



Commissions

« Affaires Agricoles », « Emploi et Formation »

**IMPACT ECONOMIQUE DE
LA RESTAURATION SCOLAIRE**

SOMMAIRE

Première partie

Avis des commissions du C.E.S.R.

Avis des commissions du Conseil Economique et social Régional
sur le rapport « L'impact économique de la restauration scolaire »

Deuxième partie

Rapport

Préambule

Constat

1. Organisation des achats des établissements scolaires à la Réunion
2. Place des produits locaux dans le marché de la restauration scolaire.
3. Points d'achoppement

Recommandations

1. Organisation de la profession des producteurs
2. Remise à niveau des infrastructures scolaires et centralisation des lieux de production
3. Transparence des marchés
4. Respect des délais de paiement
5. Instauration d'un partenariat entre le secteur de la restauration scolaire et les producteurs/transformateurs locaux
6. Rapprochement des différents acteurs
7. Information des familles

Troisième partie

Annexes-Remerciements-Rapports et etudes du C.E.S.R.

Annexes

Remerciements

Rapports du C.E.S.R.

Première partie

Avis des commissions du C.E.S.R.

Rapport et avis présentés à l'assemblée plénière du 15 décembre 1995 : adoptés à l'unanimité des membres présents et représentés.

Avis des commissions du Conseil Economique et Social Régional sur le rapport « L'impact Economique de la restauration scolaire ».

Assemblée plénière du 15 décembre 1995

Adoptés à l'unanimité des membres présents et représentés.

Commissions

« coopération régionale et affaires européennes » et « affaires sociales, culturelles et sportives ».

Les commissions « coopération régionale et affaires européennes » et « affaires sociales, culturelles et sportives » émettent un avis favorable au rapport.

Elles insistent sur la nécessité de privilégier la consommation des produits locaux : le développement de l'activité agricole en dépend pour une grande part.

Elles souhaitent un elarge diffusion du rapport pour une plus grande prise de responsabilités de l'ensemble des acteurs concernés (producteurs/distributeurs et acheteurs). Il est impératif que tous les partenaires conjuguent leurs efforts dans la même direction.

Commissions « affaires générales et financières », « affaires économiques », « aménagement et plan », et « travaux publics »

Les commissions ont pris connaissance du rapport avec intérêt. Elles notent avec satisfaction que celui-ci s'inscrit dans un ensemble de réflexions visant à mettre en évidence les perspectives de développement du marché local¹.

Elles soulignent la contribution importante des deux commissions : le rapport a le mérite d'une part, d'exposer les obstacles à une plus grande utilisation des produits locaux dans le marché de la restauration scolaire et d'autre part, de dégager des pistes pour interpeller les différents acteurs concernés.

Elles souhaitent que les diverses recommandations soient suivies d'effets. Elles estiment qu'une volonté politique plus affirmée associée à une meilleure organisation des producteurs locaux permettrait de développer la consommation des produits locaux dans les cantines et restaurants scolaires et d'une façon générale à la Réunion.

¹Cf. Organiser la production et la mise en marché des fruits et légumes frais à la Réunion, C.E.S.R., 22 avril 1992.

Cf. La désertion de la restauration scolaire à la Réunion, C.E.S.R., 20 août 1993.

Deuxième partie

Rapport

Rapport présenté par les commissions
« emploi et formation » et « affaires agricoles ».

Préambule

Cette étude s'inscrit dans le prolongement du rapport sur la désertion des élèves de la restauration scolaire² intervenue lors de la réforme du Fonds d'Action Sanitaire et Sociale Obligatoire (FASSO). Après avoir attiré l'attention des familles et des pouvoirs publics sur les risques encourus par les élèves en termes de sécurité et d'équilibre alimentaire et sur la remise en cause des investissements consentis par les collectivités dans le cadre du Schéma Général de la Restauration Scolaire (S.G.R.S.), les Commissions «Emploi et Formation» et «Affaires Agricoles» ont décidé de poursuivre leurs investigations par une approche économique de la restauration scolaire. Cette autosaisine vise à déterminer l'impact de la restauration scolaire sur la consommation des produits locaux et à rechercher les moyens pour qu'elle participe davantage au développement économique de la Réunion en favorisant la production, la transformation des produits locaux et par conséquent, l'activité et l'emploi.

Rapidement, l'audition de différents acteurs concernés -représentants des agriculteurs, responsables d'industries agro-alimentaires, responsables des groupements d'achats- a démontré que la désertion des demi-pensionnaires avait eu une répercussion relativement modérée sur la production locale, les produits provenant de la Métropole ou de l'étranger constituant la principale source d'approvisionnement de la restauration scolaire. Une rapide approche réalisée alors par le Coordonnateur du Groupement d'Achats de la Préfecture, au niveau des établissements primaires, apporte un éclairage sur les effets de la baisse de la fréquentation des cantines sur les achats alimentaires. Il a relevé sur une quinzaine de lots importants une diminution de 20 % à 30 % des quantités selon les produits depuis la réforme du FASSO, essentiellement accumulée sur la période de juillet à décembre 1992³.

Dès lors, les Commissions se sont attachées à :

- Evaluer la place des produits locaux dans le marché de la restauration scolaire.
- Identifier les attentes mais aussi les difficultés rencontrées par les différents acteurs (producteurs, industries agro-alimentaires, responsables des achats des cantines et restaurants).
- Identifier les obstacles à une plus grande pénétration des produits locaux dans la restauration scolaire.

²La désertion de la restauration scolaire, C.E.S.R., 20 août 1993.

³Pâtes : 30 %, riz : 15 %, beurre : 20 %, petits pois : 30 %, conserves de thon : 60 %, conserves de sardine : 50 %, viande de porc : 15 %, viande de bœuf : 50 %, poulet d'importation : 20 %, poisson congelé : 45 %, confiture locale : 20 %, morue : 45 %, huile de friture : 30 %.

Une étude réalisée par le Bureau d'Etudes « Synthèses »⁴ révélait que la restauration scolaire offrait des perspectives de marché pour les producteurs locaux : sur environ 200 MF d'achats de produits alimentaires dans ce secteur en 1992, le potentiel global supplémentaire pour les producteurs et fournisseurs réunionnais s'élevait à 50 MF, les produits locaux entrant déjà dans la composition des repas s'évaluant alors entre 90 et 100 MF.

Compte tenu de la fragilité du tissu économique réunionnais, il convenait de réfléchir sur les moyens à mettre en oeuvre pour un meilleur ajustement de l'offre et de la demande entre le secteur agricole, et plus globalement la production locale, et la restauration scolaire. C'est pourquoi, après un état des lieux, les Commissions tentent de proposer, à travers ces recommandations, des solutions pour une meilleure implication des produits locaux dans ce marché.

⁴ « Cantines scolaires et produits locaux - Quels débouchés ? », Rapport du cabinet Synthèses
Décembre 1992.

I - CONSTAT

1) Organisation des achats des établissements scolaires à la Réunion

Données générales sur la restauration scolaire

Ce sont 137 924 rations qui sont servies chaque jour dans les écoles, collèges et lycées (106 451 rations dans le primaire ; 31 473 dans le secondaire) soit en moyenne 25 millions de repas servis sur 181 jours.

Au niveau des municipalités, la part consacrée aux dépenses alimentaires varie de 5 à 10,40 F par ration, le coût d'un repas (dépenses alimentaires, frais de fonctionnement, frais de personnel) variant selon les communes de 12 F à 26,90 F. Ces données comportent une certaine marge d'erreur, difficile à évaluer, en raison de l'absence de comptabilité analytique. Dans les établissements du secondaire, le coût du repas a été évalué à 7 F maximum pour l'achat des produits et à 8 F minimum pour le fonctionnement.

Achats des établissements scolaires

Les achats de produits alimentaires dans les écoles, collèges et lycées sont gérés soit de façon groupée, soit de façon autonome et directe.

* Achats groupés, pour certains produits, par l'intermédiaire de groupements d'achats

Deux groupements de commandes assurent l'essentiel de la gestion des achats des établissements scolaires à la Réunion :

- Le Groupement de commandes pour les établissements primaires : 18 communes font partie de cette structure en 1995. Ne sont pas concernées les municipalités de Saint-Denis, Saint-Paul, Saint-André, du Tampon, des Avirons et de Petite Ile⁵. Ces dernières procèdent de manière autonome à l'acquisition des produits alimentaires et effectuent donc leur propre appel d'offres. Toutefois, la commune de Saint-André y est affiliée pour les produits laitiers.

- Le Groupement d'Achats des Etablissements Hospitaliers et des Etablissements Publics d'Enseignement du Second Degré pour les collèges et les lycées. L'ensemble des établissements du secondaire sont adhérents à cette structure.

⁵Les achats des restaurants scolaires étaient gérés, pour 20 communes de l'Ile, par le groupement d'achats de la Préfecture. Depuis septembre 1993, l'Association des Personnels des restaurants scolaires a repris la gestion du groupement de commandes.

Ces groupements de commandes présentent deux avantages principaux :

- Ils représentent une force d'achat qui permet aux adhérents d'obtenir des prix compétitifs.

Deux appels d'offres sont lancés chaque année : tous les semestres, la liste des produits référencés au cahier des charges est communiquée aux adhérents qui y recensent leurs besoins ; une fois ceux-ci connus, les groupements engagent les procédures. A part ce phénomène d'échelle, le cahier des charges fournit une garantie sur une période de 6 mois pour le vendeur et l'acheteur. Le raisonnement par semestre permet d'ajuster les commandes et les quantités.

- Ils représentent pour les adhérents une simplification des procédures : le groupement permet notamment aux communes de se décharger pour tout ce qui concerne les procédures liées aux marchés publics, souvent lourdes et très techniques.

* Achats autonomes et directs par chaque commune ou établissement, pour une partie ou la totalité des produits

Les produits frais (fruits, légumes, pain), de même les petites quantités, ne font pas partie des achats communs. Chaque commune et gestionnaire d'établissement s'approvisionnent directement auprès des fournisseurs en traitant sous forme d'appel d'offres ou de gré à gré. Il convient de noter que, les produits de quatrième gamme⁶ se développent pour les légumes.⁷

Il faut souligner que les adhérents sont libres de négocier avec le producteur local pour des produits qu'ils désirent acheter mais sont liés par les besoins qu'ils ont exprimés auprès du groupement. En revanche, pour les achats directs, ils se trouvent soumis au règlement des marchés publics des collectivités locales. Ainsi, selon le montant, la commande relèvera de l'une des catégories suivantes :

- marché sur facture : en dessous de 300 000 F TTC, par an et par fournisseur
- marché négocié : de 300 000 F à 700 000 F TTC,
- appel d'offres : au dessus de 700 000 F TTC.

Principaux fournisseurs locaux des cantines et restaurants scolaires

Les principaux fournisseurs des cantines et restaurants scolaires sont des entreprises agro-alimentaires de la Réunion⁸. A cette liste de fournisseurs qui approvisionnent régulièrement l'ensemble des cantines et des restaurants scolaires de l'île, s'ajoute une multitude de producteurs indépendants. Les autres fournisseurs approvisionnent les cantines en produits d'entretien.

⁶Produits frais qui se conservent entre 0 et 4°.

⁷Les groupements d'achats incluent de plus en plus cette catégorie de produits dans les lots (chouchou, chou râpé, betterave, carotte râpé ...).

⁸Cf. Annexe 1

2) Place des produits locaux dans le marché de la restauration scolaire

Structure des achats

L'analyse de la structure des achats des groupements permet d'avoir une approche de la place occupée par les produits locaux dans le marché de la restauration scolaire.

En 1992, sur un montant de 200 MF d'achats de produits pour la confection des repas, seulement 65 MF d'achats ont été réalisés par les deux groupements⁹. Ces derniers ne prévoyaient qu'un quart de leur enveloppe (en nombre et en valeur) pour l'approvisionnement en produits locaux qui concernaient essentiellement :

- l'huile,
- des épices (safran, curcuma,...),
- le lait, les yaourts, les flans, les glaces et les sorbets,
- les légumes frais,
- des légumes congelés ou de quatrième gamme,
- des fruits frais et confitures,
- des produits de la mer : les poissons panés et croquettes de poisson, poissons frais (thon, espadon),
- les oeufs,
- la charcuterie,
- des viandes fraîches : poulet, porc, lapin.

Bien que les produits locaux occupent encore une place relativement marginale dans le marché des groupements, au regard des potentiels existants, leur part a considérablement augmenté. L'introduction de lots faisant référence à la production locale a été constante au cours des deux dernières années.

* Groupement de commandes des communes

En 1992, sur 65 lots de produits alimentaires référencés, 18 étaient des produits «locaux». En 1994, 55 sur 130 étaient classés dans cette catégorie.

Il s'agissait :

- des produits carnés : charcuterie, poulet et porc frais, lapin,
- des confitures de fabrication locale,
- des madeleines, cakes,
- des yaourts, flans, glaces,
- du chocolat,
- de l'huile,

⁹ « Cantines scolaires et produits locaux - Quels débouchés ? », Rapport du cabinet Synthèses, Décembre 1992.

Le montant des marchés s'est élevé à 22 MF en 1992. En 1994, il a atteint 28 MF. Selon le responsable, 40 % des achats du groupement sont effectués actuellement auprès des producteurs et transformateurs locaux.

** Groupement de commandes des établissements secondaires*

En 1992, les achats ont représenté 43 MF. Les producteurs et transformateurs locaux (poulet, porc pays, oeufs, biscuits de fabrication locale, glaces, charcuterie, huile) ont représenté 31,4 % des achats du groupement (13,5 MF) contre 68,6 % (29,5 MF) pour les importateurs (conserves, viande de boeuf, une partie de la viande de porc, viande de mouton, ...).

En 1994, les achats du groupement se sont élevés à 36 MF et la part des productions et des transformations locales se rapprocherait en valeur des 40 % actuellement selon le responsable du groupement.

Parmi les 89 lots de produits alimentaires ayant fait l'objet d'un appel d'offre, 23 étaient d'origine locale en 1992. En 1995, sur 116 lots de produits alimentaires référencés, 41 étaient classés dans la catégorie des produits locaux.

Les principales commandes concernaient :

- les produits carnés (charcuterie, poulet, porc frais,...),
- les produits laitiers (yaourts, flans, glaces, camembert local, fromage blanc local),
- les oeufs,
- le sucre,
- les confitures locales,
- le chocolat,
- les légumes pays congelés (ti jacques, évis et mangues verts battus)
- les viennoiseries de fabrication locale.

Les responsables des groupements de commandes ont constaté une pénétration du marché par le poulet, le porc pays et les oeufs au cours des dernières années. S'agissant du poulet, une inversion des tendances s'est opérée à l'avantage du poulet local depuis la mise en place de structures telles que Crête d'Or. Peu à peu, les quantités de poulet venant de l'extérieur ont été remplacées par du poulet «pays». Celui-ci affiche un prix suffisamment compétitif pour être préféré à ses concurrents en raison de sa meilleure qualité.

Le montant, de même que la répartition des achats «autonomes» des gestionnaires auprès des producteurs sont très difficiles à appréhender. Les Commissions n'ont, en effet, pas pu obtenir de l'ensemble des collectivités et des établissements les informations permettant d'évaluer le montant et la nature des commandes hors groupement.

Au vu des informations recueillies auprès de quelques communes (Tampon, Saint-Denis, Petite Ile, Saint-Louis, Saint-Pierre, Saint-Joseph, Saint-Leu, La Possession, Salazie, Entre-Deux, Sainte-Suzanne), les remarques suivantes peuvent être formulées :

- On retrouverait à peu près le même type de produits pour ceux qui sont d'origine locale pour les communes non adhérentes au groupement.

- S'agissant des achats « directs » notamment les fruits de saison, les légumes frais, le pain ..., une part plus importante est consacrée aux produits locaux et privilégie les producteurs de proximité.

A titre d'exemple, la commune de Petite Ile affirme que la part des produits locaux représente 63 % des dépenses alimentaires totales.

Pour prendre un second exemple, la commune de Salazie estime que le montant des dépenses consacrées aux produits locaux constitue environ 77 % de ses achats directs (hors groupement).

Sur un montant total de 20 MF d'achats alimentaires (soit 3,4 millions de repas servis par an), la commune de Saint Denis consacre 11,5 MF (c'est-à-dire 57,5 %) à l'achat de produits locaux.

De l'analyse du secteur de la restauration scolaire, plusieurs constats peuvent être faits :

- Les restaurants scolaires ont encore recours de manière importante aux produits provenant de l'extérieur, notamment les conserves (compotes de pomme, macédoines de légumes, ...). Il en est de même pour l'ail, le lapin, ... Tous ces produits existent à la Réunion et pourraient être avantageusement utilisés.

- En dépit d'une nette amélioration, de nombreux produits locaux surtout les produits frais (fruits, légumes, viandes, épices telles que l'ail, ...) sont encore peu utilisés dans les cantines et restaurants scolaires en raison notamment du manque de surfaces en cuisines ne permettant pas le traitement et la préparation de produits frais. Parmi les autres obstacles à l'évolution des produits frais, les gestionnaires citent les prix pratiqués par les producteurs locaux.

- Enfin, certains produits provenant de la Métropole ou de pays étrangers ne font pas concurrence aux produits locaux. Ce sont essentiellement des conserves pour des produits qui n'existent pas à la Réunion (champignons, ...) et des viandes où la production locale ne répond pas à la demande (boeuf, agneau, ...).

Débouchés possibles pour les produits locaux

Selon l'étude réalisée par le cabinet Synthèses, le potentiel global s'élevait en 1992 à environ 50 MF (sur un marché total de 200 MF). La demande est très éclatée et porte sur une quinzaine de «familles» soit un peu plus d'une centaine de produits¹⁰. Bien que la situation ait évolué depuis, cette analyse encore récente permet d'avoir un aperçu des débouchés pour les produits locaux. Sans être exhaustif, les perspectives de marché concernaient les produits carnés (22 MF de chiffre d'affaires), les produits de la mer (8,9 MF), les produits secs (8,7 MF), les légumes (5 MF) et aussi les fruits, les plats cuisinés, les produits laitiers, les pâtisseries et les épices¹¹.

¹⁰Cf. Annexe 2

¹¹Cf. Annexe précitée

3) Points d'achoppement

Il s'agit d'identifier les difficultés rencontrées tant par les acheteurs que par les producteurs et transformateurs locaux. Les obstacles à une plus grande utilisation de produits d'origine locale dans la restauration scolaire sont multiples et complexes.

- Manque de coordination entre les producteurs locaux et les collectivités

Le constat général qui se dégage est que les producteurs-distributeurs et les acheteurs «tournent en rond» : les collectivités souhaitent acheter les produits locaux mais à condition que ceux-ci répondent à des critères précis tandis que l'agriculteur de son côté veut bien produire à condition d'avoir un marché.

- Les producteurs

Au niveau des producteurs, la mise en place d'une exploitation demande du temps et parfois des investissements importants. Ils s'estiment en mesure de pourvoir aux besoins en produits frais et de fournir régulièrement des produits de qualité. La difficulté réside dans l'organisation de la filière «restauration scolaire» qui n'est pas adaptée pour permettre aux agriculteurs de répondre aux besoins des différentes collectivités :

L'insuffisance des structures : le principal blocage pour un plus large accès des producteurs locaux de produits frais dans le marché de la restauration scolaire se situe au niveau des cantines : l'insuffisante surface des cuisines et leur état (équipements électriques, zones de préparation, chambres froides, ...) ne permettent pas le traitement et la préparation des produits frais. Ainsi, un tiers des écoles maternelles et primaires nécessite une intervention lourde de mise à niveau des restaurants et des cuisines¹² (mise en conformité, hygiène et sécurité). Cette situation explique qu'il est plus facile pour les collectivités dotées d'installations en dessous des normes, d'utiliser des boîtes de conserve. De même au niveau du second degré, les établissements ne disposent pas toujours de chambres froides suffisantes pour stocker de grandes quantités. Jusqu'à présent, cette capacité restreinte de stockage a été maîtrisée par les gestionnaires qui requièrent des fournisseurs des livraisons à la demande, ou la veille pour le lendemain : les chambres froides peuvent entreposer les fournitures équivalentes à l'élaboration de 1 à 2 repas.

L'éclatement des points de livraison : les modes de livraison sont très contraignants dans certaines municipalités. A titre d'exemple, Saint-Denis compte 74 points de livraison intra-muros à livrer entre 8 h et 10 h. Certains producteurs se trouvent dans l'impossibilité de répondre à des demandes globales ou ne peuvent, par manque de moyens techniques, livrer chaque cantine

¹²Etude de remise à niveau des locaux scolaires du premier degré, C.A.U.E, 3 mars 1993.

individuellement sur l'ensemble d'une commune, ou tous les points de cuisson des établissements du second degré répartis sur l'Ile¹³.

Des besoins non clairement définis : la planification des repas permettrait aux producteurs de prévoir la mise en place des structures. Mais les responsables des groupements d'achats objectent les difficultés pour les gestionnaires d'établir un prévisionnel de leurs besoins sur 6 mois lors de l'établissement du cahier des charges. Pour les achats autonomes et directs, les besoins sont définis au dernier moment et ne permettent pas de prévoir la production.

Les producteurs regrettent une certaine «frilosité» des gestionnaires vis-à-vis des produits locaux : certains producteurs locaux ont fourni de gros efforts sur la normalisation des produits, le calibrage et la régularité de l'approvisionnement. Malgré cela, l'attitude des gestionnaires des cantines scolaires n'a pas ou très peu évolué.

- Les acheteurs

L'examen des procédures de choix réalisé par le cabinet Synthèses, confirmé par les responsables des groupements d'achats, montre que les critères qui priment sur la nature et la provenance des produits, sont le prix et la qualité. Les gestionnaires des restaurants scolaires demandent que les producteurs s'organisent afin de normaliser leurs produits, de faciliter la livraison et d'être plus compétitifs : les produits locaux sont souvent cités par ces responsables comme étant plus chers, ou de moins bonne qualité que les produits provenant de la Métropole ou d'un pays étranger ; ils se plaignent également des aléas de la livraison.

- Des prix compétitifs

Il s'agit du critère déterminant. Les gestionnaires des restaurants scolaires disposent d'une enveloppe budgétaire restreinte pour les achats alimentaires et gèrent à l'économie et au moins cher. Le choix est donc étroitement lié au prix : les acheteurs sont prêts à fournir un effort pour acheter «local» face à une légère différence de prix par rapport aux produits provenant de la Métropole ou de pays étrangers mais non lorsque la différence de coût est trop importante, car leurs moyens financiers et les règles de bonne gestion ne le leur permettent pas.

Or, de manière générale, le coût du produit réunionnais est plus élevé : les producteurs métropolitains ou étrangers ont des structures d'exploitation totalement différentes de celles existant à la Réunion.

A cela s'ajoute pour le producteur local, un coût d'investissement et de fonctionnement plus important : les matières premières (engrais, machines, ...) arrivant à la Réunion sont soumises à des frais d'approches (fret, taxes, ...) qui influent sur le prix des intrants, l'amortissement des bâtiments d'élevage est plus lourd à supporter car les constructions sont plus récentes.

¹³En 1992, le primaire comptait 323 points de cuisson dont 7 cuisines centrales et le secondaire 32 cuisines autonomes dont 5 cuisines centrales.

Plus particulièrement dans le secteur du maraîchage, la petitesse des exploitations fait que les producteurs locaux n'ont pas encore un raisonnement de rendement à l'hectare mais à l'unité. Il est ainsi difficile pour l'agriculteur réunionnais de prétendre vendre à des prix aussi compétitifs que ceux pratiqués pour les produits provenant de Métropole ou de l'étranger.

- Une qualité constante (fraîcheur, degré d'élaboration, normes)

L'exigence des marchés publics est la même que celle du consommateur. Les gestionnaires ne veulent pas subir les aléas de certains produits (fruits fragiles livrés en vrac, ...). Le cabinet Synthèses avait recensé une demande importante des gestionnaires pour des produits de plus en plus prêts à l'emploi (légumes, fruits, viandes, poissons, ...), des produits calibrés¹⁴ permettant de servir aux élèves des rations homogènes (légumes, fruits, produits carnés, ...) et des produits de meilleure qualité (propreté et hygiène).

- Régularité dans l'approvisionnement (et les livraisons)

La gestion des cuisines nécessite un plan alimentaire, c'est-à-dire qu'elle repose sur une organisation diététique des repas, lesquels doivent respecter l'équilibre alimentaire. Actuellement, l'organisation du marché des fruits et légumes ne répond que très rarement à cet impératif de gestion. Ainsi, la raison pour laquelle les fruits et légumes sont en grande partie exclus des appels d'offres des groupements de commandes réside dans l'incapacité des producteurs locaux à assurer de façon pérenne l'approvisionnement des établissements de l'Ile : les appels d'offres ne sont pas à la portée des agriculteurs individuels, les quantités demandées dépassant très largement leur capacité.

Des gestionnaires ont également fait part de leur hésitation à choisir des produits pays par crainte d'être confrontés à des retards d'approvisionnement ou de livraison : les fournisseurs doivent être capables de répondre à des commandes et livraisons mensuelles, mais aussi hebdomadaires, voire plusieurs fois par semaine, surtout pour les produits frais et congelés. A titre d'exemple, le groupement d'achats des établissements du second degré a été contacté plusieurs fois par des pêcheurs qui désiraient vendre du poisson frais. Mais dans la mesure où ces derniers ne pouvaient pas garantir l'approvisionnement et la livraison, ce produit n'a pu être inclus dans les lots.

En résumé, les gestionnaires face à leurs contraintes (enveloppe budgétaire restreinte, élèves à nourrir quotidiennement, locaux de mauvaise qualité)

¹⁴ « Le calibrage est important dans la préparation des repas. La ration est en effet le résultat d'une démarche extrêmement technique. Le rapport poids/cuisson est par exemple primordial : le calibrage permet une cuisson uniforme, donc un minimum de perte de temps et d'énergie. Le calibrage répond également à un souci de présentation et de normalisation ».

Cf. «Organiser la production et la mise en marché des fruits et légumes frais à la Réunion : une urgence» - C.E.S.R., 22 avril 1992.

choisissent des produits cultivés et conditionnés hors de la Réunion (conserves) pour des raisons de facilité de manipulation et de stockage au lieu d'être dépendants des livraisons aléatoires des petits producteurs où une incertitude plane sur la régularité de la production et de la distribution.

- Manque d'information et de communication entre les fournisseurs et les groupements d'achats

Régulièrement le responsable du groupement de commandes des établissements secondaires est contacté par les fournisseurs sur les conditions requises pour répondre aux demandes du groupement. Même des habitués ne suivent pas les avis d'appel d'offres dans la presse. Les entreprises locales doivent donc fournir un effort en ce sens pour se tenir au courant des avis publiés dans les journaux locaux, d'autant que les appels d'offres paraissent régulièrement aux mêmes dates.

A contrario, il est reproché aux groupements de fonctionner selon une logique administrative sans aucun retour d'information auprès des producteurs et importateurs locaux.

Enfin, les responsables des groupements ont pour leur part remarqué que les producteurs locaux ne vont pas suffisamment au devant des acheteurs.

- Manque de sensibilisation des responsables d'achats à «consommer local»

Ceux-ci ne mesurent pas les effets induits de la consommation de la production locale. Il est vrai que pour les gestionnaires, le travail devient plus complexe dans la mesure où les produits frais demandent un suivi de rotation et une tenue de gestion beaucoup plus rigoureux, contrairement aux produits provenant de la Métropole et des pays étrangers qui peuvent se stocker et répondre au jour le jour aux besoins spécifiques. De plus, la préparation de certains produits frais pose problème, compte tenu de la pénibilité de l'épluchage (ananas, ail, ...), ou encore de l'importance des détritrus (mangues, litchis, ...).

- Manque de transparence dans les commandes sur factures, les appels d'offres et les marchés de gré à gré très souvent lié à des comportements politiques ou à des «faveurs».

II - RECOMMANDATIONS

Rappel de l'enjeu

* Les produits frais constituent une composante importante dans l'équilibre alimentaire. Ces produits sont disponibles ou peuvent être disponibles sur le marché local.

* Le marché de la restauration scolaire pourrait représenter un «marché garanti» pour les producteurs de fruits, de légumes et de viandes. A travers la production, c'est l'emploi et l'économie de l'Ile qui sont concernés. Un plus grand approvisionnement des restaurants scolaires en produits locaux permettrait de développer l'activité économique et donc de créer des emplois : selon les organisations syndicales agricoles, la restauration scolaire permettrait d'exploiter 1 000 ha de surface pour les cultures et de créer des emplois (directs et induits).

* Il existe encore des potentialités pour les productions locales dans le secteur de la restauration scolaire, elle devrait passer par une meilleure organisation de la logistique des producteurs.

* Il faut parvenir à créer une émulation des producteurs locaux. La stimulation de cette profession ne peut se faire qu'en synergie avec la modernisation des installations scolaires, ce qui signifie un effort de la collectivité pour mettre aux normes et équiper les cuisines des établissements scolaires.

En résumé, le problème du marché de la restauration scolaire se pose en termes d'organisation de la profession des producteurs locaux, de remise à niveau des installations et de centralisation des lieux de production des repas, de transparence des marchés et de sensibilisation des collectivités à consommer «local».

1 - Organisation de la profession des producteurs

Le marché des fruits et légumes à la Réunion, s'il se structure peu à peu, a encore des progrès à faire : affichage incomplet, origine imprécise, facturations parfois inexistantes, conditionnement aléatoire.

Une étude de qualité lancée en 1994 par la Direction Départementale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes sur différents produits sensibles, démontre que les filières fruitières et légumières souffrent dans notre Ile d'un nombre conséquent de retards, qu'il s'agisse des pratiques de facturation, de la normalisation des produits en fonction de leur qualité, du conditionnement ou du paiement des fournisseurs. Les fruits et légumes provenant de la Métropole ou de pays étrangers ne posent pas de

problèmes de qualité : les contrôles, très stricts, menés à l'entrée sur le territoire réunionnais, ajoutés au fait que ces produits ont derrière eux des structures habituées à appliquer un certain nombre de règles, font que leur qualité, leur traitement et leur origine sont facilement communiqués aux distributeurs et consommateurs. Pour les fruits et légumes pays, si la règle est respectée en ce qui concerne l'origine et la dénomination des produits, il est rare en revanche que ceux-ci soient classés par catégorie (par ordre décroissant de qualité : extra, I, II ou III). C'est une conséquence directe du conditionnement : on trouve souvent les produits en vrac, sans tri préalable, et le consommateur dispose rarement d'information sur la qualité.

Le C.E.S.R. s'était penché, en 1992, sur l'organisation de la production et la mise en marché des fruits et légumes frais à la Réunion¹⁵. Le rapport souligne la fragilité des structures de production, le sous-équipement chronique (mécanisation, irrigation, ...), l'étroitesse des exploitations et l'absence de spécialisation des producteurs. Parallèlement, la méconnaissance et la non application des données techniques en matière légumière et fruitière de la part de nombreux agriculteurs expliquent également l'absence de maîtrise des coûts de production. Le C.E.S.R. avait également relevé l'inadéquation entre la mise en marché, caractérisée par l'absence de transparence des coûts et l'impossibilité de maîtriser les volumes et la régularité des productions, et les exigences nouvelles du marché. Les dangers encourus par les producteurs locaux ont été soulignés :

- Les productions locales risquent d'être toujours faiblement intégrées dans les industries agro-alimentaires.

- Les nouveaux circuits de distribution peuvent se tourner davantage vers des produits provenant de la Métropole ou de l'étranger, plus pratiques et moins coûteux.

Deux axes de propositions nous interpellent particulièrement :

1 - L'adaptation des producteurs aux exigences du marché : une production de qualité

- La professionnalisation des producteurs

Les producteurs doivent se spécialiser et se professionnaliser sous peine de ne pouvoir surmonter les difficultés liées à la petite taille de leurs exploitations, et les exigences de qualité de plus en plus requises par le consommateur et les collectivités réunionnaises. Ils doivent être capables de proposer un volume de produits aux caractéristiques définies par avance et n'ont d'autres alternatives que de spécialiser l'exploitation et de coller au plus près aux règles du marché.

¹⁵ « Organiser la production et la mise en marché des fruits et légumes frais à la Réunion : une urgence »- C.E.S.R. - 22 avril 1992.

- La structuration des exploitations

Celles-ci doivent se dimensionner et s'équiper en fonction des exigences techniques et économiques. L'amélioration de la qualité et la régularité de la production passe d'une part, par la planification, essentielle pour réguler les périodes de surproduction et de sous-production, et d'autre part, par la construction de structures de stockage, avec un équipement de pointe parfaitement adapté aux besoins.

2 - Une mise en marché gérée par des professionnels

Les exigences des gestionnaires sont encore trop souvent en opposition avec l'actuel mode de mise en marché et avec les entreprises agricoles qui produisent souvent de faibles quantités à des coûts élevés dans des conditions difficiles. Il est nécessaire d'avoir des filières organisées avec des professionnels. L'organisation de la mise en marché doit s'entendre produit par produit (ou groupe de produits) et pourrait se faire au travers des structures déjà existantes (capables de servir de support pour alimenter les cantines et restaurants scolaires), la création de nouvelles structures publiques ou privées sur des spéculations agricoles, ou le développement d'activités agro-alimentaires : confiseries, conserveries, ...

Le retard du producteur réunionnais au niveau de la compétitivité pourrait alors être comblé par la mise en réseaux des productions, du conditionnement, du stockage et de la distribution. Les agriculteurs pourraient produire intensivement des agrumes, des carottes, des pommes de terre, ... dans les bonnes saisons, et assurer la conservation par des stockages relativement importants pour répondre aux besoins sur toute l'année.

Toutefois, l'organisation de la production et de la mise en marché repose sur un principe de base : c'est le consommateur (marché), qui détermine la production. La planification de la production agricole peut s'organiser à partir du nombre prévisible de rationnaires et des quantités à consommer. A partir du moment où les producteurs se trouveraient face à une demande clairement exprimée et exploitable émanant du secteur de la restauration scolaire, au lieu de demandes ponctuelles et fragmentées de la part des gestionnaires, la mise en place de l'organisation de la production fruitière et légumière pour garantir la demande et la vente serait possible.

2 - Remise à niveau des infrastructures scolaires et centralisation des lieux de production

La rationalisation de la restauration scolaire passe :

* par l'application d'une politique des achats c'est-à-dire une gestion prévisionnelle des repas (prévision des repas , cycle de menus, prévision et établissement des commandes, gestion des stocks). Cette dernière pourrait être élaborée au moins un an à l'avance avec constitution d'une Commission d'élaboration des menus.

* par des installations conformes aux normes en vigueur et à la fonctionnalité.

1 - La mise à niveau des infrastructures du premier degré

Selon l'étude réalisée par le C.A.U.E.¹⁶, un tiers des écoles du premier degré nécessite une intervention lourde de mise à niveau des restaurants et des cantines scolaires (conformité, salubrité, construction de locaux réservés au personnel). S'agissant des salles de restaurant, un tiers aussi des écoles mérite des améliorations au niveau du confort (surface, acoustique, ...). La rénovation des écoles et des cuisines doit s'accompagner de la construction des installations nécessaires au stockage et à la préparation des produits frais.

2 - La poursuite du Schéma Général de la Restauration Scolaire (S.G.R.S.) au niveau du secondaire

Le fonctionnement d'une cuisine centrale repose sur une programmation des repas et par conséquent des achats alimentaires (nature des produits, quantité, livraison dans le temps) donc une définition précise des besoins. La poursuite de la construction des cuisines centrales présente plusieurs autres intérêts :

- D'abord, le regroupement de la production en un seul site permet de mettre en place des outils de gestion simples et efficaces, pour assurer la fabrication des repas avec des coûts économiques raisonnables et dans des ratios maîtrisés. Il améliore par ailleurs la prestation permettant d'offrir aux élèves un choix de menus.

- Ensuite, le poids économique représenté par une cuisine centrale permet de mieux négocier auprès des fournisseurs les conditions d'achats et d'exiger une normalisation des produits.

- Enfin, cette structure permet une centralisation des livraisons.

¹⁶Etude de remise à niveau des locaux scolaires du premier degré, C.A.U.E., 3 mars 1993.

3 - Transparence des marchés

Les appels d'offres des marchés publics «se gagnent» à moins 50, voire 60 % par rapport au prix de détail, ce qui laisse une faible marge de manoeuvre pour le producteur et n'incite pas les agriculteurs à s'organiser pour répondre aux besoins. Il apparaît impératif d'assurer une plus grande transparence au niveau des marchés de gré à gré passés entre les collectivités et les producteurs de fruits et de légumes.

4 - Respect des délais de paiement

Les communes doivent tout mettre en oeuvre pour honorer dans les délais légaux le paiement des fournisseurs locaux qui ont souvent très peu de trésorerie.

5 - Instauration d'un partenariat entre le secteur de la restauration scolaire et les producteurs/transformateurs locaux

D'une manière générale, la restauration scolaire doit davantage s'intégrer dans le tissu économique et tenir compte de la production agricole et de l'offre de l'industrie agro-alimentaire. Le marché de la restauration peut représenter un levier important pour le développement des différentes filières. Il est inadmissible qu'en période de production d'agrumes ou de pêches, les cantines scolaires s'approvisionnent en produits provenant de la Métropole ou de pays étrangers alors que les producteurs ne parviennent pas à écouler leurs produits¹⁷. Pour le moment, les gestionnaires de cantine et les producteurs locaux s'en tiennent à leur logique. Il faudra trouver le juste milieu pour que les gestionnaires prévoient une marge de manoeuvre dans la gestion de leurs fournitures en alimentation afin de faire l'acquisition de produits frais pendant les saisons.

Il est donc indispensable que les collectivités travaillent davantage avec les agriculteurs, les éleveurs et les coopératives et privilégient la production locale par rapport aux produits provenant de la Métropole ou de l'étranger. Cette implication des collectivités locales permettrait aux agriculteurs de planifier leur plantation pour répondre à la demande et vendre à des prix plus compétitifs. Dans le secteur de la diversification, les investissements sont importants et pérennes et l'agriculteur ne peut se tromper. Les différents partenaires doivent se concerter et oeuvrer ensemble.

6 - Rapprochement des différents acteurs

* Par des rencontres, des réunions d'information

Les trois participants -acheteurs, producteurs, industries agro-alimentaires- ne se rencontrent pas ou trop peu. Il est donc nécessaire que des réunions d'information soient organisées de façon à instaurer une communication et

¹⁷ «Ah la la bel' goyaves !» Quotidien du 19 août 1993.
«Le chou chou en panne sèche» Quotidien du 26 juillet 1993.

mettre fin à la défiance qui existe entre les producteurs locaux et les gestionnaires. A cet égard, l'Association pour le Développement Industriel de la Réunion (ADIR) et les chambres consulaires pourraient jouer un rôle de catalyseur en organisant des réunions d'information, et ce d'autant que des efforts faits par les producteurs demeurent encore peu connus. En effet, le secteur agricole réunionnais dispose de structures chargées d'organiser la production, telles la Coopérative de Tabacs et des Epices Tropicales de la Réunion dans le domaine des épices (notamment la création d'un nouveau conditionnement de l'ail) ou la Sicabanane et la SICA Verger Tropical dans le secteur fruits, ou encore les sociétés Crête d'Or, PRISMA International dans le secteur de la transformation...

* Par l'ouverture des entreprises

L'ouverture des entreprises favorise aussi la promotion du produit local. Montrer les conditions d'hygiène, de production, aux responsables d'établissements, aux gestionnaires, et/ou effectuer des séances de dégustation sont autant d'actions pour faire connaître les exploitations et les entreprises réunionnaises.

7 - Information des familles

L'amélioration de la qualité de la restauration scolaire peut être obtenue, en partie, par une meilleure fourniture en produits locaux même si cet effort appelle une augmentation du prix du repas. Il faut sensibiliser les familles à cette meilleure qualité dans l'assiette et leur faire valoir l'intérêt de leur enfant qui doit avoir un repas équilibré et chaud à la mi-journée et son incidence sur le suivi scolaire.

CONCLUSION

En 1992, les produits d'alimentation représentaient, à la Réunion, 3,2 milliards de francs auxquels s'ajoutaient 200 MF de cantines scolaires soit 3,4 milliards de francs.

L'analyse des produits venant de Métropole ou de l'étranger est étonnante et effarante. Le rapport d'activité de la Direction de l'Agriculture et de la Forêt en 1992 montre que l'on a fait venir à la Réunion 64 tonnes de piments verts, 9 tonnes de piments rouges, 280 kg de gingembre, environ 674 tonnes de citrons, ...

Au-delà de la restauration scolaire, le développement des secteurs agricole et agro-alimentaire dépend de la prise de conscience de l'ensemble des collectivités et plus largement de l'opinion publique, de la nécessité de privilégier les produits locaux. **C'est le développement de l'activité et la création d'emplois qui sont en jeu.**

Troisième partie

Annexes

Recommandations

Rapports du C.E.S.R.

Annexe

ANNEXE 1

LES PRINCIPAUX FOURNISSEURS

<i>PRODUITS</i>	<i>SOCIETES LOCALES</i>
Poulet frais, mortadelle de volaille, roulade de volaille, dindonneau frais, canard frais	CRETE D'OR/GRAND MATIN
Charcuterie : saucisson à l'ail, mortadelle de porc, fromage de tête, pâté de foie et de campagne, saucisson pur porc, jambon, boucané	MAK YUEN/TRANSCOVI/ SALAISONS DE BOURBON
Oeufs	AVIFERME/SORECOQ
Porc frais	SICA VIANDE PAYS
Lapin frais	CPLR
Boeuf assaisonné	LAITERIE DE BOURBON
Andouille	SOCIETE SECA
Croquettes de poisson, poisson pané	SAPMER
Croquettes panées de morue, boulettes de morue	ASIA FOOD
Saucisse d'espadon	FUMAISONS DE BOURBON
Thon frais, espadon frais	ENAA ou SOPESUD
Huile	SPHB
Confiture, curcuma	BOURBON ALIMENTATION SERVICE
Sucre, chocolat à croquer	SORACO
Produits laitiers	CILAM/SORELAIT
Légumes 4ème gamme	SUD SERVICE TRAITEUR/PRISMA
Légumes pays congelés (mangues, ti jacques, évis)	MAISON PAPY
Glaces, sorbets aux fruits, viennoiseries locales	GLACIERS REUNIS ou GENERALE DISTRIBUTION

***Source :** «Cantines scolaires et produits locaux - Quels débouchés ?» Rapport du Bureau d'Etudes Synthèses, décembre 1992 et données recueillies auprès des gestionnaires de cantines et restaurants scolaires.*

ANNEXE 2***Besoins des cantines et restaurants scolaires en produits alimentaires***

FAMILLES	PRODUITS	POTENTIELS	
		QUANTITES	CA (en F)
CONDIMENTS EPICES ASSAISONNEMENT	Huile Vinaigre Sel	38370 litres 38 462 litres 65 000 kg	350 000 130 000 140 000
PRODUITS LAI TIERS	Lait en poudre Beurre Fromage Fromage blanc Glaces	21550 kg 77 439 kg 26 179 kg 8400 kg 363 200 petits pots 187 692 bâtonnets	600 000 2 MF 1 MF
PLATS CUISINES	Sosso maïs Cassoulet (boîte) Raviolis (boîte)	6 240 kg 3 375 boîtes 5/1 2 208 boîtes 5/1	85 000 55 000
PRODUITS SECS	Riz Grains : pois du cap lentilles blondes haricots blancs haricots rouges haricots marbrés Pâtes Purée Semoule	1 634 750 kg 108 010 kg 107400 kg 102 230 kg 61 330 kg 20 150 kg 129 570 kg 2 050 kg 7 734 kg	5,7 MF 2 MF 1 MF
VIENNOISERIE PLANIFICATION PATISSERIE	Biscuits/Cakes Pain d'épice (couque 250 g) Chocolat	853 130 unités 3 358 unités 17 000 kg	1 MF 20 000 900 000
LEGUMES	Congelés Conserves	24 110 kg boîte 5/1 boîte 4/4 boîte 3/1	800 000 124 379 unités 59 196 boîtes 28 036 boîtes
			3 MF 500 000 700 000

FRUITS	Frais		860 000 kg	
	Conserves			
	Confitures	boîte 5/1	810 boîtes	25 000
		boîte 4/4	624 boîtes	5 000
	Compotes	boîte 5/1	7 208 boîtes	700 000
boîte 4/4		3 170 boîtes		
coupelles		390 980 unités		
Fruits au sirop	boîte 5/1	10 484 boîtes	1 MF	
	boîte 4/4	2 995 boîtes		
	coupelles	235 980 unités		
Fruits secs		2 800 kg	70 000	
PRODUITS DE LA MER	Frais/Congelés	Poissons crevettes Morue/snook	260 020 kg 20 734 kg 53 720 kg	7,1 MF
	Congelés	Thon au naturel 32/10	9 000 boîtes	800 000
		4/4	11 474 boîtes	
166 g		1 936 boîtes		
Sardines à l'huile 32/10 4/4 Pilchard 1/2		1 710 boîtes 79 030 boîtes 6 800 boîtes	1 MF	
PRODUITS CARNES	Frais	saucisson sec épaule	14 230 kg 43 000 kg	
	Congelés	poulet	273 886 kg	22 MF
canard		10 670 kg		
dindonneau/dinde		162 704 kg		
mouton		11 450 kg		
lapin		105 470 kg		
porc		104 518 kg		
boeuf		162 240 kg		
cabri		85 510 kg		
pintade		10 000 kg		

Source : « *Cantines scolaires et produits locaux, quels débouchés ?* »
Rapport du Bureau d'Etudes Synthèses, décembre 1992

ANNEXE 3***Evolution des effectifs hébergés dans le second degré***

ANNEE SCOLAIRE	EFFECTIFS HEBERGES *
1988-89	30 093
1990-91	34 726
1991-92	36 065
1992-93	30 288
1994-95	23 471
1995-96	25 816

* Demi-pensionnaires et internes

Source : Données rectorales

Remerciements

Les Commissions tiennent à remercier vivement les personnalités qui ont bien voulu répondre à leur invitation et ont contribué à la rédaction de ce rapport :

M. Marcel BOLON, Secrétaire Général de la C.G.P.E.R.

M. Axel CARPIN, Président de la SICAbanane

M. Maurice CERISOLA, Directeur de la société CRETE D'OR

M. Serge DARNAUD, Chef de Bureau de la Coordination et de la Modernisation de la Préfecture

M. Jean François DE BALBINE, Directeur du Bureau d'Etudes Synthèses

M. Jules DIEUDONNE, Président de PRISMA International

M. Jean Bernard HOARAU, Président de la Fédération Départementale des Syndicats des Exploitants Agricoles

M. Jocelyn JULIE, Directeur de la société SOCOFISH

Mme Sylvianne MARINI, Coordinatrice du Groupement de Commandes des Hôpitaux et Etablissements Publics d'Enseignement Secondaire de la Réunion

M. Maximin SABARY, Coordonnateur du Groupement de Commandes des Communes

M. Richard TOFFOLO, Directeur de la société R.D. Formation

M. Olivier VILMIN, Technicien à la Chambre d'Agriculture

Elles remercient également les Municipalités de l'Entre-Deux, Petite Ile, La Possession, Saint-Denis, Saint-Joseph, Saint-Leu, Saint-Louis, Saint-Philippe, Saint-Pierre, Sainte-Suzanne, Salazie, et le Tampon qui ont eu l'amabilité de leur fournir les informations nécessaires à l'élaboration de ce dossier.

Rapports du C.E.S.R.

Rapports du Conseil Economique et Social

Etudes d'impact des primes régionales aux entreprises, août 1989.

La loi d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, décembre 1989.

L'Université de la Réunion : les discours et la méthode, août 1991.

Le cadre de vie et l'environnement scolaire dans les collèges et les lycées, avril 1992

L'organisation du secteur des fruits et légumes frais à la Réunion : une urgence, avril 1992.

Les impôts locaux : changer les mentalités
- Pour un meilleur produit et plus de justice fiscale, juin 1992.

L'accession au logement social à la Réunion : un système défaillant, décembre 1992.

Les conditions de vie des personnes âgées à la Réunion, avril 1993.

Le système d'information économique de la Réunion, août 1993.

La désertion de la restauration scolaire, août 1993.

L'enjeu démographique, mars 1994.

Contribution sur le projet de réformes législatives, réglementaires ou administratives en matière d'emploi, de formation, de logements sociaux, d'aménagement du territoire, de politique familiale et de fiscalité locale, mars 1994.

Le prix du kérosène : un enjeu décisif; octobre 1994.

Université de la Réunion - Les filières- Incertitudes et espoir, octobre 1994.

L'intégration des personnes handicapées à la Réunion, décembre 1994.

Le dispositif d'aides aux études supérieures, décembre 1994.

Les budgets communaux : pour une maîtrise des dépenses de fonctionnement, septembre 1995.

Les rapports mentionnés ci-dessus ainsi que les avis du Conseil Economique et Social Régional sur saisine du Conseil Régional, du Conseil Général, de l'Etat, ... sur différents documents d'orientation, de planification, de schéma, ...sont à votre disposition au C.E.S.R. ou, peuvent vous être adressés sur simple demande.

