

Rapport final d'activités du projet

Typologie des politiques publiques de restauration collective locale et durable

Sommaire

1)	Présentation succincte du porteur de projet et du projet	1
2)	Les objectifs (qualitatifs et quantitatifs) réalisés depuis le démarrage du projet	2

1) Présentation succincte du porteur de projet et du projet

« LASCAUX » est un programme de recherche en droit et en sciences sociales de l'université de Nantes, créé en 2009 et qui s'inscrit dans le Centre d'Etude Lascaux sur les Transitions (CELT). Ce centre analyse notamment les marges de manœuvre des collectivités locales qui souhaitent mener sur leur territoire des politiques publiques de gestion des ressources naturelles en corrélation avec la satisfaction des besoins fondamentaux des populations. Une part de ce travail consiste à étudier des expériences concrètes. Le projet de typologie des politiques publiques de restauration collective locale et durable s'inscrit dans ce cadre.

Les expériences « innovantes » de restauration collective menées dans les territoires se multiplient. La diversité des objectifs poursuivis (amélioration de l'offre alimentaire; éducation alimentaire, lutte contre le gaspillage ; valorisation des produits locaux...) et des difficultés juridiques et techniques à surmonter pour leur mise en œuvre, constituent des freins à l'identification et à la reproductibilité des modèles innovants et efficaces de restauration collective locale et durable.

La typologie des politiques publiques de restauration collective locale et durable, élaborée par le programme Lascaux et ses partenaires, n'entend pas apporter de « réponse miracle » à ces difficultés observées. Elle vise à présenter de manière ordonnée, en fonction des types de collectivités et des types de gestion, mais surtout à partir de différents domaines de l'action publique, un certain nombre de leviers, de points d'appui, d'expériences et d'exemples.

La typologie a été élaborée à la suite d'une enquête auprès d'une centaine de collectivités. Elle a impliqué des chercheurs, des représentants de collectivités, des acteurs économiques et des associations. Elle s'articule autour de onze politiques publiques et domaines d'action :

- la politique foncière,
- la politique agricole,
- la politique d'achat,
- la politique d'approvisionnement,
- la politique environnementale,
- la politique de ressources humaines,
- la politique d'éducation,

- la politique sociale,
- les objectifs culinaires, nutritionnels et de santé,
- la politique budgétaire,
- la gouvernance.

Pour chacune des politiques publiques, des instruments et des leviers d'actions ont été recensés, et une distinction a été opérée entre les différents échelons de collectivités qui n'ont pas les mêmes contraintes ni les mêmes possibilités.

Cette typologie, reprise dans un recueil et dans une plateforme numérique intitulée « l'Observatoire de la restauration collective locale et durable », constitue un outil pour permettre aux collectivités et à l'ensemble des acteurs de la restauration collective de définir et de mettre en œuvre des projets ambitieux et pérennes, vecteurs de valorisation de l'activité agricole, des produits locaux et plus largement de développement socio-économique local. Pour le programme LASCAUX, cette typologie des politiques publiques de restauration collective locale et durable a également vocation à inciter les acteurs de la restauration collective à orienter leur action vers des modèles « intégrés » de restauration collective locale et durable. Mais le programme Lascaux, à partir de cette typologie, vise aussi modéliser des leviers d'action conformes au droit applicable aux collectivités, permettant de tisser de manière à la fois locale et durable des liens nouveaux entre la nature, l'agriculture et la nourriture. Il y a donc, en arrière-fond de cette typologie, des modèles sociétaux qui mettent en cohérence de manière originale et sur un territoire déterminé des politiques sociales, environnementales et de développement.

2) Les objectifs (qualitatifs et quantitatifs) réalisés depuis le démarrage du projet

Le projet a permis :

- d'identifier 121 expériences sur l'ensemble du territoire national, dont plusieurs expériences-références de restauration collective locale et durable sur le territoire de la Région des Pays de la Loire ;
- d'établir une typologie des politiques publiques de restauration collective locale et durable comprenant des leviers d'action et des exemples à même de favoriser la reproduction de ces expériences ;
- de diffuser la typologie et les expériences innovantes sur l'ensemble du territoire national via la diffusion du recueil « Typologie des politiques publiques de restauration collective locale et durable », ainsi que la communication à venir autour du lancement de la plateforme numérique, « l'Observatoire de la restauration collective locale et durable ».

Pour atteindre ces objectifs, le projet a progressé en 4 étapes :

1- Recensement d'expériences locales innovantes en matière de restauration collective à l'aide d'un questionnaire en ligne.

Notre objectif était de baser notre analyse et notre typologie sur des études de cas réels. Il nous fallait pour cela recenser des expériences existantes en France métropolitaine et en Outre-mer. Pour cela,

nous avons élaboré et diffusé un questionnaire en ligne. Afin de réaliser le questionnaire, nous nous sommes basés sur :

- des travaux réalisés par nos partenaires et plus largement par des acteurs spécialistes de la restauration collective, des approvisionnements en produits locaux et durables en restauration collective :

Les travaux du Groupe Restauration Scolaire du Conseil National de l'Alimentation, de la Fédération Nationale de l'Agriculture Biologique et ses délégations départementales présentes sur le territoire ligérien (GAB44...), l'expertise de l'Association Agorès, et du Club des territoires/Un plus Bio. Nous nous sommes également appuyés sur des ressources en accès libre (REALISAB, le guide pratique du Ministère de l'agriculture pour favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective, le Guide Restauration collective et développement durable de la Région Midi-Pyrénées, l'étude Boucles locales alimentaires, etc.).

- des entretiens exploratoires auprès :

D'acteurs et d'accompagnateurs de la restauration collective : la fondation Nicolas Hulot, le CNFPT, IBB Bretagne, la chambre d'agriculture du Maine et Loire, la chambre d'agriculture des Pays de la Loire, la Ligue de l'Enseignement.

Des acteurs de la restauration collective travaillant pour des collectivités et des établissements publics : l'Etablissement Public de Restauration Collective d'Arles, le Conseil départemental de Vendée, la commune d'Ungersheim, le département du Nord, la ville de Nantes, la région Provence Alpes Côtes d'Azur

Sur la base de ces lectures et de ces entretiens, nous avons élaboré un questionnaire en ligne¹, qui a permis de recenser 121 expériences utiles en France métropolitaine et en Outre-mer.

L'objectif du questionnaire était d'identifier des expériences, et de voir comment les collectivités font, dans un contexte économique et réglementaire contraint, pour mettre en place des actions en faveur d'une restauration collective locale et durable. Il n'était pas question d'être exhaustif. Il s'agissait d'un questionnaire qualitatif dont l'objectif était d'identifier des politiques publiques et de constituer la typologie à partir de critères analytiques issus de la pratique.

Le questionnaire avait 2 cibles principales : les élus, d'une part, et les agents ainsi que les professionnels de la restauration collective, d'autre part. Ces derniers sont en général des responsables de la restauration collective et des chefs de cuisines. La diversité des points de vue était pour nous un élément important, sachant que l'innovation peut venir des élus mais aussi des agents et des établissements.

Ce questionnaire a été validé par les membres du comité de pilotage. Il a d'abord été testé auprès de représentants de collectivités volontaires. Il a ensuite été diffusé, en novembre 2015, via différents réseaux (réseau et contacts du Programme Lascaux, DRAAF Pays de la Loire, AGORES, ARF, Un Plus Bio, FNAB, Fondation Nicolas Hulot, Chambre d'agriculture des Pays de la Loire, CNA, AMF, ADF, ARF).

¹Ce questionnaire a été réalisé avec le logiciel LimeSurvey et avec l'aide du Pôle numérique de la MSH Ange-Guépin.

Les questions portaient sur :

- Le type de collectivité
- Le type de gestion
- La politique de restauration collective de la collectivité : sources d'inspiration, approvisionnements, outils mis en place, difficultés rencontrées
- Les politiques concourant indirectement à la restauration collective
- La gouvernance

2- Analyse et traitement des réponses au questionnaire

Nous avons reçu des réponses au questionnaire en provenance d'acteurs et de collectivités divers, mais principalement des responsables de restauration collective et principalement des communes. Peu de régions (3) ont répondu au questionnaire, ce qui peut s'expliquer par la période de diffusion du questionnaire – fin 2015 – début 2016, qui a correspondu aux élections régionales et aux fusions de plusieurs régions.

Nous avons observé une très grande hétérogénéité des réponses en termes d'objectifs, d'actions mises en place, d'approches, d'avancées. De plus, le questionnaire ne permettait pas d'embrasser l'ensemble des critères souhaités. L'une des difficultés était due au fait que nous avons interrogé des acteurs différents, avec des points de vue et des niveaux d'information différents en fonction des sujets. Cela constitue une richesse mais a aussi conduit à des réponses partielles.

Ces deux raisons nous ont conduits à mener des entretiens complémentaires pour approfondir certaines expériences et enrichir notre analyse. Nous avons également décidé, compte-tenu de l'hétérogénéité des réponses, d'articuler la typologie autour de domaines d'action et pas autour des expériences elles-mêmes.

3- Analyse des obstacles et leviers juridiques

La troisième étape du projet, qui s'est en réalité déroulée tout au long du projet, a consisté à étudier les obstacles et les leviers juridiques au déploiement de politiques publiques de restauration collective locale et durable. Le droit qui encadre les activités de production, de transformation, d'approvisionnement, de consommation des produits agricoles et alimentaires est-il favorable au déploiement d'une restauration collective locale et durable ?

Outre des échanges avec des chercheurs et la production jurisprudentielle et doctrinale en droit de la concurrence, en droit des marchés publics, en droit des collectivités, en droit de la consommation, nous avons organisé un séminaire le 12 mai 2016 intitulé « Restauration collective locale et durable – problèmes juridiques ». Les participants à ce séminaire sont intervenus sur le regroupement des agriculteurs au regard du droit de la concurrence, l'information de provenance des produits, le rôle des collectivités locales, l'achat responsable et l'achat de proximité au regard du droit de la commande publique.

En ce qui concerne le droit de la commande publique et plus particulièrement les marchés publics, une étude comparative entre la France et l'Italie a plus particulièrement été conduite par une stagiaire

juriste du programme Lascaux sur « Les valeurs sociales et environnementales dans les marchés publics de restauration collective ». Cette étude s'appuie notamment sur les textes de la réforme du droit de la commande publique intervenue en 2015-2016. Les enseignements de cette étude ont été repris dans la fiche « Politique d'achats » du Recueil.

La problématique du millefeuille administratif et de l'enchevêtrement des compétences des différentes collectivités a également été traitée et a donné lieu au tableau des leviers d'action également présent dans le Recueil. Ce tableau reprend, pour chaque domaine d'action, les compétences et les leviers d'action des différents échelons de collectivités.

4- Elaboration de la typologie, du recueil et de l'Observatoire de la restauration collective locale et durable

Pour élaborer la typologie, nous ne nous sommes pas directement ni uniquement intéressés aux politiques de restauration collective, mais aussi aux politiques qui impactent la restauration collective. Cette typologie est reprise dans le recueil et dans l'Observatoire de la restauration collective locale et durable.

- Le recueil « Typologie des politiques publiques de restauration collective locale et durable ».

Il s'adresse aux élus, agents, professionnels, associatifs, citoyens, qui ont un projet autour de la restauration collective locale et durable. Que ce projet en soit à ses prémices ou qu'il soit déjà bien avancé, ce recueil pourra servir d'appui pour réfléchir à une démarche et identifier une porte d'entrée. Il est divisé en onze fiches qui correspondent aux onze thèmes retenus pour la typologie. Chaque fiche comporte un texte d'analyse et des exemples. Un tableau des leviers d'actions permet de voir en un coup d'œil les compétences et les leviers à disposition des collectivités en fonction des onze domaines d'action.

- L'Observatoire de la restauration collective locale et durable

Site internet² de collecte et de partage d'expériences menées par des collectivités, l'Observatoire doit permettre à des élus, des agents, des chefs de cuisine, mais aussi à des citoyens de trouver des exemples, des actions menées par des collectivités comparables à la leur.

Différents domaines d'action sont concernés : préservation des terres dans le PLU, mise en place de zones tests pour l'installation de jeunes agriculteurs, approvisionnements en produits locaux et de qualité, inscription de la restauration collective dans un agenda 21, programme d'éducation alimentaire, lutte contre le gaspillage...

² Pour développer le site internet de l'Observatoire, nous avons fait le choix, en concertation avec le Pôle numérique de la MSH Ange-Guépin le CMS DRUPAL. Ce CMS offre plusieurs avantages. Il est répandu, il bénéficie de nombreux modules, et il permet aux sites internet d'évoluer avec le temps, en fonction des besoins. Le développement a été réalisé par le Pôle numérique de la MSH Ange-Guépin.

Il n'existait pas jusqu'à lors de plateforme recensant des expériences de collectivités territoriales en matière de restauration collective locale et durable. Si des plateformes numériques existent déjà sur la restauration collective, elles portent plutôt sur la mise en lien entre vendeurs et acheteurs de la restauration collective ou encore sur un état des lieux de l'introduction de produits bio dans la restauration collective (par la FNAB notamment). D'autres plateformes, telles que « le portail de la restauration collective responsable », se présentent comme des plateformes collaboratives visant « à soutenir et à valoriser les initiatives de celles et ceux qui veulent faire évoluer les pratiques de leur restauration », mais ne présentent pas en tant que telles des expériences menées par des collectivités. D'où l'importance de favoriser les synergies entre ces plateformes et la plateforme du projet Lascaux-PNA. Des liens ont donc été mis en place sur le site de l'Observatoire.

L'Observatoire a été conçu principalement autour de deux types de contenu :

- des « **fiches thématiques** », qui reprennent les 11 politiques publiques / domaines d'action de la typologie. Chaque fiche inclut un petit texte d'analyse et les listes de collectivités menant des actions dans tel ou tel domaine.
- des « **fiches collectivités** » qui recensent des données sur les collectivités ayant répondu au questionnaire initial. Une nouvelle version du questionnaire repensée, reformulée et complétée afin d'en faciliter l'usage et la gestion³ permettra d'entrer de nouvelles expériences de collectivités.

Des liens de navigation existent entre les « fiches thématiques », ainsi qu'entre les « fiches collectivités » et les « fiches thématiques ».

Pour pouvoir alimenter ces deux types de fiches, et en ayant à l'esprit les filtres qui permettront de faire une requête sur la plateforme, nous avons re-catégorisé et sélectionné les données pertinentes dans la base de données issue du questionnaire initial d'enquête.

Sur l'Observatoire, il est possible :

- de partager une expérience, via le « questionnaire version 2 ».
- de rechercher une expérience, selon plusieurs critères :
 - géographique : identifiée par sa situation géographique
 - thématique : identifiée par son type d'expérience, par les types de politiques publiques mises en œuvre : foncier, achats, gaspillage alimentaire, agriculture...

Les critères d'entrée dans la plateforme peuvent aussi être le type de collectivité (commune, intercommunalité, département, région), ou le type de gestion (directe, indirecte).

Si la majorité des développements de l'Observatoire a été gérée par le Pôle numérique, un appel d'offre a été lancé en juillet 2016 pour l'élaboration d'un template Drupal et pour le développement de fonctionnalités spécifiques.

³ Il est élaboré sur LimeSurvey.



La pré-structure de l'Observatoire a été présentée en mars 2016 au comité de pilotage, et la structure définitive a été présentée et validée en septembre 2016. Si le document de projet prévoyait un lancement de la plateforme sur la période Avril – Décembre 2015, nous nous sommes rapidement rendu compte en début du projet qu'il était nécessaire de revoir notre stratégie. Il était en effet préférable de concevoir la plateforme et sa structure une fois la typologie réalisée. De plus, un travail de sélection et de re-catégorisation des données issues du questionnaire a été nécessaire pour que ces données puissent alimenter les fiches collectivités et thématiques.

De plus, le prestataire issu de l'appel d'offre, qui devait réaliser le template du site et les fonctionnalités complémentaires a fait défaut. Nous avons donc dû mettre fin à la collaboration avec ce prestataire, et gérer le développement du template et de la partie privée en interne, par le Pôle numérique de la MSH Ange-Guépin. Nous avons également dû rechercher un nouveau prestataire pour le développement de la fonctionnalité webmapping. Ceci a considérablement retardé le lancement de l'Observatoire. Ce lancement est prévu pour fin janvier-début février 2017. Les expériences de l'ensemble des collectivités retenues ayant répondu au questionnaire seront présentes sur la plateforme.