

Épreuve écrite de valorisation de l'expérience professionnelle consistant en la résolution d'un cas exposé dans un dossier et portant sur un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale ou un établissement public local

Conseil départemental...

Direction générale des services

Le/la Directeur/Directrice

le 30 juin 2021,

Note à l'attention de Madame la Présidente

Objet : Proposition de démarche globale répondant aux nouvelles obligations en matière d'alimentation en vue du prochain séminaire de travail prévu avec les élus de l'exécutif.

La restauration collective fournissant chaque année au niveau national 3,8 milliards de repas, constitue un véritable levier en faveur d'une politique visant une alimentation plus saine et durable.

Ainsi, le gouvernement s'est saisi de ce levier potentiel, dans le cadre de la loi dite Egalim du 30 octobre 2018, en imposant aux restaurations collectives des personnes publiques le respect d'un seuil de 50% de produits durables ou répondant à certaines exigences de qualité, dont 20% doivent être issus de l'agriculture biologique, avant le 1^{er} janvier 2022.

Ces nouvelles obligations, si elles peuvent apparaître contraignantes pour les gestionnaires d'EPLÉ notamment, peuvent constituer une opportunité pour notre département. En effet, notre département est caractérisé par un territoire urbain marqué par des difficultés économiques et sociales, ainsi que par des zones rurales présentant une activité agricole importante et diversifiée. Cette configuration apparaît favorable à la constitution de circuits courts permettant à la fois de soutenir le développement agricole durable tout en favorisant une alimentation saine et de qualité à la population fréquentant nos établissements.

En ce sens, le département doit pouvoir agir de manière ambitieuse afin de faciliter la structuration de ces circuits courts et mener une politique soutenant un approvisionnement alimentaire durable et de qualité, dont les effets pourraient dépasser le seul secteur de la restauration collective.

Aussi, en vue d'un prochain séminaire de travail, la présente note s'attachera à :

- Rappeler les nouvelles obligations pesant sur les personnes publiques en matière de restauration collective et les enjeux que ces obligations soulèvent (I)
- Proposer la structuration d'une politique ambitieuse en matière d'approvisionnement alimentaire durable via l'élaboration d'un projet alimentaire territorial porté par le département dont la mise en œuvre s'étalerait sur plusieurs années (II)

I L'ensemble des collectivités en charge d'une restauration collective doivent désormais intégrer de nouvelles obligations en matière d'approvisionnement alimentaire, susceptible de constituer de véritables leviers pour une action ambitieuse en faveur de l'environnement, la santé et du secteur agricole.

A. La loi prévoit de nouvelles obligations imposant des seuils minimaux de 50% de produits dits durables ou répondant à certaines exigences de qualité, et dont 20% doivent être issus de l'agriculture biologique.

1) La loi n°2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite Loi Egalim impose à compter du 1^{er} janvier 2020 que les repas servis dans les restaurants collectifs dont les personnes publiques ont la charge comprennent :

- 50% de produits considérés comme durables en répondant à certaines obligations d'origine et de qualité. Ces produits doivent d'après les critères retenus correspondre à des produits issus de l'agriculture locale, issus prioritairement de circuits courts.
- Parmi ces 50%, 20% doivent être issus de l'agriculture biologique.

Il convient de relever que ces pourcentages s'apprécient en prenant en compte la valeur hors taxe des achats des produits entrant dans la composition des repas pour chaque restaurant collectif, conformément au R. 230-30-1 du code rural et de la pêche maritime.

2) Par ailleurs, la loi Egalim prévoit :

- Une obligation (durant une phase expérimentale de 2 ans) de proposer un menu végétarien une fois par semaine.
- Au plus tard, au 1^{er} janvier 2025, sont interdits les contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en matière plastique dans les restaurations collectives scolaires.
- Depuis le 1^{er} janvier 2020, les bouteilles d'eau en plastique sont interdites.
- Les gestionnaires des services de restauration collective scolaire (et des établissements d'accueil d'enfants de moins de 6 ans) sont tenus d'informer et de consulter régulièrement les usagers sur le respect de la qualité alimentaire et nutritionnelle des repas servis.

B. Ces nouvelles obligations peuvent constituer des leviers afin de mener des actions ambitieuses en faveur du soutien du secteur agricole local et en agissant en faveur du développement durable et d'une alimentation saine pour tous, tout en veillant au respect de la commande publique.

1. Une action en faveur d'un approvisionnement durable et local des restaurations collectives du département recouvre de nombreux enjeux, porteurs de nombreuses potentialités :

- Le premier enjeu mis en avant par la loi Egalim est celui de la santé des usagers par une amélioration de la qualité de l'alimentation proposée. Pour notre département, dont la principale agglomération présente une population avec un certain nombre de difficultés sociales, l'accès à une restauration collective de qualité constitue un véritable enjeu de santé et de réduction des inégalités. En outre, un approvisionnement plus durable et de proximité pourrait permettre de mener des actions de sensibilisation et d'éducation auprès des élèves afin de les aider à améliorer la qualité nutritive de leurs repas et les sensibiliser aux enjeux écologiques.
- Un développement durable des territoires et la protection de l'environnement constituent également un enjeu important, par la mise en place de circuits courts et un approvisionnement plus important en produits respectueux de l'environnement (produits bio ou issus de l'agroécologie). En parallèle, une action en faveur de la lutte contre le gaspillage alimentaire présente le double avantage d'œuvrer pour l'environnement et faire des économies pouvant compenser les surcoûts liés à l'achat de produits bio.
- Un enjeu économique ne doit pas être négligé par un soutien potentiel à la structuration et à la consolidation de filières agricoles durables sur le territoire. En outre, un soutien aux circuits courts peut être bénéfique dans la mesure où il est estimé que ceux-ci créent en moyenne deux fois plus d'emplois. La rémunération des agriculteurs pourrait également être améliorée.

L'ensemble de ces enjeux recouvrent des préoccupations particulièrement partagées par les usagers et les citoyens qui seraient susceptibles d'accueillir favorablement une action du Conseil départemental sur ces sujets.

2. Toutefois, il convient de rappeler que le recours à des produits issus de circuits courts devra tenir compte des règles de la commande publique.

Les règles de la commande publique interdisent d'introduire des critères de choix des offres en fonction de préférences locales à partir de l'origine des produits ou de l'implantation des entreprises, au nom d'un principe de non-discrimination et de libre accès à la commande publique.

Toutefois, plusieurs pistes peuvent être mises en œuvre pour favoriser l'achat de produits issus de circuits courts :

- L'article 5 du code des marchés publics (CMP) permet de définir les besoins en prenant en compte des objectifs de développement durable (qualité, goût, saisonnalité, délais et heures de livraison).
- L'allotissement des marchés pour favoriser l'accès à des producteurs locaux (par type de denrées ou secteurs).

- L'article R 2152-7 du CMP permet de sélectionner les offres selon une pluralité de critères non considérés comme discriminatoires (labels, circonstances de fourniture...).

II. Le conseil départemental pourrait porter l'élaboration d'un projet alimentaire territorial afin de permettre à l'ensemble des structures de restauration de respecter ces nouvelles obligations tout en menant une politique ambitieuse en faveur d'une alimentation durable et de qualité.

- A. Un projet alimentaire territorial (PAT) dont le périmètre sera à déterminer pourrait servir de support aux établissements de restauration collective en vue de respecter leurs obligations légales.
1. Instauré par une loi du 13 octobre 2014, le PAT permet de formaliser une politique ambitieuse en matière d'approvisionnement alimentaire.

Ces plans permettent de coordonner les actions des différentes parties prenantes d'une politique d'approvisionnement alimentaire. Si la plupart de ces plans sont actuellement portés par des intercommunalités, un département peut tout à fait porter à son niveau un tel plan à l'instar de ce qu'a pu faire le conseil départemental des Landes.

Ce PAT permettrait de :

- Relocaliser la production via des circuits courts.
- Sensibiliser le public sur la qualité des produits.
- Faciliter l'accès à une alimentation et à des productions saines et de qualité.
- Faire le lien entre divers acteurs et structurer les filières agricoles locales.

2. Un PAT pourrait permettre de mobiliser différents types de financements.

Le lancement d'un PAT pourrait permettre de bénéficier des subventions liées au Plan national d'alimentation dont le montant a été porté à 7,5 millions d'euros en 2021 afin de soutenir les projets s'inscrivant dans l'un de ses deux volets :

- L'émergence de nouveaux PAT auxquels notre démarche serait éligible.
- Le développement de projets répondant à l'un des enjeux du PNA, parmi lesquels figurent les objectifs de la loi Egalim.

Peuvent être également mentionnés :

- Le Fonds européen pour le développement rural (Feader) et son programme de développement local (Leader).
- Le fonds de développement régional (Feder)

Enfin, la Caisse des dépôts et consignations est également susceptible d'appuyer un tel projet en matière de structuration et de gouvernance territoriale.

3. Le périmètre des acteurs impliqués dans la démarche devra être arbitré.

Si le principal objectif de ce PAT est de permettre une structuration des filières agricoles locales afin de mettre en place un véritable approvisionnement en circuits courts et en produits durables, les établissements de restauration collective relèvent du département, au tout premier rang desquels figurent les cantines des collèges du département.

Cette structuration pourrait bénéficier aux restaurations collectives gérées par les communes ou intercommunalités compétentes, voire les cantines des lycées gérées par la région ou les restaurations collectives d'établissements médico sociaux.

Si une offre importante est la garantie de débouchés importants et rentables pour les producteurs, la mise en place d'un PAT trop largement composé dans un premier temps pourrait nuire au projet à ses débuts. Aussi, le choix d'un objectif d'approvisionnements de nos seuls établissements pourrait-il constituer la première étape de la constitution de ce projet avant une éventuelle extension.

B. La mise en œuvre d'un PAT à l'échelle départementale nécessite une démarche de long terme selon une approche et un déploiement pluriannuels.

Si l'extension du PAT aux autres collectivités dans la gestion et l'approvisionnement de leurs restaurations collectives reste à arbitrer, un certain nombre d'acteurs doivent être impliqués et associés dans la démarche. Il s'agit de :

- Les gestionnaires des collèges gérant en interne la restauration collective.
- La chambre d'agriculture.
- Les syndicats ou associations représentatives des agriculteurs.
- Des représentants d'AMAP (voire également la SAFER) en place dans le département (ayant une expérience en matière de circuits courts).
- Les entreprises et coopératives en charge de la distribution ou de la commercialisation de denrées alimentaires ou de repas.
- Les groupements de production.
- LA DRAMF (pouvant accompagner le département dans le projet et la recherche de subventions via le PNA).

Une première phase de diagnostic et d'état des lieux doit d'abord être menée avec une partie seulement de ces acteurs afin de :

- Faire le point sur les actions déjà menées (par les communes, d'autres structures ou établissements relevant du département).
- Etablir un état des lieux des circuits d'approvisionnement existants, de la structuration préexistante des acteurs (si des agriculteurs locaux sont déjà structurés en coopérative par exemple).
- Si des structures de l'économie sociale et solidaire peuvent être mobilisées dans le cadre de projet de mise en œuvre de structures en charge de l'acheminement ou de la transformation des produits agricoles.

En fonction de cet état des lieux, la mise en place d'une structure centralisant les produits des agriculteurs locaux pour leur distribution après une éventuelle transformation pourrait être envisagée.

Des groupes de travail pourraient être constitués concernant les thématiques suivantes :

- Les circuits logistiques et éventuellement de transformation.
- La formation des cantines.
- Les financements.
- Les politiques d'information et de sensibilisation du public (élèves et parents notamment).