

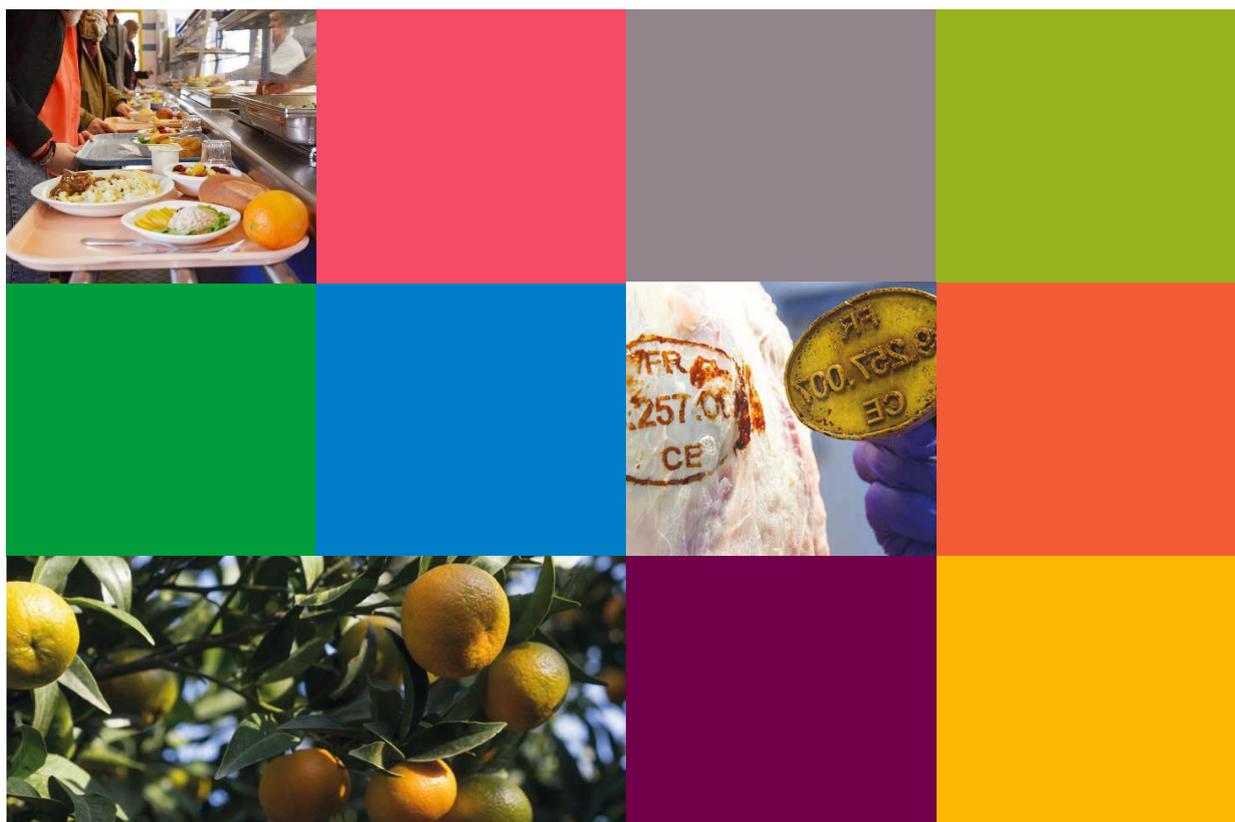
## **Mémoire de fin d'études d'ingénieur agronome**

présenté pour l'obtention du Diplôme d'ingénieur agronome

Mention/Option : IA

Spécialité : TERPPA

**Stratégie visant à concilier les objectifs de  
l'article 24 de la loi EGalim avec les enjeux des  
filères agricoles corses**



par **Maxime GAL**

**Année de soutenance : 2020**

Organisme d'accueil : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de Corse



# Mémoire de fin d'études d'ingénieur agronome

présenté pour l'obtention du Diplôme d'ingénieur agronome

Mention/Option : IA

Spécialité : TERPPA

**Stratégie visant à concilier les objectifs de l'article 24 de la loi EGalim avec les enjeux des filières agricoles corses**

**Strategy aiming to reconcile the objectives of article 24 of the EGalim Act with Corsican agricultural stakes**



par Maxime GAL

Année de soutenance : 2020

**Mémoire préparé sous la direction de :**  
FOURNIER Stéphane

**Présenté le :** 26/10/2010

**Devant le jury :**  
LEVELLY Ronan  
SORBA Jean-Michel

**Organisme d'accueil :**  
Direction Régionale de l'Agriculture, de  
l'Alimentation et de la Forêt de Corse

**Maitre de stage :**  
Langlois Grégory

## Résumé

L'article 24 de la 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, dite Loi EGAlim, impose qu'au plus tard, au 1<sup>er</sup> janvier 2022, les repas servis dans les restaurants collectifs dont les personnes morales de droits publics et privés ont la charge comprennent une part au moins égale, en valeur, 50% de produits durables et de qualité dont 20% de produits issus de l'AB ou en conversion.

En Corse, le SRAL a pour mission de déployer, d'animer et de décliner le PNA sur l'ensemble du territoire insulaire. Dans ce cadre et avec une volonté forte de reterritorialisation de l'alimentation, le SRAL travaille avec les acteurs de la chaîne alimentaire de la restauration collective pour qu'ils puissent répondre à ces exigences réglementaires. Pour cela, la compréhension du fonctionnement de la restauration collective en Corse d'une part et d'autre part la connaissance de l'offre locale, sa structuration, ses opportunités à se positionner, tant individuellement que collectivement, sur les marchés publics ou privés de la restauration collective corse s'avèrent nécessaires.

Afin de réaliser cette étude, des enquêtes ont été menées auprès des acteurs de la restauration collective ainsi que des filières agricoles corses.

Ces enquêtes ont souligné la diversité d'enjeux et d'organisation propres à chaque établissement ou type d'établissement. Elles démontrent également le rôle central et « vertical » que jouent les autorités de tutelle sur les politiques alimentaires des établissements de restauration collective. Par ailleurs, les enquêtes révèlent des difficultés d'approvisionnement en local du fait d'une méconnaissance réciproque entre les marchés de la restauration collective (la demande) et l'offre agricole et agroalimentaire en Corse (l'offre). De plus, elles montrent une méconnaissance de la loi EGAlim par les acteurs de la chaîne alimentaire de la restauration collective et de situations disparates quant à la capacité de ces établissements pour comptabiliser leurs taux d'approvisionnement en produits durables et de qualité.

A partir des verrouillages et des opportunités révélées, 51 actions et recommandations *ad hoc* ont été proposées, par le biais de ce mémoire et lors d'une demi-journée de restitution, aux acteurs de la chaîne alimentaire ainsi qu'aux administrations publiques locales et d'Etat.

## Mots-clés

Corse - Loi EGAlim – Restauration collective – Produits durables et de qualité – Reterritorialisation de l'alimentation – Commandes publiques – Ancrage territorial

## Table des matières

Résumé .....	4
Mots-clés .....	4
Table des matières .....	5
Sigles et Acronymes .....	6
Glossaire .....	7
Remerciements .....	8
Introduction .....	9
Objectifs et méthodologie de l'étude .....	11
i – Genèse de la demande .....	11
ii – Cadrage et déroulé de l'étude .....	12
iii – Retours et représentativité .....	12
I – La restauration collective en Corse, un paysage diversifié .....	14
I.1 – Une géométrie variable .....	14
I.1.A – Un service public, deux régimes juridiques .....	14
I.1.B – Architectures de gestion .....	15
I.1.C – Cloisonnement des établissements par les autorités de tutelle .....	17
I.2 – L'alimentation répond à des enjeux et des objectifs différents selon les établissements .....	19
I.2.A – Des regards multiples face aux enjeux de la restauration collective .....	19
I.2.B – Les exigences réglementaires et sanitaires .....	21
I.3 – Les marchés de la restauration collective en Corse .....	22
I.3.A – Cartographie de la restauration collective en Corse .....	22
I.3.B – Evaluation des besoins .....	25
I.3.C – Limites et Perspectives .....	26
I.4 – Zoom sur les marchés publics alimentaires .....	27
I.4.A – Les grands principes de la commande publique .....	28
I.4.B – Les groupements d'achats .....	29
II – Entre désintérêt et méfiance, la restauration collective n'attire pas les filières locales .....	33
II.1 - En Corse, les filières de produits durables et de qualité existent, mais à quel(s) prix ? .....	33
II.1.A – Les produits durables et de qualité sont pléthores en Corse ... ..	33
II.1.B - ... mais ne sont pas forcément adaptés à la restauration collective .....	33
II.2 – Un marché segmenté et une restauration collective qui n'attire pas .....	36
II.2.A – Les grossistes, principaux fournisseurs de la restauration collective .....	36
II.2.B – Une restauration collective passive .....	37
II.3 – La structuration des filières : un équilibre difficile à trouver .....	38
II.3.A – Pourquoi structurer une filière pour la restauration collective en Corse ? .....	38
II.3.B – Les filières animales corses : collectifs fragiles et fragile collectivité .....	39
II.3.C – Maraichage et Fruits d'Été : une saisonnalité à contre-courant .....	40
II.3.D – Les Agrumes, une filière structurée ! Trop pour la restauration collective corse ? .....	41
III – Quelles perspectives pour l'intéressement des filières locales aux marchés de la restauration collective .....	44
III.1 – Des initiatives existent déjà en Corse (et ailleurs) .....	44
III.1.A – En Corse .....	44
III.1.B – Et Ailleurs .....	45
III.2 – Et la loi EGAlim dans tout ça ? .....	47
III.2.A – Une méconnaissance de la loi EGAlim .....	48
III.2.B – Le programme : Laits et Fruits à l'école .....	49
III.2.C – L'équivalence et les coûts imputés liés aux externalités environnementales .....	50
III.3 – Des outils pour tous les acteurs de la restauration collective, vers une stratégie intégrée et cohérente .....	50
Conclusion .....	59
Bibliographie .....	60
Annexes .....	63

## Sigles et Acronymes

AB : Agriculture Biologique  
ADEME : Agence de la Transition Ecologique  
AOC : Appellation d'Origine Contrôlée  
AOP : Appellation d'Origine Protégée  
ARS : Agence Régionale de Santé  
BOAMP : Bulletin Officiel des Annonces des Marchés Publics  
CAF : Caisse d'allocations familiales  
CCP : Code de la Commande Publique  
CdC : Collectivité de Corse  
CGAAER : Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux  
CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale  
CNOUS : Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires  
CPER : Contrat de Plan Etat-Région  
CRALIM : Comité Régional de l'Alimentation  
CROUS : Centre Régional des Œuvres Universitaires et Scolaires  
DJA : Dotation Jeunes Agriculteurs  
DISP : Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires  
DRAAF : Direction Régionale d'Alimentation, l'Agriculture et de la Forêt  
EGAlim : Etats Généraux de l'Alimentation  
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale  
EPL(FPA) : Etablissement Public Local d'Enseignement (et de Formations Professionnelles Agricoles)  
FRCA : Fédération Régionale des Coopératives Agricoles  
GEMRCN : Groupement d'Etude des Marchés en Restauration Collective et de Nutrition  
GHT : Groupement Hospitalier de Territoire  
GMS : Grandes et Moyennes surfaces  
HACCP : Hazard Analysis and Critical Control Points  
HVE : Haute Valeur Environnementale  
IGEN : Inspection Générale de l'Education Nationale  
IGP : Indication Géographique Protégée  
INAO : Institut National de l'Origine et de la Qualité  
INRAE : Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement  
INSEE : Institut National de la Statistique et des études économiques  
JAL : Journal d'Annonces Légales  
JOUE : Journal Officiel de l'Union Européenne  
LR : Label Rouge  
NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République  
ODARC : Office du Développement Agricole et Rural de Corse  
ODG : Organisme de Défense et de Gestion  
PAT : Projet Alimentaire Territorial  
PNA : Programme National pour l'Alimentation  
PNNS : Programme National Nutrition-Santé  
RH : Ressources humaines  
SGAC : Secrétariat Général des Affaires de Corse  
SIQO : Signes Officiels de la Qualité et de l'Origine  
SRAL : Service Régional de l'Alimentation  
SRFD : Service Régional de la Formation et du Développement  
STG : Spécialité Traditionnelle Garantie  
TERPPA : Territoires et Ressources : Politiques Publiques et Acteurs  
2A : Corse-du-Sud  
2B : Haute-Corse

## Glossaire

**DRAAF** : Les DRAAF sont des services déconcentrés du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation en région. Placées sous l'autorité du Préfet de région, les DRAAF contribuent à définir, mettre en œuvre et suivre les politiques nationales et communautaires de développement rural et de l'aménagement et du développement durable du territoire. Entre autre, elles mettent en œuvre, au niveau régional, les politiques de l'alimentation.

**SRAL** : Le Service Régional de l'Alimentation au sein de la DRAAF de Corse est en charge de la déclinaison régionale du plan Ecophyto et de la mise en œuvre de la politique de l'alimentation. Le SRAL s'appuie sur le PNA qu'il est chargé d'adapter et de déployer au niveau de la région. Il élabore également un plan-cadre régional de contrôle qui a pour objectif de :

- garantir la sécurité sanitaire de l'alimentation ;
- lutter contre les maladies des animaux et des végétaux réglementés ;
- veiller au respect des règles de protection animale.

Financièrement, le SRAL s'appuie sur le Budget Opérationnel de Programme 206 : Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation.

**CdC** : la Loi NOTRe a institué à compter du 1er janvier 2018 une collectivité unique, la CdC, en lieu et place de la Collectivité Territoriale de Corse ; qui disposait déjà de compétences étendues en vertu de la loi du 2 mars 1982 ; et des deux départements. En outre, la CdC est compétente en matière de restauration collective pour l'ensemble des établissements scolaires du 2<sup>nd</sup> degré (Collèges et Lycées). A noter que la CdC est dirigée depuis 2015 par une alliance autonomistes/nationalistes, réélue en 2017. Les relations avec l'Etat sont globalement tendues et ne facilitent pas un certain nombre de travaux.

**CCP** : Le Code de la Commande Publique est un code juridique regroupant les dispositions régissant les contrats de la commande publique. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2019, il prend la suite du code des marchés publics désormais abrogé.

**Pouvoir adjudicateur** : En droit français, les pouvoirs adjudicateurs sont :

- 1° Les personnes morales de droit public ;
- 2° Les personnes morales de droit privé qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont :
  - a) Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur ;
  - b) Soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur ;
  - c) Soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur ;
- 3° Les organismes de droit privé dotés de la personnalité juridique constitués par des pouvoirs adjudicateurs en vue de réaliser certaines activités en commun.

**Sourcing** : L'article R2111-1 consacre le sourcing dans le CCP comme étant le fait qu'un acheteur peut, lors de la préparation de la passation d'un marché, effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences.

**Produit local** : La définition du « local » ne fait pas consensus et ne peut se résumer à la délimitation d'une aire géographique. En l'absence de définition légale, il convient, pour cette étude, de s'entendre sur une définition du caractère local d'un produit, d'une denrée alimentaire ou d'un approvisionnement. Ainsi le caractère local est entendu comme étant:

- tous produits bruts dont la localisation du siège de l'exploitation agricole se situe en Corse ;
- tous produits transformés contenant majoritairement, en volume ou en masse, des produits bruts d'origines locales et qu'*a minima* la dernière étape de transformation agroalimentaire ait lieu en Corse.

Eu égard les circuits de commercialisation de certaines filières agricoles en Corse, le caractère local d'une denrée alimentaire est perdue si celle-ci a transitée ou a été reconditionnée en dehors de la Corse.

## Remerciements

Tenter de contribuer à une alimentation plus saine et de qualité dans la restauration collective est un beau défi pour l'étudiant que je suis. Pour m'avoir permis de participer à ce vaste chantier je remercie Grégory Langlois, chargé de mission PNA à la DRAAF de Corse. Grâce à lui, son écoute, son suivi, sa disponibilité, il m'a permis que je mène à bien ce stage.

Concomitamment, la réussite de ce stage est passée par l'accompagnement, les avis et les conseils de Stéphane Fournier. Il a été un très bon tuteur de stage et je l'en remercie.

Merci également à l'ensemble des agents du SRAL, et particulièrement à Eric Lemonnier, chef de service, qui m'ont agréablement accueilli tout au long de ce stage dans leur service et qui, de près ou de loin, ont suivi ce projet avec bienveillance.

L'intérêt qu'ont porté Sabine Hofferer et Catherine Marcellin, respectivement directrice et directrice adjointe de la DRAAF, sur ce projet a joué un rôle crucial pour la réussite de ce stage et la mobilisation des acteurs. Le secrétariat général a quant à lui facilité mon environnement et rendu ce stage agréable. Pour cela, je tenais à les remercier.

Je remercie l'action de Julien Pons de l'Académie de Corse pour avoir mobilisé les gestionnaires des établissements scolaires du second degré et susciter l'intérêt de ces derniers à la participation des enquêtes et évidemment son intérêt pour la question.

Il est une évidence de remercier l'ensemble de l'équipe pédagogique de TERPPA qui de par leurs suivis, leurs conseils et leurs enseignements contribue au bon déroulé du stage.

Je remercie toutes les personnes qui m'ont accordé du temps et contribué à cette étude. Sans eux, le partage de leurs connaissances, de leurs analyses, ce travail n'aurait pas la même substance.

Je tenais enfin à remercier Charlotte Lesourd pour avoir eu la patience de m'écouter sur ce sujet et pour m'avoir supporté tout au long de ce stage et notamment durant la période de télétravail.

## Introduction

En France, les systèmes alimentaires ont fortement évolué depuis la fin de la seconde guerre mondiale, passant d'un modèle de productions et d'échanges domestiques et de proximité à la dominance d'un modèle majoritairement agro-industriel.

Face aux limites de ce modèle dominant, à la déterritorialisation de l'alimentation, aux attentes sociétales et à l'émergence d'innovations, les pouvoirs publics se sont emparés de ce sujet avec notamment la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, qui reprend certains points prévus par la proposition de loi relative à l'ancrage territorial de l'alimentation et la loi EGAlim.

Ambitieuse, la loi EGAlim l'est. Dans son article 24, elle impose qu'au plus tard, au 1<sup>er</sup> janvier 2022, les repas servis dans les restaurants collectifs dont les personnes morales de droits publics et privés ont la charge comprennent une part au moins égale, en valeur, à 50% de produits durables et de qualité dont 20% de produits issus de l'AB ou conversion (Annexe 1, Annexe 2).

Traduction de l'importance accordée par l'Etat à la reterritorialisation de l'alimentation et à une alimentation plus saine et de qualité dans la restauration collective, l'article 24 de la loi EGAlim constitue un Objet de la Vie Quotidienne qui fait l'objet d'un suivi particulier par les services du Premier Ministre et de l'Elysée.

Satisfaisante, la loi EGAlim ne l'est pas complètement. Malgré des objectifs clairs en faveur d'une alimentation durable et de qualité, l'article 24 n'introduit aucuns critères géographiques au niveau de l'approvisionnement, conditions *sine qua none* à l'ancrage territorial. En Corse, face au risque de voir un approvisionnement aterritorialisé de la restauration collective, notamment en produits durables et de qualité, il convient de voir dans la loi EGAlim comme d'une opportunité au service de la reterritorialisation de l'alimentation.

Reterritorialiser l'alimentation, certes, mais pourquoi ? L'alimentation et les pratiques associées participent à la construction identitaire, autant individuelle que collective. C'est ce que décrit, déjà au XIXe siècle, Brillat-Savarin avec ses mots : « Dis-moi ce que tu manges, je te dirais qui tu es ». Le corollaire est que les proximités (géographiques, cognitives, etc.) jouent un rôle essentiel dans le développement et le déroulement des activités humaines dans l'espace, c'est-à-dire à sa territorialisation. Ainsi, reterritorialiser l'alimentation signifie affirmer une éducation alimentaire en cohérence avec le territoire, mettre en valeur le patrimoine local, faire participer l'économie locale, promouvoir l'innovation et plus largement participer à la construction identitaire.

Compte-tenu de l'environnement socio-démographique, la satisfaction des objectifs de l'article 24 de la loi EGAlim d'une part et l'approvisionnement en produits locaux d'autre part semblent deux objectifs, indépendamment ou conjointement, difficiles à atteindre en Corse.

Suite à une présentation préalable de la genèse de ce projet et à la méthodologie qui a été menée pour réaliser ce travail et afin de susciter l'intérêt des acteurs en présence ; il apparaît, dans un premier temps, nécessaire que chacun puisse comprendre les environnements des acteurs de la restauration collective (la demande) et celui des acteurs des filières de production et de distribution de denrées alimentaires (l'offre). A partir d'une description des acteurs de la restauration collective et de leurs environnements, il s'agira, par la suite, d'analyser les blocages et les verrouillages liés à un approvisionnement en produits durables et de qualité et/ou en produits locaux pour tenter de les surpasser. En s'appuyant enfin sur les initiatives existantes sur le territoire (et ailleurs), il s'agira de proposer des actions, dans la continuité des initiatives existantes et pour l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire, visant à concilier les objectifs de la loi EGAlim avec les enjeux des filières agricoles corses.

Au fil du raisonnement et de la discussion seront présentés par des encadrés bleus les neuf objectifs. Ces neuf objectifs, conçus comme une proposition d'une stratégie alimentaire territoriale intégrée, constituent la véritable ossature pouvant fédérer les acteurs de la chaîne alimentaire au service d'une alimentation plus saine, de qualité et plus « locale » dans la restauration collective en Corse.

## Objectifs et méthodologie de l'étude

### i – Genèse de la demande

En dépit du potentiel agricole insulaire, l'approvisionnement en denrées alimentaires est trop dépendant de l'extérieur et du transport maritime. Cette déterritorialisation de l'alimentation est à rebond des aspirations des attentes sociétales souhaitant une alimentation plus locales et avec l'aspiration de vouloir savoir ce que le consommateur mange. Face à ces attentes sociétales, les collectivités publiques se sont emparés de ce sujet et souhaitent répondre à ces attentes en agissant sur les politiques publiques et également sur leurs achats alimentaires par le biais de la restauration collective.

Confronté à ce constat, la DRAAF, service déconcentré de l'état, se veut être moteur et catalyseur d'idées pour réussir une transition alimentaire plus durable et participer à l'ancrage territorial de l'alimentation en Corse. De ce fait, la DRAAF a souhaité élaborer une propositions d'actions, à destination des acteurs de la chaîne alimentaire, visant à concilier les objectifs de l'article 24 de la loi EGAlim et les enjeux des filières agricoles corses. A cette mission s'ajoute une volonté de communiquer et d'insister sur l'existence du double objectif fixé par l'article 24 de la loi EGAlim pour les établissements de restauration collective.

Pour concourir à ces objectifs, il est important de considérer la Corse comme une île-montagne. Quatrième plus grande île de méditerranée, en superficie, la population de l'île est estimée à 340 000 habitants par l'INSEE, soit l'équivalent de la population de la ville de Nice. L'occupation du territoire demeure très inégale et présente de fortes disparités démographiques, la population se concentre sur la frange littorale et plus spécifiquement au niveau de l'agglomération ajaccienne et de l'agglomération bastiaise. Les deux agglomérations regroupent, à elles seules, 43% de la population insulaire. L'intérieur montagneux est peu peuplé, à l'exception de la ville de Corte qui accueille l'Université de Corse. De fait, les services de restauration collective se concentrent, en nombre de repas servis, autour des bassins de population et de vie.

La Corse, malgré une diversité de production durables et de qualité, est une île fortement dépendante des approvisionnements extérieurs en dépit de son potentiel.

De plus, l'île de beauté comme son nom l'indique, attire de nombreux touristes en période estivale. Ce sont près de 3 millions de touristes qui se rendent chaque année en Corse. L'économie liée au tourisme représente environ 12% du Produit Intérieur Brut régional. Dans ce contexte, beaucoup de ces filières agricoles locales se positionnent sur ce marché estival, composé d'une clientèle touristique, nombreuse et génératrice de plus-value car plus regardante sur l'origine que sur le prix. Malgré la présence de filières exportatrices (viticulture, agrumiculture ou la culture du kiwi), la disponibilité régionale alimentaire reste encore bien trop dépendante et trop insuffisante au regard du potentiel agricole. De plus, la Corse est une des régions les plus précaires de France métropolitaine, de ce fait le prix constitue la 1<sup>ère</sup> contrainte pour les corses.

Pour de multiples raisons, dont les nombreuses indivisions foncières, l'accès au foncier agricole est compliqué en Corse et ne favorise pas à l'installation de nouveaux agriculteurs.

Pour ce faire et répondre à la demande, l'étude a été cadrée et construite conjointement entre la DRAAF et Montpellier SupAgro.

## ii – Cadrage et déroulé de l'étude

La conduite de cette étude s'est basée sur trois axes fondamentaux, qui, combinés entre eux, ont permis de réaliser ce mémoire et se concrétisant par une proposition d'actions en faveur d'une gouvernance alimentaire territoriale pour la Corse (Annexe 3).

Premièrement, la recherche bibliographique qui a été menée tout au long de l'étude a permis d'apporter les bases nécessaires à ce travail. Confrontés aux enquêtes, les travaux bibliographiques ont permis d'enrichir les idées et les perspectives écrites dans ce mémoire.

Deuxièmement, ce travail s'appuie sur une enquête T0 : « Enquête sur la restauration collective en Corse : approvisionnement en produits durables et de qualité » qui vise à décrire les stratégies d'approvisionnement des établissements de la restauration collective en Corse tout en évaluant la connaissance des acteurs sur le contenu de l'article 24 de la loi EGAlim et leur capacité à renseigner leurs taux d'approvisionnement en produits durables et de qualité.

De plus, cette enquête a été conçue dans le but de décrire les atouts, les contraintes et les marges de manœuvre des établissements de la restauration collective vers un approvisionnement en faveur de produits durables et de qualité et/ou en produits « locaux ».

Troisièmement et en parallèle de l'enquête T0, une enquête Filières : « Freins et opportunités des filières à intégrer les marchés de la restauration collective » a été réalisée. Elle étudie les déterminants et les intérêts des filières à se positionner sur les marchés, tant publics que privés, de la restauration collective en Corse. L'enquête a également pour objectif d'enrichir l'organisation, la structuration des filières locales et leurs perspectives futures afin de proposer des solutions *ad hoc* de médiation entre les filières et le secteur de la restauration collective.

Les segments prioritaires concernés par l'enquête sont les filières, existante en Corse et ayant une compétitivité-coûts et une compétitivité hors-coûts suffisante pour pouvoir pénétrer de manière régulière le marché et répondre aux besoins de la restauration collective. Les filières concernées sont celles des agrumes, du kiwi, des fruits d'été, du maraichage, de la filière bovine et de la filière avicole.

De par leurs caractères exploratoires, les enquêtes T0 et Filières se sont déroulées sous la forme d'enquêtes semi-directives, et, dans la mesure du possible, ont eu lieu sur le lieu de travail des interlocuteurs.

## iii – Retours et représentativité

Nourri également de réunions de travail et d'entretiens avec des experts, professionnels du secteur et chercheurs ; 46 enquêtes, en tout, ont été conduites pour mener à bien cette étude. Avec ses 26 entretiens auprès des établissements et des groupements d'achats, l'enquête T0 est représentative à 70% en nombre de repas servis par an dans la restauration collective en Corse.

Malgré une bonne représentativité, l'étude ne doit pas se cantonner à la récolte et à un travail de synthèse de ces données. Afin de susciter l'intéressement des acteurs de la restauration collective, une place importante a été laissée à la forme. Conformément à la demande, l'étude repose sur deux rendus.

Premièrement, cette étude a donné lieu à une demi-journée de restitution le 16 octobre qui devait initialement se tenir dans la salle des délibérations de l'assemblée de Corse à Bastia. Les dispositions sanitaires liées à la Covid-19 ont contraint à une organisation par web-conférence prise en charge par la DRAAF à laquelle la Collectivité a été conviée. Cette web-conférence a réuni une trentaine de

personnes. La CdC, avec sa compétence sur les collèges et lycées, ainsi que l'ODARC, sont invités à se positionner sur les propositions émanant de cette étude.

Deuxièmement, l'étude s'est concrétisée par la rédaction d'un mémoire de fin d'étude. Ainsi, ce mémoire se veut être un outil de compréhension du secteur de la restauration collective pour les acteurs de la chaîne alimentaire et pour les décideurs publics. Face aux défis et aux attentes sociétales de ce service public, ce travail est conçu de manière à être un support de réflexions, de propositions et surtout de dialogues entre les acteurs, au sens large, de ce secteur.

## I – La restauration collective en Corse, un paysage diversifié

La restauration collective semble aujourd'hui une évidence, mais son histoire est récente. La naissance de la restauration collective autogérée date du XIXe siècle et émerge par nécessité et charité (écoles, hôpitaux, prisons).

Ce n'est qu'en 1974 avec l'arrêté du 26 juin 1974 réglementant les conditions d'hygiène relatives à la préparation, la conservation, la distribution et la vente des plats cuisinés à l'avance que l'Etat s'approprie les enjeux afférents à la restauration collective.

Toutefois, ce secteur regroupe un ensemble hétérogène d'établissements. Cette hétérogénéité sera présentée dans cette partie. Premièrement, il s'agira d'expliquer et d'illustrer les régimes juridiques et les architectures de gestion que peuvent opter les collectivités et les établissements en matière de restauration collective. Ensuite, il faudra analyser la place que jouent les autorités de tutelle sur ces établissements ainsi qu'à la place de l'alimentation au sein des établissements et de leurs tutelles. Avant la cartographie commentée et critiquée de la restauration collective en Corse et de ses besoins, la seconde partie s'attachera à porter de multiples regards sur la restauration collective selon différentes approches (enjeux, besoins, environnement, missions de service public, sanitaires et réglementaire). Enfin, il s'avère nécessaire de porter un zoom sur l'achat et les marchés publics alimentaires étant donné l'importance et les contraintes liées à ce particularisme parmi les acheteurs de denrées alimentaires.

### I.1 – Une géométrie variable

#### I.1.A – Un service public, deux régimes juridiques

La restauration collective est un service public dont les personnalités morales qui en ont la charge peuvent être des personnalités morales de droit public ou des personnalités morales de droit privé. En fonction de la nature privée ou publique de la personne, les droits et obligations diffèrent. Cela a pour conséquence de distinguer deux régimes juridiques différents :

- le régime juridique de droit public ayant pour principale conséquence l'assujettissement au CCP et aux règles de comptabilité publique ;
- le régime juridique de droit privé est assujetti au Code de commerce.

#### **Objectif 1 : Dépasser le critère : Prix**

Bien souvent contraints par les ressources financières disponibles (dotations, crédits de paiement, autorisations d'engagement) et les exigences budgétaires fixés entre autre par les autorités de tutelle et les obligations d'équilibre budgétaire, le prix constitue un critère de choix prépondérant pour les acheteurs publics comme privés. Néanmoins il ne constitue pas l'unique critère de sélection. Il doit trouver une place cohérente au milieu des autres critères de sélection tels que la provenance, la qualité, ou le ; mode de conditionnement par exemple. Pour dépasser le critère du prix, les gestionnaires ou les autorités de tutelle peuvent chercher :

- à minimiser le critère « Prix » dans les marchés publics au profit d'autres critères tels que la « Qualité », le « Développement durable », l'« Environnement », la « Livraison », le « Social », etc. ;
- à maximiser la concurrence, en allotissant plus finement et en lien avec l'offre alimentaire territoriale ;
- à définir la restauration comme une politique publique à part entière (taux, recouvrement, assiette, etc.) et y donner les moyens financiers *ad hoc* ;
- à définir des objectifs de résultat en matière de restauration collective ;

- à faire valoir des principes supérieurs communs non-marchands\*.

La connaissance de l'offre locale d'une part et la connaissance des besoins et des attentes des bénéficiaires de la restauration collective d'autre part sont deux composantes essentielles pour dépasser le critère prix.

\* Les réussites des indications géographiques résultent bien souvent d'un processus de différenciation économique de ces produits. Il advient que pour des biens similaires, le bien sous indication géographique n'est pas considéré, pour des raisons subjectives ou objectives (principes supérieurs communs), comme identique par tous les consommateurs. Les indications géographiques attestent qu'il est possible de faire valoir des principes supérieurs communs qui ne sont pas exclusivement marchands tels que l'appartenance à un terroir, une qualité supérieure, un savoir-faire, etc.

Il est possible d'imaginer ce même processus pour le secteur de la restauration collective en Corse, qui, sous réserve d'être organisé, peut **faire valoir des principes supérieurs communs non-marchands** tels que des **principes domestiques** (liens familiaux, relations amicales), des **principes civiques** (intérêt général, « nourrir nos enfants, nos malades »), **principes communautaires** (identité corse ou identité micro-territoriale (vallée, piève, etc.).

En valorisant d'autres principes supérieurs communs autres que marchands, la restauration collective peut se différencier des autres marchés de denrées alimentaires (GMS, Cash&Carry, vente directe, etc.).

En lien avec l'émergence du concept de nouvelle gestion publique, le Code Général des Collectivités Territoriales permet aux collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics de confier la gestion d'un service public dont elles ont la responsabilité à un ou plusieurs opérateurs économiques par une convention de délégation de service public.

Dès lors qu'une collectivité délègue la gestion de la restauration collective à une personnalité morale de droit privé, celle-ci (la collectivité gestionnaire) n'est plus assujettie au CCP, ni aux règles de comptabilité publique pour l'achat des denrées alimentaires.

Par ailleurs les personnalités morales de droit privé devant répondre d'une mission de service public de restauration collective peuvent également faire appel à des sociétés de restauration collective.

Ce schisme conditionne de manière la plus forte et la plus durable la passation, l'organisation et le déroulé des marchés. Il modifie profondément les stratégies d'approvisionnement.

### I.1.B – Architectures de gestion

Indifféremment des régimes juridiques, les modalités de gestion et de coopération sont multiples dans le secteur de la restauration collective. Les schémas ci-après rendent comptes des différentes architectures de gestion et de coopération que l'on peut retrouver dans ce secteur.

La réalité du secteur est encore plus complexe. La centralisation constitue une limite floue. Par exemple, une gestion centralisée de restauration collective peut être constituée de plusieurs cuisines centrales. S'inspirant de l'architecture des réseaux informatiques de Baran (1964), la gestion peut être déconcentrée (Cas A) ou distribuée (Cas B) (Annexe 4).

Par exemple, les trois cuisines centrales de la ville d'Ajaccio illustrent un cas de gestion pseudo-distribuée de la restauration collective puisqu'elles sont spécialisées selon la nature de la préparation (préparation chaude, préparation froide). La distribution et la déconcentration ne s'opposent pas, elles peuvent s'hybrider.

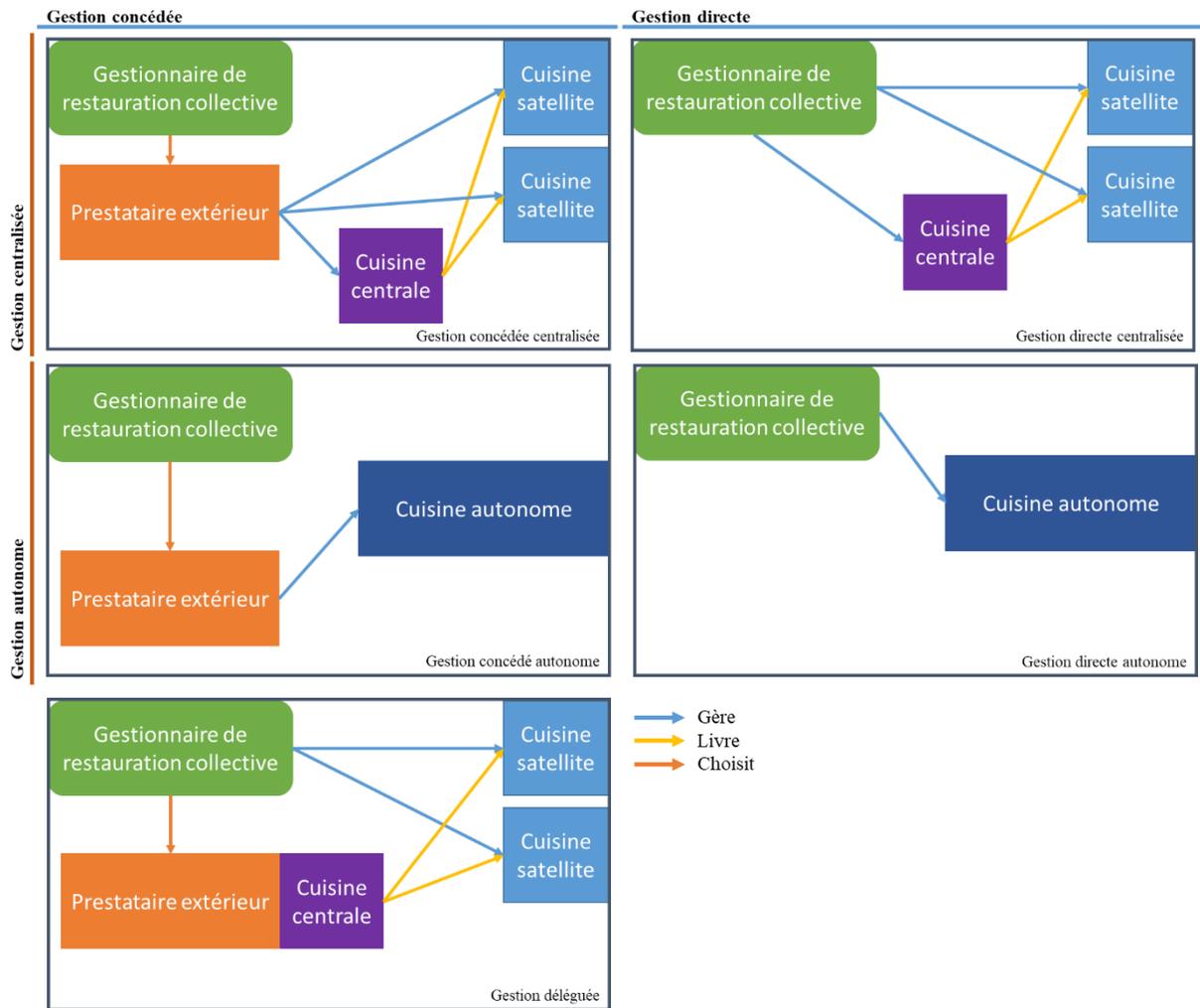


Figure 1 : Les différentes architectures de gestion et de coopération dans le secteur de la restauration collective

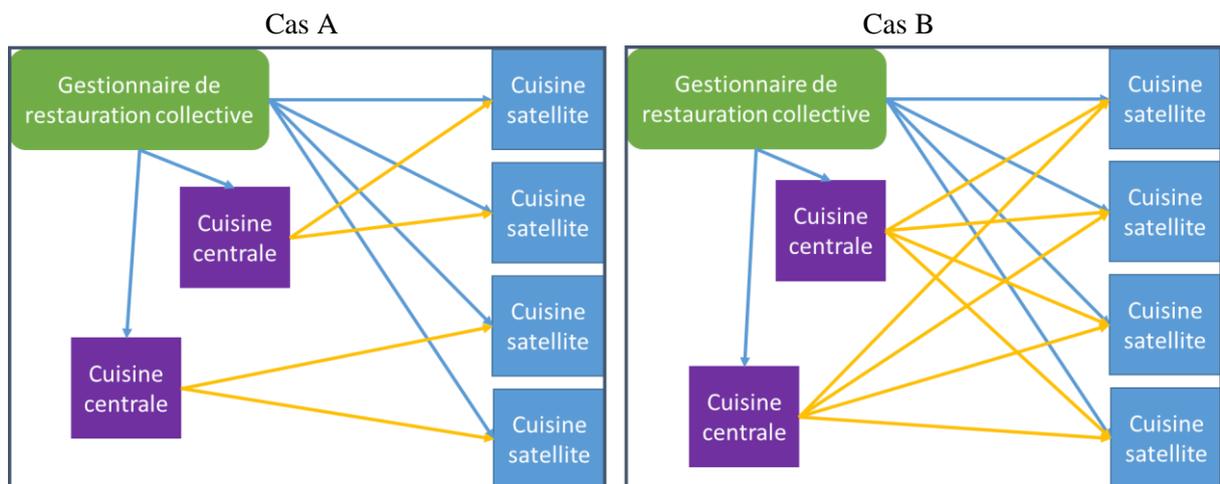
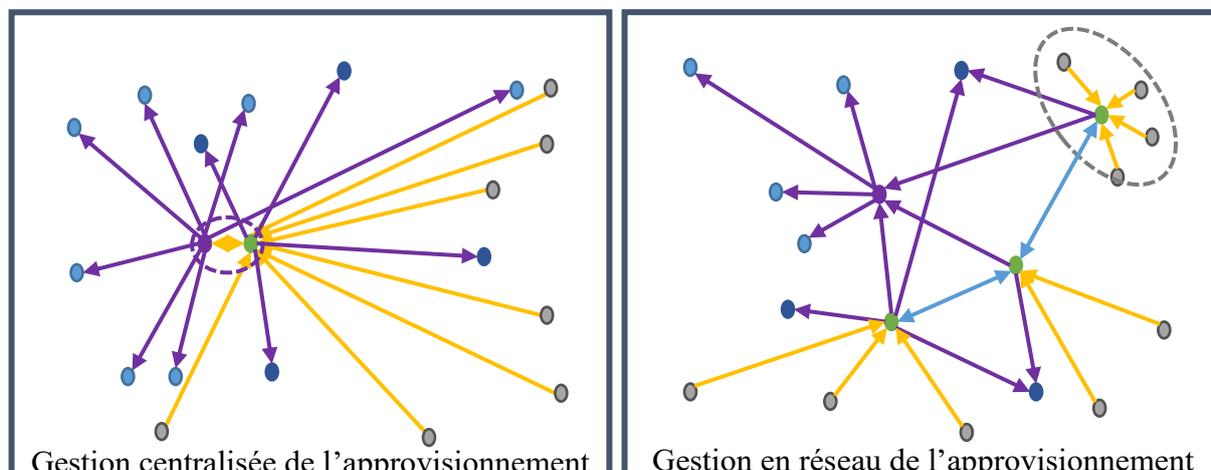


Figure 2 : Les architectures d'une gestion distribuée et d'une gestion déconcentrée de restauration collective

Néanmoins, les architectures de gestion ne définissent pas le nombre de points d'approvisionnement, or ce critère est particulièrement apprécié par l'offre.

En effet, les cuisines satellites, peuvent être à même de constituer des points d'approvisionnement pour les fournisseurs. Par exemple, pour les fruits frais entiers uniquement, la collectivité de Bastia demande à ses fournisseurs de livrer chaque cuisine satellite de la ville. Ainsi, la démultiplication du nombre de

points d’approvisionnement génère des coûts supplémentaires. A l’inverse, une mise en réseau (plus efficace qu’une centralisation) des points d’approvisionnement mérite d’être organisée territorialement par les gestionnaires pour optimiser les coûts logistiques et donc la performance et l’attractivité du secteur de la restauration collective et ceci en lien avec les autorités de tutelle.



- > Approvisionne / Fourni
- > Livre
- ↔ Coopère
- Bassin de production spécialisé
- Cuisine centrale + Point d’approvisionnement
- Cuisine satellite
- Offre locale
- Point d’approvisionnement
- Cuisine autonome
- Cuisine centrale

Figure 3 : Schéma d’une gestion centralisée et d’une gestion en réseau de l’approvisionnement

### I.1.C – Cloisonnement des établissements par les autorités de tutelle

Le pouvoir de tutelle comprend l'ensemble des moyens de contrôle réglementaire dont dispose cette autorité sur l'entité sous tutelle, en vue de la maintenir dans le respect de la loi, et de faire prévaloir un intérêt public supérieur. Selon le type d'établissement, tel que présenté à l'article L230-5 du Code Rural et de la Pêche Maritime, à savoir les établissements : scolaires, universitaires, de santé, pénitentiaires, accueillant des enfants de moins de 6 ans, sociaux et médico-sociaux, les administrations de tutelle divergent.

Conformément à la loi, les établissements entretiennent des relations privilégiées avec leurs administrations de tutelle. Contraignantes, les modalités d'exercice de la tutelle et leurs intensités peuvent prendre différentes formes. Le tableau ci-après renvoie, pour chaque type d'établissement, leurs administrations de tutelle et l'exercice de ces dernières sur leurs établissements sous tutelle. En pratique, les relations entre une tutelle et ses établissements peuvent s'apparenter à un système d'action concret (par essence hermétique aux autres systèmes d'action donc aux autres établissements sous tutelle d'autres administrations) dans lequel se présente des jeux d'acteurs jouant de règles plus ou moins formelles.

Relevant de différents ministères ou collectivités locales, les administrations de tutelle accordent une place et des moyens plus ou moins importants aux questions relevant de l'alimentation. L'implication

des autorités de tutelle sur la question est disparate. De plus, les libertés que laissent les administrations de tutelle aux établissements diffèrent selon les acteurs et les régulations qui y opèrent. Malgré quelques anecdotes géographiques, le poids des autorités de tutelle induit un cloisonnement administratif et fonctionnel des établissements assurant un service public de restauration collective entre eux. Les relations privilégiées qu'entretiennent gestionnaires, directeurs, cuisiniers se font au sein d'établissements de même nature, c'est-à-dire entre établissements scolaires ou entre établissements hospitaliers et bien souvent à poste équivalent, c'est-à-dire entre cuisiniers ou entre gestionnaires.

Type d'établissement	Administrations de tutelle	Exercices des tutelles
Etablissement de santé	ARS	Assure la surveillance de la gestion des hôpitaux Attribue le budget de fonctionnement Contrôle l'équilibre financier Impose les GHT Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
Etablissements Sociaux et Médico-Sociaux	ARS CdC	Arrête la tarification des services financés par le budget de l'Etat ou de la sécurité sociale Arrête la tarification des prestations fournies au titre de l'aide sociale Contrat pluriannuel d'objectifs Fixe les tarifs journaliers afférents à un ensemble de prestations relatives à l'hébergement
Etablissement pénitentiaire	DISP	Est autorisé sur les établissements pénitentiaires
Etablissement accueillant des enfants de moins de 6 ans	CdC Communes CAF	Autorise la gestion ou gère en directe Assure la protection de la mère et de l'enfant
Etablissement scolaire du 1 <sup>er</sup> degré	Communes Rectorat de Corse	A la charge des écoles publiques Est autorité académique
Etablissement scolaire du 2 <sup>nd</sup> degré	CdC Rectorat de Corse SRFD	Assure le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service Est autorité académique Encadre les tarifs de la restauration scolaire
Etablissement universitaire	CNOUS	Reparti les subventions de l'Etat Contrat pluriannuel d'objectifs Vote le tarif de la restauration collective

*Tableau 1 : Implication des autorités de tutelle sur les établissements de restauration collective*

Le cloisonnement administratif et fonctionnel induit par les autorités de tutelle rend l'organisation « horizontale » de l'approvisionnement difficile. Toutefois, ce cloisonnement permet la convergence des besoins au sein des types d'établissement et cela en lien avec les enjeux et les missions de service publique communes à chaque type d'établissement.

## I.2 – L'alimentation répond à des enjeux et des objectifs différents selon les établissements

La géométrie variable du secteur de la restauration collective laisse entrevoir un mosaïque d'établissements. Ne se substituant pas à la typologie précédemment présentée ci-dessus, il convient d'apporter dans cette partie de nouveaux regards sur la restauration collective, qui sont plus en lien avec les structures et les enjeux alimentaires. Au risque de complexifier le paysage de la restauration collective, l'intérêt d'apporter de nouveaux regards sur ce secteur est de pouvoir, par la suite, enrichir la réflexion avec des perspectives plus « décloisonnées ».

Avant d'entamer cette partie, il semble primordial de noter que le secteur de la restauration collective se distingue des autres marchés alimentaires par le fait que l'alimentation et la restauration n'est pas la première vocation d'un établissement assurant un service de restauration collective (à l'exception des sociétés de restauration collective). L'alimentation et la restauration occupent un rôle subsidiaire au sein de ces établissements.

### I.2.A – Des regards multiples face aux enjeux de la restauration collective

Tout d'abord, les établissements, en raison de leurs natures et de leurs dimensionnements, se distinguent en fonction de leurs besoins alimentaires tout au long de l'année. Pour rendre de compte de la diversité des besoins, il est possible de s'appuyer sur plusieurs critères pertinents. Premièrement, le nombre de repas servis par semaine est une unité adaptée prenant en compte le nombre de repas servis par jour et le nombre de services réalisés dans la semaine. Cet indicateur donne un ordre de grandeur de la taille et des besoins habituels de l'établissement.

Dans le cadre d'un approvisionnement, notamment en produits frais, périssables et saisonniers, il est inévitable de prendre en compte les profils annuels de consommation des établissements. Par exemple les établissements scolaires sont fermés durant les vacances scolaires, limitant donc certains approvisionnements en fruits et légumes d'été tels que les pêches, les tomates, les courgettes, etc.

De plus, pour les gestionnaires, il faut s'attacher à décrire les établissements selon leur capacité à prévoir la variabilité du nombre de convive. La prévisibilité des effectifs, se faisant généralement à l'expérience et en interne, dépend fortement de la présence d'une population captive (collèges, prisons) ou non (lycées, universités). Cette capacité à prendre en compte la variabilité du nombre de convive induit des difficultés plus ou moins grandes à évaluer leurs besoins et à lutter efficacement contre le gaspillage alimentaire.

La combinaison de ces trois indicateurs, facteurs est indispensable pour permettre l'évaluation des besoins, pour pouvoir développer un approvisionnement en produits locaux (sécurisation des flux) et pour lutter contre le gaspillage alimentaire.

#### **Objectif 2 : Faire des économies et lutter contre le gaspillage alimentaire**

La lutte contre le gaspillage alimentaire est un axe thématique du PNA. De plus, **diminuer le gaspillage alimentaire en amont** (évaluation précise des besoins, optimisation des grammages et des cuissons, évaluation du gaspillage alimentaire, etc.) permet de faire des **économies substantielles**. Les économies réalisées peuvent être mises à profit pour introduire plus de produits durables et de qualité.

Des guides et des initiatives existent :

- sur le site d'**Optigède** de l'ADEME (<https://www.optigede.ademe.fr/>) ;

- sur le réseau AMORCE (<https://www.ademe.fr/reduire-gaspillage-alimentaire-restauration-collective>) ;
- par les travaux de la DRAAF d'Auvergne Rhône-Alpes (<http://draaf.auvergne-rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/Limiter-le-gaspillage-en>) ;

Cette liste n'est pas exhaustive.

De plus, comme le souligne l'ADEME, la répartition des pertes et des gaspillages alimentaires se distribue :

- **32 % en phase de production** ;
- 21 % en phase de transformation ;
- 14 % en phase de distribution ;
- 33 % en phase de consommation.

A ce titre, la restauration collective, en tant qu'acteur aval, peut pleinement participer à la réduction des pertes et du gaspillage alimentaire en amont. En rédigeant des marchés (publics ou privés) **plus simples et plus tolérants** (sur le calibre, l'aspect, la forme, le conditionnement, la livraison, etc.), elle peut limiter les pertes potentielles en phase de production. De plus, en raison du caractère social et éducatif de ces établissements, ces marchés peuvent s'accompagner d'actions de valorisation et de sensibilisation auprès des bénéficiaires (éducation à la préservation de l'environnement, éducation au goût, etc.).

A titre d'exemple, en Corse, chaque année environ **3 000 tonnes de clémentines sont perdues** car ces dernières ne répondent pas au cahier des charges de l'IGP, notamment pour des raisons esthétiques (calibre, couleurs, forme, tâche). Ces pertes pourraient être en partie supportées par les établissements de restauration collective, tout en leur faisant faire des économies grâce à des prix attractifs.

De plus, la restauration collective est en mesure d'inciter et d'encourager les filières (en tant que débouché économique) à valoriser des « **sous-produits** » **alimentaires** (vaches de réforme en steaks hachés, poulets de réforme en nuggets, etc.) et potentiellement **impliquer les métiers de la restauration collective à la définition de nouveaux produits** issus de l'industrie agroalimentaire.

Pour rappel, la loi EGalim impose déjà à l'ensemble de la restauration collective, publique comme privée, d'engager une **démarche de lutte** contre le gaspillage alimentaire à l'issue d'**un diagnostic** préalable.

Enfin, **l'optimisation** logistique, technique et organisationnelle permet de faire des économies financières.

Associé à l'architecture de gestion optée par le gestionnaire, le mode de la liaison (chaude ou froide) a des conséquences sur les moyens logistiques alloués et également sur la qualité et sur l'appétence des plats. Par exemple, certaines préparations, telles que les nouilles qui deviennent pâteuse dans le cadre d'une liaison chaude. Les menus et donc les besoins doivent prendre en considération la nature de la liaison.

Prendre en compte le profil des bénéficiaires (âges, pathologies, etc.) dans son environnement est essentiel pour assurer un service de restauration collective en lien avec les missions de l'établissement et en cohérence avec les attentes et la satisfaction des bénéficiaires et donc participer à un service public de qualité.

Ensuite, la nature du service (service individualisé, self-service, etc.) va imputer sur l'organisation, le conditionnement, les menus et *in fine* sur les besoins. De même la valorisation, la communication et la présentation du repas et des denrées alimentaires requièrent une organisation différente selon le service.

La durée du séjour impacte la hiérarchisation des enjeux relatifs à une alimentation saine et de qualité. Pour des séjours courts (Maison d'Arrêt, Centre Hospitalier, etc.) avoir une alimentation saine et de qualité représente modère les enjeux alimentaires, d'autant plus que ces environnements sont propices aux manques d'appétit (anxiété, traumatisme anté et post-opératoire, etc.) pour les bénéficiaires. Tandis que pour les séjours longs (Centres de Détention, Hôpitaux Psychiatriques, Etablissements scolaires, etc.) avoir une alimentation saine et de qualité est un enjeu fort puisque à long terme, l'alimentation joue un rôle fondamental sur la santé, le comportement de l'individu et l'éducation alimentaire.

L'alimentation peut être décrite selon les trois axes thématiques du PNA que sont la lutte contre le gaspillage alimentaire, l'éducation alimentaire et la justice sociale (Annexe 5).

La restauration collective, en tant qu'axe transversal du PNA, regroupe l'ensemble de ces trois axes thématiques en son sein.

A noter qu'au sein d'un même établissement plusieurs de ces types peuvent coexister. Par exemple, le Centre Hospitalier de Castelluccio accueille à la fois des séjours courts (oncologie) et des séjours longs (psychiatrie).

Les acteurs dans leurs environnements, définissent des enjeux variés. Pour être attractif le service de restauration collective doit être adapté aux enjeux et aux dimensionnements de l'établissement ainsi qu'aux attentes et besoins des usagers de l'établissement et tout en tenant compte des exigences réglementaires et sanitaires.

## I.2.B – Les exigences réglementaires et sanitaires

Le contrôle de la sécurité sanitaire des aliments a pour objet de veiller à l'hygiène et à l'innocuité des aliments. Pour s'assurer de la sécurité sanitaire des aliments, la restauration collective doit veiller à respecter les règlements européens du « Paquet Hygiène » :

- le [Règlement \(CE\) n°178/2002](#) est le texte clé du Paquet Hygiène : la Food Law, la législation alimentaire. Il édicte les principes généraux du corpus réglementaire et est applicable à tous les acteurs des filières alimentaires et de l'alimentation animale. Il définit notamment la notion de traçabilité ;
- le [Règlement \(CE\) n°852/2004](#) relatif à l'hygiène des aliments est applicable à tous les exploitants du secteur alimentaire : qu'ils soient au stade de la production primaire, de la transformation ou de la distribution ; et quelles que soient les filières de production. Il exige entre autres, la mise en place de procédures fondées sur les principes HACCP dans le cadre d'un plan de maîtrise sanitaire ;
- le [Règlement \(CE\) n°853/2004](#) fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale est applicable à tous les exploitants du secteur alimentaire manipulant ou transformant des denrées animales ou d'origine animale. Il précise l'obligation d'agrément sanitaire et apporte des spécifications techniques par secteur dans son annexe III.

En outre, des textes nationaux viennent également compléter ces règlements pour introduire certaines adaptations permises par le « Paquet Hygiène » tel que :

- l'[Instruction technique DGAL/SDSSA/2019-728](#) sur la procédure d'agrément des établissements au titre du règlement (CE) n° 853/2004 ;

- L'[Instruction technique DGAL/SDSSA/2020-289](#) sur les activités de commerce de détail de produits d'origine animale et denrées alimentaires en contenant.

Par ailleurs, les exploitants du secteur alimentaire sont encouragés à utiliser des guides de bonnes pratiques d'hygiène. Ces guides, rédigés par les professionnels et validés par l'administration, ont pour vocation d'aider les professionnels à atteindre les objectifs fixés par la réglementation. Il n'existe pas de guide de bonnes pratiques pour la restauration collective globale validé par l'Administration, mais d'autres guides s'en approchent (fabrication de plats cuisinés appertisés, restaurateur, ...).

A partir du fonctionnement, des enjeux et des exigences de la restauration collective, reste à savoir ce qu'il est en de la restauration collective en Corse et de ce que ses marchés représentent.

### I.3 – Les marchés de la restauration collective en Corse

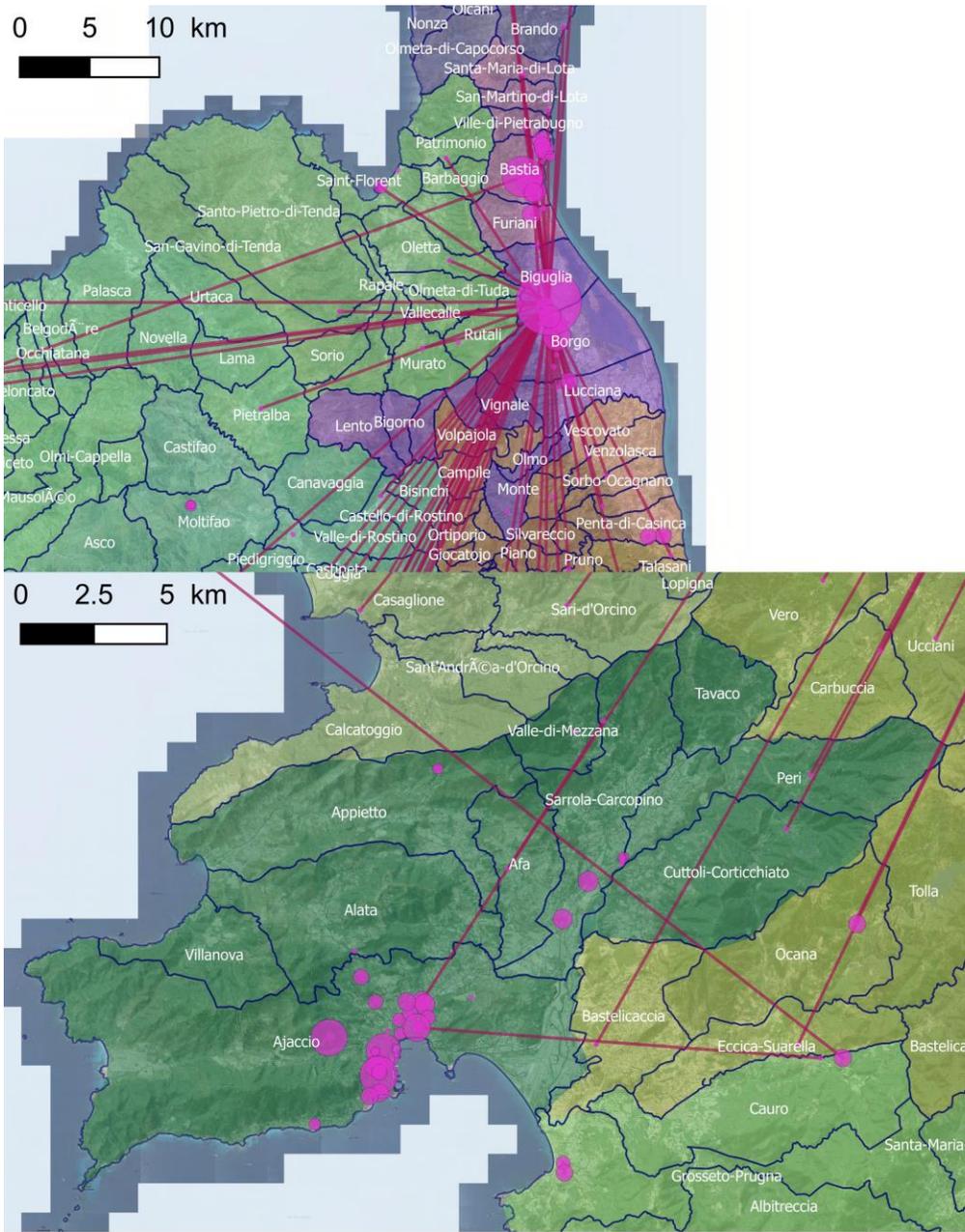
#### I.3.A – Cartographie de la restauration collective en Corse

En Corse, le marché de la restauration collective représente près de 9 millions de repas servis par an selon une étude datant de 2015 de la Chambre Régionale d'Agriculture. Ce chiffre traduit l'étendue globale du marché de la restauration collective mais il nécessite d'être enrichi et commenté. Pour cela, la cartographie ci-après, réalisée à partir d'une base de données créée pour l'occasion, tente d'illustrer le paysage, diversifié, de la restauration collective en Corse.

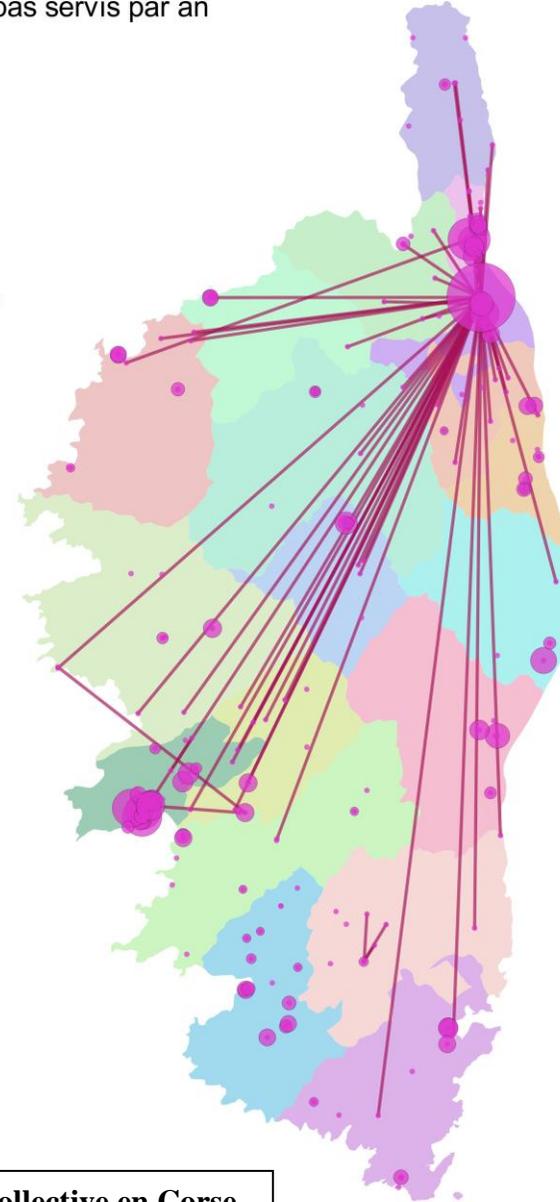
La cartographie montre que les besoins et le nombre de repas produits et servis dans la restauration collective en Corse se concentrent autour des deux bassins de populations et de vie, la région ajaccienne et la région bastiaise. Les espaces ruraux ou montagneux, faiblement denses, sont marginalisés.

Cette cartographie montre la quasi-inexistence d'établissements ayant concédée la gestion de leurs services de restauration collective. En effet, aucune multinationale de services de restauration collective n'est présente sur le territoire. Une entreprise en Corse est spécialisée dans le service de restauration collective en délégation en Corse. Avec sa cuisine centrale, Corse Centrale de Restauration prépare et livre environ 1 100 000 repas par an soit près de 12% du nombre de repas servis annuellement dans la restauration collective en Corse.

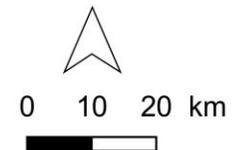
Environ 30% des établissements dépendent du Code de Commerce, soit du fait du caractère privé de l'établissement ou de la délégation ou de la concession de ce service à une société de restauration collective.

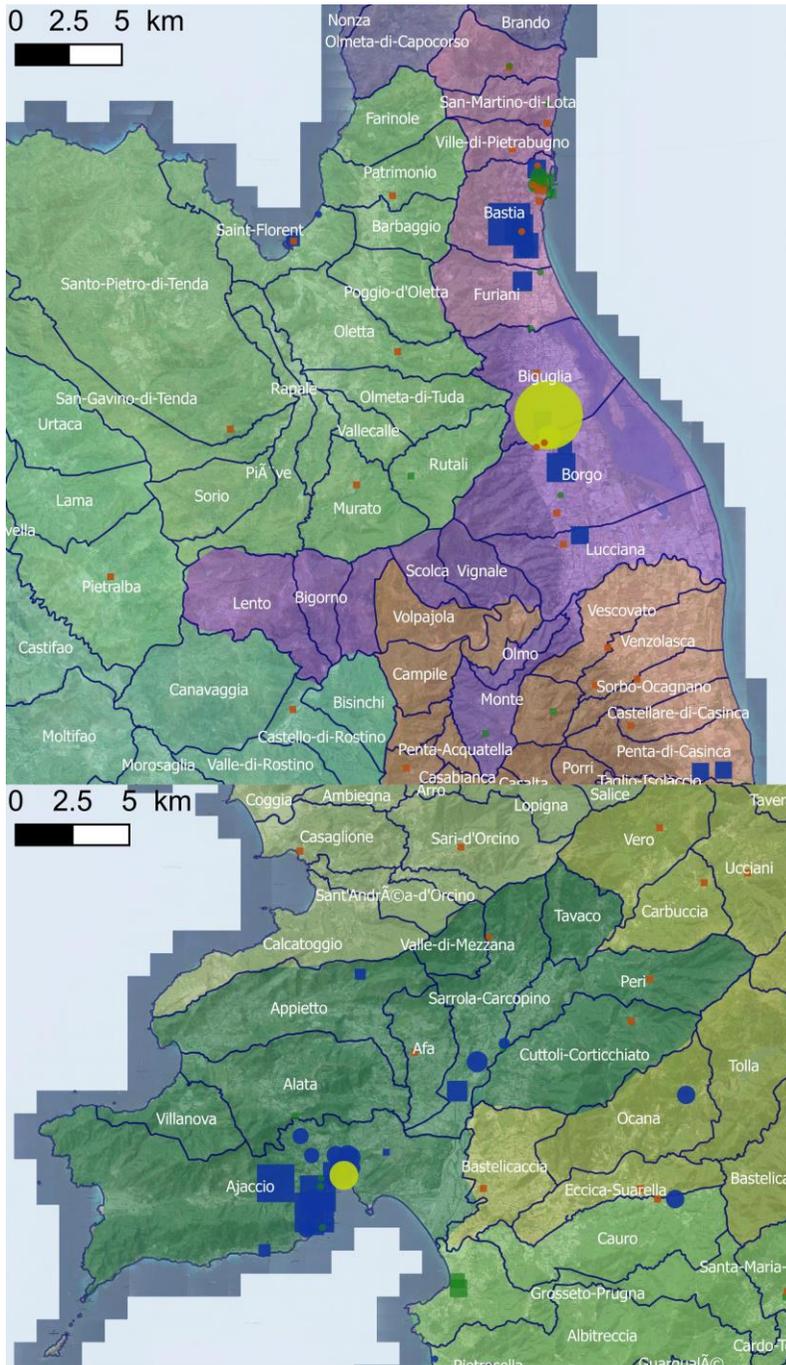


— Flux de distribution des cuisines centrales  
 Etablissements de restauration collective en Corse



**Carte des volumes et des flux de distribution de repas dans le secteur de la restauration collective en Corse**





## Etablissements de restauration collective en Corse

Type de gestion selon l'établissement de restauration collective

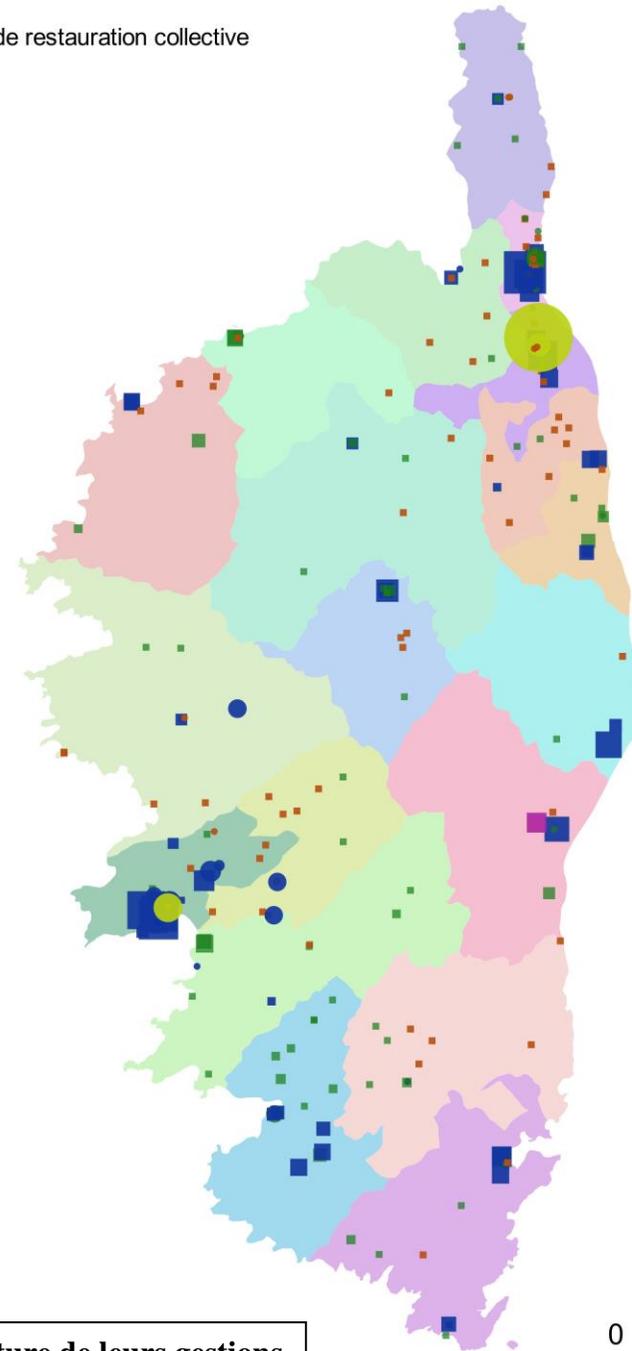
- Gestion non renseignée
- Gestion concédée
- Gestion déléguée
- Gestion centrale
- Gestion autonome

Statut juridique de l'établissement

- Etablissement privé
- Etablissement public

Nombre de repas servis par an

- 200000
- 400000
- 600000
- 800000



Carte des établissements de restauration collective en Corse selon leurs statuts et la nature de leurs gestions

### I.3.B – Evaluation des besoins

Les besoins et les flux annuels des marchés de la restauration collective en Corse ont été estimés par la Chambre Régionale d’Agriculture de Corse. A partir de ces estimations et des statistiques agricoles, le tableau ci-dessous illustre le fait que le secteur de la restauration collective représente une faible demande au regard des productions agricoles locales. Toutefois, certaines productions agricoles répondant aux besoins de la restauration collective n’apparaissent pas dans ce tableau en raison de la petitesse des besoins (potirons, etc.) et/ou en raison d’une absence de ces productions sur le territoire insulaire (bananes, betterave, etc.). Le cas des bananes mérite d’être souligné. En effet, malgré une absence de cette production sur l’île de beauté, les besoins en bananes (55 tonnes par an) sont considérables par rapport aux autres fruits. Ce besoin est en décalage avec un approvisionnement en produits locaux.

Tomate	1,8%
Pomme de terre	NR
Courgette	5,4%
Carotte	NR
Poivron	NR
Champignon	NR
Choux fleur	NR
Aubergine	2,6%
Salade	0,9%
Concombre	1,9%
Poire	NR
Pomme	4,1%
Kiwi	0,6%
Melon	0,5%
Pastèque	0,5%
Pêche/Nectarine	0,8%
Abricot	0,3%
Clémentine	0,1%
Orange	NR
Citron	NR
Prunes	1,8%
Fraise	0,2%

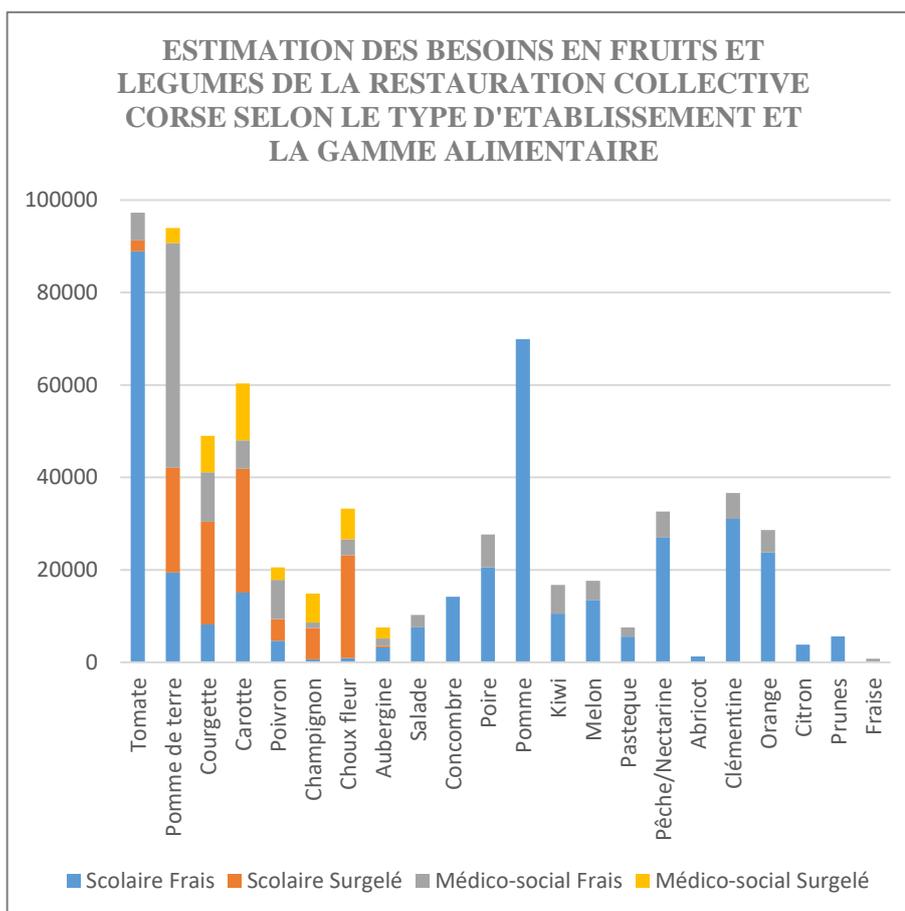


Figure 4 : Taux de recouvrement des besoins de la restauration collective en Corse au regard de la production insulaire et Estimation des besoins en fruits et légumes (quantité exprimée en kilogramme) de la restauration collective corse selon le type d’établissement et de la gamme alimentaire.

Cette estimation quantitative du marché par produit est à regarder en fonction du nombre de point d’approvisionnement et des besoins respectifs selon les établissements. Au regard de ces chiffres et du nombre de points d’approvisionnement, le marché de la restauration collective en Corse représente un petit marché et présentant la particularité d’avoir une baisse significative des besoins en été et à la période de Noël.

### I.3.C – Limites et Perspectives

La base de données présente quelques lacunes et limites. Premièrement, l'identification des établissements devant répondre aux exigences réglementaires de la loi EGAlim n'est pas facilement identifiables. Des doutes demeurent pour certains établissements, notamment ceux qui font des prestations ponctuelles de restauration collective durant l'année (Caisse Centrale d'Activités Sociales) ou encore sur la présence ou non de restauration collective dans certaines écoles en zone rurale.

Deuxièmement, une cuisine, même autonome, peut fournir plusieurs établissements de différentes natures mais appartenant à un même gestionnaire. C'est le cas des cités scolaires ou des établissements de santé partageant des établissements sociaux et médico-sociaux en leurs seins. Ces cas de figure, qui sont nombreux au demeurant, créent un problème dans la construction de la base de données. Pour pallier à ce problème, l'arbitrage qui a été fait consiste à attribuer pour chaque organisme gestionnaire une entité. Par exemple, le centre hospitalier de Castelluccio constitue un ensemble composé de plusieurs établissements de nature différentes (crèche, établissements sociaux et médico-sociaux, établissement de santé), géographiquement contigu et ne constituant qu'une seule entité de gestion. Le centre hospitalier de Corte-Tattone inclut deux ensembles géographiquement distincts mais appartenant à un même organisme de gestion donc il ne forme qu'une seule entité de gestion. Ce choix ne détermine pas le nombre de point d'approvisionnement puisque comme il en a été fait mention plus haut, le nombre de point d'approvisionnement peut varier, par exemple selon la nature du produit (cas de Bastia) ou selon l'architecture de gestion (cas de la gestion pseudo-distribuée des cuisines municipales d'Ajaccio). Troisièmement, le nombre de repas servis par an n'est pas forcément connu, même au sein des établissements. Pour apprécier ce critère, la base de données se base sur des données extrapolées des dimensionnements des établissements (nombre de pensionnaires ou de demi-pensionnaires, capacité d'accueil) lorsque ces données existent. En effet, certaines données ne sont pas facilement accessibles, voire inexistantes.

Quatrièmement, la base de données du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation permet de décrire les cuisines centrales mais ne permet pas de les associer à leurs cuisines satellites.

Par ailleurs, certaines cuisines agréées produisent des repas pour des établissements, structures qui ne présentent pas la nécessité de répondre aux exigences de la loi EGAlim. Par exemple, la cuisine centrale de Bastia produit des repas (collations) pour la compagnie aérienne Air Corsica. Bien que la recherche de nouveaux débouchés commerciaux pour les cuisines agréées soit recommandée, ces débouchés complexifient le calcul du nombre de repas servis par an.

Suites aux enquêtes réalisées, les taux d'approvisionnement en produits durables et de qualité et en produits locaux n'ont pas été cartographiés car bien souvent ces taux ne sont pas connus ou comptabilisés par les gestionnaires, cuisiniers ou directeurs de ces établissements. Eu égard les entretiens réalisés, le taux d'approvisionnement en produits durables et de qualité et en produits AB est loin d'être atteint en Corse pour la plupart des établissements, à l'exception de quelques-uns pour les produits issus de l'AB. Ceci s'explique par la multiplication des systèmes d'information des repas qui ne sont pas (encore) calibrés pour prendre en compte ces critères.

La base de données manque d'indications relatives à la masse salariale et aux emplois directs que ce secteur génère. Or, les métiers de la restauration collective constituent bon nombre d'emplois sur l'île et qui sont non délocalisables.

### **Objectif 3 : Valoriser les métiers de la restauration collective**

La valorisation du métier de chef de cuisine et des métiers de la restauration collective participe à la **qualité du service** de restauration collective dans son ensemble et à la **reconnaissance de ce service (public)**, trop souvent oublié au sein des établissements et de leurs projets. La valorisation de ces métiers permet également de favoriser un **dialogue social constructif et responsabilisant** au sein des structures.

Pour répondre à cet objectif plusieurs actions peuvent être menées et/ou coordonnées tant par les établissements, la DRAAF, la CdC ou les administrations de tutelle, visant à permettre aux chefs de cuisine de :

- définir des menus en fonction de l'offre locale disponible ;
- développer de nouvelles recettes pouvant intégrer des produits locaux et/ou intégrant des produits, morceaux pas ou peu valorisés (abats, écarts de tri, "avants", etc.) ;
- faire des comités de dégustation faisant participer les cuisiniers ;
- favoriser la création de produits issus de la transformation agroalimentaire (innovants ou non) répondant aux besoins de la restauration collective (steak haché, nuggets de poulets, produits de 3ème (surgelés) et 4ème gammes (cru, prêt à l'emploi), etc.) ;
- sensibiliser les bénéficiaires de la restauration collective aux enjeux alimentaires ;
- organiser des ateliers au sein des cuisines de restauration collective ;
- favoriser des travaux conjoints avec les personnels enseignants, soignants ou en charge de la réinsertion ;
- valoriser le patrimoine alimentaire local (Brocciu, Cabri, Agneau, etc.) via des recettes innovantes ;
- mettre en place un prix/label récompensant les établissements de restauration collective les plus en faveur d'un approvisionnement en produits locaux en Corse ;
- définir des objectifs de résultats en matière d'approvisionnement local ;
- organiser un concours de cuisine avec les métiers de la restauration collective en y intégrant des produits locaux ;
- favoriser les échanges d'expériences entre les gestionnaires et les métiers de la restauration collective ;
- adhérer à des réseaux spécialisés de la restauration collective (Restau'Co, AGORES, etc.) ;
- développer et s'inscrire à des formations sur la durabilité de la restauration collective (les pieds dans le plat, etc.).

Dans la mesure où la base de données présente un intérêt notoire, elle mérite d'être mise à jour et actualisée régulièrement.

En perspectives de l'application de la loi EGalim, il s'avère nécessaire que les logiciels de gestion utilisés par les établissements de restauration collective puissent comptabiliser et renseigner de manière systématique les produits durables et de qualité et pour une durée d'un an. Cela constitue une priorité forte. Par ailleurs, l'analyse de l'allotissement des marchés publics montre que les produits durables et de qualité ne constituent pas de lots spécifiques, à l'exception d'un établissement parmi ceux enquêtés.

#### **I.4 – Zoom sur les marchés publics alimentaires**

En Corse, près de 80% des gestionnaires publics gèrent en direct le service de restauration collective. De fait, ils sont assujettis au CCP.

## I.4.A – Les grands principes de la commande publique

Le CCP rassemble les règles qui encadrent de manière générale les activités de commande et d'achats publics pour les pouvoirs adjudicateurs. Ses principes fondamentaux renvoient au respect de la libre concurrence et s'énumèrent ainsi :

- la liberté d'accès aux marchés publics pour tout fournisseur ;
- l'égalité de traitement des candidats ;
- la transparence des procédures.

Selon les besoins du marché, des seuils de passation conditionnent les différents types de procédures de marchés public et de publicité. Plus les seuils sont élevés, plus les procédures sont lourdes et complexes. Une procédure administrativement lourde et complexe peut dérouter de potentiels fournisseurs.

	Publicité non obligatoire	Publicité libre ou adaptée	Publicité au BOAMP ou dans un JAL	Publicité au BOAMP et au JOUE
Marchés de fournitures de l'Etat et de ses établissements <sup>1</sup>	[0 ; 39 999]	[40 000 ; 89 999]	[90 000 ; 138 999]	[139 000 ; + ∞[
Marchés de fournitures des collectivités territoriales, de leurs établissements et de leurs groupements ainsi que des autres acheteurs (sauf l'État) <sup>1</sup>	[0 ; 39 999]	[40 000 ; 89 999]	[90 000 ; 213 999]	[214 000 ; + ∞[
	Procédure adaptée			Procédure formalisée

*Tableau 2 : Seuils conditionnant les différentes procédures et obligations de publicité de passation de marchés publics de fournitures selon les établissements*

Exceptionnellement et pour faire face à la crise sanitaire, le Décret n° 2020-893 du 22 juillet 2020 portant relèvement temporaire du seuil de dispense de procédure pour les marchés publics de travaux et de fourniture de denrées alimentaire relève ce seuil. Pour des produits livrés avant le 10 décembre 2020, les acheteurs peuvent conclure sans publicité ni mise en concurrence préalables un marché répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 100 000 € hors taxes.

Pour comprendre la lourdeur administrative qu'un marché public peut représenter, il suffit de regarder les documents de la consultation. Pour un marché de denrées alimentaires, l'avis d'appel à la concurrence suffit. Néanmoins, cet avis est bien souvent adossé à d'autres documents « facultatifs » précisant les besoins et le contexte du marché, tels qu'un règlement de la consultation et ses annexes éventuelles ; un cahier des clauses administratives générales, un acte d'engagement et ses annexes éventuelles (ATTRI<sup>1</sup>) ; des pièces relatives aux prix (DPGF<sup>2</sup>, BPU<sup>2</sup>, DQE<sup>2</sup>), un cahier des clauses particulières (CCAP<sup>2</sup>, CCTP<sup>2</sup>).

Ces documents, en plus des pièces justificatives attendues par l'acheteur public, constituent une contrainte administrative forte nécessitant du temps et des compétences pour pouvoir les comprendre et y répondre.

<sup>1</sup> Les montants sont indiqués en Euros

<sup>2</sup> Acronymes à caractère informatif voulant traduire de la complexité administrative des marchés publics

#### I.4.B – Les groupements d’achats

Des groupements de commandes peuvent être constitués entre des acheteurs afin de passer conjointement un ou plusieurs marchés. La convention constitutive du groupement, signée par ses membres, définit les règles de fonctionnement du groupement. Elle peut confier à l'un ou plusieurs de ses membres la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution du marché au nom et pour le compte des autres membres. Les acheteurs membres du groupement de commandes sont solidairement responsables des seules opérations de passation ou d'exécution du marché qui sont menées conjointement en leur nom et pour leur compte selon les stipulations de la convention constitutive.

Parmi les avantages des groupements d’achat, on peut citer :

- la mise en commun des compétences ;
- le partage des tâches nécessaires à la préparation, à la passation et au suivi du marché ;
- la réalisation d’économies d’échelle ;
- la diminution du nombre d’interlocuteur avec les fournisseurs.

Toutefois, les quantités demandées, dans le cadre d’un groupement d’achat, peuvent éventuellement constituer un frein à l’accès des petits fournisseurs. Afin d’éviter ce risque d’éviction, l’objet du marché et l’allotissement donc la connaissance de l’offre locale, sont de puissants leviers.

En Corse, il existe trois groupements d’achats alimentaires, dont deux GHT, celui dit de Corse-du-Sud (GHT 2A) et l’autre dit de Haute-Corse (GHT 2B). A l’exception de l’hôpital psychiatrique de Castelluccio bénéficiant d’une dérogation, l’ensemble des établissements publics de santé de Corse font parties de l’un de ces deux GHT pour leurs achats alimentaires.

Le GHT est un dispositif légal contraignant qui impose, depuis 2016, à chaque établissement public de santé, sauf dérogation tenant à sa spécificité dans l’offre de soins territoriale, de faire partie d’une convention de groupement hospitalier de territoire. Le groupement hospitalier de territoire n’est pas doté de la personnalité morale. Il assure la rationalisation des modes de gestion par une mise en commun de fonctions ou par des transferts d’activités entre établissements. Dans chaque groupement, les établissements membres élaborent un projet médical partagé garantissant une offre de proximité ainsi que l’accès à une offre de référence et de recours.

Pour l’ensemble des denrées alimentaires, le GHT 2A est constitué du centre hospitalier d’Ajaccio, établissement support du GHT 2A, et du centre hospitalier de Sartène. Il est constitué du centre hospitalier de Bonifacio pour le pain uniquement. Pour le reste de ses besoins alimentaires, ce dernier dépend du GHT 2B.

L’enquête auprès du GHT 2A a mis en évidence que :

- le caractère contraignant du dispositif et la régulation directe exacerbe les tensions entre les centres hospitaliers. Le dialogue de gestion n’aboutit pas à la convergence des besoins. Par exemple, il a été fait mention que deux lots distincts peuvent coexister pour un même produit homogène car les marques souhaitées par les gestionnaires et les cuisiniers de chacun de ces établissements diffèrent. Au bilan le marché alimentaire du GHT 2A contient plus de 600 lots ;
- en Corse, le manque de concurrence entre les fournisseurs ne permet pas de faire des économies d’échelle ;
- le GHT ne fait pas l’objet d’un partage des tâches nécessaires à la préparation, à la passation et au suivi du marché. L’établissement support gère l’intégralité du marché.

Pour les denrées alimentaires, le GHT 2B est constitué des établissements publics de santé de Haute-Corse, du centre hospitalier de Bonifacio et d’autres établissements publics, ne constituant pas des

établissements de santé. Le GHT 2B intègre des établissements scolaires tels que la cuisine centrale de Montesoro et ses cuisines satellites ou encore le CROUS de Corse. L'établissement support du GHT 2B est le centre hospitalier de Bastia.

Les enquêtes démontrent que la convergence des besoins au sein du GHT 2B est difficile notamment pour les établissements qui ne constituent pas des établissements de santé, pour lesquels les enjeux alimentaires sont différents. A ce titre, le CROUS dénonce des besoins qui ne sont pas adaptés aux besoins des étudiants. Par exemple, il déplore le manque de viandes rouges ou de pièces de boucher dans le marché du GHT 2B. Pour répondre à ses besoins, le CROUS de Corse est contraint de faire du hors-marché, qui est en parallèle pointé du doigt par son autorité de tutelle, le CNOUS.

A noter que les établissements de santé ont la réputation d'avoir des délais de paiements particulièrement longs et donc n'instillent pas la confiance auprès des fournisseurs.

Le dernier groupement d'achats alimentaires est constitué de la grande majorité des EPLE de Haute-Corse. Ce groupement est coordonné par la gestionnaire du collège Simon Vinciguerra. La création de ce groupement prend son origine lors d'une refonte de la carte comptable. La gestionnaire du collège, pour des raisons pécuniaires et de maintien de moyens humains, propose la création d'un groupement d'achats alimentaires des EPLE de Haute-Corse. Regroupant treize établissements, ce groupement présente la particularité d'être un groupement en régulation médiée, c'est-à-dire que l'établissement support dont fait partie la gestionnaire du groupement n'appartient pas au groupement d'achats. En effet, le collège Simon Vinciguerra constitue une cuisine satellite de la cuisine centrale de Montesoro, dépendante pour les achats alimentaires du GHT 2B. Le caractère médié du groupement présente l'avantage, si le médiateur joue son rôle (ce qui est le cas pour ce groupement), de faciliter la convergence des besoins et d'organiser le dialogue.

Pour certains, la libre adhésion des gestionnaires au groupement d'achats des EPLE de Haute-Corse a été perçue par les chefs de cuisine comme une dévalorisation de leurs métiers de cuisiniers. En effet, la distanciation et la délocalisation induites par la création du groupement impliquent une intermédiation de la chaîne de décision et une mutualisation des besoins pouvant aboutir à des arbitrages, généralement vécus comme déresponsabilisant ou frustrant par les chefs de cuisine des établissements adhérent au groupement. Il est important de souligner, qu'au sein des groupements d'achats alimentaires, la valorisation et le dialogue avec le personnel de cuisine est une nécessité impérieuse à la réussite du groupement, d'autant plus dans le cas des collèges et lycées dont le personnel de cuisine dépend de la CdC alors que les gestionnaires dépendent de l'Education Nationale.

#### **Objectif 4 : Participer à l'éducation alimentaire de la jeunesse**

L'éducation alimentaire de la jeunesse a vocation à former des citoyens capables d'adopter dans leur vie quotidienne des **comportements responsables vis-à-vis de leur santé, de l'environnement et de la société**. L'école doit permettre à tout élève d'acquérir les savoirs et compétences indispensables pour adopter des comportements alimentaires pertinents pour sa santé et pour l'environnement, dans une démarche de **responsabilisation** individuelle et collective. Elle répond aussi à un enjeu essentiel de **socialisation** des élèves. Participer à l'éducation alimentaire de la jeunesse ne se limite pas au service de restauration collective. Cette éducation mérite d'être portée et animée par l'ensemble de la communauté éducative au sein, avec et en dehors de la structure de restauration collective.

Toutefois, comme le souligne un rapport de l'IGEN, l'alimentation et la nutrition n'ont pas vocation à devenir une discipline d'enseignement. C'est le **regard croisé et les apports complémentaires** des différentes disciplines, avec leurs méthodes de raisonnement, leurs démarches de questionnement et de résolution de problèmes, qui permettront aux élèves de s'approprier ces sujets.

Les actions à proposer sont de nature **transversale** et en lien avec les quatre parcours éducatifs de l'éducation nationale, et plus particulièrement celui de la santé et du citoyen.

En matière d'éducation alimentaire, les approches éducatives pertinentes sont celles qui se traduiront, à terme, par une évolution des comportements.

Ces approches éducatives sont plurielles, mais reposent sur quelques principes communs que sont :

- impliquer l'élève dans des démarches collectives où il est réellement acteur ;
- garantir une cohérence entre tous les acteurs impliqués, cohérence qui doit être perceptible par les élèves ;
- donner du sens aux savoirs et permettre à l'élève de développer des compétences qu'il pourra mobiliser tout au long de sa vie ;
- valoriser les compétences développées par les élèves ;
- assurer une réelle progressivité des apprentissages par un travail collaboratif des équipes éducatives, basé sur l'expertise pédagogique et didactique des enseignants ;
- intégrer les déterminants sociaux et culturels de l'alimentation.

Par exemple, faire participer les élèves à la sélection des denrées alimentaires dans le cadre d'un comité de dégustation peut faire partie de l'éducation alimentaire de la jeunesse.

Malgré des dysfonctionnements et un manque de convergence des besoins, les groupements d'achats sont, en Corse, les témoins de coopérations territorialisées inter-établissements.

L'analyse des groupements d'achats alimentaires de Corse montre que ces derniers n'aboutissent pas aux partages des tâches nécessaires à la préparation, à la passation et au suivi du marché.

#### I.4.C – Favoriser un approvisionnement local et de qualité est possible

Malgré un cadre contraignant pour les pouvoirs adjudicateurs, les marchés publics alimentaires laissent de nombreuses souplesses aux gestionnaires. Favoriser un approvisionnement en produits locaux est donc possible.

A partir d'objectifs clairement définis, une démarche d'approvisionnement de proximité et de qualité doit être réfléchie, de manière globale et cohérente, à chaque étape du marché public. Pour cela, il est nécessaire de :

- connaître l'offre locale (sourcing, cours des marchés, itinéraires techniques, etc.) ;
- privilégier les marchés spécifiques et les marchés finement allotés ;
- définir les conditions d'attribution du marché et la pondération associée ;
- définir les conditions d'exécution du marché et les spécifications techniques ;
- suivre l'exécution du marché ;
- organiser au mieux sa publicité et la visibilité de son marché.

Pour accompagner les gestionnaires, le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation propose des guides. Par ailleurs des formations existent et les réseaux spécifiques à la restauration collective y contribuent.

Malgré cette potentialité, les attentes des gestionnaires et des pouvoirs adjudicateurs prouvent que la connaissance de l'offre locale et des contraintes afférentes au monde agricole sont relativement méconnues. Cette méconnaissance, qui s'avère réciproque, entre l'offre et la demande est préjudiciable pour un approvisionnement en produits locaux d'une part et d'autre part pour maximiser la concurrence,

qui est souvent décriée comme lacunaire par la restauration collective. Pourtant, l'agriculture et les productions durables et de qualité sont bien présentes et bien représentées en Corse.

## II – Entre désintérêt et méfiance, la restauration collective n’attire pas les filières locales

Comme il en a été fait mention plus haut, les productions durables et de qualité existent en Corse mais ne sont pas, premièrement, adaptées aux besoins de la restauration collective et deuxièmement font faces à des blocages tout du long de la chaîne alimentaire en Corse. C’est ce que tentera de décrire cette partie. Après un brève présentation des productions durables et de qualité en Corse, il s’agira de décrire la chaîne alimentaire d’approvisionnement de la restauration collective ainsi que la structuration et l’organisation des filières agricoles étudiées à partir d’une approche historique pour comprendre les verrouillages en présence. Juste avant de présenter les initiatives existantes, dans une dernière sous-partie, il s’agira de montrer ce que fait et ce qui manque à la restauration collective pour la reterritorialisation de son alimentation.

### II.1 - En Corse, les filières de produits durables et de qualité existent, mais à quel(s) prix ?

#### II.1.A – Les produits durables et de qualité sont pléthores en Corse ...

Bien qu’axée sur quatre productions agricoles principales, que sont la viticulture, l’arboriculture, l’élevage de bovins, et l’élevage d’ovins et de caprins ; l’agriculture corse est diversifiée.

En lien avec les objectifs de la loi EGalim, l’agriculture corse est dotée de 4 IGP et 7 AOP hors vins et spiritueux que sont : la clémentine de Corse, le pomelo de Corse, la noisette de Cervione, le brocciu, la coppa de Corse, la farine de châtaigne de Corse, l’huile d’olive de Corse, le jambon sec de Corse, le lonzo de Corse, le miel de Corse et la dernière en date, le kiwi de Corse. Ces 11 reconnaissances sont exclusives sur tout ou partie de l’île et témoignent de son histoire et de sa situation géographique méditerranéenne. La Corse dispose également de 5 LR, à savoir, la clémentine, le poulet cou nu jaune fermier et découpe et 3 LR de la mer : le maigre, le loup et la dorade. Le territoire dénombre 14 exploitations, non viti-vinicoles, certifiées HVE et 160 exploitations ayant obtenues une certification environnementale de niveau 2 (toutes productions confondues). L’Agence Bio dénombre 457 exploitations agricoles engagées en AB en 2018 en Corse. Toutes les productions agricoles de Corse sont représentées au sein de la filière biologique.

#### II.1.B - ... mais ne sont pas forcément adaptés à la restauration collective

Les produits durables et de qualité sont pléthores en Corse. Toutefois, un regard approfondi et en lien avec les besoins de la restauration collective sur ces productions est nécessaire.

Premièrement, la Corse est une région viticole. A ce titre la viticulture possède de nombreuses SIQO. Par ailleurs, beaucoup d’exploitations viti-vinicoles sont certifiées en AB et/ou en HVE. 78 exploitations viti-vinicoles corses sont certifiées AB parmi les 457 exploitations certifiées en AB. Or, le vin, dans la restauration collective, ne constitue que de faibles volumes et est principalement utilisé pour des plats en sauce (ex : bœuf bourguignon, etc.) où la qualité du vin n’est pas recherchée.

Les productions oléagineuses (noisette, amande, châtaigne, olive) sont différenciées économiquement sur leurs marchés respectifs d’une part et d’autre part la restauration collective peut difficilement intégrer de manière quantitative ces productions dans ses menus. En effet, l’huile d’olive, la noisette de Cervione ou la farine de châtaigne présentent des débouchés restreints en cuisine collective. L’approvisionnement ne peut se faire que de manière anecdotique et sur des recettes spécifiques, d’autant plus qu’à plus de 15€ le kilogramme de farine de châtaigne, son usage est largement contraint financièrement.

Particulièrement utilisée dans la cuisine méditerranéenne, l'huile d'olive de Corse atteint des prix au litre très peu concurrentiels face à une production espagnole ou italienne.

La tradition charcutière corse existe depuis longtemps et constitue un produit identitaire bien connu des responsables de la restauration collective corse. Les productions charcutières corses sont limitées, seuls trois morceaux (filet, jambon, échine) sont valorisés par des AOP. L'Organisme de Défense et de Gestion des trois AOP charcutières de Corse compte 146 producteurs en 2018 pour un cheptel AOP de 2936 porcs charcutiers. La demande étant très supérieure à l'offre, la charcuterie corse sous AOP atteint des prix élevés pour une commercialisation limitée. De plus, les produits charcutiers sont limités en fréquence et en quantité par les exigences nutritionnelles (et réglementaires) du GEMRCN. Pour une population cible d'adolescents et d'adultes, la fréquence maximale d'entrées contenant plus de 15% de lipides (dont charcuterie) est limitée à 4 fois tous les 20 repas et pour des portions allant de 40 à 50 grammes.

Des projets de constructions d'IGP, promouvant un savoir-faire charcutier corse sont en cours pour valoriser le saucisson, le figatellu, le lonzu, le prisuttu, la coppa et la vuletta. Ces IGP ne devraient *a priori* pas préciser l'origine corse du porc et donc offrir des prix d'achat plus attractifs pour la restauration collective.

Le miel est très peu utilisé dans la restauration collective, le miel de corse ne présente que peu d'intérêt pour la restauration collective d'autant plus que le prix du litre de miel est très élevé par rapport à un miel standard issu de l'Union Européenne.

Se répartissant sur deux sites de production, l'un aux Sanguinaires et l'autre à Campomoro, les trois LR de la mer sont portés par une unique société d'aquaculture en Corse. D'une part, la société vend uniquement ces produits entiers, ce qui représente une contrainte supplémentaire pour les établissements de restauration collective en terme de filetage. D'autre part, quel que soit son origine corse ou non, ces trois poissons (loup, maigre, dorade) sont à fortes valeurs ajoutées. Preuve de la qualité de la production aquacole en Corse, cette société livre la table de l'Elysée.

Bien que fortement différenciée sur le marché de la clémentine, la clémentine de Corse bénéficie d'une réputation certaine auprès de la restauration collective même si elle est deux fois plus chère qu'une clémentine d'Espagne. La clémentine de Corse est un produit frais et périssable. La saison de commercialisation de la clémentine de Corse est limitée grossièrement aux mois de novembre et décembre.

Le pomelo de Corse est moins connu par le marché de la restauration collective, car l'IGP est plus récente et le niveau de production est moindre. Pour la restauration collective, le pomelo présente l'avantage de pouvoir se préparer en entrée mais présente le défaut d'être acide et de nécessiter une découpe parfois complexe et laborieuse pour le convive, réduisant l'attractivité de ce produit dans la restauration collective.

L'obtention récente (2020) de l'IGP Kiwi de Corse est une nouvelle opportunité dans l'objectif des 50% même si la notoriété du kiwi de Corse reste à faire.

La production insulaire de volaille de chair sous LR est portée par une unique société. Cette société commercialise des gammes conventionnelles produites en Corse, une gamme négoce de produits issus d'abattoir extra-insulaires et une gamme de poulets LR produits en Corse. A noter que cette production de poulets LR « cou nu jaune fermier » n'est pas suivie, ni portée par l'INAO de Corse. Cette société fonctionne en filière intégrée et est en situation de quasi-monopole de production en Corse pour le marché de la volaille de chair. Ce produit peut constituer une bonne opportunité pour la restauration collective mais reste encore sous-exploité par la restauration collective de Corse.

Le Brocciu est l'unique spécialité laitière et fromagère sous SIQO dont dispose la Corse. L'intérêt en cuisine collective reste ponctuel bien que le Brocciu soit reconnu comme un produit fortement identitaire à l'île de beauté. Les prix, la saisonnalité, le conditionnement et les usages de ce produit font qu'il reste peu utilisé dans la restauration collective.

L'AB et les certifications environnementales de niveau II et III (HVE) sont présentes dans l'ensemble des filières agricoles de Corse et elles peuvent se superposer avec les SIQO (AOP/AOC, IGP, STG, LR). L'AB peut également se superposer avec les certifications environnementales de niveau II et III. Parmi les exploitations certifiées AB, 59 exploitations sont des exploitations de Plantes à Parfum, Aromatiques et Médicinales. Or cette filière représente un intérêt mineur pour le marché de la restauration collective. A défaut de SIQO et de stratégies collectives pour la filière Maraichage, la filière Fruits d'été et la filière bovine, l'AB et les certifications environnementales de niveau II ou III constituent des initiatives individuelles et sporadiques. Pour la filière Fruits d'été, seul un unique producteur (le plus important en volume en Corse) bénéficie de la certification HVE. Il n'y a pas de vergers de Fruits d'été en AB en Corse.

La paysage de l'industrie agroalimentaire en Corse est restreint bien qu'il représente le 1<sup>er</sup> secteur industriel de l'île en nombre d'entreprises. La plupart des industries agroalimentaires sont de petites tailles et réalisent des produits à forte valeur ajoutée.

A noter enfin qu'en Corse, l'élevage est issu d'une tradition pastorale qui repose sur l'utilisation d'un territoire composé de montagnes et de plaines. Les races et variétés domestiques locales, particulièrement rustiques, y sont adaptées. Elles constituent un patrimoine vivant indéniable et sont au nombre de quatre : Porcu Nustrale, Razza Vaccina Corsa, Race Caprine Corse, Race Ovine Corse. L'utilisation de race locale peut constituer un levier de développement économique pour les filières mais peuvent également constituer des critères d'attribution et de sélection pour les marchés de restauration collective.

#### **Objectif 5 : Mettre en valeur le patrimoine alimentaire local et/ou durable et de qualité**

Dans la restauration collective, la valorisation et la communication des produits durables et de qualité et du patrimoine culinaire local est essentiel pour concourir aux objectifs de la loi EGAlim et pour participer à l'éducation alimentaire de la jeunesse.

Mettre en valeur le patrimoine local c'est aussi faire « sortir de l'ombre » la restauration collective, c'est valoriser la restauration collective publiquement et politiquement.

Des efforts, parfois très faciles à mettre en place, peuvent être proposés et déclinés de multiples manières tels que :

- **l'intégration** et la **communication** passive et active de produits locaux et/ou de produits durables et de qualité ;
- **la création**, par les métiers de la restauration collective, **de nouvelles recettes** intégrant des produits locaux et/ou durables et de qualité ;
- **la promotion des échanges** entre professionnels agricoles et les professionnels de la restauration collective.

Le point commun qui fédère et conditionne les efforts qui peuvent être consentis tient dans la capacité des établissements à **renseigner leurs approvisionnements en produits locaux et en produits durables et de qualité.**

## II.2 – Un marché segmenté et une restauration collective qui n’attire pas

### II.2.A – Les grossistes, principaux fournisseurs de la restauration collective

En analysant les fournisseurs attributaires des marchés publics et des marchés privés, force est de constater qu’en Corse ce sont les grossistes locaux qui obtiennent la majorité des lots. Cette prédominance s’explique par le fait que les grossistes disposent d’un catalogue élargis de produits et de marques, ils disposent d’outils logistiques et des compétences nécessaires pour répondre à des marchés publics.

L’approvisionnement autonome (régie agricole, exploitation agricole au sein de l’établissement, jardin, etc.) reste extrêmement marginal notamment du fait d’un manque de structure.

En décalage avec la prépondérance des circuits courts en Corse, l’approvisionnement de la restauration collective en direct ou auprès de coopératives reste anecdotique. Les blocages peuvent être de multiples natures :

- manque de compétence ;
- manque de moyens logistiques ;
- achoppement sur la combinatoire Prix-Livraison-Volume ;
- méconnaissance réciproque de l’offre et de la demande.

Parmi les grossistes fournissant la restauration collective, leur diversité sur le territoire repose sur leurs spécialisations selon les gammes alimentaires qu’ils commercialisent. En effet, il est possible de distinguer les fournisseurs de produits surgelés, de produits d’épicerie et de conserves, de produits de la mer frais, de produits carnés frais et les primeurs pour les fruits et légumes frais. Cette spécialisation est liée à des modalités de transport et de conditionnement très différents selon les gammes alimentaires et la fragilité des produits.

Hormis l’offre primeur, il est aisé de constater qu’il n’y a rarement plus de deux fournisseurs différents par gamme alimentaire. Le nombre restreint de fournisseurs peut être expliqué par un réseau routier peu favorable au passage de poids lourds, par l’insularité fracturant les liaisons, par une faible population bien que ce dernier argument présente des limites en raison d’une forte population estivale et du nombre conséquent de restaurants commerciaux sur l’île.

Confronté à l’analyse des marchés publics, les fournisseurs de produits d’épicerie et de produits surgelés se partagent géographiquement le marché, caricaturalement entre la Corse-du-Sud et la Haute-Corse. La situation est oligopolistique. Les acteurs de la restauration collective sont limités par un manque structurel de fournisseurs sur le territoire et ce faisant ont des difficultés à maximiser la concurrence. L’insularité limite et fractionne grandement les liaisons entre la Corse et l’Europe continentale. Les situations oligopolistiques se retrouvent dans de nombreux autres secteurs en Corse (pétrolier, maritime, etc.). Cette situation est partagée, voire exacerbée, en ce qui concerne les produits carnés frais et les produits de la mer frais (lorsque la restauration collective est en demande).

Bien que les acteurs en présence soient plus nombreux, les primeurs se segmentent géographiquement le marché sur des bassins de livraison plus petits.

Par ailleurs, suite aux échanges, l’intérêt que portent les grossistes sur la restauration collective est restreinte, ce secteur représente une faible part de leurs chiffres d’affaires pour ces opérateurs. Les grossistes corses fournissent principalement le secteur de la restauration commerciale. Ce faible intérêt pour la restauration collective implique une diminution du nombre de livraison en dehors de la période touristique pour certains établissements en dehors des agglomérations ajacciennes et bastiaises.

Malgré un manque de concurrence qui pourrait amener à faire augmenter les prix et les coûts imputés à l’insularité, le coût matière des repas des établissements restent dans les moyennes nationales pour la plupart.

En remontant la chaîne de distribution « de la fourchette à la fourche », c'est-à-dire de l'aval à l'amont, il devient de plus en plus difficile de tracer l'origine des denrées alimentaires, dans le cadre d'un approvisionnement qui n'est pas direct.

En s'appuyant sur les catalogues des principaux fournisseurs insulaires, il est remarquable de constater la faiblesse du nombre de produits issus de l'agriculture ou de l'industrie agroalimentaire corse. Par exemple, sur un catalogue de primeur corse datant du mois d'avril, seul 30 références étaient d'origine corse parmi les 360 références proposées sur ce catalogue (hors gamme « Valles de 2 sources », « Koppert », « Vitalfa », « Epicerie »). Cette proportion est à relativiser au regard d'une large gamme de condiments et de produits qui ne peuvent être cultivés en Corse (ananas, mangues, bananes, etc.) ainsi que du dédoublement de certains produits conditionnés différemment. Néanmoins la proportion de produits corses reste mineure par rapport aux productions extra-insulaires.

Malgré la place prépondérante de l'industrie agroalimentaire dans le tissu industriel « restreint » de Corse, les fournisseurs et la restauration collective ne s'intéressent peu à ces produits généralement à fortes valeurs ajoutées et pas forcément adaptés aux besoins de la restauration collective (biscuits, fromages, etc.).

La restauration collective et les fournisseurs font faces à des difficultés pour s'approvisionner en produits locaux. Que fait la restauration collective pour surmonter les blocages ? Pourquoi un tel désintérêt pour les producteurs locaux ? Ce désintérêt est-il lié à l'organisation collective des filières locales ?

## II.2.B – Une restauration collective passive

En analysant les stratégies d'approvisionnement des établissements de la restauration collective, les démarches sont multiples mais restent globalement peu réactives au regard des enjeux alimentaires. Ce manque de réactivité de la restauration collective se retrouve dans l'allotissement des marchés publics. En effet, rares sont les marchés publics dépassant une dizaine de lots pour les établissements n'adhérant à aucun des trois groupements d'achats alimentaires. Les allotissements des groupements d'achats sont, quant à eux, plus fins, voir décliné par produit.

La présence de lots « généralistes », *de facto* ne pouvant convenir à un approvisionnement direct, est intimement liée à un manque de compétences et de temps parmi les gestionnaires, donc à un manque de moyens humains.

Cependant et malgré de bonnes pratiques, les établissements peinent à maximiser la concurrence du fait d'un manque de compétences et de temps pour réaliser du sourcing et d'un déficit structurel de concurrence.

### **Objectif 6 : Améliorer la connaissance réciproque entre l'offre et la demande**

La méconnaissance réciproque entre l'offre et la demande porte préjudice aux producteurs et à la restauration collective. Des recommandations sont proposées tant pour les acteurs du monde agricole que pour les acheteurs (publics ou privés) de la restauration collective dans l'optique de favoriser une meilleure connaissance des marchés de la restauration collective. Ces recommandations s'articulent en trois axes conducteurs :

- l'amélioration de la visibilité des marchés de la restauration collective ;
- l'accompagnement de l'offre locale à se positionner sur les marchés de la restauration collective ;
- la dotation de moyens financiers et humains idoines.

A titre d'exemple, quelques recommandations saillantes et prioritaires méritent d'être développées dans cette partie.

Tout d'abord, cette connaissance réciproque peut passer par la création d'une **cellule d'appui aux « marchés publics »** ayant pour premier objectif de réaliser une veille active des marchés publics à destination des exploitants agricoles, coopératives et ayant pour second objectif d'aider et d'appuyer les exploitants, coopératives à se positionner et à répondre à ces marchés publics.

En raison de la polyvalence des gestionnaires, notamment dans les collèges et lycées, il semble opportun de mettre en place un **groupement d'achats alimentaires** des établissements scolaires mobilisant un **spécialiste des achats alimentaires**, dans l'esprit et avec l'appui nécessaire du groupement d'achats des EPLE de Haute-Corse. Dans la continuité de ce groupement, il s'agira de combler un manque de temps et dans une moindre mesure un manque de compétences pour gagner en efficacité et pour l'élargir aux autres établissements scolaires qui sont en demande. A partir des résultats de l'étude, les facteurs de réussite d'un groupement d'achats résident de un, dans le caractère **medié** du groupement (c'est-à-dire que le responsable du groupement n'appartient pas à un établissement du groupement) ; de deux, dans la nécessaire implication et **responsabilisation des métiers de la restauration collective** au sein du groupement et de trois, dans la **définition concertée et convergente d'objectifs de résultats et d'objectifs financiers** définies dans le cadre d'une politique publique de l'alimentation portée par les établissements et les autorités de tutelle. La médiation du groupement peut être portée ou non par l'autorité de tutelle.

Enfin, **l'organisation de salons, de journées, de foires**, sont des moments particulièrement importants pour améliorer la connaissance réciproque entre l'offre et la demande.

Face à cette passivité de la restauration collective, les filières agricoles corses ne démarchent que trop peu la restauration collective. Ce constat amène à faire l'hypothèse que le manque d'organisations collectives au sein des filières agricoles corses ne leur permettent pas de se positionner sur les marchés de la restauration collective et que le manque de visibilité des produits corses, au sens de produits identitaires au territoire, est lié à un manque de structuration collective des filières.

## II.3 – La structuration des filières : un équilibre difficile à trouver

### II.3.A – Pourquoi structurer une filière pour la restauration collective en Corse ?

Structurer permet d'assurer une visibilité aux acteurs de la filière ainsi qu'à des acteurs tiers que ce soit au stade de la production primaire, de la transformation, de la distribution ou de la consommation. En ce sens une « filière structurée » est une filière plus robuste face aux comportements « d'abus de position dominante », car l'information y est plus accessible et le contrôle (interne ou externe) plus effectif. Pour la restauration collective, avoir des filières « structurées » permettrait d'améliorer la visibilité de l'offre locale.

Structurer les filières permet également de protéger les savoir-faire, de tracer les produits pour rassurer et fidéliser le consommateur. Le processus d'obtention des SIQO est par nature un vecteur à la structuration des filières. En théorie, la structuration des filières participe au développement des SIQO par un mécanisme de chainage vertueux.

Toutefois, les expériences en Corse et ailleurs montrent que le processus de différenciation qui résulte des SIQO a pour conséquence majeure d'augmenter les prix.

Néanmoins, l'approche filière est une approche sectorielle, économique et verticale. Son analyse présente des limites aux regards des objectifs territorialisés de l'enquête et au fait que la prise en compte

de la polyactivité y est difficile. Or, selon l'ODARC, environ 30% des éleveurs de bovins en Corse ont une autre activité agricole en parallèle.

### II.3.B – Les filières animales corses : collectifs fragiles et fragile collectivité

La filière bovine en Corse valorise quasi-exclusivement de la viande de veau. Les vaches de réforme sont peu valorisées, en l'absence d'outils de transformation *ad hoc*, malgré un potentiel marché sur la viande hachée. Les enquêtes ont montré que parmi les cuisiniers et les gestionnaires, le veau corse est perçu comme un produit identitaire de l'île. Paradoxalement à la bonne visibilité de ce produit, la filière est peu lisible. Pour comprendre l'état actuel de la filière, il faut remonter dans le temps et ce grâce aux travaux de Jobin (2019).

Dans les années 1970, face à une concurrence de plus en plus mondialisée et une intensification des exploitations en capitaux non délocalisables, le système d'aides européennes se base sur des aides au revenu tel que l'Indemnité Spéciale Montagne ou la Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes. Pour les politiques publiques, il est donc impossible en théorie, vu les investissements nécessaires, que les agriculteurs ne "jouent pas le jeu" de la production pour équilibrer leur système économique.

Or en Corse, la capitalisation des exploitations d'élevage peut être facilement allégée : foncier d'accès libre, animaux rustiques en liberté (ce qui est parfois présenté comme une forme de pastoralisme), absence de machines agricoles. C'est dans cette brèche que se sont dirigés un nombre non négligeable d'éleveurs de bovins, qui, à ce capital très sobre et peu productif associent un niveau de subvention conséquent.

La détention d'animaux comme faire valoir pour les primes prend ainsi ses racines. En cause : un dispositif d'aides publiques qui n'est pas assez conditionné à l'activité agricole et qui est en déphasage perpétuel avec les enjeux de l'agriculture corse. Ce contexte met en difficulté les exploitants qui se sont engagés dans des démarches de production. Lorsque ceux-ci persévèrent, ils le font le plus souvent dans des logiques individuelles, les seules envisageables à court terme.

Sans structures, sans incitations, la filière allaitante corse s'est rapidement marginalisée quantitativement et qualitativement. La population d'origine maghrébine va atténuer ce décrochage. Le marché de la viande hallal bovine, et de veau en particulier, est fourni en grande partie par la production locale seule. Ne concernant qu'environ 10% de la population insulaire, ce marché consomme environ 30% de la production bovine corse.

Le découplage des aides a exacerbé ce décrochage. Désormais, les incitations à la production deviennent quasi-inexistantes, l'élevage de bovins devient une forme de placement financier sur le foncier et a pour conséquence d'individualiser un peu plus la filière et d'accroître le phénomène de divagation animale des animaux de rente.

En 2003, suite au souhait de l'Assemblée de Corse de disposer d'un interlocuteur pour la filière bovine, l'association Corsica Vaccaghji développe en 2008 une marque collective « Corsicarne » ayant pour vocation de valoriser les produits « nés et élevés en Corse ». Cette stratégie du plus petit dénominateur commun, intelligible aux vues de l'atomicité des modes de production, n'a jamais pleinement fonctionné puis s'est éteinte.

A ce jour, la coopérative « Altra Carri », regroupant environ 130 éleveurs, est la seule de cette ampleur. Ces dynamiques et ces projets sont le fait d'une minorité de professionnels qui méritent d'être soutenus commercialement et politiquement.

Le marché de volailles de chair en Corse fonctionne en filière intégrée. Deux sociétés se partagent le marché insulaire de volailles de chair corses, la situation est quasi-monopolistique par l'un des deux

opérateurs, étant fortement dominant. Toutefois, en raison d'une absence de tradition volaillière insulaire et d'une faible typicité de la volaille de chair en Corse, le produit n'est pas différencié. La concurrence existe avec les volailles d'origine extra-insulaire. De ce fait, il y a manque de visibilité de la volaille de chair en Corse, malgré le nombre réduit d'opérateurs sur ce marché.

La filière œuf en Corse présente des similitudes avec la filière volaille de chair. Il y a un nombre réduit d'opérateurs sur le territoire insulaire et fonctionnant en filière intégrée. Tout comme la filière volaille de chair, il n'y a pas non plus de réelle tradition de poules pondeuses en Corse. Toutefois, ces opérateurs sont, au regard de la restauration collective, plus visibles que la filière de volaille de chair. Les outils de transformation agroalimentaire (casserie, etc.) permettent à ces opérateurs de proposer des gammes d'ovoproduits variées et répondant aux besoins de la restauration collective (œufs liquides, œufs écalés, etc.).

Les autres filières animales, moins attractives pour la restauration collective pour de multiples raisons (prix, usages, appétence) ne sont pas décrites dans cette partie.

### II.3.C – Maraichage et Fruits d'Été : une saisonnalité à contre-courant

La filière maraîchère corse comprend deux bassins de production, l'un situé en plaine orientale, près de Bastia et l'autre sur le pourtour ajaccien. La culture maraîchère en Corse peut être qualifiée d'agriculture « périurbaine ». Les cultures de melons, salades, tomates constituent plus de 60% de la production maraîchère insulaire. Le solde est constitué d'une trentaine d'autres références, principalement des productions de printemps et d'été. Ce constat décrit des stratégies de commercialisation en lien avec l'afflux touristique.

La production maraîchère insulaire est principalement écoulée sur le marché local. La production maraîchère couvre approximativement le tiers des besoins du marché corse. Toutefois, ce constat n'est pas partagé tout au long de l'année. Le marché couvre relativement bien les besoins durant la période estivale mais beaucoup moins en dehors de cette période alors que les potentiels agronomiques sont présents.

Le marché se caractérise par une forte atomisation de l'offre. Les circuits d'échanges sont multiples et confus, à l'exception des trois ou quatre plus gros exploitants ayant des circuits de commercialisation bien organisés. L'asymétrie des exploitations et la présence de deux bassins de productions géographiquement éloignés complexifient les ambitions de structuration de la filière.

Malgré des potentialités agronomiques pour produire tout au long de l'année, la filière maraîchère insulaire cible prioritairement le touriste comme consommateur final car ce dernier est particulièrement sensible à l'origine des produits frais qu'il consomme et l'est moins sur le prix. L'afflux touristique assure la satisfaction des producteurs sur une courte période de l'année, il s'agit d'un effet d'aubaine. De ce fait les stratégies individualistes prédominent puisque l'action collective n'est pas nécessaire. Cette stratégie pénalise les acteurs de la restauration collective mais plus généralement les corses.

La filière Fruits d'été présente les mêmes similitudes que la filière maraîchère en Corse. Les stratégies individualistes prédominent et ciblent le touriste comme consommateur final.

Les conditions pédoclimatiques sont favorables au genre *Prunus*. Or le cycle végétatif de ces arbres induit *de facto* une récolte estivale. A défaut de volontés et d'outils de transformation agroalimentaire, la périssabilité des fruits du genre *Prunus* implique une commercialisation post-récolte immédiate. Cette filière se concentre autour de deux bassins de production, l'un à Vescovato et l'autre à San Giuliano. La proximité des exploitations entre elles exacerbent les tensions entre producteurs et notamment à cause du risque sanitaire (virus de la Sharka). De fait, l'action collective est difficilement envisageable à court terme.

Ainsi tout comme la filière maraichère, le tourisme permet d'assurer une rentabilité financière certaines grâce à des comportements d'achat privilégiant l'origine plutôt que le prix. Contrairement à la filière maraichère, la durée de vie d'un verger conditionne la production ce qui la rend beaucoup moins flexible dans le temps (sauf crise sanitaire majeure impliquant un arrachage obligatoire des vergers).

La production de pommes corses est non négligeable. Cette production constitue une potentialité forte pour la restauration collective. Enfin, dans le cadre d'un approvisionnement en produits durables et de qualité, il n'existe qu'une seule exploitation de fruits d'été, la plus grande de Corse, bénéficiant de la mention HVE.

### II.3.D – Les Agrumes, une filière structurée ! Trop pour la restauration collective corse ?

L'agrumiculture corse représente 99% de la production d'agrumes en France. Cette production est quasi-exclusivement vendues sous SIQO. Cependant, il s'agit d'une goutte d'eau à l'échelle du marché national et européen. La production corse, dans son intégralité, équivaut à celle d'une coopérative espagnole de taille moyenne.

Située à la limite septentrionale de l'aire de culture des agrumes, espèces sensibles au gel, la Corse a été le lieu de redéploiement sur le territoire métropolitain du dispositif colonial de recherche sur les agrumes comme le souligne De Sainte Marie et Agostini. L'agrumiculture corse prend naissance à la fin des années 1950, en parallèle à la décolonisation du Maghreb.

Bénéficiant d'aides publiques, de bons débouchés commerciaux et d'une relative protection sanitaire les producteurs corses furent les seuls producteurs d'agrumes autorisés à commercialiser des clémentines avec feuilles sur le marché européen.

En 1993, la Directive CEE n°93/110 modifie la réglementation phytosanitaire qui leur avait assuré l'exclusivité de la vente de la « clémentine avec sa petite feuille » sur les marchés européens.

Exposée à la concurrence espagnole et marocaine, la filière insulaire éprouve des difficultés grandissantes. Dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région de 1994 à 1999, la rénovation du verger avec des clones espagnols et marocains, réputés pour leur forte productivité, devait répondre aux difficultés. Ces choix se sont avérés désastreux. Les agrumiculteurs étaient confrontés à des problèmes de mise à fruit ; les nouvelles variétés donnaient par ailleurs des fruits soufflés et sans saveur, comme la plupart des fruits précoces. La crise s'aggrave, les comportements opportunistes proliférèrent et face à la menace de pertes de financements publics, le verger était à restructurer. Un large consensus prévalait ainsi entre scientifiques et acteurs de la production pour faire valoir la qualité.

Dans ce climat de suspicion généralisée, la recherche publique s'est posée en régulateur via le protocole « qualité post-récolte », mis en place en 1996 et reconduit en 1997. Ce protocole a révélé, par l'analyse des trajectoires post-récolte que la qualification de l'origine « Corse » est apparue comme un enjeu suffisamment fort pour motiver la formation d'un groupe de travail *ad hoc* pour aboutir à une définition standardisée et statuant d'un terroir particulier. A contre-courant des besoins du marché européen, la clémentine de Corse, acide et au cul vert, a obtenu son IGP en 2007.

En s'appuyant sur les structures existantes et en mettant en place un système de suivi et de contrôle, l'IGP a réussi à se différencier commercialement. Bénéficiant des structures de défenses et de gestion robustes, l'IGP Pomelo de Corse a vu le jour en 2014 et en 2020, l'IGP Kiwi de Corse.

Malgré de nombreux conflits internes à la filière, elle est organisée et lisible. La filière de production dispose d'un organisme de défense et de gestion, d'une association de producteurs défendant et fédérant les intérêts de la filière, d'une station expérimentale, d'un centre de recherche et des producteurs appartenant ou non à ces structures collectives.

Le parcours des agrumes et des kiwis corses suit un schéma de commercialisation similaire et partagé par la majorité des acteurs de la filière. Premièrement, les producteurs organisent la récolte qui est distribuée en interne ou au sein d'organisation de producteurs dans des stations de conditionnement. 80% de la production insulaire est distribuée par les producteurs dans des stations de conditionnement appartenant à une organisation collective, qui préparent et conditionnent en gros les fruits. Situées à proximité immédiates des vergers, ces stations de conditionnement appartiennent aux organisations de producteurs. Malgré une diversité de statuts juridiques, les organisations de producteurs, au nombre de sept, assurent le conditionnement et le suivi de la production. Ensuite, les organisations de producteurs organisent le transport, l'exportation et la vente des fruits à des opérateurs de vente. Les opérateurs de vente, situés sur le continent, sont des structures appartenant ou non aux producteurs. Ces opérateurs se chargent de la vente et du reconditionnement des fruits sur le continent. La majorité de la production de la filière est commercialisée par seulement trois opérateurs de vente. Ces productions sont ensuite distribuées sur l'ensemble de la France, aire de réputation des clémentines et pomelos. Les distributeurs sont principalement les GMS et les grossistes.

Certains producteurs, individuels (adhérents à l'association de producteurs) ou indépendants (non adhérents à l'association de producteur), assurent de manière autonome la commercialisation de leurs fruits aux distributeurs. Les producteurs individuels ou indépendants peuvent disposer d'une logistique similaire aux organisations collectives pour exporter la production sur le continent.

Ainsi la filière se positionne uniquement sur du fruit frais entier, dont la majeure partie de la production est exportée sur le continent pour être reconditionnée et distribuée sur toute la France (Corse y compris). Les économies d'échelle réalisées par cette organisation logistique et commerciale laissent peu de place pour la restauration collective locale, très atomisée et représentant pour cette filière locale un petit volume. L'absence de plateformes de reconditionnement (« picking ») en Corse implique des *minima* de livraison des opérateurs de vente de l'ordre de la palette (700 kilogrammes).

La clémentine de Corse bénéficie d'une image fortement identitaire au niveau de l'île, car il s'agit de l'unique région agrumicole de France. En raison de sa réputation, la clémentine de Corse est tout de même privilégiée par les acteurs de la restauration collective en Corse, bien que son prix du kilogramme soit deux fois plus cher qu'une clémentine d'Espagne.

Néanmoins, l'économie informelle et l'économie à la marge du schéma classique de commercialisation permettent un approvisionnement sporadique des agrumiculteurs à la restauration collective insulaire, en direct ou via des grossistes locaux. Les organisations collectives laissent ces marges de manœuvre aux producteurs en raison de la petitesse du marché de la restauration collective corse.

Le pomelo et le kiwi, dont les IGP sont plus récentes et bénéficient d'une moindre connotation identitaire que la clémentine. De plus, le pomelo attire peu par la restauration collective (*cf* II.1.B).

Comme il en a été fait mention plus haut, la filière agrumicole corse, se positionne uniquement sur la commercialisation de fruits frais entiers et sous SIQO. Les industries agroalimentaires de transformation, insulaires ou continentales, sont quasi-inexistantes. Les exigences qualitatives des SIQO (calibre, couleurs, formes) et le manque d'industries agroalimentaires induisent de nombreuses pertes. Chaque année environ, près de 3 000 tonnes de clémentines sont perdues et détruites. Les tentatives de création d'outils de transformation agroalimentaire peinent à voir le jour à cause de conflits internes à la filière et en l'absence de perspectives économiques viables.

La structuration de la filière agrumes et kiwis rejette l'hypothèse faite que le manque de structuration des filières agricoles corses ne permet pas l'approvisionnement en produits locaux dans la restauration collective en Corse. De plus, le cas du veau corse et *a contrario* celui de la volaille de chair montre que la structuration des filières ne participe pas nécessairement à la construction d'un produit identitaire.

## **Objectif 7 : Soutenir des politiques agricoles et foncières en faveur de la restauration collective**

Les théories keynésiennes stipulent que les politiques publiques influent sur les marchés économiques et leurs régulations. En s'appuyant sur ces théories, il semble nécessaire d'explorer les différents leviers issus des politiques publiques de développement agricole et de développement économique permettant de favoriser le positionnement des acteurs économiques sur les marchés de la restauration collective.

Quelques recommandations ont été retenues ci-après :

- soutenir, financer, favoriser la création d'outils agroalimentaires « utiles » à la restauration collective (tunnels de surgélation, légumeries, préparations adaptées aux restaurants collectifs, etc.) mais également des productions, produits, des exploitations adaptés aux besoins de la restauration collective en Corse (maraichage d'hiver, steaks hachés, régies agricoles, etc.) ;
- continuer à encourager et à développer les productions durables et de qualité au sens de la loi EGalim au travers des divers instruments financiers, fonds et politiques disponibles (Fond Avenir Bio, Plan de Relance, Plan Filière, CPER, etc.)
- orienter, moduler ou conditionner certaines aides à se positionner sur des marchés publics de la restauration collective. En outre, il est possible d'imaginer une modulation « Restauration Collective » dans les aides au développement agricole (DJA, etc.) et qui serait facilement contrôlables grâce aux bons de livraison, etc. ;

Ces propositions ne sont pas exhaustives et peuvent être enrichies de propositions innovantes.

Au bilan, pour les orientations technico-économiques pouvant produire pour la période estivale, les filières ou plutôt les pseudo-filières profitent d'une économie de la rente liée au tourisme. Ces effets d'aubaine pénalisent grandement ces pseudo-filières à s'organiser collectivement bien que cela ne soit pas une condition nécessaire et suffisante à l'intéressement de ces dernières aux marchés de la restauration collective, ni à la construction d'un produit identitaire. En dehors des conflits internes participant à la vie de toutes filières, les productions ne pouvant se satisfaire de la population estivale ont pour la plupart d'entre eux réussi à s'organiser collectivement et cela s'est traduit par la création de nombreuses SIQO corses.

### III – Quelles perspectives pour l'intéressement des filières locales aux marchés de la restauration collective

Face aux nombreux verrouillages identifiés et pour répondre à la problématique initiale, il est légitime de se demander : à quoi tient le succès d'une transition alimentaire dans la restauration collective ?

Tout d'abord, l'une des réponses qui puisse être apportée réside dans l'intéressement des acteurs à l'ancrage territoriale de l'alimentation et aux enjeux alimentaires. Pour cela et comme le suggère Renting et Wiskerke, il faut sortir d'un dualisme opposant offre et demande (le marché) et y intégrer les interactions avec la « civil society » (société civile) et le « state » (au sens de l'Administration Publique) (Annexe 6). C'est en ce sens que sont décrites les initiatives existantes, dans un premier temps sur le territoire insulaire puis dans un second temps quelques exemples issus du continent. En s'appuyant sur ces initiatives et après un rappel du programme « Lait et Fruits à l'Ecole » et des notions d'équivalence et de coûts imputés aux externalités environnementales que seront proposées les actions et recommandations faites pour susciter l'intéressement des filières locales aux marchés de la restauration collective.

#### **Objectif 8 : Créer et développer de la valeur sur le territoire par les partenariats et synergies**

Avec plus de 9 millions de repas servis par an, le secteur de la restauration collective en Corse est un secteur économique qui participe au développement économique, directement, par les emplois qu'il génère (métiers de la restauration collective au sens large) et, indirectement, par les marchés qu'il représente (fournitures alimentaires, fournitures de matériels de cuisine).

Dans cette perspective, ce secteur constitue un potentiel de création de valeurs (économiques et sociales) sur le territoire. Ce potentiel de création de valeurs est direct et non délocalisable pour les emplois que ce secteur génère alors que l'approvisionnement peut constituer un marché délocalisé. L'enjeu dans cet objectif est de proposer des actions visant à « relocaliser » la création de valeurs. Cette « relocalisation de l'alimentation » passe par l'intéressement du marché (offre et demande), des tutelles, des politiques publiques et de la société civile à s'approvisionner en local. Les réponses peuvent être multiples comme, par exemple, favoriser la création d'outils agroalimentaires ; trouver de nouveaux débouchés commerciaux pour la restauration collective ; promouvoir les échanges d'expériences ; exploiter les plateformes (virtuelles ou physiques) existantes ou en les créant et les animant.

#### III.1 – Des initiatives existent déjà en Corse (et ailleurs)

##### III.1.A – En Corse

Si la méconnaissance de l'offre locale apparaît souvent comme un premier frein, il n'est pas le seul. Nombreuses sont les difficultés à intéresser les filières agricoles corses à se positionner sur les marchés de la restauration collective. Toutefois pour susciter l'intéressement des filières locales aux marchés de la restauration collective et inversement, il est possible de s'appuyer sur les initiatives présentes sur le territoire et ce à défaut de plateformes logistiques de distribution.

Dans la restauration collective deux expérimentations ont été mises en place : au CROUS avec la FRCA et le Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement de Corte (vers une labellisation "mon restauration responsable") et le lycée agricole de Borgo (programme Biocalim) ; la FRCA a mis en place le

programme « Manghjemu Corsu » afin d'aider les établissements à repérer les producteurs à proximité pour se fournir et à lutter contre le gaspillage alimentaire.

Deux PAT sont à l'œuvre actuellement sur deux communautés de communes (Fium'Orbu Castellu et Ornano-Taravo-Valinco-Sartenais). Ils prennent en charge cette dimension de la restauration collective sur leur territoire. Le PAT Ornano-Taravo-Valinco-Sartenais est également lauréat de l'essaiage du projet de la commune de Mouans-Sartoux « cantines durables territoires engagés ». D'autres (Ile-Rousse Balagne, PNRC, CAPA) sont en cours d'émergence avec un diagnostic qui doit déboucher sur un plan d'actions.

Les deux établissements d'enseignement agricole publics sont engagés dans la démarche. L'établissement de Sartène fait partie du PAT Ornano-Taravo-Valinco-Sartenais. En tant qu'établissement d'enseignement agricole, il est un point central de ce projet. En 2019 il a adhéré au programme « Manghjemu Corsu » de la FRCA. L'EPLEFPA de Borgo a commencé par le programme « Biolocalim » en 2015-2016 consistant à évaluer la possibilité de se fournir en produits bio et/ou locaux. Puis il a entamé en 2017 une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire. Fort de ces expériences, il est soutenu par la DRAAF et l'ADEME depuis 2018, dans le cadre d'un appel à projets commun « économie circulaire », pour la mise en place de culture de maraîchage d'hiver et d'une légumerie permettant d'alimenter sa restauration collective. Il vient d'obtenir de la part de la CdC une enveloppe de 456 500€ pour :

- financer un ingénieur afin qu'il suive avec précision ces travaux et produise des modèles de référence ;
- mener une expertise sur le territoire avec les partenaires potentiels ;
- investir dans des modules pour agrandir la légumerie.

### III.1.B – Et Ailleurs

Sans pour autant les reproduire telles quelles, l'identification d'initiatives extra-insulaires permet d'élargir le champ des possibles. Ces trois exemples sont issus du guide « Typologie des politiques publiques de restauration collective locale et durable », réalisé par l'Observatoire de la restauration collective durable.

#### **Objectif 9 : Expérimenter pour essayer**

Les enjeux sont forts et les objectifs sont ambitieux. Développer des actions et des recommandations à une échelle territoriale constitue une prise de risque importante. Pour limiter ces risques, l'expérimentation et l'innovation permettent de créer et de proposer de nouvelles dynamiques, à plus petites échelles, qui peuvent s'étendre ou essayer ailleurs.

A ce titre, l'implication des organismes de recherche ainsi que des établissements scolaires dans ces démarches sont indispensables.

La ville de Lorient a mis en place progressivement depuis 1999 une politique d'achat favorisant les filières qualité (agriculture biologique, labels rouges, filière Lin, poisson frais, etc.). La restauration est organisée en régie municipale, qui produit environ 700 000 repas par an (soit environ 4 000 repas par jour en période scolaire) sur deux sites : la cuisine centrale de Kerletu et le restaurant municipal de l'Orientis. La restauration municipale assure la fourniture de repas aux enfants des écoles maternelles et élémentaires, au restaurant administratif, à deux foyers logement, au portage des repas à domicile et au restaurant scolaire de la ville d'Auray dans le cadre d'un marché public.

En 2015, les produits biologiques représentaient 27,90 % des achats de la régie municipale (en valeur financière), les produits label rouge 4,85 %, les produits issus des filières Lin 6,46%, les poissons frais

8,18 % et 9,60% des produits étaient issus de circuits courts. 90,41 % des achats de la restauration municipale viennent du département et des départements limitrophes.

Pour parvenir à servir des produits de qualité dans ses établissements, un important travail d'identification des fournisseurs a été nécessaire, avec l'appui du Groupement des Agriculteurs Biologiques du Morbihan, d'Inter Bio Bretagne et de Lorient Agglomération. La chambre d'agriculture, plus en recul au début de la démarche est intervenue par la suite, notamment dans le cadre du travail réalisé sur les circuits courts. Durant un an, le Groupement des Agriculteurs Biologiques du Morbihan a accompagné la commune pour l'organisation de formations du personnel, la sensibilisation auprès du personnel et des convives et l'organisation des marchés. La commune organise également des visites de terrain pour ses agents afin de leur faire connaître les filières qualité, les fournisseurs et le monde agricole auprès desquels la régie municipale s'approvisionne.

Elle a procédé à un allotissement fin de ses marchés, actuellement divisés en 32 lots pour la période 2014-2017 (marchés d'un an renouvelables 3 fois). Plusieurs lots sont bio, réservés aux circuits courts et aux produits labellisés ou à la filière Lin. La commune a également introduit des spécifications dans ses marchés (conditionnement des produits laitiers en seaux, yaourts sucrés à moins de 7 %), qui lui permettent de cibler certains fournisseurs. Enfin, la planification des achats est également une des clés de la politique d'achat de Lorient.

Ce retour d'expérience prouve que la connaissance réciproque entre l'offre et la demande est un prérequis pour une politique d'achat et d'approvisionnement durable et local.

Confrontée à la pollution des eaux des zones de captage dont elle a la charge, la collectivité Eau du bassin rennais, syndicat qui produit et distribue l'eau potable aux habitants des 43 communes de Rennes Métropole et de 13 autres communes, a entrepris de développer une politique de prévention à destination des agriculteurs situés sur les bassins versants. Pour compléter les mesures d'incitation « classiques » (subventions, mesures agro-environnementales), la collectivité a eu l'idée d'utiliser le levier de la restauration collective comme débouché pour les agriculteurs situés sur les bassins versants, afin de les inciter à adopter ou à approfondir des pratiques environnementales vertueuses.

Eau du bassin rennais et la ville de Rennes ont donc lancé un marché expérimental en groupement en 2015 pour un montant de 50 000 € par an sur trois ans, et un nombre limité de produits (2 lots, produits laitiers et viande de porc). L'objet de ce marché est la fourniture de denrées alimentaires dont les modes de production favorisent la protection de la ressource en eau du bassin rennais. Le classement des candidats s'effectue selon 3 critères : 50 % pour la durabilité, 30 % pour la qualité organoleptique et technique du produit, 20 % pour le prix. Cette solution juridique permet d'acheter des denrées alimentaires auprès de fournisseurs situés sur un territoire géographique ciblé, les bassins versants d'alimentation en eau potable du bassin rennais, en évitant l'écueil de l'interdiction du « localisme ».

Les prix sont déconnectés des cours des marchés mondiaux et nationaux, mais déclarés fermes et définitifs pour la durée du marché, tout en prévoyant une clause de révision en cas de situation économique particulière. Un « bonus » sur le prix est accordé par la collectivité Eau du Bassin Rennais en fonction de l'ambition de progrès que se fixe le producteur.

Eau du bassin rennais, la ville de Rennes et Rennes Métropole souhaitent à l'avenir pouvoir étendre ce type de marché à d'autres agriculteurs et à d'autres restaurations collectives.

Ce marché expérimental peut constituer une source d'inspiration pour les politiques agricoles et d'achats en Corse, par exemple dans le cadre de la prévention et la lutte contre les incendies ou encore sur la gestion de la ressource en eau dans certains bassins versants corses où l'enjeu (quantitatif) pour la ressource en eau est régulièrement fort en période estivale.

En 2010, les élus du Conseil Général de Vendée décident d'introduire des produits biologiques et locaux en restauration collective. Un diagnostic révèle que s'il existe une offre locale en produits biologiques

à même de répondre aux besoins des collèges du département, elle n'est pas orientée vers la restauration collective en raison de l'absence de logistique et d'outils de transformation.

Le Conseil Général identifie alors une association employant des travailleurs handicapés ayant le projet de créer une plateforme d'approvisionnement, de transformation et de distribution des produits biologiques des agriculteurs du territoire (transformation de légumes et livraison de divers produits : viandes, épicerie, produits laitiers, fruits).

La plateforme de transformation/distribution étant gérée par une association employant des personnes handicapées, le département a pu établir avec elle, au terme d'un appel d'offres, un marché de services réservé au titre de l'article 15 du code des marchés publics de 2006, pour le stockage, la transformation et la livraison de produits alimentaires.

En parallèle, le département a accompagné la constitution d'un groupement de commandes réunissant la plupart des collèges et le foyer départemental de l'enfance. La passation de ce premier marché a ensuite permis à des producteurs locaux approvisionnant la plateforme de présenter l'offre la plus compétitive et donc d'être retenus dans le cadre d'un second marché, un appel d'offre du groupement d'achat pour la fourniture de produits alimentaires. L'un des critères de cet appel d'offre était la vente en circuit court.

La stratégie du département est basée sur l'incitation et la mise en place d'outils pour faciliter l'achat local et biologique. Les collèges du groupement ont un intérêt à s'approvisionner auprès de la plateforme puisque le Conseil Départemental prend en charge le service de livraison et de transformation des produits. Des réunions de sensibilisation sont également organisées auprès des gestionnaires des établissements.

Le département a ensuite initié une nouvelle démarche de convention constitutive d'un groupement de commandes à destination des collectivités publiques et de diverses personnes morales gérant directement un service de restauration collective. Cette démarche a pour but d'élargir le groupement d'achat à d'autres acteurs publics (lycées, mairie, etc.) afin de définir les besoins alimentaires de manière systématique et coordonnée. La définition du besoin est anticipée, formalisée et globalisée grâce à l'utilisation du logiciel EMApp.fr, et doit permettre dans le cadre de ce groupement la passation de marchés (tous produits qu'ils soient biologiques ou non) qui répondent aux possibilités de l'offre locale en proposant des allotissements adaptés.

De ces études de cas, il est important de retenir que les actions et les moyens pour réussir une transition alimentaire sont multiples et qu'ils doivent être adaptés et dimensionnés au regard des besoins et des enjeux du territoire.

### III.2 – Et la loi EGAlim dans tout ça ?

La question de l'ancrage territorial de l'alimentation, qui prédomine dans cette étude, « éloigne » des objectifs réglementaires de la loi EGAlim auxquels sont tenus de répondre les gestionnaires de restauration collective au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Compte-tenu du paysage agricole corse, il est trivial de constater que l'autonomie alimentaire, du moins dans la restauration collective, est irréalisable, notamment en raison de l'absence de production céréalières, de vaches laitières et du trop peu d'industries agroalimentaires.

Dans cette partie, il s'agira de présenter les leviers qui permettent de répondre aux objectifs de l'article 24 de la loi EGAlim et ce indifféremment des enjeux agricoles et agroalimentaires en Corse.

### III.2.A – Une méconnaissance de la loi EGAlim

Au cours des échanges avec les gestionnaires, les cuisiniers, les directeurs d'établissement, force est de constater une méconnaissance de la loi EGAlim. Cette méconnaissance est de plusieurs ordres.

Dans de rares cas, la loi EGAlim n'est pas du tout connue des acteurs, l'article 24 comme les autres mesures de la loi. Les échanges ont permis à ce titre de présenter la loi EGAlim à ces interlocuteurs.

Dans la majorité des cas, la loi EGAlim est partiellement connue et l'est souvent de manière erronée. Les interlocuteurs dans ce cas expliquent l'existence d'une obligation d'introduire « un certain pourcentage » de produits AB, de « produits locaux » ou de produits issus de « circuits courts ». Dans certains cas, il explique l'existence d'un double objectif. Parfois, la proportion de « 20% » de produits AB est évoqué. La confusion entre des produits durables et de qualité avec des « produits locaux » ou issus de « circuits courts » concourt, paradoxalement, à l'intéressement des gestionnaires aux enjeux de souveraineté alimentaire et d'ancrage territorial de l'alimentation. Toutefois, cette confusion se heurte à l'enjeu qui est de répondre des exigences réglementaires. Lors des échanges, il fut important de souligner que le caractère « local » d'un produit ne peut être défini, en l'illustrant par des exemples concrets.

Un unique cas connaissait la loi EGAlim puisqu'en préparation de l'échange, cette personne avait pris le soin d'imprimer et de prendre connaissance, des documents du ministère, relatifs à la loi EGAlim.

La méconnaissance de la législation s'accompagne d'une méconnaissance des mentions, certifications, labels introduits dans la loi EGAlim, à l'exception des produits AB qui sont relativement bien connus des acteurs. Lors de la présentation des signes, mentions, labels présent dans les produits durables et de qualité de la loi EGAlim, il convient de remarquer une relative bonne connaissance des mentions LR, IGP, AOC, AOP. Toutefois les certifications environnementales de niveau II et III sont inconnues pour l'ensemble des interlocuteurs. Il en va de même pour les STG. Durant les échanges, des présentations succinctes des certifications environnementales de niveau II et III, des STG ont été faites.

La méconnaissance de la loi EGAlim est particulièrement importante au sein des établissements sociaux et médico-sociaux ne dépendant pas d'établissements de santé.

La méconnaissance de la loi induit un déficit global d'informations. Les données relatives aux produits durables et de qualité ne font que très rarement l'objet d'une consignation dans les logiciels de gestion, lorsque les établissements en ont un d'une part et d'autre part lorsque ces logiciels sont en mesure de les consigner. A noter que ces deux blocages sont fréquents dans la restauration collective en Corse.

Au regard de ces blocages, il apparaît prioritaire que chaque établissement puisse être en mesure de fournir un taux d'approvisionnement en produits durables et de qualité, voire en produits locaux.

Les rares établissements pouvant fournir un taux d'approvisionnement ne peuvent donner que le taux de produits AB. Deux établissements codifient l'origine locale des produits. Pour les établissements qui codifient le taux d'approvisionnement en produits AB, il s'agit de ceux qui ont les politiques les plus volontaristes en matière alimentaire et ceux qui communiquent le plus dessus.

L'enquête au Lycée Agricole de Borgo montre que l'appartenance à un groupement d'achats n'implique pas un « désengagement » de l'établissement sur les questions alimentaires.

Ainsi, pour pouvoir répondre aux exigences réglementaires, il faut s'assurer de deux impératifs. Premièrement, il faut que chaque établissement et groupement soit convaincu par l'intérêt de porter une démarche de qualité dans leurs établissements notamment vis-à-vis de la société civile en demande et au regard des missions de service public qui leur incombent. Deuxièmement, il faut que les établissements et groupements se donnent les moyens nécessaires pour renseigner et comptabiliser leurs taux d'approvisionnement en produits durables et de qualité au sens de la loi EGAlim. L'Etat et les

autorités de tutelle peuvent être en mesure de participer et d'aider les établissements, gestionnaires et collectivités à répondre à ce double impératif.

### III.2.B – Le programme : Laits et Fruits à l'école

Comme le précise le CGAAER, les surcoûts liés à la mise en œuvre de la loi EGAlim sont particulièrement difficiles à évaluer et à modéliser, notamment en raison d'un déficit global d'informations quant à l'approvisionnement. Néanmoins, les surcoûts liés à la mise en œuvre de la loi EGAlim sont estimés entre 0 à 0,42 €/repas selon la type d'établissement (cf Figure 5). Toutefois, pour compenser ce surcoût, il est possible de s'appuyer sur plusieurs leviers.

Toujours selon le CGAAER, la mise en place d'un repas végétarien par semaine *a minima* et un plan de diversification des protéines végétales (rendus obligatoires dans les établissements scolaires par la loi EGAlim) permettent une économie du coût matière de l'ordre de 0,05 à 0,07€ par repas. De plus, le programme « Lait et Fruits à l'école » permet d'amortir les surcoûts. Ce dispositif, absent en Corse, est déjà déployé dans toutes les autres régions françaises (dont Outres-mers).

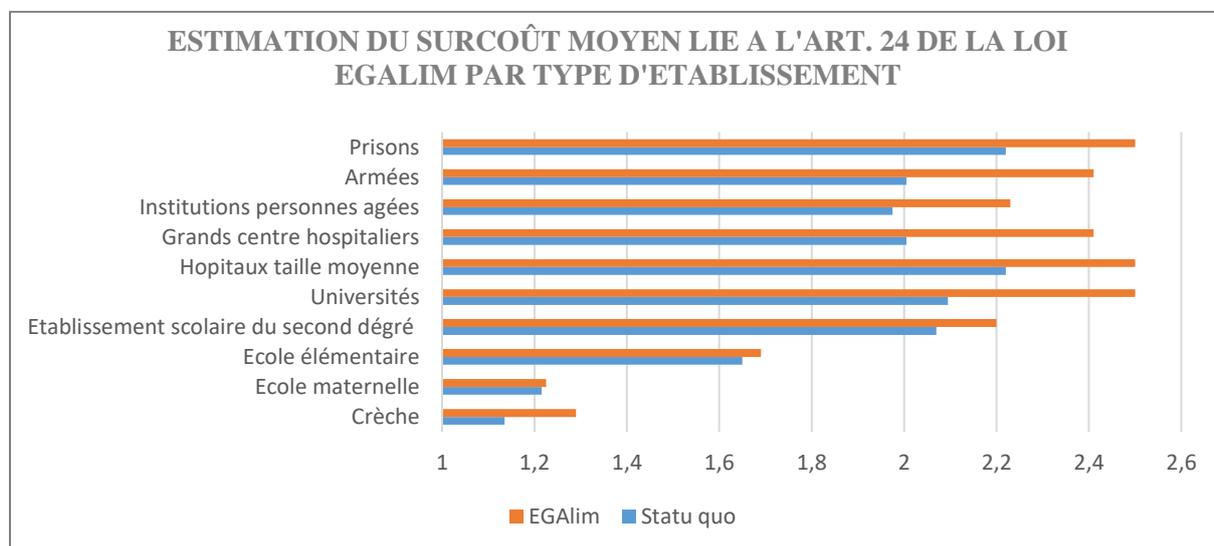


Figure 5 : Estimation du surcoût moyen (exprimé en Euros) lié à l'article 24 de la loi EGAlim selon le type d'établissement d'après les données du CGAAER

Ce programme européen, piloté par FranceAgriMer, consiste en l'octroi d'une aide forfaitaire pour la distribution de fruits et légumes, de bananes, de lait et de certains produits laitiers aux élèves dans les établissements scolaires.

Pour bénéficier de cette aide, il faut que les établissements obtiennent un agrément de FranceAgriMer, délivré après instruction du dossier d'agrément et que les fournisseurs se fassent référencer auprès de FranceAgriMer. Une fois référencé, l'établissement doit mettre en place le programme. Il consiste à proposer des produits éligibles, c'est-à-dire des fruits frais ou des produits laitiers sans sucres, sel, matières grasses ou édulcorants ajoutés, qui respectent les portions minimums et les fréquences minimales de distribution prévu dans le programme. L'adhésion au programme doit également respecter une mesure éducative obligatoire et doit s'accompagner d'un affichage obligatoire. Les produits éligibles sont uniquement des produits laitiers ou fruits sous SIQO (AB, IGP, AOP, LR, AOC). Ils doivent également constituer un monopole de distribution.

L'avis du CGAAER précise que le programme « Lait et Fruits à l'école » amène à compenser une partie du surcoût lié à l'article 24 de la loi EGAlim. Néanmoins, ce programme ne touche que les

établissements scolaires. De plus, l'aide est conditionnée à une demande d'aide au moins égale à 400€, ce qui n'est pas forcément évident à atteindre pour de petits établissements scolaires, par exemple ceux en zone rurale. La charge administrative que représente l'obtention de l'agrément, ainsi que l'absence de fournisseurs référencés en Corse pénalisent l'accès à ce programme en Corse.

Bien que ce programme présente des difficultés pour être mis en place en Corse, il représente une opportunité pour les établissements scolaires.

### III.2.C – L'équivalence et les coûts imputés liés aux externalités environnementales

En plus des leviers précédemment évoqués, il demeure deux outils présents et potentiellement mobilisables dans la loi EGalim. Tous deux sont sous la responsabilité du pouvoir adjudicateur.

Il s'agit de produits satisfaisant de manière équivalente les exigences définies par les signes, mentions, écolabels et certifications inscrites dans la loi. La notion d'équivalence, bien que définie au niveau européen, laisse une marge d'appréciation large au pouvoir adjudicateur. En effet, l'appréciation de l'équivalence nécessite d'une part d'avoir une bonne connaissance des conditions de productions du produit sélectionné au nom de l'équivalence et d'avoir une connaissance parfaite des cahiers des charges portant le motif de l'équivalence.

Pour apprécier l'équivalence, il faut que le pouvoir adjudicateur accepte de prendre un risque juridique (administratif et pénal). Evidemment en amont et pour éviter ce risque, il est nécessaire d'évaluer le risque et d'en informer sa hiérarchie. Pour aider à gérer le risque il est judicieux de se poser conjointement ces deux questions :

- Ce produit est-il équivalent à l'un des signes, mentions, écolabels et certifications de la loi EGalim ? Sur quels critères l'est-il et sur quels critères ne l'est-il pas ?
- Qui aurait des intérêts à me poursuivre en justice ? Et sur quels arguments ?

Ensuite, le second outil offert par la loi considère les produits acquis selon des modalités prenant en compte les coûts imputés aux externalités environnementales liées au produit pendant son cycle de vie. Selon l'ADEME, la sécurité juridique de la mise en œuvre d'un tel dispositif passe par un outil défini au niveau national et simple d'utilisation pour l'acheteur comme pour les soumissionnaires. A ce jour et en l'absence d'un tel outil de calcul pour les denrées alimentaires, il n'est pas possible, pour le moment, de considérer la mise en œuvre d'un achat en « prenant en compte les coûts des externalités environnementales liées au produit pendant son cycle de vie ».

Toutefois, l'intégration du coût des externalités environnementales d'un produit dans un marché public a déjà été mise en œuvre dans d'autres secteurs comme celui du transport par exemple.

### III.3 – Des outils pour tous les acteurs de la restauration collective, vers une stratégie intégrée et cohérente

Au regard de verrouillages sociotechniques qui ont été identifiés tout au long de la chaîne alimentaire de la restauration collective en Corse et en raison de l'imbrication spatiale des administrations publiques. Les outils et les leviers permettant de concourir à une reterritorialisation de l'alimentation sont multiples et réticulaires. Pour cela, il semble judicieux de s'appuyer sur des enjeux communs, qui puissent fédérer l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire. Ces enjeux seront déclinés en objectifs et sous-objectifs par la suite. Les enjeux identifiés sont :

- **construire une éducation alimentaire en lien avec le patrimoine alimentaire insulaire (E1) ;**
- **renforcer la souveraineté alimentaire de l'île de beauté (E2) ;**
- **contribuer au développement économique durable en Corse (E3) ;**

- **répondre aux exigences réglementaires (E4) ;**
- **mieux manger et de manière durable et responsable pour tous (E5).**

Conçus comme une véritable stratégie intégrée, les objectifs et les sous-objectifs, amenés et argumentés tout au long de l'exposé, sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Objectifs	N° Objectif
Dépasser le critère : Prix	O1
Faire des économies et lutter contre le gaspillage alimentaire	O2
Valoriser les métiers de la restauration collective	O3
Participer à l'éducation alimentaire de la jeunesse	O4
Mettre en valeur le patrimoine alimentaire local et/ou durable et de qualité	O5
Améliorer la connaissance réciproque entre l'offre et la demande	O6
Améliorer la visibilité des marchés de la restauration collective	SO61
Accompagner l'offre locale à se positionner sur les marchés de la restauration collective	SO62
Donner de moyens financiers et humains idoines	SO63
Soutenir des politiques agricoles et foncières en faveur de la restauration collective	O7
Créer et développer de la valeur sur le territoire par les partenariats et synergies	O8
Expérimenter pour essayer	O9

*Tableau 3 : Synthèse des objectifs et sous-objectifs visant à concilier les objectifs de la loi EGalim avec le développement des filières agricoles corses*

Faisant suite aux objectifs et aux enjeux, des actions et des recommandations sont proposées. Celles-ci tentent de répondre à la question initiale « Comment concilier les objectifs de l'article 24 de la loi EGalim avec les enjeux des filières agricoles corses ? ». Ces actions et recommandations ont été priorisées en fonction des besoins qui ont été émis et de la capacité de ces dernières à surmonter les verrouillages identifiés.

La multiplicité des acteurs et des enjeux rend la classification et l'organisation des actions difficiles. Pour faciliter sa présentation, les actions ont été classées selon les différentes politiques (publiques) dont elles relèvent (*cf* Figure 6).

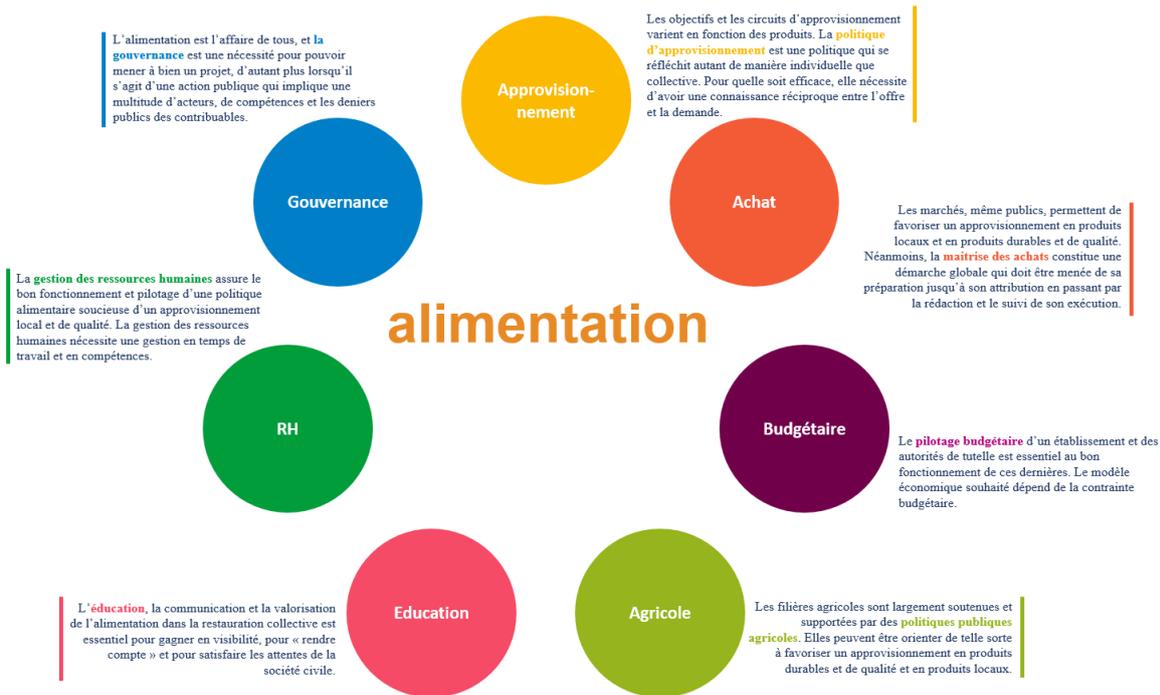


Figure 6 : Typologie des différentes politiques publiques mobilisables dans le cadre d'une stratégie alimentaire territoriale de la restauration collective

Actions / Recommandations	N°	Type de politique	Coordinateur/Pilote	Objectifs	Horizon	Priorité	Remarque
Définir des menus en fonction de l'offre locale disponible	A1	Approvisionnement	Etablissement	O3, O4, O5	Court terme	Moyenne	Rédaction souple des menus
Développer de nouvelles recettes pouvant intégrer des produits locaux et/ou intégrant des produits, morceaux pas ou peu valorisés (abats, écarts de tri, "avants", etc.)	A2	Approvisionnement	Etablissement	O2, O3, O4, O5, O6, O9	Court terme Moyen terme	Moyenne	
Laisser la flexibilité d'intégrer des produits en promotions	A3	Approvisionnement	Etablissement	O2	Court terme	Faible	
Organiser en réseaux territoriaux la logistique d'approvisionnement et de distribution pour la restauration collective	A4	Approvisionnement Gouvernance	EPCI CdC	SO62, SO63, O8	Long terme	Moyenne	
Organiser des salons, forums, échanges alimentaires territoriaux	A5	Approvisionnement Gouvernance	DRAAF CdC Chambres d'agriculture	O5, O6, O8	Moyen terme	Forte	
Intégrer les produits issus des exploitations, jardins pédagogiques présents dans les établissements de restauration collective	A6	Approvisionnement	EPLFPA Etablissements scolaires avec jardins Etablissements pénitentiaires	O1, O5, O7	Court terme	Faible	
Faire des comités de dégustation et y faire participer les cuisiniers	A7	Approvisionnement	Etablissement Groupement d'achats	O1, O3	Moyen terme	Forte	
Elaborer des contenus (logiciels, etc.) permettant de renseigner le taux d'approvisionnement (OPALE, etc.)	A8	Approvisionnement	Autorité de tutelle CdC	E4	Long terme	Forte	
Inciter les fournisseurs à se faire référencer auprès du programme européen "Lait et Fruits à l'école" (intégration d'une clause dans les marchés publics, etc.)	A9	Approvisionnement	FranceAgriMer Etablissement	O4, O5	Court terme Moyen terme	Moyenne	

Actions / Recommandations	N°	Type de politique	Coordinateur/Pilote	Objectifs	Horizon	Priorité	Remarque
Explorer les possibilités de dons agricoles dans la restauration collective	B1	Agricole	Commune EPCI Chambres d'agriculture	O2, O7, O9	Court terme Moyen terme	Faible	
Favoriser la création de produits de transformation agroalimentaire (innovants ou non) répondant aux besoins de la restauration collective (steak haché, nuggets de poulets, produits de 3ème (surgelés) et 4ème gamme (cru, prêt à l'emploi), etc.)	B2	Agricole	FranceAgriMer ODARC Professionnels	O3, O7, O8, O9	Moyen terme Long terme	Moyenne	
Mettre en place une newsletter pour faire connaître l'offre locale aux acteurs de la restauration collective (prévisionnels de productions, etc.)	B3	Agricole	Chambres d'agriculture PAT	O6	Moyen terme	Faible	
Encourager les productions maraichères d'hiver	B4	Agricole	DRAAF FranceAgriMer ODARC EPLEFPA Borgo	O7, O9	Moyen terme	Moyenne	
Financer et soutenir des légumeries (publiques, privées, publiques-privées) et/ou des plateformes agricoles collectives	B5	Agricole	ODARC Chambres d'agriculture	O5, O7, O8, O10	Long terme	Faible	
Développer des régies agricoles	B6	Agricole	Commune EPCI	O1, O5, O7	Long terme	Faible	
Essaimer les PAT	B7	Agricole Gouvernance	DRAAF CdC	O9	Long terme	Moyenne	
Favoriser les nouveaux agriculteurs à se positionner sur le marché de la restauration collective (ex : modulation "Restauration Collective" dans les aides au développement agricole)	B8	Agricole	ODARC FranceAgriMer	O7	Long terme	Moyenne	
Développer les produits durables et de qualité	B9	Agricole	Interbio Corse INAO ODARC Chambres d'agriculture DRAAF ODG	O6, O7	Moyen terme Long terme	Forte	HVE, AB, SIQO

Actions / Recommandations	N°	Type de politique	Coordinateur/Pilote	Objectifs	Horizon	Priorité	Remarque
Afficher les mentions valorisantes et les produits locaux sur les menus à destination des convives	C1	Education / Communication	Etablissement	O4, O5	Court terme	Forte	
Communiquer sur les produits durables et de qualité et/ou sur les produits locaux	C2	Education / Communication	Etablissement Autorité de tutelle	O4, O5, SO61, E4	Court terme Moyen terme	Forte	
Sensibiliser les bénéficiaires de la restauration collective aux enjeux alimentaires (et notamment dans les instances telles que le conseil de vie sociale, comité de liaison alimentation et nutrition, etc.)	C3	Education / Communication	Etablissement DRAAF CdC	O3, O4, O5	Court terme Moyen terme	Moyenne	
Organiser des ateliers au sein des cuisines de restauration collective	C4	Education / Communication	Etablissement	O3	Moyen terme	Moyenne	
Favoriser des travaux conjoints avec les personnels enseignants, soignants, en charge de la réinsertion	C5	Education / Communication	Etablissement	O3, O4	Moyen terme Long terme	Moyenne	
Valoriser le patrimoine alimentaire local (Brocciu, Cabri, Agneau, etc.) via des recettes innovantes	C6	Education / Communication	Etablissement	O3, O4, O5	Long terme	Faible	
Considérer le repas comme un temps d'apprentissage dans une démarche globale d'éducation alimentaire	C7	Education / Communication	Etablissement	O4	Long terme	Forte	
Mettre en place un prix/label récompensant les établissements de restauration collective les plus en faveur d'un approvisionnement en produits locaux en Corse	C8	Education / Communication	DRAAF CdC	O3	Moyen terme	Faible	

Actions / Recommandations	N°	Type de politique	Coordinateur/Pilote	Objectifs	Horizon	Priorité	Remarque
Améliorer les délais de paiement	F1	Budgétaire	Etablissement Autorité de tutelle	O1, O6	Moyen terme	Forte	
Définir des objectifs de résultats en matière d'approvisionnement local	F2	Budgétaire Gouvernance	Autorité de tutelle Etablissement	O1, O2, O3, O5	Moyen terme	Forte	
Définir la restauration collective comme politique publique (taux, assiette, recouvrement, etc.)	F3	Budgétaire	Autorité du tutelle	O1, O5	Court terme Moyen terme	Forte	
Trouver de nouvelles ressources financières pour les cuisines agréées	F4	Budgétaire	Etablissement	O8	Moyen terme Long terme	Faible	
Evaluer et lutter contre le gaspillage alimentaire au sein des établissements (grammages, cuissons, portions, service, etc.)	F5	Budgétaire	Etablissement	O2	Moyen terme Long terme	Forte	
Mettre en place une cellule d'appui et de veille des marchés publics alimentaires pour les professionnels agricoles	R1	RH Agricole	Chambres d'agriculture (?)	O6	Moyen terme	Forte	
Elargir les groupements d'achats alimentaires avec des spécialistes des achats alimentaires pour les établissements scolaires	R2	RH	CdC Rectorat Groupement d'achats	O6	Moyen terme	Forte	
Mobiliser du temps et des compétences (moyens humains) pour réaliser des marchés publics favorisant un approvisionnement en produits locaux et du sourcing	R3	RH Approvisionnement	Etablissement Groupement Autorité de tutelle CdC	SO63	Moyen terme Long terme	Forte	
Développer et s'inscrire à des formations sur la durabilité de la restauration collective (les pieds dans le plat, etc.)	R4	RH	CNFPT SGAC Etablissement Autorité de tutelle	O3, O6	Moyen terme Long terme	Moyenne	

Actions / Recommandations	N°	Type de politique	Coordinateur/Pilote	Objectifs	Horizon	Priorité	Remarque
Suivre et adapter régulièrement les besoins et les attentes alimentaires des bénéficiaires (enquête de satisfaction, conseil de vie sociale, comité de liaison alimentation et nutrition, les faire participer au comité de dégustation, etc.)	G1	Gouvernance	Etablissement Autorité de tutelle	O1, O2, O4		Faible	
Organiser un concours de cuisine avec les métiers de la restauration collective et en intégrant des produits locaux	G2	Gouvernance	DRAAF CdC	O3, O5	Moyen terme	Moyenne	
Favoriser les échanges d'expériences entre les gestionnaires et les métiers de la restauration collective	G3	Gouvernance	Autorité de tutelle EPCI Commune CdC	O3, O8	Moyen terme	Moyenne	
S'inscrire dans une démarche labellisable (Manghjemu Corsu, Ecocert, Mon restau responsable, etc.)	G4	Gouvernance	Etablissement Autorité de tutelle	E4	Long terme	Moyenne	
Définir l'équivalence	G5	Gouvernance	Etablissement	E4	Moyen terme	Moyenne	En attente de ligne directrice
Adhérer à des réseaux spécialisés dans la restauration collective (Restau'Co, AGORES, etc.)	G6	Gouvernance	Etablissement	Tous les objectifs	Court terme	Moyenne	
Devenir signataire de la charte "Ville active du PNNS"	G7	Gouvernance	Commune EPCI ARS	Tous les objectifs	Moyen terme	Faible	
Participer/Développer un programme de recherche-action sur la restauration collective et/ou la lutte contre le gaspillage alimentaire	G8	Gouvernance	INRAE Université de Corse ADEME Etablissement CdC	O8, O9	Long terme	Faible	

Actions / Recommandations	N°	Type de politique	Coordinateur/Pilote	Objectifs	Horizon	Priorité	Remarque
Demander des pièces justificatives plus accessibles et en lien avec l'offre dans les réponses aux marchés publics (photographies, etc.)	D1	Achat	Etablissement Groupement d'achats	O6	Court terme Moyen terme	Moyenne	
Utiliser et modérer les plateformes virtuelles existantes	D2	Achat	Etablissement Chambres d'agriculture EPCI	O6, O8	Moyen terme	Faible	
Rédiger des marchés publics plus simples et tolérants	D3	Achat	Etablissement Groupement d'achats	O6	Moyen terme	Forte	
Allotir en fonction de l'offre alimentaire sur le territoire	D4	Achat	Etablissement Groupement d'achats	O5, O6	Moyen terme Long terme	Forte	
Allotir des marchés spécifiques aux produits durables et de qualité et en produits AB	D5	Achat	Etablissement Groupement d'achats	E4, O1, O5	Moyen terme	Forte	Cf exemple Marché public du Collège Arthur Giovoni
Privilégier des marchés publics favorisant la qualité, les critères sociaux et environnementaux	D6	Achat	Etablissement Groupement d'achats	O1, O5	Moyen terme	Moyenne	Cf exemple III.1.B
Faire valoir des principes supérieurs communs non-marchands	D7	Achat	Etablissement Groupement d'achats	O1	Long terme	Moyenne	Les relations informelles et le sourcing participent grandement à la réussite de cette action
Mutualiser les plateformes dématérialisées d'achats alimentaires	D8	Achat	Autorité de tutelle	O6	Moyen terme	Moyenne	

Tableau 4 : Propositions d'actions et de recommandations visant à concilier les enjeux agricoles corses avec la réalisation des objectifs de l'article 24 de la loi EGalim dans la restauration collective corse

Ces actions ne méritent pas d'être considérées indépendamment les unes des autres mais bien d'être intégrées dans une démarche globale et multi-acteurs. Pour assurer la gouvernance alimentaire territoriale, il est nécessaire de s'appuyer sur l'instance de pilotage *ad hoc* qu'est le **CRALIM**.

## Conclusion

Les collectivités publiques souhaitent répondre aux attentes sociétales en agissant tant sur les politiques publiques que sur leurs achats. La restauration collective, du fait de ses proximités qu'elle entretient avec les collectivités, est un acteur privilégié de ces dernières pour répondre aux attentes de la société. Bien que l'étendue de ce marché représente des besoins marginaux au regard de la consommation insulaire en denrées alimentaires, les exigences, imposées ou voulues, qui reposent sur la restauration collective sont nombreuses et fortes.

Face aux défis qui l'attendent, la restauration collective peut s'appuyer à la fois sur une coordination « horizontale » et sur une coordination « verticale » du secteur. En Corse, la coordination « horizontale » de la restauration collective existe principalement sous la forme de groupements d'achats alimentaires mais ces derniers souffrent d'un manque de moyens humains et de compétences pour être efficaces sur l'ensemble du territoire. La coordination « verticale » qui prédomine dans ce secteur induit un cloisonnement administratif et fonctionnel des établissements, qui n'est pas sans liens avec les missions de service public propre à chaque établissement ou type d'établissement. Ce cloisonnement ne permet pas, à juste titre ou pas, de créer de vraies dynamiques de proximités géographiques.

Néanmoins, force est de constater que les établissements, les gestionnaires, les métiers de la restauration collective et les autorités de tutelle commencent à s'accaparer les enjeux alimentaires. Toutefois, des disparités demeurent au niveau de leur implication dans ce sujet, notamment au sein des autorités de tutelle. Malgré une volonté affichée des collectivités et des gestionnaires, l'approvisionnement en produits durables et de qualité d'une part et l'approvisionnement en produits locaux d'autre part sont extrêmement faibles malgré les initiatives et les actions qui ont été entreprises. L'étude réalisée nous a permis d'éclairer quelques-unes des raisons qui expliquent ce blocage persistant.

Certes, le manque de compétences et de moyens humains, notamment pour faire du sourcing, ne favorise pas la visibilité de ce(s) marché(s). Cependant, à quelques rares exceptions près, les filières agricoles corse se désintéressent de ce secteur. Les individualités, extrêmement fortes dans l'agriculture corse, et le manque de structuration des filières ne permettent pas d'expliquer totalement ce désintérêt. Les effets d'aubaine que suscitent certaines aides agricoles et la manne touristique expliquent de manière privilégiée le désintérêt au secteur de la restauration collective et plus globalement à l'organisation collective des filières.

Toutefois, des filières organisées collectivement existent en Corse. Ces constructions collectives en Corse se sont orientées, dans leurs intégralités, vers une différenciation économique sur les marchés alimentaires, et principalement par la création de SIQO, et ce malgré la présence d'individualités au sein de ces collectifs. En lien avec les aspirations de cette étude, les compétitivités hors-coûts atteintes par ces SIQO limitent leur introduction dans les restaurants collectifs de l'une des régions les plus précaires de France.

Afin de résoudre cette équation difficilement solvable, la restauration collective corse, à l'image des SIQO insulaires, mérite de se différencier des autres marchés alimentaires (GMS, vente directe, grossistes, etc.). Sans l'appui conjoint de politiques publiques de développement agricole et de développement économique en faveur de l'autonomie alimentaire insulaire, l'équation ne pourra se résoudre de son propre gré.

Pour accompagner cette prise de conscience, faut-il attendre et subir des crises majeures (sanitaires par exemple) ou bien anticiper et innover par des actions qui, à l'instar de la restauration, se veulent collectives ?

## Bibliographie

Boltanski L. et Thevenot L., 1991. *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris : Gallimard.

De Tocqueville A., 1856. *L'ancien régime et la révolution*. Marc Lévy

\* \* \*

De Sainte Marie C. et Agostini D., 2003. Du signe à l'inscription géographique de l'origine : la requalification de la clémentine de Corse. *Manuscrit soumis pour publication dans « Juger pour échanger. La construction sociale de l'accord sur la qualité dans une économie des jugements individuels »*, S. Dubuisson-Quellier et J.-P. Neuville

Guérin-Pace F., 2006. Sentiment d'appartenance et territoires identitaires. *L'Espace géographique*, Tome 35, 298-308

Torre A., 2009. Retour sur les notions de proximité géographique. *Lavoisier « Géographie, économie, société »*, Vol. 11, 63-75

\* \* \*

Baran P., 1964. *Introduction to distributed communications networks*. On distributed communications. The RAND Corporation : 1-2

Fournier S. et Touzard J.-M., 2016. Diversité et confrontation de modèles de production et d'échange au sein des systèmes alimentaires : vers une convergence ? In : Lubello P., Falque A., Temri L. (dir.). *Systèmes agroalimentaires en transition*. Quae : 137-147

Mériot S.-A., 2002. Historiographie de la restauration et de l'alimentation. *Le cuisinier nostalgique : Entre restaurant et cantine*. CNRS Editions : 17-52

\* \* \*

CGAAER, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2019. Rapport d'évaluation : Impacts budgétaires induits par l'application des règles prévues aux articles L.230-5-1 à L.230-5-5 du code rural et de la pêche maritime concernant la qualité des approvisionnements en restauration collective. *Sommet de l'élevage*. Cournon, 2019

Renting H. et Wikserke H., 2010. New Emerging Roles for Public Institutions and Civil Society in the Promotion of Sustainable Local Agro-Food Systems. *9th European International Farming System Association Symposium*. Vienne, 2010. 1902-1912

\* \* \*

Esnault M., 2017. *Les flux alimentaires de la restauration collective : Etude de cas à Caen, Rennes et Lorient pour le programme FRUGAL*. Mémoire de stage, master 2 : Aménagement et Reconstitutions Territoriales. Université de Caen, 142 p.

Fernandes L., 2017. *Approvisionnement de proximité en restauration collective : Sourcing d'un marché de groupement de commandes en Bretagne*. Mémoire de mission professionnelle, mastère spécialisé ISAM. Montpellier SupAgro, 42 p.

Jobin, A., 2019. *Politique publique et structuration des filières animales en Corse*. Mémoire de thèse professionnelle, mastère spécialisé PAPDD. AgroParisTech, 55 p.

\* \* \*

Agence d'Aménagement durable, d'Urbanisme et d'Energie de la Corse, 2015. *Livret I – Diagnostic Stratégique Territorial*. Plan d'Aménagement de Développement Durable de la Corse, 116 p.

CGAAER, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2017. *Sociétés de restauration collective en gestion concédée, en restauration commerciale et approvisionnements de proximité*. Rapport CGAAER n°16060, 62 p.

Collard Dutilleul F., 2016. *Typologie des politiques publiques de restauration collective locale et durable*. Programme Lascaux, 64 p.

IGEN, IGAENR, CGAAER, Ministère de l'éducation nationale, Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'innovation, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2018. *Education alimentaire de la jeunesse*. Rapport CGAAER n°17079, Rapport IGEN, IGAENR n°2018-99, 48 p. + 47 p. ann.

INCOME Consulting - AK2C, 2016. *Pertes et gaspillages alimentaires: l'état des lieux et leur gestion par étapes de la chaîne alimentaire*. ADEME, 165 p.

INSEE, 2017. *La corse en bref – Edition 2017*. 48 p.

INSEE. 2018. *La filière viande en Corse : un rôle prépondérant de l'élevage*. INSEE Analyses Corse n°23. 4 p.

Le Basic, Dressayre A., 2019. *Alimentation et coût des externalités environnementales*. ADEME, 136 p.

Marc Siméoni Consulting, 2015. *Etude sur les potentialités du marché de la restauration collective en Corse pour les filières maraîchage, fruit et bovin viande*. Chambre Régionale d'Agriculture de Corse, 179 p.

ODARC, DRAAF, Chambre Régionale d'Agriculture de Corse, 2019. *Chiffres clés de l'agriculture corse – Bilan de campagne 2018*. DRAAF, 36 p.

\* \* \*

Président de la République. *LOI n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement*. Journal officiel, n°0301 du 29 décembre 2015

Président de la République. *LOI n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé*. Journal officiel, n°0022 du 27 janvier 2016

Président de la République. *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*. Journal officiel, n°0253 du 1 novembre 2018

Président de la République. *LOI n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique*. Journal officiel, n°0182 du 7 août 2019

Président de la République. *Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique*. Journal officiel, n°0281 du 5 décembre 2018

Président de la République. *Ordonnance n° 2019-1069 du 21 octobre 2019 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*. Journal officiel, n°0246 du 22 octobre 2019

Premier Ministre. *Décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique*. Journal officiel, n°0281 du 5 décembre 2018

Premier Ministre, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. *Décret n° 2019-351 du 23 avril 2019 relatif à la composition des repas servis dans les restaurants collectifs en application de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime*. Journal officiel, n°0096 du 24 avril 2019

Premier Ministre. *Décret n° 2020-893 du 22 juillet 2020 portant relèvement temporaire du seuil de dispense de procédure pour les marchés publics de travaux et de fourniture de denrées alimentaires*. Journal officiel, n°0179 du 23 juillet 2020

Ministre de l'agriculture, Secrétaire d'Etat au transport. *Arrêté du 26 juin 1974 réglementant les conditions d'hygiène relatives à la préparation, la conservation, la distribution et la vente des plats cuisinés à l'avance*.

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. *Instruction technique DGAL/SDSSA/2019-728 sur la procédure d'agrément des établissements au titre du règlement (CE) n° 853/2004*. Bulletin officiel du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation du 23 janvier 2020

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. *Instruction technique DGAL/SDSSA/2020-289 sur les activités de commerce de détail de produits d'origine animale et denrées alimentaires en contenant*. Bulletin officiel du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation du 21 mai 2020

Assemblée de Corse. 2006. *Délibération n°06/113 de l'assemblée de Corse approuvant les propositions relatives à l'action collective « Filière Maraîchère »*

\* \* \*

BOAMP. 2020. *Seuils de procédure et seuils de publicité*. Disponible sur Internet : [https://www.boamp.fr/Espace-entreprises/Comment-repondre-a-un-marche-public/Questions-de-reglementation/Avant-de-repondre-a-un-marche-public/Seuils-de-procedure-et-seuils-de-publicite#eztoc16688\\_0\\_1](https://www.boamp.fr/Espace-entreprises/Comment-repondre-a-un-marche-public/Questions-de-reglementation/Avant-de-repondre-a-un-marche-public/Seuils-de-procedure-et-seuils-de-publicite#eztoc16688_0_1), [consulté le 18/09/2020]

FranceAgriMer. 2020. *Lait et Fruits à l'école*. Disponible sur Internet : <https://www.franceagrimer.fr/Accompagner/Dispositifs-par-filiere/Lait-et-Fruits-a-l-ecole>, [consulté le 18/09/2020]

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. 2020. *La réglementation sur l'hygiène des aliments*. Disponible sur Internet : <https://agriculture.gouv.fr/la-reglementation-sur-lhygiene-des-aliments>, [consulté le 18/09/2020]

## Annexes

Annexe 1 : Article 24 de la 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

### TITRE II

#### MESURES EN FAVEUR D'UNE ALIMENTATION SAINE, DE QUALITÉ, DURABLE, ACCESSIBLE À TOUS ET RESPECTUEUSE DU BIEN-ÊTRE ANIMAL

#### CHAPITRE I<sup>er</sup>

##### ACCÈS À UNE ALIMENTATION SAINE

#### Article 24

Après l'article L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime, sont insérés des articles L. 230-5-1 à L. 230-5-7 ainsi rédigés :

« **Art. L. 230-5-1.** – I. – Au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2022, les repas servis dans les restaurants collectifs dont les personnes morales de droit public ont la charge comprennent une part au moins égale, en valeur, à 50 % de produits répondant à l'une des conditions suivantes, les produits mentionnés au 2<sup>o</sup> du présent I devant représenter une part au moins égale, en valeur, à 20 % :

« 1<sup>o</sup> Produits acquis selon des modalités prenant en compte les coûts imputés aux externalités environnementales liées au produit pendant son cycle de vie ;

« 2<sup>o</sup> Ou issus de l'agriculture biologique au sens du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91, y compris les produits en conversion au sens de l'article 62 du règlement 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 ;

« 3<sup>o</sup> Ou bénéficiant d'autres signes ou mentions prévus à l'article L. 640-2 dont l'utilisation est subordonnée au respect de règles destinées à favoriser la qualité des produits ou la préservation de l'environnement ;

« 4<sup>o</sup> Ou bénéficiant de l'écolabel prévu à l'article L. 644-15 ;

« 5<sup>o</sup> Ou bénéficiant du symbole graphique prévu à l'article 21 du règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil, et dont l'utilisation est subordonnée au respect de règles destinées à favoriser la qualité des produits ou la préservation de l'environnement ;

« 6<sup>o</sup> Ou, jusqu'au 31 décembre 2029, issus d'une exploitation ayant fait l'objet de la certification prévue à l'article L. 611-6 et satisfaisant à un niveau d'exigences environnementales au sens du même article L. 611-6 ;

« 7<sup>o</sup> Ou, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2030, issus des exploitations ayant fait l'objet du plus haut niveau de certification prévu à l'article L. 611-6 ;

« 8<sup>o</sup> Ou satisfaisant, au sens de l'article 43 de la 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, de manière équivalente, aux exigences définies par ces signes, mentions, écolabel ou certification.

« II. – Les personnes morales de droit public mentionnées au premier alinéa du I du présent article développent par ailleurs l'acquisition de produits issus du commerce équitable tel que défini à l'article 60 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises ainsi que l'acquisition de produits dans le cadre des projets alimentaires territoriaux définis à l'article L. 111-2-2 du présent code.

« III. – Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article, notamment :

« 1<sup>o</sup> La liste des signes et mentions à prendre en compte ;

« 2<sup>o</sup> La caractérisation et l'évaluation des modalités de prise en compte des coûts imputés aux externalités environnementales liées aux produits pendant son cycle de vie prévues au 1<sup>o</sup> du I ;

« 3<sup>o</sup> Le ou les niveaux d'exigences environnementales prévus au 6<sup>o</sup> du même I ;

« 4<sup>o</sup> Les modalités de justification de l'équivalence prévue au 8<sup>o</sup> dudit I, notamment les conditions dans lesquelles celle-ci fait l'objet, pour les produits mentionnés au 6<sup>o</sup> du même I, d'une certification par un organisme indépendant ;

« 5<sup>o</sup> Les conditions d'une application progressive du présent article et les modalités du suivi de sa mise en œuvre.

« **Art. L. 230-5-2.** – L'article L. 230-5-1 est également applicable aux repas servis dans les restaurants collectifs des établissements mentionnés à l'article L. 230-5 dont les personnes morales de droit privé ont la charge.

« **Art. L. 230-5-3.** – A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, les personnes morales en charge des restaurants collectifs mentionnés aux articles L. 230-5-1 et L. 230-5-2 informent, une fois par an, par voie d'affichage et par communication électronique, les usagers des restaurants collectifs dont elles ont la charge de la part des produits définis au I de l'article L. 230-5-1 entrant dans la composition des repas servis et des démarches qu'elles ont entreprises pour développer l'acquisition de produits issus du commerce équitable.

« **Art. L. 230-5-4.** – Les gestionnaires des restaurants collectifs dont les personnes morales mentionnées aux articles L. 230-5-1 et L. 230-5-2 ont la charge servant plus de deux cents couverts par jour en moyenne sur l'année sont tenus de présenter à leurs structures dirigeantes un plan pluriannuel de diversification de protéines incluant des alternatives à base de protéines végétales dans les repas qu'ils proposent.

« **Art. L. 230-5-5.** – Il est créé une instance de concertation pour la mise en œuvre au niveau régional du programme national pour l'alimentation, dénommée comité régional pour l'alimentation, présidée par le représentant de l'Etat dans la région. Elle est chargée notamment de la concertation sur l'approvisionnement de la restauration collective pour faciliter l'atteinte des seuils définis à l'article L. 230-5-1. Un décret fixe la composition de ce comité et précise ses modalités de fonctionnement.

« **Art. L. 230-5-6.** – A titre expérimental, au plus tard un an après la promulgation de la 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, pour une durée de deux ans, les gestionnaires, publics ou privés, des services de restauration collective scolaire sont tenus de proposer, au moins une fois par semaine, un menu végétarien. Ce menu peut être composé de protéines animales ou végétales.

« L'expérimentation fait l'objet d'une évaluation, notamment de son impact sur le gaspillage alimentaire, sur les taux de fréquentation et sur le coût des repas, dont les résultats sont transmis au Parlement au plus tard six mois avant son terme.

« **Art. L. 230-5-7.** – Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 précitée, le Gouvernement propose aux personnes morales de droit public et aux entreprises privées en charge de la restauration collective publique des outils d'aide à la décision, à la structuration des filières d'approvisionnement sur leurs territoires, à la formulation des marchés publics, à la formation des personnels concernés, nécessaires à l'atteinte des seuils définis à l'article L. 230-5-1 ainsi qu'à l'élaboration du plan pluriannuel de diversification de protéines décrit à l'article L. 230-5-4. »

Annexe 2 : Décret n°2019-351 du 23 avril 2019 relatif à la composition des repas servis dans les restaurants collectifs en application de l'article L.230-5-1 du code rural et de la pêche maritime

24 avril 2019

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Texte 23 sur 200

## Décrets, arrêtés, circulaires

### TEXTES GÉNÉRAUX

#### MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Décret n° 2019-351 du 23 avril 2019 relatif à la composition des repas servis dans les restaurants collectifs en application de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime

NOR : AGRG1904273D

**Publics concernés :** les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé qui ont en charge les services de restauration mentionnés à l'article L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime.

**Objet :** composition des repas servis dans les restaurants collectifs.

**Entrée en vigueur :** le texte entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

**Notice :** le décret précise les catégories de produits pouvant entrer dans le décompte des objectifs quantitatifs d'approvisionnement en denrées alimentaires de qualité et durables fixés pour les restaurants collectifs, ainsi que les modalités de suivi et de mise en œuvre de ces objectifs.

**Références :** le décret est pris pour l'application de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime introduit par l'article 24 de la 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. Le code rural et de la pêche maritime modifié par le présent décret peut être consulté, dans sa rédaction issue de cette modification, sur le site Légifrance (<https://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'agriculture et de l'alimentation,

Vu le code de la commande publique ;

Vu le code rural et de la pêche maritime, notamment ses articles L. 230-5-1 et L. 230-5-2 ;

Vu les avis du Conseil national d'évaluation des normes en date des 7 mars et 4 avril 2019 ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

Décète :

**Art. 1<sup>er</sup>.** - L. - L'intitulé de la section 3 du chapitre préliminaire du titre III du livre II du code rural et de la pêche maritime est remplacé par l'intitulé suivant : « Qualité nutritionnelle et composition des repas servis en restauration collective ».

II. - Cette section est complétée par les articles R. 230-30-1 à R. 230-30-4 ainsi rédigés :

« **Art. R. 230-30-1.** - La proportion de 50 % de produits servis dans les repas par les restaurants collectifs, mentionnée au I de l'article L. 230-5-1, correspond à la valeur hors taxe des achats de produits remplissant les conditions exigées pour entrer dans le calcul de cette proportion, rapportée à la valeur totale hors taxe des achats des produits destinés à entrer dans la composition des repas servis pour chaque restaurant collectif.

« La proportion de 20 % mentionnée à ce même I de l'article L. 230-5-1 correspond à la valeur hors taxe des achats de produits remplissant les conditions exigées pour entrer dans le calcul de cette proportion, rapportée à la valeur totale hors taxe des achats des produits destinés à entrer dans la composition des repas servis pour chaque restaurant collectif.

« Ces proportions s'apprécient sur une année civile.

« **Art. R. 230-30-2.** - Pour l'application du 1<sup>er</sup> du I de l'article L. 230-5-1, la prise en compte des coûts imputés aux externalités environnementales liées au produit pendant son cycle de vie est réalisée selon les modalités prévues au 2<sup>e</sup> de l'article R. 2152-9 du code de la commande publique et au deuxième alinéa de l'article R. 2152-10 du même code.

« Pour les personnes morales de droit public mentionnées à l'article L. 230-5-1, la pondération de ce critère parmi les critères de choix de l'offre économiquement la plus avantageuse est fixée par arrêté du ministre chargé de l'agriculture, sans pouvoir être inférieure à 10 % ni supérieure à 30 %. La note qui lui est attribuée représente au minimum quatre dixièmes de la note maximale.

« Pour les personnes morales de droit privé mentionnées à l'article L. 230-5-2, les produits sont acquis conformément à une méthode préalablement formalisée leur permettant de justifier la prise en compte des coûts imputés aux externalités environnementales liées au produit à un niveau égal à celui fixé par l'arrêté mentionné au deuxième alinéa.

« **Art. R. 230-30-3.** - Les signes ou mentions pris en compte pour l'application du 3<sup>e</sup> du I de l'article L. 230-5-1 sont :

« 1<sup>o</sup> Le label rouge ;

« 2<sup>o</sup> L'appellation d'origine ;

« 3<sup>o</sup> L'indication géographique ;

« 4<sup>o</sup> La spécialité traditionnelle garantie ;

« 5<sup>o</sup> La mention "issus d'une exploitation de haute valeur environnementale" ;

« 6<sup>o</sup> La mention "fermier" ou "produit de la ferme" ou "produit à la ferme", pour les produits pour lesquels existe une définition réglementaire des conditions de production.

« **Art. R. 230-30-4.** - Un bilan statistique de la mise en œuvre des obligations prévues par l'article L. 230-5-1 est établi annuellement, au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle de l'exercice considéré, sur la base des éléments transmis, dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de l'agriculture, par les personnes morales de droit public et de droit privé mentionnées aux articles L. 230-5-1 et L. 230-5-2. »

**Art. 2.** - Jusqu'au 31 décembre 2029, les produits mentionnés au 6<sup>e</sup> du I de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime sont ceux issus des exploitations auxquelles est attribuée la certification de deuxième niveau dénommée « certification environnementale de l'exploitation » mentionnée à l'article D. 617-3 du même code.

Pour ces produits, l'équivalence prévue au 8<sup>e</sup> du I du même article L. 230-5-1 est justifiée par une certification par un organisme indépendant accrédité par un organisme d'accréditation signataire de l'accord multilatéral pris dans le cadre de la coordination européenne des organismes d'accréditation, sur la base de la norme relative aux exigences pour les organismes certifiant les produits, les procédés et les services applicable aux organismes procédant à la certification de produits.

**Art. 3.** - Les dispositions du présent décret entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

**Art. 4.** - Le ministre de l'agriculture et de l'alimentation est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 23 avril 2019.

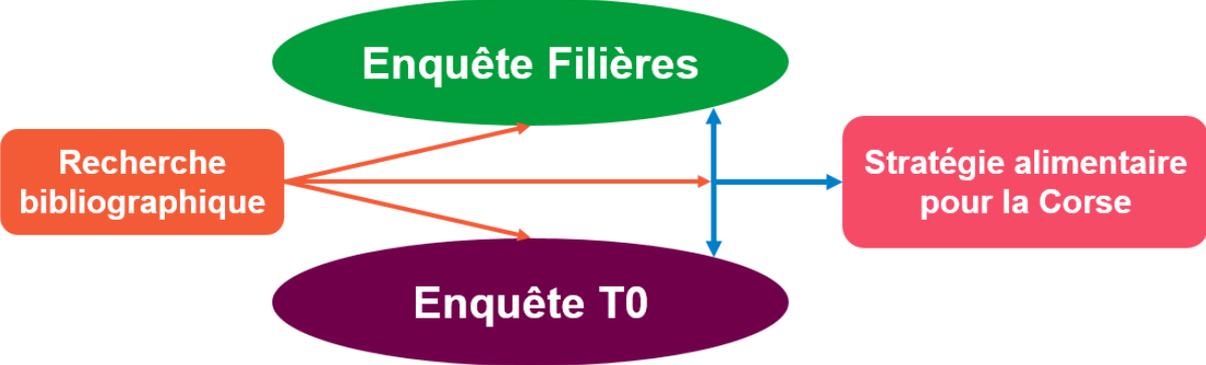
EDOUARD PHILIPPE

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'agriculture  
et de l'alimentation,

DIÉRI GUILLAUME

Annexe 3 : Schéma conceptuel du déroulé du stage de fin d'étude



Annexe 4 : Schéma d'organisation des réseaux de communication

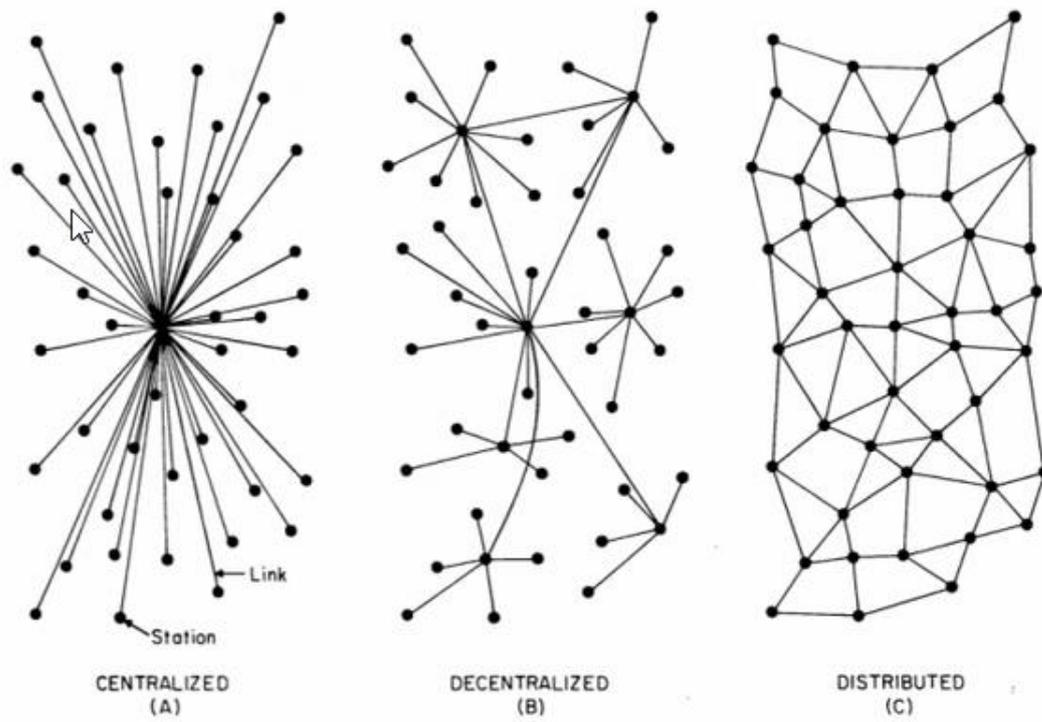


FIG. 1 – Centralized, Decentralized and Distributed Networks

## Annexe 5 : Schéma d'organisation du Programme National pour l'Alimentation

### 3 AXES THÉMATIQUES



### 2 AXES TRANSVERSAUX



### UNE GOUVERNANCE RENFORCÉE ET UNE RECHERCHE ACCRUE DE SYNERGIES



Annexe 6 : Contour d'une gouvernance agroalimentaire territoriale et intégrée

