthèse GECO Food Service

« Sociétés de restauration collective en gestion concédée, en restauration commerciale et approvisionnements de proximité. »

(Rapport du CGAAER, Janvier 2017)

Objet du rapport :

En 2016, le Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 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 avec pour objectifs de :

- **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 ;
- **développer une réflexion prospective sur des leviers pour développer l'approvisionnement local.**
 - Faire un état de lieux de l'approvisionnement local en restauration et plus particulièrement auprès des opérateurs structurés.
 - Estimer la part de l'approvisionnement local en RHF
 - Effectuer des propositions afin d'aider au développement des produits locaux.

Le constat :

« 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. »

L'approvisionnement local répond à une attente sociétale.

Environnement réglementaire :

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 : Code rural et de pêche maritime, programme national pour l'alimentation, mise en place de plans alimentaires territoriaux, projets de loi ancrage territorial etc.

Les grands points du rapport :

- Le rapport présente la RHF et les grands volumes de produits achetés et la structuration du secteur.
- **Il n'est pas possible d'estimer les volumes** des matières premières agricoles et alimentaires servies en restauration hors foyer, issus d'un approvisionnement de proximité, car il n'existe pas de définition de la proximité.
- **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. Celle-ci devrait varier selon le type de produits et selon les bassins de production et de consommation (offre

suffisante, conditions climatiques, disponibilité de terres agricoles). **La distance de 200 kms** a été souvent citée par les opérateurs pour la viande et les légumes (production, élevage transformation) et pour les produits transformés à base de matières premières françaises. Pour d'autres opérateurs, le produit est réputé local lorsqu'il est cultivé, ou élevé et transformé à moins de 150kms.

- **Les acteurs du bio craignent la concurrence des produits de proximité** perçus par le consommateur comme sains, surs, de qualité, d'une provenance facilement identifiable.
- **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. 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.

Le Guide du Ministère de l'Agriculture « Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective » a fait l'objet de 2 demandes d'information des services de la commission Européenne. Le service AGRIOLOCAL est lui aussi identifié comme présentant un tel risque (plateforme d'approvisionnement local).

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

*A noter que le « US Farm ACT » de 2008 considère qu'une denrée agricole peut être considérée comme produite localement ou régionalement lorsqu'elle est transportée à une distance totale de **644 kms** à partir de son lieu d'origine, ou plus si elle reste à l'intérieur des frontières de l'Etat dans lequel elle a été produite .*

Impératifs économiques :

- **Le prix** semble être sans conteste en RHF, du moins collective, **une priorité** du consommateur plus encore que la proximité.
- La restauration commerciale diffère de la restauration collective concédée. La restauration traditionnelle commerciale 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).

« 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. »

Demande :

En 2015, **60 % des convives** souhaitent 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.**

Selon la DGCCRF les produits locaux représenteraient **10 à 15% des achats alimentaires en RHF.**

Responsabilités :

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.

Freins :

- **« 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 ».
- **Le surcoût de l'approvisionnement local peut aller jusqu'à 20%.** Le différentiel est encore plus important pour les produits sous signe de qualité : jusqu'à 50%. Le local est de ce point de vue plus facile à développer que le BIO.
- **Le niveau des objectifs fixés dans les projets de loi (ancrage territorial – égalité, citoyenneté) 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. »

Les recommandations du CGAAER :

- 1) 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.**
- 2) 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.**
- 3) 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) 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.**
- 5) **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.
- 6) **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.