

Une autre vie s'invente ici

La restauration collective :

Le levier stratégique pour le maintien de la qualité paysagère et la richesse biologique des territoires



ETUDE

JANVIER 2020

Table des matières

<i>Introduction : De l'importance de considérer la restauration collective dans les projets d'alimentation en lien avec les efforts de préservation des paysages et de la biodiversité.....</i>	<i>4</i>
<i>1) LA SYNERGIE : BIODIVERSITÉ, PAYSAGE ET SYSTÈMES ALIMENTAIRES.....</i>	<i>7</i>
<i>2) REFONDER LE SYSTÈME DE LA RESTAURATION COLLECTIVE : “UNE SOLUTION LOCALE À UN DÉSORDRE GLOBAL”.....</i>	<i>8</i>
• La nécessité de (re)territorialiser les systèmes alimentaires.....	8
• Le potentiel transformateur de la restauration collective : 3,7 milliards de repas servis et un marché de 21 milliards d'euros.....	8
<i>3) UN CADRE RÉGLEMENTAIRE QUI INCITE À FAIRE BOUGER LES LIGNES.....</i>	<i>11</i>
• Législation et régulation dans la restauration collective française.....	11
• La loi EGalim : une réelle opportunité ?.....	11
<i>4) DES ACTEURS MULTIPLES ET À TOUTES LES ÉCHELLES QUI DÉTIENNENT LES COMPÉTENCES POUR AGIR.....</i>	<i>13</i>
• La question des compétences : qui peut agir ?.....	13
<i>5) LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX, DES TERRITOIRES PROPICES À L'INNOVATION ET À LA TRANSITION ALIMENTAIRE.....</i>	<i>14</i>
• Méthodologie et chronologie.....	14
• Retour sur le questionnaire : que retenir de l'engagement des Parcs sur la question de la restauration collective ?.....	14
A- Les Parcs agissent pour une restauration collective plus responsable sur leurs territoires.....	15
B- Des questionnements persistent devant la difficulté d'initier des actions et mobiliser sur la question.....	18
C- Synthèse : un travail encore nécessaire dans les Parcs naturels régionaux pour faire émerger le lien entre biodiversité, paysage et alimentation et mobiliser les élus.....	21
<i>6) PERSPECTIVES POUR 2020 : MOTIVER ET CONVAINCRE LES ÉLUS À TOUTES LES ÉCHELLES.....</i>	<i>22</i>
<i>ANNEXES.....</i>	<i>23</i>

Introduction : De l'importance de considérer la restauration collective dans les projets d'alimentation en lien avec les efforts de préservation des paysages et de la biodiversité

La question de l'alimentation est aujourd'hui omniprésente dans les débats de la société. Elle l'est d'autant plus du fait de sa pluralité : c'est une question de besoin vitale d'abord, se nourrir, de santé publique ensuite, se nourrir bien et suffisamment, mais elle est aussi fortement liée aux questions des pratiques agricoles, d'aménagement du territoire, d'éducation et de pédagogie ou encore de lien social. En cela, l'alimentation comporte des enjeux politiques et économiques très forts puisqu'elle impacte très directement et de manière globale notre quotidien. De plus, cette thématique s'inscrit dans le contexte actuel de la crise de la biodiversité et du climat, de la dégradation des sols et des paysages liée à nos modes d'agriculture et donc d'alimentation.

Étant plurielle, la question de l'alimentation est traitée par différents angles. Les axes de travail sont divers, les initiatives se multiplient, mais se concentrent souvent uniquement sur des aspects spécifiques du problème, c'est à dire considérés un par un, sans faire le lien entre tous. Or, il est au contraire crucial d'y porter un regard d'ensemble. Le travail sur la reterritorialisation de l'alimentation est un exemple de cette approche globale qui peut - et doit - être adoptée. Ce mouvement est porté par des tendances comme le rapprochement entre producteurs et consommateurs, la préservation des terres agricoles, le renouvellement des filières locales, la mise en valeur des savoir-faire... En ça, il intervient comme créateur de plus de diversité, du champ à l'assiette et dans les territoires.

Pour initier ce mouvement, un levier pertinent et efficace est nécessaire. L'approvisionnement de proximité représente ici un axe stratégique. Or, pour posséder un réel impact sur les territoires, cet approvisionnement doit être significatif. C'est pour cette raison que la restauration collective représente le vrai levier. De par l'importance de ses volumes, la restauration collective pourrait participer très fortement à structurer l'approvisionnement en orientant les marchés alimentaires et donc agricoles sur les territoires et permettrait ainsi de créer une dynamique collective sur celui-ci. Des expérimentations sont conduites dans plusieurs territoires¹ mais elles ne sont pas aujourd'hui assez nombreuses pour dessiner les contours d'une tendance lourde.

L'importance de la restauration collective réside dans sa capacité à toucher à tout, tout le monde, et ce au quotidien. Elle cristallise les enjeux d'aménagement et de dynamique du territoire en lien avec les efforts de maintien d'une qualité paysagère et de la richesse biologique. En effet, des choix d'approvisionnement orientés vers des produits locaux et sous signe de qualité impactent en partie l'offre et les pratiques agricoles et sont donc moteur pour la préservation de la qualité et la diversité des terres cultivées. Cela participe à limiter l'étalement urbain et l'artificialisation des sols et donc au maintien de la qualité paysagère et de la richesse biologique.

La restauration collective mobilise les acteurs à toutes les étapes et toutes les échelles, de la production à la distribution, et implique des consommateurs de tout âge, de la petite enfance dans les cantines scolaires aux personnes âgées dans les EHPAD. Les restaurants scolaires jouent un rôle particulièrement important car, avec au moins 140 repas consommés chaque année par un élève demi-pensionnaire², il est aussi un lieu essentiel de l'éducation alimentaire. De fait, les restaurants

¹ Des initiatives concernant la restauration collective figurent dans l'observatoire sur l'alimentation de Résolis : <https://www.resolis.org/observatoire-alimentation>

² Conseil National de l'Alimentation, Avis n°77, *Les enjeux de la restauration collective en milieu scolaire*, Juillet 2017.

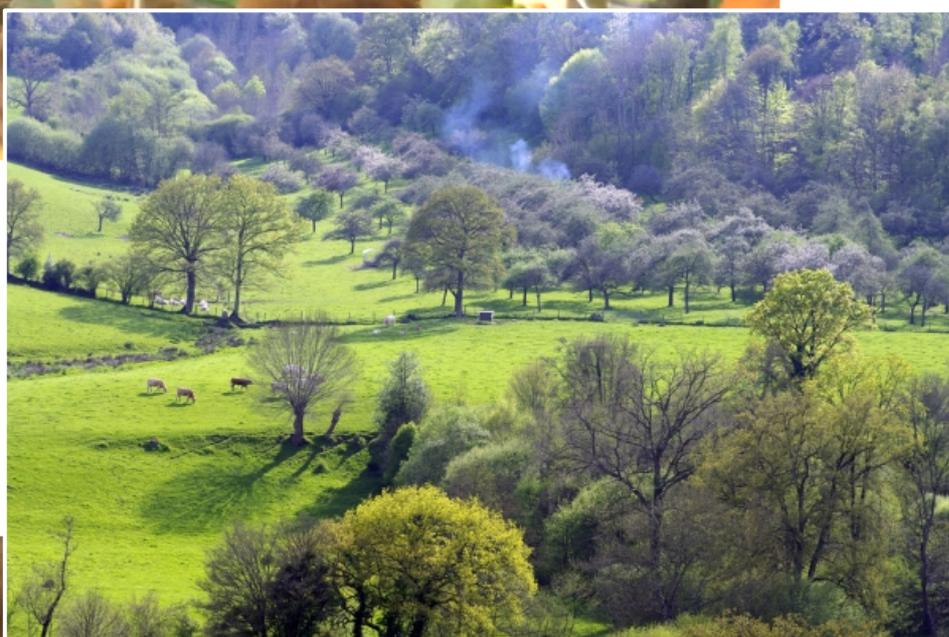
scolaires comportent une dimension sociale, symbolique et éducative forte qu'il convient de considérer pour accompagner le travail sur une alimentation local et de qualité.

L'accent doit être porté autant sur "l'assiette" que sur les conditions de prise des repas : un temps de pause méridienne suffisant, un environnement spatial et sonore adéquat, un bâtiment qui s'inscrit dans le patrimoine bâti du territoire et dans les logiques de préservation de la qualité paysagère. C'est seulement par cette approche globale que la restauration collective peut représenter un levier efficace.

L'intérêt stratégique de la restauration collective est tel que son administration ne peut être prises à la légère. La gestion de la restauration relève avant tout d'un choix politique : **les élus possèdent, à leur échelle, les compétences pour agir**. En accompagnant et en orientant la transition de la restauration collective vers un système plus responsable, notamment basé sur un approvisionnement local, ils se saisissent d'un levier puissant qu'ils peuvent utiliser pour agir directement sur les questions du maintien du paysage et de la biodiversité. Les élus travaillent aussi au développement de l'économie de leur territoire en appuyant le développement des filières locales. Faciliter la création du lien entre ce que les consommateurs mangent dans les restaurants collectifs et le paysage qu'ils voient au-dehors par la fenêtre est un point crucial pour porter ces efforts de reterritorialisation de l'alimentation. En cela, les élus locaux doivent se saisir de leurs compétences et faire face à leurs responsabilités.

L'enquête présentée ici se concentre sur les Parcs naturels régionaux. Les Parcs sont des territoires caractérisés par leur capacité d'adaptation, de mobilisation et d'accompagnement des initiatives locales, d'expérimentation et d'innovation. Ils sont des coordinateurs des politiques publiques et des acteurs privilégiés des politiques en faveur de la biodiversité et des paysages. Leurs actions sont guidées par leur slogan "Une autre vie s'invente ici" et par leur devise : "Convaincre plutôt que contraindre"³. Les Parcs sont particulièrement actifs sur les questions de la relation entre villes et campagnes, qui s'illustrent dans leur positionnement fort à ce sujet notamment à travers les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT). De par leur formation unique, leurs équipes pluridisciplinaires et leur approche transversale, les Parcs pourraient être à l'avant garde sur le thème de la restauration collective, et notamment travailler à mobiliser les élus et appuyer la mise en relation des acteurs. Avec plus de 4 millions d'habitants et représentant 15% du territoire national les Parcs ont un fort potentiel. Ils peuvent permettre de proposer un nouveau modèle qui puisse ensuite s'exporter, créant ainsi une sorte de *spillover* dans l'ensemble du territoire national, c'est à dire inspirer des actions au-delà de leurs frontières.

³ Baron, N., & Lajarge, R. (2016). *Les parcs naturels régionaux : des territoires en expériences*. Editions Quae.



Images :

Haut : capture du film « Inventer demain »

Milieu : Francis Massias, PNR Normandie-Maine

Bas : capture du film « Inventer demain »

1) LA SYNERGIE : BIODIVERSITÉ, PAYSAGE ET SYSTÈMES ALIMENTAIRES

Le travail présenté ici s'inscrit dans une réflexion sur le croisement des thèmes Paysage et Biodiversité qui a commencé en 2014 à la Fédération des Parcs naturels régionaux. Plusieurs temps d'échanges ont eu lieu depuis. En 2015, une réflexion a été menée sur les spécificités et les convergences qui existaient entre le paysage et la biodiversité dans le cadre d'un séminaire dans le Parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée. Cette même année les réflexions ont conduit à penser la redynamisation des centre-bourgs à partir de son patrimoine biologique et sa qualité paysagère suite à un échange au Paradou dans le Parc des Alpilles. Une rencontre a été organisée en février 2017 sur le thème « Convergences en matière de paysage et de biodiversité dans les Parcs naturels régionaux, sur quels espaces et avec quels outils ». Finalement une journée d'échange s'est tenue en septembre 2018 autour du thème « Quel lien entre qualité paysagère, richesse biologique et système alimentaire local ? » et une publication a été réalisée⁴.

L'effort des Parcs pour rendre concrets les liens entre ces trois sujets dans leurs territoires confirment leur statut de territoire d'innovation et d'expérimentation par rapport à ce thème encore émergent. Cependant, il est nécessaire de poursuivre la réflexion sur la corrélation entre les différentes disciplines : peu d'actions ayant encore été menées. En effet, si les sujets du paysage et de la biodiversité demeurent souvent implicitement intégrés dans les projets sur l'alimentation dans les Parcs, leur prise en compte effective permettra de renforcer le sujet de l'alimentation comme levier important sur les questions de préservation des paysages et de la biodiversité.

Un axe de travail a donc été choisi parmi ceux qui avaient émergés de la journée de septembre 2018. Il s'agit de celui, stratégique, de la restauration collective. Pour progresser sur l'intégration de la biodiversité et de la qualité paysagère dans les projets d'alimentation la restauration collective représente un levier puissant et original car il diverge de l'approche traditionnelle, se concentrant surtout sur les modes de consommation alimentaire des ménages à domicile. Cette conviction est le moteur de l'enquête qui va suivre, cherchant à explorer dans quelle mesure les liens entre les trois thèmes peuvent être renforcés et devenir un levier pour les élus qui interviennent sur la question en mobilisant leurs compétences.

⁴ Actes de la rencontre du 27 mars 2018, "Quels liens entre qualité paysagère, richesse biologique et système alimentaire local ?", publié en Septembre 2018 https://www.parc-naturels-regionaux.fr/sites/federationpnr/files/document/centre_de_ressources/synthese_-_rencontre_paysage_biodiversite_et_alimentation_v5_-_aout_2018.pdf

2) REFONDER LE SYSTÈME DE LA RESTAURATION COLLECTIVE : “UNE SOLUTION LOCALE À UN DÉSORDRE GLOBAL”

- La nécessité de (re)territorialiser les systèmes alimentaires

Le fonctionnement des systèmes alimentaires mondialisés et industrialisés mènent aujourd'hui à l'exploitation excessive des sols, l'utilisation de pesticides, la destruction des paysages et la disruption des écosystèmes en plus de la menace qu'ils font peser sur la santé des hommes. Si l'on veut retrouver un équilibre et travailler à la préservation de la qualité paysagère et de la biodiversité il est donc crucial de changer notre façon de cultiver la terre et de nous nourrir.

On entend par “système alimentaire” à la fois la production agricole, sa transformation, sa distribution, sa consommation et les liens entre tous ces maillons, fonctionnels mais aussi humains. On comprend donc pourquoi une reterritorialisation des systèmes pourraient permettre de **transformer en profondeur les schémas établis, en faisant émerger de nouvelles organisations, de nouveaux réseaux et dispositifs techniques autour de la reconnexion entre agriculture, alimentation et territoire.**

Mais cette reconnexion doit s'inscrire dans une réflexion plus globale, et notamment en utilisant une approche plus centrée sur la synergie entre alimentation, paysage et biodiversité. C'est seulement comme cela que ces nouvelles organisations sont à même de mobiliser les différents acteurs du système - producteurs, transformateurs, distributeurs, consommateurs - et de les guider vers une alimentation plus durable, en modifiant le contexte local et en mettant en valeur des pratiques vertueuses.

Il s'agit donc de repenser le système alimentaire mondialisé destructeur des paysages et de la biodiversité par le biais d'une relocalisation agricole et alimentaire. En particulier, travailler au développement d'une alimentation de proximité est une porte d'entrée pour changer les modèles de production agricole actuels en modifiant les modes de consommation alimentaire. Agir au niveau de la consommation est un moyen d'appuyer la dynamique de changement.

- Le potentiel transformateur de la restauration collective : 3.7 milliards de repas servis et un marché de 21 milliards d'euros

Agir sur les pratiques de consommation des citoyens peut être compliqué, car personne au sein de l'État ne détient la compétence d'intervenir directement sur celles-ci au niveau individuel. Or, chaque année, plus de **3.7 milliards de repas sont servis dans le cadre de restauration collective** : cela représente un marché de plus de 21 milliards d'euros par an en France. La restauration collective représente **74 000 établissements, dont les deux tiers sont administrés en gestion directe**, sur le territoire national⁵. Elle est donc un véritable levier sur la question de relocalisation de l'alimentation de par l'importante demande qu'elle génère. Elle joue d'autre part un rôle important dans la structure des paysages sur les territoires puisque les modes de consommation et de production, les pratiques, sont directement ou indirectement créateurs de paysages.

La restauration collective est au cœur d'une vraie dynamique globale (voir schéma 1). Elle permet d'intégrer les différents acteurs des systèmes agricoles et alimentaires, du producteur au consommateur. Il s'agit donc d'inscrire sa démarche dans une logique de projet en mobilisant plus largement, et dans la concertation interne et externe, les acteurs concernés. Il reste que cette

⁵ Cabinet Gira Conseil, données 2018

mobilisation ne peut se faire sans l'action des élus. Ils jouent un vrai rôle moteur et peuvent permettre de façonner un nouveau modèle pour la restauration collective en orientant les trajectoires d'évolution : il s'agit donc avant tout de volonté politique.

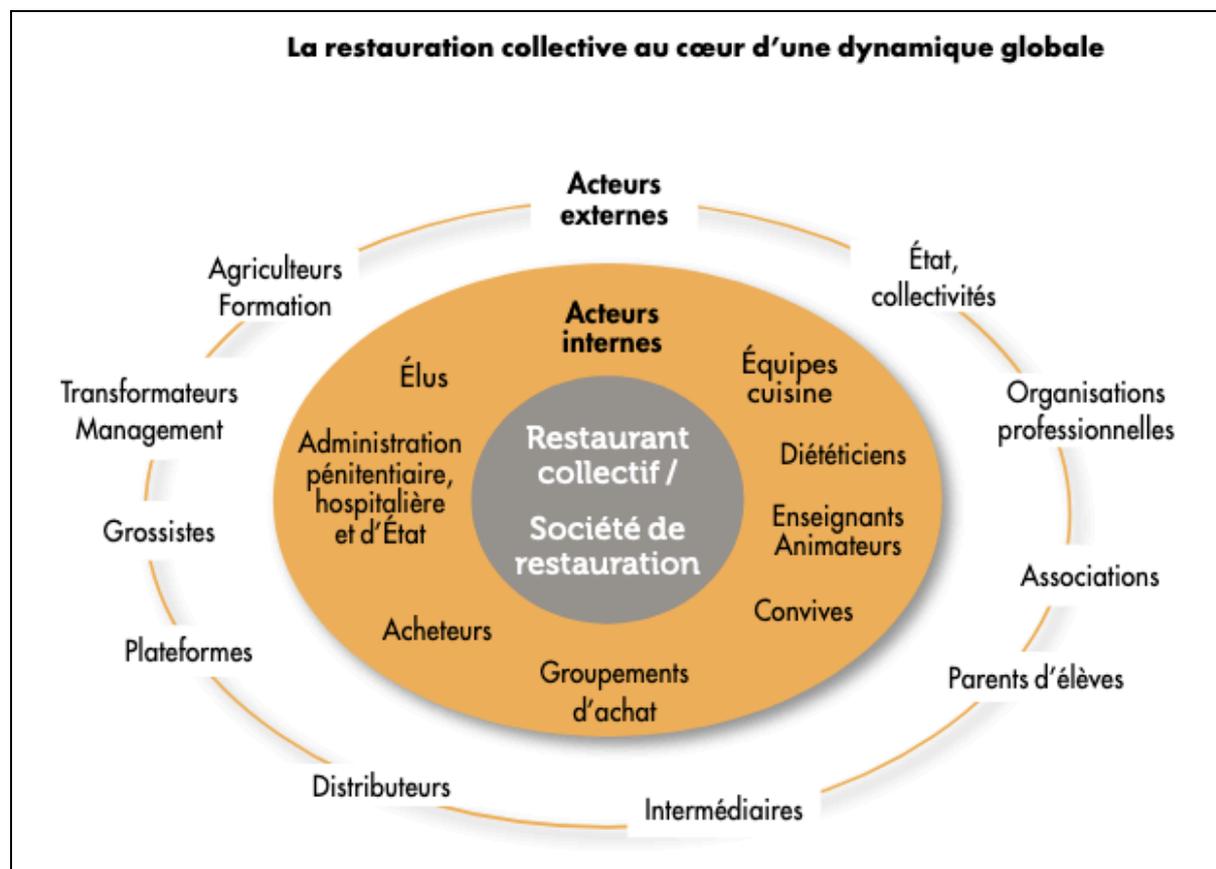


Schéma 1 : La restauration collective, au cœur d'une dynamique globale⁶

La restauration collective est au cœur de notre société : elle concerne les établissements scolaires, les entreprises, les hôpitaux, les administrations, les maisons de retraite, les crèches et nourrit des convives de tous âges. Il est important de souligner ici que dans cette étude un accent particulier sera porté sur les restaurants scolaires, qui représentent en plus de véritables enjeux de santé publique et d'éducation à une alimentation durable et responsable.

Aujourd'hui une grande part des consommateurs français formulent le souhait de contribuer au soutien de produits locaux, notamment par l'orientation de ses achats. La restauration collective possède en ça un rôle majeur à jouer au regard de l'approvisionnement de proximité, celui-ci se portant garant de la diversité des produits, du respect de leur saisonnalité, et du développement économique et social des territoires⁷.

La restauration collective est un moyen de structurer l'offre et de créer une dynamique collective sur un même territoire, en participant au développement économique de celui-ci. De par

⁶ Guide pratique 1 Localim, "Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective", page 10. En ligne : <https://agriculture.gouv.fr/localim-la-boite-outils-des-acheteurs-publics-de-restauration-collective>

⁷ Village Magazine en partenariat avec Inra, Hors-Série n°3, *Du champ à l'assiette, le renouveau de l'alimentation de proximité*, Octobre 2019.

l'importance de ses volumes, elle contribue à orienter les marchés alimentaires et donc agricoles. Ses choix en termes de produits, conditionnements, signes de qualité, impactent en partie l'offre en produits agricoles. Elle est une réelle opportunité pour le secteur agricole de garantir localement des débouchés et de reconquérir une part de la valeur ajoutée de ses produits. Ainsi, en orientant l'offre, elle va agir également au niveau des pratiques (agricoles, industrielles...) qui conditionnent et modèlent cette offre. Une demande plus axée sur des produits locaux et de qualité permettra de fait de stimuler l'offre en produits adéquats, c'est à dire aussi locaux et de qualité. Cela permet d'illustrer ici la synergie entre les projets d'alimentation et les efforts de maintien de la biodiversité et du paysage : des méthodes de production plus responsables sont celles qui prendront en compte ces dimensions-là.

Enfin, il est important de souligner que les objectifs de la restauration collective, au-delà de répondre aux besoins physiologiques et nutritionnels des consommateurs, concernent également la nécessité d'offrir un temps de la restauration qui soit vécu dans un confort minimal en termes de temps et de condition du repas⁸. La qualité des lieux et des conditions de prise des repas vient compléter le travail sur la qualité de l'assiette. La cohérence des efforts pour proposer des produits locaux et de qualité s'illustre aussi par des efforts pour garantir un environnement calme avec un espace à taille humaine et un temps de pause méridienne suffisant : le temps de la restauration doit être celui de la récupération et du ressourcement, particulièrement en milieu scolaire.

⁸ Conseil National de l'Alimentation, Avis n°77, *Les enjeux de la restauration collective en milieu scolaire*, Juillet 2017.

3) UN CADRE RÉGLEMENTAIRE QUI INCITE À FAIRE BOUGER LES LIGNES

- Législation et régulation dans la restauration collective française.

Toute autorité organisatrice de restauration scolaire, qu'elle assure ce service en gestion directe ou en gestion déléguée est soumise à un corpus de dispositions législatives et réglementaires d'application obligatoire. Ce dispositif comprend :

- Les règlements communautaires et du paquet hygiène assurant la fourniture de repas sûrs aux convives, avec une maîtrise des risques sanitaires d'origine alimentaire ;
- Les textes législatifs et réglementaires français relatifs aux compétences des collectivités territoriales, à l'organisation de la restauration scolaire, aux modes de gestion, à la commande publique et aux obligations en matière nutritionnelle.

Ces derniers textes sont issus des lois dites « Deferre » du 7 janvier et du 22 juillet 1983 de répartition des compétences. Il s'agit alors pour l'État de réaliser une profonde décentralisation de l'administration française, c'est à dire « un processus d'aménagement de l'organisation de l'État qui consiste à transférer des pouvoirs décisionnaires et compétences administratives de l'État vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui »⁹. Ce transfert s'opère dans de nombreux domaines comme l'urbanisme, l'action sociale, la formation professionnelle, la gestion des collèges et lycées... L'objectif est de mettre fin à un État français très centralisé et opérer une mutation vers un État déconcentré et décentralisé en donnant aux collectivités locales les compétences pour agir, notamment en réalisant dans le même temps un transfert de ressources. Avec cette nouvelle organisation fonctionnelle, les collectivités obtiennent dès lors des compétences propres et une certaine autonomie locale, hors de la tutelle de l'État. Ainsi, en obtenant la gestion des écoles (primaire, collège, lycée) les collectivités obtiennent dans le même temps la responsabilité d'organiser la restauration collective dans ces établissements.

- La loi EGalim : une réelle opportunité ?

La feuille de route annoncée lors de la journée de clôture des États généraux de l'alimentation de 2018, à laquelle a contribué le réseau des Parcs¹⁰, a restructuré la politique alimentaire du gouvernement autour de trois axes stratégiques : assurer la souveraineté alimentaire de la France ; promouvoir des choix alimentaires favorables pour la santé et respectueux de l'environnement ; réduire les inégalités d'accès à une alimentation de qualité et durable.

La loi agriculture et alimentation, votée en octobre 2018, dite loi EGalim, est le premier outil pour la mise en œuvre de cette feuille de route¹¹. Elle permet de renforcer la prise en compte croissante de l'importance de la restauration collective dans le système alimentaire national, en particulier par un intérêt renforcé sur la question de l'approvisionnement local de la restauration collective. Ainsi, la

⁹ Vie publique.fr, « Qu'est-ce que la décentralisation » : <https://www.vie-publique.fr/fiches/20168-la-decentralisation-definition>

¹⁰ Agro-écologie Parcs, Lettre d'information n°5, Décembre 2017 - Janvier 2018, « Relocaliser une alimentation durable et responsable à l'échelle de territoires de projets, un défi des états généraux de l'alimentation ? » https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/sites/federationpnr/files/document/centre_de_ressources/lettre_dinformation_agroecologie_parcs_ndeg5_decembre_2017-janvier_2018.pdf

¹¹ LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037547946&categorieLien=id>

loi EGalim précise dans l'Article 24 qu'à l'horizon 2022 les repas servis dans les restaurants collectifs devront contenir au moins 50% de produits « durables ou sous signe d'origine et de qualité », dont au moins 20% de bio.

La loi EGalim permet de définir un cadre et un objectif précis pour les trajectoires d'évolution de la restauration collective. En ça elle représente une forte incitation à passer à l'action sur cette question. Elle est un outil pour mobiliser les élus puisqu'ils vont, de toute façon, devoir faire face à la nécessité de faire évoluer les systèmes d'approvisionnement des restaurations collectives afin qu'ils répondent aux critères de la loi.

Une des limites, cependant notable, de la loi EGalim est l'impossibilité d'y inclure le terme « local » pour définir les produits inclus dans les 50%. En effet, les textes relatifs aux marchés publics précisent que les spécifications techniques d'un marché public ne peuvent pas faire mention d'une provenance ou origine déterminée. Une des conséquences est par exemple que préciser le lieu d'implantation du fournisseur n'est pas autorisé dans le cahier des charges des acheteurs publics de la restauration collective : ils doivent faire référence dans leurs marchés aux critères de certification et de labellisation s'ils veulent avoir accès à ces produits. Cela n'empêche que des actions peuvent bien être entreprises pour relocaliser l'approvisionnement, et soutenir l'économie locale.

Les acheteurs disposent ainsi de diverses solutions pour surmonter ce problème. Les évolutions récentes du code des marchés publics permettent la sélection de produits de proximité. De nombreuses formations offrent la possibilité de se former à la rédaction d'appel d'offre et le choix des critères favorisant l'achat de proximité. De plus, différentes astuces existent pour permettre la sélection de fournisseurs de proximité : la négociation, l'allotissement des marchés, la contractualisation de chaque lot à échelonner dans le temps, le choix de critères de sélection des candidatures et d'attribution du marché appropriés...

En conclusion, la loi EGalim est un levier pour mobiliser les élus puisqu'elle définit clairement une trajectoire d'évolution pour la restauration collective en France. Cependant, elle reste assez limitée dans ces ambitions, indiqués dans les textes. Elle ne s'accompagne pas en plus d'un redéploiement en ingénierie qui permettrait d'accompagner les filières locales dans l'intégration progressive du marché de la restauration collective. Cela explique en partie l'inertie autour des projets concernant l'approvisionnement local et responsable de la restauration collective qui ne dépassent pas, ou peu, pour l'instant le stade de l'expérimentation. Il y a donc une grande marge de progression pour les élus qui peuvent exploiter la dynamique engendrée par EGalim et s'en servir comme base pour, à partir de celle-ci, construire des projets plus ambitieux. Il s'agit de proposer aux collectivités locales des stratégies opérationnelles en s'appuyant sur le transfert d'expériences ayant donné satisfaction.



Crédits : Anne-Lore MESNAGE, Parc des Baronnies provençales, 2018

4) DES ACTEURS MULTIPLES ET À TOUTES LES ÉCHELLES QUI DÉTIENNENT LES COMPÉTENCES POUR AGIR

- La question des compétences : qui peut agir ?

Le service de restauration scolaire est un service public administratif local, annexé au service public de l'Éducation Nationale relevant quant à lui de l'État. Son fonctionnement repose donc sur des règles de droit public. Pour les établissements d'enseignement public, les compétences en matière de restauration sont ainsi réparties entre les collectivités en fonction du niveau d'enseignement, et ce depuis les lois de décentralisation de 1982 décrites plus haut. Il est du ressort des communes pour les écoles publiques maternelles et élémentaires, des conseils généraux pour les collèges et du conseil régional pour les lycées, de financer et de gérer le personnel technique de cuisine¹².

Les autorités organisatrices de la restauration collective s'efforcent de trouver un équilibre entre notamment, la recherche d'une tarification raisonnable pour les familles, la réponse aux nouvelles attentes (par exemple des achats de proximité ou de bio) et l'application de la réglementation, dans un cadre budgétaire contraint. Ce dernier point est celui qui cristallise le plus souvent les tensions quant aux projets d'approvisionnement local des restaurations collectives. En effet, un surcoût est fréquemment observé à l'initiation du projet, souvent lié à la phase d'amorçage qui ne permet pas des économies d'échelle immédiates. Cependant des possibilités existent pour y répondre. Ainsi, une collectivité peut par exemple faire le choix de pondérer le surcoût d'un repas à partir de produits locaux en contribuant davantage financièrement au prix du repas : il s'agit d'une décision des élus qui repose sur de la volonté politique.

De fait, si les élus ne réalisent pas directement les choix et les opérations d'approvisionnement ils ont un rôle primordial à jouer en ce qui concerne les orientations du service public, notamment à travers les budgets qu'ils votent et leur politique de ressources humaines (recrutement, formation, qualification, remplacement...). Cela est vrai tout autant pour un service de restauration géré en direct, ce qui implique en général des moyens adéquats, ou délégué à un prestataire, ce qui implique une l'élaboration en amont d'un cahier des charges et des commandes précises quant aux prestations demandées.

Il reste que l'implication du personnel de la restauration collective est un enjeu essentiel dans la transition de ce système. Les acheteurs publics de la restauration collective détiennent réellement le pouvoir de "faire autrement". Ce sont eux qui sont en charge de l'organisation et de la rédaction des marchés publics, ils peuvent par cela travailler à favoriser une restauration de proximité et de qualité. D'abord, connaître l'offre local est un préambule indispensable à la mise en œuvre effective d'un approvisionnement local. Ensuite, les acheteurs peuvent travailler à adapter l'organisation de la restauration tout en s'assurant de la qualité des produits. Ils sont les donneurs d'ordre par délégation des élus, notamment pour les grandes collectivités.

Finalement, ce mouvement ne peut s'initier sans l'impulsion de décideurs ayant la volonté d'agir, c'est à dire dans un cadre favorable à une transition. Il revient donc aux élus de jouer un rôle de déclencheur de l'action en délibérant dans ce sens et en facilitant l'accompagnement de tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement des cantines : du personnel de la restauration collective aux producteurs.

¹² Conseil National de l'Alimentation, Avis n°77, *Les enjeux de la restauration collective en milieu scolaire*, Juillet 2017.

5) LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX, DES TERRITOIRES PROPICES À L'INNOVATION ET À LA TRANSITION ALIMENTAIRE

- Méthodologie et chronologie

L'enquête a démarré début octobre 2019 avec une collecte d'informations sur les Parcs naturels régionaux, sur le contexte réglementaire et des actions engagées dans la restauration collective. Cela a conduit à l'élaboration d'un questionnaire croisé à destination de plusieurs réseaux dans les Parcs : biodiversité, urbanisme et aménagement du territoire, agriculture, énergie, développement économique. L'objectif était de réaliser un état des lieux des initiatives et des projets portés sur les territoires de Parcs. Le questionnaire a été proposé au réseau sur le site de la Fédération des Parcs le 21 octobre 2019¹³. Jusque fin novembre des relances pour le questionnaire ont été effectuées ainsi que plusieurs entretiens téléphoniques ou échanges de courriels. La collecte des réponses s'est déroulée jusqu'au début du mois de décembre et a été suivie de l'analyse et la synthèse des résultats. La suite de ce rapport comporte une présentation des résultats et propose une perspective stratégique et des actions possibles et à venir pour 2020.

- Retour sur le questionnaire : que retenir de l'engagement des Parcs sur la question de la restauration collective ?

Pourquoi les Parcs naturels régionaux ?

Les Parcs naturels régionaux (Pnr), construits autour d'un projet de territoire qu'est la charte du Parc, présentent des objectifs d'expérimentation, d'innovation et de transition. Ils sont donc à plusieurs titres des territoires propices au développement d'initiatives locales dans les restaurations collectives. Ils représentent de formidables **laboratoires de mise en place d'initiatives** alimentaires locales qui pourront contribuer à l'amélioration de la richesse biologique et de la qualité paysagère. De plus, les Parcs sont animés par la volonté de **convaincre plutôt que contraindre**. Par une action relevant de l'information, de l'animation et de la sensibilisation à la richesse patrimoniale et naturelle de leurs territoires ils travaillent à modifier les comportements des personnes y vivant, notamment en influençant et en mobilisant les élus. Les Parcs naturels sont à la fois un relai fort des politiques de la région et s'appuient sur un label de l'État, donc dans un cadre national.

Afin d'étudier la diversité des actions entreprises par les Parcs sur ces sujets, un questionnaire a été réalisé et a été publié sur l'Extranet du site de la Fédération. Le questionnaire a permis de collecter **21 réponses**. D'autres réponses ont pu être obtenues par retour de courriel ou par entretien téléphonique (voir la liste dans l'Annexe 1).

Le questionnaire se concentre spécifiquement sur les actions des Parcs concernant la restauration collective en milieu scolaire. Le terme "alimentation responsable" (ou "approvisionnement responsable") réfère à une alimentation (ou un approvisionnement) locale, de saison et/ou bio.

¹³ Lien du questionnaire : <https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/formulaire/enquete-biodiversite-paysage-et-restauration-collective#>

A- Les Parcs agissent pour une restauration collective plus responsable sur leurs territoires

Pratiquement tous les Parcs ont répondu être engagés dans des actions relatives à la restauration collective s'appuyant sur un approvisionnement responsable (dix-sept Parcs sur vingt-et-un pour le questionnaire en ligne). Neuf Parcs ont répondu que ces actions étaient conduites en lien avec des objectifs de préservation du paysage et/ou de la biodiversité. D'autre part, tous les Parcs ayant indiqué qu'ils avaient des objectifs liés aux enjeux d'une alimentation responsable dans les restaurations collectives dans leur charte mènent effectivement des actions à ce sujet. Cependant, cela ne concerne que sept Parcs sur les vingt-et-un (voir Annexe 2). Cela montre de manière encourageante que la majorité des Parcs mobilisés sur le sujet de la restauration collective n'avait pas prévu au départ dans leur projet de Parc de s'engager sur cet axe, et pourtant le considère comme important aujourd'hui.

1. Des actions menées par les Parcs eux-mêmes

Les projets portés par les Parcs concernent différents aspects de la restauration collective : du producteur au consommateur. Plusieurs blocs d'actions sont distinguables.

o Sensibilisation, éducation et pédagogie dans les écoles

La plupart des Parcs engagés sur la question de la restauration collective mènent des actions de sensibilisation, d'éducation et de pédagogie, en particulier dans les écoles. Il est en effet crucial de considérer la dimension pédagogique des projets concernant l'alimentation. Si les modèles alimentaires dans les restaurations collectives sont amenés à changer, cela ne peut se faire que si l'ensemble des acteurs en comprennent les tenants et les aboutissants. Par exemple, une modification des menus dans la logique de la relocalisation de l'alimentation peut entraîner une modification du goût des repas : un vrai travail d'éducation au goût doit donc être réalisé auprès des enfants pour que cela soit accepté et compris. Dans cette idée le Parc des Baronnies provençales a organisé des ateliers cuisine et des visites de fermes dans le cadre de son programme "**Du champs à l'assiette**" et le Parc du Périgord-Limousin sensibilisent les élèves en classe et pendant les temps de repas lors de son "Automne Gourmand" qui vise à faire découvrir les produits de son territoire.

Certains Parcs comme celui des Baronnies provençales, de la Forêt d'Orient ou du Gâtinais français réalisent des potagers pédagogiques. Le Parc du Haut-Languedoc lui a mis en place des poulaillers dans les écoles pour sensibiliser à la question du gaspillage. Il a d'autre part travaillé à organiser des échanges scolaires entre classes accompagnées d'une éducation à l'alimentation et l'environnement effectuée par un prestataire.

o Mobilisation et formation du personnel de la restauration collective

La question de l'approvisionnement local dans les restaurations collectives est un sujet complexe car il fait appel à de nombreuses personnes et des corps de métiers différents. L'un des principaux blocages pour entamer une transition est le facteur humain : l'enjeu est d'arriver à motiver les personnels de la restauration collective et à les mobiliser notamment en leur donnant envie de changer leurs habitudes. Cela rentre parfaitement dans la logique des Parcs naturels régionaux de convaincre plutôt que contraindre pour changer les comportements.

Le Parc des Baronnies provençales, des Boucles de la Seine Normande et du Périgord-Limousin travaillent à mieux informer les cuisiniers de la restauration collective des possibilités qui existent, notamment en termes d'approvisionnement local. Le Parc du Haut-Languedoc forme également les économistes et les personnels administratifs, qui sont ceux qui vont passer les commandes d'approvisionnement. Dans cette idée des Parcs comme celui de l'Avesnois ont décidé d'accompagner les personnels de la restauration collective en leur donnant les clés pour mettre en place des systèmes d'approvisionnement local. Ainsi, il a organisé une journée d'information sur

les évolutions réglementaires et les compétences locales pour développer une cantine de qualité mais aussi une réunion de clarification de la loi EGalim. Le Parc travaille également à accompagner les personnels de la restauration collective dans la rédaction des marchés publics et propose par exemple la rédaction d'un cahier des charges types.

Le Parc du Haut-Languedoc organise des formations pour les cuisiniers pour apprendre les techniques de cuisine à basse température, permettant de limiter la perte de masse des aliments, ou pour apprendre à cuisiner les produits du terroir. Pour stimuler la mobilisation, le Parc a également organisé un concours cuisine entre cuisiniers de la restauration collective et a diffusé un livre de recettes de cuisine des produits du territoire.

- Accompagnement à la construction de filières locales

Les Parcs naturels régionaux sont engagés à l'accompagnement de la construction de filières locales. C'est le cas du Parc des Baronnies provençales, des Grands Causses, de l'Avesnois qui travaillent avec les producteurs locaux pour développer leurs débouchés sur le territoire. **Le Parc du Haut-Languedoc et du Perche organisent des journées de rencontre entre acheteurs de la restauration collective et producteurs locaux** : ce sont les salons Échanges Gourmands pour le premier et le Perche au Menu pour le second. L'idée est vraiment de faciliter l'information, la visibilité et la valorisation des produits locaux. Ces forums ont été un succès en permettant la mise en relation directe entre les différents acteurs et ont même débouché sur des **contrats d'approvisionnement entre des producteurs locaux et des restaurations collectives**.

Cet accompagnement à la structuration de filières locales se fait dans le Parc du Perche en appuyant la structuration d'une **plateforme de distribution de produits locaux** : le marché d'intérêt local (MIL) du Perche. Par cela, le Parc permet de soutenir la logistique de l'approvisionnement en permettant la centralisation des produits et donc une distribution plus facile et efficace.

- Acquisition et diffusion de connaissances

Les Parcs jouent un rôle important sur leurs territoires en participant à la mutualisation et l'acquisition de connaissances. Connaître son territoire est un préalable indispensable pour mener des actions cohérentes. Dans le cadre de la restauration collective cela passe par connaître l'offre et la demande locale, réaliser des diagnostics auprès des communes travaillant sur le sujet ou des phases de consultations sur le territoire. Le Parc du Haut-Languedoc, de l'Avesnois et du Perche sont particulièrement actifs sur la question ce qui leur permet de diffuser ensuite les informations récoltées pour les mettre au service des acteurs de la restauration collective. Le Parc de l'Avesnois a ainsi réalisé un référencement de l'offre bio locale sur son territoire et a rédigé une brochure de synthèse. Le Catalogue Le Perche au Menu quant à lui recense l'offre en produits pour la restauration collective dans le Parc et est diffusé largement tous les ans depuis 2014.

2. Des actions des Parcs construites avec d'autres acteurs

Les Parcs mènent très souvent leurs actions en collaboration avec des partenaires, très variés, pour accompagner et renforcer leurs actions.

- Partenaires associatifs et utilisation d'outils en ligne

La multiplication des partenariats avec des acteurs de milieux et structures très diverses permet de renforcer l'action collective. Les Parcs font par exemple appel à des **associations**. Le Parc des Caps et Marais d'Opale travaille avec l'association A PRO BIO pour aider les communes à définir leurs objectifs et leur stratégie d'approvisionnement en leur apportant des outils adaptés aux réflexions entreprises dans le groupe. L'association permet ici d'apporter un atout supplémentaire de par leur connaissance de réseau bio local et régional. Le **réseau des CIVAM** normands, qui œuvre pour

le développement de systèmes agricoles et alimentaires durables et une approche environnementale des comportements, est mobilisé par le Parc de Boucles de la Seine normande. Le Parc du Périgord-Limousin travaille avec Agrobio Périgord sur la structuration des filières d’approvisionnement local en restauration collective, et avec des **plateformes et des organismes de relation entre producteurs et consommateurs comme Manger Bio Restauration**.

Beaucoup de Parcs ont mentionné l’utilisation d’outils en ligne. Localim’ est un outil d’information à destination des acheteurs public de la restauration collective en gestion directe afin d’accompagner le développement de l’approvisionnement local et de qualité. Un autre exemple est **Agrilocal**, une plateforme de mise en relation internet qui respecte les codes du marché public, pour favoriser les échanges entre les acheteurs et les fournisseurs. Elle est utilisée par exemple par le Parc de la Narbonnaise (Agrilocal 11) ou du Haut-Languedoc (Agrilocal 34).

- Un travail conjoint avec les élus et décideurs locaux, source de partenariats.

Les territoires de Parcs s’inscrivent dans des ensembles plus larges (départements, régions...) avec lesquels ils doivent composer. Ainsi, les compétences d’administration des restaurations collectives dans les écoles primaires relèvent des élus des communes, des départements pour les collèges et des régions pour les lycées. Compte tenu de l’échelle de leurs territoires, ou la difficulté du fait du chevauchement sur plusieurs départements par exemple, et souvent de leur faible population, la majorité des Parcs concentrent le plus souvent leurs actions directes sur les écoles primaires, même s’ils accompagnent aussi celles menées dans les collèges et les lycées par d’autres acteurs.

De nombreux Parcs travaillent ainsi avec les élus et les décideurs locaux sur la question de la restauration collective. Cela passe par des collaborations et des partenariats avec les Chambres d’Agriculture (Parc du Périgord-Limousin), avec la DRAAF (Parc de Corse), avec les communautés de communes (Parc des Baronnies Provençales), avec des communes motivées par la démarche (Parc des Boucles de la Seine Normande). Le Parc du Haut-Languedoc a établi plusieurs conventions avec les organismes publics des départements et de la région. Ces conventions servent à la mise en relation des acteurs publics et privés concernés par l’alimentation sur le territoire. Une Convention a été établie avec les deux Conseils départementaux, les Chambres d’agriculture et les Chambres des Métiers et de l’Artisanat des deux départements (Hérault et Tarn) pour travailler sur les circuits de proximité dans le territoire. Une autre Convention, avec la Chambre du Commerce et de l’Industrie de la région d’Occitanie a quant à elle permis de proposer des formations sur comment travailler avec les produits locaux ou encore comment lutter contre le gaspillage alimentaire. Enfin, le Parc de l’Avesnois a travaillé en 2018 à **l’élaboration d’un label « Ici je mange local »**, délivré par la Métropole européenne de Lille, le Département du Nord et la Région Hauts-de-France en partenariat avec la Chambre d’Agriculture et l’Association des Maires de France¹⁴. Ce label vise à valoriser l’approvisionnement local dans la restauration collective mais aussi le travail de qualité des produits, d’éducation au goût, de saisonnalité, d’achats responsables et de lutte contre le gaspillage. Cent neuf établissements de restaurations collectives ont ainsi été labellisés en 2019.

Les Parcs renforcent ainsi l’impact de leurs actions en les menant conjointement avec des partenaires, notamment associatifs. Ils semblent d’autre part pouvoir être un levier pour mobiliser les élus sur le sujet, en commençant par l’échelle communale et les acteurs déjà motivés, permettant d’étendre ensuite la dynamique au niveau du département, voire de la région, comme cela a été le cas en Avesnois.

¹⁴ <https://www.hautsdefrance.fr/ici-mange-local/>

3. Un manque d'actions dirigées vers les conditions de prise de repas en milieu scolaire

L'importance de considérer les conditions de prise des repas pour compléter les efforts portant sur les repas eux-mêmes a été soulignée plus haut. Si les Parcs mènent de nombreuses actions en lien avec la pédagogie et l'éducation à l'alimentation, il semble que peu d'entre eux travaillent sur le temps de la restauration en lui-même ou sur les lieux d'accueil des enfants. Or pour accompagner une transition complète du système de la restauration collective, particulièrement en milieu scolaire, il est nécessaire d'y porter un regard d'ensemble. Un repas de qualité pris dans de mauvaises conditions, par exemple dans un environnement sonore excessif ou avec un temps de pause trop court, ne se démarquera pas beaucoup d'un autre.

4. La difficile valorisation des liens entre les actions pour un approvisionnement local dans les restaurations collectives et les actions en faveur du paysage et de la biodiversité

En faisant la synthèse des réponses au questionnaire, on peut s'apercevoir que s'il y a bien des actions engagées sur la question de l'approvisionnement local de la restauration collective, le lien avec paysage et biodiversité est encore secondaire. Comme le Parc du Perche l'écrit : "Oui l'approvisionnement local a de fait un lien avec le territoire, ses paysages et sa biodiversité, mais il n'existe pas d'action spécifique engagée sur la mise en avant de ce lien pour autant."

Certains Parcs font cependant bien émerger ce lien. **Le Parc du Lubéron inscrit ses actions au niveau de la restauration collective dans le cadre du Plan Paysage** en cours et travaille d'autre part à la conservation des variétés fruitières anciennes qui viennent approvisionner les cantines. De même le Parc du Haut-Languedoc encourage la préservation de variétés anciennes comme les pommes avec des vergers de préservation, ainsi que la réintroduction de céréales ou de races bovines anciennes (les céréales visant à servir, à terme, à fabriquer du pain du Parc). Enfin, le Parc de la Montagne de Reims a lancé un Plan Paysage, qui aborde les questions de l'eau, de la forêt, de la viticulture et de l'agriculture. Le Parc cherche à construire un lien entre le pôle milieux naturels et le monde agricole car certains projets concernent des parcelles agricoles. Ainsi, un travail de repérage du foncier agricole sera effectué sur la zone du Parc naturel régional en 2021. De plus, un appel à projet Haies et vergers a été lancé par le Parc en 2019 et a permis de planter des haies et des vergers dans des communes, chez des particuliers et sur des parcelles agricoles. Le Parc de la Montagne de Reims souligne son effort de création de liens au sein même de sa structure avec des liens qui sont régulièrement faits entre les différentes commissions de travail : tourisme, culture, milieux naturels, urbanisme, forêt. Cette synergie est importante afin de faciliter l'échange de données et de contacts puisque les agents du Parcs travaillent régulièrement avec les mêmes partenaires.

B- Des questionnements persistent devant la difficulté d'initier des actions et mobiliser sur la question

Des questionnements et des limites ont été identifiés par les Parcs dans le questionnaire. Il s'agit beaucoup des blocages "traditionnels" au développement d'un approvisionnement local dans la restauration collective. On trouve ainsi le problème du manque d'expérience des personnels de la restauration collective, du surcoût lié à l'approvisionnement en produits locaux et souvent de meilleurs qualités ou bio, de la logistique rendue plus compliquée et coûteuse en temps et en argent. Il y a aussi la question du manque de motivation des acteurs, les cuisiniers du fait du manque de valorisation de leur métier et du manque d'information, les producteurs car ils ne veulent pas se lancer sur ce marché (peu de visibilité, demande trop faible), les élus... Enfin la question de l'inadéquation entre l'offre et la demande est beaucoup citée : trop peu d'offre et pas assez diversifiée sur le territoire ou au contraire trop peu de demande par rapport à l'offre disponible. Ainsi, mettre en place et structurer une filière d'approvisionnement locale s'inscrit dans le temps long. Il s'agit de

travailler sur tous les maillons de la chaîne : d'un côté le foncier, les techniques de production, puis la logistique et les techniques de transformation et de production et enfin les conditions de consommation. Cela requiert énormément de temps et d'investissement. Cela nécessite notamment une assistance à la maîtrise d'ouvrage et de l'ingénierie pour accompagner cette stratégie s'appuyant sur les ressources locales ainsi qu'une aide à l'organisation du marché local afin de faciliter les échanges entre donneurs d'ordre et producteurs.

- *Quelles missions et quel positionnement pour les Parcs sur le sujet de la restauration collective ?*

Les Parcs expriment la difficulté qu'ils ont à se positionner sur la question de la restauration collective et pour engager des actions directes. Dans les réponses au questionnaire certains Parcs expliquent qu'ils ne travaillent pas sur le sujet car d'autres acteurs interviennent déjà. Le Parc du Golfe du Morbihan écrit ainsi que sur leur territoire ce sont les pays porteurs de Projets Alimentaires Territoriaux qui s'y intéressent. Les missions du Parc sont donc peu dirigées vers ce sujet-là.

D'autre part, si certains Parcs, selon le contexte et l'articulation territoriale, se sentent parfois illégitimes pour intervenir directement sur le sujet, ils ont cependant bien la capacité d'agir indirectement en mobilisant les élus. Or, il est souvent difficile de le faire car les projets rencontrent beaucoup de résistance de la part des décideurs, qui sont pourtant compétents en la matière, c'est à dire responsables devant la question. Le Parc du Golfe du Morbihan a décrit cette résistance de la part des décideurs, en particulier les consulaires de la Chambre d'Agriculture, qui ne voit pas en cette question un sujet prioritaire.

Il s'agit alors d'explorer comment arriver à convaincre les élus et décideurs de son importance. **Le Parc de l'Avesnois illustre en cela le potentiel mobilisateur des Parcs.** Il a réalisé un appel à candidature en 2017 à destination des communes souhaitant vraiment s'engager sur la question de l'approvisionnement local dans leur restauration collective. Les douze communes ayant répondu se sont positionnées via une charte d'engagement auprès du Parc. Des diagnostics et audits individuels ont ensuite été réalisés par le Parc dans les communes engagées, qui représentent plus de 1000 repas par jours et des modes de fonctionnement différents puisque dans certaines communes les établissements de restauration collective sont en gestion concédée tandis que d'autres sont en gestion directe. Le Parc a ensuite accompagné individuellement ces communes à différents niveaux : réalisation du référencement de l'offre bio locale et d'une brochure de synthèse, réalisation d'un accompagnement dans la rédaction des marchés publics, réunions d'information sur les évolutions réglementaires (notamment concernant EGalim), proposition objectifs communs aux communes... Cette démarche a réussi à mobiliser de nombreux acteurs sur la question, et notamment des élus. Ainsi, cela a abouti en 2018 à la création d'un nouveau label, "Ici je mange local", décrit plus haut. Aujourd'hui, le Parc de l'Avesnois concentre ses actions sur les communes de son territoire, c'est à dire sur les écoles primaires, car le Département et la Région gèrent désormais les collèges et les lycées. Autrement dit, les élus se sont saisis de leurs compétences et agissent sur la question et cela grâce à la dynamique engendrée au départ par les actions du Parc sur le territoire. Cet exemple montre bien comment le Parc a stimulé auprès des collectivités locales un exercice de leur compétence dans le domaine de la restauration collective, en s'appuyant sur les acteurs de proximité et la ressource du territoire.

- *Les projets sur la restauration collective, les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) et les Projets Nationaux pour l'Alimentation (PNA) : quelle synergie ?*

Une piste de réflexion concernant les projets sur la restauration collective est celle de leur insertion dans les projets alimentaires territoriaux (PAT). De nombreux Parcs ont répondu dans le questionnaire que les actions en faveur d'un approvisionnement local de la restauration collective s'inscrivent souvent dans le cadre d'un PAT sur leur territoire, c'est le cas par exemple du Parc de Corse, du Parc Gâtinais français, du Parc du Golfe du Morbihan, du Parc du Périgord-Limousin. Dans le Parc du Périgord-Limousin la plupart des établissements scolaires engagés dans la restauration collective

locale sont des établissements partenaires du PAT. **Dans le Parc du Haut-Languedoc le projet PAT 2020 portera exclusivement sur la question de la restauration collective.** Il semble ainsi que les PAT peuvent représenter un levier intéressant sur la question en favorisant la prise d'action à l'échelle des intercommunalités notamment. Les Parcs peuvent y jouer un rôle en accompagnant les projets de PAT et en favorisant l'insertion des enjeux de la restauration collective dans ceux-ci. La démonstration n'est pas très convaincante. Il faudrait creuser un peu plus...

Des Parcs ont aussi répondu avoir pu engager des actions sur la question de la restauration collective grâce à des financements obtenus via les Projets Nationaux pour l'Alimentation (PNA). C'est le cas du Parc de la Forêt d'Orient, lauréat du PNA en 2016 pour son projet : « Constitution d'une offre de produits locaux structurée à destination de la restauration collective »¹⁵. Dans le cadre du PNA le Parc a ainsi réalisé un catalogue des produits locaux qui a pour objectif de mettre en relation les restaurants collectifs avec les producteurs du territoire¹⁶. Les PNA sont ainsi un outil intéressant pour les projets concernant la restauration collective en particulier en permettant d'initier des actions en apportant le financement.

- *Comment définir le « local » ?*

Une des difficultés concernant le sujet de l'approvisionnement local de la restauration collective est de précisément définir ce que l'on entend par "local". Est-ce qu'un produit local est celui qui vient d'un territoire défini, comme le département, ou la région ? Ou bien faut-il considérer le nombre de kilomètres parcouru et le temps que cela a pris au produit pour arriver jusqu'à son assiette ? Ou encore le nombre d'intermédiaires requis ? Aujourd'hui encore cette définition reste floue et libre d'interprétation.

Il semblerait surtout que la définition d'un produit local est à adapter en fonction des territoires. En effet, sur un territoire où l'agriculture est très diversifiée, avec beaucoup de maraîchage, par exemple dans le Parc du Haut-Languedoc, il sera facile de restreindre le périmètre d'approvisionnement en comparaison avec un territoire où, par exemple, il y a une prédominance de production de viande, comme dans le Parc des Causses du Quercy, de grandes cultures ou de la viticulture comme dans le Parc de la Montagne de Reims, ou sur un territoire insulaire et de moyenne montagne comme le Parc de Corse. De fait, un approvisionnement « local » ne doit pas nécessairement se restreindre aux limites des territoires stricto sensu mais peut aussi s'affranchir des frontières administratives.

Le terme « local » réfère aussi à l'aspect traditionnel derrière les produits. Un approvisionnement local est celui qui va permettre de fournir des produits qui reflètent le savoir-faire et la culture du territoire.

Enfin, si un approvisionnement local est plus compliqué sur certains territoires que sur d'autres - du fait de raisons logistiques, de l'offre limitée ou peu diversifiée etc. - **il reste que travailler sur la question, notamment au travers de la restauration collective, peut être un levier pour justement encourager la diversification des cultures sur le territoire.** Le Parc des Causses du Quercy remarque ainsi peu à peu le développement d'agriculteurs alternatifs qui sont tentés par le maraîchage sur le territoire. Cela est aussi un moteur pour préserver les paysages par le biais de la relocalisation de l'alimentation.

¹⁵ Projet du PNA du Parc de la Forêt d'Orient : http://draaf.grand-est.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/ParcNaturelRegionalForetOrient_cle068f8b.pdf

¹⁶ Catalogue des produits locaux du Parc naturel région de la Forêt d'Orient : http://www.pnr-foret-orient.fr/sites/default/files/catalogue_pna.pdf

C- Synthèse : un travail encore nécessaire dans les Parcs naturels régionaux pour faire émerger le lien entre biodiversité, paysage et alimentation et mobiliser les élus

En ayant un regard d'ensemble sur les questionnaires, il transparait que les Parcs sont majoritairement motivés et actifs sur la question de l'approvisionnement local dans la restauration collective. Leurs actions concernent les différentes dimensions de la restauration : l'aspect pédagogique et éducatif d'une alimentation de qualité, le travail avec les personnels de la restauration collective et celui avec les producteurs afin de structurer des filières d'approvisionnement locales, l'acquisition et la diffusion de connaissance nécessaire à la construction de projets cohérents et réalisables. Les Parcs mènent des actions directes sur leur territoire, souvent avec des partenaires, mais ils accompagnent aussi celles entreprises par les élus locaux. Il reste que peu d'actions concernent les conditions de prise des repas.

D'autre part, le lien entre approvisionnement local et maintien de la qualité paysagère et de la richesse biologique est encore souvent non formulé. Or il s'agit ici de comprendre comment le lien entre les trois peut être mis en évidence et conforter une politique en faveur d'une restauration collective différente du modèle dominant. Approfondir la réflexion sur les systèmes de la restauration collective relève d'une nécessité dès lors que son importance est soulignée. En effet, aujourd'hui ce sont les grands groupes de l'industrie agro-alimentaire, comme Sodexo, qui contrôlent et dominent ce marché. La restauration collective présente d'importants enjeux politiques, économiques, de santé publique, d'éducation, d'aménagement du territoire. Elle nécessite de fait l'engagement fort des collectivités locales qui en détiennent la compétence, élus et décideurs, à toutes les échelles, nationale, régionale, départementales, communale. En cela, les Parcs naturels régionaux ont un rôle crucial à jouer puisque, par leur nature de territoire d'expérimentation et par leur positionnement, ils peuvent représenter de véritables laboratoires de mise en place de politiques alimentaires locales qui amélioreront la richesse biologique et la qualité paysagère dans le cadre d'une planification fine.



Crédits :
Haut : capture du film « Inventer
demain »
Bas : Parc de Normandie- Maine

6) PERSPECTIVES POUR 2020 : MOTIVER ET CONVAINCRE LES ÉLUS À TOUTES LES ÉCHELLES

L'état des lieux établi à partir du questionnaire et de l'enquête préliminaire menée appelle à un plan d'action pour 2020. La question de la restauration collective est, on le voit, un sujet mobilisateur. Elle évolue dans un cadre favorable avec depuis 2018 l'éclairage que lui apporte la loi EGalim, dont on aurait pu attendre davantage, mais aussi la réflexion conduite par le réseau des Parcs. Il s'agit de poursuivre sur cette intuition et de chercher, avec les Parcs, à continuer de convaincre et mobiliser les élus à toutes les échelles de se saisir de leurs compétences et agir sur la question.

Devant l'importance stratégique de la restauration collective, et notamment ses enjeux économiques avec l'enveloppe financière qu'elle représente, un projet de construction entre l'État, la Région et les Parcs est nécessaire pour permettre l'émergence d'un nouveau modèle. Les Parcs représentent 15% du territoire national et sont guidés par le projet d'innover et convaincre, ils ont donc un fort potentiel pour construire ce modèle qui viendrait rompre avec celui d'aujourd'hui, absurde et non soutenable. Travailler à l'approvisionnement local de la restauration collective est le moyen de reconquérir les territoires et valoriser les ressources et les savoir-faire locaux tout en favorisant le maintien de la qualité paysagère et de la richesse biologique de ces territoires. Il s'agit d'aborder la question en y portant un regard d'ensemble, en laissant de côté les approches trop sectorielles traditionnelles, pour se concentrer sur l'élaboration de projets plus pluridisciplinaires et créateurs de lien entre les différentes dimensions du problème.

- Planning pour 2020

La poursuite du travail sur la question de la restauration collective est envisagée avec la construction d'un comité de pilotage réunissant plusieurs acteurs stratégiques positionnés sur ce sujet (des Parcs, des Régions, des Départements, Régions de France, Association des Départements de France, Association des Maires de France, des parlementaires, des représentants de l'État, des représentants de la société civile, des partenaires de la Fédération des Parcs comme Résolis...).

L'objectif est de travailler à la rédaction d'une note d'orientation (dans l'esprit de la note d'agriculture réalisée en Juillet 2017) à l'attention des élus communaux, départementaux et régionaux. Cette note présentera différents axes qui seront identifiés par le comité de pilotage et serviront à appuyer notre argumentation en vue de convaincre les élus à se pencher sur le sujet.

Des visites sur les territoires de Parcs dynamiques sur la question participeront à la collecte d'exemples concrets qui seront intégrés et viendront soutenir la note d'orientation.

Finalement, une journée de restitution se tiendra en juin 2020, en présence des membres du comité de pilotage et des Parcs qui veulent y participer, et donnera lieu à un échange autour de la note d'orientation et plus largement du sujet. Cette rencontre permettra de confirmer l'importance du sujet de la restauration collective et de renforcer l'approche globale du problème par l'échange et le croisement des savoirs et des expériences.

ANNEXES

Annexe 1

Liste des Parcs ayant répondu. Au total 27 réponses ont été collectées et ont été analysées.

Réponse via le questionnaire en ligne

PNR Ardennes (Camille Acedo), 24/10/19

PNR Avesnois (Caroline Rozalen), 22/11/19

PNR Baronnies Provençales (Marion Maréchal), 30/10/19

PNR des Boucles de Seine normande (Jennifer Mayaud), 8/11/19

PNR de Brière (Myrtille le Motheux), 21/11/19

PNR Cap et Marais d'Opale (Marie-Pierre Fauquemberg), 15/11/19

PNR des Causses du Quercy (Sophie Christophe), 29/11/19

PNR Corse (Pascal Rinaldi-Dovio), 4/11/19

PNR Forêt d'Orient (Véronique Delmas et Solène Jouy), 24/10/19

PNR Gâtinais français (Emmanuelle Guilmaut), 29/10/19

PNR du Golfe du Morbihan (Sophie Giraud), 25/10/19

PNR Haut-Languedoc (Hélène Noyer), 15/11/19

PNR des Montagnes de Reims (Amélie Radureau, Lucile Joan, Eva Poilvé, Nursel Yanasma),
04/12/19

PNR de la Narbonnaise en Méditerranée (Jade Ching), 28/10/19

PNR Normandie Maine (Goulven Lebreton), 18/11/19

PNR du Perche (Camille Henry), 25/11/19

PNR Périgord-Limousin (Laure Dangla), 28/10/19

PNR du Pilat (Michel Jabrin), 28/11/19

PNR Pyrénées Ariégeoises (Céline Arilla), 19/11/19

Réponse par courriel

PNR Chartreuse (Lise Denat), 12/11/19

PNR Millevaches en Limousin (Célia Levinet), 25/10/19

Réponse par téléphone

PNR Alpilles (Sylvain Della Torre), 28/10/19

PNR Grands Causses (Arnaud Sancet), 30/10/19

PNR Guyane (Nicolas Coralie), 18/10/19

PNR Haut-Languedoc (Nathalie Sautter), 20/11/19

Annexe 2 : Récapitulatif des réponses aux questions fermées (oui / non).

<p>Le Parc est-il engagé dans des actions relatives à la restauration collective s'appuyant sur un approvisionnement responsable ?</p> <table border="1"> <tr> <td>Oui</td> <td>17</td> </tr> <tr> <td>Non</td> <td>4</td> </tr> </table>	Oui	17	Non	4	<p>Y a-t-il un lien entre ces actions et les actions menées par le Parc sur la biodiversité et/ou sur les paysages ?</p> <table border="1"> <tr> <td>Oui</td> <td>9</td> </tr> <tr> <td>Non</td> <td>10</td> </tr> </table>	Oui	9	Non	10	<p>Travaillez-vous à l'introduction de produits de la marque Valeur Parc naturel régional dans les restaurations collectives ?</p> <table border="1"> <tr> <td>Oui</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td>Non</td> <td>15</td> </tr> </table>	Oui	6	Non	15
Oui	17													
Non	4													
Oui	9													
Non	10													
Oui	6													
Non	15													
<p>Connaissez-vous des établissements scolaires (primaires/collèges/lycées) engagés dans une démarche d'approvisionnement plus durable et responsable pour leur restauration, sur le territoire du Parc ou dans les villes portes ?</p> <table border="1"> <tr> <td>Oui</td> <td>19</td> </tr> <tr> <td>Non</td> <td>2</td> </tr> </table>	Oui	19	Non	2	<p>Avez-vous connaissance de restaurants d'entreprise engagés dans cette même démarche ?</p> <table border="1"> <tr> <td>Oui</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>Non</td> <td>19</td> </tr> </table>	Oui	2	Non	19	<p>Êtes-vous engagé-e-s dans des actions pédagogiques et/ou éducatives dans les établissements scolaires concernant les questions d'alimentation responsable ?</p> <table border="1"> <tr> <td>Oui</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>Non</td> <td>6</td> </tr> </table>	Oui	15	Non	6
Oui	19													
Non	2													
Oui	2													
Non	19													
Oui	15													
Non	6													
<p>Y a-t-il des objectifs liés aux enjeux d'une alimentation responsable dans les restaurations collectives dans la charte du Parc ?</p> <table border="1"> <tr> <td>Oui</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>Non</td> <td>14</td> </tr> </table>	Oui	7	Non	14	<p>Intervenez-vous au niveau des bâtiments (réfectoire, cuisine, matériaux de construction, performance énergétique des bâtiments) où se déroule la prise des repas et/ou sur les conditions de déroulement des repas dans les établissements scolaires ?</p> <table border="1"> <tr> <td>Oui</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>Non</td> <td>18</td> </tr> </table>	Oui	3	Non	18	<p>Vous-même, ou des représentants de votre Parc, avez-vous participé au comité régional pour l'alimentation de votre région ?</p> <table border="1"> <tr> <td>Oui</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>Non</td> <td>17</td> </tr> </table>	Oui	3	Non	17
Oui	7													
Non	14													
Oui	3													
Non	18													
Oui	3													
Non	17													
<p>Si non, envisagez-vous de le faire ?</p> <table border="1"> <tr> <td>Oui</td> <td>11</td> </tr> <tr> <td>Non</td> <td>5</td> </tr> </table>	Oui	11	Non	5	<p>Avez-vous réalisé un bilan carbone du Parc ?</p> <table border="1"> <tr> <td>Oui</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>Non</td> <td>16</td> </tr> </table>	Oui	4	Non	16	<p>Si oui, prend-il en compte la question alimentaire en particulier (production agricole, approvisionnement, efficacité énergétique des bâtiments accueillant la prise des repas...) ?</p> <table border="1"> <tr> <td>Oui</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>Non</td> <td>7</td> </tr> </table>	Oui	2	Non	7
Oui	11													
Non	5													
Oui	4													
Non	16													
Oui	2													
Non	7													

Documents et publications utiles

- Actes de la rencontre du 27 mars 2018, “Quels liens entre qualité paysagère, richesse biologique et système alimentaire local ?”, publié en Septembre 2018 : https://www.parc-naturels-regionaux.fr/sites/federationpnr/files/document/centre_de_ressources/synthese_-_rencontre_paysage_biodiversite_et_alimentation_v5_-_aout_2018.pdf
- La boîte à outils de Localim : <https://agriculture.gouv.fr/localim-la-boite-outils-des-acheteurs-publics-de-restauration-collective>
- Les guides pratiques de Localim :
 - « Favoriser l’approvisionnement local et de qualité en restauration collective »
 - « Utiliser les plateformes collectives pour développer l’approvisionnement local en restauration collective »
 - « Soutiens financiers pour l’approvisionnement de la restauration collective en produits locaux et de qualité »
- Conseil National de l’Alimentation, avis n°77 sur les enjeux de la restauration collective en milieu scolaire : https://www.cna-alimentation.fr/v2/wp-content/uploads/2017/09/CNA_Avis77.pdf
- Alim’agri, corpus de documents sur la loi EGalim : <https://agriculture.gouv.fr/egalim-tout-savoir-sur-la-loi-agriculture-et-alimentation>
- Communiqué de presse du Ministère de l’Agriculture sur la création du Conseil national de la restauration collective : <https://agriculture.gouv.fr/didier-guillaume-installe-le-conseil-national-de-la-restauration-collective>

Sites internet et applications utiles

- **AgriLocal** : <https://www.agrilocal.fr>
Association qui met au service des acteurs du territoire une plateforme de mise en relation internet, respectueuse du code des marchés publics, favorisant les échanges entre les acheteurs de la restauration collective et les fournisseurs de produits agricoles.
- **Réseau Restau Co’** : <https://restauco.fr>
Un réseau qui s’adresse aux professionnels de la restauration collective que sont les restaurants de collectivité ainsi qu’à leurs partenaires fournisseurs, distributeurs ou fabricants et aux élus locaux qui gèrent une restauration collective au quotidien.
- **PARCEL app** : <https://parcel-app.org/index.php>
Parcel est un outil web qui permet d’évaluer pour un territoire donné les surfaces agricoles nécessaires pour se nourrir localement, ainsi que les emplois agricoles et les impacts écologiques associés à d’éventuels changements de mode de production agricole et/ou de régimes alimentaires (émissions de gaz à effet de serre, pollution des ressources en eau, effets sur la biodiversité...)
- **Agores** : <https://www.agores.asso.fr>
Site internet de l’association des professionnels de la restauration collective.

Directeur de la publication :

Éric Brua

Coordination :

Nicolas Sanaa

Rédaction de l'étude :

Laëtitia Giraud

Comité de relecture :

Stéphane Adam, France Drugmant, Fabien Hugault, Thierry Mougey, Philippe Moutet

Fédération des Parcs naturels régionaux de France

9 rue Christiani 75018 Paris

Tél. 01 44 90 86 20

info@parcs-naturels-regionaux.fr



POUR EN SAVOIR PLUS
SUR LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX,

www.parc-naturels-regionaux.fr



Rejoignez-nous
sur les réseaux sociaux



fb.com/FederationPNR



@FederationPNR

