



Plan de développement de l'alimentation durable dans les restaurants collectifs municipaux et départementaux

Synthèse

Février 2010



Avec GEM, la Fédération Nationale de l'Agriculture biologique, le Groupement des Agriculteurs bio d'Ile-de-France, Eco2Initiative

Sommaire

1.	<i>Etat des lieux de la ressource en produits issus de l'agriculture biologique</i>	1
a.	Le « bio », un mode de production respectueux de l'environnement, répondant à un cahier des charges	1
b.	Les filières biologiques en France sont en cours de développement et de structuration.	1
c.	Une production biologique insuffisante en Ile-de-France mais plus importante dans les 5 régions limitrophes	2
2.	<i>Restauration collective parisienne et alimentation biologique</i>	4
a.	Principaux freins à l'introduction de produits bio en restauration collective	4
b.	Périmètre et méthodologie	4
c.	La consommation bio dans les services de la Ville en 2008	6
3.	<i>Outil de suivi des achats de produits bio dans les cantines parisiennes</i>	7
4.	<i>Projections à l'horizon 2014</i>	8
5.	<i>Le plan d'action</i>	9
a.	Méthodologie utilisée pour l'élaboration du plan d'action	9
b.	Présentation de la logique générale du plan d'action	9
c.	Les surcoûts possibles liés au recours aux produits bio	9
d.	Un plan en 3 axes	10

Lors de l'adoption de son Plan Climat, le 1^{er} octobre 2007, la Ville de Paris s'est engagée à intégrer des produits issus de l'*agriculture biologique et de proximité* dans ses restaurants à hauteur de 15% en 2008 et 20% en 2010. La municipalité s'est en outre engagée à atteindre 30% d'alimentation durable (bio, labellisée, de proximité, de saison) en 2014.

Pour ce faire, elle a initié un plan de développement de l'alimentation biologique dans ses restaurants collectifs.

1. Etat des lieux de la ressource en produits issus de l'agriculture biologique

a. Le « bio », un mode de production respectueux de l'environnement, répondant à un cahier des charges

L'*agriculture biologique* est définie, au niveau européen, par le **règlement CE n°834/2007** et ses règlements d'application. Seuls les produits répondant aux critères de ce cahier des charges peuvent porter la mention « bio » ou « produits biologiques ». Nous entendons par produits bio ou biologiques **les produits certifiés et porteurs du label européen ou français (AB)**.

Le passage de l'agriculture dite « conventionnelle » à l'agriculture biologique nécessite une période de transition appelée conversion. Cette période est variable selon les productions : 2 ans pour les cultures annuelles, 3 ans pour les cultures pérennes, 12 à 24 mois pour les productions animales.

L'ensemble des opérateurs des filières biologiques (agriculteurs et transformateurs) sont **contrôlés et certifiés annuellement** par des organismes certificateurs agréés par les pouvoirs publics. Cette démarche constitue par conséquent un coût pour les opérateurs mais assure le respect des règles du cahier des charges.

b. Les filières biologiques en France sont en cours de développement et de structuration

Avec seulement 2% de la SAU cultivée en mode de production biologique, la France se place derrière ses voisins européens (13% en Autriche, 9% en Italie, 4% en Espagne et 5% en Allemagne¹).

Fruits et légumes : une filière faiblement structurée, principalement orientée vers les circuits courts

Les surfaces en fruits biologiques sont équivalentes à environ 4% des surfaces fruitières nationales et sont principalement situées dans le Sud et la Basse-Normandie. Celles en légumes frais représentent 3% des surfaces totales de légumes en France. Les principaux bassins de production sont la Bretagne, la Vallée du Rhône et les Pays-de-la-Loire.

Les maraîchers et arboriculteurs bio sont relativement peu organisés avec seulement 10% des surfaces regroupées par des organisations de producteurs. **Une part significative de la production est commercialisée en direct par les producteurs (marchés, vente à la ferme et paniers) tandis que les filières longues s'organisent progressivement depuis le début des années 2000** avec un opérateur spécialisé contrôlant la moitié du marché des fruits et légumes bio français et des opérateurs non spécialisés commençant à développer une offre en produits biologiques.

Les importations de fruits et légumes bio, principalement en provenance d'Italie, d'Espagne, d'Allemagne et d'Afrique du Nord, seraient équivalentes à 50% du marché national (2005) du fait de la faible production française.

Par ailleurs, les légumes 4^{ème} ou 5^{ème} gamme, couramment utilisés en restauration collective, sont **difficiles à trouver, voire inexistant, dans la gamme des produits bio**.

¹ Source Agence Bio, chiffres clé 2007

Produits carnés, oeufs: un développement inégal

La production de viande bio est située dans le **grand Ouest, le sud de la France et le Massif central**. Les troupeaux de vaches allaitantes et laitières biologiques représentent chacun 1,5% du cheptel national, celui de brebis 2,2% des effectifs nationaux. La production porcine est limitée avec seulement 0,5% du nombre de truies reproductrices en France. Celle de poulets de chair représente 4% de la production nationale tout comme le cheptel de poules pondeuses.

Près de 70% de la production de bovins, ovins, caprins et porcins est commercialisée par le biais d'organisation de producteurs. Après un ralentissement entre 2001 et 2005, l'organisation des filières se poursuit depuis 2006 en liaison avec une **demande en forte croissance** et une amélioration du taux de valorisation des animaux engraisés. Toutefois, **la production reste insuffisante** pour satisfaire la demande en 2008.

Après une forte crise entre 1999 et 2007, le secteur de la volaille biologique est de nouveau en croissance.

Le secteur des œufs biologiques, en croissance lente depuis 1999, est dominé par trois principaux acteurs : les groupes Mâtines et Cocorette, les Fermiers de Bretagne.

Produits laitiers : des filières organisées autour des collecteurs traditionnels dans les grands bassins de production laitière

La collecte de lait biologique de vache représente 1% de la collecte totale de lait de vache en France, de façon relativement stable depuis 2004. **Les quatre premières régions** (Bretagne, Pays de Loire, Basse-Normandie et Franche Comté) **représentent à elles seules 70%** de l'ensemble de la collecte de lait de vache en France.

Céréales, oléo-protéagineux : une filière structurée avec des acteurs traditionnels et des acteurs spécialisés bio

Seule 1% des surfaces nationales en grandes cultures sont biologiques. Les principales régions productrices sont Midi-Pyrénées et Pays-de-la-Loire devant les grandes zones traditionnelles (Centre, Champagne-Ardenne, Ile-de-France et Picardie).

L'Ile-de-France, avec 4% des moulins, met en œuvre 20% des grains biologiques.

La filière des céréales biologiques est caractérisée par une forte instabilité du fait des conditions pédoclimatiques (effets sur le rendement), des fortes variations de prix et du différentiel de prix entre blé biologique et blé conventionnel (effets sur les emblavements).

En conclusion, les filières biologiques françaises apparaissent caractérisées par :

- **une production atomisée à travers tout le territoire ;**
- **des circuits de distribution inégalement investis**, avec une forte proportion de vente directe (1 producteur bio sur 2 commercialise tout ou partie de sa production directement au consommateur) et un rôle encore marginal de la grande distribution ;
- **des outils de transformation et des circuits logistiques réalisant peu d'économies d'échelles** du fait de l'atomisation de la production.

c. Une production biologique insuffisante en Ile-de-France mais plus importante dans les cinq régions limitrophes

Avec **0,8% de la SAU régionale** en mode de production biologique, l'Ile de France est la vingtième région française en termes de superficie certifiée agriculture biologique. Elle est caractérisée par une forte prédominance des grandes cultures (31% des exploitations bio et 87% de la surface agricole bio dans la région) et la présence d'une filière dédiée : le « pain bio d'Ile de France ».

48% des exploitations biologiques d'Ile-de-France sont maraîchères ou arboricoles sur 200 hectares qui ne représentent que 1,8% des surfaces en légumes frais biologiques en France et 0,3% des surfaces fruitières biologiques. Le principal débouché est la vente directe.

L'Ile-de-France ne compte **que 16 exploitations d'élevages biologiques en 2007 (dont une exploitation laitière)**. Un des freins au développement des productions animales est l'absence d'entreprises d'abattage, découpe et collecte sur le territoire francilien (y compris en conventionnel).

La production francilienne est insuffisante pour répondre aux différentes demandes en produits biologiques (restauration collective, vente directe, grande distribution). En effet, la quasi-totalité des fruits et légumes sont vendus en vente directe, les productions animales sont très minoritaires, seule la production céréalière semble être satisfaisante. Début 2009, il existe 60 *association pour le maintien d'une agriculture paysanne* (AMAP) qui ne sont cependant pas toutes certifiées AB et approvisionnées localement.

Les cinq régions limitrophes (Picardie, Haute-Normandie, Centre, Bourgogne et Champagne-Ardenne) et l'Ile de France totalisent :

- **20% des surfaces biologiques en grandes cultures** : la Bourgogne est la troisième région française pour la production de céréales bio (7,8% des surfaces françaises en céréales biologiques), légèrement devant la région Centre (7,2% des surfaces) qui se situe à la troisième place pour la production de protéagineux biologiques. Les principaux moulins des six régions sont Moulin Decollogne (77) et Moulin de Brasseuil (78) ; les principales coopérative Agralys (dans le Centre), la Cocebi en Bourgogne, Biocer en Normandie et Ile-de-France ; la principale huilerie est Vigean dans l'Indre.
- **près de 16% des surfaces légumières (frais) en mode de production biologique mais seulement** : Près de la moitié de ces surfaces en légumes frais se situe en région Centre (7,5% des surfaces nationales de légumes frais bio) où le principal opérateur est Val Bio Centre.
- **seulement 4% des surfaces de fruits bio.**
- **14% du cheptel de vache allaitante bio** dont plus de la moitié est situé en Bourgogne (8%) ;
- 6% du cheptel de vache laitière bio ;
- Près de 8% du cheptel de brebis dont les $\frac{3}{4}$ sont situés en Bourgogne et en région Centre ;
- 9% du cheptel de chèvres dont plus de la moitié est située en région Centre ;
- **15% du cheptel de porc** essentiellement en région Centre.
- Seulement 1,2% des têtes de poulets biologiques.

En conclusion, l'agriculture biologique en Ile-de-France est caractérisée par :

- **une forte prédominance des grandes cultures** avec une filière dédiée le « pain bio d'Ile-de-France » ;
- **une production maraîchère et arboricole faible, dont le principal débouché est la vente directe.**
- **un potentiel de développement** avec 14 projets de conversion en 2009, ce qui représenterait une croissance de 18% en 2010 (par rapport au début 2008).

Par conséquent, la production biologique francilienne est insuffisante pour répondre à la demande régionale.

Toutefois, les régions limitrophes pourraient permettre un approvisionnement local en produits biologiques.

2. Restauration collective parisienne et alimentation biologique

a. Principaux freins à l'introduction de produits bio en restauration collective

Aujourd'hui la part du bio au niveau national dans la restauration collective reste marginale et oscille entre 0,5 % et 1 % du marché. On estime cependant que le volume de denrées biologiques en restauration collective a été multiplié par 10 en quelques années.

Les objectifs du Grenelle de l'Environnement et des différentes collectivités stimulent la demande alors que les moyens au niveau de la production sont encore largement en dessous des objectifs fixés. Par ailleurs, les modes de fonctionnement des filières de production d'une part et de la restauration collective d'autre part restent relativement éloignés (peu d'offre dédiée, prix élevés avec de fortes variations, atomisation des livraisons, méconnaissance des caractéristiques propres aux produits bio, etc..).

Les deux principaux freins portant sur le prix et l'approvisionnement, la problématique est la suivante : comment introduire des produits bio, en maintenant un prix abordable des repas et en ayant un approvisionnement régulier et fiable ?

b. Périmètre et méthodologie

Cette étude s'intéresse à l'ensemble des restaurants collectifs dépendants de la Ville de Paris à savoir les 711 restaurants gérés par les caisses des écoles (dont 44 collèges sur des budgets départementaux, 25 lycées professionnels et établissements supérieurs municipaux), 32 collèges indépendants², les 450 crèches gérées par la direction de la famille et de la petite enfance (DFPE), les 65 centres gérés par le centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP), les 17 foyers de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) et les 28 restaurants administratifs et croq. Pouces gérés par l'association d'action sociale en faveur des personnels de la Ville de Paris et du Département de Paris (ASPP). Au total, 26 millions de repas sont servis par an dans les restaurants collectifs parisiens.

Les fonctionnements sont très variés d'un type de restaurant à l'autre, tant du point de vue du mode de gestion que des catégories d'usagers (le tableau p.5 présente les différents types de fonctionnement).

Etant donné la diversité des acteurs et des modes de fonctionnement, les types de données disponibles sont variables et des estimations ont dû être faites dans certains cas.

² Les collèges approvisionnés par des lycées n'ont pas été pris en compte, étant donné que les politiques d'achat dépendent dans ce cas de la Région et non de la Ville de Paris.

Tableau 1 : Présentation des différentes structures et modes de fonctionnement de la restauration collective gérée par la Ville de Paris

Modes de Gestions	La plupart en régie directe avec des marchés multifournisseurs Une minorité est conçédée avec un marché d'approvisionnement ou en délégation de service	28 en régie directe 4 en gestion déléguée	1 marché multifournisseur 1 marché avec une SRC	57 restaurants en régie directe , approvisionnés en matières premières par un fournisseur 8 restaurants en gestion déléguée	1 marché multifournisseurs pour les 14 établissements en régie directe 1 marché avec une SRC pour 1 restaurant en liaison froide	Régie directe , marché multifournisseur
Stratégie d'introduction du bio	Pour les concédés, introduction en lien avec la SRC. Pour les régies directes, plusieurs stratégies : - lot spécifique bio, - obligation de présence de produits bio dans le catalogue des fournisseurs, - introduction en partenariat avec le fournisseur - recours à des commandes sous le seuil des marchés publics, ce qui permet une plus grande flexibilité et facilite le choix de fournisseurs locaux spécialisés bio. 19 caisses ont recours au bio : 13 caisses le mentionnent dans les clauses particulières de leurs CDC, les autres soit présentent du bio sans mention dans les clauses , soit sont concernées par des marchés de gré à gré de faibles montants et ponctuels.	Bio dans 6 collèges sur 28 enquêtés, de façon événementielle 14 collèges pensent augmenter la part du bio à l'avenir	Introduction régulière de gammes de produits depuis 2004 2005 : steacks hachés, pommes de terres, épinards (surgelés) et carottes bio. 2006 : ont été ajoutés le beurre, le camembert, l'emmental et les pommes. 2009 : tomates, brocolis, fraises, citrons, lait UHT1/2 écrémé, poulet prêt à cuire, compote de pomme et flocons de pommes de terre.	Introduction par famille de produit 2009 : steaks hachés surgelés, carottes en rondelles surgelées, épinards surgelés bio. Les pâtes bio sont également prévues à terme	Les fournisseurs doivent être à même de fournir des produits issus de l'agriculture biologique, au moins s'agissant des pommes (fruits), des pommes de terre et des carottes, mais la fréquence d'apparition des produits bio n'est pas imposée	introduction fin 2008, par type de produits 2009 : compotes et carottes râpées
Clauses particulières	Produits de saison (15 caisses) Viande labellisée	Produits de saison (18 répondants sur 28)	Produits de saison Viande labellisée	Produits de saison Viandes labélisée absence d'OGM Café, thé ou chocolat équitable	Produits de saison Indication du lieu de stockage des fruits et légumes	
Difficultés rencontrés	Manque de disponibilité (15 réponses) Coût (11 réponses) Problèmes logistiques (8 réponses)	Coût (25 réponses) Manque d'information (12 réponses) Manque d'intérêt des usagers (8 réponses)		Disponibilité des produits et notamment des produits de proximité	Difficultés d'approvisionnement	Disponibilité des produits Coût

c. La consommation bio dans les services de la Ville en 2008

6,6 % en valeur, 7,4 % en volume en 2008

Deux indicateurs ont été utilisés pour calculer la part de produits bio servie dans la restauration collective parisienne. Le premier, en valeur, soit la part des produits bio dans les achats de denrées calculée en euros, s'élève à 6%. Le deuxième, 7,4% en volume, exprime la part de composantes³ bio parmi les composantes servies. La différence entre ces deux indicateurs s'explique par le poids du pain – part relativement faible du coût de repas – dans les produits bio introduits. Ces indicateurs moyens cachent également une grande disparité entre les structures, puisque les taux d'introduction individuels s'échelonnent entre 0% et 42% en valeur et 44% en volume, pour 2008.

Tableau 2 : Consommation parisienne : taux d'introduction de produits bio par structure - 2008

Administration	Nb d'équivalent repas	Part du bio en valeur (%)	Part du bio en volume (%)	
CDE 1	165 679	5%	2%	Offre rég. et variée (pas de pain)
CDE 2	214 581	42%	44%	Offre rég. et variée (pain : 100%)
CDE 3	315 121	5%	3%	Offre rég. (F&L, p. laitiers)
CDE 4	301 491	7%	7%	Offre rég. et variée (dont pain)
CDE 5	505 530	9%	1%	Viande uniquement
CDE 6	270 808	1%	1%	Repas complets
CDE 7	395 114	8%	3%	Repas complets
CDE 8	256 554	0%	0%	
CDE 9	540 537	9%	10%	Offre rég. et variée (dont pain)
CDE 10	1 024 775	4%	5%	Offre rég. et variée (dont pain)
CDE 11	1 242 467	3%	5%	Offre rég. et variée (pas de pain)
CDE 12	1 317 187	11%	4%	Repas complets et offre rég. et
CDE 13	1 917 489	3%	3%	Offre régulière (F&L, p. laitiers)
CDE 14	1 078 915	24%	22%	Repas complets et offre rég. et
CDE 15	1 692 138	2%	2%	Offre régulière (p. laitiers)
CDE 16	943 261	5%	3%	Repas complets et offre rég. et
CDE 17	1 448 264	5%	5%	Offre rég. et variée (dont pain)
CDE 18	1 894 176	25%	30%	Repas complets et offre rég. et
CDE 19	2 044 059	4%	2%	Repas complets et offre rég. et
CDE 20	2 292 089	10%	17%	Offre rég.(fruits) et 100% pain
Total CDE	19 860 233	8,8%	9,0%	
DASCO Eté	655 708	6%	6%	
Collèges	1 211 000	<0,5%	<0,5%	
ASPP	1 158 051	0%	<0,5%	
CAS	2 687 064	0%	0%	
DASES	651 264	<0,5%	<0,5%	
DFPE	3 668 000	11%	9%	
Total	29 403 611	6,6%	7,4%	

Au cas par cas, on observe quatre grands types de stratégies, avec des impacts différents sur les indicateurs, qui peuvent d'ailleurs être combinés par certaines caisses des écoles :

³ Nous avons défini 6 composantes : Entrée, Plat protidique, Accompagnement, Produit Laitier, Dessert, Pain, sur la base des menus servis en restauration scolaire. Dans les autres institutions le nombre de repas en « équivalent repas 6 composantes » a été estimé pour les besoins de la comparaison.

1. Le pain est pratiquement la seule composante en bio	Valeur < Volume
2. L'offre de bio est diversifiée et régulière basée sur un alternat fruits et légumes, produits laitiers, pain et ponctuellement viande	Valeur ≈ Volume
3. La viande (généralement de la viande de bœuf) est la principale composante en bio	Valeur > Volume
4. L'introduction d'ingrédients bio est basée sur de l' événementiel ou des repas complets	Valeur > Volume

20% de pain bio en volume en 2008

Le pain est la composante avec le taux de pénétration de loin le plus élevé, avec **20% pour l'ensemble des restaurants de la ville et 30% pour les caisses des écoles**.

Les enquêtes ont permis d'établir certains liens composante-filière (crudités en entrée, steak haché ou bœuf sauté en plat protidique, principalement des féculents en accompagnement, fruits frais de saison ou compotes en dessert).

Très peu de données sont disponibles sur l'origine, mais on peut estimer d'après les enquêtes menées que les fruits et légumes sont importés environ à hauteur de 50%, alors que les produits laitiers viennent surtout du Grand Ouest et que la viande est majoritairement française.

Tableau 3 : Consommation de produits bio par composante

	Total	CdE
Entrée	3%	3%
Plat protidique	3%	2%
Accompagnement	6%	4%
Produit laitier	5%	7%
Dessert	7%	7%
Pain	20%	30%
Goûter - Pain ou viennoiserie	8%	11%
Goûter - Fruits ou produits	7%	11%
ptit déj et rest. rapide	0%	0%
Total	7,4%	9,0%

Les deux principaux freins à l'introduction de produits bio en restauration collective portent sur **le prix et l'approvisionnement**.

La Ville de Paris se caractérise par **la diversité de ses acheteurs**, en termes de structures, types d'usagers et stratégies mises en œuvre pour l'introduction de produits bio.

Le pain est le produit bio le plus présent, avec **20% de pain bio** dans l'ensemble de la restauration collective et 30% pour les Caisses des Ecoles, ce qui correspond aussi à la mise en place d'une **filière locale avec le Pain Bio Ile-de-France®**.

Avec **près de 7% de produits bio en restauration collective**, la Ville de Paris se situe largement au-dessus de la moyenne française en- deçà des objectifs ambitieux qu'elle s'est fixés.

3. Outil de suivi des achats de produits bio dans les cantines parisiennes

Le *comité de suivi opérationnel du plan climat* du 11 février 2009, réuni pour valider la méthodologie de la présente étude, a arrêté la composition d'un groupe de travail visant à préciser la nature de l'indicateur de suivi de la diffusion de l'alimentation biologique dans les cantines parisiennes.

Les participants se sont prononcés à l'unanimité en faveur d'un outil de suivi intégrant des indicateurs en volume par composante.

L'outil de suivi doit répondre à deux exigences principales :

- **tenir compte des différences d'organisation** entre les directions de la Ville et entre les caisses des écoles,
- **fournir des données comparables et synthétisables** à l'échelle de la Ville afin d'obtenir les deux indicateurs présentés précédemment.

Afin de répondre à ces exigences, l'outil de suivi réalisé sous la forme de tableaux de bord, comprend des tableaux personnalisés en fonction des modes de fonctionnement des différentes structures ainsi qu'une grille de synthèse commune à toutes les structures.

Concernant le déploiement au sein des services, deux demi-journées de formation ont été organisées pour les caisses des écoles. Pour l'ASPP, le CASVP, la DASCO (collèges), la DASES et la DFPE, un entretien individuel a été effectué.

4. Projections à l'horizon 2014

Afin d'évaluer les tensions à venir sur le marché des produits biologiques plus spécifiquement pour la restauration collective bio à l'horizon 2014, **des scénarios (optimiste, central et pessimiste) ont été établis à trois niveaux** : la consommation et la production biologiques au niveau national, l'introduction de produits biologiques en restauration collective et la restauration collective parisienne.

La tendance est actuellement à **une forte augmentation de la production, mais aussi de la consommation**, notamment suite aux engagements pris dans le cadre du Grenelle de l'Environnement (de la grande distribution et des collectivités en restauration collective) et à l'augmentation des aides à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique.

Les différents scénarios montrent que quel que soit le scénario (même très optimiste), **le déficit entre l'offre et la demande se maintiendra et le recours aux importations sera nécessaire** pour alimenter la demande en produits d'alimentation biologique sur le marché français. **Le marché biologique sera tendu dans les prochaines années, les niveaux de prix devraient se maintenir.** La principale menace réside dans un déséquilibre trop important de l'offre et de la demande conduisant à un recours accru aux importations, ce qui aurait des conséquences néfastes pour l'image des produits biologiques donc pour le marché et, finalement, pour l'atteinte des objectifs des différents acteurs en termes d'introduction de produits biologiques.

Le marché de la restauration collective biologique devrait se développer dans les années à venir du fait des engagements de nombreuses collectivités en faveur de l'introduction de produits biologiques dans les cantines. L'introduction se fait le plus souvent sans objectif chiffré et à des niveaux très différents (1 repas par an à 50% de produits biologiques). Même dans l'hypothèse d'un fort développement aboutissant à une part de 20% de produits biologiques dans le marché de la restauration collective, les surfaces nécessaires à cet approvisionnement restent faibles. Ainsi, **les difficultés rencontrées par la RHD pour s'approvisionner en produits bio ne tiendront donc pas tant à l'insuffisance des surfaces cultivées en bio qu'à la concurrence représentée par les autres débouchés et aux difficultés des filières à répondre aux contraintes de la restauration collective (livraison d'un volume prédéfini dans un délai imparti, faible attractivité financière).**

Pour la restauration collective parisienne, les scénarios aboutissent aux résultats suivants :

- **si la tendance actuelle d'évolution se poursuit grâce en particulier à la mise en œuvre des actions du plan, les produits biologiques représenteront 22% en volume en 2014** (scénario le plus probable)
- **si aucun projet ne prend le relais des projets engagés en 2009, la part de produits bio sera proche de 9,6% en 2014.**

L'atteinte de l'objectif de 30% en 2014 sera rendu difficile par la persistance du déséquilibre entre offre et demande et une tension sur les prix.

Par ailleurs, le développement de la demande pour des produits bio en restauration collective peut se traduire soit par une forte concurrence entre demandeurs ou au contraire conduire à la mise en place de filières dédiées facilitant l'introduction des produits. Le plus probable est une combinaison des deux : grande difficulté d'approvisionnement sur certains produits et facilité pour d'autres. L'évolution finale dépendra en partie de l'impact des actions de structuration de l'offre et de la demande mises en œuvre par les différents acteurs.

La tendance est actuellement à une forte augmentation de la production, mais aussi de la consommation, notamment suite aux engagements pris dans le cadre du Grenelle de l'Environnement et à l'augmentation des aides à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique. Ainsi, **quel que soit le scénario envisagé, le déficit d'offre par rapport à la demande ne devrait pas se réduire à l'horizon 2014.**

Le poids de la restauration hors domicile (RHD) dans la consommation de produits issus de l'agriculture biologique reste très faible. Théoriquement, les surfaces nécessaires à l'approvisionnement de la restauration collective parisienne, avec un objectif de 30% de produits bio, sont donc disponibles. **Les principaux freins** à son développement sont, par conséquent, **la concurrence des autres débouchés et le décalage entre les contraintes de l'amont et de l'aval, notamment en ce qui concerne les prix**, bien que la RHD puisse avoir des effets structurants sur les filières.

5. Le plan d'action

a. Méthodologie utilisée pour l'élaboration du plan d'action

Pour l'élaboration du plan, des réunions de travail ont été organisées avec les acteurs de la Ville et des participants extérieurs :

- 2 réunions pour chaque axe présenté ci-dessous, au cours desquelles ont été discutés : le périmètre des actions, les objectifs, le pilotage, le phasage, les partenaires, les coûts externes, les limites et préconisations, les indicateurs de suivi et d'impacts
- 1 réunion avec les acteurs régionaux du foncier agricole pour une première prise de contact avec la Ville et la présentation des stratégies et actions respectives.

b. Présentation de la logique générale du plan d'action

La Ville de Paris doit tirer avantage de la diversité de ses acteurs et des expériences et initiatives déjà engagées, tout en prenant en compte les particularités constatées. La stratégie envisagée s'appuiera donc sur une coordination renforcée et la mise en évidence des synergies possibles entre les différents acteurs.

D'un point de vue opérationnel, le plan d'action se déclinera en 3 axes de travail, qui reflètent la nécessité immédiate de mise en adéquation de l'offre et de la demande :

- la consolidation, la coordination et la structuration de la demande
- le regroupement, la structuration et l'adaptation de l'offre
- la formation, la communication et le suivi

c. Les surcoûts possibles liés au recours aux produits bio

Il est difficile d'estimer globalement le surcoût du bio du fait du nombre de paramètres influant les coûts en restauration collective et de la difficulté pour certains acteurs de disposer d'informations détaillées sur ce surcoût en particulier lorsque la gestion est concédée, (dans ce cas, le délégataire de la Ville ou des Caisses des écoles n'a pas connaissance du détail des coûts denrées dans son approvisionnement).

A produit équivalent, les produits bio vendus en restauration collective coûtent généralement de 2 à 2,5 fois plus chers que les produits non bio⁴. Pour autant, les acheteurs adoptent des stratégies d'achat qui permettent de « lisser » les coûts de ces achats, soit au sein du même repas, soit sur l'année (compensation avec d'autres produits moins chers, réduction du nombre de composantes...).

⁴ Données collectées au cours de l'Etat des Lieux et corroborées par d'autres études conduites par AND-International.

Les études sur le recours aux produits bio font état d'un surcoût moyen pour un repas contenant du bio de 20 à 30%, jusqu'à 200% pour un repas complet événementiel, et 16% en moyenne pour les restaurants ayant mis en place une ou des mesures d'accompagnement (remplacement par des produits moins coûteux, limitation du gaspillage, optimisation de la logistique, etc...). Par ailleurs, même si aucune donnée précise n'existe à ce sujet, il est évident que plus le coût denrée par repas est faible au départ, plus le surcoût sera élevé proportionnellement.

Dans le cas de la restauration collective parisienne, des mesures d'accompagnement ont déjà été mises en place dans de nombreux cas.

Evaluation des surcoûts estimables (*ces chiffres sont basés sur des extrapolations, et les calculs qui suivent ne sont que des estimations destinées à fournir des ordres de grandeur.*)

A partir des scénarios d'évolution élaborés, il est possible d'estimer un surcoût annuel du bio⁵ : Ainsi, le surcoût observable sur les achats annuels en produits serait compris entre 1,8 million d'euros et 2,6 millions d'euros (respectivement 3,6% et 5,2% du budget denrée 2008⁶) dans l'hypothèse où l'objectif de 30% serait atteint en 2014, entre 970 000 euros et 1,4 millions d'euros (respectivement 1,9% et 2,8% du budget denrée 2008) selon la tendance d'évolution actuelle et entre 200 000 et 300 000 euros (respectivement 0,4% et 0,6% du budget denrée 2008) dans le scénario pessimiste.

Les solutions suivantes peuvent être envisagées conjointement ou isolément :

- Les crédits (plus vraisemblablement une partie des crédits) des achats de denrée alimentaire sont augmentés par abondement du budget général de la collectivité. Pour les Caisses des écoles, cela passe par une augmentation de la subvention « bio » qui leur est attribuée.
- La tarification des repas est modifiée.

Le plan présenté ci-dessous prévoit également un certain nombre d'actions destinées à mieux maîtriser les coûts des aliments eux-mêmes mais aussi les coûts connexes (livraisons et énergie en particulier).

d. Un plan en trois axes

i. Axe 1 : Consolidation et structuration de la demande

L'objectif de ce premier axe est d'améliorer la capacité des acteurs à s'organiser pour s'approvisionner en produits bio, en permettant une meilleure prise en compte de l'impact environnemental de leur approvisionnement, en favorisant les filières locales dans la mesure du possible. Il comporte 5 actions.

Action 1 : diffusion des guides de la commande bio et de proximité et recommandations Ville

De nombreux guides existent sur la commande de produits bio, cette action consiste donc à diffuser auprès des acheteurs les guides existants sur la commande de produits bio et de leur communiquer les recommandations de la Ville de Paris.

Action 2 : mise en place d'un groupement d'acheteurs et action 2 bis, conseil en termes de stratégie d'achat à ce groupement

La mutualisation des achats a été identifiée comme un besoin important des acheteurs, notamment une partie des Caisses des Ecoles. Elle devra se faire sur la base d'une participation volontaire de Caisses, après concertation avec des Maires d'Arrondissement et de directions. Bien que l'objectif du groupement soit l'augmentation des commandes de produits bio, ses missions pourront s'étendre à

⁵ Le surcoût annuel est calculé pour 2014, date pour laquelle les objectifs ont été fixés. On suppose une évolution progressive de ce surcoût entre 2009 et 2013.

⁶ Le budget denrée total pour la restauration collective parisienne a été estimé lors du bilan de consommation à 50,2 millions d'euros pour 2008.

d'autres produits. Le groupement, une fois installé, sera conseillé sur les stratégies à adopter pour la rationalité de ses achats.

Action 3 : équipement des cuisines

Après étude et consultation des différents restaurants, la réinstallation des légumeries n'apparaît pas pertinente. De façon générale, la question de l'équipement n'est pas apparue comme un élément déterminant lors de l'étude. Cependant l'achat d'équipements permettant d'optimiser les consommations de denrées et d'énergie ou de faciliter le traitement de produits bruts peut être étudié. L'achat des équipements pourra à terme être envisagé dans le cadre du groupement d'acheteurs.

Action 4 : évaluation de l'impact carbone de l'introduction du bio et de la restauration collective et réduction des impacts environnementaux

Le but de cette action est de mesurer l'impact global (de la production à la cuisine) de la restauration, sur quelques sites représentatifs et d'élaborer des préconisations pour réduire cet impact. Cela s'intègre dans l'objectif global du plan climat de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Action 5 : amélioration de la logistique

Cette action est très fortement liée à la précédente. Elle comporte une étude des pratiques de livraison actuelle et de l'opportunité de la mise en place de points de livraison centralisés du type centres de distribution urbaine recommandés par l'ADEME.

ii. Axe 2 : regroupement, structuration et adaptation de l'offre

L'objectif de l'axe 2 est d'améliorer la capacité des fournisseurs à répondre aux besoins de la Ville de Paris en produits bio, dans un objectif de développement durable. Ces actions sont interdépendantes des actions préconisées dans les deux autres axes

Action 6 : soutien aux initiatives sur le foncier agricole

Cette action vise à contribuer au développement du foncier agricole bio, afin d'augmenter l'offre de produits bio de proximité, par la mise en place d'un réseau d'acteurs intervenant sur le développement du foncier dédié à l'agriculture biologique et le soutien des actions mises en œuvre par ces acteurs.

Action 7 : développement de l'agriculture biologique sur les aires d'alimentation de captage

Cette action, pilotée par Eau de Paris, comprend deux volets, d'une part la sensibilisation des agriculteurs à l'agriculture biologique et à ses débouchés pour encourager les conversions, et d'autre part l'acquisition de foncier sur les zones de captage et la mise en place de baux ruraux environnementaux.

Action 8 : participation à la mise en place d'une plate-forme d'approvisionnement Ile-de-France

La réflexion sur la création d'une plate-forme Ile-de-France des producteurs bio, s'appuyant sur les groupements des régions voisines est déjà en cours. La mise en place d'un tel outil commercial, qui reste à définir dans la forme, devrait permettre de favoriser l'accès des producteurs régionaux et inter-régionaux aux marchés parisiens et d'optimiser la logistique des livraisons. La Ville de Paris s'intégrera aux groupes de travail existants.

Action 9 : recherche et innovation

Cette action vise à améliorer la connaissance globale relative à l'alimentation biologique et à favoriser l'innovation allant dans le sens d'une plus grande adéquation entre offre et demande. Il s'agit principalement d'une veille sur les démarches entreprises dans ce domaine et la mise en place, à terme, de partenariats (INRA, Advancity, Cervia, etc..)

iii. Axe 3 : formation, communication et suivi

L'objectif de l'axe 3 est de favoriser l'apprentissage et la connaissance sur l'alimentation bio, diffuser cette connaissance au sein de la Ville et vers l'extérieur et rendre visible les actions menées et leurs résultats, auprès des acteurs de la Ville, de ses partenaires et de ses citoyens.

Action 10 : formation des employés des restaurants de la Ville à l'alimentation bio

Cette action vise à la formation des employés de cuisine à l'évolution des pratiques nécessaire dans le cadre du passage au bio. Elle passe par l'élaboration d'un plan de formation (recensement des formations existantes, identification des besoins, mise en œuvre).

Action 11 : partage de l'expérience entre les services

Une plate-forme d'échanges entre les services sera créée afin de permettre le partage d'expérience (mutualisation des bonnes pratiques, conseils...). Des supports de communication internes seront également proposés.

Action 12 : sensibilisation du public

La sensibilisation auprès du public, et notamment des usagers (ou parents d'élèves) est fondamentale pour faciliter l'introduction de produits bio. Il sera proposé une charte générale de communication, des outils de sensibilisation et des actions d'animation.

Action 13 : communication auprès des acteurs de la filière

Compte tenu du décalage entre les contraintes des acteurs de la filière bio et des acheteurs de la restauration collective, il paraît important d'augmenter les échanges entre ces deux types d'acteurs. Cela pourra se faire via l'organisation de groupes de travail.

Action 14 : synergie avec les autres institutions

Cette action vise à créer des synergies avec les autres institutions locales, nationales et européennes sur le sujet du bio dans la restauration collective, afin d'une part d'être informé sur les avancées réalisées ailleurs et d'autre part de diffuser sa propre démarche. Pour cela, trois types de réseaux sont envisagés, les réseaux internationaux dans un objectif de benchmarking, des groupes de travail avec les acteurs du territoire, et la mise en relation avec des financeurs potentiels.

Le plan d'action forme un ensemble cohérent et les interactions ente les différentes actions sont nombreuses.

Compte tenu des observations réalisées dans l'état des lieux et dans les projections, notamment sur le déficit d'offres de produit, les différentes contraintes des fournisseurs et des acheteurs, et enfin la diversité de ces derniers, l'implication active des gestionnaires et des pilotes d'action sera fondamentale.