

Mémoire de Mission Professionnelle

Présenté pour l'obtention du diplôme de Mastère Spécialisé® Innovations et politiques pour une alimentation durable

Loi EGalim dans les DROM : des impacts encore limités sur l'approvisionnement de la restauration scolaire et la transition agroécologique du système alimentaire de La Réunion



Par Pauline Fournis

Année de soutenance : 2022

Mémoire préparé sous la direction d'Hélène David-Benz

Organisme d'accueil :

Résumé

L'objectif de ce travail a été de faire un état des lieux de l'approvisionnement des restaurants scolaires à La Réunion à l'entrée de vigueur de la loi EGalim sur le volet qualité des denrées, de comprendre dans quelles mesures les acteurs commencent à changer de comportements et si ces changements sont liés à cette loi, quels obstacles ils rencontrent, et si leurs actions ont un impact plus large sur les différents enjeux de durabilité rencontrés dans le système alimentaire réunionnais.

Nous nous sommes appuyés sur une approche chemin d'impact *in-itinere*, c'est-à-dire que nous avons dressé les chemins logiques d'impact espéré de la loi EGalim sur le système alimentaire puis nous avons confronté ces chemins à la réalité par une quarantaine d'entretiens avec les acteurs de l'approvisionnement des cuisines scolaires.

Nous avons pu constater les dynamiques suivantes : du côté de la demande, un intérêt de long terme pour l'achat local de la part de certains établissements du secondaire et de certaines communes, une hétérogénéité de la connaissance et de l'interprétation du cadre légal et du suivi de l'activité, une perception plutôt mitigée de la loi EGalim, dont les objectifs sont perçus davantage comme une contrainte supplémentaire que comme une opportunité, avec un effet pervers sur le bio importé .

Ensuite nous avons constaté un certain accroissement de la divergence entre primaires et secondaires, et entre communes face aux objectifs de la loi liés à des moyens différents, mais il nous a paru qu'EGalim permettait la reconnaissance du rôle central du personnel en cuisine, véritable obstacle ou levier des projets.

Du côté de l'offre : un certain déficit d'offre de produits de qualité disponibles pour la restauration scolaire principalement dû à la concurrence de circuits de commercialisation alternatifs plus simples et rémunérateurs, un avantage comparatif des filières organisées sur ce marché par rapport aux indépendants en raison de son caractère très contraint, et des obstacles certains à l'augmentation de l'offre de produits locaux durables et de qualité adaptée au besoin en gamme, quantité, et qualité.

Au final nous avons conclu à des impacts mitigés ou encore à concrétiser d'EGalim sur les différentes dimensions de la transition agroécologique, et à l'apport d'autres lois et projets dans la transition.

Ce travail a été plus qualitatif que quantitatif et il pourrait être envisagé de le poursuivre par la définition d'indicateurs de suivi et une enquête avec des questions fermées auprès d'un panel plus large d'acteurs.

Mots-clés :

Restauration scolaire, systèmes alimentaires insulaires, produits de qualité et durables, achat local, commande publique, transition agroécologique

Pour citer ce document : [Fournis, Pauline (2022). Loi EGalim dans les DROM : des impacts encore limités sur l'approvisionnement de la restauration scolaire et la transition agroécologique du système alimentaire de La Réunion. Mémoire de mission professionnelle, Mastère spécialisé® Innovations et politiques pour une alimentation durable, L'Institut Agro Montpellier. 61 p.]

Abstract

Title: “Setting quality standard on French school meals: limited impact on the agroecological transition of Reunion island's food system”

The goal of this work was to study school canteens supply system in La Réunion, in the context of the EGalim law on food quality in collective catering.

We wanted to understand to what extent the actors are beginning to change their behaviour and whether these changes are linked to this law or not, what kind of obstacles they encounter, and whether their actions have a positive impact on the sustainability issues encountered in La Réunion.

We used an “in-itinere” impact path approach. In other words we drew up the logical paths of the expected impacts of the EGalim law on the food system and then confronted these paths through interviews with the actors involved in supplying school kitchens.

We observed the following dynamics: on the demand side, a long-term interest in local purchasing for secondary schools and municipalities; a heterogeneous knowledge and interpretation of the EGalim objectives and the monitoring of the activity; a rather mixed perception of the EGalim law, the objectives of which are perceived more as an additional constraint than as an opportunity, with a perverse effect on imported organic produce. We then noted that EGalim could be a factor of greater divide between primary and secondary schools, and between municipalities, because of different contexts and means; eventually it seemed that EGalim has allowed to acknowledge the key role of kitchen staff, as an obstacle or a true lever for projects.

On the supply side: we noticed a certain lack of quality products available for school kitchens, mainly because of the competition from simpler and more remunerative markets; a comparative advantage of the organised farmers over the independents because of the constraints of this market; and some serious obstacles to the increase of sustainable local products.

We concluded that EGalim's impacts on the different dimensions of the agro-ecological transition were rather lukewarm, or still to be concretised, and that other laws and projects are contributing more to the transition.

As a follow-up to this rather qualitative work, we could define success indicators and do a survey with more closed-ended questions, with a wider panel of actors.

Key words: EGalim law, island food system, quality and sustainable products, local purchasing, public procurement, agroecological transition

Remerciements

Je souhaitais tout d'abord remercier mes encadrantes qui m'ont permis de découvrir le monde de la recherche : Hélène, pour sa disponibilité et son soutien, et Claire, pour ses nombreux contacts et sa gentillesse. J'espère que mon travail leur donnera quelques satisfactions et permettra peut-être d'ouvrir de nouvelles pistes.

Un grand merci à Zeenat Issé du Département, à Frédérique Stein de la DAAF pour leur riche aiguillage et leur enthousiasme à faire de l'approvisionnement durable et locale une réalité à La Réunion.

À Anabelle, Anne-Laude et François de la Région qui m'ont fait découvrir les dessous d'un groupement d'achats et les coulisses d'une cuisine centrale, merci pour leur rigueur et leur bonne humeur communicative.

Merci à Sébastien Cadet de la Chambre d'Agriculture pour ses explications patientes sur son travail auprès des agriculteurs indépendants.

Merci à Maël Herrou en charge de la coordination des PAT de l'île pour ses précieux conseils et retours, et merci aux équipes des PAT pour leur implication dans la valorisation de cette île sublime (Reine-Claire, Frédéric...). Longue vie aux PAT et à l'interPAT !

Merci aux personnes du Cirad dont j'ai sollicité les expertises sur les défis des filières végétales et animales, comme Rose-My Payet.

Merci à tous les interviewés qui m'ont répondu avec bienveillance bien que je ne sois pas la première à leur poser des questions sur leur travail, et aux les participants aux ateliers collectifs pour tous ces échanges constructifs.

Merci à Sandrine Fréguin pour sa relecture attentive et ses apports très intéressants depuis la Martinique.

Merci à mes collègues et amis du Cirad, qui ont fait de chaque jour passé dans ce bureau de Bassin Plat un plaisir : Dario, Manon, Claire, Martin, Margot, Hugo, Paulin, Sacha, Lysa et les autres, vous êtes des pépites. Continuez à briller.

Merci à La Réunion pour avoir été un terrain d'exploration extraordinaire.

Table des matières

Résumé	2
Abstract	3
Remerciements	4
Avant-propos	8
Glossaire et abréviations	9
Introduction	10
1. Contexte, questions et méthode	11
1.1. Bibliographie : un système alimentaire contraint soumis à des défis qui touche aussi la restauration scolaire.....	11
1.1.1. La loi EGalim adaptée.....	11
1.1.2. ... à un contexte insulaire à haut potentiel agricole, mais contraint par l’histoire et la géographie	11
1.1.3. Les défis de la durabilité du système alimentaire réunionnais	13
1.1.4. La restauration scolaire : mesure de son effet d’entraînement sur le système alimentaire à approfondir	14
1.2. Problématique.....	15
1.3. Périmètre	17
1.4. Méthode.....	18
2. État des lieux et acteurs de l’approvisionnement de la RS à La Réunion	20
2.1. Petite histoire de l’alimentation durable et de la RS à La Réunion : des premières préoccupations orientées nutrition à la loi EGalim	20
2.2. Les acteurs, leurs fonctions et relations.....	22
2.2.1. Acteurs moteurs.....	22
2.2.2. Acteurs directs	22
2.2.2.1. Les acteurs de la production et distribution des denrées	22
2.2.2.2. Les acteurs de l’aval	26
2.2.3. Acteurs d’accompagnement	30
2.3. À l’aube de l’entrée en vigueur d’EGalim, quelques chiffres	33
2.3.1. Bio : à la peine dans les enquêtes	33
2.3.2. Qualité et durable : peu d’offre disponible.....	33
2.3.3. Une dynamique positive sur les achats locaux de certaines catégories : œufs, viande fraîche, fruits et légumes (chiffres 2019 et 2020).....	34
2.4. Chemin d’impact espéré de la loi EGalim à La Réunion	35
3. Les dynamiques à l’œuvre.....	38
3.1. Du côté de l’aval du système d’acteurs	38

3.1.1.	Un intérêt de long terme pour l'achat local de la part de certains établissements du secondaire et de certaines communes, au-delà des signes de qualité	38
3.1.2.	Une hétérogénéité dans la connaissance et l'interprétation du cadre légal, et le suivi de l'activité	40
3.1.3.	Les objectifs de la loi EGalim perçus davantage comme une contrainte supplémentaire que comme une opportunité, avec un effet pervers sur le bio importé.....	41
3.1.4.	Accroissement de la divergence entre primaires et secondaires, et entre communes face aux objectifs de la loi.....	42
3.1.5.	EGalim permet la reconnaissance du rôle central du personnel en cuisine, obstacle ou levier	43
3.2.	Du côté des fournisseurs de denrées.....	45
3.2.1.	Déficit d'offre de produits de qualité disponibles pour la RS, du fait de la concurrence de circuits de commercialisation alternatifs plus simples et rémunérateurs.....	45
3.2.2.	Les filières organisées ont un avantage comparatif par rapport aux indépendants dans la participation à l'atteinte des objectifs EGalim	46
3.2.3.	Les producteurs indépendants, surtout les plus petits, ont plus de mal à rentrer dans la dynamique en raison des contraintes de ce marché	48
3.2.4.	Des obstacles à l'augmentation de l'offre de produits locaux durables et de qualité adaptée à la RS en gamme, quantité, qualité, prix.....	49
4.	Discussion de l'impact sur la transition agroécologique	51
4.1.	Impacts mitigés ou encore à concrétiser sur les différentes dimensions de la transition agroécologique	51
4.2.	Une transition impulsée par d'autres réglementations et dispositifs	53
5.	Pistes d'amélioration : lever les obstacles pour la transition.....	54
5.1.	Axe production et institutions	54
5.2.	Axe cuisines et achats.....	55
5.2.1.	Axe menus et cuisines :	55
5.2.2.	Axe Achats :	56
	Conclusion.....	57
	Références bibliographiques	58
	Annexes.....	59
	Annexe 1 – Détail sur les entretiens, l'échantillonnage et les ateliers de restitution et réflexion	60
	Annexe 2 – Petite histoire de l'alimentation durable et de la RS à La Réunion : Des premières préoccupations orientées nutrition à la loi EGalim	68
	Annexe 3 – La certification environnementale	70
	Annexe 4 – Fréquence recommandé de présentation des plats	71
	Annexe 5 – Caractéristiques des outils de transformation à La Réunion.....	72

Table des figures et tableaux

Figure 1 : Architecture du DPP SADur (Cirad 2022)	8
Figure 2 : Carte schématique de la côte au vent et de la côte sous le vent de l'île de La Réunion (source : Nicolas Payet, Wikimedia Commons)	11
Figure 3 : Carte des surfaces agricoles à La Réunion (Darras, Bosc, et Mialet-Serra 2021)	12
Figure 4 : Provenance des importations alimentaires de La Réunion (Ademe 2021)	13
Figure 5 : Les dimensions de la durabilité du système alimentaire (Nicolas Bricas, Damien Conaré, et Marie Walser (dir) 2021).....	14
Figure 6 : Les systèmes alimentaires sont influencés par d'autres secteurs et les influencent en retour, issu d'Une écologie de l'alimentation (Nicolas Bricas, Damien Conaré, et Marie Walser (dir) 2021) 15	15
Figure 7 : Dimensions de la transition agroécologique (encart issu d'IPES Food et al. 2021)	16
Figure 8 : Vue depuis le collège Le Ruisseau, Saint-Louis (photo autrice)	17
Figure 9 : Chronogramme de l'approvisionnement durable et local de la RS à La Réunion	21
Figure 10 : Le programme d'aides POSEIDOM	24
Figure 11 : Logo RUP	25
Figure 12 : carte des outils de transformation existants à La Réunion avec leurs capacités, issu d'une étude de TriesseGressard pour le Département (TriesseGressard 2020).....	25
Figure 13 : Répartition des repas produits par type de collectivité	26
Figure 14 : Cuisine centrale du Lycée Bellepierre, Saint-Denis – vue extérieure et vue des équipements (photo autrice)	28
Figure 15 : Les acteurs de l'approvisionnement de la restauration scolaire à La Réunion	32
Figure 16 : Part des produits bio dans les achats de la RC en 2019, par catégorie de répondants (Agreste/DAAF 2021).....	33
Figure 17 : Part des produits locaux dans les achats alimentaires en 2019, par catégorie de répondants (Agreste/DAAF 2021).....	34
Figure 18 : Chemin d'impacts espérés de la loi EGalim à La Réunion.....	37
Figure 19 : Impression écran du site Ma Cantine (lien consulté le 25 septembre 2022).....	41
Figure 20 : Répartition des coûts au sein d'un repas dans la commune de l'Entre Deux (moyenne 2021, chiffres de la mairie).....	42
Figure 21 : Visuels des livrets de recettes publiés à destination des cuisines	43
Figure 22 : éco-délégués, membres de l'équipe pédagogique et de cuisine à l'occasion du concours départemental "No Gaspi", au collège Le Ruisseau, Saint-Louis (photo autrice).....	44
Figure 23 : Éleveur des « Hauts » (image : ARIBEV)	47
Figure 24 : Impact de l'approvisionnement de la RS sur les dimensions de la transition agroécologique, tableau de fond issu d'Autodiagnostic des pratiques agroécologiques en milieu paysan, Guide méthodologique, de SOS Faim (2020)	51
Figure 25 : Matrice des propositions d'amélioration réalisée en atelier.....	54
Figure 26 : Plateaux-repas de collège (photo autrice)	55
Tableau 1 : Les avantages et inconvénients en fonction du type de fournisseur	23
Tableau 2 : Les filières de production locales, organisation et marché de la restauration collective (TriesseGressard 2020).....	24
Tableau 3 : Les avantages et inconvénients en fonction du type de cuisine.....	29
Tableau 4 : Coût matière moyen par collectivité (Agreste/DAAF 2021).....	41

Avant-propos

Le Cirad est l'organisme français de recherche agronomique et de coopération internationale pour le développement durable des régions tropicales et méditerranéennes. Il est présent sur tous les continents et depuis 60 ans à La Réunion, où il est historiquement porté sur la protection et la sélection des cultures. Depuis quelques années des unités mixtes de recherche orientées vers les sciences humaines et sociales s'y sont implantées, notamment les UMR Innovation et MoISA¹. Le Cirad a mis en place un dispositif de programmation en partenariat (DPP) financé par la Région consacré à l'étude de Systèmes Alimentaires Durables en milieu insulaire (SADur), et programmé de 2022 à 2027. Il comporte 4 volets (ou Work Packages, WP), dont un sur le renforcement de la durabilité du système alimentaire réunionnais (ci-dessous) dans lequel s'inscrit mon stage (WP4).

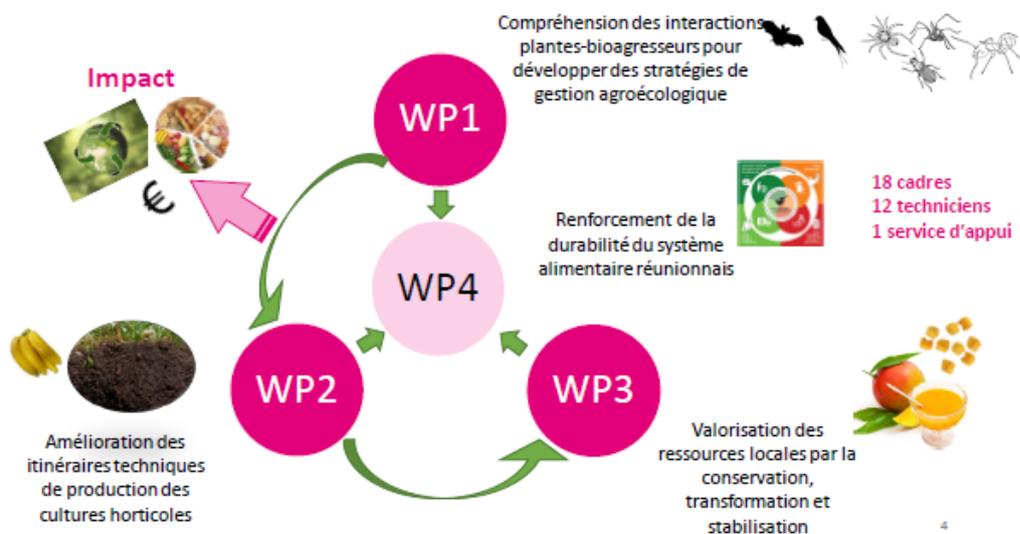


Figure 1 : Architecture du DPP SADur (Cirad 2022)

Mes maîtres de stage ont été Hélène David-Benz (principale) et Claire Cerdan (secondaire), deux chercheurs respectivement de l'UMR MOISA et Innovation.

Le Département est aussi fortement intéressé à cette mission en tant que chef de file de l'agriculture sur le territoire (stratégie Agripéi 2030), compétent en matière de RS des collèges et moteur sur ce sujet. Il a lancé en 2018 son Schéma général de la RS des collèges avec un certain nombre de chantiers et à travers sa responsable, Zeenat Issé, a exprimé son intérêt pour une étude de l'impact des premières actions en faveur de l'atteinte des objectifs de la loi EGalim.

¹ Innovation : Innovation et développement dans l'agriculture et l'agroalimentaire, qui s'intéresse aux innovations techniques et organisationnelles, collectives et individuelles qui sous-tendent les processus d'adaptation de l'agriculture.

MoISA : Montpellier Interdisciplinary center on Sustainable Agri-food systems, qui « cherche à comprendre comment les pratiques des acteurs des filières et les mécanismes institutionnels influencent la sécurité et la sûreté alimentaires, ainsi que la durabilité de l'agriculture et de l'alimentation » (CIRAD 2021)

Glossaire et abréviations

- AO : appel d'offre
- RS : restauration scolaire
- RC : restauration collective
- Les Hauts : les territoires situés au-dessus d'une certaine altitude à La Réunion, où se situe la majeure partie des élevages de bovins.
- Produits lontan : terme issu du créole réunionnais ; les légumes et fruits lontan désignent les variétés peu ou non commercialisées, historiquement cultivées ou poussant de manière sauvage dans les jardins et les forêts. Consommées pendant la guerre lorsqu'il a fallu réapprendre à se nourrir des plantes locales en l'absence d'importation, elles ont été abandonnées après-guerre et connaissent un petit regain d'intérêt depuis quelques années, notamment en raison de leur adaptation au milieu et de leur aspect patrimonial. Exemple : le pipangaille, le fruit à pain, le pois sabre.
- Bazardiers : terme réunionnais : primeurs
- Marchés forains : terme réunionnais : marchés de plein vent

Introduction

La restauration scolaire intéresse le citoyen, le législateur et la recherche depuis un certain nombre d'années, du point de vue de l'impact sur la nutrition et l'éducation alimentaire des enfants. C'est une thématique portée notamment par le Programme Alimentaire Mondiale ou la FAO. En 2021, un consortium de recherche sur la santé et la nutrition en milieu scolaire a été formé suite au Sommet des Nations unies sur les systèmes alimentaires de la même année afin de constituer des exemples, d'identifier des indicateurs de mesure et de suivre les avancées à l'international sur ce sujet, dans le but que chaque enfant ait la possibilité de recevoir un repas sain et nutritif à l'école d'ici 2030. Au-delà des enfants, les investissements pour les restaurants scolaires sont perçus comme un potentiel « *levier de transformation des systèmes alimentaires* » par les participants de ce consortium (Avallone 2022). Mais le champ de recherche sur ce point est encore peu fourni. Cependant, sur le terrain, des études de cas portant sur l'augmentation de la part de produits locaux sont recensés (par exemple dans Le Velly 2017) et on commence à avoir quelques « *success stories* » : la cantine 100% bio de Mouans-Sartoux ou bien le projet Ma Cantine Autrement à Montpellier pour n'en citer que deux.

Un des objectifs de la loi EGalim, issue des États Généraux de l'Alimentation de 2018, est de favoriser une alimentation saine, sûre et durable pour tous. Et ce, en faisant en sorte que les restaurants scolaires achètent davantage de produits de qualité et durables, dans les limites des marchés publics qui interdisent le recours au local comme critère d'attribution. Or, dans une Région d'Outre-Mer comme La Réunion caractérisée par son insularité et son éloignement de la métropole, il semble à première vue que le souci du manger durable rejoint celui du manger local. La loi n'a pas été réfléchi spécifiquement pour les Départements et Régions d'Outre-mer (DROM), mais un décret d'application a été écrit en concertation avec certains acteurs de l'alimentation de l'île, et fixe des seuils intermédiaires à atteindre jusqu'aux seuils nationaux à l'horizon 2030 (décret en Conseil d'Etat du 25 septembre 2021).

Selon une étude du Cirad sur l'autonomisation alimentaire dans les DROM commandée par l'AFD, la commande publique est un levier à mobiliser pour atteindre ce but de manière volontariste, notamment par la restauration scolaire, en raison des difficultés dans les DROM à structurer des circuits courts réguliers et en quantités suffisantes (Marzin et al 2021). Ce sujet prend une importance accrue dans le contexte récent de crises sur les matières premières et le coût des transports : le coût du conteneur maritime est passé de 1200\$ en octobre 2019 à plus de 10 000\$ un an après (source : World Container Index).

Le Cirad, organisme de recherche historiquement porté sur l'agronomie et le développement dans les pays du sud, mène un programme d'étude sur les systèmes alimentaires insulaires. Un des axes est d'en renforcer la durabilité notamment via la commande publique.

L'objet de ce stage est de comprendre dans quelles mesures la loi EGalim et l'approvisionnement des restaurants scolaires peuvent avoir un effet de levier sur la transition agroécologique d'un système alimentaire insulaire comme celui de La Réunion. Pour cela nous avons réalisé un état des lieux de l'approvisionnement de la restauration scolaire (acteurs, enjeux), interrogé la pertinence des objectifs posés par les lois EGalim et les actions qui en ont découlé, et réfléchi à des pistes d'actions pour augmenter l'effet de levier de l'approvisionnement de la restauration scolaire sur la transition agroécologique, en collaboration avec différents acteurs du système d'approvisionnement.

1. Contexte, questions et méthode

1.1. Bibliographie : un système alimentaire contraint soumis à des défis qui touche aussi la restauration scolaire

1.1.1. La loi EGalim adaptée...

En 2018 l'Assemblée nationale et le Sénat votent la loi n°2018-938 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « loi EGalim », suite aux États Généraux de l'alimentation. Renforcée par la loi AGECE et la loi Climat et résilience, une de ses mesures phares concerne la restauration collective. Elle invite les acteurs à s'intéresser à la provenance des aliments qu'ils mettent au menu en fixant un objectif au 1^{er} janvier 2022 de 50% de produits sous signe de qualité dont 20% de bio, en valeur, ainsi que, objectif moins connu, 60% de viande et poissons sous SIQO en janvier 2024, et 100% pour la restauration d'État. Les produits reconnus comme de qualité et durables doivent bénéficier de labels et mentions spécifiques (en dehors de la certification européenne « agriculture biologique ») : les 5 signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) que sont le Label Rouge, l'appellation d'origine contrôlée (AOC) ou protégée (AOP), l'indication géographique protégée (IGP) et la spécialité traditionnelle garantie (STG), mais également la mention « issu d'une exploitation à Haute Valeur Environnementale » (HVE), la mention « produit de la ferme », l'écolabel Pêche Durable, la mention « issu du commerce équitable » et enfin le logo « Région ultrapériphérique », spécifique aux DROM, et qui, nous le verrons, a été déployé sur certaines filières alimentaires. Ils incluent aussi les produits qui sont déclarés de qualité comparable aux signes reconnus par la loi par l'acheteur (le détail de cette loi est disponible sur le site [ma-cantine](https://ma-cantine.fr)).

Un décret d'application de cette loi dans les Départements et Régions d'Outre-Mer (DROM) fixe un objectif intermédiaire au 1^{er} janvier 2022 à 20% de produits de qualité et durables dont 5% de produits bio (pour La Réunion notamment), puis un deuxième à 35% de qualité et 10% de bio en janvier 2025, et enfin les mêmes seuils que la métropole en 2030. Le décret d'application sur les viandes et poissons est encore à paraître. Le but est d'adapter la loi aux contraintes spécifiques des DROM, et notamment à la moindre prévalence du bio dans les surfaces.

1.1.2. ... à un contexte insulaire à haut potentiel agricole, mais contraint par l'histoire et la géographie

La Réunion est un territoire d'outre-mer insulaire de 2500km² situé dans l'Océan Indien, soumis à un climat tropical chaud et humide l'été et plus tempéré l'hiver. Elle connaît un potentiel de productions agricoles diversifiées grâce à des conditions pédoclimatiques variées - bien que soumises à de réguliers cyclones comme ceux qui ont détruit une partie des cultures début 2022. Elle est divisée entre Côte sous les vents / Côte au vent, soumise aux alizés ramenant des précipitations sur la côte Nord-Est. Ses cirques, remparts, pitons, ravines et plateaux créent des situations de microclimats propices à des **cultures variées**.



Figure 2 : Carte schématique de la côte au vent et de la côte sous le vent de l'île de La Réunion (source : Nicolas Payet, Wikimedia Commons)

En termes agraires, les surfaces utiles sont donc prises entre relief contraint (volcan, caractère insulaire, visibles sur la figure 2), urbanisation (-15% de terres agricoles en 20 ans) et prédominance historique de la canne à sucre depuis le début du XIX^{ème} siècle (56% de la SAU) (Darras, Bosc, et Mialet-Serra 2021). La surface agricole utile par habitant est d'environ 450 m² contre plus de 4000m² en France métropolitaine. Les 7000 exploitations agricoles recensées emploient 3% de la population active et sont caractérisées par leur petite taille (6,1 ha en moyenne contre 63 ha en métropole) et leur aspect familial. On observe une **division entre la zone littorale et les Hauts** : en bordure d'océan, on cultive des fruits et des plantes de climat chaud. Dans les Hauts plus tempérés on produit différents légumes, sous serre ou non. La canne à sucre, cultivée dans les bas et qui reste prédominante représente 13,5% de l'emploi réunionnais, en emplois directs, indirects et induits. La filière est organisée autour d'un acteur unique, le groupe français Tereos. L'élevage (volaille, porc, dans une moindre mesure bovins, ovins, caprins et lapins) représente 28% de la SAU, et est structuré depuis 1975 autour de coopératives de producteurs, en conventionnel. L'élevage bovin est historiquement plutôt situé dans les Hauts de l'île (en vert clair sur la figure 2). Les fruits représentent la seule catégorie dont le nombre d'exploitations est en augmentation. Mais comme en métropole, le **nombre d'exploitations** a globalement chuté depuis 10

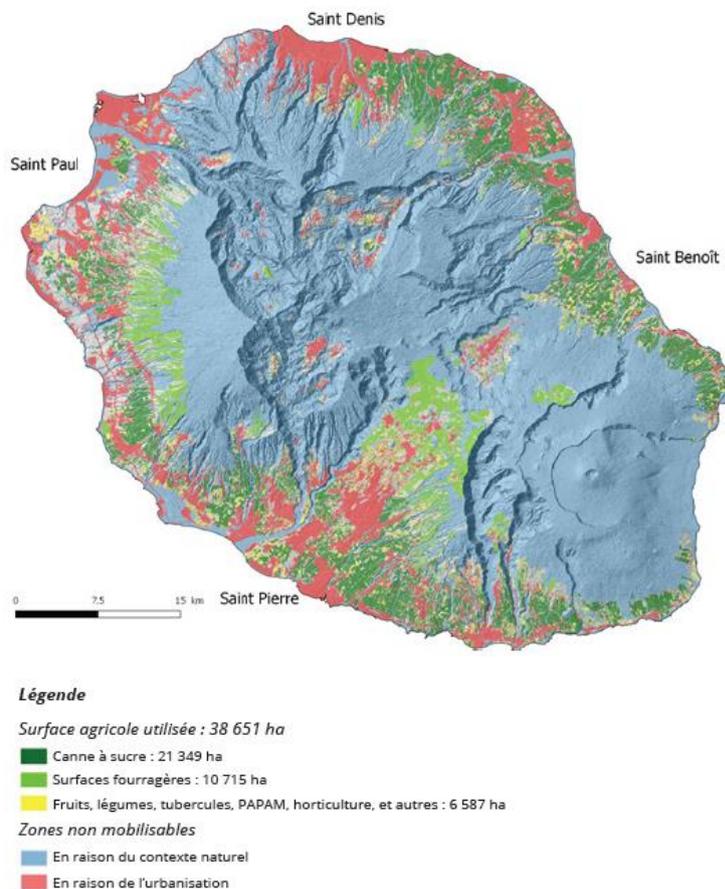


Figure 3 : Carte des surfaces agricoles à La Réunion (Darras, Bosc, et Mialet-Serra 2021)

ans (Agreste 2021). L'île est confrontée à un phénomène de **spéculation** sur les terres agricoles entraînant un enrichissement de certaines parcelles et à un manque de candidats à la reprise des exploitations alors que l'âge des agriculteurs augmente. **L'agriculture biologique** est quant à elle en augmentation rapide (+22% entre 2019 et 2020) mais reste assez marginale (5% de la SAU contre 8,5% en métropole) et écoulee surtout vers les particuliers. Le développement de pratiques agroécologiques et la réduction des produits phytosanitaires sont un enjeu important sur l'île (Darras, Bosc, et Mialet-Serra 2021), dans un contexte où les bioagresseurs sont très présents.

L'île est distante de la métropole de 9200km. Elle est dans un état de **dépendance aux importations alimentaires** à 82% selon l'Ademe (2021), en premier lieu sur la viande bovine, consommée en trop grande quantité par rapport aux recommandations officielles. La moitié provient de France

métropolitaine (figure 3) et l'agence a calculé qu'un aliment parcourait en moyenne 11 500km avant d'atterrir dans l'assiette d'un Réunionnais. Pour réduire l'empreinte carbone de l'alimentation, l'agence préconise de **produire localement** en premier lieu les produits végétaux, avec des **pratiques plus agroécologiques**, et de **réduire la consommation de viande** – l'alimentation animale et les intrants chimiques sont tous importés. La production locale de fruits et légumes frais couvre 70% des besoins de la population, mais l'île importe parfois quasiment

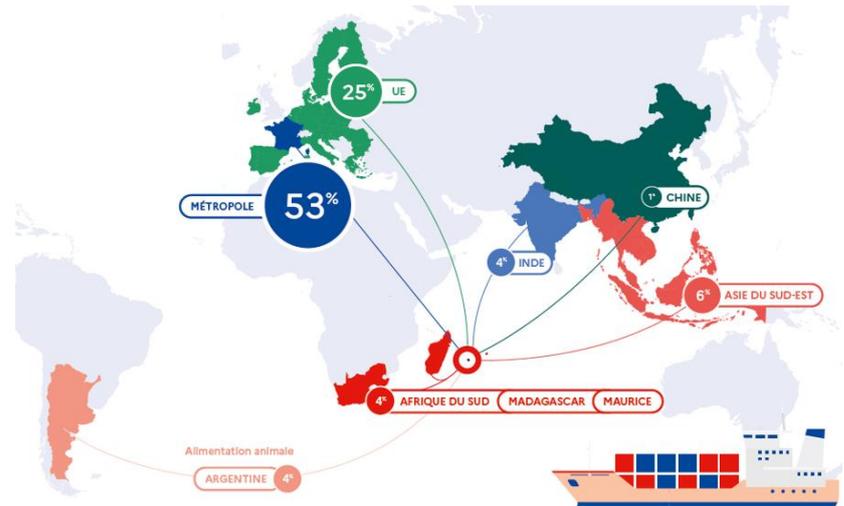


Figure 4 : Provenance des importations alimentaires de La Réunion (Ademe 2021)

100% d'une catégorie pour couvrir sa consommation, comme sur le blé ou le riz pourtant produits de base de l'alimentation réunionnaise. Des inquiétudes surgissent alors que la guerre en Ukraine bloque les exportations de céréales et d'oléagineux à l'international. D'autre part il existe un phénomène d'importation de produits dits de « **dégagement** », c'est-à-dire de moindre qualité, par exemple sur le poulet surgelé, de la métropole à La Réunion.

Sa population de 860 000 habitants est en augmentation comparable au rythme nationale. Mais l'éloignement de la métropole rend les habitants et l'économie dépendants du transport maritime et aérien et impacte négativement leur niveau de vie (Darras, Bosc, et Mialet-Serra 2021). Ainsi 38% des habitants vivent sous le **seuil de pauvreté** contre 14% en métropole (chiffres 2018, Insee). Les habitants connaissent aussi des **problèmes de santé spécifiques** qui peuvent être liés au régime alimentaire moderne : une prévalence du diabète (9%) deux fois supérieure à la moyenne nationale, et un surpoids notable de 30% chez les enfants jusqu'à 15 ans, lié notamment à une alimentation plus protéinée et plus grasse - la consommation moyenne annuelle d'huile est de 20 litres par habitant contre 8 litres en métropole (Agriate Conseil 2018). C'est dans ce contexte et celui du mouvement des gilets jaunes, qu'Emmanuel Macron fait en octobre 2019 l'annonce d'un **objectif d'autonomie alimentaire** des DROM à l'horizon 2030 (Palais de l'Élysée 2019).

1.1.3. Les défis de la durabilité du système alimentaire réunionnais

À travers ces quelques éléments de contexte, on perçoit des **défis spécifiques sur les différentes dimensions de la durabilité du système alimentaire**, telle que présentées sur la figure 4 :

- La forte dépendance aux importations alimentaires (et donc aux énergies fossiles des transports maritime ou aérien) pour l'alimentation animale, les intrants chimiques, les produits alimentaires de base (comme le riz et les lentilles) ou transformés ; cela impacte les axes sécurité alimentaire du territoire, résilience et efficacité énergétique.
- Une forte utilisation d'intrants chimiques et difficulté à développer la bio, qui impacte les axes biodiversité, résilience et nutrition.
- De manière similaire à la métropole, un problème de renouvellement des générations dans l'agriculture et une certaine disparition du foncier existant (urbanisation, spéculation), couplé

au manque pré-existant de terres agricoles, menaçant la base du système de production alimentaire local.

- Des problèmes de santé (diabète, obésité chez les enfants) liés entre autres facteurs au régime alimentaire réunionnais.



Figure 5 : Les dimensions de la durabilité du système alimentaire (Nicolas Bricas, Damien Conaré, et Marie Walser (dir) 2021)

Des ajustements semblent nécessaires pour améliorer sa durabilité, c'est-à-dire sa capacité à se maintenir dans le temps sans compromettre celle des générations futures à en disposer de même.

1.1.4. La restauration scolaire : son effet d'entraînement sur un système alimentaire insulaire à approfondir

Les restaurants scolaires (RS) des collèges et lycées représentent à eux seuls 51 000 repas servis par jour sur l'île de La Réunion (TriesseGressard 2020), et la RS dans son ensemble 59% de la restauration collective visée par la loi. Il paraît donc a priori intéressant de s'en occuper quand on parle de durabilité du système alimentaire réunionnais. Comme indiqué en introduction, la recherche s'est penchée sur les effets d'entraînement de la restauration scolaire sur la nutrition et les habitudes alimentaires des convives (création d'un consortium de recherche sur la santé et la nutrition en milieu scolaire à la suite du Sommet des Nations unies sur les systèmes alimentaires en 2021). Les investissements pour les restaurants scolaires sont perçus comme un potentiel « *levier de transformation des systèmes alimentaires* » par les participants de ce consortium (Avallone 2022). Selon le High Level Panel of Experts on Food Systems (2014), un système alimentaire rassemble l'ensemble des éléments (environnement, personnes, intrants, processus, infrastructures, institutions, etc.) et des activités liées à la production, transformation, distribution, préparation, consommation alimentaire et gestion des déchets ainsi que tous les outputs liés à ces activités (y compris leurs résultats/effets socio-économiques et environnementaux), comme illustré en figure 6. Mais le champ de recherche sur ce point est encore peu fourni. Cependant, sur le terrain, des études de cas portant sur l'augmentation de la part de produits locaux sont recensés (par exemple dans Le Velly 2017) et on commence à avoir quelques « *success stories* » : la cantine 100% bio de Mouans-Sartoux ou bien le projet Ma Cantine Autrement à Montpellier pour n'en citer que deux. Cela permet de dégager des typologies de freins et de facteurs de succès des stratégies de reterritorialisation des approvisionnements, ce qui est une première étape dans l'évaluation de l'effet d'entraînement de la restauration scolaire sur le système alimentaire. À noter que ces études de cas sont situées en métropole

sauf une qui étudie la contribution d'un atelier de transformation alimentaire à l'émergence d'un système alimentaire territorialisé en Guadeloupe (Gorzat 2020).

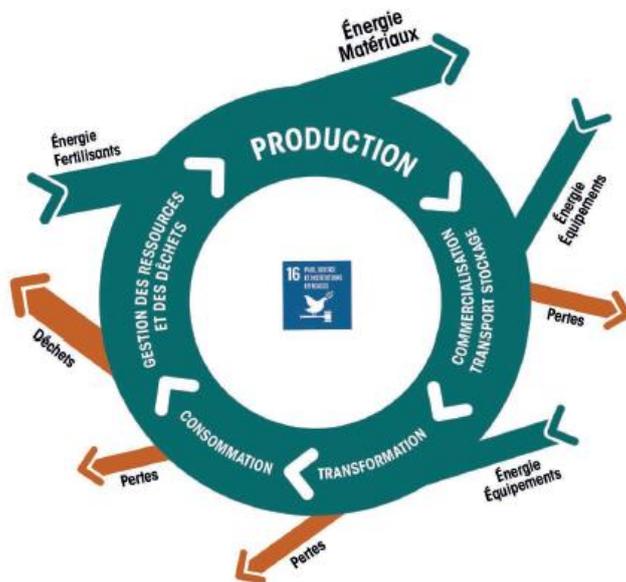


Figure 6 : Les systèmes alimentaires sont influencés par d'autres secteurs et les influencent en retour, issu d'Une écologie de l'alimentation (Nicolas Bricas, Damien Conaré, et Marie Walser (dir) 2021)

1.2. Problématique

La mise en application du volet restauration collective de la loi EGalim a pour objectifs de renforcer la qualité sanitaire, environnementale et nutritionnelle des produits alimentaires et de favoriser une alimentation saine, sûre et durable pour tous, notamment en augmentant la part de produits de qualité et durable, dont bio, dans les menus.

On souhaite comprendre dans quelles mesures les actions menées en faveur de l'atteinte des objectifs légaux contribuent à la transition agroécologique des systèmes alimentaires par rapport aux principes listés par le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE 2019), afin d'améliorer sa durabilité sur les différentes dimensions vues plus haut (fig. 4)

Telle que définie par le HLPE, l'agroécologie englobe 13 principes qui ont pour but de développer des systèmes agricoles et alimentaires durables assurant la sécurité alimentaire et nutritionnelle (repris par IPES Food dans la figure 5). Ils sont de 3 natures : environnementale, socio-économique, et politique et organisationnelle.

Figure 7 : Dimensions de la transition agroécologique (encart issu d'IPES Food et al. 2021)

ENCADRÉ: Principes pour guider la transformation de l'agriculture et des systèmes alimentaires

1. **Recyclage.** Utiliser de préférence les ressources renouvelables locales et fermer autant que possible les cycles de ressources en nutriments et en biomasse.
2. **Réduction d'intrants.** Réduire ou éliminer la dépendance aux intrants achetés et accroître l'autosuffisance
3. **Santé des sols.** Assurer et améliorer la santé et le fonctionnement du sol pour une meilleure croissance des plantes, en particulier en gérant la matière organique et en améliorant l'activité biologique du sol.
4. **Santé animale.** Assurer la santé et le bien-être des animaux.
5. **Biodiversité.** Maintenir et améliorer la diversité des espèces, la diversité fonctionnelle et les ressources génétiques et ainsi maintenir la biodiversité globale de l'agroécosystème dans le temps et dans l'espace à l'échelle du champ, de la ferme et du paysage.
6. **Synergie.** Améliorer l'interaction écologique positive, la synergie, l'intégration et la complémentarité entre les éléments des agroécosystèmes (animaux, cultures, arbres, sol et eau).
7. **Diversification économique.** Diversifier les revenus à la ferme en garantissant aux petits agriculteurs une plus grande indépendance financière et des opportunités de valeur ajoutée tout en leur permettant de répondre à la demande des consommateurs.
8. **Co-création de connaissances.** Améliorer la co-création et le partage horizontal des connaissances, y compris l'innovation locale et scientifique, en particulier par le biais des échanges entre agriculteurs.
9. **Valeurs sociales et régimes alimentaires.** Construire des systèmes alimentaires basés sur la culture, l'identité, la tradition, l'équité sociale et entre les sexes, des communautés locales qui fournissent des régimes alimentaires sains, diversifiés, saisonniers et culturellement appropriés.
10. **Équité.** Soutenir des moyens de subsistance dignes et solides pour tous les acteurs impliqués dans les systèmes alimentaires, en particulier les petits producteurs alimentaires, sur la base du commerce équitable, de l'emploi équitable et du traitement équitable des droits de propriété intellectuelle.
11. **Connectivité.** Assurer la proximité et la confiance entre les producteurs et les consommateurs grâce à la promotion de réseaux de distribution équitables et courts et en réintégrant les systèmes alimentaires dans les économies locales.
12. **Gouvernance des terres et des ressources naturelles.** Renforcer les arrangements institutionnels pour améliorer, y compris la reconnaissance et le soutien des agriculteurs familiaux, des petits exploitants et des producteurs alimentaires paysans en tant que gestionnaires durables des ressources naturelles et génétiques.
13. **Participation.** Encourager l'organisation sociale et une plus grande participation à la prise de décision des producteurs et des consommateurs alimentaires pour soutenir la gouvernance décentralisée et la gestion adaptative locale des systèmes agricoles et alimentaires.

C'est dans ce cadre que s'est posé ce travail avec pour problématique « **Dans quelles mesures la loi EGalim et l'approvisionnement de la restauration scolaire impactent-elles le système alimentaire réunionnais ?** »

La problématique recouvre 3 sous-questions qui ont guidé mon analyse :

1. Quels sont les **changements de comportements** des acteurs de la restauration scolaire pour faire face à EGalim ? Dans quelle mesure ces changements s'inscrivent-ils dans une **dynamique plus longue** ?
2. Quels **obstacles** rencontrent-ils et comment cela affecte-il l'atteinte des objectifs EGalim ?
3. Est-ce que les actions en faveur d'EGalim ont un **impact homogène** sur les acteurs des systèmes alimentaires et sur les différents **enjeux de durabilité du secteur agroalimentaire** rencontrés sur l'île de La Réunion ?

Sur le premier point, le but de ce stage n'est pas de quantifier l'impact de la loi EGalim sur la part de produits bio et produits de qualité et durable achetés. A 6 mois de l'entrée de vigueur de cette loi (1^{er} janvier 2022 pour le premier palier), qui plus est non contraignante, cela n'aurait pas beaucoup de sens, d'autant plus qu'un certain nombre d'études quantitatives ont été menées juste avant cette date et que les collectivités devront rendre leur copie d'ici mars 2023. Le but est plutôt de comprendre les dynamiques de changement à l'œuvre.

1.3. Périmètre

On s'intéresse aux acteurs, activités et innovations autour de l'approvisionnement des restaurants scolaires de La Réunion en produits durables et de qualité, dont le bio, et aux activités et outils parfois connexes c'est-à-dire non pas créés spécifiquement pour mais utilisés pour l'approvisionnement durable (groupement de commande, magasin central, poste de chargé de relation entre producteurs indépendants et restauration collective, Projets Alimentaires de Territoire...). Nous nous intéresserons aux systèmes de RS publics des écoles primaires et maternelles, collèges et lycées publics de La Réunion, gérées respectivement par les communes, le Département et la Région (avec des interconnexions) car on s'intéresse à **l'effet de levier de la commande publique**. À noter les communes servent non seulement les écoles primaires et maternelles, mais aussi les crèches publiques, les CCAS, et font parfois du portage de repas à des personnes âgées de la commune, ce qui ne rentre pas dans la RS mais dans les cibles d'EGalim qui vise la restauration collective. Nous nous sommes intéressés à l'impact des actions d'approvisionnement de la RS sur les systèmes alimentaires localisés à l'échelle de la commune mais aussi aux interactions et complémentarités entre systèmes alimentaires (entre cirques, plateaux, littoraux, Hauts de l'île...).



Figure 8 : Vue depuis le collège Le Ruisseau, Saint-Louis (photo autrice)

1.4. Méthode

- Entretiens avec les acteurs

Nous avons réalisé une étude des acteurs de la RS publique réunionnaise, afin d'identifier les fonctions et les enjeux liés à chacun. Pour cela nous avons procédé à des entretiens semi-directifs auprès des différentes catégories identifiées. En annexe 1, le détail des échantillonnages.

- Chemin d'impact espéré de la loi EGalim

En complément, afin de dessiner les impacts souhaités de la loi EGalim sur le système alimentaire et de les confronter au réel, nous nous sommes basés sur la méthode ImpresS (IMPact des REchercheS au Sud), méthode d'étude d'impact de la recherche développée par le Cirad (Blundo Canto et al. 2018) et nous l'avons adaptée à l'étude des impacts de la loi EGalim « *in itinere* », c'est-à-dire un cas d'étude dans lequel les activités sont en cours de mise en œuvre quand l'évaluation a lieu.

Cette méthode présentait plusieurs intérêts pour mon sujet :

- Une méthode d'analyse d'impact par attribution et non causalité en l'absence de contrefactuel, basée sur le développement d'une théorie du changement ; il va s'agir de développer des liens logiques, des relations de cause à effet entre les outils de l'approvisionnement de la RS à La Réunion et la transformation du système alimentaire avec des hypothèses, des explications alternatives et des éléments de preuve ;
- Une approche participative basée sur les dires des acteurs en l'absence de données encore solides sur le sujet.

Il a fallu néanmoins adapter différents termes de la méthodologie à l'analyse d'impact d'une loi. Les éléments du chemin d'impact sont définis comme tel :

- Les *inputs* : il s'agit de l'ensemble des interventions et des ressources qui permettent la mise en application de la loi (ressources humaines et matérielles, budget, connaissances antérieures ou tacites, etc.) ;
- Les *outputs* : ce sont les activités et productions issues de cette mise en application par les acteurs moteurs et directs de la loi (dispositifs, supports pédagogiques, nouvelles connaissances, outil de production, plateforme en ligne, listés en 2.4) ;
- Les *outcomes* : ce sont les nouvelles pratiques (agricoles ou managériales) et nouvelles formes d'organisation issues de l'appropriation des *outputs* par les acteurs, et qui forment les chemins de causalité supposés ;
- Les impacts : ce sont les effets à court terme (et à long terme) induits par la mise en place des activités ;
 - Les impacts de 1er niveau sont les impacts espérés de la loi EGalim, qui sont selon nous de deux ordres : d'une part augmenter la part d'achats de produits locaux de qualité et bio par les restaurants scolaires, et d'autre part augmenter la production locale de qualité et bio disponible pour la RS ;
 - Les impacts de 2ème niveau caractérisent les effets de changement d'échelle (horizontal ou vertical) qui rejoignent les 13 principes de l'agroécologie définis par le HLPE, ou les impacts indirects (des effets non attendus, des effets d'entraînement ou des répercussions d'une innovation sur les acteurs non impliqués dans le projet). Cet aspect est moins traité dans ce mémoire car nous sommes encore au début de la mise en œuvre de la loi : en partie 2.4 on a cartographié ces principes avec les impacts espérés de la loi (1^{er} niveau).

- Les phases de travail ont été les suivantes :

Mai – juin : Phase de préparation : prendre connaissance de la bibliographie sur mon sujet ; cartographier les activités et les acteurs ; écrire le récit chronologique des événements liés à la RS à La Réunion ; faire des entretiens de cadrage avec des personnes clés (liste en annexe 1) ; écrire un premier chemin d'impact général théorique et les premières hypothèses qui guideront mes entretiens et recherches ;

Juin : Phase de confrontation (réunion avec l'équipe projet) : présenter la méthodologie des entretiens (échantillonnage) ; confronter la cartographie, le récit chronologique et le premier chemin d'impact général théorique

Juillet – août : Caractérisation des chemins d'impact (entretiens, voir encadré en annexe 1) : rassembler les ressources pour confronter le chemin d'impact théorique à la réalité, comprendre les obstacles ;

Septembre : Phase de restitution et de prospective (deux ateliers collectifs, détail du contenu et des participants en annexe) : discuter de pistes de solutions et d'alternatives.

- Biais méthodologiques :

Le Département a fourni une liste de tous les établissements afin de faire l'échantillonnage et le tirage au sort, mais aussi des conseils pour interviewer certains acteurs plutôt que d'autres en fonction de leur disponibilité. La lassitude de certains acteurs à participer à des études (parmi les gestionnaires de cuisine et les agriculteurs), et la motivation d'autres ont pu biaiser la diversité des acteurs interrogés.

2. État des lieux et acteurs de l’approvisionnement de la RS à La Réunion

2.1. Petite histoire de l’alimentation durable et de la RS à La Réunion : des premières préoccupations orientées nutrition à la loi EGalim

Dans le but de comprendre la période plus longue, et puisque nous sommes dans le cas d’une loi qui vient d’entrer en vigueur, nous avons fait le récit des événements passés liés à l’approvisionnement durable de la RS à La Réunion, aboutissant à la loi EGalim et aux différents outils mis en place par les acteurs jusqu’à maintenant.

Nous pouvons distinguer trois grandes thématiques : la première correspond à des préoccupations principalement nutritionnelles et de sécurité sanitaire des aliments, aboutissant en 2015 à une liste d’exigences en matière d’équilibre alimentaire et de diversité de plats, s’appuyant sur la fréquence des plats servis et la taille des portions au niveau national. La seconde période est affectée par la volonté de développer la production locale dans un contexte de dépendance aux importations. La troisième correspond schématiquement au développement de l’agriculture biologique et aux préoccupations environnementales qui ont touché la RS via les Grenelles de l’environnement, la loi EGalim et la loi Climat et résilience.

Le détail du récit est disponible en annexe. Nous avons créé un visuel appelé « chronogramme » dans la méthode ImpresS en page suivante.

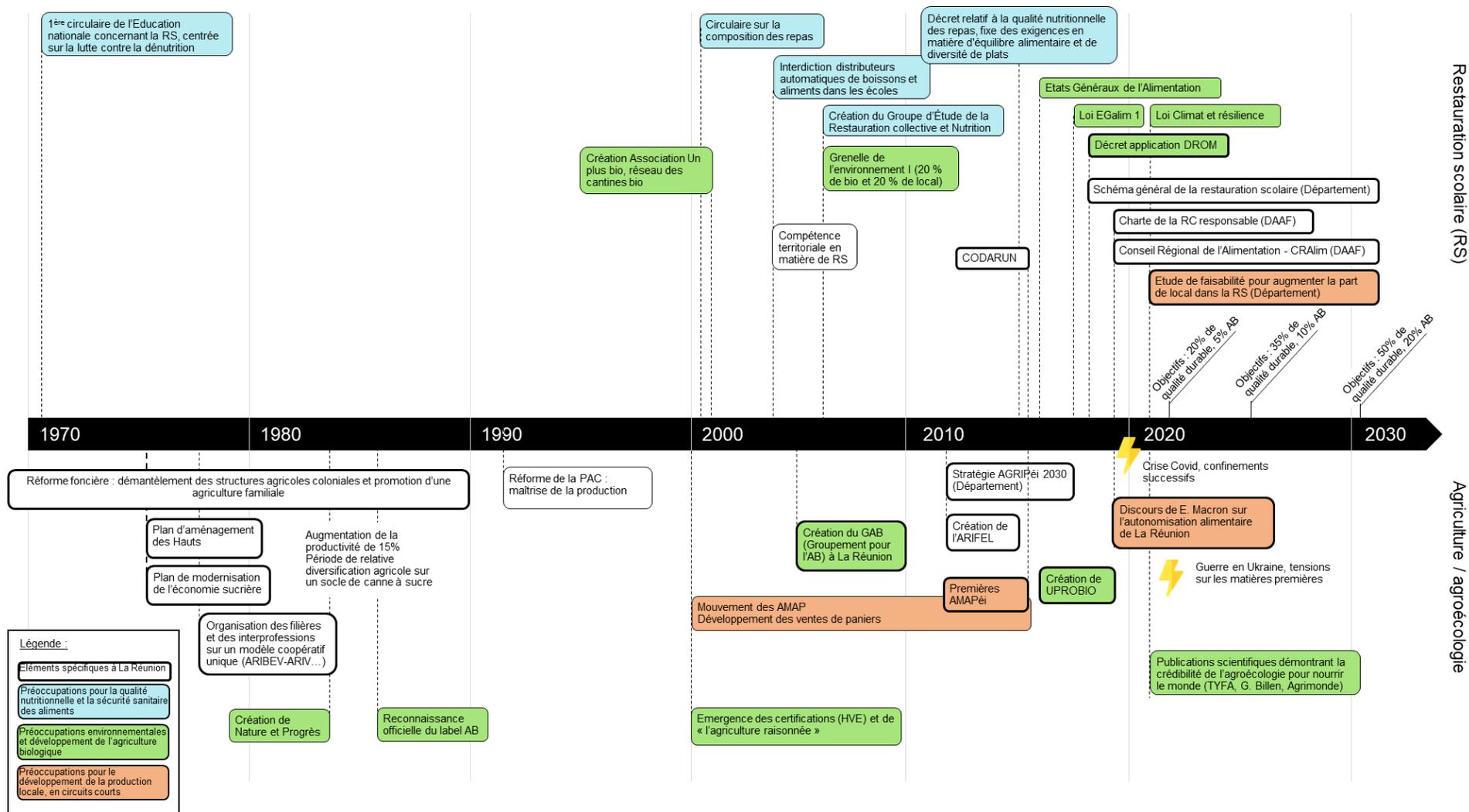


Figure 9 : Chronogramme de l'approvisionnement durable et local de la RS à La Réunion

2.2. Les acteurs, leurs fonctions et relations

Nous avons réalisé une analyse des acteurs, de l'amont agricole à l'aval des cantines. Trois types ont été distingués : les acteurs moteurs d'EGalim, les acteurs directs et les acteurs d'accompagnement (voir figure 12).

2.2.1. Acteurs moteurs

Ils participent à la définition et à la mise en œuvre de la loi EGalim, par l'élaboration de stratégie, de plans d'action, voire d'outils :

L'État, le préfet et la Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de La Réunion : ils ont fixé les seuils intermédiaires d'EGalim dans le département d'outre-mer de La Réunion à l'issue d'une consultation publique. Ils ont conçu et diffusé un certain nombre d'outils pédagogiques pour atteindre ces objectifs auprès des acteurs privés et publics de la restauration collective.

Le **Département** : il a en charge la gestion de la RS des 77 collèges et de certains lycées, dans le cas où les cuisines centrales départementales livrent ces établissements – pour des raisons géographiques ou historiques. Cela consiste à gérer le personnel, les bâtiments, et à concevoir et déployer le Schéma général de la RS (l'actuel porte sur la période 2022-2030) avec un plan d'action pour augmenter le local et le qualitatif dans les restaurants de collèges. Il est aussi tête de file sur les questions agricoles avec le déploiement de la stratégie Agripéi 2030 qui fixe cinq grands axes et une quarantaine d'actions ayant pour but la création d'un « modèle agricole réunionnais responsable » dont certaines concernent la RS.

La **Région** : elle gère la RS des lycées et a pris en charge la gestion du groupement de commandes des restaurants scolaires du secondaire, le CODARUN, qui concerne 95% des achats des collèges et lycées. La Région et le Département ont initié un Plan Alimentaire Territorial ayant pour but d'aider les établissements à créer des menus équilibrés, en fonction de leurs caractéristiques (4 ou 5 composantes) (Agriate 2021).

Les **Communes** gèrent la RS entre autres des écoles primaires, ainsi que des écoles maternelles, des crèches, des Centres et cohésion et d'action sociale (CCAS). Depuis 2021, six communes ont monté un Projet Alimentaire de Territoire (PAT) – Cirque de Cilaos, La Possession, Trois Bassins, Bras Panon, L'Entre-Deux, Plaine des Palmistes - ainsi que le Parc naturel régional de La Réunion autour du cirque de Mafate. Les PAT sont des dispositifs moteurs dans le développement du lien entre producteurs et consommateurs de l'alimentation sur un territoire avec souvent une visée d'inclusion sociale. Saint-Denis est également en cours de montage d'un dossier pour être reconnu PAT. La RS est souvent un des axes stratégiques des PAT, en métropole comme à La Réunion.

2.2.2. Acteurs directs

Ils sont au cœur des décisions d'approvisionnement et de la disponibilité des produits, depuis la production des denrées, la logistique, la distribution, à la consommation et à la boucle de feedbacks, en passant par l'acte d'achat, avec la prescription d'acteurs de référence, la préparation des denrées en cuisine, et le service.

2.2.2.1. Les acteurs de la production et distribution des denrées

- Les fournisseurs de la restauration scolaire

On les a séparés en 4 types principaux qui peuvent livrer la RS (tableau 2)

	Opportunités	Limites
Producteurs indépendants	<ul style="list-style-type: none"> • Choisissent leurs prix et leurs débouchés, et sont parfois revendeurs des produits des voisins afin de pouvoir répondre aux AO • Majoritaires en fruits et légumes 	<ul style="list-style-type: none"> • Doit avoir la capacité de production et logistique de fournir les établissements (a fortiori avec CODARUN)
Producteurs en OP	<ul style="list-style-type: none"> • Bénéficient de conseils techniques, de projets collectifs, de débouchés de vente (en fonction de l'OP) ; aides POSEI • Régularité, complémentarité de l'offre 	<ul style="list-style-type: none"> • Moins de marge de manœuvre sur les prix
Industriels locaux	<ul style="list-style-type: none"> • Attachement historique au marché de la restauration scolaire • Projets de développement locaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Matière première peut être importée, partiellement
Grossistes / Importateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Pratiquent des prix souvent plus bas • Fournissent tout ce que le local ne fournit pas : du bio, des légumineuses, des céréales dont le riz, des produits transformés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'assurance d'avoir des produits locaux • Peu d'incitation à développer le bio / la qualité locaux • Phénomène des produits de dégageant

Tableau 1 : Les avantages et inconvénients en fonction du type de fournisseur

- Les producteurs locaux indépendants ou en OP

L'offre locale en produits frais est supérieure à la demande de la restauration collective (sauf en bœuf) mais peu de productions labellisées sont disponibles.

- Indépendants / Organisés :

Les 7000 **exploitations agricoles, producteurs organisés ou indépendants** de l'île ont en charge la production primaire des aliments, que ce soit le lait, la viande, les fruits et légumes divers, les quelques céréales et légumineuses de La Réunion, la canne à sucre. Tous ne livrent pas la RS mais les fermiers qui participent à l'approvisionnement de la RS sont divisés en deux grandes catégories :

- Les exploitants dits « organisés » sont ceux qui ont un contrat de commercialisation donnant droit aux subventions POSEIDOM (figure 9), et écoulent toute ou partie de leur production en **coopérative de producteurs**. Ce sont des structures auxquelles un certain nombre d'agriculteurs adhèrent et auprès desquelles ils peuvent bénéficier de services (transformation, conseil techniques, commercialisation...). La Fédération régionale des coopératives agricoles réunionnaises (FRCA) regroupe l'ensemble des Coopératives Agricoles, SICA, CUMA et Unions de l'île, soit 61 structures (filières viandes/lait, végétale, alimentation, agrofournitures et services) et 108 Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole (CUMA). Elles ont parfois eu comme fonction première de fournir un outil de transformation pour les surplus de production (Ovocoop), ou plutôt de gestion des débouchés avec un pourcentage minimum de la production des adhérents devant aller à la coopérative (Uprobio, Vivéa).
- Les exploitants indépendants sont ceux qui n'ont pas de contrat d'exclusivité avec un acheteur, coopérative ou autre. Ils vendent directement à leurs clients, sur les marchés forains², à la grande distribution, aux bazariers³. L'indépendant peut vendre en direct aux collectivités, comme il peut vendre à un commerçant qui revend à la collectivité.

^{2 3} Voir glossaire

Figure 9 : Le programme d'aides POSEIDOM

Depuis 1991 les DOM bénéficient d'un programme spécifique européen, le Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et à l'Insularité des Départements français d'Outre-Mer (POSEIDOM). Ses mesures visent à aider à l'approvisionnement de matières premières agricoles non produites localement et à favoriser les productions agricoles locales, notamment en poussant les agriculteurs à se structurer en filières organisées et structurées (élevage, fruits et légumes, créneaux de niche) pour gérer collectivement la commercialisation et mettre en place des démarches « qualité » et de signes distinctifs (produits pays, labels, logo RUP et indications géographiques protégées). (Source : DAAF)

La part d'indépendants varie fortement selon la filière : par exemple 80% des producteurs de fruits et légumes sont indépendants contre seulement 5 à 10% environ sur la viande bovine ou la volaille. Les exploitations à La Réunion sont en moyenne 10 fois moins grandes que celles en métropole (environ 6 hectares contre 60 hectares) et les producteurs en filière organisée ont plutôt tendance à être plus gros (en surface et volumes de production).

La distinction organisés / indépendants est importante pour nos résultats.

- La production locale labellisée :

Tableau 2 : Les filières de production locales, organisation et marché de la restauration collective (TriesseGressard 2020)

Filière	Production locale	Filière organisée	Bio / Qualité	Vente aux collectivités (% du CA)	Marché restauration collective
Fruits	35 000t	20%	149ha bio	2 300t (2 à 4%)	4 500t
Légumes	53 000t		118ha bio		
Porc	11 000t	87%	100% des organisés RUP (2023)	100t (1%)	450t
Volaille	16 000t	91%	100% des organisés RUP (2022)	750t (4%)	750t
Œufs / ovoproduits	110 millions d'unités / 800t	98%	0,25% bio, 100% des organisés RUP (2023)	40% ovoproduits	40t
Produits laitiers	19 000t (frais) / 340t (fromage)	ND	0	1 000t (5% frais) / 0	1300t / 200t
Bœuf	1 600t	94%	0	20t (1%)	200t
Poisson	3 400t	ND	0	10t (1%)	400t

Au niveau des **productions répondant aux critères EGalim**, 488 fermes sont certifiées agriculture biologique en 2021, ce qui représente près de 8% des exploitations de l'île (Agence bio 2022). Il s'agit essentiellement de fruits, de légumes, d'œufs, de poulets de chair, de miel et de plantes à parfum. Pour ce qui est des fermes certifiées à haute valeur environnementale, de niveau 2 ou 3 (cf. annexe pour le détail sur cette certification) il en existe une quinzaine (source : IQUAE). Depuis 2021 certaines filières se sont engagées dans le processus pour obtenir le logo européen RUP (figure 10), reconnaissant le caractère spécifiquement réunionnais de la production en question : la volaille (filière certifiée en 2021), les œufs et le porc (fin 2022 ou 2023). Le logo a été intégré aux marques de reconnaissance du caractère de qualité durable d'un produit dans la loi EGalim.

Figure 10 : Logo RUP

Le logo RUP serait similaire à du « Label Rouge tropical ». Il est réservé aux produits agricoles ou de la pêche, en l'état ou transformés, spécifiques des régions ultrapériphériques. Les exigences viennent de l'interprofession, le cahier des charges est écrit par les coopératives et est validé par le COSDA (le comité d'orientation stratégique et de développement agricole) de La Réunion. L'agrément porte sur des normes de qualité ou sur le respect de modes et de techniques de culture, de production ou de fabrication ainsi que sur le respect des normes de présentation et de conditionnement. (Source : Agreste 2021)



En tout il existe 1% de produits de qualité Label Rouge et AOC/AOP et il n'y a pas d'autres productions reconnues comme de qualité et durable par EGalim sur l'île (voir 1.1.1 pour la liste).

- Les intermédiaires de transformation : industriels et abattoirs

L'industrie agro-alimentaire est le premier secteur industriel de l'île en termes d'emplois (400 entreprises pour 4000 emplois, canne incluse (Marzin et al 2021)) et de croissance (+7% en 10 ans). Il existe des **abattoirs** par filière sur l'île, et ils ont la particularité de pratiquer pour certains la découpe et l'emballage, en propre ou pour d'autres marques :

- Bœuf : SICA Bovin (Saint Pierre)
- Volaille : Duchemann et Grondin / Evollys (Etang Salé)
- Porcs : SICABAT (Saint Pierre)

Les **industriels** transformateurs travaillent à partir de matière première importée ou locale et produisent des aliments transformés : de 4^{ème} gamme par exemple, soit des légumes et fruits prêts à l'emploi, particulièrement demandés par la RS (l'entreprise Royal Bourbon par exemple). À noter le Département inclut dans son suivi des achats locaux les produits à base de matière première importée transformés à La Réunion (tout comme le font les marques « Nou la fé », « Produit péi »). Le détail des capacités de production actuelles est en annexe 5. Il apparaît qu'il existe une marge d'augmentation importante.

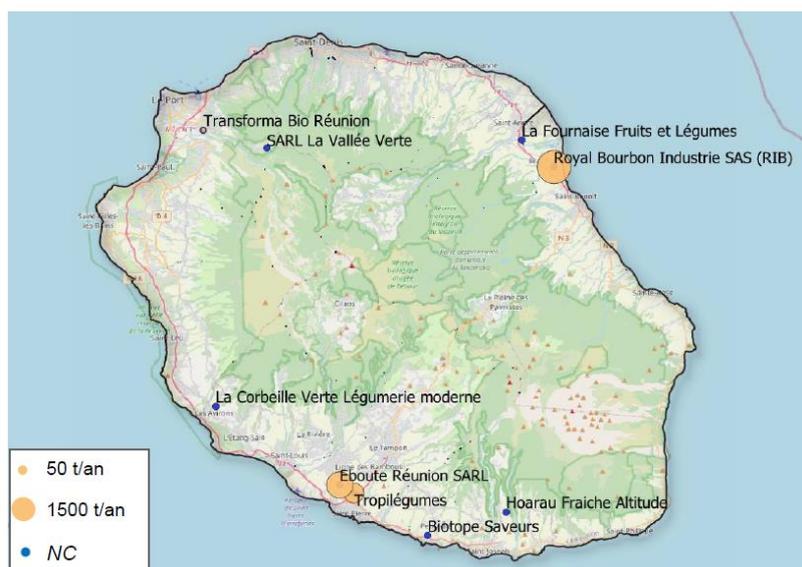


Figure 12 : carte des outils de transformation existants à La Réunion avec leurs capacités, issu d'une étude de TriesseGressard pour le Département (TriesseGressard 2020)

- Les intermédiaires commerciaux : importateurs, distributeurs (dont grossistes)

D'autres intermédiaires commerciaux importants à prendre en compte dans l'approvisionnement des restaurants scolaires sont les **négociants importateurs** qui font venir des produits depuis l'Europe et le reste du monde, souvent à un prix inférieur aux produits réunionnais créant ainsi de la concurrence au marché local dans un contexte de budget limité. Parmi les **distributeurs** on peut distinguer les grossistes, les détaillants et les « cash and carry » comme l'entreprise Pro à Pro. Dans une moindre mesure la **GMS, les bazardiens et les marchés forains**⁴ sont utilisés pour les commandes hors marché ponctuelles. En effet, les achats de la RS sont régis par le Code des marchés publics, qui stipule entre autre qu'il doit être organisé un appel d'offre pour les achats de plus de 4000 €. Il existe une tolérance pour ce qu'on appelle le « hors marché » de 10% du montant total des factures à l'année : des achats effectués en dehors du processus légal de marché.

Un lieu emblématique du commerce de fruits et légumes sur l'île à prendre en compte est le marché de gros de Saint Pierre qui centralise quotidiennement 30% de la production de fruits et légumes (Agreste 2021), soit les productions de 900 producteurs, qui vont alimenter la restauration hors foyer, les revendeurs, les coopératives elles-mêmes, les grandes et moyennes surfaces (GMS), les magasins spécialisés, les bazardiens... Une trentaine de marchés écoulent la production locale.

À noter : les commerçants important des denrées à La Réunion, mais aussi les producteurs de biens qui livrent sur l'île, doivent payer une taxe spéciale appelée **l'octroi de mer**, à destination des collectivités territoriales. L'idée, héritée de l'Ancien régime, est de favoriser la production locale et compenser ainsi les handicaps naturels de l'île, en particulier l'éloignement.

2.2.2.2. Les acteurs de l'aval

Ils forment le système au cœur des décisions d'approvisionnement.

Il existe près de 612 établissements scolaires publics à La Réunion : 492 écoles primaires, 77 collèges et 43 lycées (source : Académie de La Réunion). Les établissements ont l'obligation de proposer un mode de restauration les midis des jours de cours aux élèves. Cela représente un total de 24 millions de repas produits par an, avec la répartition suivante (figure 13) :

Sur toute l'île la RS des établissements publics se fait en gestion directe et non déléguée à un prestataire privé, sauf pour la cuisine municipale de Saint-Benoît. En comparaison, au niveau national ce sont 59% des cantines qui sont en gestion directe.

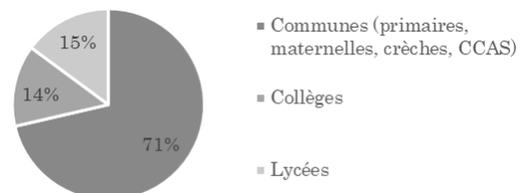


Figure 13 : Répartition des repas produits par type de collectivité

Les cuisines préparant les repas sont réparties en trois types :

- **Cuisines centrales**, qui cuisinent les repas pour les convives d'autres restaurants situés dans un périmètre géographique donné ; le repas est standardisé (dans la majorité des cas) pour tous les établissements desservis ;
- **Cuisines satellites**, recevant les repas cuisinés en cuisines centrales : la liaison entre les deux peut être en froid (livré quelques jours avant ou la veille et réchauffé sur place) ou en chaud (livré le matin dans des étuves) ;

⁴ Bazardiens et marchés forains : voir glossaire

- **Cuisines autonomes** : elles cuisinent sur place les repas pour les convives de leur établissement. Elles sont plus ou moins bien équipées, notamment comprennent ou non une cellule de refroidissement.

Au niveau de la Région, on dénombre 8 cuisines centrales dont 5 en liaison chaude et 3 en froide et 5 cuisines autonomes. Le Département gère 4 cuisines centrales dont une en liaison chaude et le reste en liaison froide, et 11 cuisines autonomes (cf. schéma de la distribution départementale en annexe). Dans son état des lieux préalable au Schéma général de la distribution, le Département fait le point sur l'usure du matériel

Les 24 communes ont des cuisines municipales, organisées soit en cuisines autonomes comme à Salazie à Saint-Denis, soit en cuisine centrale et satellites comme à Sainte-Suzanne ou L'Entre-Deux. Ces cuisines alimentent des lycées, des collèges, des écoles primaires, parfois de manière croisée (28 collèges sont desservis par des unités de production de lycées, 3 par des cuisines municipales, et 6 lycées sont desservis par des cuisines départementales) et d'autres établissements comme des CCAS, des centres aérés, des écoles maternelles, des hôpitaux...



Figure 14 : Cuisine centrale du Lycée Bellepierre, Saint-Denis – vue extérieure et vue des équipements (photo autrice)

Il est possible de créer une typologie des cuisines en fonction de leur collectivité de rattachement et de leur mode de fonctionnement (autonome ou centrale / satellite) et d’y associer des avantages et inconvénients principaux, voir tableau 3.

Tableau 3 : Les avantages et inconvénients en fonction du type de cuisine

	Avantages	Inconvénients
Cuisines centrales et satellites (primaire et secondaire)	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des coûts de structure (matériel, personnel, denrées) • Contrôle des appro et de la qualité • Standardisation des systèmes de gestion des achats et prévisibilité de la demande • Collèges/lycées : bénéficie du CODARUN 	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessite de plus grosses quantités de denrées et donc exclut les plus petits producteurs • En liaison froide : qualités gustatives parfois moindres, mais gestion des flux facilitée
Cuisines autonomes urbaines du primaire (St Denis)	<ul style="list-style-type: none"> • Système de menu unique mais cuisiné en local • Héritage historique 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut y avoir un sentiment d'isolement • Hétérogénéité des pratiques et des systèmes de gestion • Achat local dépend des productions disponibles localement
Cuisines autonomes du secondaire, et enclavées du primaire (Cilaos, Salazie)	<ul style="list-style-type: none"> • Souvent petits établissements : « <i>pour travailler du bio et du frais c'est avantageux d'avoir un approvisionnement plus simple avec des petites quantités</i> » • Permet d'adapter ses appros à l'offre très locale • Collèges/lycées : Bénéficie du CODARUN 	<ul style="list-style-type: none"> • Quantités plus petites à livrer pour les producteurs, logistique complexifiée • Moins de temps à allouer à Ma Cantine etc.

Une personne clé dans l'achat de denrées alimentaires est le **gestionnaire de la restauration scolaire** : c'est l'acheteur qui détient le pouvoir de validation des menus, en collaboration étroite avec des **prescripteurs**, qui « par leur activité, leur expérience ou leur savoir-faire » sont ses interlocuteurs dans le processus d'achat, de l'expression du besoin jusqu'au choix du fournisseur et au contrôle de l'exécution du marché (source : boîte à outils Localim, 2019)

Ce seront les chefs de cuisine, parfois un nutritionniste, la DAAF qui valide leurs plans alimentaires et les structures des menus. Le chargé du groupement de commandes des lycées et collèges (CODARUN) joue un rôle d'accompagnement également. Certaines associations, les interprofessions, la Chambre d'agriculture et les animateurs de Projets Alimentaires de Territoire peuvent aussi jouer ce rôle par leur connaissance de l'offre locale.

Les gestionnaires de la RC sont (ou ne sont pas) moteurs sur les sujets de « fait maison », de manger local, de repas végétarien et de diversification des protéines.

Les **chefs de cuisine** (qui sont aussi parfois détenteurs de la décision finale d'achat dans certaines cuisines) et les **équipiers de restauration** : ils ont également un rôle central dans l'atteinte des objectifs EGalim car ils détiennent (ou pas) le savoir-faire nécessaire à la découpe et à la préparation des plats, et peuvent être un soutien (ou pas) aux projets du chef / gestionnaire de cuisine.

Les **équipes de logistique** prennent aussi part à l'approvisionnement de la RS : transporteurs, magasiniers...

N'oublions pas les **convives** des restaurants scolaires (consommateurs finaux) et les **parents d'élèves** (clients) : ils reçoivent les repas et donnent leur avis, jettent une plus ou moins grande partie de leur assiette en fonction de leur goût, et parfois, notamment s'il existe une commission menu dans l'établissement, prennent part à la création des menus. Certains établissements les associent aussi à des programmes de développement durable comme la lutte contre le gaspillage, avec des pesées régulières des déchets produits au cours d'un repas, comme dans le programme « No Gaspi » lancé par le Département dans quelques collèges.

2.2.3. Acteurs d'accompagnement

Ils suivent et aident les acteurs directs et moteurs de la RS, influencent la formulation et la mise en œuvre de la politique EGalim et l'approvisionnement durable des restaurants scolaire, et l'interprétation des objectifs EGalim.

La **Chambre d'agriculture** soutient l'installation des agriculteurs et le développement de l'agriculture sur le territoire. En 2019 elle crée un poste dédié à l'approfondissement de la relation entre RS et producteurs indépendants.



Source : <https://production-locale.re/project/les-filières-delevage/>

Les **interprofessions** à La Réunion sont particulièrement centrales dans l'organisation des filières et la mise en place de projet de transformation. Elles sont chargées de redistribuer les aides européennes POSEIDOM en soutien aux filières organisées. Pour les filières d'élevage il en existe deux : l'ARIBEV pour le porc, le bœuf et le lait, et l'ARIV pour les filières volaille et lapin. Elles datent de 1975, et regroupent 90% de la production de ces filières. Une des raisons de cette omniprésence est l'obligation d'en faire partie pour pouvoir livrer à l'abattoir. Seules les productions d'œufs et de viandes ovine et caprine ne sont pas rattachées à ces deux interprofessions. Elles regroupent tout type d'acteurs, depuis les groupements de producteurs jusqu'aux importateurs en passant par la grande distribution et les provendiers⁵. Elles promeuvent un modèle de petits élevages familiaux, de mutualisation des outils industriels, de réinvestissement, garantissant un revenu stable notamment à des foyers dans les hauts de l'île en proie à l'exode rural et à une pauvreté plus grande (ARIBEV-ARIV 2019). Concomitamment à l'ARIBEV est créée l'ADIR pour les industries notamment agroalimentaires, aujourd'hui en forte croissance (source : ADIR). Plus récemment sont apparus l'ARIFEL pour la filière fruits et légumes (2012) et l'ARIPA pour la pêche et l'aquaculture (2010). L'ARIFEL regroupe seulement environ 20% de la production car les exploitations ont une moindre pression à l'organisation puisqu'ils n'ont pas à passer par le goulet d'étranglement de l'abattoir. L'ARIPA vend peu de poisson (sauvage ou

⁵ Provendiers : fournisseurs d'aliment pour les animaux d'élevage.

d'aquaculture) à la RS, en raison du prix des produits et de l'absence du label Pêche durable à La Réunion.

Les **associations et agences gouvernementales** comme le Groupement pour l'Agriculture Biologique, l'Agence Un plus bio, l'Agence bio... représentent un soutien au développement de l'agriculture bio dans la région et au développement de stratégies d'approvisionnement local et/ou bio dans les cuisines. Les **organismes certificateurs** : IQUAE a un rôle d'accompagnement et de certification des exploitations et des entreprises, et suit l'évolution des demandes en bio, Label Rouge, IGP, création de marque collective...

Plus lointaines mais néanmoins importantes sont les institutions publiques chargées de la RS ou des sujets d'alimentation sur le territoire (non inscrites sur la figure 12) :

- Le Conseil national de la restauration collective (CNRC) qui coordonne les débats et les textes législatifs, publie des ressources comme une plaquette explicative d'EGalim et un livret de recettes pour l'expérimentation du menu végétarien, et édite la plateforme gouvernementale Ma Cantine.
- Le Haut comité de la commande publique, créé en 2019, a entre autres pour but de permettre aux acteurs d'accéder à des outils et des compétences qui favorisent la mise en œuvre d'une commande publique responsable. Ses groupes de travail rassemblent des acteurs divers du monde économique réunionnais.
- Le Comité Régional de l'Alimentation (CRALim) a été institué par la loi EGalim et regroupe des représentants des collectivités territoriales, leurs groupements et le préfet pour examiner toute question relative à la mise en œuvre du Programme National pour l'Alimentation 2019-2023⁶ et en particulier l'approvisionnement de la restauration collective pour faciliter l'atteinte des seuils fixés par la loi EGalim.

⁶ La politique de l'alimentation a pour finalités « d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique ». L'outil du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation pour relever ce défi est Le Programme national pour l'alimentation (PNA) (source : site du Ministère de l'Agriculture, consulté le 17/10/2022)

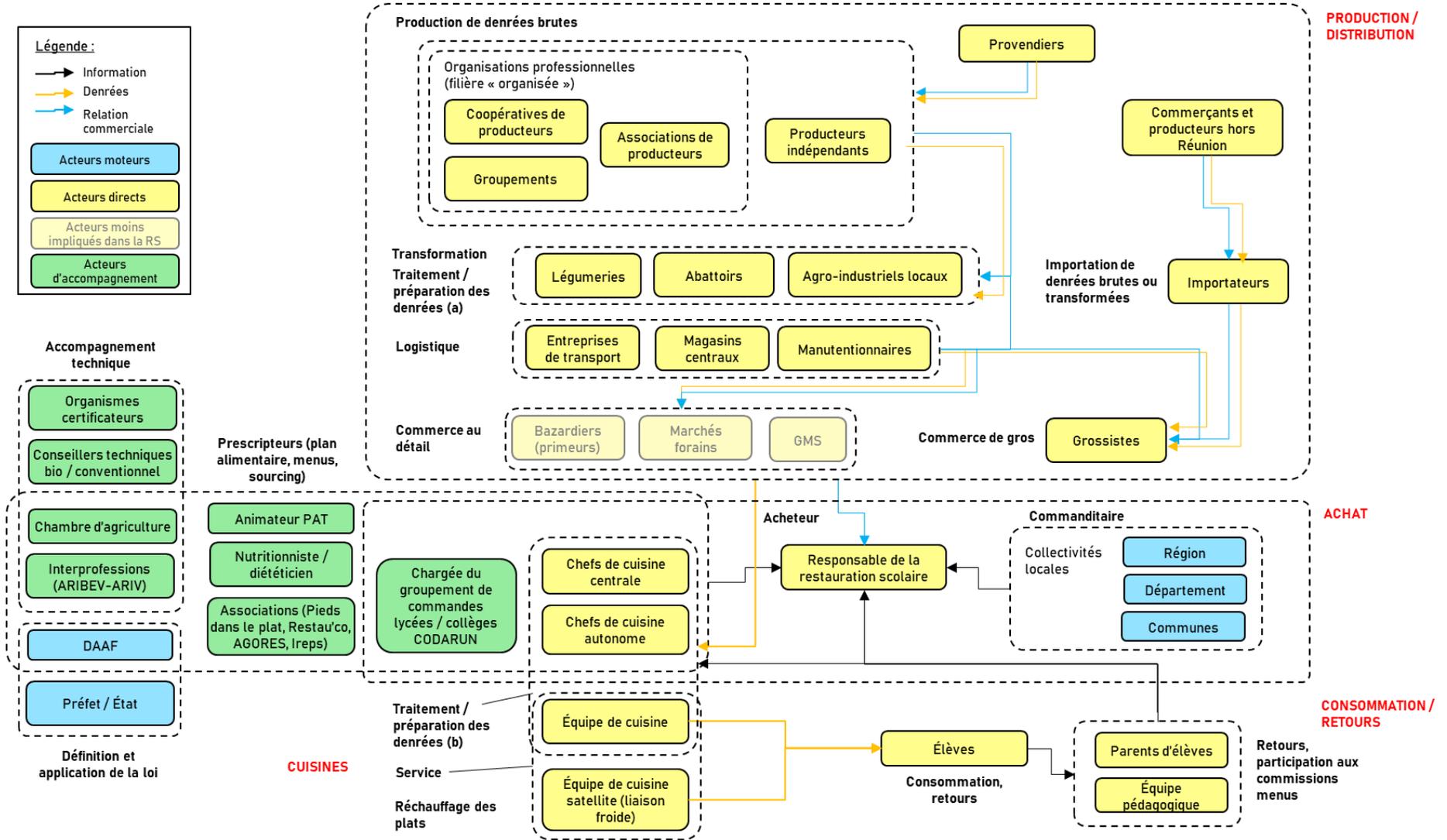


Figure 15 : Les acteurs de l'approvisionnement de la restauration scolaire à La Réunion

2.3. À l'aube de l'entrée en vigueur d'EGalim, quelques chiffres

Les chiffres sur la part de bio, de qualité et durable, et de produits locaux achetés par une part des acteurs de la restauration collective sont accessibles à travers plusieurs sources, ce qui nous permet d'avoir une idée du point de départ avant la mise en œuvre de la loi. Il s'agit de l'enquête d'octobre 2021 menée par la DAAF de La Réunion auprès de la restauration collective (Agreste/DAAF 2021 : chiffres 2019), dite « enquête T0 », et du suivi mené par le Département sur les achats des restaurants scolaires de collèges (Département/Issé 2022).

2.3.1. Bio : à la peine dans les enquêtes

L'enquête T0 de la DAAF auprès de 52 établissements (pas uniquement des scolaires) sur les chiffres 2019 indique un score de **1,1% de produits bio** en moyenne (Réunion et importés) dans les achats des établissements scolaires avant l'entrée en vigueur de la loi EGalim. Les meilleurs élèves sont les lycées, suivis de près par les collèges.

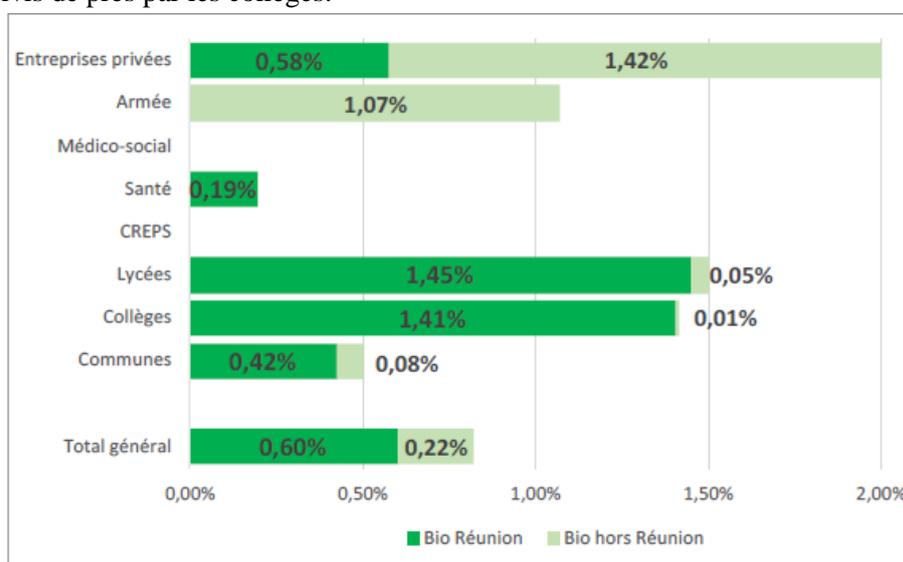


Figure 16 : Part des produits bio dans les achats de la RC en 2019, par catégorie de répondants (Agreste/DAAF 2021)

Dans les collèges suivis depuis 2016 par le Département sur la part de bio, de produits durables et de qualité, et de produits locaux, il est rapporté que les produits biologiques consommés sont « surtout des fruits, des produits à base de soja ainsi que des confiseries ». Les collèges atteignent quant à eux 3,5% de bio en 2021, à l'aube de l'entrée en vigueur de la loi. À noter, pour ce qui est « des produits biologiques issus du territoire réunionnais, le secteur de l'enseignement est prépondérant. Plus de 90 % de ces achats sont effectués par les communes, les lycées et les collèges » (Agreste/DAAF 2021).

2.3.2. Qualité et durable : peu d'offre disponible

Peu d'offre disponible avant 2021 pour atteindre les objectifs au 1^{er} janvier 2022 sur les produits d'appellation.

Seulement 14 répondants sur les 52 enquêtés de l'enseignement proposent des produits d'appellation, soit **0,04 % des répondants** en 2019 (Agreste/DAAF 2021). Les produits concernés appartiennent à la famille du « *beurre, œufs, fromages et autres produits laitiers* » et ce sont des produits importés par les collèges et les lycées.

Dans les collèges on atteint 15,4% en 2021, et ce sont des produits d'import AOP et AOC, ainsi que des produits sous logo RUP (voir figure 10) : en 2021 la filière volaille passe entièrement sous logo RUP,

ce qui permet de faire entrer les produits de cette filière locale dans les produits de qualité reconnus par la loi.

2.3.3. Une dynamique positive sur les achats locaux de certaines catégories : œufs, viande fraîche, fruits et légumes (chiffres 2019 et 2020)

Au niveau de la couverture du marché local, la production en frais couvre 70% des besoins des réunionnais, mais rappelons-le l'île reste globalement dépendante à 82% des importations alimentaires (principalement à travers les produits transformés, riz, légumineuses).

Les produits locaux représentent 40 % des achats alimentaires de la restauration collective en 2019 et **47%** en moyenne sur notre catégorie d'acteurs. Les meilleurs de la classe en termes d'achats locaux sont les collèges qui ont au global dépassé la moitié de produits locaux, les communes atteignant 40% (Agreste/DAAF 2021). Cela inclut toujours les produits fabriqués à La Réunion à partir de matière première importée.

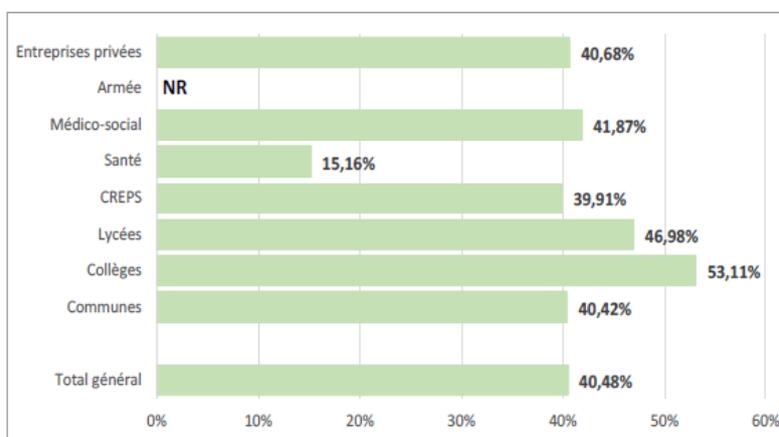


Figure 17 : Part des produits locaux dans les achats alimentaires en 2019, par catégorie de répondants (Agreste/DAAF 2021)

Les **catégories les plus importées** (Agreste/ DAAF, 2013) sont les céréales (riz, pâtes) et légumineuses, constitutives du régime de base réunionnais, presque entièrement importées, les fromages, notamment en raison de portions inadaptées (pas de portions individuelles et souvent pas la main d'œuvre pour recouper du fromage en meule). Les poissons sont aussi presque totalement importés (surtout consommés surgelés), même sur des espèces présentes au large de La Réunion comme la dorade, le marlin ou l'espadon. Au niveau des légumes 8% seulement des légumes-racines sont produits localement (carottes, betteraves, navets) et du côté des fruits, les plus consommés sont les pommes et les poires, or aucun n'est cultivé à La Réunion.

Sur d'autres catégories le taux de couverture des produits locaux consommés par la restauration collective est bien meilleur, voire quasiment total pour les œufs et ovo-produits (79% chez les collèges et lycées), les produits laitiers (79%), les légumes (62%), les volailles (50%). Pour les légumes, si les légumes-fruits (tomates, poivrons, concombre...) consommés en frais (17 % de la consommation) sont intégralement produits sur l'île, les produits prêts à l'emploi – qui représentent 24 % du tonnage et sont transformés localement – ont une origine variable en fonction de la saison et du fournisseur (TriesseGressard 2020). En 2013 (DAAF) 99% des pommes de terre consommées par la restauration collective étaient produites à La Réunion. Les choux et légumes feuilles (dits « brèdes »), plutôt consommés frais sont en majorité originaires de l'île.

Points importants sur les achats locaux : le « **localisme** » est interdit dans l'attribution des marchés, il est cependant possible de favoriser les producteurs locaux par d'autres méthodes via le critère de «

performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture ».

2.4. Chemin d'impact espéré de la loi EGalim à La Réunion

Dans cette partie nous dessinons le chemin d'impact espéré derrière toutes les actions menées en faveur de l'atteinte des objectifs EGalim sur le volet qualité des produits, dans le contexte spécifique de La Réunion. L'idée est de dresser une théorie du changement pour la confronter à la réalité ensuite et montrer les obstacles à sa réalisation afin de trouver collectivement des pistes de solution pour maximiser les impacts de niveau 1 et de niveau 2, ce que nous avons fait lors des ateliers collectifs.

Détail des ressources mobilisées pour créer le changement :

Les ressources mises à contribution pour la mise en œuvre d'EGalim proviennent non seulement des acteurs moteurs mais aussi des acteurs d'accompagnement, avec parfois une contribution des acteurs directs de la filière. Décrivons-les ici :

- Les outils de connaissances et outils contractuels :
 - Études (Étude de faisabilité pour augmenter la part de local dans la restauration collective)
 - Fiches (Livret de recettes végétariennes réunionnaises (Rég), Recettes réunionnaises pour la RS (Dépt))
 - Guides (Intégrer davantage de viande locale dans les menus de collège, Achats responsables)
 - Répertoire des producteurs et des points de vente en agriculture biologique
 - Outils contractuels (conventions d'achat « viande péi », « bœuf péi » et « volaille péi » mises en place par l'ARIBEV, conventions d'achat à Mafate)
- Les outils matériels et investissements :
 - Équipements de transformation des fruits et légumes
- Les dispositifs et organisations collectives :
 - Groupement de commandes pour les lycées et collèges : CODARUN ; « Commande de Denrées Alimentaires à La Réunion », créé en 2004, repris par la Région en 2016 ; il a pour but de mutualiser la fonction achat ; création d'un catalogue de 900 références (importées et locales) en 127 lots.
 - Réunions réseaux entre chefs de production (partage d'expériences, échanges de recettes...)
 - Événements (Plateaux d'or, Repas 100% bio, Défi « No Gaspi »...)
 - Projets Alimentaires de Territoire : reconnus par l'État et financés par le plan France Relance, ils sont souvent portés par des communes à La Réunion (sauf le PAT de Mafate, porté par le Parc naturel régional) ; encore en début de création sur l'île, certains bénéficient d'un animateur à part entière dont les missions sont variables, liées aux axes stratégiques définis par les porteurs de projet. Ils ont pour objet la meilleure connexion de l'offre et de la demande locales. La plupart compte un axe restauration collective.
- Les activités de conseil, d'accompagnement :
 - Accompagnement des producteurs indépendants à la réponse aux appels d'offre de la restauration collective : poste de Chargé de mission restauration collective à la Chambre d'agriculture : créé entre 2018 et 2019 suite à EGalim, ce poste a pour but d'accompagner les agriculteurs indépendants de la filière fruits et légumes sur la

réponse aux appels d'offre des collectivités, en premier lieu ceux de la restauration collective.

- Conseil technique (bio, non bio)
- Accompagnement à la certification
- Les outils informatiques :
 - Plateforme de mise en relation de l'offre locale et des collectivités pour la restauration collective : RUNalim ; Ce projet émane de la production (Chambre d'agriculture, FRCA, filières).
 - Son objectif : répertorier l'offre locale sous forme de fiches produits (producteurs de fruits et légumes, de viande, coopératives, industriels) avec la possibilité de filtrer l'offre compatible avec EGalim, et les appels d'offre de la restauration collective publique sur une même plateforme.
 - Lancement courant septembre 2022.
 - Plateforme Ma Cantine : créée par le gouvernement, elle a pour but de mettre à disposition des outils d'aide à l'atteinte des objectifs EGalim (tableur de calcul des scores sur chaque objectif de la loi, guides, partage de recettes) et de centraliser les scores de chaque établissement afin de créer de l'émulation entre eux. L'entrée des données est à la charge de chaque établissement. [Voir les résultats de La Réunion.](#)
 - Systèmes de gestion des achats en cuisine : logiciels Aide au Menus ou Salamandre

En page suivante, on a dessiné les liens de causalité entre ces ressources et les impacts espérés de la loi EGalim à La Réunion.

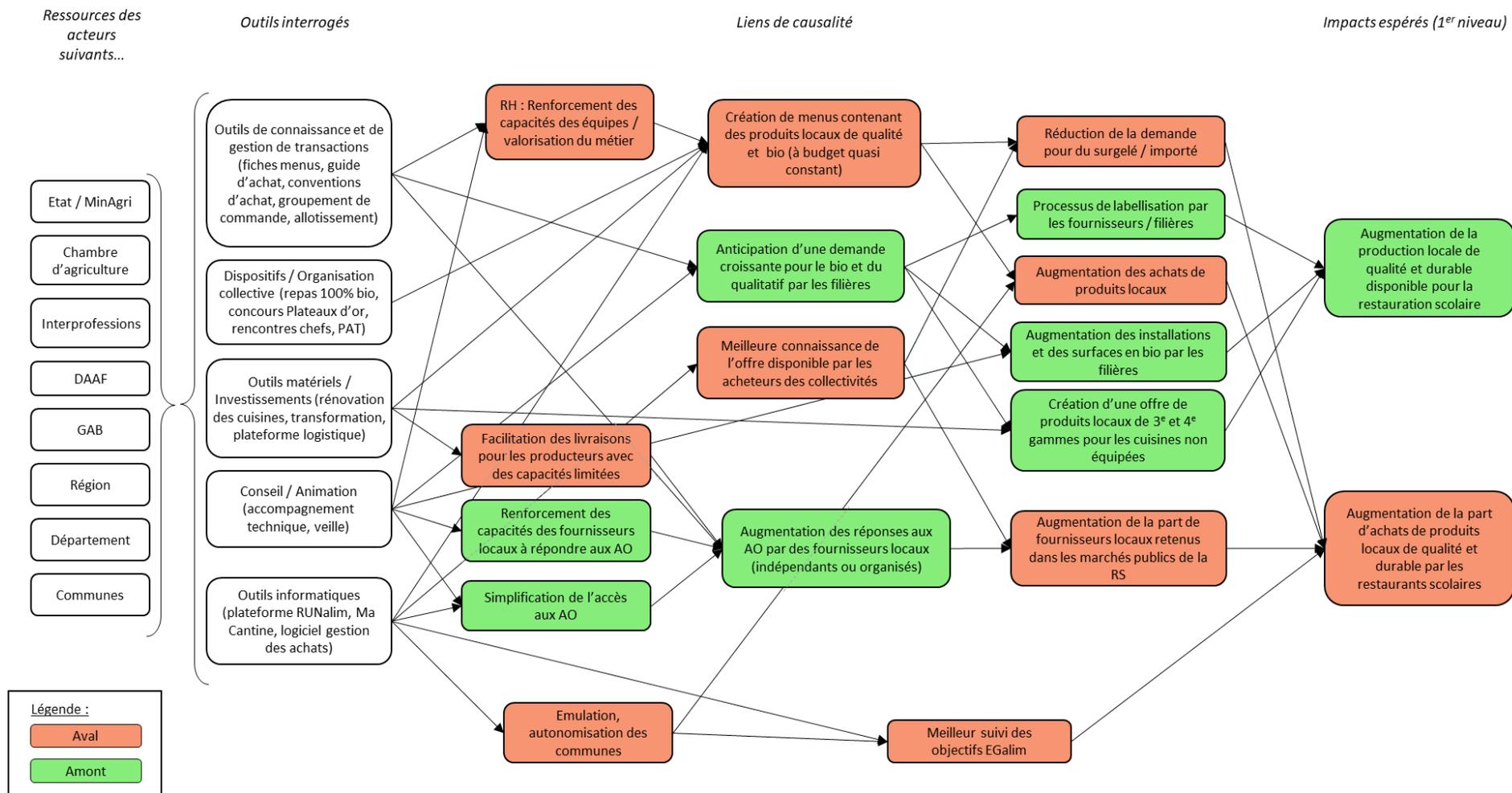


Figure 18 : Chemin d'impacts espérés de la loi EGalim à La Réunion

3. Les dynamiques à l'œuvre

Dans cette partie nous faisons un premier bilan qualitatif des dynamiques qu'ont créés les outils mis en place dans le cadre d'EGalim, ou des dynamiques de plus long terme. Les outils sont listés à la partie précédente (2.4).

Nous nous efforcerons de rattacher ces dynamiques de court ou long terme, positives et contre-productives par rapport au chemin d'impacts espérés d'EGalim (ou « *in-itinere* » par rapport à la mise en œuvre de la loi) vu en partie 2.4, d'abord du côté de l'aval du système d'acteurs (établissements, commanditaires...), ensuite du côté de l'amont (production, distribution...). En dernier lieu nous dressons un premier bilan des impacts plus larges de ces dynamiques sur la transition agroécologique de l'île.

3.1. Du côté de l'aval du système d'acteurs

Une série d'outils de connaissance sont diffusés, des événements organisés, des investissements matériels réalisés, des outils informatiques développés et du conseil apporté aux équipes de restauration. Il en est attendu un impact positif sur le personnel, l'émulation entre communes, la connaissance de l'offre, l'augmentation des achats de produits locaux

3.1.1. Un intérêt de long terme pour l'achat local de la part de certains établissements du secondaire et de certaines communes, au-delà des signes de qualité

Éléments de preuve :

La moitié des gestionnaires interrogés rapportent qu'ils ont fait la démarche de s'intéresser au local bien avant l'entrée en vigueur de EGalim (recettes de produits lontan⁷, fait maison à partir de produits bruts et frais). Comme l'explique un gestionnaire, EGalim « *met en évidence* » les bonnes pratiques déjà en place : « *je travaille naturellement avec des produits frais péi. J'ai une vision bête et méchante : plus on achète du local plus on va créer de l'emploi local, on n'a pas attendu qu'une loi nous le dise.* » Un indice de cet intérêt de long terme est la relativement bonne **connaissance du ratio de produits locaux** chez les gestionnaires de cuisine interrogés (9 sur 12), alors que la connaissance du ratio de produits « EGalim-compatibles » est moindre (6 sur 12).

Ces efforts de longue date sur les achats de produits péi se traduisent par des chiffres élevés dans l'enquête Agreste/DAAF (2021) ou dans le suivi des cuisines de collèges mis en place par le Département : **en 2019 le taux d'achats locaux atteignait 47% (toutes collectivités confondues, selon l'enquête Agreste/DAAF 2021) et dans les collèges 60% en 2021 (Département)**. Il faut préciser que dans la typologie proposée dans ces enquêtes / suivis, on inclut dans les produits locaux les produits fabriqués à La Réunion à partir de matière première importée.

Les outils :

Les efforts antérieurs à la loi Egalim pour simplifier les achats des restaurants scolaires et favoriser le local se manifestent à travers la mise en place ancienne d'un groupement d'achat pour les collèges et lycées, le **CODARUN**, pour « Commande de Denrées Alimentaires à La Réunion », créé en 2004 et repris par la Région depuis 2016. Il permet de mutualiser la fonction achat jusqu'à la notification du marché, en retravaillant l'allotissement, et en créant un catalogue de références. En effet les établissements scolaires publics doivent passer par des procédures exigeantes en termes de publicité et de mise en concurrence pour tous leurs achats notamment les denrées alimentaires.

⁷ Voir glossaire

Les résultats ont été la création d'un catalogue toujours renouvelé de 900 références (importées et locales) réparties en 127 lots. Depuis sa mise en place il est estimé que les commandes de local ont doublé⁸. En effet le groupement s'adapte aux besoins des cuisines avec de « *nouvelles références rentrées régulièrement* » (par le sourcing, avec par exemple la création récente d'un lot poisson frais pour inciter à la consommation de poisson réunionnais). Il « *permet l'anticipation du besoin* » et améliore la connaissance de l'offre locale sur un territoire par le « *zonage géographique* » de certains lots de fruits et légumes ce qui permet de s'assurer pour les gestionnaires d'acheter du local à l'échelle de la sous-région (zonage en 4 sous-régions nord, sud, est et ouest). La chargée du CODARUN rencontre les gestionnaires de cuisines régulièrement et les incite à chaque fois à passer aux achats de local : « *à chaque point tous les 6 mois on essaie d'insuffler l'envie de passer commande pour du local et du durable* ». Elle a un rôle central de « traduction » de la loi dans les achats concrets. En cas de stock de produits bio local disponible chez Uprobio, l'information est passée par le biais du CODARUN aux gestionnaires de cuisine qui « *jouent souvent le jeu de commander ces produits bio* ». Aujourd'hui 95% des achats des collèges et lycées passent par ce groupement d'achats, qui a adopté une « *gestion participative. Chacun donne son avis* » parmi les cuisines du secondaire.

Les Projets Alimentaires de Territoire (PAT) sont des dispositifs institutionnels non issus de la loi EGalim mais qui ont quasiment systématiquement un axe restauration collective dans leur stratégie et leur plan d'actions, et La Réunion ne fait pas exception. Il en existe 9 créés ou en projet sur l'île. Un certain nombre d'outils portés par les PAT sont envisagés ou déjà créés pour mieux connecter l'offre avec la demande alimentaire locale : ils commencent souvent par un **diagnostic agri-alimentaire** de leur territoire pour connaître l'offre disponible et les potentialités. Ensuite dans le cirque de Mafate, des **conventions d'achat** ont été passées entre agriculteurs et la commune de Saint-Paul pour alimenter les écoles du cirque, accompagnées par le Parc naturel régional (en dehors des conventions d'achats organisés par l'ARIBEV, voir partie 3.2.2) : 4 conventions avec des producteurs ont été passées depuis 2018, et aujourd'hui 5 écoles sont approvisionnées régulièrement en produits frais de Mafate. Les conventions sont passées pour une année scolaire, et déterminent une liste de produits pouvant être commandés, et sont aussi prévus des « *actions pédagogiques* » de la part du producteur. Bien que les quantités soient petites, cela permet d'instaurer une certaine « *confiance* » entre les producteurs et cet « *acheteur régulier* » qu'est la mairie, et ainsi introduire un « *début de planification des cultures* ».

Relation au chemin d'impact espéré :

Cet intérêt pour le local va dans le sens d'une demande pour des produits locaux, mais pas obligatoirement pour des produits de qualité et durables labellisés. Parfois ces objectifs sont en contradiction.

La **perception du local** est d'ailleurs variable parmi les acteurs rencontrés : au niveau des communes en Projets alimentaires de territoire (PAT) comme à Bras-Panon, local veut dire à l'échelle de la commune, alors qu'à L'Entre Deux il est envisagé un projet de groupement de commandes au niveau de plusieurs mairies pour mettre à profit les synergies de cultures. Pour les interprofessions c'est encore différent : l'interprofession de viandes (ARIBEV-ARIV) explique qu'il lui est possible d'assurer une traçabilité parfois jusqu'à la commune mais pas au niveau de l'éleveur en raison de son organisation logistique : le camion de livraison passe tôt le matin auprès des fermes et envoie les animaux à l'abattoir indistinctement à Étang Salé ou à Grand Coude en fonction de l'espèce. Ainsi « *parfois les PAT veulent un éleveur de la commune mais ce n'est pas possible de lui garantir* ». Chez eux le local veut plutôt dire à l'échelle de l'île. Ce point peut être un obstacle à la mise en place de projets de local à l'échelle de l'île ou de l'intercommunalité.

⁸ Source : atelier collectif n°2

Le fait de grouper les commandes par le CODARUN crée la nécessité pour les fournisseurs d'avoir une certaine quantité disponible, et régulièrement durant l'année. De la part des personnes en interaction avec le CODARUN cela **exclut la plupart des petits producteurs individuels** des appels d'offre. D'autre part il concerne les **lycées et collèges** mais pas les écoles primaires et maternelles gérées par les communes.

3.1.2. Une hétérogénéité dans la connaissance et l'interprétation du cadre légal, et le suivi de l'activité

Éléments de preuve :

On doit souligner le **rôle central des gestionnaires de la restauration** scolaire dans la traduction des signes de qualité reconnus par la loi, et des **prescripteurs** (chargé du groupement de commandes lycées et collèges, DAAF) dans la rédaction du cahier des charges. En effet la loi reconnaît non seulement comme « *produits de qualité et durables* » les produits possédant un certain nombre de signes, mentions et labels (SIQO) mais aussi les « *produits équivalents aux produits bénéficiant de ces signes, mentions ou labels* », selon l'appréciation de l'acheteur, donc du gestionnaire de la restauration scolaire de l'établissement. Les gestionnaires ne se prémunissent pas explicitement de cet alinéa de la loi, mais dans les faits deux parmi les interviewés soutiennent acheter plutôt local que EGalim (bio ou sous SIQO) car selon eux « *les produits réunionnais sont plus de qualité et durables que les produits importés* ».

D'autre part les seuils progressifs légaux sont encore **peu ou pas connus** des gestionnaires de RS, ainsi que les taux réalisés pour chaque établissement : 4 sur 12 personnes ont su donner un ratio de produits bio et de qualité durables achetés sur l'année passée. Les chiffres donnés varient de 1,2% à 5% sur le bio, et de 7% à 12% sur les produits de qualité.

Les outils :

La connaissance de ces ratios varie notamment en fonction de la mise en place d'un **système de suivi des commandes et des factures au niveau régional et départemental, couplé à un système de gestion des achats au niveau des établissements**. Un des axes du Schéma général de la RS des collèges est d'harmoniser les systèmes de suivi entre les collèges notamment dans ce but. Ensuite le Département récupère les factures, fait les calculs et donne les ratios aux établissements tous les ans. Et de fait les cuisines départementales s'en sortent mieux que les municipales sur le fait de pouvoir donner les chiffres directement, les mairies interrogées étant hétérogènes sur le suivi des données. Les systèmes de suivi en eux-mêmes sont variés : cela va de l'Excel à l'utilisation d'un logiciel « *d'avant-guerre* » ou bien un logiciel fonctionnel. Deux ont cours à La Réunion : Salamandre et Aide aux menus.

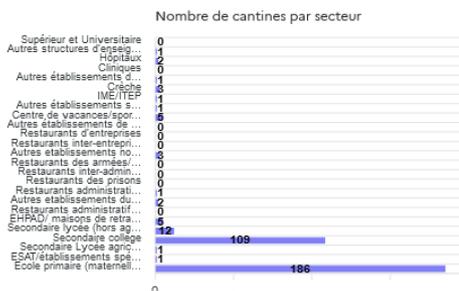
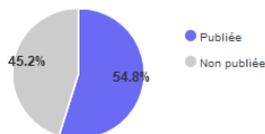
Ma Cantine, la plateforme gouvernementale, rencontre un accueil encore mitigé. À la fin septembre plus de la moitié des établissements recensés avait rempli une donnée (nombre de repas au minimum) mais peu avaient des données sur la qualité dans leurs achats (et toutes les cantines ne sont pas recensées : 292 contre 612 établissements publics selon nos sources). Les acteurs interrogés nous font part d'une certaine « *lourdeur* » du processus administratif pour remplir les données par rapport au peu de temps disponible pour les agents. Certains font quand même part d'un certain enthousiasme : « *c'est top pour situer la consommation par rapport aux autres établissements* » et « *connaître ses ratios* ». Certaines collectivités s'y mettent : le Département va devenir l'intermédiaire centralisant toutes les données des collèges suite à la mise en place d'un système de suivi depuis déjà 2017 et qui rentrera les éléments sur la plateforme ; certaines communes s'y attellent individuellement (Plaine des palmistes, Bras Panon...)

Les statistiques pour « La Réunion »

■ Ecole primaire (maternelle et élémentaire), Secondaire Lycée agricole, Secondaire collège, Secondaire lycée (hors agricole)

Au total, nous avons **292** cantines sur ce département.

160 cantines ont publié leurs données (répertoriées dans [nos cantines](#)).



Qualité de produits en 2021



Figure 19 : Impression écran du site Ma Cantine (lien consulté le 25 septembre 2022)

Relation au chemin d'impacts espérés, contraintes et limites :

Des outils informatiques pourraient permettre l'émulation des cuisines entre elles et le suivi mais ils sont adoptés de manière encore très hétérogène sur le territoire. D'autres facteurs rentrent en compte notamment le facteur humain que nous traitons en partie 3.1.5.

3.1.3. Les objectifs de la loi EGAlim perçus davantage comme une contrainte supplémentaire que comme une opportunité, avec un effet pervers sur le bio importé

Éléments de preuve :

La RS est issue d'une longue histoire comme vu en partie 2.2.1, qui la contraint à plusieurs niveaux. Cela fait dire à certains interviewés que l'« on charge la RS de trop d'exigences » et la qualité arrive au-dessus de toutes ces contraintes.

En premier lieu arrive le budget limité qui n'a pas augmenté pour la plupart des acteurs interrogés, sauf à la Région où une aide de 5 cents par repas a été mise en place. Le coût matière moyen pour toutes les collectivités tourne autour 1,68€, avec une très forte hétérogénéité selon les communes. À L'Entre Deux le coût matière atteint en moyenne 3,52€ par repas en 2021 et représente plus de la moitié du coût par repas.

Tableau 4 : Coût matière moyen par collectivité (Agreste/DAAF 2021)

	Coût matière moyen
Communes (primaires, maternelles, crèches et CCAS)	1,59 €
Collèges	1,92 €
Lycées	1,89 €
Coût matière moyen des collectivités	1,68 €

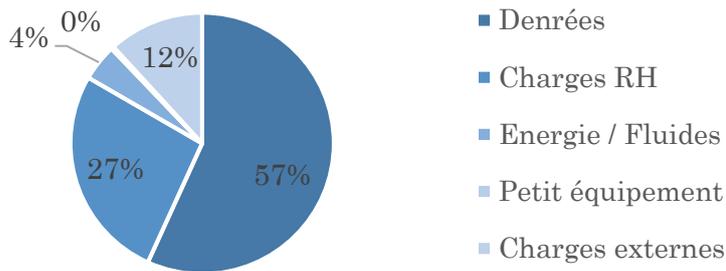


Figure 20 : Répartition des coûts au sein d'un repas dans la commune de l'Entre Deux (moyenne 2021, chiffres de la mairie)

Quoiqu'il en soit la compétitivité des grossistes pratiquant l'achat de produits importés reste attractive malgré l'octroi de mer (voir 2.2.2.2), en volume, prix, régularité et parfois gamme, a fortiori avec l'inflation généralisée. L'inflation a été de 10% entre les rentrées de septembre 2021 et 2022 et prévue comme telle dans les communes interrogées sur la plupart des postes du budget. Il existe en plus souvent une « *préférence à l'emploi local plutôt qu'au coût matière* » dans les communes. **De plus le cadre des marchés publics est contraint.** Ainsi en théorie la préférence aux producteurs locaux est interdite, ainsi que le « *saucissonnage* » c'est-à-dire le fait de créer une multitude de lots en dessous de la limite de publicité des marchés en valeur. Cela demande des compétences que de vouloir intégrer des producteurs locaux à ses fournisseurs.

Le local et le végétal ont une image **parfois mauvaise du côté des convives et surtout des parents d'élèves qui n'hésitent pas à contester ce genre de repas.** Certains légumes lontan comme les songes (un légume racine) sont perçus comme « *des légumes de pauvres par les parents d'élèves* ». Côté chefs : demande souvent plus de main d'œuvre, ou main d'œuvre plus formée que la normale pour les cuisiner car soit cubes de chou chou trop gros, soit produits préparés pas disponibles ; **repas végétarien parfois mal perçu**, « *alors qu'on mange très végétarien culturellement à La Réunion* », mais l'utilisation de produits au tofu est mal perçu « *les steaks de soja c'est dégueulasse* »

Relation au chemin d'impacts espérés, contraintes et limites :

Ainsi on note ce que l'on qualifiera d'« effet pervers » sur le bio : puisqu'il manque une offre locale en bio accessible, les acteurs substituent le local par des importations de produits bio pour remplir les quotas, par exemple avec des produits issus du soja, des produits laitiers (parfois importés par avion), des desserts de fruits contenant de la pomme ou de la poire non cultivés sur l'île... On pourrait donc atteindre les objectifs EGalim, mais avec de l'importé, ce qui de l'avis de la quasi-totalité des acteurs interviewés est un « *contresens* ».

3.1.4. Accroissement de la divergence entre primaires et secondaires, et entre communes face aux objectifs de la loi

Éléments de preuve :

Parmi les personnes interrogées, les achats locaux varient de « 1% de local » dans certaines communes urbaines (La Possession) à 70% dans les communes isolées (Salazie, Cilaos) et dans certaines très engagées dans le local avec des équipes pérennes (Le Port). Il semblerait que cela soit dû d'une part aux personnes décisionnaires (gestionnaires de restauration, élus), et aux

Au niveau des cuisines municipales on a pu rencontrer l'envie de bénéficier de bonnes pratiques d'achats ou de conseils car on constate des pratiques d'achats parfois encore peu ancrées dans l'agriculture locale : le **prix d'achat est en décalage** par rapport aux prix pratiqués par les agriculteurs de la

commune par manque de connaissance des prix pratiqués, ce qui incitera les acheteurs à se tourner vers les « *grosses entreprises du sud qui peuvent baisser les prix au kilo de 30 centimes* » type Vivéa ou les grossistes importateurs comme Pro à pro (témoignage d'une productrice d'agrumes de La Possession). **La largeur de la gamme reste trop importante** par rapport à l'offre locale : par exemple un lot fruits et légumes incluant des pommes et des poires en plus de bananes disqualifiera les producteurs locaux de la commune.

Un point sur la **répercussion de l'inflation** sur les budgets des communes : la divergence pourrait s'intensifier selon les stratégies adoptées pour pallier cette augmentation du budget. En effet elles envisagent la réduction de la masse salariale, l'augmentation de la taxe foncière ou de la part famille, plus rarement. L'Entre Deux nous dit qu'elle compte sur la lutte contre le gaspillage et sur les fruits que vont porter sa stratégie « *de la fourche à la fourchette* », c'est-à-dire augmenter l'achat de fruits et légumes frais et bruts en circuits courts à moindre coût et prendre le reste chez des grossistes. Cela devrait lui permettre de maintenir sa part famille à 1€ mais nous ne connaissons pas les stratégies adoptées par les autres communes.

Les outils et leviers :

On peut souligner l'intérêt des démarches d'allotissement et de sourcing menées par certaines communes, et par le CODARUN, qui ne concerne que lycées et collèges, pour faciliter l'achat de produits locaux et/ou de qualité, à des prix adaptés à l'offre locale. Un certain nombre de documents, outils et formations ont été créés pour faciliter l'achat local et répondre aux objectifs de la loi par les collectivités : il existe une bonne connaissance de ces outils parmi les cuisiniers du secondaire (par exemple le livret de recettes végétariennes réunionnaises et de recettes réunionnaises, figure 18) mais **quasi inexistante parmi les chefs de cuisine, les agents et les gestionnaires de la restauration du primaire rencontrés (dans les mairies donc)**. Ils n'ont pas été diffusés jusqu'aux communes, qui peuvent se sentir démunies par rapport aux objectifs EGalim, et parfois « *isolées* », avec un manque d'échanges avec les autres collectivités.

De même pour la **plateforme Ma Cantine** qui pourrait être outil d'émulation qui reste « *lourde à remplir* » (4/14) pour des établissements avec peu de personnel.

Un **magasin central** a été construit à Saint Paul, qui réceptionne les denrées en un seul point, et les redispache entre les différents établissements, simplifiant ainsi grandement le travail des fournisseurs notamment individuels.

Relation au chemin d'impacts espérés, contraintes et limites :

Cela remet en évidence l'hétérogénéité des établissements face aux attentes de la loi EGalim, en fonction des spécificités de leur environnement géographique, institutionnel et humain.

3.1.5. EGalim permet la reconnaissance du rôle central du personnel en cuisine, obstacle ou levier pour les projets et à revaloriser

Éléments de preuve :

L'acte d'achat final est dans les cas rencontrés entre les mains du chef / gestionnaire de cuisine, il est donc primordial qu'ils soient engagés. Les chefs et leurs équipes ont également la connaissance ou pas de recettes intégrant des produits bruts et frais locaux, des légumes lointan (comme c'est le cas à la cuisine centrale Titan, Le Port, où ils sont cuisinés « *depuis des années* »), de recettes végétariennes « *qui fonctionnent* » avec les convives, évitant le gaspillage.



Figure 21 : Visuels des livrets de recettes publiés à destination des cuisines

Travail des fruits et légumes lontan, test et retours d'expérience des convives, mise en place de commissions des menus... plus il y a d'actions des chefs et des gestionnaires de RS, meilleurs sont les scores sur les achats locaux.

Les gestionnaires de cuisine sont globalement des gens « *volontaires* » qui ont envie de « *tester des choses* » : récemment un contact s'est établi entre le gestionnaire de la cuisine municipale de La Possession et le collectif Les Pieds dans le plat (une association dédiée au développement du local et du « fait maison » dans la restauration collective) pour travailler sur l'intégration de davantage de local dans les plats et la réflexion sur une régie agricole municipale.

À contrario les équipes parlent d'elles-mêmes de la répercussion qu'a le **turnover** important et le **manque de moyens** dans les équipes, notamment dû à l'emploi de contrats aidés courts (les Parcours Emploi Compétences visent à aider les personnes sans emplois ou en difficultés socio-professionnelles à retrouver un emploi ; ils durent de 9 mois à 1 an maximum). Le manque de véritables professionnels de la restauration a été cité 6 fois comme étant bloquant dans l'atteinte des objectifs EGalim. « *On a cinq permanents sur vingt personnels c'est trop peu* » (dans une cuisine centrale municipale). Est même évoquée une certaine « *déprofessionnalisation* » dans les équipes (même cuisine). Il nous a été rapporté des départs de techniciens formés à cause de ces conditions de travail (« *80% des unités de production se retrouveront sans chefs ou personnes formées* »). Le personnel travaillant dans les cuisines est donc de moins en moins formé à la cuisine, ce qui est obstacle à la mise en place de projets de cuisine poussés. La motivation à changer les habitudes de la cuisine dépend non seulement du turnover mais aussi de **l'attitude du chef et du gestionnaire de restauration** : deux cas de chefs peu volontaires à changer leurs habitudes ont été rencontrés, souvent lié à l'arrivée en fin de carrière.



Figure 22 : éco-délégués, membres de l'équipe pédagogique et de cuisine à l'occasion du concours départemental "No Gaspi", au collège Le Ruisseau, Saint-Louis (photo autrice)

Les outils :

À travers les entretiens, est apparue l'importance des **événements** permettant de valoriser les équipes en cuisine : l'intégration de produits lontan lors de « *petit déjeuner lontan* », de « *semaine des mets locaux* » ou de « *semaine créole* » (L'Entre Deux, Salazie, Cilaos), du concours des « Recettes lontan » organisé par la Région dont a eu lieu la première édition en 2022 et qui a été « *très apprécié des chefs* » selon l'organisation, l'événement des Plateaux d'or. Comme en témoigne la responsable de la RS de L'Entre Deux « *il y a un avant et un après* » la participation de l'équipe en cuisine à ce dernier concours en termes de goût des repas au quotidien. On peut également citer les repas « tout bio » avec Uprobio, la fête des fruits et légumes, le défi « No gaspi » (Département) et les rencontres de chefs (Département), qui permettent tous à leur niveau de valoriser les équipes et de les motiver à cuisiner plus frais, plus local, plus durable.

Relation au chemin d'impacts espérés, contraintes et limites :

Le chemin lié au personnel et à la création de menus « EGalim-friendly » est dépendant de tous les aspects cités ici, comme la bonne diffusion des outils de connaissance à tous les acteurs jusqu'aux communes (productrices majoritaires de repas), la maîtrise du turnover, la rétention des talents dans les cuisines et plus généralement la valorisation des métiers de la RS à travers des événements et des rencontres régulières.

3.2. Du côté des fournisseurs de denrées

Du point de vue du chemin d'impacts espérés il s'agit d'une part d'augmenter l'offre de produits de qualité et durables, et bio, disponible pour les cuisines, et d'autre part de faciliter la relation entre offre et demande émanant des cuisines.

3.2.1. Déficit d'offre de produits de qualité disponibles pour la RS, du fait de la concurrence de circuits de commercialisation alternatifs plus simples et rémunérateurs

Éléments de preuve :

Le marché de la RS est indéniablement contraint pour les fournisseurs, par rapport à d'autres notamment la grande et moyenne distribution (GMS) ou la vente directe. Du point de vue logistique tout d'abord : « *À Saint-Leu il faut livrer 30 établissements, école par école, avant 10h, ce qui veut dire utiliser deux voitures, ça fait beaucoup de frais* », alors qu'en GMS les horaires sont plus flexibles.

Au niveau des quantités et calibres, les établissements passent commande pour certaines catégories de produits par unité alors que les producteurs, les coopératives et la GMS comptent en kilogrammes : « *ils nous commandent parfois 81 bananes et pas des kilos, avec un calibre à suivre bien précis* » ce qui complique la tâche aux fournisseurs qui doivent compter les unités et ne peuvent pas juste passer par une balance. Les calibres sont aussi souvent très réglementés du fait des recommandations nutritionnelles.

D'autre part selon au moins deux sources, la RS représente une « *demande inconstante, irrégulière, sans prévisionnel* » (plutôt les communes et lycées) or les industriels rapportent en avoir besoin pour prévoir les achats de matière première (parfois importée), « *2 mois à l'avance* » pour de la poudre de lait par exemple, alors que la grande distribution est plus constante et calée au niveau de ses processus commerciaux et ses prévisionnels, avec des négociations annuelles.

Ensuite « *administrativement pour les entreprises c'est très lourd de gérer les collectivités* ». En effet tout passe par une plateforme gouvernementale unique appelée Chorus qu'il faut maîtriser.

Financièrement les collectivités sont réputées relativement « *mauvais payeurs* » avec des délais de paiement pouvant aller dans la pratique jusqu'à 120 jours, ce qui est « *très long* » comparé aux 40 légaux et exige des fournisseurs qu'ils aient des réserves conséquentes en fonds de roulement.

Et pour finir par l'aspect peut-être principal, les prix pratiqués : nous l'avons vu le budget alloué aux denrées alimentaires dans les établissements est limité et pris dans un étau entre qualité, inflation et autres postes de dépense, et les établissements ont une marge de manœuvre limitée pour l'augmenter, ce qui est moins le cas dans la vente directe a fortiori sur les produits bio consommés par les catégories socio-professionnelles plus riches. Les prix que les producteurs peuvent pratiquer sont plus élevés selon les dires d'une agricultrice de l'ouest.

On a pu noter à travers les entretiens que les marchés n'étaient pas toujours honorés par les fournisseurs locaux, pour les établissements, ce qui peut les amener à se désengager de l'achat local, ou pour les transformateurs. En effet il y a parfois des ruptures d'approvisionnement, récemment sur l'ananas utilisé par les transformateurs en desserts de fruits (Royal Bourbon), et la viande locale fraîche. Nous avons appris que « *2 filières sur 4 sont en sous-production* » notamment le bœuf.

Relation au chemin d'impact espéré, contraintes et limites :

Ces éléments créent une situation où l'offre de qualité ou de local disponible pour la RS est relativement déficitaire, du fait d'une situation intrinsèque aux cultures ou bien à cause de la concurrence de circuits commerciaux plus rémunérateurs. Et ce quand bien même les filières font des efforts sur l'accompagnement des agriculteurs à la labellisation (en bio).

3.2.2. Les filières organisées ont un avantage comparatif par rapport aux indépendants dans la participation à l'atteinte des objectifs EGAlim

Éléments de preuve et outils :

Si on regarde la différence entre producteurs organisés et indépendants, les premiers ont un avantage comparatif aux seconds selon les données recueillies : ils participent à la connaissance de l'offre locale disponible, ont la capacité d'adapter dans une certaine mesure l'offre à la demande de produits de qualité et durable des collectivités par des projets collectifs et des économies d'échelle, peuvent mieux planifier la production collectivement que les producteurs indépendants.

Les outils et leur impact :

- Outils pour mieux connaître l'offre disponible et simplifier l'accès aux appels d'offre :

La plateforme RUNalim (présentée en 2.4) : cette plateforme de mise en relation entre offre locale et la restauration collective est portée par les filières de production (en premier lieu l'ARIBEV-ARIV) et la Chambre d'agriculture. Parmi les impacts positifs espérés par les acteurs, cela permettrait de repérer la disponibilité des produits avant de lancer un appel d'offre, et de filtrer les produits en cohérence avec la loi EGAlim. La Mairie de Cilaos qui a récemment créé une parcelle agricole municipale à destination de la RS aimerait vendre ses surplus de production au reste de l'île, donc pense qu'une telle plateforme pourrait lui servir. L'entreprise Cilam (marques Yoplait, Piton des neiges) pense qu'elle sera certainement intéressante pour les petits producteurs, mais elle n'attend pas forcément de croissance de chiffre d'affaires « *pour les opérateurs historiques* » ; en revanche « *la vocation à centraliser les appels d'offre va beaucoup nous simplifier la vie* », car aujourd'hui les chargés de clientèle sont sur cinq plateformes différentes pour faire de la veille, parfois payantes. L'entreprise Éleveurs Duchemann et Grondin pense que cela permettra d'aider à la construction de lots cohérents pour éviter de disqualifier

les producteurs locaux d'entrée de jeu avec des « *aberrations au niveau des lots* » (par exemple les lardons de poulet, non produits à La Réunion mais intégrés à un lot de charcuterie).

Parmi les limites du projet cependant, Ovocoop rapporte que les informations demandées pour les fiches produits ne sont pas complètement adaptées (il est demandé une quantité disponible et un prix uniforme alors que les offres sont souvent adaptées au client), et qu'il y a peu de temps donné aux producteurs pour les remplir. La mairie de Salazie pense qu'une telle plateforme ne résoudra pas le problème de fond dans certaines communes de l'inadaptation de l'offre locale aux besoins de la RS.

- Outils pour adapter la production à la demande :

Cela passe tout d'abord par l'intégration de productions locales dans les produits « de qualité et durables » reconnus par la loi : l'ARIBEV-ARIV s'est lancé dans le projet d'obtention du logo RUP pour leurs filières de viandes réunionnaises, et faire en sorte que la viande locale rentre dans les critères EGAlim. Ainsi en 2022 la filière volaille obtient le logo, puis cela devrait être les œufs (fin 2022) puis le porc (2023). Ce logo est vraiment spécifique aux DROM et permet de faire se rejoindre qualité et achat local dans le respect de la loi EGAlim.

Ensuite des efforts et des tests ont été réalisés pour adapter l'emballage, la gamme et les portions aux exigences de la RS pour « *faciliter la manutention* » dans les cuisines : par exemple Royal Bourbon a créé une gamme de chouchous bio surgelés. Ils ont également retiré le carton autour des yaourts. Et enfin suite à un retour sur les steaks de tofu qui ne plaisaient pas, l'entreprise Soja d'Asie a créé une galette à base de ti jacques.

La Cilam rapporte qu'elle s'est mise d'accord avec d'autres entreprises du secteur pour livrer les cuisines qui commandent de toutes petites quantités et ne pas perdre d'argent dans la logistique.

Enfin dans au moins trois entreprises, on m'a rapporté qu'un poste avait été créé spécialement pour le marché de la restauration collective, chez les industriels (Cilam, EDG), et chez Pro à pro, où un département entier a été structuré pour répondre au besoin (un responsable et plusieurs commerciaux). Quand bien même la RC ne représente qu'un pourcentage faible de leur chiffre d'affaires (de 1 à 5%, voir Tableau : Les filières de production locales en 2.2.2.2), les fournisseurs notamment ceux qui travaillent avec de la matière première locale font des efforts d'adaptation à ce marché historique.

- Outils pour prévoir et planifier la production

Les conventions d'achats entre établissement et producteurs : **les conventions « Viandes péi »** sont portées par l'organisation de filière ARIBEV-ARIV depuis 2018. En échange d'une fréquence de présentation de viande péi dans les menus, les établissements bénéficient du parrainage d'un agriculteur, de visites de ferme... Les modalités sont adaptables et quatre communes sont conventionnées depuis 2018. Dans les faits « *on ne suit pas les volumes, c'est symbolique* » nous rapporte une personne de l'ARIBEV mais cela permet tout de même d'absorber d'éventuels pics de production, de sensibiliser aux métiers de l'élevage et de valoriser le travail des agents et des agriculteurs.



Figure 23 : Éleveur des « Hauts » (image : ARIBEV)

Les coopératives et les interprofessions jouent un rôle majeur dans la prévision de la demande et la répercussion sur les acteurs de la production :

l'entreprise Éleveurs Duchemann et Grondin dit avoir créé 100 emplois supplémentaires grâce à une prévision de la demande croissante de la RS pour du local à travers l'interprofession. Notre interlocuteur a même parlé de lui-même de « *l'effet multiplicateur de la restauration scolaire* ». En effet l'entreprise

rapporte que ces emplois (installation notamment) ont été créés en raison de la prévision de hausse de la demande pour du local et notamment de la part de la RS avec EGalim. Également c'est la filière lapin qui a apparemment été relancée pour la RC.

La coopérative Uprobio (fruits et légumes bio) nous rapporte qu'en cas de surproductions bio spécifiques, elle contacte les chefs de cuisine qui font souvent l'effort d'acheter et d'intégrer ces produits à leurs menus. Cela souligne le rôle de facilitateur de ces coopératives. Ensuite elle prévoit cette année de faire de la planification de cultures avec ses adhérents afin de s'adapter aux besoins des cantines.

Les producteurs adhérents à des coopératives ou des groupements bénéficient aussi de services : en premier lieu les conseils des techniciens. Au groupement pour l'agriculture biologique (GAB) ou à Uprobio ils augmentent le nombre de techniciens disponibles pour offrir de l'aide aux agriculteurs en demande, sur des sujets de labellisation, cultures, itinéraires techniques (sur la base notamment de fiches techniques spécifiques à la bio à La Réunion qui sont en cours de finalisation par le GAB), diversification, débouchés...

Relation au chemin d'impacts espérés, contraintes et limites :

Les filières, coopératives et groupements portent de nombreux projets pour adapter l'offre à la demande de produits de qualité de la RS. Mais nous ne pouvons pas en dire de même pour les agriculteurs indépendants qui restent pour partie méfiants vis-à-vis des labels et de l'organisation (voir la partie suivante).

3.2.3. Les producteurs indépendants, surtout les plus petits, ont plus de mal à rentrer dans la dynamique en raison des contraintes de ce marché

Intéressons-nous maintenant aux agriculteurs indépendants qui constituent une grande partie de la production locale sur certaines filières.

Les outils et leur impact :

En premier lieu le groupement de commandes CODARUN exclut la plupart des producteurs car ils doivent pouvoir produire suffisamment en quantité et en régularité pour honorer les commandes lorsqu'ils sont retenus (commandes à l'échelle parfois de l'île entière).

Ensuite pour les appels d'offre locaux des communes, la Chambre d'agriculture a compris que les agriculteurs indépendants étaient en grande partie aussi en dehors. En 2019 elle crée un poste pour accompagner ces derniers vers la réponse aux appels d'offre de la restauration collective : ils sont aujourd'hui 25 agriculteurs suivis sur la filière végétale. Le chargé de mission fait une veille des appels d'offre (AO) de la restauration collective, recense les agriculteurs des zones qui pourraient convenir à l'AO (en types de productions, quantité, régularité), leur signale les AO, puis les accompagne durant tout le processus de réponse à l'AO.

Parmi ceux interviewés, tous disent avoir été bien accompagnés sur le volet administratif : « *ils sont réactifs, apportent des conseils quand ça bloque sur tous les aspects* ». Sur les 25, la majorité a répondu à des appels d'offre, mais tous n'ont pas forcément été retenus, et parmi ceux qui ont été retenus, deux se disent « *découragés* » de répondre aux prochains appels d'offre, perçus comme une « *perte de temps* » lorsqu'ils ne sont pas suivis de commandes : « *je ne dis pas non mais je ne dis pas oui, sans assurance de succès c'est compliqué de s'engager alors que 80% de ma production est écoulée en vente directe* ». En effet il n'existe pas de minimum d'achats dans les contrats. Un agriculteur dit qu'il perçoit un certain « *affichage politique* » : « *certaines collectivités montrent une volonté politique mais dans les faits ils demandent les prix les moins chers* », ou fonctionnent par « *copinage* » avec les agriculteurs.

Enfin pour gagner en visibilité et adapter son exploitation à la demande de qualité, une solution pourrait être de se certifier individuellement, mais pour ce qui est du logo RUP le dossier pour l'obtenir est apparemment « *très lourd* » selon les dires d'Ovocoop, « *inaccessible pour les producteurs individuels* ». Ils ont eux-mêmes dû salarier un consultant pendant une année pour monter le dossier.

Relation au chemin d'impacts espérés :

Cela crée une situation d'inclusion hétérogène des acteurs au marché de la RS et remet en cause l'aspect global de l'impact de la loi. D'autre part les agriculteurs indépendants de fruits et légumes représentent 70% de la production ce qui exclut cette part du marché de la RS.

3.2.4.Des obstacles à l'augmentation de l'offre de produits locaux durables et de qualité adaptée à la RS en gamme, quantité, qualité, prix

Il existe des obstacles à l'augmentation de l'offre de produits locaux de qualité disponibles pour la RS.

Éléments de preuve :

- Obstacles au développement du bio :

La bio est en croissance dans la SAU notamment en fruits et légumes, mais reste encore trop chère pour le grand public sur certaines catégories de produits, et donc a fortiori pour la RS. En guise d'illustrations, les yaourts bio locaux ont été abandonnés dans la grande distribution par manque de public notamment en raison du prix de vente ; St Denis a demandé un devis pour s'approvisionner en œufs bio, et il a été décrit comme « *hors de prix* » (Ovocoop), tout comme la viande bio (40€/kg vs 5€/kg pour des cuisses importées, « *produits de dégagement* »).

Au niveau technique le milieu tropical constitue une contrainte spécifique à l'augmentation des exploitations en bio : en effet les cahiers des charges constitués en métropole ne prennent pas en compte les facteurs tels que les adventices qui poussent toute l'année et vigoureusement, les maladies et parasites actifs toute l'année également en l'absence d'un hiver froid pour rompre les cycles, les sols sujets à l'érosion et les parcelles souvent en pente (Ayet 2022). De ce fait il manque encore des références techniques locales et des accompagnants sur la bio, mais le GAB, Uprobio et la Chambre nous disent que leur nombre devrait augmenter entre cette année et 2023. Pour ce qui est des fiches techniques végétales elles sont en cours de constitution par le GAB, mais il en manque encore pour les filières animales.

Une personne de la coopérative Vivéa explique qu'il manque de la main d'œuvre disponible pour développer le maraichage en bio, qui en demande plus qu'en conventionnel, et tant que la majorité de la main d'œuvre agricole est allouée à la canne à sucre, et que l'attractivité du secteur ne s'améliore pas, la situation ne changera pas.

De même pour les terres en bio : le foncier agricole est pris en étau entre spéculation, urbanisation, et occupation par la monoculture de la canne à sucre. Des projets ponctuels œuvrent pour le protéger : mise en place d'un PAEN (périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains), nouvel outil pour préserver le foncier agricole, régie agricole municipale dédiée à la production de denrées pour la RS (encore en projet)... Mais on peut se demander si cela sera suffisant.

Les produits laitiers biologiques n'existent pas à La Réunion en raison de l'absence de lait bio. Il faudrait importer de la poudre de lait bio. Or la niche est trop petite même dans la grande distribution : Danone a testé un yaourt bio en 2021 et a arrêté la production. Les industriels ne peuvent souvent pas faire de lot uniquement pour les collectivités car cela représente de trop petites quantités par rapport au coût de production, avec une demande instable ; on comprend à travers les entretiens que le marché de la RS pour le bio n'est pas rentable tout seul, et le devient uniquement parce que celui de la grande distribution existe (entretien Cilam).

Pour les produits laitiers et les viandes bio l'aliment est très cher car importé : cela représente un trop petit marché disponible, même chez les particuliers, donc on ne peut espérer baisser les prix.

- Discours contradictoires sur l'outil de transformation :

L'offre de produits prédécoupés faciles et rapides à utiliser notamment dans des cuisines où les équipes sont en effectifs limités ou peu formés est un facteur important dans l'achat de produits locaux frais et bruts (éventuellement bio pour les légumes). Au regard des capacités de production actuelles et potentielles (voir annexe 5), l'outil de production local a encore de la marge pour augmenter l'offre de fruits et légumes locaux préparés, découpés, voire surgelés. Les acteurs rapportent que l'offre s'est adaptée sur certaines catégories (choufous prédécoupés surgelés) mais peine à lancer de nouvelles offres. Certains industriels nous rapportent que « *la demande ne suit pas forcément* » : l'entreprise Transforma bio qui devait lancer une ligne de légumes de 4^{ème} gamme bio n'a toujours pas lancé la construction de son usine faute de commandes. Il est donc souvent « *invisageable* » pour eux d'investir dans une ligne de production spécifique RS (sur les produits bio, mais aussi les fromages en portions conventionnels) alors que la réponse au marché de la RS est « *permise par la grande distribution* », beaucoup plus souple et rémunératrice : « *ce serait le rôle du gouvernement* » que d'investir dans ce genre d'outils de transformation, ajoute un industriel interrogé. Si des intermédiaires privés venaient à se positionner sur la 4^{ème} gamme cela pourrait signifier en outre une augmentation des prix.

- Standardisation :

Les cuisines exigent des calibres bien précis et cela va à l'encontre du fait d'inclure des productions locales parfois moins standardisées ou touchées par des maladies affectant l'esthétique des produits (exemple : bananes bio).

4. Discussion : impact sur la transition agroécologique

Cette partie est plus prospective : nous n'avons pas interrogé directement les acteurs sur cette relation entre leurs actions et les différentes dimensions de la transition agroécologique. Nous avons regardé les différentes dimensions de la transition agroécologique et évalué l'impact qu'ont les actions recensées pendant ce stage sur ces dernières.

4.1. Impacts mitigés ou encore à concrétiser sur les différentes dimensions de la transition agroécologique

Nous avons estimé l'impact des outils et actions issus de la loi EGalim sur les 13 dimensions de la transition agroécologique selon le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition

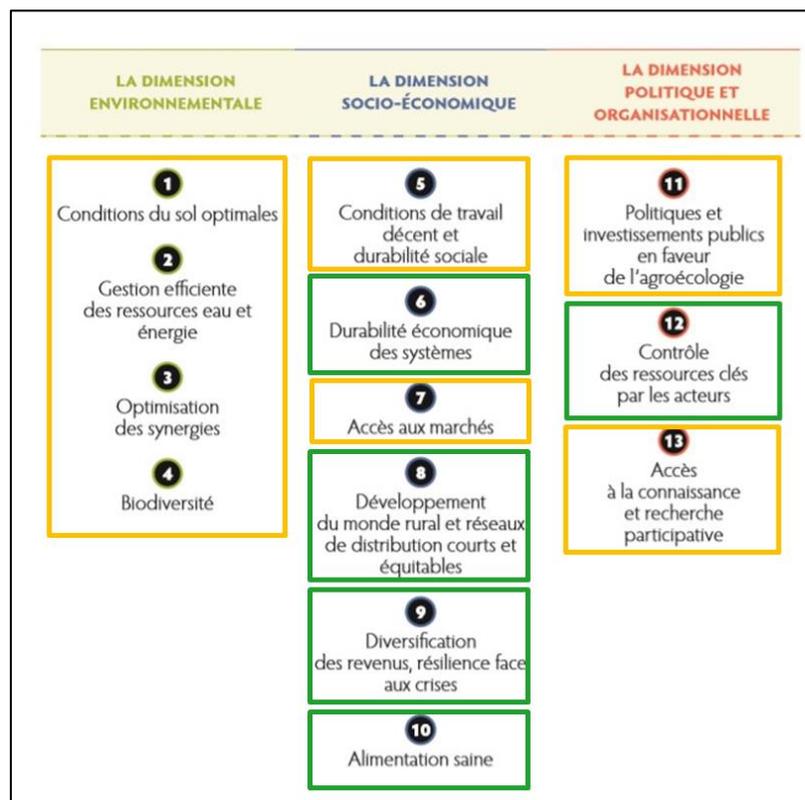


Figure 24 : Impact de l'approvisionnement de la RS sur les dimensions de la transition agroécologique, tableau de fond issu d'Autodiagnostic des pratiques agroécologiques en milieu paysan, Guide méthodologique, de SOS Faim (2020)

Impacts discutables (en orange) :

1, 2, 3, 4. Dimension environnementale : Les labels reconnus par la loi EGalim à La Réunion ne sont pas suffisants pour assurer la transition environnementale des pratiques agricoles.

En effet on peut dire que le logo RUP qui est mis en avant par les filières est d'une part inaccessible pour les agriculteurs individuels, et représentent une avancée limitée au niveau de l'amélioration des pratiques, selon les dires de l'organisme certificateur Iquae. C'est un logo que l'on peut obtenir sur dépôt de dossier par une filière. Il doit juste présenter les initiatives allant vers davantage de durabilité et de pratiques qualitatives (contrôles d'hygiène, qualité de l'alimentation...), au-dessus de la norme légale. Le logo est obtenu pour 5 ans pour l'ensemble des adhérents à la filière et n'exige pas d'audit externe. Ce logo est vraiment spécifique aux DROM et permet de faire se rejoindre qualité et achat local dans le respect de la loi EGalim, en impulsant une dynamique d'amélioration dans les filières. Cependant la provenance réunionnaise des produits n'est pas gage de qualité ou de transition agroécologique :

- Du point de vue de l’empreinte carbone : la moitié de l’alimentation importée (couvrant 82% des besoins du marché) provient de France métropolitaine et l’Ademe a calculé qu’un aliment parcourait en moyenne 11 500km avant d’atterrir dans l’assiette d’un Réunionnais. Mais sur tout son cycle de vie, le transport ne représente pas la majeure partie de l’impact carbone d’un aliment, même à cette distance selon l’Ademe. C’est bien la production qui reste le premier poste d’émissions et a fortiori dans le cas de l’agriculture conventionnelle et de l’élevage (source : Ademe). C’est pourquoi, pour réduire l’empreinte carbone de l’alimentation, l’agence préconise certes d’abord de produire localement et en premier lieu les produits végétaux, mais aussi de revoir les pratiques de production pour les rendre plus agroécologiques, et de réduire la consommation de viande, d’autant plus que l’alimentation animale et les intrants pour la production animale sont tous importés.
- Du point de vue de l’utilisation des phytosanitaires et intrants chimiques : La Réunion consomme plus de produits phytosanitaires que la moyenne nationale sur les fruits et légumes (source : site Ecophyto)

Le bio, qui serait une vraie avancée, reste peu répandu et difficile à faire accepter aux producteurs indépendants, majoritaires en fruits et légumes, alors qu’il s’agit de la catégorie de denrées dont le prix en bio reste accessible pour la RS. Que faut-il attendre de cet objectif sur le bio: ne sera-t-il pas atteint en raison de l’aspect non contraignant de la loi ou bien les établissements importeront-ils pour atteindre les 20% réglementaires d’ici 2030 ?

Pour ce qui est des autres labels reconnus par EGALIM, la certification HVE est encore assez confidentielle bien qu’elle ait un potentiel transformateur bien plus important que le RUP.

5. Conditions de travail décentes et durabilité sociale : la revalorisation des métiers de la RS est positive, mais le fort turnover et les emplois aidés courts dans la plupart des cantines contreviennent à cet objectif.

7. Accès aux marchés (de la restauration scolaire) : Les actions d’accès au marché de la RS incluent plutôt certains types de producteurs organisés en coopératives et laissent de côté les producteurs individuels ce qui remet en cause l’aspect « changement global ».

13. Accès à la connaissance et recherche participative : encore en construction. Les acteurs nous ont parlé de plans de formation pour les équipes en cuisine, encore à venir. Les PAT font un travail de mise en commun et de partage à travers l’interPAT porté par le Parc Naturel Régional de l’île. Les cantines entre elles commencent à partager les recettes et les bonnes pratiques d’achats via des rencontres de chefs, mais l’émulation attendue de la plateforme Ma Cantine est encore à prouver.

11. Politiques et investissements publics en faveur de l’agroécologie : EGALIM ne finance pas d’investissements en propre. Les collectivités décident d’investir ou non pour atteindre leurs objectifs. Les PAT, en finançant des projets de connexion de l’offre locale de qualité à la demande, vont dans ce sens, mais ils sont pour la plupart encore à l’état de projet, et sont financés par le plan France Relance, qui représente un financement à durée limitée.

Impacts positifs (en vert sur la figure 20) :

8. Développer le monde rural et les réseaux de distribution courts et équitables : bien que le logo RUP ne soit pas suffisant pour améliorer les pratiques agricoles, ce qui est sûr c’est que produire localement des cultures alimentaires permet de développer l’emploi local (voir témoignage de Duchemann et Grondin en 3.2.2), de reconquérir des surfaces agricoles sur la canne par la diversification des cultures dans les parcelles, et de moins dépendre du coût de l’essence. Ceci est cependant encore à construire.

9. Diversification des revenus, résilience face aux crises : le fait d'offrir des débouchés à la production locale permet selon les dires des interprofessions d'absorber d'éventuels surplus de production (bio, viandes).

10. Alimentation saine : les établissements faisant des efforts sur EGalim ont tendance à cuisiner des produits plus frais et bruts, moins transformés. Or les aliments ultra-transformés correspondent à des aliments trop gras, trop salés, trop sucrés, avec trop d'additifs, mauvais pour la santé. Les liens entre transformation et pathologies sont encore à l'étude mais il existe de forts soupçons de causalité (Avallone 2022).

6. Durabilité économique des systèmes et 12. Contrôle des ressources clés par les acteurs : l'impulsion d'une logique vers le local par les cantines permet la réduction de la dépendance aux importations dans un contexte de crise sur les matières premières.

4.2. Une transition impulsée par d'autres réglementations et dispositifs

Législation européenne sur le bien-être animal : l'amélioration à venir de la filière œuf ne sera pas portée principalement par EGalim ; en effet, au-delà du logo RUP qui représente certes une petite amélioration de la qualité, le bio, poussé par EGalim, est inaccessible pour la majorité des particuliers et a fortiori pour les collectivités. Le projet d'agrandissement d'une ferme de poules pondeuses bio a été abandonné par le président de l'Ovocoop qui nous rapporte déjà une surproduction sur les œufs bio : « *8 jours de stock contre 3 pour les conventionnels* ». Ils misent davantage sur le développement des œufs plein air, en réalité lié à la fin des cages d'ici 2027, du fait de la réglementation européenne.

Loi Climat et Résilience du 22 août 2021 : elle est venue renforcer encore les ambitions de la loi EGalim en imposant une option végétarienne hebdomadaire et propose aux collectivités de l'expérimenter au quotidien sur une durée de 3 ans (articles 252 et 254). Le gouvernement devra proposer aux collectivités territoriales volontaires « *des outils d'aide à la décision, d'aide à la structuration des filières d'approvisionnement sur leur territoire, à la formulation des marchés publics et à la formation des personnels concernés, nécessaires à la proposition quotidienne d'un menu végétarien.* » Les opérateurs de restauration collective devront de leur côté mettre en œuvre « *l'ensemble des moyens nécessaires pour garantir la qualité et l'équilibre nutritionnel des repas et l'atteinte des objectifs prévus au présent chapitre, y compris par la formation de leur personnel. Ces formations concernent notamment la diversification des protéines dans les menus, la lutte contre le gaspillage alimentaire, les approvisionnements durables et de qualité et la substitution du plastique.* » L'expérimentation devra faire l'objet d'une évaluation qui sera rendue publique « *notamment sur son application territoriale, sur son impact sur le climat, sur l'évolution de l'approvisionnement des établissements concernés en produits de qualité (...), sur le gaspillage alimentaire, sur les taux de fréquentation, sur le coût des repas et sur la qualité nutritionnelle des repas servis* ». Cela ouvre la voie à des évaluations d'impact plus poussées de la loi sur l'approvisionnement des cantines et les territoires.

5. Pistes d'amélioration : lever les obstacles pour la transition

À partir de la bibliographie, des entretiens et d'un travail réalisé en atelier avec des acteurs de la RS pour classer des propositions sur une matrice Faisabilité / Impact (fig. 21, détails des comptes rendus en annexe 1), des pistes d'amélioration et de déblocage des chemins d'impact espéré ont été dessinées.

Les propositions du groupe **Cuisines / Achats** sont en vert, et celle du groupe **Production / Institutions** en orange, et sont détaillées dans les parties suivantes.

Sont entourées en violet les « *quick wins* », c'est-à-dire les actions à fort impact espéré et faciles à mettre en place, et en bleu les solutions qui demanderont un effort concerté entre élus, syndicats agricoles, agriculteurs, et cuisines.

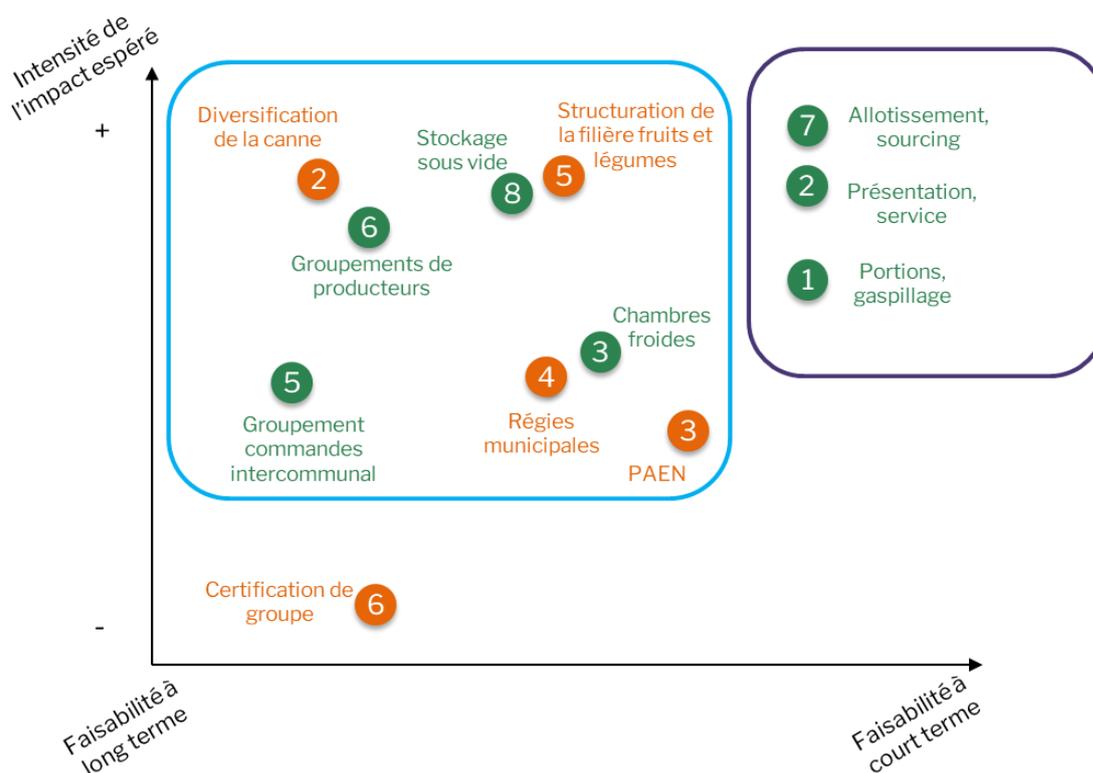


Figure 25 : Matrice des propositions d'amélioration réalisée en atelier

5.1. Axe production et institutions

Côté offre il s'agit d'augmenter l'offre locale de qualité disponible pour la RS, de pousser les agriculteurs à s'organiser et de lever les obstacles pour les indépendants.

- **Exploiter / augmenter le foncier agricole disponible pour produire plus d'alimentaire,** notamment avec l'aide des PAT :
 - Diversifier la canne à sucre, majoritaire : cela commence déjà, en effet 43% des demandes d'aide à l'installation concernent de la canne à sucre mais sur ces 43%, 33% avec des productions complémentaires. Cependant les participants aux ateliers pensent que tant que les conventions canne à sucre (négociées tous les 5 ans entre syndicats agricoles et État) orienteront les subventions à la canne à sucre, les agriculteurs ne prendront pas le risque de changer tout seul, ce qui constitue un obstacle majeur.
 - Lutter contre l'urbanisation et la spéculation : les Périmètres de Protection des Espaces Agricoles et Espaces Naturels (PAEN) semblent être une solution intéressante pour

préserver le foncier de la spéculation en bloquant la fonction agricole des terres. Les vigies foncières collaboratives avec la SAFER sont aussi intéressantes pour repérer les friches agricoles et éventuellement remembrer des parcelles éparses ou mal raccordées aux réseaux (routier, eau, électricité).

- Accompagner les projets de régies municipales (comme à La Possession), de jardins de Cocagne, la mise en place de parcelles municipales productives (comme à Cilaos).
- **Aider à la diversification au sein des fermes, notamment d'élevage et de canne** : cette diversification est très dépendante des conventions canne, renégociées tous les 5 ans, et tant que l'avantage économique sera à la canne il y a fort à parier que les agriculteurs ne changeront pas de cultures. L'État et les syndicats agricoles doivent bouger de concert.
- **Structurer la filière fruits et légumes** : il serait opportun de recentrer les producteurs sur certains produits (20 spécifiques pour la restauration collective) et favoriser mes synergies entre communes en répondant aux marchés via les coopératives (GAB, Uprobio) ; également il serait intéressant de planifier les cultures bio et conventionnelles à l'échelle de la filière, mais cela nécessiterait des négociations délicates avec les agriculteurs.

5.2. Axe cuisines et achats

Côté aval, il s'agit de renforcer les capacités des cuisines, de créer de l'émulation entre elles, de lever au maximum les contraintes du marché de la RS au niveau logistique et financier, et d'augmenter la connaissance de l'offre disponible sur le territoire.



Figure 26 : Plateaux-repas de collège (photo autrice)

5.2.1. Axe menus et cuisines :

Renforcer les capacités du personnel et la valorisation des métiers de la RS, et aider à la création de menus :

- Amplifier les événements listés en 3.1.5 et reprendre des événements de type rencontres de chefs, rencontres de l'AGORES, mises à mal pendant le COVID.
- Réduire le turnover des équipes en cuisine en réduisant le nombre de contrats aidés.

- Adjoindre une plateforme de recettes participative (en vidéo ?) dans les logiciels Salamandre ou Aide aux menus, où les chefs pourraient rentrer leurs recettes qui fonctionnent avec les convives
- Lutter contre le gaspillage et réduire la quantité de viande :
 - Avantages : par ces deux autres axes de la loi EGalim, et à travers la révision des portions, « petite faim / grosse faim », la bonne présentation, la présence d'une chambre froide, le plan de diversification des protéines par des protéines moins chères, on peut espérer faire des économies et réinvestir dans des produits labellisés.
 - Limites : Reste encore à les mesurer réellement.
- Menus "*génériques*" dans les appels d'offre des mairies (ce qui se fait déjà via le CODARUN) : au lieu d'écrire "pêche" ou "melon", le menu annonce des "fruits de saison", ce qui permet de remplacer les produits par des équivalents moins chers au dernier moment.

Autres pistes envisagées mais non classées :

- Mieux diffuser les livrets de recettes végétariennes et réunionnaises aux communes

5.2.2. Axe Achats :

- Groupement de commandes intercommunal associé à un outil de préparation et traitement des denrées, porté par une SCIC à L'Entre-Deux
 - Avantages : permettra d'intégrer producteurs indépendants
 - Limites : intéressant pour les communes qui ont le problème de représenter une demande suffisante pour toucher des fournisseurs éparpillés, mais dans certaines comme Le Port le problème est le manque d'offre suffisante, donc le fait de massifier la demande ne fera qu'augmenter le problème sur ce territoire.
- Création d'une société au marché de gros (Saint-Pierre) pour préempter une partie de la production locale et alimenter la RS, avec un service de livraison pour les établissements, afin de simplifier la vie des fournisseurs.

Autres pistes envisagées mais non classées :

- Favoriser le partage d'expériences et les formations entre communes et PAT sur le sujet de l'augmentation des achats locaux à travers des appels d'offre adaptés.
 - Limite : qui devrait porter cette transversalité ?
- Créer des entrepôts intermédiaires de livraison (projet à St Denis, comme à St Paul)
 - Avantages : faciliter la vie des fournisseurs
- Augmenter le nombre de conventions d'achats

Des pistes d'amélioration ont donc été envisagées avec les acteurs. Il s'agit maintenant de désigner des responsables pour les mettre en œuvre ou les reprendre, et de solliciter le soutien des élus. Les Projets Alimentaires de Territoire représentent des perspectives réjouissantes pour avancer sur ce sujet, comme terrains d'expérimentations au niveau des communes et des intercommunalités.

Conclusion

Ce stage a montré en premier lieu que la plupart des acteurs s'intéressaient à l'achat local avant la mise en place d'EGalim, avec des différences entre établissements dues à leurs contextes différents et aux projets collectifs mis en place. Il a mis ensuite en lumière que les filières s'organisaient pour faire entrer le local dans les critères de qualité reconnus par la loi car la plupart des « traducteurs » de la loi s'intéressaient d'avantage au local qu'aux signes de qualité officiels. Enfin nous avons montré qu'il serait difficile d'atteindre les objectifs sur le bio en local en raison des contraintes fortes du marché de la restauration scolaire et des caractéristiques du territoire. La particularité des DROM dans l'application de cette loi est qu'ils peuvent bénéficier du logo RUP, permettant de lier achat de qualité et durable et achat local. Même si la portée transformatrice sur toutes les exploitations est limitée, l'idée est d'enclencher une montée en qualité dans les filières labellisées. La mise en œuvre de ce logo par ces dernières illustre le rôle central de l'organisation et de la coordination d'acteurs dans l'atteinte des objectifs de la loi. Cependant il est permis de dire que les impacts sur la transition agroécologique de La Réunion restent encore limités et hétérogènes, notamment en raison de blocages systémiques et de son caractère non contraignant.

Les collectivités devront présenter leurs résultats sur les objectifs EGalim au 1^{er} mars 2023. Il serait intéressant de poursuivre ce stage par la définition d'indicateurs de suivi liés aux dimensions de la transition agroécologique, et par une enquête quantitative auprès d'un panel plus large d'acteurs. D'ailleurs la loi Climat et Résilience prévoit une évaluation de l'impact des expérimentations de repas végétariens quotidiens sur l'approvisionnement des cantines et sur la transition agroécologique des territoires.

Dans leur étude sur les freins et leviers à l'autosuffisance alimentaire, les chercheurs du Cirad évoquent une conjoncture favorable à l'évolution des modèles agricoles dans les DROM, dans une perspective d'autosuffisance alimentaire. En effet, nous sommes dans une période à la croisée de trois grandes crises : la Covid-19 puis la guerre en Ukraine ont montré l'importance de la dépendance aux importations de La Réunion ; la prévalence des maladies chroniques plaide pour un changement de régime alimentaire ; et enfin les manifestations du changement climatique durant l'été en métropole ont montré l'urgence de prendre en compte des enjeux environnementaux dans les choix politiques. On a vu la nécessaire coordination des acteurs pour surmonter les obstacles de la connexion entre offre et demande de qualité. Les Projets Alimentaires de Territoire paraissent être des dispositifs intéressants pour réaliser ce travail d'implication et de coordination d'acteurs à différentes échelles territoriales, s'ils sont eux-mêmes mis en réseau. Certaines communes choisissent de faire appel à des associations qui accompagnent les collectivités dans l'approvisionnement bio et local de leur restauration collective. Quel que soit le moyen, une plus grande implication des politiques sur ce sujet, et en premier lieu dans les communes, semble indispensable afin d'enfin mettre toute la richesse agronomique de La Réunion dans les assiettes des élèves.

Références bibliographiques

- Ademe. 2021. « Chiffres clés de La Réunion : Alimentation Durable ».
- Agence bio. 2022. « Observatoire de la production bio sur votre territoire ». <https://www.agencebio.org/vos-outils/les-chiffres-cles/observatoire-de-la-production-bio/observatoire-de-la-production-bio-nationale/observatoire-de-la-production-bio-sur-votre-territoire/?level=region&area=04>.
- Agreste. 2021. « Memento 2020 : L'agriculture, la forêt, la pêche et les industries agroalimentaires (France) ».
- Agriate Conseil. 2018. « Etat des lieux de la restauration scolaire dans les collèges de La Réunion, en prévision du schéma directeur de la restauration collective des collèges du Département ».
- ARIBEV-ARIV. 2019. « Les filières animales interprofessionnelles de La Réunion sont-elles des outils suffisamment résilients pour tendre vers une autonomie alimentaire dans des contextes insulaires ? » Présenté à Séminaire « Elevage et développement durable des territoires », CIRAD, 22p.
- Avallone, Sylvie. 2022. « Programmes de restauration scolaire, développement durable (dont nutrition) ». L'institut agro Montpellier, avril 22.
- Ayet, Emilie. 2022. « Freins et leviers au développement de l'élevage biologique à la Réunion ». Cirad, INRAE.
- Blundo Canto, Barret, Faure, Hainzelin, Monier, et Triomphe. 2018. « ImpresS ex ante. Une proposition de démarche pour construire ex ante les chemins de l'impact. » Montpellier, France: Cirad. <https://doi.org/10.19182/agritrop/00010>.
- CIRAD. 2021. « Montpellier Interdisciplinary center on Sustainable Agri-food systems (social and nutritional sciences) ». Site du CIRAD. Consulté le 25 juin 2021. <https://www.cirad.fr/nous-connaître/unites-de-recherche/moisa>.
- Darras, Adèle, Pierre-Marie Bosc, et Isabelle Mialet-Serra. 2021. « L'agriculture de La Réunion : évolution, chiffres clés et défis ». Prérad.
- Gorzat, Mathilde. 2020. « Enjeux autour de l'approvisionnement local en restauration scolaire en vue de la construction d'un système alimentaire territorialisé. Le cas de Lizin Santral en Nord Grande-Terre, Guadeloupe ». <https://hal.inrae.fr/hal-03226223>.
- Issé, Zeenat. 2022. « Bilan sur la consommation des produits locaux dans la restauration des collèges : année 2021 ». La Réunion: Département de La Réunion, Direction de l'éducation / Service des collèges.
- Le Velly, Ronan, et Jean-Pierre Bréchet. 2011. « L'approvisionnement local au croisement des activités de régulation ». *Sociologie du travail* Vol. 53 (n°4). 19p.
- Marzin et al. 2021. « Étude sur les freins et leviers à l'autosuffisance alimentaire : vers de nouveaux modèles agricoles dans les départements et régions d'outre-mer ». CIRAD, AFD.
- Palais de l'Elysée, réal. 2019. *La Réunion : conférence de presse d'Emmanuel Macron*. <https://www.youtube.com/watch?v=AYap5YoPMig>.
- The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. 2019. « Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition ».
- TriesseGressard. 2020. « Etude de faisabilité d'une augmentation de la part des produits locaux dans la restauration collective scolaire et en établissements sociaux et médico-sociaux ».

Annexes

Annexe 1 – Détail des entretiens, l'échantillonnage, les ateliers de restitution et réflexion

Annexe 2 – Petite histoire de l'alimentation durable et de la RS à La Réunion : des premières préoccupations orientées nutrition à la loi EGalim

Annexe 3 – La certification environnementale

Annexe 4 – Fréquence réglementaire de présentation des plats

Annexe 5 – Caractéristiques des outils de transformation à La Réunion

Annexe 1 – Détail sur les entretiens, l'échantillonnage et les ateliers de restitution et réflexion

A. Entretiens de cadrage

Nom	Organisme
Frédérique Stein	DAAF
Zeenat Issé	Département
Anabelle Huynh	CODARUN, Région
Sébastien Cadet	Chambre d'agriculture

B. Entretiens individuels

1. Échantillonnage :

Échantillonnage des restaurants scolaires (14 entretiens)

Mes critères de représentativité :

- Pour les gestionnaires de cuisine de lycée et collège : issus de cuisines centrales et autonomes, en liaison froide et chaude ;
- Pour les gestionnaires de cuisines municipales : communes urbaines (Saint-Denis) et communes rurales, voire communes isolées (Cilaos, Salazie, Mafate), prenant part à des projets en PAT et hors PAT

Tirage au sort.

Entretiens avec les acteurs d'accompagnement et les organisations professionnelles (12 entretiens)

- Interprofessions viandes, œufs, fruits et légumes, poisson
- Groupement des Agriculteurs Biologiques de La Réunion
- Organisme certificateur IQUAE
- animateurs de Projets alimentaires de territoire

Échantillonnage des fournisseurs : 13 entretiens

- Tri en 7 catégories :
 - a. Commerçants importateurs
 - b. Commerçants de produits locaux
 - c. Fabricants
 - d. Producteurs
 - e. Producteurs bio
 - f. Coopératives de producteurs
 - g. Double ou triple activités : Producteurs – commerçants et producteurs – transformateurs et producteur – transformateur – commerçant
- Tirage au sort aléatoire dans les 7 catégories d'environ 1/3 de l'effectif.

En tout 28 entretiens étaient prévus, et 13 ont effectivement été réalisés.

2. Guides d'entretien

Entretiens Cuisine

Thème abordé	Indicateurs
Fonctionnement	Collectivité référente, cuisine centrale / autonome, nb de satellites, nb de repas produits, présence d'une personne dédiée à la gestion des achats, existence de commission menus

Environnement	Ville à PAT / hors PAT, nb d'habitants, projets hors restauration collective (foncier agricole, lien production, économie circulaire, CCAS)
Implication de l'équipe en cuisine	Nb de salariés fixes / turnover, ressenti de l'attitude du chef, perception du repas végétarien
Implication / perception de Egalim	Événements, connaissance du score Egalim, ratio effectif, type de produits achetés, connaissance de recettes
Implication / perception du local	Connaissance du score de local par rapport à l'importé, ratio effectif, intégration de légumes lointan, définition du "local", connaissance de l'offre locale
Actions de long terme ou liées à EGALIM	Changements de pratiques liés à Egalim (gamme, surgelé, main d'œuvre, matériel...), début des actions avant ou après la loi
Utilisation des outils et perception	Connaissance/utilisation de Ma Cantine, fiches recettes, logiciel de suivi des menus / des achats, accompagnement de la chambre, conventions d'achats
Hors marché	Existence de hors marché, produits, fournisseurs
Lutte contre le gaspillage	Pratiques, chiffrage d'économies
Action collective et échanges	Existence d'échanges ou pas, quelles ressources
CODARUN	Aide dans l'atteinte des objectifs de qualité, local
Freins à l'atteinte des objectifs Egalim	
Perspective : RUNalim, groupement de commandes communal	Avis, limites perçues, KFS

Entretiens Fournisseurs : guide sur demande

C. Ateliers de restitution et de réflexion

Contenu :

- Restitution et confrontation de mes résultats
- Travail en sous-groupes : Achats / Menus et Production / Institutions ;
 - o Atelier 1 : les groupes avaient pour mission de discuter de 2 propositions de leviers d'amélioration, de leurs contraintes et des conditions de réussite
 - o Atelier 2 : les groupes avaient pour mission de classer plusieurs propositions de leviers d'amélioration sur une matrice Faisabilité / Impact, de discuter de leurs contraintes et des conditions de réussite

Dates :

- Atelier 1 : Mercredi 7 septembre 2022, à Saint-Pierre, site CIRAD Ligne Paradis
- Atelier 2 : Mardi 27 septembre 2022, à Saint-Denis, site CIRAD La Bretagne

Participants :

Atelier 1	Organisation
Justine SEUSSE	Département de La Réunion
Julie GENDRON	Jardin de Cocagne (St Denis)
Morgane FERRERE	ARIBEV-ARIV (interprofessions viandes, produits laitiers)
Arielle ROUGET	Mairie de Bras Panon
Adélaïde CLAIN	Mairie de L'Entre-Deux

Pierre-Yves BRACHELET	ARIPA (interprofession de la pêche et de l'aquaculture)
Salomé Mourier	Arneflhor
Maël HERROU	InterPAT
Louis OLIE	CIRAD
Élisa HITTNER	CIRAD / Université Paris-cité

Atelier 2	Organisation
Océane SIRON	Observatoire de l'alimentation
Jean Raymond CAMLINDIA	Cuisine centrale Titan
Anabelle HUYNH	Région, CODARUN
Anne-Laude PAYET	Région
François NAZE	Région
Ludovic ROBERT	Uprobio
Mérylène DE GIACINTO	Uprobio
Rémi LABEDAN	Département
Baptiste BISSON	Mairie Sainte Suzanne

Compte-rendu atelier 1 :

Partie 1 / Notes sur les discussions suivant la présentation des résultats intermédiaires

- Différence CODARUN / RUNalim : CODARUN émane des collectivités clientes et RUNalim des filières d'approvisionnement. RUNalim a vocation à alimenter les mises à jour du catalogue CODARUN.
- Sujet du gaspillage évoqué comme « indissociable » de l'augmentation de la qualité : peut être un levier pour dégager un surplus de budget (portions, petite faim/grosse faim, présentation, recettes, pesées...)
- Sujet intégration des « petits producteurs » : peut-être pas pertinents si leur modèle est une exploitation très diversifiée avec des petits volumes vendus surtout en cash auprès du marché de gros de St Pierre ; pousser des surfaces plus grandes et spécialisées pour alimenter la resto sco
- Remarque sur le marché de gros de St Pierre : irrégularités constatées sur des échanges en liquide sur le marché fruits et légumes ; tentatives pour régulariser les échanges et créer un Marché d'intérêt régional qui aurait un vrai rôle de régulateur et d'organisateur de la production sur cette filière, mais irrégularités « tolérées » par le politique à la Réunion
- Important de mettre plus l'accent sur les blocages sociotechniques de la Réunion : foncier agricole contraint entre canne, spéculation, urbanisation, sanctuarisation des surfaces par le Parc naturel...
 - Évocation du projet Protéine, insertion de rotations dans la canne à sucre
- Important d'aborder l'évolution des coûts et du prix du repas et en particulier de la répercussion de l'inflation sur ces derniers (problème majeur à cette rentrée notamment en métropole) : continuera-t-on à privilégier les tarifs sociaux ou bien répercutera-t-on l'inflation sur les prix payés aux producteurs (qui subissent aussi la montée de leurs coûts de production) ?
 - Cas de L'Entre-Deux : coûts en 2020/2021 de 6,89€, passés en 2022 à 6,19€ ; on s'attend à ce que le coût du repas dépasse les 7€ d'ici fin 2022 ; pour les familles c'est 1€/jour, et c'est la mairie qui va absorber le surcoût, avec des opérations sur le gaspillage (biodéchets, tri, portions), et surtout sur la réduction de la masse salariale. Baisse de la qualité ? Majoritairement des imports sauf sur la viande. Projet de la fourche à la fourchette pour maîtriser calendrier de production locale et assurer produits à prix maîtrisés.
- Les personnes en charge de former les agents municipaux à la rédaction d'AO alimentaires durables pourraient être les facilitateurs de la Maison de l'emploi du nord et du sud.

Partie 2 / Compte-rendu des travaux de groupes

Groupe 1 / Augmenter l'offre en fruits et légumes bio :

Constats :

- Faible part des producteurs est organisée : quid de la part d'indépendants ?
- Facteur limitant : quantité disponible de qualité ;

Questions :

- Pourquoi les producteurs de fruits et légumes ne sont pas davantage organisés ?
- Quelles pourraient être des formes d'incitation ?

Contrainte majeure : pas de difficulté à écouler sa production sur le marché de frais, installation sur des surfaces réduites et non sur des surfaces qui permettent de produire en quantité suffisante pour la restauration scolaire

Leviers :

- Aides sur la vente
- Allègement des procédures des appels d'offre
- Assouplir les exigences de calibrage
- SCIC Entre-Deux, n'impliquant pas des formes antérieures d'organisations professionnels de producteurs, et travaille sur calendrier / prévision de production par rapport à besoin de la restauration scolaire (RS)

Limites :

- Effluents d'élevage pas bio ? mais à la Réunion le compost pas homologué possède une dérogation ;
- Surfaces disponibles pour la bio limitées
- Délais de paiement : encore plus dissuasifs sur les producteurs indépendants ! les banques ne prêtent pas sur des BFR pour les agriculteurs

Idées :

- Soleil Réunion travaille avec des contrats avec des avances de paiement
- Régie agricole municipale : adaptée aux territoires isolés (terres dédiées à l'agriculture) ; voir Mouans-Sartoux
- Jardins de Cocagne dans les hauts de St Denis : St Bernard ; insertion par l'emploi, production vendue sous forme de paniers ; intérêt pour l'emploi local plus que le bio / qualité (par des appels à projet) => compléter avec d'autres producteurs locaux classiques

L'objectif EGAlim en bio est-il adapté à la Réunion ?

- Bio : prix du bio trop élevés, sols déjà saturés en cuivre (or traitement majoritaire en bio c'est le cuivre).
- Pb de la permaculture c'est qu'elle induit des difficultés à produire en quantités régulières et suffisantes pour la RS
- Label bio : trop restrictif
- Peut-être devrait-on rester à un objectif de 5% de bio local réunionnais pour 2030 pour éviter les risques d'import de bio, et miser sur le reste en qualitatif.

SPG : levier pour aller vers le bio sans la certification mais dans les pratiques via un cahier des charges sur les techniques agronomiques et de certification ; en effet côté consommateur et parents d'élèves on demande surtout du sans pesticide de synthèse (label pas reconnu en France) ; de plus permet des échanges d'expériences ;

Conclusion : EGAlim est un cadre incitatif et non contraignant, adaptable à chaque territoire en fonction des acteurs !

Groupe 2 / Augmenter les achats durables dans les communes

1. Levier primordial : embarquer les chefs (et leurs équipes), responsables de l'acte d'achat final :

- Valoriser un métier où contrairement à la restauration commerciale il n'existe pas d'émulation naturelle entre chefs, qui sont pour certains renfermés sur eux-mêmes ;
- Nécessité de former les équipes à cuisiner des produits frais et bruts ;
- Sortir les chefs de leur cuisine : visites d'exploitations, visites d'autres cuisines, concours (Plateaux d'or : « un avant et un après au niveau du goût des repas » à l'Entre Deux) ;
- Organiser des événements, pouvant notamment intégrer des repas végétariens qui ne disent pas leur nom : « Menu voyage dans le monde », avec des récompenses.

2. Diversification des sources d'approvisionnement :

Suppose une réorganisation de la production en cuisine et un personnel flexible (exemple : savoir cuisiner une pomme de terre brute et non sous vide).

3. Outils :

- Plateforme de réservation des commandes pour assurer des débouchés à la production locale et vice-versa ;
- Groupement de commandes au niveau des communes ;
- Groupement de producteurs pour diversifier les sources d'approvisionnement, éviter les ruptures d'appro ;
- Plateforme de partage de recettes en vidéo, avec un accompagnement, des rencontres de chefs ;
- Outils de transformation 4^{ème} gamme et surgelés (fruits et légumes) et de stockage serait intéressant pour faire du contra-cyclique sur les productions locales : qui pour le financer et le gérer ? attention aux capacités de stockage limitées dans les cuisines aussi ;
 - o Pourrait être porté par le marché de gros, mais grosses irrégularités, et une première étape serait déjà de faire respecter la loi .

4. **Taxation** : relever les octrois de mer pour favoriser les produits locaux => levier qui implique les politiques.

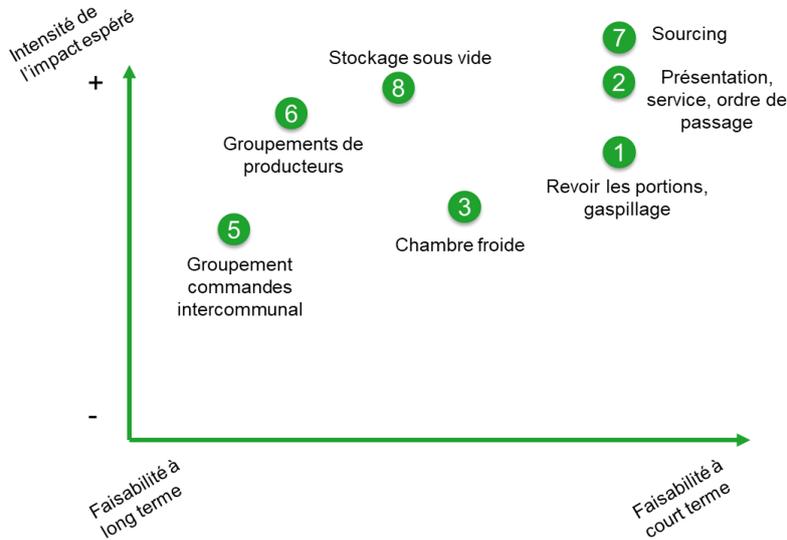
5. **Mettre les élus autour de la table !** car goulet d'étranglement se situe beaucoup là.

COMMUNES

① Outils actions	on charge	changements attendus	risques / limites
<p>② Communauté de producteurs</p> <p>①</p> <p>Application de la loi => ③ attire vers les coopératives</p> <p>Garantir volumes et prix (communes)</p> <p>FMS</p> <p>④</p>		<p>Solidarité entre communes</p> <p>garantir prix et volume</p> <p>Nouveaux débouchés Aller au-delà des conventions (ARIBEV) - Nouvelles commandes (marchés collectifs)</p>	<p>Fruits et légumes atomisés, peu incités</p> <p>marché de gros - FMIN (intégrants) - grain à la structure inflation</p> <p>▲ solution de repli possible pour les maîtres - coûts - contraintes pour temps</p>
<p>Outils de ③ (fruits) QUI ? Stockage surgelés (fruits, légumes)</p> <p>①</p> <p>Soutien les chefs de leur cuisine !</p> <p>Octroi de mer</p>	Politiques / Préfet	<p>Emulation produits locaux Valorisation personnelle</p>	<p>marché de gros : blocage politique</p> <p>Faire vivre toute l'année Accompagnement Turnover</p> <p>produits dispo en local</p>

Compte-rendu de l'atelier 2 :

- Groupe Cuisines / Achats :



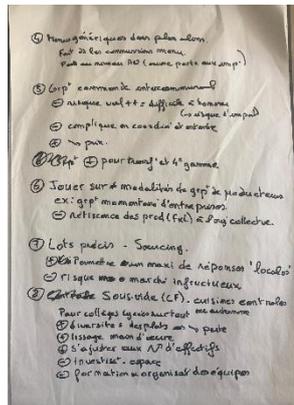
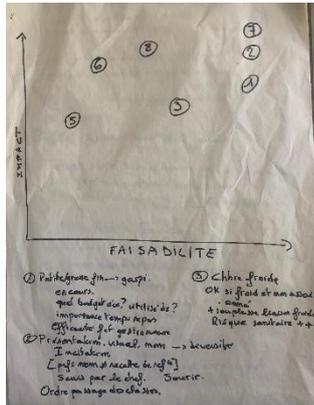
1. Portions et lutte contre le gaspillage : en cours ;

- : quel budget économisé réellement ?
- : Temps important pour les agents

2. Rendre les plats attractifs : par la présentation, personnel souriant qui incite à consommer des plats inhabituels ; ne pas faire passer les classes de 3^{ème} en premier pour éviter les effets de « mode ».

3. Chambre froide : liaison froide : plus souple mais plus de risque sanitaire ;

4. Menus génériques : appellation fruits de saisons / « fruits péi » : à faire dans le plan alimentaire et pas dans l'AO ; implique organisation du marché ;



5. Groupement de commandes intercommunal (L'Entre Deux) :

- : nécessite entente et coordination ; risque d'avoir de gros volumes à honorer et donc de devoir importer

+ : prix, transformation / 4^{ème} gamme

6. Groupements de producteurs : groupements momentanés d'entreprises possibles pour répondre à des AO, mais réticence des producteurs (fruits et légumes) à l'organisation collective

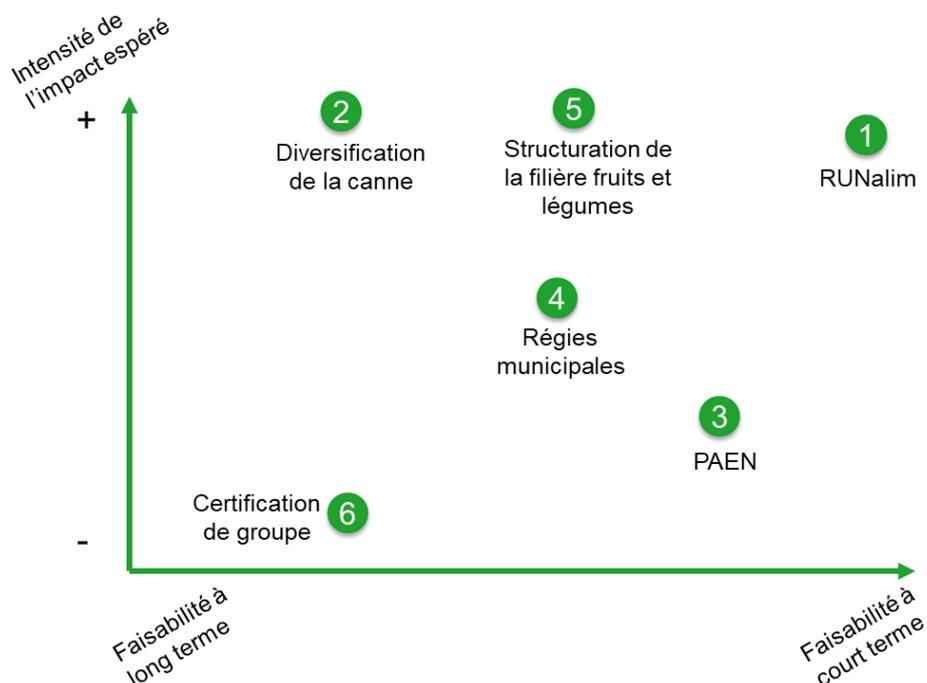
7. Cibler les lots locaux ;

- : risque des marchés infructueux
- + : permettre un maximum de réponses « locales »

8. Stockage sous vide : pour les cuisines centrales ou autonomes de collèges et lycées qui proposent plusieurs plats différents et qui pourraient conserver des plats préparés à l'avance en chaud ;

- + : conserver des plats et éviter les pertes
- + : lissage main d'œuvre et s'ajuster aux fluctuations d'effectifs
- : Investissement dans l'espace
- : Manque de personnel qualifié pour mettre sous vide

- Groupe Production / Institutions :



1. Connaissance de l'offre locale via RUNalim :

- + : Pour les communes, repérer disponibilité du produit avant l'appel d'offre avec filtre EGalim
- + : Restauration collective et pas uniquement scolaire

2. Aide à la diversification de la canne dépend complètement des conventions canne, renégociées tous les 5 ans, et tant que l'avantage économique sera à la canne les agriculteurs ne changeront pas de culture. Forces devant bouger de concert : État et syndicats agricoles

3. PAEN : en cours à Petite Ile ; en projet à Saint Denis et Le Port, permet de sanctuariser espaces agricoles sur le long terme

4. Régie municipale (projet Saint Denis, La Possession) :

+ : permet d'outre-passer les marchés et planifier productions

- : concurrence déloyale pour les producteurs en dehors ?

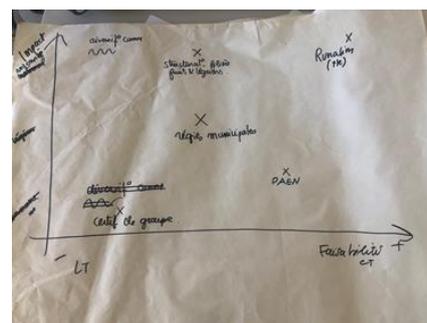
5. Structuration filière fruits et légumes : opportun de recentrer les producteurs sur certains produits (20 spécifiques pour la restauration collective) et favoriser synergies entre communes en répondant aux marchés via les coopératives (GAB, Uprobio) ; opportun de planifier les cultures bio et conventionnel à l'échelle de la filière, mais nécessite des négociations avec les agri.

6. Certification collective (type Systèmes Participatifs de Garantie) :

+ : émulation, augmente la garantie

+ : opportun pour une mairie en régie municipale, qui obtient un seul certificat pour toutes les parcelles qui vendent à la restauration collective ;

- : les producteurs ne sont pas certifiés pour les autres canaux de distri donc peu incitatif pour les producteurs en bio



Autres éléments non placés :

- Cuisines centrales à St Denis : entrepôts intermédiaires pour faciliter la logistique des fournisseurs, et livraison assurée par la mairie ;
- Structuration de la demande communale : impact important, depuis CODARUN il est estimé que les commandes de local ont doublé.
- Budgets contraints : arbitrage pas simple car les marges de manœuvre diminuent pour les collectivités (taxe d'habitation supprimée, droits de propriété diminués)

Annexe 2 – Petite histoire de l'alimentation durable et de la RS à La Réunion : Des premières préoccupations orientées nutrition à la loi EGalim

Nous pouvons distinguer trois grandes périodes thématiques :

- La RS se préoccupe en premier lieu de la qualité nutritionnelle et la sécurité sanitaire des aliments

Depuis 1936 toutes les écoles doivent avoir un réfectoire mais l'alimentation des élèves le midi reste du ressort de la commune ou de l'école directement sans intervention de l'État jusque dans les années 70. La première circulaire de l'Éducation nationale à propos de la RS paraît en 1971 et émet des recommandations de repas pour éviter les carences nutritionnelles des enfants. L'administration française a depuis pour préoccupation première d'assurer la qualité nutritionnelle et sanitaire des aliments, jusqu'au décret de 2015 qui fixe des exigences en matière d'équilibre alimentaire et de diversité de plats, en s'appuyant sur la fréquence des plats servis et la taille des portions au niveau national (voir annexe). Cela représente une contrainte forte pour les gestionnaires de cuisine, surtout dans la perspective des contraintes légales ultérieures sur d'autres sujets (environnement, ancrage local), et peut parfois entrer en contradiction avec les habitudes alimentaires des populations à La Réunion (par exemple le menu végétarien est mal accepté lorsqu'il est présenté comme tel, légumes « lontan » dépréciés par les parents d'élèves).

- La RS est affectée par la volonté de développer la production locale dans un contexte de dépendance aux importations

Ces préoccupations arrivent à partir des années 2000 au niveau mondial et touchent les administrations françaises à partir des années 2010.

L'autoconsommation de fruits et légumes atteint quasiment 1/3 de la population (Ademe 2021) et jusqu'à récemment il n'était pas rare que les foyers cultivent un potager ou jardin créole, système agroforestier abritant traditionnellement des espèces comestibles et médicinales. La population de La Réunion est historiquement dépendante des importations alimentaires depuis l'instauration d'une économie dite « de plantation », échangeant biens d'exportation à haute valeur ajoutée (en fonction des époques ananas, plantes à parfum, vanille, vétiver...) contre biens de consommation de la métropole : cette dépendance est devenue une fragilité lors de périodes de crises et de rationnement comme la seconde guerre mondiale, ou plus récemment la guerre en Ukraine.

Une des particularités de La Réunion est toutefois la réforme foncière que le gouvernement mène dans les années 1960. Le but est de démanteler les structures agricoles coloniales et de promouvoir une agriculture familiale. En parallèle, un plan d'aménagement des Hauts et un autre de modernisation du secteur sucrier permet d'augmenter la productivité et de diversifier quelque peu les exploitations avec des productions alimentaires. L'organisation des filières d'élevage en interprofessions (ARIBEV-ARIV) dans les années 1970 permet d'assurer des revenus corrects aux producteurs, d'organiser la production en fonction des besoins du marché et de mener des projets de filières comme la labellisation. Un Observatoire de la restauration collective est monté en 2013 par le Haut Conseil de la Commande Publique réunionnais, instance de dialogue entre tous les acteurs de la commande publique, commanditaires, attributaires et financeurs. Il mène une enquête sur la part de local dans les achats de la restauration collective en 2013, puis en 2019.

Certaines mairies, particulièrement les plus rurales, ont commencé dès les années 2010 à s'intéresser au consommer local pour leurs achats publics et à se fournir auprès de producteurs de la commune notamment via les bazariers pour approvisionner les cuisines municipales. Il s'agissait avant tout d'un soutien au tissu agricole local. L'obligation de passer par marché public est venue parfois compliquer la tâche et couper le lien à ce tissu local.

- Le développement de l'agriculture biologique et les préoccupations environnementales intéressent désormais la RS

Depuis 2007 et le premier Grenelle de l'Environnement, des objectifs non contraignants sont fixés sur la part de produits issus de l'agriculture biologique et/ou produits localement dans les menus. L'intérêt pour la bio et une agriculture respectueuse des hommes et de l'environnement a cru.

En 2018 des États Généraux de l'Alimentation sont organisés pour trouver des solutions afin de garantir une meilleure répartition de la valeur ajoutée dans les filières agricoles.

La restauration collective a particulièrement fait l'objet de propositions au cours des échanges. Certaines d'entre elles, de nature législative, ont été adoptées dans la loi 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 »).

Par la suite la loi Climat et Résilience renforce l'encadrement de la qualité des produits achetés entrant dans la composition des repas servis en restauration collective du secteur public et des établissements du secteur privé (article L. 230-5 du Code Rural et de la Pêche Maritime). Le but est d'offrir une alimentation saine et durable aux convives de la restauration collective, dont scolaire. Cela passe par la fixation d'objectifs (en %, précisés dans la partie introductive) sur la part de produits « de qualité et durables », dont une part de produits bio ou en conversion dans les repas des restaurants scolaires. Ces taux sont calculés à partir de la valeur hors taxe en euros de la somme des achats annuels alimentaires - sur l'ensemble des repas, boissons et collations comprises. La liste des labels reconnus par la loi est limitée, mais elle indique que les équivalents peuvent être inclus, ainsi que les produits « *acquis principalement sur la base de leurs performances en matière environnementale et d'approvisionnements directs* » (source : site ma-cantine.agriculture.gouv.fr). La loi a été adaptée aux contextes agricoles et économiques insulaires des DROM en repoussant l'échéance des objectifs de 8 ans (au 1^{er} janvier 2030 donc) et prévoyant des seuils intermédiaires à janvier 2022 et janvier 2025.

Annexe 3 – La certification environnementale

« La certification environnementale :

La certification environnementale des exploitations agricoles répond au besoin de reconnaître les exploitations engagées dans des démarches particulièrement respectueuses de l'environnement. Il y a 3 niveaux de certification environnementale :

Niveau 1 : respect des exigences environnementales de la conditionnalité et réalisation par l'agriculteur d'une évaluation de l'exploitation au regard du référentiel du niveau 2 ou des indicateurs du niveau 3 ;

Niveau 2 : respect d'un référentiel comportant 16 exigences, efficaces pour l'environnement et regroupées en 4 thématiques : biodiversité, stratégie phytosanitaire, gestion de la fertilisation et gestion de la ressource en eau ;

Niveau 3 : qualifié de Haute Valeur Environnementale (HVE) est fondé sur des indicateurs de résultats relatifs à la biodiversité, la stratégie phytosanitaire, la gestion de la fertilisation et de l'irrigation. »

(Source : Agreste 2021)



Annexe 4 – Fréquence recommandé de présentation des plats

Source : DAAF de La Réunion, Service Alimentation

DAAF de la Réunion
Service Alimentation

GRILLE DES FREQUENCES POUR LA RESTAURATION SCOLAIRE

Période du ___/___/___ au ___/___/___ (au moins 20 repas) midi ou soir	Entrée	Plat protidique	Garniture	Produit laitier	Dessert	Fréquence observée	Fréquence réglementaire	Noter ici les préparations comptabilisées	notation
1 Crudités de légumes ou fruits frais, contenant au moins 50% de légumes et/ou de fruits frais							10 / 20 mini		
2 Desserts de fruits crus (100 %)							8 / 20 mini		
3 Légumes cuits, autres que secs, seuls ou en mélange, contenant au moins 50% de légumes cuits, autres que secs							10 / 20		
4 Légumes secs, féculents ou céréales, seuls ou en mélange contenant au moins 50% de légumes secs, féculents et/ou céréales							10 / 20		
5 Produits ou plat contenant plus de 100 mg (primaire) / 120 mg (secondaire) de calcium par portion							20 / 20		
6 Viandes non hachées ou abats contenant au moins 2 mg de fer pour 100g de produit							3 / 20 mini		
7 Poisson ou préparation à base de poisson contenant au moins 70% de la portion usuelle de poisson et ayant un P/L > ou = à 2							4 / 20 mini		
8 Préparation à base de viande, poisson ou oeuf, contenant moins de 70% de la portion usuelle de ces produits							3 / 20 maxi		
9 Entrées contenant plus de 15% de matières grasses							4 / 20 maxi		
10 Desserts contenant plus de 15% de matières grasses							3 / 20 maxi		
11 Produits à frire ou pré-frits contenant plus de 15% de matières grasses							4 / 20 maxi		
12 Plats protidiques ayant un rapport P/L < ou = à 1							2 / 20 maxi		
13 Desserts ou produits laitiers contenant plus de 20g de sucres simples totaux par portion ou par 100g							4 / 20 maxi		

A = conforme
B = non conformités mineures
C = non conformités moyennes
D = non conformités majeures
A* B* ou C* ou D* = non conformité,
indication précisée dans le courrier

Fréquence	A	B	C	D
10 mini	10 et plus	7 à 9	4 à 6	0 à 3
8 mini	8 et plus	6 à 7	3 à 5	0 à 2
6 mini	6 et plus	4 à 5	2 à 3	0 à 1
4 mini	4 et plus	3	2	0 ou 1
3 mini	3 et plus	2	1	0 à 1
4 maxi	4 et moins	5 à 6	7 à 8	plus de 8
3 maxi	3 et moins	4	5 ou 6	plus de 6
2 maxi	2 et moins	3	4	5 et plus

notation globale

	A	B	C	D
10 sur 20	9 à 11	6 à 8 ou 12 à 14	3 à 5 ou 15 à 17	0 à 2 ou 18 à 20
20 sur 20	15 à 20	10 à 14	5 à 9	0 à 4

Ne renseigner que les cases blanches

Mise à jour : 17/08/2013

Annexe 5 – Caractéristiques des outils de transformation à La Réunion

Tableau issu de l'étude de faisabilité d'une augmentation de la part des produits locaux dans la restauration collective à La Réunion, commandée par le Département (TriesseGressard 2021).

Outil de transformation	Gammes proposées	Transformation actuelle (t/an)	Potentiel de développement	Part du local dans l'approvisionnement	Prestation à façon	Marchés ciblés
TropiLégumes	4 ^{ème} et 5 ^{ème}	600	1500	85 %	non	pluriel
Eboute Réunion SARL <i>Isautier Patrick</i>	4 ^{ème} gamme	1000	Limité	Dépend des marchés	non	pluriel
Transforma Bio Réunion <i>Adolphe Jean</i>	4 ^{ème} , envisage la 5 ^{ème} et la surgélation	50	Fort (1 500t/an)	100 %	oui	Restau co', Bio et Local
Biotope Saveurs	4 ^{ème}	50	Fort (x 2)	50 %	non	Collèges, Lycées, crèches, RHF
Royal Bourbon Industrie (RIB) SAS <i>E. Gonthier</i>	4 ^{ème} , 5 ^{ème} (plats cuisinés), 2 ^{ème} (conserves), jus, confitures, surgelés	1500 à partir de produits locaux	Limité	Presque 100% tropical (carottes, pdt ne font pas partie de la cuisine traditionnelle)	non	Détail et RHF. Produits traditionnels

Pour citer ce document : [Fournis, Pauline (2022). Loi EGalim dans les DROM : des impacts encore limités sur l’approvisionnement de la restauration scolaire et la transition agroécologique du système alimentaire de La Réunion. Mémoire de mission professionnelle, Mastère spécialisé® Innovations et politiques pour une alimentation durable, L’Institut Agro Montpellier. 61 p.]

L’Institut national d’enseignement supérieur pour l’agriculture, l’alimentation et l’environnement au titre de son école interne L’Institut Agro Montpellier, 2 place Pierre Viala, 34060 Montpellier cedex 02. <https://www.institut-agro-montpellier.fr>

Ce diplôme de Mastère spécialisé® est une formation labellisée par la Chaire Unesco Alimentations du monde



Formation accréditée par la Conférence des Grandes Écoles (CGE)

