

Concours Externe – Composition Note de synthèse

Région X,
Le Directeur Général Adjoint,

Le XX,
A X,

Note à l'attention de Monsieur le Président de la Région X

Objet : Elaboration d'un plan d'action relatif à l'instauration d'une alimentation 100% locale ou biologique pour la restauration des lycéens.

Le plan de relance annoncé le 3 septembre 2020 par le Gouvernement cible 3 grands objectifs pour le secteur agricole et alimentaire que sont reconquérir notre souveraineté alimentaire, accélérer la transition agroécologique au service d'une alimentation saine, durable et locale pour tous les Français et accompagner l'agriculture et la forêt française dans l'adaptation au changement climatique. Ces objectifs sont en cohérence avec les différentes lois votées depuis 2018 : Egalim (2018), Agcc (2020) et Climat et résilience (2021), mais également avec les engagements de campagne de l'exécutif régional, conformément à l'inscription de ce plan régional au sein du Plan de transition énergétique de la région.

Le respect des exigences législatives, notamment celles des seuils de 50% de produits durables et de qualité dont au moins 20% d'origine biologique est difficile à satisfaire pour de nombreuses structures dont les communes, en raison des nombreuses exigences législatives. La conciliation de mieux nourrir les élèves, moins gaspiller et utiliser moins de plastique tout en soutenant les productions locales présente de nombreux enjeux. Un plan régional d'alimentation 100% locale ou biologique pour les lycéens implique une transformation de l'ensemble des structures d'approvisionnement, en concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire, tout en incluant les chefs d'établissement dans la mise en œuvre des mesures.

La présente note se compose en deux parties :

- Face aux exigences législatives imposées à la restauration collective des lycées, des outils ont été développés par l'Etat afin de faciliter la transition (I)
- La mise en œuvre du plan alimentaire régional des lycées doit se faire en plusieurs temps, en concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire concernés (II)

NE RIEN ÉCRIRE

DANS CE CADRE

I – Face aux exigences législatives imposées à la restauration collective des lycées, des outils ont été développés par l'Etat afin de faciliter la transition

A) La restauration collective fait face à de nombreuses exigences conciliant transition écologique et transition énergétique, dont le respect reste difficile pour les collectivités.

1) *Plusieurs lois sont intervenues afin de fixer des exigences à respecter au sein de la restauration collective*

La loi « Egalim » du 30 octobre 2018 fixe un objectif d'au moins 50% de produits issus de filières durables et de qualité dont au moins 20% issus de l'agriculture biologique. En 2021, la loi « Climat et résilience » est venue compléter cet objectif en indiquant que parmi le seuil de 50% de produits durables et de qualité, 60% de viande de qualité devront être présents à partir de 2024.

Les objectifs fixés par les lois concernent également le gaspillage alimentaire et l'utilisation de plastique. La loi « Egalim » proscrit l'utilisation d'ustensiles en matière plastique (assiette ou verre) mais également les bouteilles depuis 2020. A partir de 2025, ce sont les récipients plastiques, notamment utilisés pour le réchauffage qui seront interdits. Adoptée le 10 février 2020, la loi « Agec » prévoit des mesures afin de lutter contre le gaspillage alimentaire et afin de favoriser le don aux associations.

Enfin, la loi « Climat et résilience » rend obligatoire la proposition d'un menu végétarien hebdomadaire et offre la possibilité aux collectivités qui le souhaitent d'expérimenter l'instauration d'un menu végétarien une fois par jour, même pour les structures proposant habituellement un menu unique. Cette obligation intervient alors même qu'une expérimentation similaire avait été prévue par la loi « Egalim », dont les résultats n'étaient pas publiés lors du vote de la loi « Climat et résilience ». La mise en œuvre d'un menu végétarien rencontre des réticences au sein des territoires où l'élevage est une activité importante. Cependant, l'Association végétarienne de France et Greenpeace soulignent qu'une enquête produite en 2015 indique que l'option végétarienne coûte moins cher que le menu standard aux collectivités et que pour 85% d'entre elles cette option n'a pas augmenté le gaspillage alimentaire.

2) *Les nombreuses exigences à respecter mettent en difficulté de nombreuses collectivités*

L'Agence de la transition écologique a publié une étude Freins et leviers pour une restauration collective scolaire et plus durable, au sein de laquelle elle identifie 5 freins à une telle transformation :

- Les approvisionnements, se heurtant à une méconnaissance des filières de production. De plus, une concurrence entre débouchés existe, couplé à un manque d'initiatives collectives. Le surcoût alimentaire est évalué à 20% du coût moyen des denrées.
- L'introduction du repas végétarien hebdomadaire entraîne des réticences, des préjugés voire un refus de certains acteurs.
- L'abandon du plastique à échéance 2025 représente un défi en raison de l'utilisation de barquettes lors des liaisons froides. Cette suppression implique de repenser toute la logistique.
- La lutte contre le gaspillage alimentaire représente une source d'économie pour les structures mais malgré l'obligation inscrite dans la loi, peu d'établissements sont en règle.
- La communication et la transparence vis-à-vis des convives implique une transformation des pratiques sur le long terme, l'Ademe organisant des suivis mensuels sur les pratiques entamées.

Une enquête de l'AMF menée en 2020 met en avant un besoin exprimé par les gestionnaires, celui de davantage d'accompagnement afin de parvenir à respecter les obligations, notamment en raison des délais très courts pour les transformations nécessaires des pratiques et des chaînes de logistiques.

B) Des outils et des dispositifs ont été mis en œuvre par l'Etat afin d'accompagner les collectivités dans leur transformation.

1) *Des outils et ressources ont été développés pour soutenir les collectivités*

Le Gouvernement a développé un certain nombre de dispositifs afin d'accompagner, de former, d'orienter les collectivités dans leur transformation.

- La plateforme gouvernementale Ma cantine, lancée en 2022, a pour vocation d'aider les gestionnaires et les cuisiniers en restauration collective et de leur fournir une assistance afin de les aider à atteindre leurs objectifs.

La plateforme donne accès à des plaquettes, guides, modèles de conventions ainsi qu'à un guide des marchés publics pour les acheteurs publics. Des webinaires thématiques sont également disponibles, ainsi que des outils de diagnostic des cantines au regard de la loi Egalim.

- Le Centre national de la fonction publique territoriale a également mis en ligne un bouquet numérique, proposant des vidéos, outils, propositions de formations et témoignages
- L'ademe a mis en place une opération pilote Les cantines s'engagent en 2020, afin de permettre une mutualisation des bonnes pratiques de gestion.
- Le Vademecum de l'AMF (2016) encourage les élus à préserver et développer l'agriculture locale de qualité en partageant leurs pratiques
- Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a publié une boîte à outils des acheteurs publics de la restauration collective.

2) *Des solutions existent afin de faciliter l'achat public au sein d'un territoire*

La mutualisation des achats permet la rationalisation de l'achat public, présentant des avantages tels que les économies d'échelle, permettant l'obtention de prix plus compétitifs, ce qui apparaît essentiel concernant un plan à mettre en place à l'échelle régionale. Une seule équipe d'acheteurs étant mobilisée, cela réduit les coûts relatifs à la procédure de passation mais représente également un gain de temps. Il existe trois formes de mutualisation des achats : les centrales d'achat, les groupements de commandes et les entités communes transnationales.

La collectivité peut faire le choix entre une centrale d'achats, permettant une variété de missions plus larges, ou un groupement de commandes. Le groupement de commandes, structuré à travers l'établissement d'une convention constitutive semble plus simple et plus rapide qu'une centrale d'achat, permettant alors dans la composition organique de ce dernier des personnes publiques comme des personnes privées (certains lycées peut-être). Néanmoins, ne disposant pas de la personnalité juridique, il est impossible pour un groupement de contracter et d'agir en justice.

Quant aux centrales d'achats, elles n'ont aucune obligation de satisfaire un besoin propre ni d'instituer une commission d'appel d'offres (contrairement à un groupement de commandes). Le choix de mutualisation doit être effectué après une analyse des coûts/avantages de chaque option, selon les besoins de la région.

NE RIEN ÉCRIRE

DANS CE CADRE

3) Des aides et subventions sont accessibles

Le gouvernement, par le plan France Relance, a mis en place un dispositif d'aide financière pour les petites communes de 43,5 millions d'euros, ainsi que pour les EPCI compétents, permettant l'achat de matériel et d'équipement.

Des subventions attribuées par les services déconcentrés de l'Etat sont accessibles aux territoires mettant en œuvre des PAT (Projet alimentaire territorial), l'une des priorités soutenues par le Programme National de l'Alimentation (PNA).

Les PAT sont des projets labellisés par le ministère de l'Agriculture, devant rassembler les différents acteurs territoriaux concernés par les actions menées dans ce domaine. Ils comprennent une dimension sociale, économique et environnementale. Ils comprennent :

- Un diagnostic du système agricole et alimentaire du territoire
- Des actions opérationnelles que s'engagent à concrétiser les parties prenantes
- Ils doivent correspondre aux critères de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014

Depuis 2014, 150 projets ont été soutenus par le PNA, pour un montant cumulé de 6,7 millions d'euros. L'évolution de l'approvisionnement de la restauration collective est l'un des critères permettant d'évaluer un PTA. Par le biais de l'élaboration d'un PTA, une collectivité répond à plusieurs objectifs sur son territoire, du soutien à l'emploi et aux entreprises locales à la cohésion sociale, en passant par l'amélioration de l'offre alimentaire locale. Il est également possible, dans la réalisation d'un PAT, d'obtenir des subventions européennes (via les fonds LEADER).

Pour être éligible à un appel d'offres des services de l'Etat, le projet peut concerner une action donnée ou bien un programme plus global d'actions. Il doit être labellisé PAT ou en cours de labellisation et se dérouler sur le territoire régional. Le budget prévisionnel du projet doit présenter un minimum de 200 000€ d'investissements HT, toutes actions confondues.

II – La mise en œuvre du plan alimentaire régional des lycées doit se faire en plusieurs temps, en concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire.

- A) A court terme, l'élaboration du plan alimentaire régional implique la réalisation de bilans des actions menées au sein de l'ensemble des établissements ainsi qu'une liste des productions locales.

La première des choses à réaliser pour débiter l'élaboration du plan alimentaire régional est un bilan de ce qui existe au sein de l'ensemble des établissements de la région, afin d'avoir une vision d'ensemble de l'ampleur des actions à mettre en place.

- Proposition 1 : Demander à l'ensemble des chefs d'établissements des lycées de la région de transmettre aux services de la région leurs chiffres concernant la restauration collective : les seuils de 50% de produits durables et de qualité sont-ils respectés ? Les 20% issus de la production biologique le sont-ils également ? Il est nécessaire de leur demander également quelles mesures sont mises en place concernant la lutte contre le gaspillage alimentaire et l'utilisation du plastique.
- Proposition 2 : Une fois les chiffres reçus, organiser une réunion durant laquelle les services de la région pourront demander aux chefs d'établissements, pour ceux n'arrivant pas à respecter les exigences législatives de seuils, quelles sont les difficultés rencontrées ?

Cette réunion est également l'occasion de sonder les chefs d'établissements sur l'instauration d'un repas végétarien : lesquels l'ont mis en place de manière hebdomadaire, certains souhaitent-ils que cela devienne quotidien ? L'ensemble des lycées de la région étant concernés, il est important de tenir compte des différences de budget entre eux, une demande d'instauration de repas végétarien quotidien semble peu probable pour certains.

- Proposition 3 : Lors de cette réunion enfin, il est souhaitable de faire le point sur la formation des acteurs et leur engagement, les informer des guides et outils mis à disposition par l'Etat notamment. Les chefs d'établissements peuvent se faire les portes-parole de ces outils et informer les acteurs des établissements de la volonté régionale de transition alimentaire au sein des CESC (Comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté).
- Proposition 4 : La région peut elle-même lancer un appel à projets aux lycéens, en particulier les éco-délégués, des bonnes pratiques qu'ils aimeraient voir au sein de leurs lycées pour promouvoir la lutte contre le gaspillage alimentaire et l'utilisation de matériaux autres que le plastique. La région pourrait mettre en place une page dédiée à ces idées sur ses réseaux sociaux, promouvant et permettant le partage des pratiques entre lycées.
- Proposition 5 : une fois un premier bilan réalisé au sein des lycées des pratiques existantes, une liste des productions locales (circuits-courts, agriculture raisonnée, agriculture biologique) doit être réalisée afin de pouvoir dénombrer les producteurs locaux sur lesquels la région pourra s'appuyer pour l'approvisionnement des lycées.
- Proposition 6 : Si la région est une région agricole, il est essentiel de vérifier l'existence de lycées agricoles professionnels. Le cas échéant, possédant généralement des serres biologiques, il serait envisageable de s'appuyer sur ces établissements pour approvisionner les lycées voisins directement, permettant de mettre en avant ces lycées, les métiers qui y sont enseignés.

B) Une transformation des filières d'approvisionnement est essentielle à la mise en place du plan alimentaire régional, se traduisant par l'élaboration d'un Projet Alimentaire Territorial

1) *Un diagnostic territorial est essentiel avant l'élaboration d'un PAT*

Une fois la situation réelle des lycées évaluée ainsi que les besoins exprimés, un diagnostic doit ens uite être réalisé au niveau territorial.

- Proposition 7 : Il est indispensable de vérifier si la région est déjà dotée de programmes intégrateurs à l'image de l'Agenda 21. Si c'est le cas, il faut s'appuyer sur cet outil afin de conduire la politique publique de transformation alimentaire, écologique et énergétique. Si ce n'est pas le cas, il est essentiel d'en élaborer un, les PAT émergent généralement là où ces thématiques sont déjà développées.
- Proposition 8 : Il faut évaluer les surfaces agricoles de la région, le nombre de maraîchers installés et établir un possible besoin de soutien, de subventions.
- Proposition 9 : En utilisant la liste des producteurs locaux qui a été réalisée, il faut ensuite établir quels producteurs sont en capacité de leurs produits. Il n'y a pas de nombre de producteurs locaux maximum, il est

NE RIEN ÉCRIRE

DANS CE CADRE

possible de découpler le nombre de lots alimentaires afin de permettre une participation optimale des productions locales.

- Proposition 10 : La région doit faire le choix d'une mutualisation d'achats publics, en tant que centrale d'achats ou de groupement de commandes. Le choix doit être fait vers celui qui semble le plus simple et le plus rapide. Le groupement de commandes, permettant la présence de personnes publiques comme privées en sa composition organique semble un bon choix.
- Proposition 11 : En fonction du nombre de produits biologiques et de qualité, selon les seuils à respecter pour l'ensemble des lycées, il est essentiel d'évaluer le coût supplémentaire pour la région (qui devrait s'approcher de 20% de surcoût).
- Proposition 12 : Une fois les bilans effectués, permettant une meilleure visibilité sur les produits à acheter afin de fournir les lycées de la région, il faut évaluer les investissements qui seront nécessaires.

2) *L'élaboration d'un PAT et réponse à l'appel d'offre une fois le projet acté*

- Proposition 12 : Il faut vérifier si des plans de transitions alimentaires, écologiques ou énergétiques existent au sein de la région (élaborés par des villes, par plusieurs villes..) et le cas échéant tenter une coordination : quels objectifs se recoupent avec ceux de la région ?
 - Proposition 13 : La région élabore les critères de son PAT, permettant de réaliser la mise en œuvre de son plan régional 100% d'alimentation locale ou biologique.
- ⇒ La région peut mettre en place une ZAD (zone d'aménagement différé), en rachetant des hectares elle peut soutenir l'installation de nouveaux maraîchers ou de nouvelles productions agricoles biologiques, pouvant par la suite approvisionner les lycées.
- ⇒ Afin de limiter le coût de cette transition autant que possible, l'accent peut être mis sur la lutte contre le gaspillage alimentaire notamment et sur l'achat de matériel réutilisable.

La mise en place de ce plan alimentaire régional doit être réalisée progressivement. Les premières sollicitations des chefs d'établissements peut débuter à l'automne (septembre), l'appel à projets pour les idées des lycéens peut-être lancé au même moment. Le diagnostic territorial peut débuter à partir d'octobre/novembre. Le début de l'élaboration du PAT peut être prévu au début de l'année, à partir de janvier. Cette élaboration sera cependant complexe, le PAT ne pouvant être soumis à la labellisation avant l'été, ce qui permettra une éventuelle demande de subventions par le biais de réponse à l'appel d'offres des services de l'Etat avant l'automne de l'année N+1.

- ⇒ Ce calendrier est à réviser selon les dates limites d'appel d'offre de la préfecture, auquel cas les différentes étapes de bilan des pratiques des établissements et de diagnostic territorial devront être réalisés simultanément (charge de travail importante pour les équipes de la collectivité).