



**HAL**  
open science

## Produits bio et locaux à la cantine : du potentiel et des résistances

Gilles Maréchal, Thomas Bréger, Charlène Nicolay, Blaise Berger, Valentine Bossu, Doriane Guennoc

### ► To cite this version:

Gilles Maréchal, Thomas Bréger, Charlène Nicolay, Blaise Berger, Valentine Bossu, et al.. Produits bio et locaux à la cantine : du potentiel et des résistances. Des produits bio et locaux à la cantine, 2019. hal-02404345

**HAL Id: hal-02404345**

**<https://hal.science/hal-02404345>**

Submitted on 18 Dec 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## *Produits bios et locaux à la cantine : du potentiel et des résistances*

*Gilles Maréchal, Thomas Bréger, Charlène Nicolay,  
Blaise Berger, Valentine Bossu, Doriane Guennoc  
(associés dans le cabinet Terralim)*

Sur notre petite planète ronde (Aristote, vers -350, Eratosthène, vers - 240,...) on aime manger ensemble (Démocrite, vers -420, Plutarque, vers 80, ...). . Et puisqu'on aime manger ensemble on va aller à la cantine. Partons d'une question simple : « depuis le temps qu'on parle de l'importance de s'approvisionner en local/bio/frais/sain, comment se fait-il que la pratique ne soit pas généralisée ? ». Certes, quelques collectivités, citons par exemple Langouët (Ille et Vilaine) ou Mouans Sartoux (Alpes Maritimes), ont obtenu des résultats conformes à leurs ambitions. Mais c'est loin d'être un cas courant.

Une vieille loi de l'électricité, la loi d'Ohm, nous a inspiré une analogie. Elle lie un potentiel électrique et une intensité de flux électrique par le biais d'une propriété des corps appelée résistance. Ce terme étant également utilisé en sciences sociales nous a mis sur la piste d'un éclairage formalisé de nos expériences.

Le premier pas de la majorité des collectivités pour parvenir à une « restauration collective locale, de qualité et durable » est d'établir un inventaire fin de la production agricole du territoire : . combien de litres de lait, de quintaux de blé, de tonnes de poulet..., sont « disponibles ». L'expérience nous conduit à remettre en cause cette notion de « disponibilité ». Dans la pratique, on constate que ce n'est pas parce que 100 tonnes de pommes de terre sont cultivées sur le territoire que 100 tonnes sont disponibles pour les achats des cantines. Bien des freins s'y opposent, du producteur laitier lié par un contrat d'exclusivité de livraison à l'enfant ou parent d'élève qui n'apprécie pas une forme irrégulière des légumes. L'expérience nous enseigne que la production du territoire n'est qu'un **potentiel** qui pourra être mobilisé ou pas. Le mesurer est d'ailleurs un processus coûteux en temps, énergie et budget, pour des résultats qui restent peu utilisés.

Ce qui intéresse les responsables territoriaux, c'est dans la plupart des cas **l'intensité** des flux de produits alimentaires issus du territoire, ou de l'agriculture biologique, qui sont livrés vers les restaurations collectives. L'intérêt étant dans la plupart des cas économique, pour maximiser les retombées territoriales.

Dans la pratique, on peut qualifier d'erreur stratégique la confusion des décideurs publics entre **potentiel** et **intensité**. En considérant que toute carotte produite sur le territoire peut être livrée sans autre forme de procès à une restauration collective, ils surestiment la possible ampleur des flux économiques. Il est établi, mais trop souvent négligé, que la plupart des producteurs qui livrent les circuits locaux souhaite échapper au risque d'un acheteur unique et tient à conserver plusieurs modalités de vente. Mais on peut aussi y voir une certaine forme d'arrogance d'institutions publiques : la volonté d'un approvisionnement local de la restauration collective est tellement légitime que tous les producteurs devraient être aux pieds de la collectivité, pour les supplier

d'acheter leurs produits. Dans la réalité, tous les fournisseurs ne se pressent pas forcément pour vendre aux cantines, moins cher qu'ailleurs, avec plus d'exigences et avec un différé de paiement de plusieurs semaines.

Selon nous la relation entre ces deux notions ramène à la question des résistances à l'approvisionnement local de la restauration collective publique. Plus les points de blocages, résistances sociales, économiques ou politiques sont forts, plus l'intensité des flux dans les circuits de la restauration collective sera faible, et inversement. Dans la perspective d'une politique publique locale visant une restauration collective de qualité et durable, il importe donc d'évaluer et de qualifier ces résistances.

### Les acteurs

Il est de tradition d'aborder ce thème des résistances sous l'angle des acteurs, souvent avec un biais accusatoire. Ce seraient leurs limites, leurs défauts, leur mauvaise volonté qui rendraient difficile une organisation vertueuse de l'approvisionnement des cantines :

- les cuisiniers sont présentés comme rétifs au changement, ou timides dans la reconfiguration de leurs commandes. Ils opposeraient à ceux qui proposent une évolution profonde de l'organisation de leurs cantines, opposition de principe (par exemple sur les menus végétariens ou le bio), paresse (plus simple de réchauffer des plats tout prêts), ou manque de savoir-faire et de maîtrise de leur métier ;
- les élus endossent tout aussi régulièrement les habits de coupables idéals, parce qu'ils limitent trop les budgets alloués à la cantine pour les achats ou les équipements, parce qu'ils sont indifférents au bien-être d'enfants qui ne votent pas, parce qu'ils sont inféodés aux grandes entreprises de restauration, etc. Le manque d'engagement politique, soit par soumission aux modèles dominants, soit par timidité ou frilosité vis-à-vis de leurs collègues, leur est également reproché ;
- les entreprises de services sont présentées comme mues par la seule cupidité. Elles feraient tout pour bloquer les évolutions afin de ne pas changer leur modèle économique et leurs pratiques d'approvisionnement. Les plus grandes et puissantes d'entre elles sont accusées de mener des activités de lobbying intenses pour préserver le statu quo, et défendre les avantages acquis ;
- les producteurs sont plus rarement cités dans la liste des freins. Sans doute parce qu'ils sont considérés comme les victimes : il serait malvenu de s'en prendre aux plus faibles. Mais aussi, par idéalisation de leur fonction nourricière et de leurs pratiques, ils seraient tous naturellement désireux de livrer les restaurations collectives en bons produits. Des organisations de consommateurs ou environnementalistes, des élus indépendants pointent pourtant les nuisances environnementales de certains, l'indifférence aux attentes sociales, le lobbying corporatiste. En pratique, l'environnement technico-économique de beaucoup de fermes, en particulier celles liées aux grandes filières, rend difficile la prise en compte de livraisons locales. Des marchés ciblés vers les producteurs restent infructueux par manque d'offre intéressée.

Si l'on devait opérer une analogie avec l'électricité, toutes ces résistances, à la fois observées dans certains cas et abusivement généralisées, sont placées « en série ». Ainsi la résistance totale est égale à la somme des résistances. Donc, même un degré de résistance modéré de chacune de ces familles d'acteurs peut donner au bout du compte une résistance totale élevée capable d'impacter l'intensité des flux.

### Le système

Si nous ne trouvons pas parmi les acteurs le vrai gros méchant qui bloque tout, ne serait-ce pas alors que les causes seraient structurelles ? Ou dit autrement qu'elles relèveraient du système ?

Le terme système nous apparaît d'autant plus pertinent qu'il évoque ce que nous postulons comme l'obstacle majeur dans les démarches : le manque de vision systémique de l'alimentation territoriale.

Une approche systémique prend en considération les interactions, les boucles de rétroaction entre les constituants du système. Si nous revenons à l'analyse précédente, nous pouvons en illustrer l'intérêt par des observations de terrain. Combien de fois, le « raidissement » d'une partie provoque-t-elle en retour celui des autres acteurs. Un élu qui « s'accroche » à un budget immuable génère des réactions d'associations, un cuisinier volontariste pour la bio est désigné à la vindicte par des groupes d'agriculteurs... Nous voyons dans la pratique se dérouler des scénarios qui illustrent le raccourci de la vision systémique « le tout est plus (ou moins) que la somme des parties ».

Des faits montrent que les « résistances en série » peuvent être shuntées. Ainsi, elles s'accompagnent, parfois chez les mêmes personnes, de facteurs dont l'expression dépend d'autres acteurs

- l'observation de terrain montre l'entrain de cuisiniers pour coller à des attentes sociétales qu'ils voient évoluer au quotidien, ne serait-ce qu'en visualisant les refus et gaspillages. Leur capacité de changement dépend aussi de l'équipement de leur cuisine, des instructions qui déterminent leur marge de manœuvre, du budget qui leur est alloué, de la formation, bref de multiples facteurs sur lesquels ils n'ont guère prise ;
- la pratique montre des élus en charge souvent convaincus et actifs, confrontés à des règles collectives qui réduisent leurs marges de manœuvre. En général, dans un conseil municipal, on parle de la cantine une fois par an, et pour fixer les tarifs. Mais des élus déterminés sont prêts à faire le tour de leurs collègues, à se concerter avec « leurs » cuisiniers et gestionnaires, à écouter aussi bien les agriculteurs que les parents d'élèves ;
- la confrontation aux entreprises de services révèle en leur sein des personnes, cuisiniers ou gestionnaires, très motivées par l'évolution de leur métier et des pratiques cantinières. Dans les limites de la lucrativité, toutes se « tirent la bourre » pour être, ou paraître, plus écolo, plus soucieux des consommateurs que les autres. Elles proposent des offres différenciées, constatant la montée en charge des conditions imposées pour les délégations de service public. Des villes importantes, comme Brest par exemple, montrent que des progrès sont possibles dans ce cadre, même si généralement la régie directe rend plus faciles les évolutions ;

- certains producteurs sont conscients de l'intérêt pour eux des livraisons à la restauration collective. Le motif peut en être économique, pour ajouter une modalité de commercialisation à leur palette. Elle ne situe pas toujours à court terme, comme l'illustre cet exemple d'un maraîcher bio qui affirme « , même si ce n'est que 1% de mon chiffre d'affaires aujourd'hui, je prépare mes consommateurs de demain ». Le motif peut aussi relever d'un militantisme, une forme d'intervention sociale et de défense d'une vision du monde partagée.

La démarche systémique, relationnelle par construction, se confronte aux approches analytiques issues de la tradition cartésienne, qui recommande d'isoler les constituants du monde pour les comprendre intimement et isolément. Cette vision se reflète dans l'accumulation des cloisonnements qui caractérisent la réflexion puis l'action dans le domaine de la restauration collective et plus globalement de l'alimentation.

- l'approvisionnement des restaurations collectives est trop souvent abordé comme une question en soi, sectorisée et détachée des autres enjeux alimentaires du territoire. Ainsi, les premiers appels à projets du Programme National pour l'Alimentation en faisaient un chapitre autonome. Les projets de lois successifs (loi Allain, loi Egalim), après avoir affiché des ambitions transversales sur le modèle alimentaire, restreignent les obligations pratiques au champ de la restauration collective. Nous pensons que de telles démarches ne peuvent qu'aboutir à des résultats en deçà des ambitions proclamées. Si on ne prend pas en compte que le maraîcher que nous voudrions voir livrer notre cantine ne laissera probablement pas ses vieux clients du marché sans carottes, on ne peut être réaliste sur son intensité de livraison, bien différente de son potentiel.
- les collectivités locales sont profondément enracinées dans des distributions de responsabilités et des fonctionnements cloisonnés. En 2008, dans une étude comparative entre les villes de Lille, Rennes et Saint Etienne, nous montrions la coloration particulière de l'action de chacune en fonction des délégations des élus en charge, respectivement, urbanisme, approvisionnements et environnement. En pratique, il est difficile pour les élus, ou les services qui travaillent avec eux, d'empiéter sur le champ de responsabilité de leurs collègues. Cette constatation n'est pas propre au champ de l'alimentation : les personnes qui traitent des Agenda 21 ou des Plans Climat Energie se heurtent pareillement aux difficultés d'une action publique construite en silos.
- une action efficace pour l'amélioration de la restauration scolaire ne peut se limiter au contenu de l'assiette. Des enfants énervés par une ambiance bruyante, ou des personnels de service fatigués par des matériels inadaptés ne peuvent être dans les meilleures dispositions pour apprécier des efforts sur la composition des repas. Les observations de terrain montrent le rôle central d'un couple élu / cuisinier pour une évolution ferme et maîtrisée des pratiques. Or celui-ci n'a pas par nature un fonctionnement harmonieux. Pour des raisons de temporalité, entre la durée d'un mandat électif et le temps d'adaptation nécessaire. Pour des raisons de cultures professionnelles qui ne s'imbriquent pas spontanément. Mais aussi par crainte d'empiéter sur le domaine de l'autre.

Les cloisonnements du système sont donc structurels déjà au sein de la collectivité porteuse du projet. Il est dès lors assez naturel qu'ils se transposent dans le système territorial, où les divers types d'acteurs, par stratégie ou méconnaissance, se focalisent sur leurs propres centres d'intérêt. Il est par exemple difficile de « faire sortir » les représentants institutionnels du monde agricole d'une expression centrée sur leur métier. La résistance totale du système, composé des acteurs selon un ordonnancement spécifique, n'est pas la somme des résistances des acteurs individuels, comme le postule une approche limitée aux acteurs « en série ». Les facteurs structurels ou systémiques peuvent renforcer ou atténuer les résistances de chaque composant pris indépendamment, et les interactions entre eux génèrent des effets stimulants ou freinants.

### **Et la politique dans tout ça ?**

Nous venons de voir que **le** politique, au sens d'organisation de la vie de la cité, a une influence déterminante sur la capacité à répondre ou non aux ambitions d'ancrage territorial. Mais les objectifs assignés relèvent de **la** politique. Nous observons que cette dimension est trop fréquemment occultée dans les échanges. L'approvisionnement des restaurations collectives vers plus de qualité est aujourd'hui tellement consensuel qu'il paraît pouvoir être ramené à une logique technique d'efficience.

Le terrain nous apprend que des conceptions politiques, des visions du monde s'affrontent pourtant. L'apparent consensus rend les oppositions d'autant plus délétères qu'elles restent faiblement exprimées, donc discutées. Citons-en quelques-unes

- il est fréquent que des propositions s'opposent sur le type de produits à privilégier. Si le bio/local est généralement présenté comme idéal, dans la pratique le périmètre des produits à stimuler fait l'objet d'âpres débats, qui révèlent ou attisent les résistances. Les organisations d'agriculteurs bio peuvent défendre un produit bio extra-territorial pendant que les forces dominantes de l'agriculture veulent imposer un produit présenté comme local (qui peut aller jusqu'au national) quel que soit le mode de production et ses impacts environnementaux.
- la question du « pourquoi » pourrait être abordée, mais reste fréquemment escamotée. La démarche engagée est-elle voulue pour engager une transition agricole et alimentaire vers un changement profond et durable des pratiques, ou sert-elle de caution pour que « tout change sans que rien ne change » ? L'approvisionnement de la restauration collective peut assez facilement s'accommoder d'unités économiques spécialisées de grande taille. En particulier vers des villes qui distribuent chaque jour plusieurs milliers, ou dizaines de milliers de repas. De telles solutions sont facilement acceptables par les défenseurs du modèle agro-industriel, puisque finalement il n'y a guère que l'acheteur qui change. Une collectivité qui s'en accommode, en particulier en configurant une centrale d'achat pour de telles solutions, fait un choix éminemment politique. Il existe en effet d'autres solutions, où le regroupement des productions de fermes de taille petite ou moyenne permet de satisfaire l'offre. C'est la voie suivie par les différents « manger bio » organisés à l'échelle départementale.

Le politique ne peut éviter ce type d'interrogation qui renvoie en réalité à l'exercice de la politique. En réduisant l'approvisionnement de la restauration collective à un objet technique, on choisit la voie de l'impuissance par construction. Sur un sujet englobant comme l'alimentation, enfermer la réflexion et l'action dans les cloisonnements d'une vision analytique nous semble non seulement une voie peu satisfaisante, mais aussi peu efficace. Il est essentiel que les intentions ultimes de ceux qui portent une démarche soit claires pour les parties prenantes, au risque sinon d'augmenter la résistance d'ensemble, qui ne se confond avec une accumulation de résistances individuelles.