



Institut d'Etudes Politiques de Lyon

VetAgro Sup – Ecole Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS).

**Le programme Lait Fruit et légumes dans les Ecoles (LFE)
ou le nécessaire changement de paradigme**

Mission réalisée du 23 avril au 27 juillet 2018 au Service Régional de l'Alimentation à la Direction Régionale de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt- Région Bretagne

sous la responsabilité de M Jean-Paul LE DANTEC
Responsable du pôle Offre alimentaire

Mémoire sous la direction de Monsieur Maxime HURE

Vincent GUILLON
Inspecteur Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire
2017-2018

REMERCIEMENTS

A Jean-Paul LE DANTEC de m'avoir proposé cette étude et qui a pris les temps de partager avec moi sa grande expérience, son riche réseau et le foisonnement des idées qui m'a fait vivre de l'intérieur le travail d'un pôle Offre alimentaire

A Maxime HURE d'avoir accepté d'encadrer ce mémoire

A Gaëlle EVAIN de m'avoir fait partager son travail et son expérience de la politique alimentaire déclinée en région

A Virginie ALAVOINE de m'avoir accueilli au sein de la DRAAF Bretagne

A Françoise CHARRIER de m'avoir accueilli au SRAL et fait partager les moments forts du service

A toute la joyeuse équipe du SRAL pour son accueil chaleureux

Aux référents nationaux abattoirs et services SSI et SG de la DRAAF, voisins du 3^{ème} étage

A Eric LELEU qui m'a très gentiment accueilli dans son bureau

A tous les interlocuteurs rencontrés pendant ce stage qui m'ont fait partager leur envie de faire avancer les choses pour le bien de nos enfants

A toute l'équipe de l'ENSV pour son implication lors de cette année estudiantine

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	2
SOMMAIRE	3
TABLE DES ACRONYMES	6
INTRODUCTION	8
1. Environnement institutionnel et organisationnel	13
1.1. Contexte	13
1.1.1. Plan National Nutrition Santé (PNNS).....	14
1.1.2. Programme National de l'Alimentation (PNA).....	14
1.1.3. LFE : un programme parmi d'autres.....	15
1.3. Cadre	16
1.3.1. L'école : une cible privilégiée de politiques publiques.....	16
1.3.2. Les acteurs de la restauration collective scolaire	17
1.3.2.1. Organisation	17
1.3.2.2. Gestion des achats.....	17
2. Méthode	18
2.1. Périmètre de l'étude.....	19
2.2. Ressources documentaires.....	19
2.2.1. Sites Internet.....	19
2.2.2. Base de données du pôle Offre alimentaire de la DRAAF de Bretagne.....	20
2.3. Réunions de travail	20
2.4. Entretien.....	21
2.4.1. Objectifs.....	21
2.4.2. Critères de choix des acteurs interviewés.....	21
2.4.3. Acteurs interviewés.....	22
2.4.3.1. Administration centrale du MAA.....	22
2.4.3.2. Administration déconcentrée du MAA	22
2.4.3.3. Administration centrale de l'Éducation nationale.....	22
2.4.3.4. Enseignants.....	22
2.4.3.5. Administrations territoriales.....	22
2.4.3.6. Autres acteurs institutionnels.....	22
2.4.3.7. Associations.....	22
2.4.3.8. Entreprises privées.....	22
2.4.4. Conduite des entretiens.....	23
3. Résultats. Naissance et vie d'un programme	23
3.1. Le programme LFE	24
3.1.1. Construction.....	24
3.1.2. Le dispositif et sa déclinaison en Bretagne.....	25
3.1.2.1. Produits et actions éligibles	25
3.1.2.2. Acteurs	25
3.1.2.3. Modalités d'application.....	29
3.1.2.4. Suites et contrôles.....	31

3.2. Des points positifs.....	32
3.2.1. Une idée utile.....	32
3.2.2. Dématérialisation.....	33
3.2.3. Des améliorations de la prise en charge financière.....	33
3.2.4. Une multitude de propositions pédagogiques.....	34
3.1.4.1. Un fourmillement d'idées.....	34
3.1.4.2. Le fruit d'une co-construction pédagogique.....	35
3.3. Des améliorations jugées insuffisantes.....	36
3.3.1. Forfaits.....	36
3.3.2. Prise en charge à 100 % ou presque.....	37
3.3.3. Allègement des pièces du dossier de demande d'aides	37
3.3.4. Des difficultés nées de la fusion des 2 programmes.....	37
3.3.5. Une information et une assistance jugées insuffisantes.....	38
3.4. Des freins qui menacent le programme.....	38
3.4.1. Un programme qui cacherait son jeu.....	39
3.4.2. Un programme inadapté.....	41
3.4.2.1. Choix de favoriser le lait par rapport aux fromages.....	41
3.4.2.2. Contraintes imposées pour la préparation des légumes.....	42
3.4.2.3. Normes sur les quantités distribuées.....	42
3.4.2.4. Des offres pédagogiques inadaptées.....	42
3.4.3. Une charge administrative dissuasive.....	42
3.4.3.1. Saisie des données du volet produit.....	43
3.4.3.2. Enregistrement des données du volet pédagogique.....	43
3.4.3.3. Des délais stricts.....	44
3.4.3.4. Un investissement jugé peu rentable.....	45
3.4.4. Une situation instable.....	46
3.4.4.1. Des gestionnaires dans le flou.....	46
3.4.4.2. Une situation financière non sécurisée.....	47
3.4.5. Des contrôles dissuasifs.....	47
3.4.5.1. Durée des contrôles.....	47
3.4.5.2. Suites des contrôles.....	47
3.4.5.3. Ressenti des contrôles.....	48
Conclusion sur les résultats.....	49
4. Propositions d'actions. Agir sur le programme et les organisations.....	49
4.1. Arrêter le programme.....	50
4.2. Simplifier, simplifier et encore S.I.M.P.L.I.F.I.E.R.....	51
4.2.1. Simplifier le programme lui-même.....	51
4.2.2. Simplifier les règles.....	51
4.2.2.1. Volet produits.....	51
4.2.2.2. Volet pédagogique.....	52
4.2.2.3. Assouplir les délais	52
4.2.3. Mettre les contrôles en cohérence avec les enjeux.....	53

4.2.3.1. En diminuer la durée.....	53
4.2.3.2. Justifier les décisions	53
4.2.3.3. Avoir une réflexion sur les suites des contrôles.....	54
4.3. Trouver des gestionnaires.....	54
4.4. Organiser un appui aux gestionnaires.....	55
4.4.1. Informer / Conseiller.....	55
4.4.1.1. Partager les expériences.....	55
4.4.1.2. Assurer un « service après-vente ».....	55
4.4.2. Qui pour informer et jouer le rôle de facilitateur ?.....	56
4.4.2.1. FAM.....	56
4.4.2.2. Le MAA.....	56
4.4.2.3. Les collectivités.....	56
4.4.2.4. L'interprofession.....	56
4.5. Mobiliser d'autres leviers.....	57
4.5.1. Plan de communication.....	58
4.5.1.1. National.....	58
4.5.1.2. Régional.....	58
4.5.2. D'autres pistes.....	59
4.5.2.1. Établissements d'enseignement agricole (publics et privés).....	59
4.5.2.2. Appels à projets du PNA en Bretagne.....	60
CONCLUSION.....	61
BIBLIOGRAPHIE.....	65
TABLE DES ILLUSTRATIONS	69
TABLE DES ANNEXES.....	69
ANNEXES.....	70
ANNEXE 1 Liste des interviews et des réunions.....	70
ANNEXE 2 Trame interview fournisseurs.....	72
ANNEXE 3 Trame interview gestionnaire.....	75
ANNEXE 4 Trame interview prestataires actions pédagogiques.....	79
ANNEXE 5 Page d'accueil FAM télé procédure demande d'agrément LFE.....	81
ANNEXE 6 Jugement du Tribunal administratif de Paris n° 1610405/1-1 du 28/03/2018.....	82

TABLE DES ACRONYMES

AAP	Appel à projets
AB	Agriculture Biologique
ADEME	Agence de l'Environnement et la Maîtrise de l'Énergie
ADF	Assemblée des Départements de France
AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
AMF	Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalités
ANEGJ	Association Nationale pour l'Éducation au Goût des Jeunes
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ARS	Agence Régionale de Santé
ATSEM	Agent Territorial Spécialisé des Écoles Maternelles
BOP	Budget Opérationnel de Programmes
BPPAL	Bureau du Pilotage de la Politique de l'Alimentation
CEP	Centre d'Étude et de Perspective
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CNESCO	Conseil national d'évaluation du système scolaire
CNIEL	Centre National Interprofessionnel de l'Économie Laitière
COFIL	Comité de Pilotage
CRALIM	Comité Régional de l'Alimentation
CRPM	Code Rural et de la Pêche Maritime
DGAL	Direction Générale de l'Alimentation
DGPE	Direction Générale de la Performance Économique
DRAAF	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
ECLAIR	Écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
FAM	France Agri Mer
FEAD	Fond Européen d'Aide alimentaire aux Démunis
GEMRCN	Groupement d'Étude des Marchés en Restauration Collective et de Nutrition
GIE	Groupement d'Intérêt Économique
IGEN	Inspection Générale de l'Éducation Nationale
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
LAAF	Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt
LEADER	Liaison entre action de développement de l'économie rurale
LFE	Lait Fruits et légumes à l'École
MAA	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
MAPA	MARChés à Procédure Adaptée
MINEFI	
MSS	Ministère des Solidarités et de la Santé
MTES	Ministère de la Transition Énergétique et Solidaire
OMS	Organisation Mondiale de la Santé

OSCARS	Observation et suivi cartographique des actions régionales de santé
PAC	Politique Agricole Commune
PAT	Projet Alimentaire Territorial
PNA	Programme National de l'Alimentation
PNNS	Plan National Nutrition Santé
REP	Réseau d'Éducation Prioritaire
RSS	Réseau de Réussite Scolaire
SIQO	Signes officiels de Qualité et d'Origine
SPF	Santé Publique France
SRAL	Service Régional de l'Alimentation
SREFAA	Service Régional de l'Économie des Filières Agricoles et Agroalimentaires
SRFD	Service Régional de la Formation et du Développement
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

INTRODUCTION

Même si elle ne doit pas faire occulter la sous-nutrition qui existe parfois même, dans nos pays « développés », l'obésité est décrite comme une « pandémie » qui a vu la multiplication par 10 des cas dans le monde entre 1975 et 2016¹. Elle est devenue un véritable enjeu mondial de santé publique. Comme dans d'autres domaines de politiques publiques, celui de la santé publique est fortement internationalisé. Une construction normative riche a été produite tant au niveau national, qu'europpéen et international. Dans ce contexte, dans de nombreux pays, dont la France, « *le surpoids et l'obésité des plus jeunes ont été mis à l'agenda comme des problèmes à la fois médicaux et sociaux* ». ² Alors que l'avènement d'une ère de suffisance alimentaire était relativement récent à l'échelle de l'Histoire, l'état nutritionnel de la population est décrit comme se dégradant depuis quelques décennies. Il doit donc être amélioré. « *L'amélioration de l'état nutritionnel de la population constitue, en ce début de XXI^{ème} siècle, un enjeu majeur pour les politiques de santé publique menées en France, en Europe et dans le monde* » ³.

La publicisation de l'alimentation s'accompagne souvent d'images très négatives. Elle lie directement la dégradation de l'état nutritionnel de la population à une augmentation de l'incidence de pathologies induites : diabète, maladies cardio-vasculaires, notamment. Pour cela sont mobilisées des données produites par l'épidémiologie, science dont le développement a eu des conséquences majeures dans le domaine de la santé publique en général. Depuis quelques décennies, l'alimentation s'inscrit sur fond de « crises », « affaires » ou « scandales » : « poulets aux hormones », « crise de la vache folle », OGM, etc. Ce climat « anxiogène » peut être illustré par la question : « Est-ce que manger "tue" ? » posée sur le site internet Passeport-Santé⁴. La dégradation de l'état nutritionnel ne répond pas à la définition d'une « crise » dans la mesure sa temporalité n'est pas bornée et où il n'oppose pas des « victimes » à des « responsables ». Mais en faisant partie du domaine de la santé publique, il devient un *problème* de santé publique avec ce que cela comporte de forte publicisation et « *d'interrogations critiques des autorités publiques, de l'Etat, à jouer le rôle qui leur est a priori attribué et reconnu en matière de protection de la santé des populations* » ⁵. Dans ce domaine, c'est l'action de l'Etat qui est interrogée et, le cas échéant, critiquée.

Par une approche plus positive, certains abordent l'alimentation sous un angle culturel et sociétal. Il est alors question pour notre pays de « *modèle français* ». L'inscription du repas gastronomique français sur la liste du patrimoine culturel mondial de l'Unesco en 2010⁶ constitue une reconnaissance mondiale de ce modèle. Le texte de la décision de l'Unesco indique notamment, qu'au cours du repas gastronomique, « les convives pratiquent l'art du « bien manger ». La démarche s'inscrit dans une perspective culturelle de véritable préservation d'un patrimoine « immatériel », érigé à la dimension d'un art véritable. Ainsi que l'affiche la communication du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, « *[le modèle français] de l'alimentation a de l'avenir.* » ⁷

Outre le domaine culturel, le bien-manger comporte une dimension sociale forte. Les inégalités générées à ce niveau peuvent être très fortes. L'alimentation peut être qualifiée de « marqueur de

1 Article de Lancet octobre 2017 cité par l'OMS www.who.int/dietphysicalactivity/fr consulté le 09/05/2018

2 BERTHOUD, DE IULIO 2015 Apprendre à manger : l'éducation alimentaire à l'école entre politiques publiques, médiations marchandes et mobilisations citoyennes p 105-128

3 Plan National Nutrition Santé 2011-2015 (PNNS 3) page 5

4 Passeport-Santé site internet consulté le 13 août 2018

5 GILBERT C. et HENRY E. Comment se construisent les problèmes de santé publique. Page 9

6 Unesco Décision du Comité intergouvernemental : 5.COM 6.14 - Nairobi 2010

7 PNA : entre 2014 et 2017, 87 lauréats récompensés ! siteAlim'Agri consulté le 09/05/2018

l'inégalité sociale »¹. Ainsi, par exemple, le Baromètre santé nutrition 2008 a montré que les milieux diplômés et aisés ont une alimentation plus respectueuse des normes du Plan National Nutrition Santé (PNNS). Les taux d'obésité sont de plus de 25% parmi les agriculteurs et les artisans et d'environ 10% chez les cadres². Il s'agit donc dans ce domaine de justice sociale. D'une façon générale, l'alimentation est un lieu de création de lien et de cohésion sociale. Ainsi que l'écrit la décision de l'Unesco citée plus haut, « *le repas [...] est une pratique sociale coutumière destinée à célébrer les moments les plus importants de la vie des individus et des groupes.* »³ Cette dimension de cohésion sociale peut être l'objet de débats, par exemple autour de la notion de laïcité au travers des débats sur les « menus alternatifs ». Le choix faits par les uns ou les autres pour leur alimentation exprime souvent des valeurs qui peuvent être religieuses ou éthiques, par exemple. Les lieux de consommation seront alors autant de lieu de confrontation d'opinions, de croyances et d'intérêts divers qu'il faudra arbitrer.

L'alimentation est également au cœur de très forts enjeux économiques et politiques internationaux, nationaux et locaux. L'importance du secteur agroalimentaire dans notre économie n'est plus à démontrer. Depuis un certain temps, la dimension territoriale des productions est une préoccupation croissante pour les consommateurs et les décideurs. La décision de l'Unesco évoquée plus haut parle de « *l'achat de bons produits, de préférence locaux* ». Mis à part le pré-requis sanitaire, pour beaucoup, ce critère « local » est devenu prioritaire, y compris par rapport à des critères objectifs de qualité. Au point de vue politique, cela peut être mis en lien avec les réformes de la gouvernance territoriale relancées par les lois de décentralisation de 1982 et dont la dernière étape en date est la loi NOTRe de 2015. Pour les relations entre l'Etat et les territoires, cela s'est concrétisé par la « *banalisation de la contractualisation* »⁴ par exemple sous forme de contrats de plans Etat-régions. Au niveau de l'organisation administrative locale, les échelons de la gouvernance ont été modifiés dans « *une logique de superposition plutôt que de substitution.* »⁵ L'environnement institutionnel de l'action politique locale en a été modifié. La création des Etablissements Publics de Collaboration Intercommunale (EPCI) a été fortement encouragée, notamment par des mesures financières. Ils sont devenus depuis des acteurs institutionnels majeurs de la vie politique locale. Certains ont parlé de « *révolution intermunicipale* »⁵. Certaines compétences ont ainsi changé d'échelon. Cette « révolution » ne s'est pas accompagnée d'un recul de l'Etat qui continue à exercer son emprise. Loin de se désengager, « *[L'Etat] demeure [...] un acteur central, comme en témoignent tant l'abondance législative qui caractérise [ce domaine] que les ressources (financières et humaines) dont il continue à disposer ou dont il assure la gestion.* »⁶

Les politiques publiques de l'alimentation s'inscrivent donc dans un environnement sanitaire mais aussi sociétal et politique en évolution. Elles ont évolué en intégrant les nouvelles données de la gouvernance mais également en mobilisant d'autres moyens et en élargissant leurs objectifs dans des domaines plus transversaux. Aux objectifs de santé publique, d'autres ont été rajoutés en prenant également en compte les enjeux économiques, durables, environnementaux ou de justice

1 ETIEVANT P., BELLISLE F., DALLONGEVILLE J., ETILE F., GUICHARD E., PADILLA M., ROMON-ROUSSEAU M. Les comportements alimentaires. Quels sont les déterminants ? Quelles actions pour quels effets ?

2 Haut Conseil de la Santé Publique (HCSP) Pour une politique nationale nutrition santé PNNS 2017-2021 Paris 2017 p.15

3 Unesco Décision du Comité intergouvernemental : 5.COM 6.14 - Nairobi 2010

4 LE LIDEC P. La réforme des institutions locales. Politiques Publiques 1- Chapitre 9 - p255-28. Presses de Sciences Po. Paris 2008

5 BORRAZ O. et LE GALES P. The intermunicipal revolution - Basingstoke : Palgrave Macmillan 2005 -p 12-28

6 BORRAZ O., GUIRAUDON V. Politiques publiques : 2 Changer la société. Presse de Sciences Po - Paris 2010 -p.14

sociale. L'alimentation devient alors un véritable enjeu de société. Les politiques publiques affichent dans ce domaine des objectifs très ambitieux.

Après une période de développement de l'offre de soins dans une démarche d'amélioration de la prise en charge curative, les politiques de santé publique prennent plus en compte la dimension préventive dépassant les intérêts individuels. Il faut préserver la bonne santé du citoyen pour son bien et pour le bien de tous et donc celui de l'intérêt général dans un contexte d'exigence de maîtrise de la dépense publique. Les outils mobilisés pour ce faire peuvent être de type incitatif ou directif. La référence à des instruments tels que les recommandations nutritionnelles est utilisée par leurs promoteurs pour justifier leurs actions. Forte des données scientifiques les prescriptions sont faites à l'échelon national, européen et international. Les politiques publiques dans ce domaine s'appuient sur la volonté de « *responsabiliser des individus conçus comme autonomes* »¹. Ces démarches « *reposent sur une certaine conception de ce qui motive les individus, ce qui les emmène à agir, ce qui peut les inciter à changer de comportement.* »² Elles doivent avoir pour effet de modifier la demande des individus. Cette évolution de la demande doit conduire à une modification vertueuse de l'offre. Dans cette approche, les individus ne sont donc pas considérés comme des victimes. Ils doivent être en capacité de faire les « bons choix » de façon rationnelle et pour cela doivent être informés et éduqués. Cette théorie du choix rationnel qui en appelle à la raison est critiquée par des spécialistes des sciences comportementales qui lui préfèrent une approche par les « *sensations* »³. C'est la position des promoteurs des méthodes héritées de la « théorie du Nudge » qui, loin de reposer sur le choix rationnel de l'individu utilise des ressorts inconscients qui font appel à la satisfaction personnelle et au plaisir. Mais le temps long nécessaire à ce type de mesures prétendant changer les comportements a conduit à s'intéresser l'environnement de l'individu-consommateur et notamment à l'offre qui est proposée. Dans cette approche, c'est la modification de l'offre qui doit permettre l'évolution vertueuse de la demande. Les fournisseurs de produits de consommation ont été désignés comme également responsables de la dégradation de l'état nutritionnel de la population. L'Etat a cherché à contraindre l'offre par des mesures réglementaires – taux maximum autorisés, contrôle de la publicité – ou/et financières – taxes pour la plupart. Les industries agroalimentaires ont alors été montrées du doigt pour leurs externalités négatives et le consommateur est alors positionné en victime des « lobbies industriels ». En réaction, les industriels se sont positionnés très tôt comme *acteurs* de la lutte contre l'obésité notamment dans une démarche de Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE). Parmi de nombreux exemples, on peut citer le programme EPODE⁴ qui est financé par les villes adhérentes et des firmes agroalimentaires. Les techniques utilisées se veulent scientifiques et peuvent faire appel par exemple au marketing social. La « *démarche adoptée vise à responsabiliser les individus-consommateurs et déplace donc implicitement, la cause de l'obésité des industriels vers les styles de vie des consommateurs* »⁵.

Ces approches de gouvernement des conduites, mettent en avant le choix individuel. Mais certains interrogent : « *quel est le degré réel de « libre-choix » dont disposent les individus ?* »⁶ Pour

1 BERGERON H., BOUBAL C., CASTEL P., Sciences du comportement et gouvernement des conduites. La diffusion du marketing social dans la lutte contre l'obésité. Dans DUBUISSON-QUELLIER S. Gouverner les conduites Chapitre 4 p.158.

2 BORRAZ O., GUIRAUDON V. Politiques publiques : 2 Changer la société. Presse de Sciences Po - Paris 2010 - p.12

3 BERGERON H., BOUBAL C., CASTEL P., Sciences du comportement et gouvernement des conduites. La diffusion du marketing social dans la lutte contre l'obésité. Dans DUBUISSON-QUELLIER S. Gouverner les conduites Chapitre 4 p.176

4 E.P.O.D.E. Ensemble, Prévenons l'Obésité Des Enfants . Programme de prévention afin de lutter contre la prise de poids excessive des enfants .Il s'agit d'une marque déposée qui fonctionne sur la base d'un système de cotisation des collectivités locales adhérentes.

5 BERGERON H., BOUBAL C., CASTEL P., Sciences du comportement et gouvernement des conduites. La diffusion du marketing social dans la lutte contre l'obésité. Dans DUBUISSON-QUELLIER S. Gouverner les conduites Chapitre 4 p.180

6 BORRAZ O., GUIRAUDON V. Politiques publiques : 2 Changer la société. Presse de Sciences Po - Paris 2010 –p.14

Durkheim, l'alimentation est un « *fait social* ». C'est-à-dire qu'elle comporte « *des manières d'agir, de penser et de sentir, extérieures à l'individu, et qui sont douées d'un pouvoir de coercition en vertu duquel ils s'imposent à lui.* »¹ Certains « choix » individuels comportent des éléments qui peuvent être qualifiés de « magiques » ou « tabou », et qui restent, par définitions très irrationnels. Enfin, les individus évoluent dans un microenvironnement (famille, communautés, travail, etc.) et un macro environnement (collectivité territoriale, conjoncture économique, etc.) qui ne sont pas sans influencer son comportement alimentaire.² « [Le] libre-choix est fortement déterminé par des facteurs sociaux qui tendent pourtant à être gommés ou masqués derrière un discours qui met en avant la liberté ou la responsabilisation. »³ Pour être efficaces, les politiques publiques doivent intégrer l'ensemble de ces paramètres dans toute leur complexité.

Acteur majeur des politiques de l'alimentation, l'Etat a décliné le cadre de son action au travers de deux outils d'importance majeure. Ce sont le Plan National Nutrition Santé (PNNS) depuis 2001 et le Programme National l'Alimentation (PNA) depuis 2010. Les politiques de santé s'orientant résolument vers des démarches préventives, il est logique qu'elles fassent de l'école leur cible privilégiée. Dans le domaine sanitaire, l'école se voit attribuer une double mission : santé des élèves et éducation à la santé⁴. Elle doit proposer un cadre de vie favorable au bien-être des élèves et à leur santé.⁵ Dans ce domaine, l'éducation à la nutrition est l'un des axes parmi d'autres comme la prévention des conduites addictives, l'éducation à la sexualité, etc. Ainsi que le constatait un rapport de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) en 2009⁶ : « *De nombreuses interventions en milieu scolaire (y compris dans les structures préscolaires) améliorent systématiquement les connaissances et les attitudes, le comportement et, lorsqu'ils sont mesurés, les résultats physiques et cliniques* ». Reprenant cette étude, le PNNS 2011-2015 (PNNS 3)⁷ concluait que « *les services de garde d'enfants et les établissements scolaires [sont] primordiaux pour la mise en place de mesures et de programmes de prévention.* » Pour Santé Publique France : « *De la maternelle au lycée, les programmes scolaires apportent ainsi les connaissances qui contribuent à la connaissance et à la réflexion des élèves sur la santé.* » On lit à l'article 1^{er} de la Loi 2010-874 du 27 juillet 2010 que « *[la politique de l'alimentation] vise à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé* »⁸ C'est particulièrement vrai pour les politiques qui visent les jeunes dans la mesure en effet où « *une action précoce est un gage de l'efficacité préventive* »⁹. Les pouvoirs publics sont donc fondés à mettre en œuvre les politiques sanitaires d'éducation à l'alimentation au sein de l'école. Étant un lieu de médiation, d'apprentissage et d'appropriation de connaissances et de pratiques alimentaires, l'école se voit attribuer par l'État un rôle central dans les « *politiques nutritionnelles* ». Il s'agit avant tout de faciliter : « *l'acquisition de comportements alimentaires considérés comme favorables à la santé* »³.

1 DURKHEIM E. Les Règles de la méthode sociologique Alcan 1919 p5-19

2 Baromètre santé nutrition 2008-INPES-Paris 2008

3 BORRAZ O., GUIRAUDON V. Politiques publiques : 2 Changer la société. Presse de Sciences Po - Paris 2010- p 16

4 Santé Publique France (SPF) adresse du site : <http://inpes.santepubliquefrance.fr/10000/themes/sante-ecole/index.asp> Consulté le 11 mai 2018

5 Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO). L'école française propose-t-elle un cadre de vie favorable aux apprentissages et au bien-être des élèves? Dossier de synthèse. Octobre 2017 Consultable à l'adresse : <https://www.cnesco.fr/fr/qualite-vie-ecole/>

6 OMS - Interventions on diet and physical activity. what works : summary report. 2009 - cité dans le rapport : Approche de la prévention de l'obésité de l'enfant dans la population 2012

7 Plan National Nutrition Santé 2011-2015 (PNNS 3) p. 79

8 Loi no 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27/07/2010 art.1 - JO du 28/07/2010

9 JOURDAN D. « Éducation à la santé à l'école : le temps de l'action », Santé Publique 2005/4 (Vol. 17), p. 649-652.

Au travers de l'alimentation, l'école a donc été investie de la mission de réduire les inégalités sociales, d'éduquer les consommateurs de demain, et – si possible – d'atteindre au travers eux, les adultes d'aujourd'hui. Mais certains ont pu parler « *d'inflation* » [au sujet des] « *missions confiées au système éducatif*. »¹ En effet, ces missions comptent parmi les très nombreuses confiées à l'institution scolaire. Il est possible que ce sentiment démobilise en partie des enseignants sur l'alimentation-santé en particulier, même si 89% se disent impliqués dans l'éducation à la santé².

La Loi d'Avenir de l'Agriculture et de la Forêt de 2014 (LAAF)³ a inscrit l'éducation à l'alimentation comme l'un des 4 axes prioritaires de la politique publique de l'alimentation. Pour mettre en œuvre cette politique, le PNNS et le PNA prévoient notamment des partenariats entre le ministère de la Santé, celui de l'Agriculture et celui de l'Éducation nationale. Ces partenariats institutionnalisés sont traduits réglementairement dans le Code de l'éducation⁴, le Code rural et de la pêche maritime et le Code de la santé. Ils trouvent également une concrétisation au travers de conventions signées entre les partenaires. Le ministère de l'agriculture est également intervenu en tant qu'acteur de l'éducation en proposant des outils pédagogiques variés, mis à disposition des enseignants. Or, ces approches « clé en main » ne sont pas sans heurter certains principes pédagogiques. Comme nous l'avons dit, les politiques de santé-nutrition sont normatives et prescriptives. Leur volet éducatif repose sur des valeurs de rationalité appuyées sur les connaissances scientifiques. Mais pour le pédagogue, l'éducation à la santé repose également sur d'autres paradigmes⁵. Elle prend en effet en compte la dimension personnelle des individus comme leur subjectivité et leur estime de soi. Elle interroge également le degré de liberté des élèves au sein du groupe social. Enfin, l'école s'intéresse à l'ensemble de l'environnement de la personne en tant que « promotrice de la santé ». Ce sont toutes ces dimensions qui doivent donc être intégrées aux projets éducatifs de santé. Elles rejoignent en cela la définition large de la santé donnée par l'Organisation Mondiale de la Santé, notamment dans la Charte d'Ottawa⁶. Là encore, c'est la personne dans toute sa complexité et dans son environnement qui doit être appréhendée.

L'un des outils créé dans le cadre des politiques de l'éducation à l'alimentation est le programme européen Lait et Fruits à l'École. Historiquement, dans les années qui suivent la deuxième guerre mondiale, la distribution de lait dans les écoles s'inscrit avant tout d'un objectif de santé publique. Elle doit apporter un complément alimentaire à une jeunesse partiellement sous-nutrie et l'éloigner d'une consommation trop précoce d'alcool... L'Europe subventionne la distribution dans les écoles depuis 1976⁷. Ce programme a alors pris le nom de « Lait dans les Écoles » qu'il a gardé jusqu'en 2014.

Dès la rentrée 2008, l'État et les collectivités territoriales volontaires cofinancent la distribution gratuite de fruits aux enfants dans au moins 1 000 écoles situées dans des zones défavorisées. Des programmes de distribution existent alors dans certains pays de l'UE tels que le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou la Belgique. À l'initiative de la France, ce dispositif est repris au niveau européen en 2009 et voit la mise en place d'un financement communautaire qui s'inscrit dans le cadre du programme School Fruits Scheme. Il est important de noter qu'il est réglementairement intégré à la Politique Agricole Commune (PAC) dont il constitue l'une des déclinaisons. Depuis 2013,

1 JOURDAN D. Education à la santé. Quelle formation pour les enseignants ? Saint-Denis INPES coll. Santé en action 2010

2 Idem p32

3 Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt J O du 14 octobre 2014

4 Code de l'Éducation art. L312-17-3

5 JOURDAN D. Education à la santé. Quelle formation pour les enseignants? Saint-Denis INPES 2010 p39

6 OMS Charte d'Ottawa 21 novembre 1986

7 Centre National Interprofessionnel de l'Économie Laitière (CNIEL) Les produits laitiers. 02/09/2013 Site consulté le 11 mai 2018 <https://www.produits-laitiers.com/article/petite-histoire-du-lait-a-lecole>

les deux programmes ont été fusionnés en un seul par le règlement (UE) 2013/1008 modifié « portant organisation commune des marchés des produits agricoles »¹. Il crée le nouveau programme connu sous l'acronyme LFE : Lait Fruits et légumes à l'École. Ce programme entre en application à la rentrée scolaire 2017. Le déploiement du programme « Un fruit à la récré » est resté en dessous des attentes en France et notamment dans la région Bretagne.

La commande de cette étude était de faire un état des lieux du programme et de comprendre les causes à l'origine de ce constat. Dans une première partie, je présenterai le cadre institutionnel du programme et sa place en tant qu'outil des politiques publiques de l'alimentation. La restauration scolaire sera ensuite décrite en tant qu'organisation pour montrer dans quel environnement le programme est déployé : cadre institutionnel, acteurs. La partie suivante présentera la méthode de travail qui a été suivie : recherche documentaire, complétée par des entretiens et des réunions avec des acteurs de la mise en œuvre de la politique de l'alimentation. Les résultats de ces recherches seront ensuite présentés en les focalisant sur les acteurs au plus proches du terrain : qui ils sont, comment ils se sont approprié le programme, quels sont leurs référentiels, quelles sont les relations entre eux et avec l'institution. Dans la partie suivante, en partant des données de l'étude documentaire et de terrain, des propositions concrètes et hiérarchisées, techniques et structurelles seront présentées.

1. Environnement institutionnel et organisationnel de l'étude

1.1. Contexte. PNNS PNA et autres programmes

1.1.1. Programme national nutrition santé (PNNS)

Le PNNS1 a été initié en 2001 et prolongé en 2006. Son principal objectif était de fournir un cadre référentiel pour les consommateurs – normes et recommandations telles que : « 5 fruits et légumes par jour » - et produire des outils pour des actions qui se voulaient incitatives. Il s'inscrivait dans une démarche de modification de la demande par la modification des conduites.

Dans un courrier de 2013 ², le CGAAER indique que PNNS et PNA sont « complémentaires ». Le PNNS a des objectifs focalisés sur la santé publique. Ces objectifs sont en cohérence avec l'axe 1 du PNA (éducation alimentaire). Les 3 autres axes du PNA (voir page suivante) en font un programme beaucoup plus large. Mais comme le souligne le rédacteur du document, le PNNS est doté d'un budget beaucoup plus élevé (rapport de 1 à 10) et dispose d'une bien meilleure visibilité. A cette époque, le PNA est présenté comme pouvant palier les lacunes des premières versions du PNNS dans la prise en charge de la dimension sociale.

Depuis, les versions du PNNS qui se sont succédé ont intégré cette dimension ainsi que des préoccupations environnementales et de développement durable³.

Nous voyons donc que les 2 plans ont certains objectifs communs et présentent des convergences.

1 Règlement (UE) 1308/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 modifié portant organisation commune des marchés des produits agricoles. art. 22 à 28. JO du 20.12.2013

2 CGAAER Courrier au chef de Cabinet du Ministre 24 juin 2013 Référencé 130658

3 Haut Conseil de la Santé Publique (HCSP) Pour une politique nationale nutrition santé PNNS 2017-2021 septembre 2017 page 2

1.1.2. Le Programme National de l'Alimentation

Le propos ici n'est pas de reprendre dans le détail la genèse du PNA mais d'en donner les lignes principales permettant de faire le lien avec le programme LFE. Rappelons qu'il est issu de la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010¹ et qu'il a été renforcé en 2014 par la LAAF². Il est piloté par la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA), en collaboration avec d'autres ministères notamment ceux chargés de la Santé, la Consommation, l'Écologie, la Justice, et l'Éducation. Il s'inscrit dans la « *politique de l'alimentation définie par le Gouvernement, [qui a pour finalités] d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique* ». ³ Il est décliné en 4 axes :

- Justice sociale : accès à tous une nourriture en qualité et en quantité, insertion par les métiers de l'alimentation ;
- Éducation alimentaire des jeunes : transmission des savoirs sur l'équilibre alimentaire, l'alimentation durable et de qualité ainsi que la dimension culturelle de l'alimentation ;
- Lutte contre le gaspillage alimentaire : éducation, information et développement de solutions anti-gaspillages ;
- Ancrage territorial et mise en valeur du patrimoine alimentaire : lien entre l'agriculture et la société, approvisionnement de proximité.

Ce PNA se décline en milieu scolaire, par exemple par des dispositifs tels que les « Classes du Goût » (voir § 3.2.4.2 page 31) portées par le MAA et « Plaisir à la Cantine » (voir page 31) interministériel (MAA, Ministères des Solidarités et de la Santé (MSS) et ministère de l'Éducation nationale)

Le PNA mobilise également d'autres outils tels que, depuis 2015, des appels à projets (AAP) au niveau national et en régions.

Au niveau national, ils sont le fruit d'une collaboration entre le MAA, le MSS et, depuis 2016, de l'ADEME. Ils permettent de sélectionner et subventionner des projets exemplaires et démultipliables. Pour l'AAP 2017-2018, le budget était de 1,5M € avec des participations respectives de 1 M d'€ (MAA), 100 000 € (MSS) et 400 000 € (ADEME). Depuis sa première édition en 2011, il a permis de récompenser 106 lauréats pour une dotation totale de plus de 4 millions d'euros. En 2017-2018, sur les 316 projets déposés en DRAAF⁴ (ou DAAF⁵), 75 ont été présélectionnés pour être soumis à un comité national (composé de 31 experts et de membres des administrations) qui a désigné 33 lauréats⁵. L'un d'eux était un projet breton : Belle Ile en Mer (contre 4 pour l'AAP 2016-2017).

Au niveau régional, ils peuvent se construire autour d'autres partenariats. En Bretagne, cet appel à projet est commun à la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), la DRAAF et l'ADEME. Les budgets respectifs sont de 10 000 €, 60 000 à 80 000 € et 250 000 € (200 000 € au titre du gaspillage alimentaire et 50 000 € au titre du développement durable).

1 Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

2 Loi no 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

3 Code Rural et de la Pêche Maritime Partie Législative Livre Préliminaire Article L1

4 Direction (Régionale) de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt

5 Dossier de presse - PNA : 33 projets lauréats 2017-2018. Consultable à l'adresse : <http://agriculture.gouv.fr/telecharger/89236?token=f945c58485e5e336fecc1cbcf8639579>

Pour ces AAP, les fonds mobilisés sont nationaux, pris sur le BOP¹206 pour le MAA. Une partie est réservée à l'appel national, le reste est réparti entre les régions sur la base de critères liés à leurs productions agro-alimentaires mais aussi à leur environnement social.

Les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) sont une autre forme que peut prendre la politique publique de l'alimentation. Ces projets définis par le Code Rural et de la Pêche Maritime² (CRPM) ont pour objet de favoriser une politique alimentaire territorialisée. Ils fédèrent des d'acteurs de terrain autour des 4 axes du PNA. Ils disposent d'une certaine visibilité et insufflent une véritable dynamique locale. Ils peuvent être cofinancés au travers des AAP nationaux ou régionaux du PNA

1.1 3 LFE, un programme parmi d'autres

D'autres programmes, portés par d'autres administrations participent de politiques publiques qui croisent celles de l'alimentation : développement durable, écologie, économie etc. Il est difficile d'établir un catalogue des plans, programmes et autres initiatives qui existent dans les domaines concernés par les axes du PNA.

Pour illustrer cette véritable multitude d'initiatives au niveau local, je me limiterai à donner 2 chiffres donnés par le site OSCARS (observation et suivi cartographique des actions régionales de santé. Portail financé par l'ARS) pour les seules actions liées à la nutrition en Bretagne :

- à la requête « Éducation à la Santé – Éducation nationale » le site donne 486 initiatives répertoriées ;
- à la requête « Santé scolaire / Nutrition » le nombre de réponses atteint le nombre de 1893³...

Lointain descendant du « petit verre de lait à l'école » de Pierre Mendès-France en 1954, le programme Lait, Fruits et Légumes à l'École (LFE)⁴ est un programme européen d'aides à la distribution de lait ou de produits laitiers et de Fruits ou légumes auprès des jeunes scolarisés. Tout comme le programme FEAD⁵, il mobilise des fonds européens au contraire des programmes cités plus haut. La distribution de Fruits dans les écoles a été initiée par la France mais elle rencontre dans notre pays des difficultés de déploiement qui ont été soulevées à plusieurs reprises tant au sein du MAA⁶ qu'au niveau politique⁷. D'autres évaluations sont en cours : l'une - conjointe CGAAER⁸ IGEN⁹ et IGAENR¹⁰ - à court terme porte sur l'éducation alimentaire à la jeunesse.

1 Budget Opérationnel de Programmes

2 CRPM art L 111-2-2

3 site OSCARS consulté le 12 juillet 2018 <http://www.oscarsante.org/index.php>

4 Pour la suite du rapport, le programme LFE pourra désigner les programmes Lait dans les Ecoles ou Un Fruit à la Récré pour les périodes antérieures à août 2017

5 Fond Européen d'Aide alimentaire aux Démunis

6 Voir notamment :

AL TAMIMI N., DEFAY P., JOSSA Anne-Sophie Les freins et leviers du programme européen « Un fruit pour la récré » Paris 2011

PADILLA M. LAINE C Évaluation du programme français School Fruit Scheme. Etude des freins à l'expansion du programme. Centre International des Hautes Etudes Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation de la Forêt et des Espaces Ruraux 2012

ROUYEZ F. Déclinaison territoriale du dispositif européen Un fruit pour la récré : freins et leviers ENSV 2015

SOPEXA (MAAF FAM) 2012 Bilan « Un fruit pour la récré » janvier-Juin 2012

7 RIST S. Assemblée Nationale Question N° 518 publiée au JO le : 08/08/2017 page 4060 Année 2017 – no 31 A.N. (Q) ISSN 0242-6757 Réponse publiée au JO le : 12/09/2017 page 4364 Année 2017. – no 36 A.N. (Q) ISSN 0242-6757

8 MAAF Ministère de l'Éducation nationale. Lettre au CGAAER du 09 mai 2017 ref 506794

9 Inspection Générale de l'Éducation nationale

10 Inspection Générale de l'Administration de l'Éducation Nationale et de la Recherche

L'autre évaluation, à long terme, a été demandée au Centre d'Étude et de Perspective (CEP) par la DGPE et la DGAL¹.

L'objectif de mon étude est de comprendre la place du programme dans les nouvelles politiques de l'alimentation et de santé et leur déclinaison en Bretagne. Il s'agit également d'identifier les difficultés rencontrées et d'explorer des leviers afin de le promouvoir au niveau de la région.

1.3 Cadre

1.3.1 L'école : une cible privilégiée des politiques publiques de santé

63 % des enfants de maternelle et primaire et 69 % des collégiens et lycéens déjeunent au restaurant scolaire au moins une fois par semaine. Ils sont respectivement 50 % et 64 % à y déjeuner au moins trois fois par semaine. Derrière ces chiffres bruts se cachent des réalités contrastées importantes à connaître pour qui veut mettre en place une action éducative autour de la cantine.

La fréquentation des cantines scolaires varie selon les régions. Par ailleurs, elle augmente avec l'âge des enfants et le niveau d'éducation des parents. Au collège et au lycée, comme nous l'avons déjà indiqué, la fréquentation de la cantine augmente avec le niveau de vie du foyer.

Les enfants de maternelle et primaire qui mangent à la cantine ont un régime alimentaire plus varié et consomment plus souvent des collations matinales. Les collégiens et lycéens qui fréquentent les restaurants scolaires ont une journée alimentaire plus structurée, avec notamment moins de petits-déjeuners sautés.

Au collège et au lycée, les élèves déjeunent en 16 à 30 minutes dans plus de 3 établissements sur 4. Seuls 8 % des collèges et lycées de l'Éducation nationale et 5 % des établissements agricoles respectent la circulaire du 25 juin 2001 qui recommande au moins 30 minutes pour le déjeuner².

Privilégier l'action au sein de l'école apparaît donc comme une évidence. Mais cette action doit tenir compte de facteurs sociaux responsables de situations hétérogènes : *"40 % des enfants des familles défavorisées ne mangent pas à la cantine contre 17 % des élèves issus de catégories socioprofessionnelles supérieures"*.³

Dès lors, la temporalité des actions est un élément important. Les actions ciblant uniquement le temps de cantine risquent donc d'exclure certains profils sociaux. Intervenir dans l'école mais hors restauration scolaire peut donc apparaître comme plus efficace pour toucher une population la plus large possible. Comme il a été dit, en plus de ses missions nourricières et éducatives, l'école est investie d'une mission sociale qui passe par l'alimentation.

Les outils de politique de l'alimentation mis en œuvre dans le cadre de la restauration scolaire doivent tenir compte des constats décrits ci-dessus et aussi du cadre organisationnel de cette restauration. Il est important de connaître ces données pour comprendre le positionnement des acteurs et les relations entre eux.

1 Source : Bureau du Pilotage de la Politique de l'Alimentation

2 C'est ce constat qui est à l'origine de l'opération interministérielle « Plaisir à la Cantine »

3 BOURGEOIS M. P. Des députés LREM veulent rendre la cantine scolaire gratuite pour les plus pauvres 19 avril 2018.

1.3.2 Ce qu'il faut savoir sur la restauration scolaire

1.3.2.1 Organisation

La restauration scolaire est un service public local. Les communes (ou les intercommunalités selon la compétence) ont depuis longtemps la charge de l'organisation et de la gestion des services de restauration scolaire pour les écoles primaires publiques. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004¹ donne compétence aux départements pour les collèges et aux régions pour les lycées publics. C'est l'OGEC² qui a cette responsabilité pour les établissements d'éducation privés catholiques (plus de 30 % des élèves en Bretagne)

En France, de la maternelle au lycée, ce sont 7 millions de jeunes qui mangent à la cantine tous les jours.³ Les structures de restauration scolaire sont de tailles très hétérogènes : de quelques dizaines à plusieurs milliers de repas par jour selon les établissements.

D'un point de vue organisationnel, il existe 2 modes de gestion en restauration collective :

- La gestion directe pour laquelle la confection des repas est gérée soit par l'établissement, soit par la collectivité qui en a la charge
- la gestion concédée (ou déléguée) pour laquelle un prestataire (public ou privé) assure la gestion de la restauration.

D'un point de vue opérationnel, dans les 2 cas, les repas peuvent être préparés sur place ou en cuisine centrale pour être ensuite livrés à des cuisines satellites le plus souvent en liaison froide.

Pour la gestion directe, les acteurs décisionnaires pour les achats sont le cuisinier, le gestionnaire de commande (qui peut être la même personne dans les petites structures) et un élu (le plus souvent un adjoint à l'enfance/l'éducation/scolarité)

1.3.2.2 Gestion des achats

Les règles de procédure et de publicité qui s'appliquent aux commandes publiques sont plus ou moins contraintes selon les montants. Elles relèvent du régime des marchés publics pour les montants supérieurs à 250 000 €, de celui des Marchés à Procédure Adaptée (MAPA) pour les montants compris entre 25 000 et 250 000 € et sont libres de procédure et de publicité en-dessous de 25 000 € (avec quelques règles de bonne gestion).

Ces règles s'appliquent pour les appels d'offre de prestation (restauration déléguée) et pour les approvisionnements en gestion directe.

Plusieurs établissements, communes, EPCI peuvent se regrouper pour leurs approvisionnements. Ils peuvent fonctionner comme des groupements d'achats (c'est-à-dire avec un marché clos et des commandes fermes) ou en centrales d'achats (avec un marché ouvert et la possibilité d'acheter ou pas à la centrale d'achat)⁴ En Bretagne, on peut par exemple citer le groupement d'achat autour du lycée de Bréquigny⁵ ou celui de Rennes métropole.

1 LOI n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

2 OGEC : Organisme de Gestion de l'Enseignement Catholique

3 ANSES La restauration scolaire. Mise à jour 14/06/2016. Consulté le 11/05/2018 à l'adresse <https://www.anses.fr/fr/content/la-restauration-scolaire>

4 Entretien avec le directeur des approvisionnements et de la restauration de la ville de Rennes. Ancien gestionnaire LFE - Rennes 24 mai 2018

5 Groupement de commande des établissements d'enseignement de la ville de Rennes et de la Région qui regroupe plus de 15 établissements

Un appel d'offre est souvent divisé en lots ce qui permet de différencier les catégories de produits et, surtout, de choisir le meilleur candidat pour chaque lot. Cela peut permettre également à des petits producteurs de répondre à un appel d'offre en se positionnant uniquement sur certains de ces lots.

Les règles des marchés publics ont été assouplies en 2011¹ et permettent un achat en circuit courts sous réserve de critères adaptés. Par conséquent, la délégation de la restauration (conçue après appel d'offre) n'empêche pas d'imposer des critères tels que l'approvisionnement local. Des critères de qualité peuvent aussi figurer dans le cahier des charges (produits issus de l'agriculture biologique (AB) par exemple) Mais la délégation n'est pas neutre et peut avoir des conséquences complexes. Une société d'envergure nationale peut plus facilement répondre à des exigences telles que un taux élevé de produits AB mais plus difficilement à une demande en produits locaux.^{2,3}

Les grossistes sont beaucoup présents sur ce marché, mais ils ne sont pas les seuls. On trouve également des producteurs qui livrent directement les établissements au sein de structures organisées (associations, GIE) ou même individuellement. De même que pour la restauration déléguée, le recours à des grossistes n'empêche pas d'inclure des critères de qualité ou d'origine.

Des outils d'aides ont été créés pour faciliter le travail des responsables de restauration collective. On peut citer par exemple de « Localim⁴ » à destination des acheteurs publics. En Bretagne, une initiative du Conseil Régional a conduit à la création de « Breiz'alim⁵ » dont la finalité est de mettre en contacts producteurs et acheteurs au sein de la région Bretagne.

La loi Alimentation actuellement en discussion à l'Assemblée Nationale est susceptible d'avoir des répercussions profondes en restauration collective. Sous réserve des textes d'application, elle devrait obliger à au moins 20 % de produits de l'agriculture biologique pour un total de 40 % à 50 % de produits sous SIQO ou locaux.

2 Méthode

La première partie de la mission à s'approprier puis faire le point sur le programme LFE et sa mise en œuvre en Bretagne. Ce bilan doit permettre de voir quelle a été l'évolution, quelle est sa situation actuelle et quelles sont les perspectives.

La deuxième partie de la mission consiste à s'approprier la déclinaison des politiques de l'alimentation en Bretagne et leur gouvernance, notamment au travers des appels à projets du PNA et des PAT existants ou en devenir.

Il s'agit ensuite de voir comment le lien peut être fait entre ces autres outils et instruments des politiques de l'alimentation et le programme LFE.

A la suite de ce travail, des pistes seront proposées pour lever les freins et actionner les leviers pour relancer le programme.

Pendant ma mission (avril à juillet 2018), j'ai été présenté comme référent du programme LFE pour la Bretagne. Les interlocuteurs avec lesquels j'ai été mis en lien, ont été informés que j'étais en charge du dossier LFE pour la DRAAF et qu'ils pouvaient me solliciter pour les questions à ce sujet.

1 Décret n°2011-1000 du 25 août 2011

2 Entretien avec le directeur des approvisionnements et de la restauration de la ville de Rennes. 24 mai 2018

3 Entretien avec la responsable qualité de l'entreprise AME HASLE. Grossiste. Gestionnaire LFE - Mélesse (35) 05 juin 2018

4 Créé par le MAA et la Direction des Achats de l'État <http://agriculture.gouv.fr/localim-la-boite-outils-des-acheteurs-publics-de-restauration-collective>

5 Voir présentation de la démarche Breizh alim sur le site :

<http://www.bretagne.synagri.com/ca1/PJ.nsf/TECHPJPARCODE/00028118?OpenDocument>

Ces informations ont été données à l'occasion des entretiens, au cours de conversations téléphoniques ou lors de réunions organisées à cet effet pour répondre aux questions. Ces demandes émanaient d'interlocuteurs utilisateurs du programme ou intéressés pour le devenir.

2.1 Périmètre de l'étude

Du fait du positionnement en tant que référent du programme les entretiens pouvaient être autant des 'temps d'échange' que des temps d'enquête proprement dits.

D'autres rapports ont été faits sur le programme LFE. Certains sur la base d'interviews en région Bretagne mais sur un plus grand nombre d'acteurs¹. D'autres ont été construits autour de questionnaires en ligne². Des préconisations pour l'amélioration du programme ont été faites. Dès lors, et étant donné le champ du stage (LFE, PNA et enseignement agricole), une nouvelle étude statistiquement représentative de l'ensemble des acteurs n'aurait pas apporté de valeur ajoutée. Ces rapports ont été utilisés pour voir comment avaient évolué le programme d'une part et le positionnement de ses acteurs d'autre part. L'enquête a permis de voir si les constats étaient différents de ceux faits auparavant et si les préconisations faites antérieurement étaient toujours d'actualité.

Les entretiens représentent donc autant de témoignages. J'ai choisi de prendre un panel représentatif des différents types d'acteurs du programme. Les premières informations documentaires et les données recueillies auprès de l'organisme gestionnaire m'ont fait avancer l'hypothèse que la situation du programme ne s'était pas améliorée. J'ai ensuite validé a posteriori cette hypothèse avec les informations recueillies auprès de ses acteurs de façon à m'assurer que la méthode n'induisait pas des biais propres à fausser les résultats.

2.2 Sources de données documentaires

J'ai commencé mon étude par une appropriation du programme LFE et de la déclinaison locale du PNA. Pour cela j'ai eu accès à différentes sources.

2.2.1 Sites internet

↳ **Sites internet des ministères les plus concernés par la thématique alimentation :**

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA)³ Ministère des Solidarités et de la Santé (MSS)⁴, Ministère de l'Éducation Nationale⁵, Ministère de la Transition Énergétique et Solidaire (MTES)⁶, Ministère de l'Économie⁷.

↳ **Sites internet d'information des collectivités locales :**

Région Bretagne⁸, départements, mairies, association des maires de France, Gazette des communes⁹

1 ROUYEZ F. Déclinaison territoriale du dispositif européen Un fruit pour la récré : freins et leviers 2015 ENSV – Lyon 2015

2 AL TAMIMI N., DEFAY P., JOSSA A.S. Les freins et leviers du programme européen « Un fruit pour la récré » Paris 2011

3 <https://www.gouvernement.fr/le-ministere-de-l-agriculture-et-de-l-alimentation>

4 <http://solidarites-sante.gouv.fr/>

5 <http://www.education.gouv.fr/>

6 <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/>

7 <https://www.economie.gouv.fr/>

8 <https://www.bretagne.bzh/>

9 <http://www.lagazettedescommunes.com/> en partie accessible sans abonnement

Des **autres sites** ont été consultés pour avoir accès aux rapports, évaluations, questions à l'Assemblée Nationale, études ANSES. Enfin, les entretiens programmés étaient préparés en amont par la consultation des sites internet des structures concernées (voir § 2.4. 3 page 22)

2.2.2 Base documentaire des pôles DRAAF « Offre Alimentaire »

Le ministère de l'Agriculture a mis en place sur sa plate-forme intranet un site dédié « Offre alimentaire ». L'accès est sécurisé et ne peut se faire qu'avec un mot de passe et après avoir au préalable obtenu son inscription par le Bureau du Pilotage de la Politique de l'Alimentation (BPPA) de la DGAL. Cette démarche effectuée, j'ai eu accès aux données suivantes :

↳ **forum de discussion** des responsables des pôles Offre Alimentaire en régions portant sur l'ensemble de leurs domaines dont les programmes « Fruits à la Récré », « Lait scolaire » et « LFE » ;

↳ **documents** classés dans 3 dossiers : documents de référence, documents des régions et réunions des chefs de pôle. Il est possible d'y retrouver des documents réglementaires, de gestion, d'actions pédagogiques, etc. ;

↳ **archives** : outre celles trouvées sur le site national.

J'ai également eu accès aux archives du Pôle Alimentaire du Service Régional de l'Alimentation (SRAL) depuis 2011 sont disponibles sur le serveur de la de la DRAAF Bretagne. Elles contiennent des documents de gestion, compte rendus de Comités de Pilotage, des mails archivés, etc.

2.2.3 Données FranceAgriMer

Les données chiffrées sur le programme m'ont été fournies par la Direction des Interventions (service de Régulation des marchés et programmes sociaux) FAM à Montreuil à ma demande. Les tableaux fournis reprennent les statistiques des aides versées par programme et par région ainsi que la liste des gestionnaires et bénéficiaires pour la région Bretagne.

Ces recherches documentaires m'ont permis de connaître les attendus du programme LFE, sa place au sein des politiques publiques de l'alimentation et les acteurs évoluant dans cet environnement.

2.3 Réunions de travail

La commande portait en partie sur l'articulation du programme avec la déclinaison du PNA en Bretagne. Pour ce faire, j'ai demandé assisté à des réunions de travail¹ autour de la construction ou du suivi d'initiatives locales de type PAT.

Ces réunions sont celles organisées dans le cadre du CRALIM² Bretagne pour instruire l'appel à projet régional du PNA. D'autres concernent le suivi de mise en œuvre d'un projet lauréat d'un précédent appel d'offre dans le cadre du versement de la subvention.

J'ai pu assister à une réunion de pilotage d'un PAT en construction (hors appel à projet PNA)³. Ces réunions m'ont permis d'appréhender le mode de gouvernance du PNA en région. Elles ont été l'occasion de connaître une plus grande diversité d'acteurs impliqués dans ces projets. Elles ont

1 Voir liste ANNEXE 1 page 60

2 Comité Régional de l'Alimentation

3 Ce PAT de Dinan agglomération a été un candidat non retenu à l'Appel d'offre national PNA. Ses promoteurs en continuent la construction hors PNA.

également apporté des éléments sur certaines problématiques spécifiques de la restauration collective scolaire. Enfin, elles ont permis d'échanger avec les acteurs et de tester certaines propositions de la commande.

Enfin, 2 réunions ont été organisées en lien avec la mission de référent du programme LFE. Elles avaient pour but de répondre aux questions des acteurs en lien avec leur projet.

2.4. Entretiens

Les informations collectées m'ont permis de déterminer les typologies d'interlocuteurs à privilégier et de programmer les entretiens. Je les ai utilisées à la préparation des grilles d'entretien pour constituer une trame à des entretiens semi-ouverts.

2.4.1. Objectifs

Les informations de l'enquête documentaire préliminaires ont emmené à l'hypothèse que la situation avait peu évolué depuis les évaluations citées plus haut, voire qu'elle s'est dégradée. Les entretiens devaient permettre de vérifier ou d'infirmer cette hypothèse. Ils devaient également tenter de dégager des pistes d'amélioration du programme et/ou de sa gestion. Ils avaient enfin pour objectif de valider des pistes d'action de développement du programme LFE en Bretagne comme évoqué ci-dessus. Ils ont donc été construits selon 4 axes :

- ↳ Faire le point sur le programme, en comprendre le fonctionnement en interne et comment les acteurs se l'approprient
- ↳ Identifier les freins et leviers d'action, en les comparant à ceux identifiés par d'autres travaux
- ↳ Voir quelles initiatives locales concrètes existaient en rapport avec l'offre alimentaire
- ↳ Voir qui pourrait être intéressé pour participer au programme et sous quelles conditions

2.4.2 Choix des acteurs interviewés

Comme je l'ai dit, l'étude préliminaire a permis de prendre connaissance de la mise en œuvre des politiques de l'alimentation en région et des réseaux d'acteurs. Le choix a été également guidé par ces réseaux, et en premier avec celui très riche du responsable du Pôle Offre Alimentaire. Les acteurs ont été approchés par mail. En cas d'absence de réponse, ils ont été sollicités par téléphone quand c'était possible ou à nouveau par mail. Des rendez-vous ont parfois été pris à l'occasion de réunions.

Un certain nombre d'acteurs n'ont pas pu être interviewés. Des structures actrices du programme LFE sont absentes de l'étude. Il s'agit par exemple de l'enseignement privé. Pour palier ce manque, j'ai comparé mes résultats à ce qui avait été fait dans d'autres études. J'en ai vérifié la cohérence avec les données statistiques fournies par FAM. J'ai ainsi vérifié que ces structures ne faisaient pas exception dans ce programme et que les résultats obtenus dans mon étude étaient généralisables. J'ai pu valider cette hypothèse en recoupant les informations avec des pôles Offre Alimentaire en régions¹. J'ai également approché de manière non formelle des acteurs de l'enseignement privé (professeur des écoles) pour consolider ces conclusions.

1 Il s'agit des régions Bretagne, Nouvelle Aquitaine et Bourgogne-Franche-Comté

2.4.3 Acteurs interviewés

L'étude préliminaire a permis de prendre connaissance de la structuration des politiques de l'alimentation en région et des réseaux d'acteurs. Voici la liste des organisations et structures dont des acteurs ont pu être interviewés

2.4.3.1. Administration centrale du MAA

- FAM : Service Régulation des marchés et programmes sociaux (Montreuil)
- DGAL : Bureau du Pilotage de la Politique de l'Alimentation (Paris)

2.4.3.2. Administration déconcentrée du MAA

- DRAAF Bretagne / Service Régional de l'Économie des Filières Agricoles et Agroalimentaires (SREFAA) / Pôle contrôle FAM
- DRAAF Bretagne, Nouvelle Aquitaine, Bourgogne-Franche Comté : Pôles Alimentation
- DRAAF Bretagne / Service Régional de le Formation et du Développement

2.4.3.3. Administration déconcentrée de l'Éducation Nationale

- Rectorat de Bretagne : Division de la vie des établissements
- Infirmière scolaire

2.4.3.4. Enseignants

- lycée agricole
- école primaire

2.4.3.5. Administrations territoriales

- Agents de gestion des approvisionnements en restauration scolaire mairies
- personnel de restauration scolaire
- Maires ou adjoints en charge questions scolaires et/ou restauration collective

2.4.3.6. Autres acteurs institutionnels

- Chambre d'Agriculture de Bretagne

2.4.3.7. Associations

- Association des Maires de France¹
- Initiative Bio en Bretagne²
- Saveurs du Poudouvre³
- Les Champs Gourmands⁴
- Association Bienvenue à la Ferme⁵

2.4.3.8. Entreprises privées :

- Grossiste : Ame Hasle
- Ferme pédagogique : Ferme de Kerguelen⁶

1 <http://www.amf.asso.fr/>

2 <https://www.bio-bretagne-ibb.fr/>

3 <http://saveurs.poudouvre.fr/>

4 <https://www.facebook.com/LesChampsGourmands/>

5 <http://www.bienvenue-a-la-ferme.com/>

6 Ferme de Kerguelen St Pol de Léon (29) <https://www.legumes-project.com/>

2.4.4 Conduite des entretiens

Les entretiens ont été conduits en présentiel pour ceux qui étaient localisés en Bretagne et par téléphone pour les autres. Certains ont été recontactés pour développer des points ou des hypothèses apparus ultérieurement. Au total 20 entretiens ont pu être réalisés en présentiel ou par téléphone

3 grilles (voir Annexes 2 à 4 pages 72 à 79) ont été construites pour les 3 types d'acteurs du programme LFE tels qu'ils sont définis par FAM : Bénéficiaires, Gestionnaires et Fournisseurs (voir § 3.1.2.2 page 25). Ces grilles comportent une partie descriptive de l'acteur (fonction, expérience) une description de la structure. Une partie décrivant leurs actions en rapport avec le programme LFE, le PNA ou d'autres cadres.

En pratique, elles se sont révélées peu utiles et je ne les ai que peu utilisées et ce, pour plusieurs raisons :

La première est que, comme évoqué plus haut, ces entretiens ont souvent pris une forme d'échanges ouverts. Il s'agissait en effet alors de bien comprendre la réalité du travail demandé au gestionnaire du programme et de répondre à ses questions sur le programme. Ma mission de développement du programme en Bretagne m'a placé en position d'informateur autant que de chercheur d'information. La deuxième est que dans un bon nombre de cas, les entretiens ont porté soit sur le LFE, soit sur le PNA, ou les deux, voire sur d'autres programmes ou initiatives locales autour de thèmes du PNA.

La dernière raison est que les types d'acteurs se sont révélés trop divers pour faire chacun l'objet d'une grille particulière. Les 3 catégories retenues par rapport au programme LFE ne couvraient pas l'ensemble du champ de cette étude.

Ces grilles ont cependant été utiles pour structurer les entretiens et vérifier les points abordés.

Les points pratiques de gestion du programme LFE (saisie de la demande d'agrément, saisie des éléments du dossier de demande d'aide) ont fait l'objet de questions de détail.

Les entretiens ont été enregistrés après accord des interlocuteurs. Ils étaient prévenus que les enregistrements étaient strictement réservés à un usage personnel dans le cadre de cette étude et qu'ils seraient détruits à la fin de cette dernière.

Ils ont servi de base pour des retranscriptions écrites partielles des entretiens reprenant les principaux verbatims. Des notes prises en cours d'entretien ont complété ces informations. Les points forts identifiés ont été ressortis pour être mis en évidence.

Comme ce sera développé plus loin, ces résultats ont permis de constater que l'état d'esprit par rapport au programme LFE est largement partagé par les acteurs interviewés. Ce constat rejoint les observations faites précédemment. Il est en cohérence avec les données statistiques des demandes d'aides faites au titre de ce programme. Cela permet de valider les résultats de l'enquête même en l'absence de données statistiquement représentatives.

3 Résultats : construction et vie d'un programme

La première phase de cette étude a consisté à faire un état des lieux des politiques de l'alimentation dont le programme LFE en région Bretagne. L'étude a permis de voir quels objectifs étaient privilégiés sur le terrain, comment les acteurs se les appropriaient, avec qui et avec quels outils et moyens.

La deuxième phase a consisté à utiliser ces informations pour voir si le programme LFE répondait toujours à leurs attentes. Elle s'est basée sur les constats faits sur le terrain pour identifier précisément les points à améliorer et quelles étaient les attentes.

Enfin, une dernière phase a permis voir quels pourraient être les leviers pour proposer de nouveaux outils aux acteurs pour mettre en œuvre les politiques de l'alimentation. Ces réflexions ont été testées au cours d'échanges auprès des différents acteurs pour évaluer leur pertinence et la façon dont ces acteurs pourraient s'approprier ces démarches.

L'ensemble de ce travail a permis de définir une stratégie d'action qui a été déclinée en propositions hiérarchisées à plusieurs niveaux et réalisables à plus ou moins long terme.

J'ai choisi de reporter les verbatims des entretiens dans un objectif de traduire au mieux la réalité des sentiments de ces acteurs vis-à-vis du programme LFE. Les mots sont forts et ils interpellent, surtout venant d'acteurs « administratifs » souvent habitués aux formalités et ne travaillant pas seuls mais intégrés au sein de structures. Ce profil fait d'eux des acteurs à priori mieux armés et accentue donc l'importance objective à donner à leur parole. La « couleur » donnée par leurs verbatims à cette évaluation du programme en décrit mieux la situation de ce dernier.

Après une description des principaux points des attendus du programme et un état des lieux, les évolutions qu'il a connues seront présentées sous l'angle des gestionnaires de terrain.

3.1 Le programme LFE

Pour comprendre le fonctionnement du programme, les freins et les leviers, il est nécessaire d'en connaître les principaux points. Comme nous le verrons plus loin, ce sont l'ensemble des détails du programme qui en font la complexité.

3.1.1 Construction

Les modalités d'application ont été précisés dans le règlement d'exécution (UE) 2017/39¹ et le règlement délégué (UE) 2017/40² du 06 novembre 2016. Les obligations d'accompagnement des distributions par des actions éducatives ont été étendues à l'ensemble du programme, lait et produits laitiers inclus.

Pour la période 2017/2018, le budget total alloué au programme par l'UE s'élève à 250 millions d'euros par année scolaire : 150 millions pour les fruits et légumes et 100 millions pour le lait. Ces programmes sont financés sur le budget de la Politique Agricole Commune (PAC).

La répartition du budget entre États membres est calculée sur la base du nombre d'enfants scolarisés et, pour le lait, sur l'utilisation des programmes précédents³.

28 pays de l'UE participent au programme pour le volet lait, 26 pour le programme fruits et légumes. Le budget alloué à la France pour la saison 2017/2018 est de presque 18 millions € pour les fruits et légumes et un peu plus de 17 millions € pour le lait et les produits laitiers. Il restera inchangé en 2018/2019³

1 Règlement d'exécution (UE) 2017/39 de la Commission du 3 novembre 2016. JO L 5 du 10.1.2017, p. 1-10

2 Règlement délégué (UE) 2017/40 de la Commission du 3 novembre 2016. JO L 5 du 10.1.2017, p. 11-19

3 Site de la Commission Européenne consulté le 20 juin 2018 https://ec.europa.eu/agriculture/school-scheme_fr

Les orientations nationales du programme européen prend la forme d'un document décrivant la stratégie¹ de mise en œuvre du programme à l'échelon national pour 6 ans (actuellement 2017-2023) Ce document² communiqué à la Commission présente les modalités pratiques qui ont été choisies par les autorités des pays membres : public cible, liste des produits éligibles, nombre des distributions.

La déclinaison nationale du programme est détaillée annuellement dans un document³ rédigé par FranceAgriMer (FAM) et publié en début d'année scolaire. Ce document décrit dans le détail les modalités pratiques d'application du dispositif.

Au cours du temps, le programme a connu des modifications de ses modalités (tableau 1 page 29). Nous verrons que, selon les cas, ces évolutions ont eu des conséquences positives ou négatives sur sa gestion.

3.1.2 Le dispositif et sa déclinaison en Bretagne

3.1.2.1 Produits et actions éligibles

Il existe une liste fermée des types de produits éligibles : lait et produits laitiers, fruits et légumes ainsi que les critères des présentations autorisées (frais ou transformés). D'autres produits et préparations non listés peuvent être distribués s'ils rentrent dans les critères mais le montant retenu pour l'aide sera alors celui du prix le plus bas des forfaits calculés. La qualité des produits - « conventionnels », « agriculture biologique » ou « autres SIQO⁴ » - est prise en compte par le programme en relation avec les moments de distribution (pendant ou hors repas).

Les actions pédagogiques d'accompagnement éligibles doivent avoir pour objectif de « promouvoir le PNNS » ou/et d'améliorer la connaissance des filières et des produits agricoles⁵ Notons que la liste est plus restrictive dans le document FAM que dans le texte européen qui inclut en plus les considérations d'environnement, circuits courts, durabilité ou commerce équitable⁶ Ces actions peuvent également être subventionnées.

3.1.2.2 Acteurs

Le programme rassemble un certain nombre d'acteurs qui évoluent à plusieurs niveaux.

Acteurs de la gouvernance

La déclinaison nationale du programme décrite plus haut est du ressort de la Direction Générale de la Performance Économique (DGPE). C'est elle qui rédige chaque année la stratégie pour la France en collaboration avec la DGAL.

FAM (sous tutelle du MAA) est l'autorité de gestion et de contrôle du programme. C'est FAM qui accorde les agréments et instruits les dossiers de demandes d'aides puis qui verse les fonds. FAM est également en charge des contrôles. Ces derniers sont assurés en région par les délégations régionales de FAM. Leur mission est limitée à la réalisation des contrôles sur les sites désignés par la Direction

1 Règlement (UE) 1308/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 modifié portant organisation commune des marchés des produits agricoles. Article 8. JO L 347 du 20.12.2013 p 671

2 Stratégie française pour les programmes scolaires 2017-2023 notifiée par la France à la Commission le 31 juillet 2017

3 FranceAgriMer. Décision INTV-RMPS-2017-63

4 SIQO : Signes officiels de Qualité et d'Origine

5 FranceAgriMer. Décision INTV-RMPS-2017-63 §1.4 page 7

6 Règlement (UE) 1308/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 modifié art. 23 §11

centrale à Montreuil¹. L'instruction des dossiers de demande d'aide, la gestion des suites des contrôles et les réponses aux questions sur le programme sont entièrement gérées au niveau national. Cela assure une harmonisation et une équité dans les décisions².

La Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) et les services déconcentrés (DRAAF) ont en charge la promotion du programme aux niveaux national et régional.

Fournisseurs

Ils sont payés pour mettre les produits à disposition dans les établissements scolaires. Ce peut être des petits producteurs ou des groupements ou centrales d'achats.

Bénéficiaires

À l'origine à destination de publics défavorisés (Réseaux d'Education Prioritaire), le programme Fruits à la Récré s'est généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge. D'abord limité au primaire, il a été étendu au secondaire à la rentrée 2011. Désormais le programme est ouvert à tous les élèves de 3 à 18 ans fréquentant un établissement scolaire³ :

- écoles primaires (maternelles et élémentaires) ;
- collèges ;
- lycées (sous tutelle des ministères chargés de l'éducation nationale, de l'agriculture, de la défense ou de l'environnement) ;
- établissements médico-sociaux

En Bretagne, pour la saison 2016/2017, 9 951 jeunes ont bénéficié du programme⁴ sur les 328 644 scolarisés de la maternelle au lycée⁵. Cela ne représente que 3 % des élèves de la région.

Les élèves d'établissements scolaires du 1^{er} degré sont la classe d'âge la plus représentée avec 43 % de l'ensemble des bénéficiaires.

Gestionnaires

Les structures voulant faire des demandes d'aides s'enregistrent au préalable auprès de FAM en tant que gestionnaires. Elles peuvent être des établissements scolaires, des fournisseurs de produits (comme des grossistes) ou de prestations pédagogiques (comme des associations) ou des collectivités locales. Selon le type d'établissement, ces dernières pourront être des mairies (crèches, écoles primaires), des départements (collèges) ou des régions (lycées). En pratique, la majorité des gestionnaires sont des mairies (71 % de l'ensemble des gestionnaires) ou des établissements scolaires eux-mêmes (voir figure 1 ci-dessous pour les données en Bretagne). Le nombre de gestionnaires est en diminution : de 105 en 2013/2014⁶ il est passé à 83 en 2017/2018.

Les gestionnaires doivent demander aux établissements bénéficiaires les justificatifs des distributions de produits et d'actions pédagogiques conformes. Ils assument la charge et la responsabilité du dossier de demande d'aides.

Répartition du nombre de gestionnaires en Bretagne selon le nombre d'établissements et de bénéficiaires : voir figure 1 page 27

1 Entretien avec la cheffe de la délégation régionale Bretagne de FranceAgriMer – Rennes mai 2018

2 Entretien téléphonique avec le chef du Service de Régulation des marchés et des programmes sociaux de la Direction Interventions de FranceAgriMer 02 mai 2018

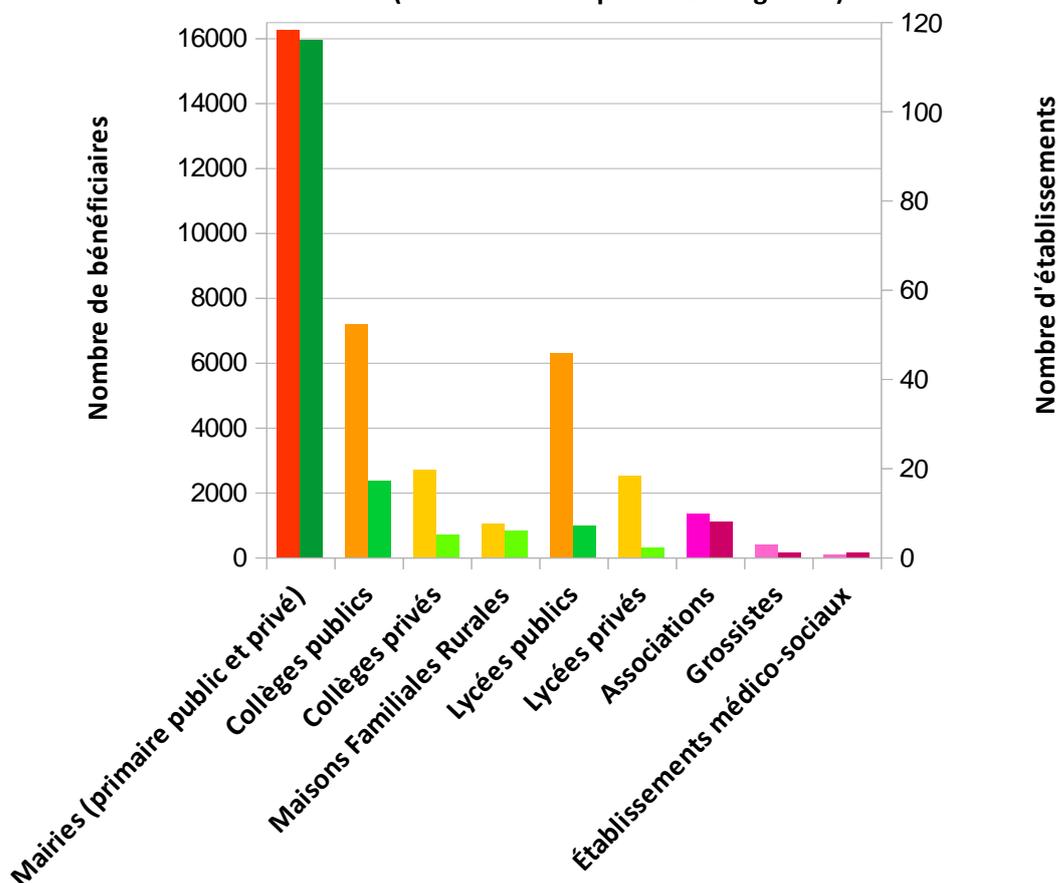
3 Site de la Commission Européenne consulté le 20 juin 2018 https://ec.europa.eu/agriculture/school-scheme_fr

4 Données fournies par FAM

5 Données Education nationale téléchargeables à l'adresse : <http://www.ac-rennes.fr/pid34617/statistiques.html>

6 ROUYEZ F. Déclinaison territoriale du dispositif européen Un fruit pour la récré : freins et leviers 2015 page19

figure 1 : Gestionnaires LFE en Bretagne rentrée 2017
(source : statistiques FranceAgrimer)



Acteurs du volet pédagogique

Que ce soit dans le programme LFE ou en dehors de ce programme, les initiatives et propositions pédagogiques prennent des formes variées. Elles sont portées par de nombreux acteurs de statuts différents :

👉 Les enseignants :

Ils sont évidemment concernés au premier plan. Comme nous l'avons vu, leur mission est définie dans le Code de l'Éducation. L'implication du ministère de l'Éducation nationale se traduit par des partenariats tels que le programme Plaisir à la Cantine. C'est d'abord vers eux que se tournait le PNNS1 pour assurer une éducation à l'alimentation. Le travail des enseignants doit se faire au travers des programmes scolaires qui comportent de nombreux volets sur les thèmes de l'alimentation, du développement durable, etc. Les enseignements travaillent dans le cadre de référentiels qui

structurent les programmes scolaires.¹ Les actions complémentaires sont déclinées dans un projet d'établissement au travers d'initiatives collectives ou individuelles.

↳ Les administrations :

- médecins et infirmier(e)s scolaires Ministère de l'Éducation ;
- MAA : exemples : promotion des « Classes du goût » ; convention nationale avec Interfel
- Ministère des Solidarités et de la Santé (MSS)

Ces administrations peuvent mobiliser leurs moyens propres (infirmier/es scolaires par exemple) ou agir au travers de partenariats (conventions ou chartes par exemple).

↳ Les associations :

Elles viennent « *en appui aux activités d'enseignement conduites par les établissements*² » Pour avoir le droit d'intervenir de façon régulière en milieu scolaire, les intervenants pédagogiques doivent demander et obtenir un agrément des autorités de l'Éducation nationale. Ces autorités seront académiques pour les interventions sur une zone limitée à une ou quelques académies ou bien le Ministre de l'Éducation pour les interventions dans un nombre plus important d'académies. Ces agréments peuvent être individuels ou collectifs pour les interventions dans le 1^{er} degré ; uniquement collectifs pour celles dans le 2nd degré. Ils sont valables 5 ans.

Voici quelques exemples d'associations qui se proposent d'intervenir en milieu scolaire, d'accueillir des enfants ou de fournir des malles pédagogiques :

- ANEGJ³ : Elle est à l'origine de l'initiative « Les Classes du Goût ». Cette initiative qui a son origine dans les années 70 propose aux enseignants de se former à l'enseignement des sens, du goût autour des produits et du patrimoine culinaire français. Ces formations sont assurées par des formateurs agréés par le MAA, indépendants⁴ ou - le plus souvent - d'origine associative.
- Bienvenue à la Ferme⁵ cette association est une marque des Chambres d'Agriculture. Elle propose des visites de fermes pédagogiques sur des thèmes variés animées par des fermiers formés.
- Accueil paysan⁶ : fédération d'associations d'accueil à la ferme.
- Unilet⁷ : Kit d'animation « mon petit légumady⁸ » (en partenariat avec le MAA et FAM)
- Interfel⁹ : intervention de salariés diététicien/nes en milieu scolaire. Ces interventions ont fait l'objet d'un appel d'offre¹⁰ DGAL dans le cadre d'un marché public. Elles ont été encadrées par une

1 Entretien avec un professeur du lycée agricole de Caulnes – Caulnes (22) 26 juin 2018

2 Ministère de l'Éducation nationale site consulté le 9 mai 2018 <http://www.education.gouv.fr/cid21129/les-associations-agreees-et-ou-subventionnees-par-l-education-nationale.html>

3 ANEGJ : Association Nationale pour l'Éducation au Goût des Jeunes

4 Par exemple : Expérigoût <http://www.experigout.fr/experigout/>

5 Entretien avec la conseillère Circuits courts Agritourisme Bienvenue à la Ferme. Chambre d'Agriculture de Bretagne - Rennes 22 mai 2018

6 <http://www.accueil-paysan.com/fr/>

7 Unilet : interprofession des légumes en conserves et surgelés <http://www.unilet.fr/>

8 <http://www.unilet.fr/images/legumady.png>

9 Interfel : interprofession des fruits et légumes <https://www.interfel.com/>

10 Par exemple : Marché de formation et d'éducation au goût des élèves des établissements scolaires Référence : DGAL 2014-078

convention nationale signée avec le MAA et déclinée au niveau régional¹ La demande par Interfel d'extension de ses agréments académiques à un agrément national a été rejetée par l'Éducation nationale en 2016²

- Interbev³ : kits pédagogiques 'Nutrition' « *labellisés PNA et PNNS⁴* »

- L214⁵ : l'association ne dispose pas d'agrément de l'Éducation nationale ce qui ne l'empêche pas de proposer des malettes pédagogiques et autres supports aux enseignants.

👉 Collectivités locales :

Des activités pédagogiques peuvent être mises en œuvre par des personnels de différents statuts :

- Personnel de restauration scolaire : leur implication est souvent jugée comme indispensable à l'efficacité d'une démarche pédagogique, particulièrement pour le programme LFE. Au sein d'un établissement, la mise en œuvre du programme peut parfois ne reposer que sur eux.⁶

- Agents municipaux à compétence en nutrition et diététique : de nombreuses collectivités (régions, départements ou communes) recrutent des diététiciens/nes pour leur restauration collective scolaire. Selon le volume de ce secteur pour la collectivité, ils peuvent exercer cette fonction à temps plein (comme c'est le cas pour la ville de Rennes)⁷ ou avoir d'autres missions à côté (comme pour la ville de Lannion)⁸ Une de leur mission peut être d'animer des séances éducatives à l'école.⁹

3.1.2.3. Modalités d'application

Conditions de distribution

Les moments de distribution, d'abord limité aux collations (matin ou après-midi) ont été étendus aux repas. Pour les fruits, les justifications avancées ont été des raisons de santé avec une remise en cause du bénéfice de la collation matinale¹⁰. Pour le lait, la stratégie de la France¹¹ dont il a été question plus haut (cf. § 3.1.1 page 24) fait référence aux « habitudes alimentaires françaises »¹¹ qui privilégient la consommation de produits laitiers en fin de repas.

Les montants des aides sont plus importants pour les distributions hors repas.

1 Par exemple : Convention DRIAF/Interfel 2010 pour l' « intervention d'Interfel dans les collèges/lycées inscrits au programme « Un fruit à la récré » pour l'année 2010-2011 ».

Archivé sur la plate-forme Offre Alimentaire consultée le 11/05/2018

2 Décision du ministre de l'Éducation du 05/01/16 confirmée par la décision du Tribunal Administratif de Paris N° 1610405/1-1 du 28/03/2018

3 <http://www.interbev.fr/>

4 <http://www.interbev-pedagogie.fr/Scolaire/> consulté le 10/07/2018

5 Site « L214Education » consulté le 19/06/2018 : <https://education.l214.com/> L

6 Entretien avec la responsable qualité de l'entreprise AME HASLE. Grossiste. Gestionnaire LFE - Mélesse (35) 05 juin 2018

7 Entretien avec le directeur des approvisionnements et de la restauration de la ville de Rennes. Ancien gestionnaire LFE – Rennes (35) 24 mai 2018

8 Entretien avec un agent nutritionniste du Service de la petite enfance de la ville de Lannion. Gestionnaire LFE – Lannion (22) 22 juin 2018

9 Entretien avec l'adjoint Petite enfance et éducation et l'adjointe Aménagement du territoire, environnement, développement durable de la ville de Betton – Betton (35) 22 mai 2018

10 Avis AFSSA du 23 janvier 2004 Saisine 2003-SA-0281 page 3

11 Stratégie française pour les programmes scolaires 2017-2023 notifiée par la France à la Commission le 31 juillet 2017 page 15

Il existe également des contraintes sur la fréquence et le volume des distributions. Il est exigé au moins 6 distributions sur au moins 6 jours de classe sur la même période (correspondant aux trimestres scolaires) et accompagnées d'au moins 1 action éducative en lien sur cette période¹.

L'implication dans le programme des personnels de restauration est un point particulièrement important pour le succès de l'opération.

Financement

Le programme a fonctionné sur un principe de cofinancement européen et national jusqu'en 2015. La France a apporté un complément à l'aide européenne en particulier pour les établissements des Réseaux d'Éducation Prioritaire (REP : ECLAIR², RRS³, ...) et, d'une façon générale, pour les produits issus de l'agriculture biologique. Ce complément pouvait doubler le montant l'aide européenne pour certains types de produits.

Le financement européen est passé de 51 % à 76 % à la rentrée 2014/2015 pour atteindre 100 % à la rentrée 2017/2018.

Le montant des aides était calculé en pourcentage sur la base du prix d'achat réel. Depuis la rentrée 2015⁴ établi sous forme de forfaits pour chacun des produits. Ces forfaits sont détaillés dans des documents disponibles sur le site internet de FranceAgriMer⁵ Ils sont actualisés trimestriellement, pour tenir compte des fluctuations saisonnières des marchés. Pour le lait et les produits laitiers, la base forfaitaire est basée sur un panel comprenant des prix du marché de gros, des prix fournisseurs restauration collective et des prix « panier de la ménagère ». ⁵

Pour les fruits et légumes, les prix de référence sont ceux des 4 principaux marchés de gros français.⁶ Pour les deux types de produits, le montant des aides est calculé en fonction des cahiers des charges – conventionnels, agriculture biologique ou SIQO - et du moment de leur distribution : pendant ou en dehors des repas.

Les aides aux mesures d'accompagnement pédagogique sont également forfaitisées et sont calculés par élève. Sont éligibles l'achat de certains matériels, les interventions d'intervenants extérieurs dans l'école et les sorties scolaires (dans la limite du forfait).

Le nombre d'établissements qui font des demandes d'aides est en diminution.⁷ En Bretagne, pour la saison 2016/2017, 26 gestionnaires ont fait des demandes d'aides pour le volet Fruits et légumes. Ce nombre est à rapprocher du nombre de gestionnaires qui est de 83 pour la même période (voir page 19) : moins d'un tiers des gestionnaires a mobilisé le programme. Leur nombre était de 49 en 2013/2014⁸.

Le montant total des versements pour le volet en Bretagne a été de 25 857 €. Un quart de ce montant (6 295 €) a été versé à la ville de Lannion. Sur la même période 2016/2017, il n'y a eu aucun versement pour le volet pédagogique.⁹

Les montants versés par gestionnaire allaient de 108 € à 6 295 € avec une moyenne de 994 € (moyenne nationale en 2014 : 1 000 €⁹). La moitié des demandes étaient inférieures à 600 € (voir figure 2 page 31).

1 FranceAgriMer. Décision INTV-RMPS-2017-63 du 10 octobre 2017 §1.3.3

2 Écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite

3 Réseau de Réussite Scolaire

4 FranceAgriMer. Décision INTV-RMPS-2015-28 du 26 juin 2015

5 FranceAgriMer. Décision INTV-RMPS-2017-63 du 10 octobre 2017 Annexe V § 2

6 Idem Annexe V § 1

7 Entretiens responsables de pôles alimentation des DRAAF Nouvelle Aquitaine ; Franche Comté et du BPPA

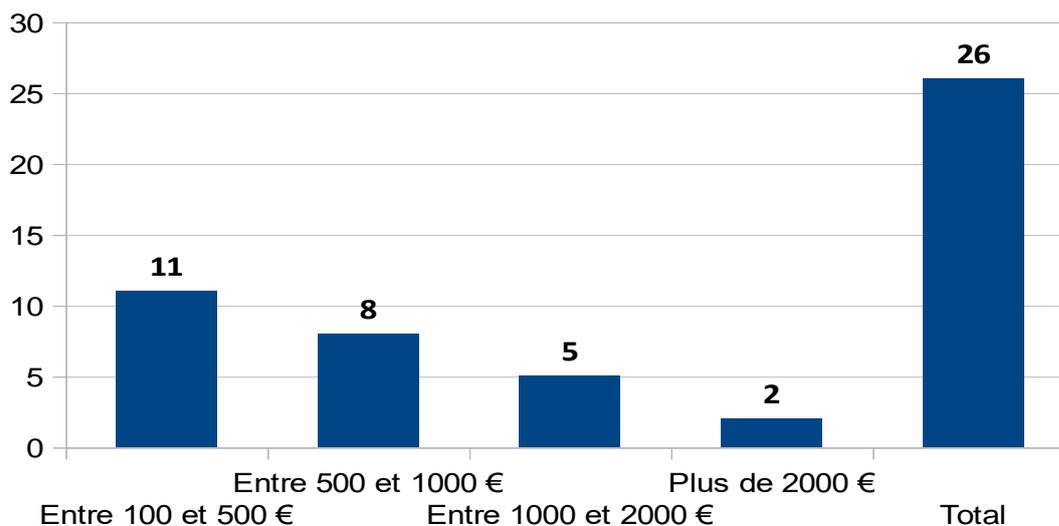
8 ROUYEZ F. Déclinaison territoriale du dispositif européen Un fruit pour la récré : freins et leviers p.19 - ENSV Lyon 2015

9 Données fournies par FAM.

Si on le rapporte au nombre de jeunes scolarisés, les 3 principales régions bénéficiaires du programme Fruits et légumes sont, dans l'ordre, l'Occitanie, le Grand Est et la Nouvelle Aquitaine. Pour le programme Lait, il s'agit, dans l'ordre, des Pays de la Loire, de la Normandie et de la Bretagne.¹

figure 2 : Nombre de gestionnaires selon les montants des aides

Bretagne- Campagne Fruits à la récré 2016/2017



Le total des aides distribuées au niveau national est très en dessous des aides disponibles : pour le programme Fruits et Légumes, il était en 2016/2017 de 1 974 313 € sur les 15 000 000 €² disponibles soit un peu plus de 10 %.

3.1.2.4 Contrôles et suites

Les textes européens organisent les contrôles³. Ces derniers doivent couvrir au minimum 5 % de l'aide nationale et 5 % des demandes d'aides en fourniture et distribution de produits et en mesure éducatives d'accompagnement.

En cas de non-respect des obligations, les textes prévoient le recouvrement des « *paiements indus*⁴ » et des « *sanctions* » du même montant qui s'ajoutent au recouvrement⁵.

Selon la gravité de l'anomalie, la suspension ou le retrait de l'agrément peuvent être demandés⁶

Au cours du temps, le programme a connu des évolutions dont les principales sont reprises dans le tableau page suivante :

1 Chiffres calculés à partir des données fournies par FAM et des données Éducation nationale téléchargeables à l'adresse : <http://www.ac-rennes.fr/pid34617/statistiques.html>

2 Données fournies par FAM.

3 Règlement d'exécution (UE) 2017/39 de la Commission du 3 novembre 2016 art. 10

4 Règlement d'exécution (UE) 2017/39 de la Commission du 3 novembre 2016 art. 10 art. 11

5 Règlement d'exécution (UE) 2017/40 de la Commission du 3 novembre 2016 art. 8

6 Idem art. 7

Tableau 1 : Principales évolutions des programmes Lait Fruits et Légumes depuis leurs créations

	Historique des programmes de distribution dans les écoles de lait (en bleu dans le tableau) et de fruits et légumes (en vert dans le tableau)
Années 50	Petit verre de Lait
1976	Lait dans les écoles
2008	Distribution en zones défavorisés
2009	Programme européen Un Fruit à la Récré pour l'ensemble des élèves du 1 ^{er} degré
2010	Extension du programme au 2nd degré
2011/2012	Obligation de déclarer les quantités de produits livrés
2013/2014	Changement de taux (diminution de l'enveloppe nationale) Obligation de joindre la fiche de calcul de la quantité distribuée aux bénéficiaires Règlement (UE) 1308/2013 annonçant la fusion des 2 programmes pour la rentrée 2017
2014/2015	Les fournisseurs peuvent être gestionnaires Passage du taux de financement de 51 à 76 % Financement des interventions pédagogiques extérieures Obligation de déclarer les produits sous leur dénomination exacte Montant minimum 100 € Application stricte des réductions selon les délais de réception.
2015/2016	Réduction de la liste des produits éligibles - suppression des aromatisés... Obligation de joindre les justificatifs factures / récapitulatifs des livraisons
2016/2017	Demande d'agrément LFE pour les gestionnaires programme Lait (télé déclaration) Pas de démarches pour les gestionnaires Fruits à la Récré Arrêt de la prise en charge de l'achat de petit matériel pour les actions pédagogiques Prix forfaitaires pour les produits et les actions pédagogiques Passage du taux de financement de 76 % à 100 % de la base forfaitaire pour les produits et actions pédagogiques
2017/2018	Fusion des 2 programmes :LFE obligation actions pédagogiques étendue aux bénéficiaires lait Plus besoin de joindre copie des bons de livraison : seul tableau récapitulatif Télé procédure de demande d'agrément Dépôt dématérialisé de la demande de paiement
2017/2018	Application systématique de sanctions en cas de versement « indu »

3.2 Des points positifs

3.2.1 Distribuer des fruits ou des légumes : une idée utile

Le sentiment du bénéfice que peut apporter la distribution de fruits et légumes en milieu scolaire est largement partagé. Les bienfaits d'une alimentation saine et équilibrée ont fait l'objet d'une communication intensive depuis un certain nombre d'années. Les 5 fruits et légumes par jour jouissent d'une grande notoriété et ne sont pas remis en cause. Comme le résume le journal *l'Humanité* : « *distribuer des fruits frais dans les écoles primaires et secondaires est une chouette idée* » particulièrement pour les élèves issus des milieux les plus défavorisés¹

Des exemples précis de persistance des effets bénéfiques du programme m'ont été relatés par des acteurs de terrain. Des personnels de l'Éducation décrivent des exemples précis qui démontrent que le programme est efficace dans la durée : tout au long de l'école primaire, les enfants prennent l'habitude de consommer des fruits². Encore plus encourageant, cet effet peut alors persister. C'est le cas, par exemple, d'élèves qui se plaignent de ne plus bénéficier du programme à leur arrivée au collège alors qu'ils en avaient toujours bénéficié à l'école primaire³

Certaines objections sont apparues autour des bienfaits nutritionnels des produits laitiers⁴. Mais elles restent diffuses et n'ont pas – encore - été remontées aux responsables concernés. Par contre, l'intérêt de la proposition de produits tels que des fromages, labellisés AB ou autre SIQO, éventuellement en lien avec les territoires, fait l'objet d'un consensus.

A partir de la rentrée 2013, le programme LFE a pu également être utilisé en appoint pour la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires⁵. Cette réforme a vu l'aménagement du temps périscolaire avec des propositions d'activités dans de nombreux domaines, dont l'éducation alimentaire de la jeunesse. Paradoxalement pour une réforme qui se voulait au départ mieux répondre aux recommandations « chrono biologiques », elle a, dans bon nombre de communes, entraîné pour les élèves un allongement de certaines journées. L'intérêt purement nutritionnel de la distribution de fruits hors repas a pu alors être mis en avant pour adhérer au programme. Le retour à la semaine de 4 jours 1/2 dans beaucoup de communes rend cet intérêt moins réel. Les habitudes prises et la communication faite autour de l'intérêt de ces distributions peuvent alors conduire les responsables à « basculer » ces distributions sur les repas.⁵

Enfin, le programme LFE présente un intérêt pour l'ensemble des objectifs définis par le PNA (voir page précédente) :

Les distributions de fruits et légumes de LFE s'inscrivent dans l'éducation à l'alimentation. Elles répondent aussi à des objectifs de justice sociale.

L'accompagnement pédagogique permet de développer des actions dans tous les domaines du PNA : d'éducation alimentaire, lutte contre le gaspillage alimentaire ou ancrage territorial.

1 Extrait d'article du journal *l'Humanité* du 20 août 2006. Disponible à l'adresse : <https://www.humanite.fr/node/355273>

2 Entretien téléphonique avec une enseignante de l'école primaire publique de Dol de Bretagne. Bénéficiaire LFE. 17 juillet 2018

3 Entretien avec la maire de la commune de St Georges de Reintembault. Gestionnaire LFE . Nutritionniste professionnelle - St Georges de R. (35) 23 mai 2018

4 Entretien avec une infirmière scolaire conseillère technique du Rectorat de Rennes – Rennes 16 juillet 2018

5 Entretien avec la directrice du Service de la petite enfance de la ville de Lannion. Gestionnaire LFE – Lannion (22) 22 juin 2018

3.2.2 Dématérialisation

La mise en place de la télé procédure a connu quelques difficultés à ses débuts¹. Elle est désormais appréciée des gestionnaires pour sa facilité d'utilisation.

L'enregistrement comme gestionnaire se fait sur une page dédiée du site FAM.²

Les dossiers de demande d'aide sont également dématérialisés. Les données de commandes, livraisons et distributions doivent être saisies sur des tableurs informatiques.

3.2.3 Une meilleure prise en charge financière

Le passage d'un taux de prise en charge des dépenses de 76 % à 100 % a été remarqué et salué par l'ensemble des gestionnaires rencontrés. Le mode de calcul des forfaits des produits laitiers est décrit comme en adéquation avec les prix réellement pratiqués.

Cette meilleure prise en charge financière est un bon point à un moment où la loi 'alimentation' actuellement en discussion à l'Assemblée Nationale est susceptible d'avoir des répercussions profondes en restauration collective. Sous réserve des textes d'application, elle devrait obliger à au moins 20 % de produits de l'agriculture biologique pour un total de 40 % à 50 % de produits sous SIQO ou locaux. Comme nous l'avons dit plus haut, l'augmentation du coût des matières premières n'entraîne pas automatiquement une augmentation du coût des repas dans la même proportion. Une prise en charge d'une partie de ces coûts n'est cependant pas négligeable pour des gestionnaires. Nous verrons que c'est un sujet de préoccupation pour les responsables en charge de restauration collective. Les évolutions nécessaires pour être en conformité avec les exigences de la loi pourraient impacter le programme LFE.

La prise en charge financière des actions pédagogiques est également unanimement appréciée. Le montant des forfaits d'aides pour ces actions est présenté comme réaliste, en adéquation avec les prix rencontrés pour ces activités.

3.2.4 Une multitude de propositions pédagogiques

Toutes les personnes interrogées sont convaincues de l'intérêt de l'éducation au « bien manger », que ce soit dans ou en dehors du programme. Pour les utilisateurs du programme, le volet pédagogique est ce qui donne du sens au programme. Quel qu'en soit le cadre, elles prennent de nombreuses formes et permettent des illustrations variées des programmes scolaires à tous les niveaux scolaires.

3.2.4.1 Un fourmillement d'idées

Le thème le plus fréquent de ces démarches éducatives est la nutrition et la découverte des produits. La méconnaissance des enfants et de leurs parents pour les produits « bruts » est croissante... Cette ignorance est constatée par beaucoup d'intervenants^{3,4} y compris parfois chez les adultes encadrant les activités.

1 Entretien avec la responsable qualité de l'entreprise AME HASLE. Grossiste. Gestionnaire LFE - Mélesse (35) 05/06/2018

2 Voir Annexe 5 page 81

3 Entretien avec un agent nutritionniste du Service de la petite enfance de la ville de Lannion. Gestionnaire LFE – Lannion (22) 22 juin 2018

4 Entretien avec la maire de la commune de St Georges de Reintembault. Gestionnaire LFE . Nutritionniste professionnelle - St Georges de R. (35) 23 mai 2018

Largement repris eux aussi depuis des années, les thèmes du gaspillage alimentaire, du développement durable sont entrés au cœur de notre système scolaire et ne peuvent plus être ignorés. Ils sont très présents dans les projets pédagogiques. Ils associent souvent la présentation théorique avec des démarches pratiques en cantine scolaire - pesée des déchets, adaptation des portions¹ – et hors cantine : construction d'un composteur par exemple²

Enfin, les élus se montrent naturellement attachés à la notion de territoire et favorables au resserrement du lien entre producteurs et consommateurs.³ Les discours reprennent des notions autour de l'identité géographique et culturelle de proximité régionale ou de pays voire de proximité étroite

« L'idée c'est d'irriguer le territoire, c'est de faire connaître la ferme à côté de l'école. »¹⁴⁵

Ces démarches s'inscrivent dans une volonté de contractualiser les relations économiques entre producteurs et collectivité. Ces contrats permettent d'inclure des critères tels que, par exemple, l'agriculture biologique⁴, des labels de qualité ou assimilés - Blanc Bleu Cœur⁵ par exemple - voire la protection de l'environnement par l'amélioration de la qualité de l'eau⁶. C'est le sens qui est donné à beaucoup de PAT.

3.2.4.2 Le fruit d'une co-construction

La grande variété des acteurs montre l'intérêt porté à ces actions éducatives. Elles sont considérées comme complément indispensables pour donner un sens à la démarche de distribution des fruits.

Leur construction ne se fait pas de la même façon partout mais toutes sont co-construites.

Certains organisent isolément leurs actions pédagogiques : c'est par exemple une initiative d'un professeur, ou d'un responsable de cantine ou fait par un agent de collectivité diététicien/ne.

Ils peuvent faire appel à des ressources méthodologiques extérieures pour construire leur projet pédagogique. Un gros travail a été fait dans ce domaine. Ce travail est souvent issu de partenariat entre le milieu associatif ou interprofessionnel et le ministère. Parmi les propositions institutionnelles, on peut citer par exemple :

- « les Classes du Goût » : Proposé depuis 2010 dans les écoles élémentaires, ce programme a pour objectif de « *développer les connaissances des enfants sur l'alimentation et de diminuer leur appréhension de certains aliments* »⁷. Il propose des formations aux professeurs des écoles ainsi que

1 Réunion de travail Projet de PAT de Dinan. Maires. Responsables de cantines scolaires. Associations de producteurs locaux - Pleudihen sur Rance (22) 15 juin 2018

2 Entretien avec l'adjoint Petite enfance et éducation et l'adjointe Aménagement du territoire, environnement, développement durable de la ville de Betton – Betton (35) 22 mai 2018

3 Entretien avec la maire de la commune de St Georges de Reintembault. 23 mai 2018

Entretien avec l'adjoint Petite enfance et l'adjointe Aménagement du territoire de la ville de Betton. 22/05/18
Entretien avec un professeur du lycée agricole de Caulnes. 26 juin 2018

Réunion de travail Projet de PAT de Dinan agglomération - Pleudihen sur Rance (22) 15 juin 2018

4 Entretien avec l'adjoint Petite enfance et l'adjointe Aménagement du territoire de la ville de Betton. 22/05/18
Entretien avec le directeur des approvisionnements et de la restauration de la ville de Rennes. 24 mai 2018

Entretien avec le maire de la commune d'Evran, non adhérente LFE. Conseiller Dinan agglomération pour l'Agriculture et la Ruralité – Evran (22) 29 mai 2018

5 Entretien avec le maire de la commune d'Evran – Evran (22) 29 mai 2018

6 Voir l'initiative « Terres de sources » du bassin rennais à l'adresse : <http://www.eaudubassinrennais-collectivite.fr/protection-des-ressources/91-terres-de-sources/295-eau-en-saveurs-15-communes-s-unissent-pour-une-eau-de-qualite-dans-leurs-cantines-scolaires.html>

7 Alim Agri page du 25 02 2018 <http://agriculture.gouv.fr/enseignants-formez-vous-aux-classes-du-gout> consultée le 14 mai 2018

du matériel pédagogique (séances, fiches d'activités) Des référents animent le programme au sein de chaque région. Il s'est fait indépendamment de LFE.

- « Plaisir à la Cantine¹ » : Destiné aux collèges (et aux lycées dans une moindre mesure), ce programme associe MAA, MSS et Ministère de l'Éducation nationale. Il a pour ambition de former l'ensemble des personnels concernés par la restauration collective. Il propose également des outils pédagogiques. Il n'a également été développé indépendamment de LFE.

- « De la fourche à la fourchette » : partenariat Interfel/Région Bretagne(2016)² De nombreux partenariats avec Interfel ont été conclus en régions dans le cadre du programme Un fruit à la récré.

Même si – comme nous l'avons vu - ils doivent toujours s'inscrire dans le projet pédagogique des enseignants, ces programmes sont plus ou moins l'objet d'une collaboration plus ou moins étroite.

Certains proposent des kits et malles « clé en main » assortis de formations pour les professeurs.

D'autres proposent des prestations plus individualisées qu'ils ont eux-mêmes élaborés³.

Des centres de ressources existent, notamment sur les sites des ministères⁴ ou ceux des interprofessions (voir exemples § 3.1 .2 .2 pages 25). Ils permettent aux enseignants d'avoir accès à des outils pédagogiques complémentaires.

Certaines équipes pédagogiques veulent créer leurs propres projets éducatifs, selon leur propre référentiel (qui peut être celui de l'Éducation nationale). Ils peuvent en s'opposer parfois aux interventions extérieures qui sont parfois regardées comme des ingérences.

Dans ce contexte où des besoins en actions pédagogiques sont identifiés et les offres riches et variées, le programme LFE aurait dû pleinement trouver sa place.

Le jugement sur le programme est donc *a priori* favorable. Mais ce constat est surtout fait auprès des interlocuteurs... qui ne le connaissent pas et à qui j'en ai présenté les grandes lignes.⁵

Par contre, ceux qui en ont fait ou qui en font encore l'expérience en ont tous une vision critique, voire très critique :

« Quand on prend le document [de mise en œuvre du programme⁶], on se dit « ça y est, on va pouvoir faire quelque chose ! » [...] Ensuite « je me suis aperçue que c'était d'une grosse lourdeur administrative... C'est un casse-tête ! »⁷

3.3 Des améliorations jugées insuffisantes

Les formalités administratives sont toujours jugées décrites comme très lourdes. Elles ont pourtant fait l'objet de simplifications au cours du temps

3.3.1 Forfaits

1 Voir site Alim'agri à l'adresse : <http://agriculture.gouv.fr/plaisir-la-cantine-un-programme-pour-les-collegiens>

2 OSCARS site consulté le 19/06/2018 :

http://www.oscarsante.org/bretagne/actions/oscars_detail_fiche.php?ref=33957&titre=de-la-fourche-a-la-fourchette

3 Entretien téléphonique avec la responsable de la ferme de Kerguelen (St Paul de Léon 29) 14 juin 2018. « Légumes project » <https://www.legumes-project.com/>

4 Exemple MAA : <http://agriculture.gouv.fr/lacompagnement-educatif-du-programme-destination-des-ecoles>

5 Entretien avec l'adjoint Petite enfance et l'adjointe Aménagement du territoire - Betton (35) 22 mai 2018

Réunion de travail Projet de PAT de Dinan agglomération -Pleudihen sur Rance (22) 15 juin 2018

6 FranceAgriMer. Décision INTV-RMPS-2017-63 du 10 octobre 2017

7 Entretien avec la conseillère Circuits courts Agritourisme Bienvenue à la Ferme. Chambre d'Agriculture de Bretagne - Rennes 22 mai 2018

Le recours aux forfaits depuis 2016¹ permet de ne pas avoir à justifier le prix de chaque achat. C'est un outil utile de simplification². Le jugement est à tempérer par le fait que les prix retenus sont jugés par les gestionnaires insuffisants pour les fruits et légumes.

« Avec les forfaits, on est perdants, ça ne correspond pas au prix que ça nous coûte »³

Comme je l'ai décrit plus haut, les prix de référence pour les fruits et légumes sont les prix de gros inférieurs aux coûts réels des achats des établissements. C'est particulièrement le cas pour les petites structures qui ont un approvisionnement parfois proche du commerce de détail, particulièrement en circuit court.

Par contre, les forfaits pour le lait et les produits laitiers sont désormais plus proches du coût réel.

3.3.2 Prise en charge à 100 %, ou presque...

Comme nous l'avons vu, le mode de calcul des forfaits des produits laitiers conduit peu ou prou à des montants en phase avec la réalité. Mais ce n'est pas le cas pour les fruits et légumes, dont le forfait est basé sur les prix de trois marchés de gros. Les petites collectivités se disent désavantagées par ce mode de calcul dont le résultat est en dessous des approvisionnements en relative petites quantités. L'aide ne correspond alors qu'à une partie du coût. Elles doivent donc apporter un complément financier. C'est notamment le cas quand il a choisi de se ravitailler auprès de petits producteurs locaux dans le cadre d'un projet pédagogique en lien avec un approvisionnement de proximité.

Certains acteurs regrettent le manque de précision la communication autour de ce chiffre de 100 %⁴. Ce chiffre mis en avant peut faire penser que le coût de l'achat des produits est pris intégralement en charge. Ce malentendu peu conduire à des situations délicates comme par exemple un budget prévisionnel insuffisant pour le projet²

3.3.3 Allègement des pièces du dossier de demande d'aides

Auparavant, toutes les copies de factures devaient être jointes. Ce n'est plus le cas depuis la dématérialisation mais elles doivent cependant être conservées pendant au moins 3 ans après la fin de l'année scolaire en vue d'un éventuel contrôle sur place⁵. Même si la saisie sur tableurs informatiques des récapitulatifs de commandes et de distribution sont à compléter, le travail pour ce faire est encore jugé très « chronophage ».

3.3.4 Des difficultés nées de la fusion des 2 programmes

Elle est présentée comme une simplification⁶. Ce devrait effectivement être le cas pour les gestionnaires adhérents pour les 2 programmes en unifiant les procédures. Mais cela a fait naître deux difficultés : La première est que l'adhésion au programme LFE est « automatique » pour les

1 FranceAgriMer. Décision INTV-RMPS-2016- 60 du 29 novembre 2016

2 Entretien avec la responsable qualité de l'entreprise AME HASLE. Grossiste. Gestionnaire LFE - Mélesse (35) 05 juin 2018

3 Entretien avec la directrice du Service de la petite enfance de la ville de Lannion. Gestionnaire LFE- Lannion (22) 22 juin 2018

4 Entretien avec la conseillère Circuits courts Agritourisme Bienvenue à la Ferme. Chambre d'Agriculture de Bretagne - Rennes 22 mai 2018

5 FranceAgriMer. Décision INTV-RMPS-2017-63 du 10 octobre 2017 §4.4 page 15

6 Site de la Commission Européenne consulté le 9 mai 2018 https://ec.europa.eu/agriculture/school-scheme_fr

adhérents à l'ancien programme « Un Fruit à la Récré » mais qu'elle ne l'est pas pour les adhérents de l'ancien programme « Lait à l'Ecole ». Ils doivent donc faire la démarche sur le portail FAM. Bien qu'ils en aient été informés par FAM¹, il est possible que cela ait entraîné des « pertes » d'adhérents.

La seconde est que la fusion en un seul programme s'accompagne d'une généralisation des obligations d'accompagnement pédagogique à l'ensemble des produits. Les adhérents pour le programme lait craignent une surcharge de travail et l'ont fait savoir.² Encore une fois, ce n'est pas tant l'utilité des démarches pédagogiques que la difficulté de leur mise en œuvre dans le cadre du programme LFE qui est évoquée³.

3.3.5 Une information et une assistance jugées insuffisantes

Sur la page de son site internet consacrée au programme⁴, FAM met à disposition des documents, tutoriels, guide de déclaration. J'ai constaté au cours des entretiens que ces outils ne sont pas connus de tous les gestionnaires.⁵

Le traitement des questions est jugé insuffisant malgré les améliorations qui ont été apportées : adresse mail institutionnelle réservée au programme⁶ foire aux questions. Les interlocuteurs signalent que les réponses sont plus rapides qu'elles ne l'ont été par le passé⁷. Mais les témoignages sont nuancés sur l'amélioration apportée :

« Il était alors difficile d'avoir un contact avec FAM. On n'arrivait jamais à avoir la même personne. On a fini par avoir un contact mais c'est pénible⁸ »

D'autres indiquent avoir reçu une réponse très rapide sur la boîte mail dédiée.⁹ Mais, même dans ce cas, les réponses sont souvent anonymes ce qui empêche de reprendre contact avec le même interlocuteur. En cas de contact téléphonique ultérieur, il faut alors répéter les détails du contexte et la nature de la demande.¹⁰

Une « foire aux questions » a été conçue sur le site FAM. Lorsque je l'ai consulté, il contenait 36 questions-réponses classées dans 6 rubriques couvrant les différents points du programme¹¹

La DRAAF est souvent l'interlocutrice privilégiée lors de l'adhésion au programme. Mais les Pôles Offre Alimentaire ne disposent que d'un nombre relativement restreint de moyens humains consacrés au programme LFE (0,30 ETP le domaine Offre alimentaire dont LFE en Bretagne).

Par la suite, les interlocuteurs gestionnaires se tournent rarement vers ses services pour résoudre des difficultés une fois qu'ils ont adhéré au programme. De plus, le flou entourant l'interprétation de certaines dispositions complique et fragilise des conseils qui seraient donnés en amont du dépôt du dossier de demande d'aides.

1 Courrier FAM de mai 2017 à l'ensemble des gestionnaires

2 RIST Stéphanie Assemblée Nationale Question N° 518 publiée au JO le : 08/08/2017 page 4060 Année 2017 Paris 2017

3 Entretien avec la directrice du Service de la petite enfance de la ville de Lannion. Lannion (22) 22/05/ 2018

4 <http://www.franceagrimer.fr/filiere-fruit-et-legumes/Aides/Programmes-sociaux/Fruits-a-l-ecole>

5 Réunion de travail LFE : association Bienvenue à la Ferme / FAM organisée par le pôle Offre Alimentaire de la DRAAF – Rennes 09 juillet 2018

6 programme-LFE@franceagrimer.fr

7 Entretien avec la responsable qualité de l'entreprise AME HASLE. Grossiste - Mélesse (35) 05 juin 2018

8 Entretien avec la directrice du Service de la petite enfance de la ville de Lannion – Lannion 22 juin 2018

9 teleprocedures.beneficiaires@franceagrimer.fr

10 Entretien avec la conseillère Circuits courts Agritourisme Bienvenue à la Ferme. Chambre d'Agriculture de Bretagne - Rennes 22 mai 2018

11 Site internet FAM. Consulté le 13 juillet 2018. à l'adresse :

http://www.franceagrimer.fr/fam_tablet/content/download/57185/554405/file/FAQ_FAM%20v1.pdf

3.4 Des freins qui menacent le programme

Sans être des obstacles majeurs, certains freins doivent être pris en compte car ils ne sont pas sans conséquences. Il s'agit en premier de la méfiance envers les objectifs supposés ou réel du programme. Ensuite, certains points précis du programme comme les modes de préparation des produits sont décrits inadaptés.

D'autres points sont décrits comme des obstacles dissuasifs remettant en cause l'adhésion au programme. Il s'agit des contraintes administratives, de l'insécurité réglementaire et des conditions d'application du programme et des contrôles.

3.4.1 Un programme qui cacherait son jeu

Sur le fond du programme, des objections ont été exprimées sur des objectifs cachés du programme. Ils ne seraient pas de santé publique comme affiché mais uniquement un soutien aux marchés, comme peut le laisser entendre son rattachement à la PAC. Les objectifs de santé publique ne seraient qu'un paravent au pire, un objectif secondaire au mieux :

« *Je vois le système (LFE) comme un moyen d'écouler les surplus... un système pour favoriser une certaine offre qui est en surplus.* »¹

Ce positionnement est évidemment péjoratif à leurs yeux ce qui peut créer des freins. Au niveau institutionnel, le refus du ministre de l'Éducation nationale de l'époque de renouveler l'agrément de l'interprofession des fruits et légumes pour des interventions en milieu scolaire² a fait ressortir cette problématique au grand jour.

Encadré : **Agrément Education nationale Interfel : décision du Tribunal administratif de Paris**¹

Le 5 janvier 2016, le ministre de l'Éducation nationale avait rejeté la demande d'agrément national déposée par Interfel. Le recours d'Interfel contre cette décision a été jugé en première instance le 28 mars 2018.

De nombreuses personnes extérieures interviennent en milieu scolaire en complément aux activités obligatoires d'enseignement. Elles peuvent le faire à titre bénévole ou être rémunérées. Ces intervenants doivent bénéficier d'une **autorisation** et, quand ils interviennent régulièrement, signer une **convention** avec l'Éducation nationale et le directeur/rice de l'établissement. Ces interventions peuvent être l'objet d'inspections.

Les personnes ou structures qui interviennent de façon régulière doivent bénéficier d'un **agrément**. Les conditions de délivrance de cet agrément sont définies par le Code de l'Éducation (art D551-1 à D551-12) Il peut être académique - délivré par le recteur d'académie - si leur champ d'activité est local ou national (délivré par le ministre après avis du Conseil national des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public) si leur champ d'activité revêt une dimension nationale. Dans ce cas, l'agrément national d'une association nationale (telle qu'Interfel) ou fédération d'associations peut être étendu aux structures locales. Les agréments pour le 1^{er} degré peuvent être collectifs ou individuels. Ceux pour le 2nd degré ne peuvent être que collectifs

Outre le respect de certains principes comme la laïcité, l'agrément prend en compte le caractère d'**intérêt général**. Il est accordé pour une durée de **5 ans**.

La décision du TA repose sur une notion fondamentale en droit : celle de l'intérêt général. Celui-ci est défini par le dictionnaire Larousse comme la « *conception de ce qui est bénéfique à l'ensemble des membres d'une* »

1 Entretien avec le maire de la commune d'Evran– Evran (22) 29 mai 2018 Intervention d'un professeur de lycée agricole qui dit parler « en tant que parent d'élève »

2 Décision du ministre de l'Éducation en date du 5 janvier 2016 ; confirmée en première instance par jugement du Tribunal administratif de Paris en date du 28 mars 2018 ANNEXE 6 page 82

communauté ». Ce terme ici à prendre dans son acception de collectivité. En pratique, comme l'écrit le Conseil d'État³ on oppose « *d'un côté, [...] une démocratie de l'individu, [qui garantit] la coexistence entre les intérêts distincts [...] des diverses composantes de la société; et de l'autre, une conception plus proche de la tradition républicaine française, qui fait appel à la capacité des individus à transcender leurs appartenances et leurs intérêts* » Autrement dit, l'intérêt général peut être compris comme la somme d'intérêts individuels... ou tout au contraire comme une « *finalité d'ordre supérieur aux intérêts individuels* »⁴ **Il peut donc s'opposer aux intérêts communs qui sont ceux par exemple des interprofessions et des lobbies.** L'intérêt général, souvent privatif de libertés, est fréquemment présent dans les décisions des juridictions administratives, mais plutôt de façon implicite qu'explicite⁵ Alors qu'il est la « clé de voûte du droit français » c'est, de l'aveu même du Conseil d'État, « une notion dont le contenu est **éminemment mouvant** »⁶.

Dans cette affaire, le mémoire en défense déposé par le ministère de l'Éducation, oppose une définition de l'intérêt général qui serait en fait un intérêt commun à la base des organisations interprofessionnelle du type d'Interfel, à une définition « plus générale » qui serait celle des conditions d'agrément prévues dans le Code de l'Éducation. Dans son jugement, le tribunal rappelle qu'Interfel a pour objet de « *mener toutes actions utiles à la défense des intérêts collectifs de la filière* » C'est parce les animations qu'elle propose en milieu scolaire « *ne mettent pas clairement en évidence la distance nécessaire que celles-ci doivent prendre avec les intérêts de la filière, ni, donc, leur caractère d'intérêt général strict* » que le tribunal confirme le refus d'agrément. Selon lui, Interfel défend l'intérêt commun **de ses adhérents** et non l'intérêt général plus large.

Les interventions d'Interfel ont pour objectif à développer à terme la consommation de fruits et légumes au bénéfice de la santé publique selon les avis d'experts. L'augmentation de cette consommation se fera au bénéfice des adhérents d'Interfel, dans l'intérêt – notamment économique - de la filière. Ainsi donc, le Tribunal explique que, « même si l'éducation alimentaire à l'école inscrite dans la loi à l'article L. 312-17-3 du code de l'éducation constitue un axe prioritaire de santé publique », **cette somme d'intérêts particuliers interdit de retenir la notion d'intérêt général.**

Il est à noter que le mémoire de défense de l'Éducation nationale nie le caractère éducatif des interventions d'Interfel alors qu'elles avaient fait l'objet de conventions avec le MAA au niveau national et en régions.

Sources :

- 1-Décision du Tribunal administratif de Paris N° 1610405/1-1 du 28/03/2018 voir Annexe 6 page 82
- 2-Site de ministère de l'Éducation Consulté le 02/07/18 <http://eduscol.education.fr/cid48591/intervenants-exterieurs.html>
- 3-Réflexions sur l'intérêt général. Rapport Public 1999 Conseil d'État 30/11/1998. Disponible à cette adresse : <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Reflexions-sur-l-interet-general-Rapport-public-1999>
- 4- Wikipedia : https://fr.wikipedia.org/wiki/Int%C3%A9r%C3%AAt_g%C3%A9n%C3%A9ral
- 5- Wikipedia : https://fr.wikipedia.org/wiki/Int%C3%A9r%C3%AAt_g%C3%A9n%C3%A9ral_en_droit_fran%C3%A7ais
- 6- Réflexions sur l'intérêt général. Rapport Public 1999 Conseil d'État 30/11/1998.(à l'adresse ci-dessus)

Plus discrètement, cette méfiance peut s'exprimer au travers de jeux d'acteurs locaux parfois évoqués pour justifier le retrait des uns ou des autres (voir encadré page 40).

« La commune travaillait tous les ans avec Interfel. Les élus ont décidé d'arrêter cette année. C'est la direction de la santé qui l'a décidé. Il y a dedans des médecins chargés des visites médicales en milieu scolaire, etc. C'est donc indirectement l'Éducation Nationale qui a joué un rôle dans cette décision. Désormais on travaillera par nous-mêmes »¹

Cette dimension peut interférer négativement avec la promotion du programme et ne doit donc pas être négligée. Son importance est grandissante comme en témoignent l'interdiction des interventions d'Interfel évoqué ci-dessus et aussi, par exemple, le positionnement de l'association L214 comme interlocuteur éducatif.

Cette méfiance envers le programme peut aussi être renforcée par les débats autour des bénéfices nutritionnels des produits laitiers. Pour certains, l'absence de bénéfices reconnus (voire les méfaits potentiels attribués aux produits laitiers) renforce le soupçon d'un programme aux bénéfices plus économiques que de santé publique.

1 Entretien avec le directeur des approvisionnements et de la restauration de la ville de Rennes - 24 mai 2018

3.4.2 Un programme inadapté

Certains aspects du programme sont jugés inadaptés. Cela concerne le volet produits et le volet pédagogique.

Pour le volet produits, certaines critiques, justifiées par des arguments diététiques, portent sur les critères qualitatifs, d'autres sur les critères quantitatifs.

3.4.2.1 *Choix de favoriser le lait par rapport aux fromages*

La distribution de produits laitiers est interrogée. Comme évoqué plus, le bénéfice nutritionnel est remis en question. Les apports en nutriments sont jugés suffisants par les experts. Ces réflexions participent au questionnement en cours sur le maintien du volet laitier du programme.¹

3.4.2.2 *Contraintes imposées pour la préparation des légumes*

L'interdiction de toute addition de sel, condiments, vinaigrette, etc. aux légumes² n'est pas comprise, voire est perçue comme absurde :

« Je me dis que la personne qui a pondu ça doit être loin des réalités de terrain [...] C'est aberrant : il vaut mieux manger des carottes râpées avec une bonne vinaigrette que pas de carottes râpées ! »³

Cette exigence complique la distribution de légumes déjà défavorisée par rapport aux fruits, moins délaissés par les enfants et moins pénalisés par l'interdiction d'utilisation de sucre.³ Les intervenants semblent le regretter d'autant plus qu'ils décrivent les besoins pédagogiques autour des légumes comme plus importants que pour les fruits dans un contexte de méconnaissance des produits bruts constatée également sur des adultes⁴ *« Et pour moi qui ai une formation en diététique à la base, je me dis [pour] les légumes, on passe à côté »⁵*

3.4.2.3 *Normes sur les quantités distribuées*

Pour les fruits et légumes le total pour un trimestre doit être supérieur à 500 g avec un maximum de 300 g par distribution. Elles ne tiennent pas compte des différences d'âge entre les bénéficiaires (cibles : de la maternelle à la terminale) alors que, par exemple, les recommandations quotidiennes pour les fruits vont de 70 g (maternelle) à 100 g en école élémentaire et 150 g au collège/lycée⁶.

3.4.2.4 *Des offres pédagogiques inadaptées*

Pour certains acteurs de programme éducatifs, ces propositions ne correspondent pas à leur conception de ce que doit être la pédagogie. Pour eux, le programme LFE, comme d'autres, se présente comme une construction du haut vers le bas (« top-down ») avec un fonctionnement vertical (en silo) et des propositions « clef en main »⁷ standardisées. Comme nous le verrons plus loin certains lui reprochent de mal s'insérer dans des initiatives locales comme des projets

1 Entretien téléphonique avec le chef du Service de Régulation des marchés et des programmes sociaux de la Direction Interventions de FranceAgriMer 02 mai 2018

2 Règlement (UE) 1308/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 modifié art.23 §5

3 Entretien avec un agent nutritionniste du Service de la petite enfance de la ville de Lannion - 22 juin 2018

4 Entretien avec la maire de la commune de St Georges de Reintembault. Gestionnaire LFE . Nutritionniste professionnelle - St Georges de R. (35) 23 mai 2018

5 Entretien avec un agent nutritionniste du Service de la petite enfance de la ville de Lannion - 22 juin 2018

6 Rapport du Groupe d'Étude des marchés de restauration collective et nutrition Version 2.0 Juillet 2016

7 Entretien avec un professeur du lycée agricole de Caulnes - Caulnes (22) 26 juin 2018

pédagogiques d'établissement.⁷ Ces acteurs ne veulent pas de kit pédagogiques mais son dans une démarche transversale originale.

Les obstacles que nous venons de présenter sont souvent cités mais ne semblent pas l'emporter sur les avantages du programme. Ils ne sont donc pas susceptibles à eux seuls de faire quitter le programme. Mais ils participent à créer chez les acteurs une vision négative du dispositif qui peut suffire à les en éloigner.

Par contre, d'autres freins sont décrits comme majeurs et peuvent chacun entraîner un abandon du programme.

3.4.3 Une charge administrative dissuasive

La lourdeur de la gestion administrative du programme apparaît comme le frein principal de mise en œuvre du programme ou de sa poursuite.

Ce frein persiste en dépit des modifications apportées dans le sens de l'allègement et décrites plus haut. Aggravant le tableau, les modifications apportées au programme sont perçues comme incessantes et les mises à jour qu'elles imposent découragent les gestionnaires.

Pire, pour certains, le programme semble se complexifier :

« Pour avoir connu [le programme Fruits à la récré] au début, avant c'était plus simple »¹

Il est à noter que les charges liées aux distributions elles-mêmes n'ont été que peu évoquées par les interlocuteurs. Elles l'avaient été dans une enquête précédente.² La faible taille de l'échantillon doit rendre prudent mais cela peut être interprété comme signifiant que la surcharge de travail de distribution compte peu par rapport à la charge du travail administratif. Il faut cependant noter que la diminution annoncée des emplois aidés risque de pénaliser les distributions en alourdissant les charges de travail individuel des personnels.³

3.4.3.1 Saisie des données du volet produits

La saisie des données de livraison et de distribution des produits reste fastidieuse et source d'erreurs.^{1,5} Les pages de 3 tableurs doivent être remplies manuellement pour enregistrer les livraisons, lister les distributions, et reprendre les données par produit. Le processus doit impérativement être organisé et validé en amont avec le fournisseur (facturation à part) et en aval avec la collaboration de l'échelon distributeur (personnel de cuisine, ATSEM⁴, personnel pédagogique). En cas de distribution de produits préparés, les étiquettes de ces produits doivent être jointes au dossier pour que leur conformité avec les exigences du programme soit vérifiée (absence d'ajout de sucre, sel ou matières grasses).

Les difficultés d'enregistrement des produits distribués doivent être replacées dans un contexte plus large. La loi Alimentation actuellement en discussion à l'Assemblée Nationale est susceptible d'avoir des répercussions profondes en restauration collective. Sous réserve des textes d'application, elle devrait obliger à au moins 20 % de produits de l'agriculture biologique pour un total de 40 % à 50 % de produits locaux ou SIQO. C'est un sujet de préoccupation pour les responsables en charge de restauration collective. Ces données sont nécessaires également pour construire un PAT centré sur

1 Entretien téléphonique avec le responsable de la gestion du programme LFE Service Éducation Jeunesse mairie de Dol de Bretagne 25 juillet 2018

2 ROUYEZ F. Déclinaison territoriale du dispositif européen Un fruit pour la récré : freins et leviers 2015

3 Voir article de La Dépêche du 16/09/2017 Quand l'Europe finance la gratuité des fruits à l'école.
<https://www.ladepeche.fr/article/2017/09/16/2646710-quand-europe-finance-gratuite-fruits-ecole.html>

4 Agent Territorial Spécialisé des Écoles Maternelles

les circuits courts de proximité. Dans ce cadre, j'ai pu constater¹ que la saisie, l'enregistrement puis l'exploitation des données de traçabilité était une tâche ardue très « chronophage ». Conçus pour traiter les données, les outils informatiques utilisés répondent mal aux attentes pour ce qui est de faciliter le travail de saisie. Des solutions informatiques répondant mieux aux besoins sont à l'étude² ou même déjà utilisées sur le terrain mais elles sont locales, individuelles et rarement mutualisées.

3.4.3.2 Enregistrement des données du volet pédagogique

Comme nous l'avons dit, l'extension au lait de l'obligation d'action pédagogique représente un surcroît de travail pour les gestionnaires du programme lait. Or, dans le même temps, les exigences concernant la description de ces actions ont augmenté. Ce volet représente désormais une part importante du travail administratif. C'est particulièrement le cas pour les gestionnaires d'un grand nombre d'établissements avec des actions pédagogiques différenciées. Chacune doit alors être enregistrée et remontée par les établissements : dates des actions, élèves concernés, lien avec les distributions, contenu des actions pédagogiques. Ce travail de recherche des informations auprès des établissements est jugé très fastidieux³. C'est par exemple le principal écueil mis en avant par la ville de Rennes pour expliquer sa sortie du programme⁴ Pour un gestionnaire de cette importance (plus de 12 000 repas scolaires/jours, dans plus de 40 établissements), l'exercice peut se révéler trop chronophage rapporté à la subvention attendue. De plus, il peut avoir des conséquences délétères sur l'adhésion des personnes au programme.

En effet, au-delà des difficultés pratiques de la collecte des données par le gestionnaire, les difficultés viennent des réticences des personnels des établissements bénéficiaires à réaliser un travail supplémentaire, fastidieux et jugé « technocratique ». Il peut aussi exister des raisons plus profondes. Pour un enseignant, décrire les actions pédagogiques qu'il met en œuvre, signifie être évalué, jugé sur ses compétences pour son cœur de métier. De plus, ces « évaluations » sont faites par des acteurs (FAM) dont la légitimité dans le domaine pédagogique n'est pas reconnue par les professionnels de l'enseignement. Cela est susceptible d'entraîner des blocages⁵.

Lors de ses contrôles, FAM^{6,7} fait de nombreux constats de non conformité des enregistrements de ces actions pédagogiques. Ces constats ont souvent pour conséquence la demande de restitution de tout ou partie des aides. Ces non conformités portent essentiellement sur l'absence de lien formalisé avec les distributions. Mais certaines portent sur l'éligibilité de l'action pédagogique.

Dans tous les cas, le gestionnaire est responsable des manquements ce qui est vécu comme une situation désagréable si les bénéficiaires sont peu coopérants :

« En tant que gestionnaires, c'est sur nous que tombent les sanctions si jamais notre bénéficiaire ne fait pas les choses comme il faut. »⁸

1 Réunion de travail Projet de PAT de Dinan agglomération. Maires. Responsables de cantines scolaires. Associations de producteurs locaux - Pleudihen sur Rance (22) 15 juin 2018

2 Entretien téléphonique avec le responsable du pôle Offre alimentaire de la DRAAF de Nouvelle Aquitaine. 27 juin 2018

3 Entretien téléphonique avec la responsable de la gestion du programme LFE Service Éducation Jeunesse mairie de Dol de Bretagne 25 juillet 2018

4 Lettre de la Ville de Rennes au directeur de FranceAgriMer du 04 avril 2016

5 Entretien avec l'adjoint à la cheffe de division de la vie des établissements Académie de Rennes. Rectorat – Rennes 16 juillet 2018

6 Entretien téléphonique avec le chef du Service de Régulation des marchés et des programmes sociaux de la Direction Interventions de FranceAgriMer 02 mai 2018

7 Entretien téléphonique avec un cadre du Bureau du Pilotage de la Politique de l'Alimentation (DGAL) 06 juin 2018

8 Entretien avec la responsable qualité de l'entreprise AME HASLE. Grossiste. Gestionnaire LFE - Mélesse (35) 05 juin 2018

3.4.3.3 Des délais trop stricts

Conformément au texte européen, l'aide est « réduite ¹ » si la demande est faite au-delà d'un certain délai après la fin de la période de référence. Cette application stricte des délais a été renforcée depuis la rentrée 2014². Mais, en pratique, certains dossiers sont instruits par FAM plusieurs mois après leur réception. Ceci est à mettre en relation avec le relatif manque de moyens humains de FAM pour traiter ces dossiers.³ Suite à cette instruction, des modifications ou de précisions peuvent être demandées. J'ai pu constater que cette demande peut ne parvenir au gestionnaire que quelques jours avant l'échéance sans qu'il soit toujours possible de répondre dans les délais⁴. J'ai pu même constater qu'un courrier était parvenu au gestionnaire qu'après la date limite de réponse⁵.

Dans tous les cas, une « pénalité ⁶ » est alors automatiquement appliquée. Cette exigence stricte concernant les délais et dates de période a donc pour conséquence de réduire le montant des aides versées dans de nombreux cas : tous les gestionnaires interviewés m'ont dit en avoir été victimes à, au moins, une occasion.

De plus, les demandes ne sont pas retenues si l'achat des produits et leur distribution se font à cheval sur deux périodes. Or cette façon de faire est nécessaire pour les distributions en tout début de période (P). Pour être disponibles dès ce moment-là, les achats doivent en effet être faits à la fin de la période précédente (P-1). Les factures sont donc datées de la période (P-1) et ne sont pas prises en compte pour les demandes d'aide portant sur la période (P).

3.4.3.4 Un « investissement » jugé peu rentable

S'agissant de fonds publics, les gestionnaires comprennent la nécessité des exigences administratives. Mais, en bons gestionnaires, ils comparent le montant des aides et le temps passé à les obtenir. Le résultat est jugé très disproportionné.

« A mon avis celui qui veut juste remplacer une pomme normale pendant les repas par une pomme bio [grâce aux aides LFE], il s'em... un peu. Ça paraît vachement alambiqué comme truc. »⁷

En tant que gestionnaires de fonds publics, soumis à des contraintes budgétaires qui se renforcent, les responsables calculent le coût du temps passé et le rapportent aux subventions attendues.

« Vu l'argent qu'on dépensait en [moyens] humains du point de vue administratif, c'était démesuré pour la subvention qu'on avait. »⁸

Pour cette raison, l'investissement en temps dans le programme est jugé non « rentable » voire déficitaire.

Cette évaluation est conduite dans un contexte où la recherche de subventions est devenue incontournable pour les collectivités. Or, loin de ne concerner que le programme LFE, les critiques sur la complexification des dossiers sont nombreuses. Pour ces dossiers aussi, les responsables, même quand ils connaissent bien ces dossiers, hésitent à s'engager et, comme pour le programme LFE, expriment même une peur à le faire :

1 Règlement UE 2017/39 article 4 § 5

2 Document fourni par FAM

3 Entretien téléphonique avec le chef du Service de Régulation des marchés et des programmes sociaux de la Direction Interventions de FranceAgriMer 02 mai 2018

4 Entretien avec la responsable qualité de l'entreprise AME HASLE. Grossiste - Mélesse (35) 05 juin 2018

5 Entretien avec la directrice du Service de la petite enfance de la ville de Lannion - Lannion (22) 22 juin 2018

6 Courrier d'accompagnement FAM d'un compte rendu de contrôle sur site consulté à la mairie de St Georges de R.

7 Entretien avec un agent du Service Régional de Formation et Développement (SRFD) de la DRAAF Bretagne - Rennes 11 juin 2018

8 Entretien avec le directeur des approvisionnements et de la restauration de la ville de Rennes. Ancien gestionnaire LFE – Rennes 24 mai 2018

« Si je ne connaissais pas bien le domaine (LEADER), je n'oserais pas. J'aurais **peur**. C'est fait par les techniciens, pour les techniciens. On est dans une logique hyper administrative. Ce qui manque, c'est du bon sens.»¹

La gestion de ces demandes de subventions devient alors la mission de personnels « spécialistes » ce qui n'est pas sans présenter des inconvénients¹. Dans ce contexte, les collectivités définissent des priorités sur la base de critères de « rentabilité » en priorisant les programmes qui présentent le meilleur rapport temps passé/subvention perçue.

Avec ses contraintes fortes et ses enjeux financiers faibles le programme LFE n'est pas jugé prioritaire par rapport à des programmes « concurrents » plus « rentables ». Même reconnu comme utile, il risque alors d'être tout simplement abandonné, au moins dans sa dimension demandes d'aides. Mais ses objectifs, eux, peuvent être atteints au travers d'autres programmes :

« Demander [aux communes] d'être en plus sur le programme LFE, ça paraît..... [de trop] Sachant que l'aspect pédagogique peut être fait sur le PAT. »²

Comme on le voit, en abandonnant le programme LFE, les élus ne renoncent pas pour autant aux distributions de produits laitiers ou de fruits et d'actions pédagogiques. Ceux-ci se feront hors programme LFE, par d'autres moyens, le plus souvent financés par la collectivité sur ses fonds propres.

« Si la ville sort du dispositif, ça ne changera pas sa politique.»³

On voit alors se continuer les distributions de fruits et les actions éducatives organisées sur les bases du programme LFE^{4,5,6} Mais d'autres évoquent des financements internes à l'établissement, comme par l'association des parents d'élèves. Ces associations ne disposent pas des mêmes moyens selon le contexte social des établissements. De telles solutions sont donc potentiellement génératrices d'inégalités car plus faciles à financer pour les collectivités les plus aisées.⁷

3.4.4 Une situation instable

3.4.4.1 Des gestionnaires dans le flou

Le deuxième point considéré comme obstacle majeur est celui des incertitudes des gestionnaires concernant les détails du programme. En plus du « faible rendement » des efforts consentis, ils se plaignent de l'insécurité réglementaire dans laquelle ils se trouvent :

« Je navigue à vue en espérant bien faire les choses. »⁸

Les règles et pré-requis ne sont pas toujours connues ou ne sont pas comprises. Cela peut entraîner a posteriori des rejets des demandes d'aides par FAM.

« Un projet pédagogique, c'est pas juste parler à des gamins. Ça rentre dans un projet d'école, il faut que ça ait du sens. Ce que je trouve compliqué, c'est qu'on (les règles d'éligibilités aux aides) est bêtes et méchants »⁹

1 Entretien avec la maire de St Georges de Reintembault.. Référente programme LEADER pour Fougères-agglomération St Georges de R. 23 mai 2018

2 Entretien avec le maire de la commune d'Evran, non adhérente LFE. Conseiller Dinan agglomération pour l'Agriculture et la Ruralité – Evran (22) 29 mai 2018

3 Entretien avec le directeur des approvisionnements et de la restauration de la ville de Rennes. 24 mai 2018

4 idem

5 Entretien avec la maire de la commune de St Georges de Reintembault. St Georges de R. 23 mai 2018

6 Entretien avec la Directrice des services administratifs Association des Maires d'Ille et Vilaine (affiliée à l'Association des Maires de France) 18 juin 2018

7 Entretien avec une infirmière scolaire conseillère technique du Rectorat de Rennes – Rennes 16 juillet 2018

8 Entretien avec la responsable qualité de l'entreprise AME HASLE. Grossiste - Mélesse (35) 05 juin 2018

9 Entretien avec la maire de la commune de St Georges de Reintembault - St Georges de R. (35) 23 mai 2018

Comme j'ai pu le constater, les critères d'éligibilité ne sont pas interprétés de la même façon y compris par différents responsables de pôles Offre Alimentaire. Certains interlocuteurs gestionnaires^{1,2} m'ont dit que l'interprétation des textes n'était pas la même d'un interlocuteur FAM à un autre et même d'une période à une autre. Même si cette information ne m'a pas été confirmée par le BPPA³, elle traduit la complexité de la situation.

Ceci est à mettre en relation avec les différences qui existent entre les textes européens, réglementaires et infra-réglementaires. De plus, en début de saison 2017, la publication tardive du document de référence FAM en octobre (lié à la fusion des 2 programmes) a participé à la confusion. Certains responsables en DRAAF se sont retrouvés incapables de répondre aux questions que leur posaient les gestionnaires.

Ce flou vécu par les gestionnaires les met dans une situation qu'ils vivent mal. J'ai pu constater que certains ne respectaient pas les obligations alors qu'ils pensaient bien faire. Dans le cadre ma mission il m'est arrivé d'intervenir en tant que conseil pour leur expliquer des détails du programme. Cette méconnaissance constatée des gestionnaires pour les détails du programme est à mettre en lien avec le fait que les personnels n'ont souvent qu'une partie de leur activité consacrée à ce programme. Leurs interventions à son sujet ne sont parfois qu'intermittentes.

3.4.4.2 Une situation financière non sécurisée

Le nombre de non conformités relevées par FAM lors des contrôles est élevé.⁴ La validation des actions pédagogiques est souvent mise en défaut⁵ Les erreurs constatées par FAM correspondent souvent à des sous déclarations.⁶ Même après avoir été relevées – et notifiées - par FAM, ces dernières ne donnent pas lieu à un paiement des sommes correspondantes, ce qui augmente l'amertume des contrôlés.⁷

Dans ces situations, les gestionnaires peuvent découvrir leurs erreurs a posteriori quand le refus est signifié par FAM. Le non versement des aides entraîne de facto une dépense non prévue, difficile à gérer pour un établissement et encore plus pour une collectivité. Dans un cas qui nous a été signalé, c'est l'agriculteur fournisseur des fruits qui a fini par supporter la perte financière.⁸

On voit que les zones d'incertitudes importantes persistent. Les sources d'erreur, sont nombreuses.

3.4.5 Des contrôles dissuasifs

3.4.5.1 Durée des contrôles

Tous les gestionnaires contrôlés ont noté la durée du contrôle qui est au minimum de 2 jours pour un programme (Lait ou Fruits et Légumes) Une mairie a été contrôlée pour les 2 programmes sur 5 jours au total. Lors de ces contrôles sur site, l'examen des documents et pièces justificatives est exhaustif.

-
- 1 Entretien avec la maire de la commune de St Georges de Reintembault - St Georges de R. (35) 23 mai 2018
 - 2 Entretien avec la directrice du Service de la petite enfance de la ville de Lannion - Lannion (22) 22 juin 2018
 - 3 Entretien téléphonique avec un cadre du Bureau du Pilotage de la Politique de l'Alimentation (DGAL) 02 juillet 2018
 - 4 Entretien téléphonique avec le chef du Service de Régulation des marchés et des programmes sociaux de la Direction Interventions de FranceAgriMer 02 mai 2018
 - 5 idem
 - 6 idem
 - 7 Entretien avec la directrice du Service de la petite enfance de la ville de Lannion - Lannion (22) 22 juin 2018
 - 8 Entretien avec la conseillère Circuits courts Agritourisme Bienvenue à la Ferme - Rennes 22 mai 2018

« Il y a un tas énorme de factures à vérifier.¹ »

Une telle mobilisation de moyens est jugée absurde en regard des enjeux financiers

« Ça donne vraiment une image très négative »²

A ce sujet, on peut se demander pourquoi la durée de contrôles des 3 structures interviewées qui en font fait l'objet a toujours été de 2 jours, en dépit leur grande différence de nombre de bénéficiaires. On peut citer par exemple les villes de St Georges de Reintembault (35), Lannion (22) et Rennes(35), avec respectivement 239³, 1428², et plus de 12.000⁴ bénéficiaires (ou bénéficiaires potentiels) dans respectivement 2², 10² et plus de 40 établissements scolaires.²²⁴

3.4.5.2 Suites des contrôles

Sur l'ensemble de la France, un seul contrôle a conclu à une non conformité « délibérée ».⁵ Ces refus de prise en charge sont parfois justifiés par des motifs qui sont jugés mineurs voire insignifiants aux gestionnaires. J'ai pu constater sur les pièces que nous avons consultées qu'une erreur de formulaire (utilisation d'un formulaire période (3) pour une demande d'aide période (2) avait conduit à un rejet définitif de la demande sans possibilité de correction⁶ Les motivations de ces refus sont alors vécues comme autant de prétextes pour ne pas verser l'aide :

« On finance, mais on se débrouille pour que [les gens] arrêtent, soient découragés et qu'au final ça ne soit pas financé »²²⁹

Les gestionnaires contrôlés témoignent que les comptes-rendus de contrôle n'explicitent pas toujours la non conformité. J'ai pu le constater moi-même à la lecture d'un compte-rendu de contrôle et de son courrier d'accompagnement⁷. Il ne m'a pas été possible de comprendre quelle était la nature de la non-conformité et il m'a fallu interroger le gestionnaire sur les dires du contrôleur pour en comprendre les motifs. Dans ce contexte, les gestionnaires ont peur de la sanction.

3.4.5.3 Ressenti des contrôles

De l'avis de tous, l'expérience des contrôles et leurs suites éventuelles est une expérience très pénible. Les interlocuteurs disent comprendre la nécessité des contrôles, aucun ne critique l'attitude personnelle du contrôleur qu'ils décrivent tous comme une l'attitude très professionnelle.

Certains aspects du protocole – même compris et acceptés - amènent à des comparaisons péjoratives :

« La première fois on peut être très surpris. [Avec la présentation de la carte], il y a un côté ... police.»³

C'est particulièrement vrai dans les petites structures. Les contrôlés se sentent mis en accusation personnellement : « Je ne me sens pas en fraude. Je ne me sens pas truand. »⁶

La non validation des actions pédagogiques par FAM peut être très durement – presque intimement – ressentie. C'est particulièrement vrai quand le contenu même du projet est attaqué et que la décision n'est pas comprise.

« On était fiers de notre projet... C'est une question d'interprétation.[...]J'ai essayé d'argumenter, il (le contrôleur) n'a rien voulu entendre. Comprendra qui pourra.»⁶

1 Entretien avec le directeur des approvisionnements et de la restauration de la ville de Rennes. 24 mai 2018

2 Entretien avec la directrice du Service de la petite enfance de la ville de Lannion – Lannion 22 juin 2018

3 Données 2016/2017 fournies par FAM

4 Entretien avec le directeur des approvisionnements et de la restauration de la ville de Rennes. 24 mai 2018

5 Entretien téléphonique avec le chef du Service de Régulation des marchés et des programmes sociaux de la Direction Interventions de FranceAgriMer 02 mai 2018

6 Entretien avec la directrice du Service de la petite enfance de la ville de Lannion – Lannion 22 juin 2018

7 Entretien avec la maire de la commune de St Georges de Reintembault. Nutritionniste et formatrice professionnelle - St Georges de R. (35) 23 mai 2018

Les mots choisis peuvent également être porteurs d'un message très négatif. Il est possible de l'illustrer en reprenant les termes choisis pour les dépassements de délais pour les déclarations d'aide. Comme je l'ai écrit plus haut ces retards ont pour conséquence une diminution du montant des aides perçues. Dans le texte du règlement européen l'expression utilisée est « *l'aide est versée, mais réduite* »¹ Dans le document de référence FAM à disposition des gestionnaires, l'expression devient « *une réduction est appliquée sur le montant calculé* »² Dans le courrier d'accompagnement que j'ai pu consulter, l'expression employée est devenue « *en conséquence, une pénalité est appliquée* »³ Logiquement, c'est ce terme étymologiquement lié à une « peine » qui est repris – par les intéressés quand ils évoquent le courrier. Il est alors vécu comme tel, c'est-à-dire comme une mise en accusation.

A la suite d'un audit récent, l'UE a exigé de FAM que les sanctions prévues par le règlement soient exigées⁴. Outre le « *recouvrement des paiements indus* »⁵ il est exigé de FAM que ces sommes soient doublées par l'application systématique des « *sanctions administratives* » prévues⁶ et ce, même en cas de simple erreur. Jusqu'à présent, seul le reversement du trop perçu était réclamé par FAM⁷. Les sanctions étaient réservées aux manquements caractérisés, qui sont très rares. La position exigée par l'UE aura pour effet de doubler les conséquences financières en cas de « trop versé » En augmentant également le sentiment d'être mis en accusation, ces sanctions ne manqueront pas d'augmenter l'effet délétère des contrôles sur la poursuite du programme par les contrôlés.

Conclusion sur les résultats

Au travers de ces témoignages, il est facile de comprendre pourquoi le programme LFE n'est pas déployé à la hauteur des attentes. Les situations vécues et illustrées ci-dessus en découragent beaucoup, même adhérents de la première heure convaincus de l'intérêt du programme.⁸ Ces freins sont en premier la lourdeur de la gestion du programme lui-même. En pratique, cela se traduit par les moyens exigés pour sa gestion en comparaison avec les aides attendues. En second, les règles du jeu sont complexes et exposent les gestionnaires même de bonne foi au rejet de leur demande. Cette complexité est accentuée par ce qui est décrit comme un défaut de conseil.

Tous les gestionnaires interviewés disent se poser la question du maintien dans le programme. Dans cet état d'esprit, beaucoup affirment avoir franchit le pas à la suite d'un contrôle sur site. Pour peu que des sommes doivent être restituées, ce contrôle a souvent l'effet de la « goutte d'eau qui fait déborder le vase ». Ils choisissent de continuer leurs distributions en dehors du programme.

*« Au regard de tout cela (un contrôle sur site long et pénible), les services m'ont dit « quand on voit comment c'est compliqué, est-ce que vous êtes d'accord pour qu'on continue, [sans monter de] dossier pour aller chercher les sous. Et donc, c'est ce qu'on fait. »*⁹

Ce constat n'est pas nouveau, il rejoint des constats précédents

1 Règlement (UE) 2017/39 article 4 §5

2 FranceAgriMer. Décision INTV-RMPS-2017-63 du 10 octobre 2017 § 3.2.3.2 page 12

3 Courrier d'accompagnement contrôle FAM St Georges de Reintembault

4 Entretien téléphonique avec le chef du Service de Régulation des marchés et des programmes sociaux de la Direction Interventions de FranceAgriMer 02 mai 2018

5 Règlement (UE) 2017/39 article 11

6 Règlement (UE) 2017/40 article 8

7 Règlement (UE) 2017/39 article 11

8 Entretien téléphonique avec une enseignante de l'école primaire publique de Dol de Bretagne. Bénéficiaire LFE. 17 juillet 2018

9 Entretien avec la maire de la commune de St Georges de Reintembault - St Georges de R. (35) 23 mai 2018

A la question « Est ce que vous recommanderiez le programme à un(e) collègue ? » ils répondent au mieux « peut-être, en le(la) prévenant de ce qu'il l'attend » et le plus souvent : « sûrement pas »

A ce stade, l'image du programme est telle, que ses utilisateurs risquent d'être ses plus grands détracteurs ! Ainsi l'exprime une cadre d'une association de maires :

« J'ai cessé d'en parler [aux maires du programme Fruits à la récré] parce que, il y en avait qui étaient revenus vers moi « c'est trop compliqué ton affaire ! »¹

Au mieux, ils disent rester dans le programme par obligation mais tout faire pour ne pas en faire plus :

« On a aussi du lait et des produits de crèmerie, mais je n'ai aucune envie de les proposer [dans le cadre du programme LFE] ça me fatigue d'avance »².

En dépit d'une volonté de simplification attestée et des nombreux efforts de communication et de promotion, la situation sur le terrain se dégrade.

Les mots très durs employés pour regretter les contraintes de gestion font de la simplification de cette dernière une condition absolue pour la survie de ce programme.

Nous allons passer en revue les propositions qui peuvent être faites pour une nécessaire amélioration.

4 Propositions : agir sur le programme et les organisations

Devant un bilan aussi négatif, la question du maintien du programme se pose. S'il existe une volonté pour le maintenir, les actions nécessaires devront avoir pour premier objectif de maintenir la motivation des adhérents. Dans un deuxième temps seulement, des actions de développement pourront être efficaces pour étendre le programme.

4.1 Arrêter le programme

La commande portait sur le développement du programme LFE en Bretagne. Avant d'en étudier les leviers, il est nécessaire de se poser la question de savoir s'il faut continuer à affecter des moyens (DRAAF, FAM) mêmes relativement faibles à la mise en œuvre de ce programme. Les moyens mobilisés actuellement semblent insuffisants pour le déployer à un niveau satisfaisant.

J'ai pu constater lors des échanges avec différents acteurs que certains restent très attachés à ce programme. Comme je l'ai écrit plus haut les interlocuteurs lui font un accueil favorable quand ils en prennent connaissance. Pour certains, il reste, malgré tout, une opportunité à un moment où les financements et autres subventions se font rares. Témoins de retours très positifs des enfants, certaines équipes pédagogiques « se battent » pour le maintien du programme face à un gestionnaire tenté de le quitter ; allant même pour certaines jusqu'à proposer de remplir elles-mêmes les documents FAM³.

Les acteurs qui ont arrêté le programme ou pensent le faire disent vouloir continuer les distributions sous d'autres formes. Il n'est pas prouvé qu'ils le fassent vraiment dans une période de restriction

1 Entretien avec la Directrice de l'Association des Maires d'Ille et Vilaine (affiliée à l' Association des Maires de France) 18 juin 2018

2 Entretien avec la responsable qualité de l'entreprise AME HASLE. Grossiste - Mélesse (35) 05 juin 2018

3 Entretien téléphonique avec une enseignante de l'école primaire publique de Dol de Bretagne. Bénéficiaire LFE. 17 juillet 2018

budgétaire. Or les enquêtes montrent que les inégalités sociales dans le domaine de l'alimentation persistent. Par exemple, la consommation de fruits, de légumes et de produits laitiers est plus souvent absente chez les adolescents scolarisés en Zone d'Éducation Prioritaire (ZEP)¹. Ces disparités sociales ne pourront qu'être augmentées par l'arrêt du programme.

Or la modification des comportements alimentaires des enfants a prouvé son efficacité, notamment en France. On peut citer par exemple l'enquête EducAlim² menée à Nantes et Angers entre 2010 et 2014 qui a validé l'effet des actions en milieu scolaire. Elle a permis de constater un doublement de la consommation de produits « marqueurs » mal-aimés tels que les endives et le chou de Bruxelles.

Le chantier de réflexion autour de l'action publique, relancée à l'automne par le programme Action Publique 2022, exige de n'éliminer aucune hypothèse a priori. Même si c'est pour y répondre par la négative, la question de l'arrêt du programme LFE mérite cependant d'être posée pour éclaircir la position des uns ou des autres sur ce programme. Il n'est pas sûr en effet que ses partisans aient tous les mêmes arguments pour le défendre. On peut remarquer par exemple que la priorité donnée aux distributions aux enfants issus de milieux défavorisés n'apparaît plus clairement dans les positions françaises et qu'elle est contredite par exemple par la possibilité de limiter les distributions aux repas.³

Si l'idée d'abandon est rejetée, avant de chercher à promouvoir le programme pour de nouvelles adhésions, il faudra dans un premier temps « fidéliser » les adhérents et éviter qu'ils ne quittent le navire. Il sera en effet difficile de faire revenir ceux qui ont quitté le programme. Pour fidéliser il faut avant toute chose simplifier et clarifier le travail des gestionnaires.

4.2 Simplifier, simplifier et encore S.I.M.P.L.I.F.I.E.R

4.2.1 Le programme lui-même

D'autres pays ont pris le parti de réduire le champ du programme C'est le cas de la Suède ou de l'Italie qui ont procédé par appel d'offre national pour la fourniture des produits et les prestations pédagogiques.^{4 5} La Pologne, quant à elle, n'a retenu que quelques produits éligibles⁵. En concentrant la gestion vers un petit nombre - voire un seul gestionnaire - et/ou en diminuant l'offre à très peu de produits, ces pays ont évité les écueils de gestion décrits plus haut. Ils parviennent donc à un excellent taux de versement des aides par rapport à ce qui est budgété au niveau européen⁵.

Ces solutions semblent efficaces selon des critères financiers. Mais elles ne constituent pas pour autant des modèles pour la France. Elles ne sont sans doute pas applicables telles qu'elles partout. Elles sont en contradiction avec la vision du programme des interlocuteurs interrogés. Elle empêche le lien fort avec les territoires auquel tiennent beaucoup d'acteurs comme en témoignent les nombreuses initiatives locales. En ne retenant qu'un nombre limité de produits, elles risquent de

-
- 1 Haut Conseil de la Santé Publique (HCSP) Pour une politique nationale nutrition santé PNNS 2017-2021 Paris 2017. p.14
 - 2 AUDENCIA Avec EducAlim l'école réussit à faire aimer les légumes aux enfants. Information presse - Nantes janvier 2015.
 - 3 Stratégie française pour les programmes scolaires 2017-2023 notifiée par la France à la Commission le 01 août 2018 p.15
 - 4 Entretien téléphonique avec le chef du Service de Régulation des marchés et des programmes sociaux de la Direction Interventions de FranceAgriMer 02 mai 2018
 - 5 Entretien téléphonique avec un cadre du Bureau du Pilotage de la Politique de l'Alimentation (DGAL) 06 juin 2018

léser certains producteurs par rapport à d'autres en excluant. En proposant des actions éducatives « standards » elles reproduisent une organisation « top-down » qui contrarie les initiatives locales.

En résumé, elles semblent répondre à des critères d'évaluation quantitatifs (en termes de distribution de produits et en termes financiers) plus qu'à des critères qualitatifs. Par sa culture, son fonctionnement, la France semble ne pas vouloir renoncer à atteindre des objectifs qualitatifs et qualitatifs.

4.2.2 Les règles

La mise en œuvre du programme est jugée par la grande majorité de ses connaisseurs comme très disproportionnée à ses enjeux. Comme je l'ai dit sa simplification doit être l'objectif prioritaire. Pour les 2 volets, une clarification des attendus doit permettre de sécuriser les actions des gestionnaires et de leur éviter des erreurs propres à les décourager.

4.2.2.1 Volet produits :

↳ **modifier le moins souvent possible** la liste des produits éligibles et en redéfinir les priorités. A ce sujet, une réflexion utile pourra être menée sur l'anticipation de la montée des réticences pour le lait. Faire distribuer des produits à une partie seulement des enfants peut représenter une difficulté trop grande. Choisir les produits sur des critères gastronomiques et culturels et non plus nutritionnels paraît judicieux à long terme.

↳ **clarifier les critères d'éligibilité**, notamment pour les produits transformés en ajoutant par exemple à la liste positive des produits éligibles, une liste négative des principaux produits à l'origine d'erreurs.

↳ **simplifier la saisie des données** : même simplifiée par l'utilisation de tableaux récapitulatifs c'est le point le plus chronophage de la demande d'aide. Les tableaux utilisés pourraient être améliorés pour éviter une rentrée fastidieuse des informations dans les 3 tableaux. Les personnes en charge de cette tâche devraient disposer d'outils performants facilitant la saisie, éventuellement directement sur Internet sans passer par l'intermédiaire des tableurs. Des initiatives existent, mais elles sont conduites en ordre dispersé¹. Elles seront rendues encore plus nécessaires dans le cadre de la loi alimentation en cours de discussion si les exigences de justification d'origine des produits sont maintenues. La mise à disposition de ces outils pourrait être organisée dans le cadre de la mise en œuvre de cette loi.

↳ **assouplir les critères d'éligibilité**. Ne pas en rajouter dans la déclinaison française du programme par rapport à ce qui figure dans les textes européens. Comme nous l'avons vu, l'interdiction de sel par exemple réduit considérablement les distributions de légumes.

4.2.2.2 Volet pédagogique

↳ **clarifier les critères d'éligibilité** :

Comme nous l'avons vu, ces critères ne sont clairs ni dans les textes, ni dans leur application laissant la place aux interprétations. Ils doivent être clarifiés tout en laissant la place à des initiatives originales auxquelles beaucoup sont très attachés.

↳ **optimiser les dossiers de demande**

1 Entretien téléphonique avec le responsable du pôle Offre alimentaire de la DRAAF de Nouvelle Aquitaine. 27 juin 2018

Le programme doit permettre à la fois de répondre aux attentes de solutions clef en main et de permettre le développement de projets d'initiatives locales. Les gestionnaires doivent être conseillés pour faire des choix qui simplifient et sécurisent le dossier de demande d'aide. Dans le cas de projets « à tiroir », il est possible de choisir de décrire dans le dossier de demande que l'action la plus « incontestablement éligible »

↳ **simplifier les enregistrements des séances pédagogiques**

- Les actions qui sont faites par les professeurs eux-mêmes dans le cadre de leur travail d'enseignant pourraient être dispensées de descriptifs. Une attestation globale pour l'ensemble des enfants bénéficiaires pourrait être demandée au directeur de l'école. Cette solution demanderait à être validée par les autorités de tutelle avant d'être proposée aux établissements bénéficiaires. Cela simplifierait leur gestion en évitant également les réticences évoquées plus haut.

- La même chose pourrait être faite pour des structures agréées conjointement par le Ministère de l'Éducation et le Ministère de l'Agriculture. La description de l'action éducative pourrait alors être simplifiée à l'extrême uniquement pour permettre le lien avec les produits distribués.

- La standardisation pourrait être une des propositions pour le volet pédagogique. Cette démarche pourrait s'inspirer de la ville de Lannion, principal bénéficiaire des aides en Bretagne. Les gestionnaires d'un grand nombre d'établissements pourraient utilement opter pour une démarche pédagogique standardisée. Seules une ou quelques personnes compétentes pourraient dispenser cette action de façon systématisée pour couvrir l'ensemble des bénéficiaires. Ce pourrait être un professionnel rémunéré par le gestionnaire. S'agissant d'un personnel employé par le gestionnaire, la saisie et fiabilité des données de temps, lieu et public touché s'en trouverait grandement facilitée. Cette démarche permettrait de respecter facilement les obligations du dispositif. Parallèlement, de façon complémentaire et en lien plus ou moins étroit avec le programme, les équipes des établissements auraient la liberté de mettre en place de projets pédagogiques propres à l'établissement. Le « prêt-à-porter » n'empêcherait donc pas le « sur mesure », au contraire.

- un outil d'enregistrement simplifié en ligne pourrait être mis au point pour être mis à la disposition des établissements bénéficiaires

4.2.2.3 Assouplir les délais

↳ le refus de prise en compte des livraisons fin de période (p-1) pour des distributions période (p) (voir § 3.4.3.3 page 44) a été décidé pour éviter que le programme ne soit utilisé comme simple outil d'optimisation financière et déconnecté du volet pédagogique¹. En pratique, les quantités par enfants étant définies par le programme, il est facile d'empêcher les dérives. Il nous semble que la contrainte devrait donc être levée.

↳ instruire les dossiers de demande d'aides dans un délai compatible avec les dates limites de prise en charge à 100 % en tenant compte des demandes d'information complémentaire éventuelles. Cela demande des effectifs suffisants pour instruire ces dossiers. Si la chose n'est pas possible il faut tenir compte de ces retards pour appliquer ou non des retenues.

Un travail de réflexion sur les moyens de simplification des dossiers de demande doit également permettre d'arriver à ce résultat. Seules les données strictement nécessaires aux contrôles doivent être demandées.

1 Réunion de travail LFE : association Bienvenue à la Ferme / FAM organisée par le pôle Offre Alimentaire de la DRAAF – Rennes 09 juillet 2018

↳ permettre un tuilage des gestionnaires en cas de changement pour ne pas bloquer le versement des aides au gestionnaire sortant.

4.2.3 Mettre les contrôles en cohérence avec les enjeux

4.2.3.1 En diminuer la durée

Comme nous l'avons vu, la durée des contrôles est jugée excessive par rapport aux montants des aides. Les contrôles exhaustifs des pièces devraient être abandonnés pour laisser la place à un contrôle par sondage, au moins pour des montants ne dépassant pas une limite à définir. Ce contrôle par sondage peut être justifié par l'analyse de risque (montant des aides, taux de malversations) En cas d'anomalie, le contrôle deviendrait alors plus approfondi, voire exhaustif.

4.2.3.2 Justifier les décisions

Outre le temps passé, les conditions des contrôles doivent permettre aux gestionnaires de comprendre parfaitement le motif de non conformité. Les comptes rendus de contrôles et courriers d'accompagnement doivent reprendre voire expliciter les constats faits pendant ces contrôles. Les décisions doivent être **motivées en fait et en droit**.

4.2.3.3 Avoir une réflexion sur les suites des contrôles

↳ Même prévu dans le texte européen, l'application automatique de sanctions doit être interrogée. Alors que la bonne foi des interlocuteurs est reconnue par tous, la sanction systématique entre en contradiction avec la notion de droit à l'erreur qui a fait son apparition dans le droit français.

↳ Les termes doivent être choisis de façon à ne pas être ressentis comme vexatoires et injustes. Une action *non conforme* ne doit pas être décrite comme une *absence* d'action. S'agissant de mesures administratives faisant suite, de plus, à ce qui est reconnu comme des erreurs de bonne foi, le terme de « pénalité » doit être prohibé et réservé aux suites de délits.

↳ Comme nous l'avons vu plus haut, la plupart des gestionnaires sont soit des collectivités (mairies s'agissant des écoles primaires) soit l'établissement scolaire lui-même. Comme tout travail administratif, le travail des gestionnaires LFE est d'autant plus facile qu'ils peuvent acquérir une certaine expertise. En pratique, ce travail est fait de façon plus ou moins sporadique par des personnels non dédiés à ce dossier. Cela explique en partie le grand nombre d'erreurs constaté. Il pourrait être intéressant de chercher d'autres structures susceptibles de jouer ce rôle.

4.3 Trouver des gestionnaires

Les solutions de massification doivent être une piste pour le développement du programme. Une solution proposée a été de vouloir confier le travail de gestion du programme aux professionnels de la distribution (grossistes, chaînes de restauration collective) fournissant les établissements. Il est en effet assez facile d'inclure cette tâche dans le cahier des charges lors de l'appel d'offre.

Ceci est surtout vrai pour les volumes importants mais peut difficilement être demandé à des petits fournisseurs locaux.

Par conséquent, cette proposition est plus adaptée aux gros gestionnaires qu'aux petits, aux grosses collectivités qu'aux plus petites. Comme nous l'avons vu, elle est très peu utilisée en Bretagne où il n'y a qu'un seul grossiste gestionnaire. D'autre part, j'ai pu constater que les fournisseurs même

importants en volume peuvent se décourager si les difficultés de gestion leur paraissent disproportionnées.

Dans tous les cas, les mêmes questions se poseront à ces gestionnaires « spécialisés » : bénéfice du programme au regard du temps passé ? Sécurité des démarches ? Interlocuteur ?

D'autres acteurs pourraient jouer le rôle de « gestionnaires mutualisés » Ce pourrait être par exemple des centrales ou groupements d'achats. Dans cet esprit, des collectivités (départements) ont fait des appels d'offre pour la fourniture de produits dans le cadre du programme.

Quels que soient les gestionnaires, les simplifications concrètes doivent avoir des effets tangibles pour eux. Ils les évalueront sur 2 critères :

- ▶ le temps nécessaire à la gestion doit diminuer de façon très significative
- ▶ les cas de refus des aides ou de restitution/sanction doivent devenir l'exception

Certaines pistes de simplification proposées plus haut relèvent de la déclinaison française (et infra-réglementaire) des textes européens et peuvent donc être abordées au niveau national. D'autres sont définis par des textes européens et seront donc plus difficiles à modifier.

Même si elle est mise en œuvre de façon résolue aux différents niveaux, il est peu probable que cette simplification suffise à alléger suffisamment la gestion du programme pour le rendre « compétitif » aux yeux des responsables. Or la situation actuelle du programme impose d'apporter des réponses aux gestionnaires à court ou moyen terme. Ces réponses doivent comprendre un renforcement de l'appui qui leur est donné.

4.4 Organiser un appui aux gestionnaires

Comme nous l'avons vu les gestionnaires restent souvent isolés sans trouver de réponses à leurs questions. Quand ils trouvent des solutions qui facilitent la gestion, elles sont peu ou pas partagées. Ils peinent à réactualiser leurs connaissances du programme au fur et à mesure de ses évolutions. Cela génère une situation d'insécurité administrative. Il est nécessaire d'organiser un appui pour sécuriser leurs démarches administratives.

Les initiatives locales s'insèrent plus ou moins bien dans le dispositif. Les décideurs locaux pourraient être utilement éclairés sur les différentes options de façon à adapter au mieux leur organisation pour diminuer au maximum les contraintes de gestion.

4.4.1 Informer. Conseiller

4.4.1.1 Partager les expériences

Les données de FAM sur les non conformités observées doivent être mieux expliquées et exploitées de façon à diminuer les erreurs les plus fréquentes.

En régions, à l'heure actuelle, les Pôles Offre Alimentaire ne disposent que d'informations partielles les contrôles de FAM.

Cet échange d'information peut être organisé par le COPIL du programme au niveau national. Celui-ci devrait inclure des représentants des mairies, ce qui n'est pas le cas actuellement¹ alors qu'elles sont les gestionnaires les plus nombreux.

1 Source : BPPA

La mise en réseau peut également être organisée entre les gestionnaires de façon à faciliter les échanges d'expérience. Pour les collectivités territoriales, ce travail peut être fait en collaboration avec les différentes associations représentatives en privilégiant les mairies dans un premier temps.

La liste à jour des gestionnaires doit être disponible sur le site de la DRAAF pour ceux qui veulent intervenir en milieu scolaire.

Des mises au point d'outils optimisés de saisie et de traitement des données existent en régions. Elles pourraient être mutualisées au niveau national.

4.4.1.2 Assurer un « service après-vente »

La Foire aux questions du site FAM pourrait utilement être mieux alimentée pour répondre au mieux aux questions. Mais cela demande des moyens pour la gérer au fil de l'eau. Le recours aux Foires aux questions peut se révéler un peu fastidieux et décevant. Il faut donc évaluer en pratique le bénéfice à mobiliser le peu de moyens disponibles.

Comme cela a été dit plus haut, FAM met à disposition sur son site différents outils d'aides à la demande d'agrément et aux dossiers de demandes d'aides. Mais ces outils ne sont pas connus de tous. Il faut donc renouveler l'envoi d'information aux gestionnaires : mails, courriers

Répondre aux questions des gestionnaires demande une disponibilité quotidienne. Il faut interroger les moyens disponibles pour satisfaire cette demande.

4.4.2 Qui pour informer et jouer le rôle de facilitateur?

4.4.2.1 FAM

Il est logique de se tourner vers FAM autorité de gestion du programme pour jouer ce rôle. Mais, comme nous l'avons vu plus haut, FAM dispose d'à peine assez de moyens pour la simple instruction des dossiers de demande d'aides. Ses moyens doivent donc être concentrés sur cette tâche.

De toute façon, au delà du simple aspect quantitatif, l'audit UE cité plus haut a conclu à une trop grande implication de FAM en tant que conseil. Il lui demande de s'en tenir à son rôle d'autorité de contrôle. Cela empêche de facto à FAM de jouer le rôle de référent dans ce domaine.

4.4.2.2 Le MAA

Dès lors, les questions devraient être logiquement redirigées vers les DRAAF en régions et être remontées au BPPA. Nous avons constaté que c'est peu le cas actuellement. Les remontées des difficultés rencontrées par les gestionnaires ne sont pas systématisées et restent très parcellaires. Les moyens qui sont consacrés actuellement en DRAAF pour le programme LFE répondent difficilement aux simples missions de promotion. Pour répondre efficacement à des missions d'appui et de conseil, celles-ci devraient détourner les moyens existants sur d'autres missions comme le PNA. Cela semble peu envisageable ni même souhaitable dans un contexte de montée en puissance des attentes vis-à-vis des autres axes de ce PNA (ancrage territorial, justice sociale, gaspillage alimentaire, développement durable)

Les DRAAF pourraient donc se recentrer sur leur rôle de facilitateur, de mise en réseau et diffusion d'information : projets, offres pédagogiques, etc.

4.4.2.3 Les collectivités

Gestionnaires ou initiatrices de la mise en œuvre des distributions sur leur territoire, les collectivités locales sont le premier échelon de décision. Regroupées en associations, en réseau, disposant de moyens de communication, elles pourraient s'organiser pour répondre à cette demande.

Il ressort de nos entretiens qu'il est peu probable qu'elles puissent le faire ou qu'elles accepteraient de jouer ce rôle. A leur niveau également, les moyens humains sont très contraints, particulièrement en cette période marquée par des incertitudes budgétaires et une baisse des dotations.

4.4.2.4 L'interprofession

Un acteur apparaît comme naturel pour jouer cette mission d'appui. Il s'agit de l'interprofession Interfel. Elle est intéressée au premier chef par le succès du programme dans lequel Interfel est déjà impliqué. Les liens avec FAM et les différentes directions du MAA sont déjà existants et forts. Ils existent aussi avec les services déconcentrés, par exemple au travers d'appels à projet. Dans le programme Un Fruit à la récré, Interfel s'est historiquement placé comme pédagogue. C'est cette position qu'interroge et met en lumière le retrait d'agrément du Ministère de l'Éducation. En pratique, Interfel pourrait prendre acte de la décision en abandonnant ses offres pédagogiques et se recentrer sur la gestion du programme. Cela lui permettrait d'apporter un appui moins visible au programme. Sous réserves d'accompagnement social des personnels précédemment engagés dans les démarches pédagogiques, les moyens pourraient quantitativement être tournés vers ces missions d'appui.

L'assistance pourrait consister par exemple à une première lecture des dossiers de demande d'aide avant qu'ils ne soient transmis à FAM voire à l'étape de leur conception (présentation de projets, validation par rapport aux attendus, etc.) Cette première lecture permettrait de déceler les manques et erreurs et de faire les rectifications sans perdre un temps précieux en allers et retours avec FAM.

Ces moyens permettraient de constituer une véritable « hotline ». Des personnes ressources pourraient être des interlocutrices privilégiées au niveau national d'une part et en régions d'autre part. Ils permettraient également de diriger les gestionnaires vers des référents, selon les régions et les activités. Sans être pour autant l'interlocuteur exclusif, le référent en région pourrait acquérir une bonne connaissance des particularités de chaque structure.

Cette organisation permettrait ensuite de mieux suivre l'évolution des dossiers et d'être plus réactifs en étant l'interlocuteur privilégié de FAM.

Elle permettrait l'acquisition d'une expertise nationale dans le cadre d'un échange de pratiques organisé. Il pourrait structurer la remontée de solutions terrain pour les traiter puis en diffuser les retours. Il pourrait également utiliser les données FAM pour alerter sur tel ou tel point du programme et prévenir la répétition des mêmes erreurs d'un gestionnaire à l'autre.

Les solutions pratiques trouvées par les uns ou les autres pour simplifier les charges administratives, les solutions existantes et les initiatives en cours devraient être répertoriées. Les moyens disponibles et les acteurs mobilisables identifiés et mis en réseau. L'échelon national est à privilégier pour mutualiser les solutions pour en diminuer les coûts.

L'interprofession est également l'acteur logique pour faire le lien entre bénéficiaires et fournisseurs pour optimiser l'offre et par rapport au cahier des charges.

Cette proposition de repositionnement d'Interfel est à valider avec l'ensemble des composantes de l'interprofession.

Enfin, le financement pourrait être attribué sur les fonds prévus par le règlement UE¹

En conclusion, il s'agit de procéder à une véritable redéfinition des missions et une redistribution des rôles des acteurs.

4.5 Mobiliser d'autres leviers

Une fois les solutions pratiques mises à disposition des acteurs pour rendre attractif le programme dans la durée et fidéliser les adhérents, d'autres leviers pourront être mobilisés pour le diffuser et recruter de nouveaux adhérents.

4.5.1 Plan de communication

Seules quelques pistes seront données ici. D'autres travaux les ont détaillés plus longuement². Il faut simplement rappeler ici que le programme souffre au mieux d'une méconnaissance, au pire d'une très mauvaise image. Le contenu de la communication devra donc être fait pour corriger cette image.

4.5.1.1 National

Le programme souffre encore d'un manque important de notoriété. Des campagnes nationales pourront être réalisées à destination de l'ensemble des acteurs : bénéficiaires possibles, collectivités mais aussi parents.

Des informations plus ciblées pourront être relayées dans les différents réseaux concernés :

- ↳ Éducation nationale pour les établissements scolaires en choisissant des périodes clés
- ↳ collectivités locales en tant que gestionnaires : mairies, départements, régions mais aussi ECPI et Métropoles, associations d'élus locaux : AMF³ (et ses sections départementales) pour la restauration dans les écoles maternelles et primaires, ADF⁴ pour les collèges et ARF⁵ pour les lycées.
- ↳ associations nationales de Gestionnaires de restauration collective scolaires déléguée
- ↳ groupements et associations de producteurs de niveau national
- ↳ OGEC (enseignement catholique)
- ↳ fédérations nationales d'associations de parents d'élèves (public et privé)

4.5.1.2 Régional

Il peut être déployé par les DRAAF en direction des acteurs de leurs réseaux concernés par le programme, par exemple :

1 Règlement délégué (UE) 2017/40 de la Commission du 3 novembre 2016 art.4 § 1 alinéas c) et d)

2 ROUYEZ F. Déclinaison territoriale du dispositif européen Un fruit pour la récré : freins et leviers ENSV Lyon2015

3 Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalités <http://www.amf.asso.fr/>

4 Assemblée des Départements de France <http://www.departements.fr/>

5 Association des Régions de France <http://regions-france.org/>

↳ Rectorats

↳ Fournisseurs Grossistes

↳ déclinaisons locales des associations nationales (élus, parents d'élèves)

La communication devra avant tout porter sur les aménagements faits autour du programme. Il pourrait être intéressant de changer le nom du programme de façon à matérialiser un changement qui se veut radical. Pour éviter un échec possible auprès d'acteurs désabusés, une communication directe visant dans un premier temps tous les gestionnaires inscrits serait plus efficace qu'un envoi en masse. Il faudra d'abord convaincre ces acteurs puis s'appuyer sur eux pour relayer l'information. S'agissant pour beaucoup d'acteurs qui disent ne plus vouloir « perdre du temps avec ce programme », il faudra mettre les moyens nécessaires pour suivre les retours, si besoin en les contactant individuellement. On pourra pour cela se baser sur l'argumentaire développé par le BPPA. Dans un deuxième temps, on pourra s'appuyer sur le témoignage de gestionnaires qui auront mis en œuvre le nouveau programme avec succès.

4.5.2 D'autres pistes

4.5.2.1 Établissements d'enseignement agricoles (publics et privés)

Comme on l'a vu, le programme LFE est peu mis en œuvre dans les établissements du 2^{ème} degré. La mobilisation des établissements agricoles pourrait être un levier au déploiement de ce programme. Du fait de leur statut particulier, ils sont en contact étroit avec la DRAAF. Parmi les missions que leur sont attribuées par le Code rural « *Ils participent à l'animation et au développement des territoires* »¹. Un certain nombre hébergent des exploitations agricoles et sont à ce titre producteurs de produits agricoles.

Ces particularités les rendent susceptibles d'être intéressés par les deux volets du programme.

En tant qu'établissements scolaires, ils sont susceptibles d'être intéressés comme bénéficiaires du volet produits. C'est d'autant plus vrai que ces établissements, du fait de leur histoire et de l'origine sociale de leurs élèves, ont la particularité de proposer la collation traditionnelle du matin et le goûter. La distribution de fruits à ces occasions est une habitude dans certains établissements. Cette piste est à nuancer par le fait qu'ils peuvent faire partie de groupements et de centrales d'achats ce qui peut les rendre moins libres pour leurs achats. Enfin, nous avons vu que demander des aides dans le cadre du programme LFE est une charge administrative lourde. Là encore, convaincre les gestionnaires passe par une simplification des démarches.

Les établissements qui ont une ferme en leur sein peuvent se positionner en fournisseurs de produits pour les autres établissements scolaires. En Bretagne, certains produisent des fraises, des pommes qui pourraient facilement être distribuées dans des établissements de proximité. Cette offre est intéressante pour accroître leur notoriété sur leur territoire et leur ouvrir de nouveaux débouchés².

Dans le cadre de leur mission d'animation du territoire, ils pourraient s'intégrer dans des projets pédagogiques à destination des établissements de proximité. Là encore, ces démarches offriraient l'opportunité d'augmenter leur visibilité en jouant le rôle d'ambassadeurs du programme LFE d'une

1 Code Rural et de la Pêche Maritime art L811-1

2 Entretien avec un professeur du lycée agricole de Caulnes - Caulnes (22) 26 juin 2018

part et de leur établissement d'autre part. Des propositions de démarches pédagogiques créées par des lycéens pour des lycéens existent. Citons par exemple le projet Quizz'Inn¹ créée dans les Côtes d'Armor. Ce support pédagogique conçu sous forme de jeu de société peu mobiliser autour de sujets liés à l'alimentation tous les acteurs de l'éducation : élèves, les enseignants, les personnels techniques et administratifs. Il peut être un vecteur efficace de diffusion à destination des établissements scolaires de proximité.

Mais comme nous l'avons mentionné plus haut, la condition de la mobilisation de la communauté éducative est que ces propositions s'inscrivent dans le projet pédagogique de l'établissement. Elles ne seront pas acceptées si elles sont présentées comme une injonction de l'autorité de tutelle. S'inscrivant dans une démarche transversale, elles ne peuvent se limiter à la mise en œuvre locale d'un programme national. Elles doivent être une proposition de complément à une démarche pédagogique locale^{2,3,4}.

4.5.2.2 Appels à projets du PNA en Bretagne

Dans le cadre des PAT des appels à projets du PNA, il serait possible de pousser à l'adhésion au programme des structures situées sur le territoire du PAT. Encore une fois, cette incitation forte n'aura de sens que si la gestion du programme est facilitée pour que les gestionnaires soient ensuite vraiment actifs. Les AAP sont aussi l'occasion de diffuser des informations sur le programme LFE. J'ai pu constater que c'est ce qui est fait en pratique. Ces appels à projets mobilisent des acteurs divers sur des thèmes variés dans le cadre des 4 axes du PNA. Les DRAAF ont la connaissance d'un grand nombre d'acteurs et de réseaux. Une de leurs missions est de les mettre en lien et de leur présenter des opportunités pour développer leurs projets.

De nombreuses initiatives ont dans leurs objectifs d'organiser des « circuits courts » de proximité. Pour certains PAT, c'est même le seul objectif. Au-delà des vertus attribuées à ce modèle – parfois à tort⁵ –, ils cherchent à rapprocher les producteurs locaux avec les consommateurs. A l'origine de ces projets, c'est souvent un soutien aux filières locales qui est recherché.

Pour un projet d'approvisionnement local qui concerne des cantines scolaires, le programme LFE peut être une opportunité de financement. Celui-ci peut être intéressant pour les collectivités pour limiter le surcoût qui peut résulter de l'approvisionnement local en restauration scolaire. Cela sera particulièrement vrai après l'entrée en vigueur des nouvelles contraintes réglementaires sur les approvisionnements. C'est un sujet de préoccupation pour les responsables en charge de restauration collective. J'ai pu constater⁶ que la saisie, l'enregistrement puis l'exploitation des données de traçabilité pour ce faire était aussi très « chronophage ». Des solutions simplificatrices de la saisie des données devraient être recherchées dès le début de la construction de ce type de projet. Comme nous l'avons vu plus haut, cela nécessite de les rechercher en réseau pour en optimiser le coût.

1 Outil développé par la section agricole du lycée Jean Moulin et l'association départementale d'information jeunesse des côtes d'Armor <http://www.quiz-inn.fr/>

2 Entretien avec un professeur du lycée agricole de Caulnes - Caulnes (22) 26 juin 2018

3 Entretien avec une infirmière scolaire conseillère technique du Rectorat de Rennes – Rennes 16 juillet 2018

4 Entretien avec l'adjoint à la cheffe de division de la vie des établissements Académie de Rennes. Rectorat – Rennes 16 juillet 2018

5 ADEME Alimentation-Les circuits courts de proximité. Avis juin 2017

6 Réunion de travail Projet de PAT de Dinan agglomération. Maires. Responsables de cantines scolaires. Associations de producteurs locaux - Pleudihen sur Rance (22) 15 juin 2018

Le volet pédagogique peut également être l'occasion de financer des visites de fermes de proximité. Beaucoup d'élus sont dans une démarche de rapprochement des mondes ruraux et urbains dont les PAT sont une illustration. En structurant les actions pédagogiques, le programme LFE s'inscrit dans ce mouvement. Il peut être systématiquement proposé lors de la construction de ces projets.

La construction de ces projets demande beaucoup de temps et donc de moyens. Encore une fois, comme nous l'avons vu, ces moyens sont comptés. La mobilisation du programme LFE ne se fera dans ce cadre que si sa mise en œuvre est compatible avec les moyens disponibles et n'ajoute que peu de contraintes à des charges de travail déjà élevées.

Faciliter la gestion du programme pour ses acteurs de terrain est l'objectif prioritaire pour sauver le programme LFE. Pour cela, il faut agir pour simplifier le programme et mettre ses contraintes de gestions en adéquation avec les enjeux financiers. Dans un deuxième temps, des relais pourront être trouvés auprès des acteurs locaux pour l'adapter aux besoins et toucher plus de bénéficiaires.

Les conclusions des évaluations en cours devront éclairer plus largement la politique d'éducation alimentaire. In fine, c'est bien l'impact des actions à long terme sur les comportements et la santé qui doit être évalué. C'est le sens de la commande faite au CEP dont les résultats sont attendus pour 2023¹

CONCLUSION

Bien manger est devenu un enjeu de santé publique. L'accès à une alimentation saine et équilibrée doit être possible pour tous. Au-delà de ce droit, ce sont les comportements individuels qui sont visés par les politiques publiques. Il s'agit de faire des individus de véritables acteurs éclairés de leur santé en les éduquant, les informant et en les responsabilisant.

Les politiques publiques de l'alimentation santé ont été déclinées notamment par le PNNS et le PNA. Ces deux programmes sont partis de points différents et ont évolué pour maintenant se croiser et converger. Cette convergence se retrouve notamment autour de l'école. Pour changer les comportements à long terme, de nombreuses études démontrent que l'école est la cible de choix. C'est donc logiquement que les deux plans ont enrichi le code de l'éducation dans ce sens. L'école se voit confier la mission de bien nourrir mais aussi d'assurer une éducation à l'alimentation.

Les acteurs rencontrés pour cette étude ont tous montré leur intérêt, voire leur enthousiasme pour ces domaines. Cela se traduit par des initiatives multiples et riches qui fédèrent les énergies. Le programme LFE est l'un des outils destinés à promouvoir une alimentation santé à l'école. Cette étude a fait un bilan de la mise en œuvre du programme en France et plus particulièrement dans la région Bretagne. Les chiffres montrent une sous utilisation des fonds disponibles qui s'aggrave d'année en année. Bien que convaincus des bienfaits du programme pour les enfants, les acteurs rencontrés ont tous exprimé de la lassitude ou de la méfiance.

La principale cause de leur état d'esprit est la disproportion entre la charge administrative imposée par le programme et les montants des aides accordées. Sous cet angle, le programme LFE est vu comme financièrement non « rentable ». De plus, beaucoup de gestionnaires restent isolés et

1 Programme lancé en sept. 2017. Durée 6 ans (2023) Commande DGPE et DGAL. Source : Bureau du Pilotage de la Politique de l'Alimentation

sans réponse face à des exigences jugées complexes. Or le programme LFE se veut un outil de généralisation des habitudes alimentaires saines, par une massification de la distribution de produits accompagnée d'actions éducatives. En pratique, les difficultés de sa mise en œuvre à grande échelle l'empêchent de parvenir à cette généralisation. De ce point de vue, il s'agit d'un échec. Ce n'est pas acceptable à un moment où les inégalités sociales dans le domaine alimentaire persistent.

La priorité est de transformer le programme LFE en instrument efficient. Pour cela il faut le simplifier, l'adapter aux enjeux, aux organisations et à ses utilisateurs.

S'agissant d'un programme européen, l'opinion la plus répandue est (hélas) de ne pas s'étonner de la grande complexité du dispositif. Certains ont même exprimé l'idée que cette complexité pouvait être délibérée pour décourager les demandes. Ce constat pose question en lui-même dans un contexte de désamour de beaucoup de citoyens pour les institutions européennes. Un programme qui devrait n'être que positif pour l'image de l'Union devient un exemple de ce qu'elle peut produire de pire... Il faut ajouter que ce constat caricatural n'est pas limité au programme LFE et participe, à son niveau, à l'euroscpticisme.

Pour être complet, il faut également dire que l'image de l'« Administration » dans son ensemble en ressort dégradée et caricaturée. Dans les faits, la déclinaison française du programme contribue à sa complexification et porte donc sa part de responsabilité. Le programme LFE apparaît donc comme une bonne illustration du fossé qui peut exister entre une organisation administrative et des usagers. Mais, contrairement à d'autres situations dans lesquelles l'administré n'a pas le choix, beaucoup d'usagers de LFE ont développé des stratégies d'évitement, le plus souvent en sortant du programme. Dans ce contexte, le programme doit se transformer ou disparaître. Il s'agit donc bien de transformer l'approche de ce programme pour l'adapter aux usagers. Comme le veut le programme Action Publique 2022, il faut passer d'une « culture du contrôle à une culture de la confiance »¹ Ce changement est également illustré par la notion de droit à l'erreur qui est entrée récemment dans le droit français². On peut parler à ce sujet de changement de paradigme. Mais ce changement doit s'accompagner de réformes européennes dans le même sens. Autrement dit, il s'agit de réconcilier les usagers avec leurs administrations, françaises et européennes. Cette réflexion doit être faite sans attendre au niveau français et en parallèle à l'échelon européen.

Il est également nécessaire de faciliter la mise au point et la diffusion d'outils qui faciliteront le travail des gestionnaires. A cet égard, il faut anticiper les futures contraintes réglementaires qui devraient suivre les États Généraux de l'Alimentation. La traçabilité et la transparence exigeront des moyens que beaucoup de structures n'ont pas encore actuellement. Cette réflexion doit être conduite à l'échelon national en relation avec les représentants des responsables de la restauration collective scolaire que sont les collectivités locales et tout particulièrement les communes.

L'étude a montré l'importance de relations - verticales et horizontales - entre acteurs aux statuts très divers. Le positionnement des uns et des autres peut être utilement interrogé pour mobiliser au mieux les moyens disponibles. Pour LFE, l'accompagnement nécessaire des gestionnaires de terrain – qui reste insuffisant malgré certains progrès - peut passer par un repositionnement de l'interprofession et plus particulièrement d'Interfel. Expulsé des enceintes scolaires dans lesquelles elle intervenait de longue date avec le soutien du MAA en partenariat avec l'Education nationale, Interfel pourrait jouer un rôle majeur tout en restant dans l'ombre, échappant ainsi aux soupçons.

1 Service de presse de Matignon. « Lancement de Action Publique 2022 » Dossier de presse 13 octobre 2017

2 LOI n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance JORF n°0184 du 11 août 2018

Cet épisode a mis en lumière des jeux d'acteurs institutionnels parfois en conflit et cela en dépit des nombreux rapprochements institutionnalisés par des textes législatifs. La multiplication des programmes et des acteurs, l'entrecroisement d'objectifs parfois contradictoires est une des causes de ce constat. Le jugement du Tribunal administratif de Paris doit être placé dans un contexte de néo-libéralisme de la gestion de l'Etat qui l'emmène à se tourner vers des opérateurs privés. Cette logique se heurte à l'opposition de certains qui y voient un conflit d'intérêt. Cet éclairage est à prendre en compte. Là encore, la réflexion actuelle sur l'action publique doit permettre une remise à plat pour donner « cohérence et lisibilité à l'action publique »¹.

Dans le cadre de cette réflexion sur la gouvernance, les nouvelles organisations territoriales doivent être mieux intégrées de façon à prendre en compte la montée en puissance d'acteurs institutionnels nouveaux. Cette nouvelle gouvernance crée des champs d'actions élargis et des moyens nouveaux. A côté des cadres institutionnels, les collectivités peuvent constituer dans leurs domaines de compétence – comme la restauration scolaire - des alliances autour de projets particuliers. Ces projets comportent souvent une forte dimension territoriale. Se constituent alors des réseaux de projets ou certaines collectivités – comme une métropole par exemple – jouent un rôle prépondérant. Sans entrer en contradiction avec les politiques d'alimentation-santé, cela peut modifier les priorités des uns ou des autres. On peut observer, par exemple, une hiérarchisation différente entre les quatre axes du PNA. Dans une démarche opportuniste, ces projets font appel – ou pas – à des fonds publics qui peuvent être locaux, nationaux ou européens.

Toutes les personnes rencontrées au cours de cette étude ont exprimé leur attachement à des objectifs partagés qui s'intègrent tout ou partie des quatre axes du PNA. Certaines des difficultés du programme LFE proviennent des différences de hiérarchisation de ces objectifs. Certains acteurs du programme ont un objectif prioritaire de distribution de produits. Ils mettent en œuvre des solutions simplificatrices en standardisant leurs actions sur le volet produits et/ou sur le volet pédagogique. En pratique, malgré les difficultés, ils parviennent à utiliser le programme de façon plutôt satisfaisante dans une approche plus quantitative que qualitative. D'autres acteurs cherchent au contraire à individualiser leur approche de l'alimentation. A l'opposé de la standardisation, ils privilégient des initiatives locales « sur mesure ». L'alimentation-santé n'est souvent alors qu'un de leurs objectifs. Ces acteurs se placent dans une approche plus qualitative que quantitative. En pratique, le programme LFE se révèle peu adapté à leurs attentes.

Dès lors, l'État peut se positionner en appui de ces projets dans une action facilitatrice mobilisant d'autres outils, tels que des appels à projets. Prenant acte des attentes différentes des acteurs, il peut intervenir selon deux principes. Le premier est descendant et cherche à adapter au mieux un programme national aux variétés des attentes en élargissant les critères. Le deuxième principe d'action est ascendant et propose différents schémas d'aides pour appuyer les initiatives locales. C'est le cas dès à présent au travers des appels à projet du PNA. L'outil des appels à projets peut être utilisé pour des objectifs convergeant avec ceux de programme LFE. Les objectifs doivent comporter des indicateurs chiffrés directement en lien avec l'alimentation-santé. Ces partenariats seraient établis de façon à pouvoir valider les actions sur leur réalisation, leurs résultats mais aussi leurs effets. Pour LFE, il s'agirait d'évaluer les démarches entreprises, le nombre de bénéficiaires et les effets sur leur consommation et leur santé.

Le programme LFE est donc un bon « candidat » à la réforme de l'action publique, initiée de longue date et relancée au travers du programme Action publique 2022. Son « sauvetage » doit passer par un changement de paradigme des relations entre l'administration et les usagers.

L'échec de ce programme interroge l'action de l'Etat et de ses politiques publiques. Il s'agit de repenser les relations avec des partenaires publics et privés. L'objectif est non seulement d'optimiser l'utilisation des moyens en termes de quantité et de qualité mais aussi d'établir une relation de confiance avec le citoyen.

Les politiques publiques de l'alimentation doivent également être interrogées sous l'angle de leur construction. Le programme LFE a une construction « du haut vers le bas ». Cette construction est efficace pour un programme dans un objectif de massification et de généralisation. Mais nous avons vu que cet objectif est plus ou moins partagé. Une organisation « top down » répond mal à la diversité des acteurs et des organisations locales. Elle peut entrer en contradiction avec les référentiels des acteurs locaux. Pour leur laisser des degrés de liberté, le programme multiplie les points particuliers tout en conservant un cadre très contraint. Ces contradictions le rendent complexe et empêchent les acteurs de se l'approprier. Les constructions des politiques publiques doivent reposer sur une définition claire, univoque et partagée d'objectifs limités en nombre. C'est à partir de cette définition que la stratégie choisie sera une stratégie du type haut vers le bas, pour des objectifs de généralisation et de massification, ou du bas vers le haut, pour des objectifs plus locaux et contextualisés.

Nous avons vu que, par l'éducation, on veut modifier le comportement individuel des citoyens dans une approche psychosociologique et cognitive. Ce faisant, la dimension sociale de la problématique peut se retrouver reléguée au second plan. Les zones défavorisées étaient la cible unique au tout début du programme « Un fruit pour la récré ». Ce n'est plus le cas. La possibilité de distribuer les fruits et légumes ou produits laitiers pendant les repas répond à une volonté de proximité avec les habitudes alimentaires française en mettant en avant les produits avec label de qualité. Elle simplifie le travail des établissements bénéficiaires. Mais elle participe à l'éloignement du programme des jeunes issus de milieux défavorisés. On constate que le ciblage initial est moins pris en compte dans les dernières versions des programmes de distribution dans les écoles. Cette approche peut permettre de faciliter le déploiement du programme mais elle est également susceptible d'augmenter les inégalités.

De plus, la mobilisation autour des enjeux de la nutrition-santé est d'autant plus forte que les acteurs – élus, parents, pédagogues - sont impliqués. Cette implication est elle-même corrélée à l'appartenance socioéconomique de ces acteurs et à leur environnement. Les populations « favorisées » bénéficient d'un meilleur environnement économique, social et aussi politique. Une collectivité territoriale plus aisée sera plus facilement maîtresse de ses choix. Elle pourra plus facilement agir en mobilisant uniquement ses moyens propres. Les lois de décentralisation ont fait émerger une démocratie de proximité riche en projets locaux. Mais elles sont également susceptibles d'augmenter les inégalités existantes. Nous avons constaté qu'elle pouvait s'accompagner en contrepartie d'un sentiment de laissé-pour-compte. Certains schémas d'organisation privilégiés comportent des menaces d'aggravation des inégalités territoriales. Un certain nombre d'acteurs ont vu diminuer non seulement leurs compétences mais également leur capacité à se faire entendre. L'intérêt de chaque niveau de décision doit être évalué également sous cet angle. Le risque est que les populations qui en ont le plus besoin aient moins accès à une alimentation saine et aux messages sur l'alimentation. Il est nécessaire d'évaluer la stratégie retenue sous cet angle.

D'une façon générale, ce sont l'ensemble des politiques publiques de l'alimentation qui doivent être évaluées en analysant données de leur mise en œuvre mais également leur impact sur les cibles désignées. Les actions, les moyens mis en œuvre devront tenir compte de la variété sociétale. Elles devront s'appuyer sur cette pluralité pour proposer des alternatives adaptées et répondre aux

attentes. La mobilisation forte des sciences sociales est nécessaire à ce niveau pour prendre en compte tous les aspects de ces problématiques.

La décentralisation ne doit donc pas se comprendre comme simple allègement des charges du pouvoir central vers la périphérie. Elle modifie profondément les relations entre l'Etat et les territoires. Elle transforme le rôle de l'Etat qui « *n'est plus en position de monopole [mais] concurrencé par d'autres acteurs [...] ou d'autres échelons territoriaux* »¹. Mais l'Etat garde une place centrale en créant du droit, en mettant en cohérence les politiques et en garantissant un traitement équitable entre des territoires aux profils et aux ressources contrastés. L'Etat, par ses ressources, ses actions, ses moyens mais également au travers de ses services, reste donc plus que jamais un facteur indispensable de cohésion. Mais c'est à un véritable changement de paradigme qu'il doit procéder pour ses relations avec la société.

1 BORRAZ O., GUIRAUDON V. Politiques publiques : 2 Changer la société. Presse de Sciences Po - Paris 2010 - ISBN 978-2-7246-1148-9 p.14

BIBLIOGRAPHIE

Textes réglementaires et infra réglementaires

- Règlement (UE) 1308/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 modifié portant organisation commune des marchés des produits agricoles. art. 22 à 28. JO du 20.12.2013
- Règlement (UE) 2016/791 du Parlement Européen et du Conseil du 11 mai 2016 art 1 et 2 JO du 24.05.2016
- Règlement d'exécution (UE) 2017/39 de la Commission du 3 novembre 2016 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'aide de l'Union pour la distribution de fruits et de légumes, de bananes et de lait dans les établissements scolaires
- Règlement délégué (UE) 2017/40 de la Commission du 3 novembre 2016 complétant le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'aide de l'Union pour la fourniture de fruits et de légumes, de bananes et de lait dans les établissements scolaires et modifiant le règlement délégué (UE) n° 907/2014 de la Commission
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales JORF n°190 du 17 août 2004 page 14545
- Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 JORF n°0172 du 28 juillet 2010 page 13925
- Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt JORF du 14 octobre 2014
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705
- Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance JORF n°0184 du 11 août 2018
- Code de l'Éducation art. L312-17-3
- Code Rural et de la Pêche Maritime
- Décret n°2011-1000 du 25 août 2011
- Stratégie française pour les programmes scolaires 2017-2023 notifiée par la France à la Commission le 31 juillet 2017
- Stratégie française pour les programmes scolaires 2017-2023 notifiée par la France à la Commission le 01 août 2018
- FranceAgriMer Décision INTV-RMPS-2017-63 du 10 octobre 2017
- FranceAgriMer. Décision INTV-RMPS-2016-60 du 29 novembre 2016
- FranceAgriMer Décision INTV-RMPS-2015-28 du 26 juin 2015
- Jugement du Tribunal administratif de Paris en date du 28 mars 2018 confirmant la Décision du ministre de l'Éducation en date du 5 janvier 2016

Articles et ouvrages

- ADEME. Alimentation-Les circuits courts de proximité. Avis juin 2017
- AFSSA Avis du 23 janvier 2004 Saisine 2003-SA-0281
- AL TAMIMI N., DEFAY P., JOSSA A.S. Les freins et leviers du programme européen « Un fruit pour la récré » Paris 2011
- ANSES La restauration scolaire. Mise à jour 14/06/2016. Consulté le 11/05/2018 à l'adresse <https://www.anses.fr/fr/content/la-restauration-scolaire>
- AUDENCIA Avec EducAlim l'école réussit à faire aimer les légumes aux enfants. Information presse - Nantes 22 janvier 2015. (Enquête EducAlim auprès de 584 enfants de CE2 au CM2)disponible à l'adresse : <http://www.google.com/urlsa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewjqt96nubrcAhUKxoUKHd8ZA4IQFggoMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cge->
- BERGERON H., BOUBAL C., CASTEL P., Sciences du comportement et gouvernement des conduites. La diffusion du marketing social dans la lutte contre l'obésité. Dans DUBUISSON-QUELLIER S. Gouverner les conduites Chapitre 4 p.158-191. Presse Science Po Paris 2016 ISBN 978-2-7246-1900-3
- BERTHOUD M., DE IULIO S. 2015 Apprendre à manger : l'éducation alimentaire à l'école entre politiques publiques, médiations marchandes et mobilisations citoyennes p 105-128 Questions de communication 2015/1 (n° 27) PUN - Editions universitaires de Lorraine ISBN : 9782814302600
- BORRAZ O., GUIRAUDON V. Politiques publiques : 2 Changer la société. Presse de Sciences Po - Paris 2010 - ISBN 978-2-7246-1148-9
- BORRAZ O. et LE GALES P. The intermunicipal revolution - Basingstoke : Palgrave Macmillan 2005 - p 12-28 ISBN 9780333995556
cité par LE LIDEC P. *La réforme des institutions locales. Politiques Publiques 1 chapitre 9 p 265*
- BOURGEOIS M. P. Des députés LREM veulent rendre la cantine scolaire gratuite pour les plus pauvres 19 avril 2018. Article disponible sur le site du journal la Gazette des communes <http://www.lagazettedescommunes.com/560837/des-deputes-lrem-veulent-rendre-la-cantine-scolaire-gratuite-pour-les-plus-pauvres/>
- Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière (CNIEL) Les produits laitiers. 02/09/2013 Site consulté le 11 mai 2018 <https://www.produits-laitiers.com/article/petite-histoire-du-lait-a-lecole>
- CGAAER Courrier au chef de Cabinet du Ministre 24 juin 2013 Référencé 130658
- CGAAER lettre du 09 mai 2017 réf. 506794
- Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO). L'école française propose-t-elle un cadre de vie favorable aux apprentissages et au bien-être des élèves? Dossier de synthèse. Octobre 2017 Consultable à l'adresse : <https://www.cnesco.fr/fr/qualite-vie-ecole/>
- Cour des comptes européenne : les programmes Lait à l'école et Un fruit à la Récré sont ils efficaces Union Européenne 2011 ISBN 978-92-9237-293-4
- DUBUISSON-QUELLIER S. Gouverner les conduites Presse Science Po Paris 2016 ISBN 978-2-7246-1900-3

- DURKHEIM E. Les Règles de la méthode sociologique Alcan 1919 p5-19
- ESCOLAN H., BOSSARD C., BECK F. Baromètre santé nutrition 2008-INPES-Paris 2008
- ETIEVANT P., BELLISLE F., DALLONGEVILLE J., ETILE F., GUICHARD E., PADILLA M., ROMON-ROUSSEAU M. Les comportements alimentaires. Quels sont les déterminants ? Quelles actions pour quels effets ? FRANCE. Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales; INRA 2010
- GILBERT C. et HENRY E. Comment se construisent les problèmes de santé publique. La Découverte-PARIS 2009 ISBN 978-2-7071-5910-6
- Groupe d'Etude des marchés de restauration collective et nutrition (GEM-RCN) Recommandation nutrition Juillet 2016 Recommandation nutrition. Disponible à l'adresse : https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewjE3_6Q8bTcAhVMDcAKHc6uBmgQFggrMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.economie.gouv.fr%2Ffiles%2Fdirections_services%2Fdaj%2Fmarches_publics%2Foeap%2Fgem%2Fnutrition%2Fnutrition.pdf&usg=AOvVaw25Vl-m5Lp8vn5szhPIR9is
- Haut Conseil de la Santé Publique (HCSP) Pour une politique nationale nutrition santé PNNS 2017-2021 septembre 2017
https://www.hcsp.fr/Explore.cgi/Telecharger?...hcspr20170912_PNNS20172021.pdf
- JOURDAN D. Education à la santé. Quelle formation pour les enseignants ? Saint-Denis INPES coll. Santé en action 2010 160p.
- LANCET article d'octobre 2017 cité sur le site de l'OMS: www.who.int/dietphysicalactivity/fr consulté le 09/05/2018
- LE LIDEC P. La réforme des institutions locales. Politiques Publiques 1 chapitre 9 p255-281 Presses de Sciences Po. Paris 2008 ISBN : 978-2-7246-1059-8
- MATIGNON Service de Presse du Premier Ministre. « Lancement de Action Publique 2022 » Dossier de presse du 13 octobre 2017
- MAAF. Ministère de l'Education nationale. Lettre au CGAAER du 09 mai 2017 ref 506794
- Ministère de l'emploi, du Travail et de la santé Plan National Nutrition Santé 2011-2015 (PNNS 3) disponible à l'adresse : http://solidaritesante.gouv.fr/IMG/pdf/PNNS_2011-2015.pdf
- Ministère de l'emploi, du Travail et de la santé PNNS 2001 2006 2010 2015 Stratégies et dynamiques Paris 2016 disponible à l'adresse : inpes.santepubliquefrance.fr/jp/cr/pdf/2011/session7/Presentation-Chauliac.pdf
- JOURDAN D. « *Éducation à la santé à l'école : le temps de l'action* », *Santé Publique* 2005/4 (Vol. 17), p. 649-652
- OMS Charte d'Ottawa 21 novembre 1986 disponible à cette adresse : www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/129675/Ottawa_Charter_F.pdf
- OMS Interventions on diet and physical activity. what works : summary report. 2009 - ISBN 978 92 4 159824 8
- OMS Approche de la prévention de l'obésité de l'enfant dans la population 2012 ISBN 978 92 4 250478 1

- PADILLA M. LAINE C Évaluation du programme français School Fruit Scheme. Etude des freins à l'expansion du programme. Centre International des Hautes Études Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation de la Forêt et des Espaces Ruraux 2012
- Plan National Nutrition Santé 2011-2015 (PNNS 3) disponible à l'adresse : http://solidariteessante.gouv.fr/IMG/pdf/PNNS_2011-2015.pdf
- Plan National Nutrition Santé 2017-2021 (PNNS 4) disponible à l'adresse : https://www.hcsp.fr/Explore.cgi/Telecharger?...hcspr20170912_PNNS20172021.pdf
- Passeport-Santé site internet consulté le 13 août 2018
https://www.passeportsante.net/fr/Actualites/Dossiers/DossierComplexe.aspx?doc=manger_tue_page1_1_do
- RIST S. Assemblée Nationale Question N° 518 publiée au JO le : 08/08/2017 page 4060 Année 2017 – no 31 A.N. (Q) ISSN 0242-6757 Réponse publiée au JO le : 12/09/2017 page 4364 Année 2017. – no 36 A.N. (Q) ISSN 0242-6757
- ROUYEZ F. Déclinaison territoriale du dispositif européen Un fruit pour la récré : freins et leviers Rapport CEAV-SPV – année universitaire 2014-2015
- SOPEXA (MAAF FAM) 2012 Bilan « Un fruit pour la récré » janvier-Juin 2012
- UNESCO Décision du Comité intergouvernemental : 5.COM 6.14 - Nairobi 2010 consultable à l'adresse : <https://ich.unesco.org/fr/d%C3%A9cisions/5.COM/6.14>

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1	Gestionnaires LFE en Bretagne. Rentrée 2017.....	27
Figure 2	Nombre de gestionnaires selon les montants des aides.....	31
Tableau 1 :	Principales évolutions des programmes Lait Fruits et Légumes.....	32

TABLES DES ANNEXES

Annexe 1	Liste des interviews et des réunions.....	70	
Annexe 2	Trame des interviews fournisseurs LFE	72	
Annexe 3	Trame des interviews gestionnaires LFE	74	
Annexe 4	Trame des interviews prestataires LFE	69	
	Annexe 5	Page d'accueil de la télé procédure de demande d'agrément LFE.....	71
Annexe 6	Arrêt du Tribunal administratif de Paris N° 1616405/1-1 du 28 mars 2018 Interfel/ Ministre de l'éducatio.....		

ANNEXE 1 Liste des interviews et des réunions

Structure / Service	Fonction	Lieu et date
Direction des approvisionnements et de la restauration de la ville de Rennes. Ancien gestionnaire LFE	Directeur	Présentiel Rennes 24 mai 2018
AME HASLE. Grossiste. Gestionnaire LFE	Responsable qualité	Présentiel Mélèsse (35) 05 juin 2018
Service Régional de Formation et Développement (SRFD) de la DRAAF Bretagne	Agent du pôle d'appui aux enseignements	Présentiel Rennes 11 juin 018
Service de Régulation des marchés et des programmes sociaux de la Direction Interventions de FranceAgriMer	Chef du Service	Entretien téléphonique 02 mai 2018
Délégation régionale Bretagne de FranceAgriMer -	Cheffe de la délégation	Présentiel Rennes 17 mai 2018
Lycée agricole de Caulnes	Professeur Chargé de mission sur l'éducation à l'alimentation	Présentiel Caulnes (22) 26 juin 2018
Chambre d'Agriculture de Bretagne	Conseillère Circuits courts Agritourisme Bienvenue à la Ferme.	Présentiel Rennes 22 mai 2018
Service de la petite enfance de la ville de Lannion. Gestionnaire LFE fruits et légumes	Directrice	Présentiel Lannion (22) 22 juin 2018
Service de la petite enfance de la ville de Lannion. Gestionnaire LFE lait	Agent nutritionniste	Présentiel Lannion (22) 22 juin 2018
Commune de St Georges de Reintembault. Gestionnaire LFE .	Maire Nutritionniste professionnelle	Présentiel St Georges de R. (35) 23 mai 2018
Ecole primaire publique de Dol de Bretagne. Bénéficiaire LFE.	Enseignante	Téléphonique 17 juillet 2018
Académie de Rennes Rectorat	Infirmière scolaire conseillère technique	Présentiel Rennes 16 juillet 2018
Académie de Rennes Rectorat	Adjoint à la cheffe de division de la vie des établissements	Présentiel Rennes 16 juillet 2018
Commune de Betton non adhérente LFE.	Adjoint Petite enfance et éducation Adjointe Aménagement du territoire, environnement, développement durable	Présentiel Betton (35) 22 mai 2018

Ferme pédagogique de Kerguelen 2018. « Légumes project »	responsable	Téléphonique (St Paul de Léon 29) 14 juin 2018.
Commune d'Evran non adhérente LFE	Conseiller Dinan agglomération pour l'Agriculture et la Ruralité Chargée de mission développement PAT Dinan agglomération	Présentiel Evran (22) 29 mai 2018
Bureau du Pilotage de la Politique de l'Alimentation (DGAL) 0	Cadre	Téléphonique 06 juin 2018
Mairie de Dol de Bretagne Gestionnaire LFE	Responsable du service Enfance	téléphonique 25 juillet 2018
Association des Maires d'Ille et Vilaine affiliée à l' Association des Maires de France	Directrice	Présentiel Thorigné Fouillard 18 juin 2018
DRAAF de Nouvelle Aquitaine.	Responsable du pôle Offre alimentaire	Téléphonique 27 juin 2018
DRAAF de Bourgogne Franche Comté	Responsable du pôle Offre alimentaire	
Réunion préparatoire à la réunion du CRALIM	Membres CRALIM restreint : DRAAF, DREAL, ADEME	DRAAF Rennes 25 juin 2018
Réunion du CRALIM Bretagne sur appel à projets régional du PNA	DRAAF, DREAL, ADEME, Rectorat, Région, Chambres consulaires	Rennes 29 juin 2018
Réunion d'information LFE : organisée par le pôle Offre Alimentaire de la DRAAF	Association Bienvenue à la Ferme FAM	DRAAF Rennes 09 juillet 2018
Réunion de travail Projet de PAT de Dinan agglomération.	Maires Responsables de cantines scolaires Associations de producteurs locaux Chargée de mission opération Zéro Déchets Chargée de mission PAT Dinan agglomération	Pleudihen sur Rance 15 juin 2018
Réunion de suivi du projet de l'association Glanage solidaire	Adjointe au chef de pôle Offre alimentaires SRAL Bretagne Association Glanage solidaire	DRAAF Rennes 13 juillet 2018
Réunion union d'information LFE : projet Vélo smoothie	Responsable de l'entreprise Mon bon marché Salariée de l'entreprise chargée du déploiement LFE Chef du pôle Offre alimentaire SRAL Bretagne	DRAAF Rennes 26 juillet 2018

ANNEXE 2

TRAME INTERVIEW FOURNISSEURS

Présentation

V Guillon, inspecteur stagiaire en santé publique vétérinaire. En formation à l'École Nationale des Services Vétérinaire et à Sciences-Po Lyon.

Actuellement en stage au Pôle Offre alimentaire du Service Régionale de l'Alimentation au sein de la DRAAF de Bretagne.

Objectif du Stage : mise en œuvre du programme Lait Fruit et Légumes à l'École (LFE) en Bretagne en relation avec les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT).

Plus particulièrement en ce qui concerne l'offre pédagogique associée.

En lien également avec l'enseignement agricole.

Méthode : état des lieux des programmes : Lait Fruits Légumes

Enquête auprès d'acteurs clés : gestionnaires, prestataires, fournisseurs, bénéficiaires, contrôleurs

Restitution : Colloque régional PAT (?)
rapport diffusion (?)

Demande d'autorisation d'enregistrement de l'entretien pour ne rien oublier et ne pas déformer les propos. Les entretiens resteront à usage strictement personnel.

Informations sur l'interviewé et la structure

Nom de l'interviewé :

Organisme/Structure :

Poste/Mission au sein de la structure : depuis quand ?

Parcours personnel :

Prestations / Offres proposées dans le cadre scolaire

Volet produits :

Volet pédagogique : contenu actions / supports / moyens (humains ; matériels)

Cadre : Action / Projet / Labellisation / Agrément

si oui lequel ? (délivré par qui, conditions d'obtention)

Interlocuteurs

établissements

administrations collectivités locales

administration d'Etat

élus

Retour d'expérience programmes Fruits à la récré ou lait à l'école

Connaissez vous le programme LFE ou programmes antérieurs ?

Si oui, comment en avez vous eu connaissance ?

Y participez vous ?

Depuis quand ?

Dans quel type d'établissement êtes vous fournisseur/prestataire ?

Etes vous enregistré comme gestionnaire auprès de FAM ?

Si non, pourquoi ?

comment s'est déroulé l'enregistrement ?

Si oui, pourquoi ?

A t il été modifié lors de la mise en place du LFE ?

Volet produits

Nombre de points de vente total

Dont nombre d'adhérents ?

Nombre de bénéficiaires

Evolution nbr adhérents et bénéficiaires

Fréquence de distribution

Produits concernés par le programme

Cahier des charges

critères principaux

dont en lien avec LFE

Lots séparés LFE/hors LFE bio/conventionnel

Actions pédagogiques associées :

Est ce votre structure qui en a fait la prestation/organisation. Si oui : § suivant

Problèmes éventuels

Volet actions pédagogiques

Nombre d'actions total (scolaires ou non, programmes LFE ou non, ...)

Dont nombre d'adhérents au programme LFE?

Nombre de bénéficiaires

Dont programme LFE

Evolution nbr adhérents et bénéficiaires

Produits distribués en lien avec ces interventions pédagogiques

Format

intervention dans l'établissement vs hors établissement

forme de l'intervention : séance en classe, atelier, visite ferme

Thème, aliments en lien : produits laitiers / fruits et légumes

intervenant

matériel / moyens mis en œuvre , y compris humains

qui a participé à l'élaboration/organisation de l'action pédagogique

Liens avec les autres acteurs du programme

relations administration Ed Nationale : agrément ? Si oui régional ? National ?

relation administration

relation personnel technique

relations personnel enseignant

relations parents

relations enfants

Administratifs

montant de la prestation

montant de la prise en charge (76 %>>100%)

formalité

facturation, etc.

délai de paiement

Bilan des programmes Lait Fruits Légumes (entourer programmes concernés)

Opinion sur le programme

Quels sont les éléments positifs du programme ?

Diriez vous que les séances ont été bien reçues sur les thèmes suivants :

- recommandations nutritionnelles
- diversification des aliments consommés
- connaissance des produits : production, transformation
- connaissance des différentes qualités de produits (SIQO)
- connaissance des problématiques environnementales : saisonnalité, impact
- connaissance des filières : organisation, économie, conditions de travail, carrières
- gaspillage alimentaire

Quels sont les éléments négatifs du programme ?

Quels sont ceux qui pourraient vous en faire sortir ?

Que faudrait il faire pour l'améliorer ?

Retours hors LFE

Cadre des actions :

Produits : distributions éventuelles sans demandes d'aide : cf. plus haut : volet produits

Actions pédagogiques : cf. plus haut Volet actions pédagogiques

Éléments non évoqués pendant l'interview que vous souhaiteriez évoquer

Conclusion

Personne à contacter si informations complémentaires

Remerciements

ANNEXE 3

TRAME INTERVIEW GESTIONNAIRES LFE

Présentation

V Guillon, inspecteur stagiaire en santé publique vétérinaire. En formation à l'Ecole Nationale des Services Vétérinaire et à Sciences-Po Lyon.

Actuellement en stage au Pôle Offre alimentaire du Service Régionale de l'Alimentation au sein de la DRAAF de Bretagne.

Objectif du Stage : mise en œuvre du programme Lait Fruit et Légumes à l'Ecole (LFE) en Bretagne en relation avec les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT). Plus particulièrement en ce qui concerne l'offre pédagogique associée.

Méthode : état des lieux des programmes : Lait Fruits Légumes

Enquête auprès d'acteurs clés : gestionnaires, prestataires, fournisseurs, bénéficiaires, contrôleurs

Restitution : Colloque régional PAT (?) Rapport diffusion (?)

Demande si d'accord pour l'enregistrement de l'entretien pour ne rien oublier et ne pas déformer les propos. Les entretiens resteront à usage strictement personnel et seront détruits à l'issue de cette étude

Informations sur l'interviewé et la structure

Nom de l'interviewé :

Organisme/Structure:

Définition/Historique/Objectifs/Missions

Poste/Mission au sein de la structure :

Depuis quand ?

Parcours personnel

Connaissance du programme

Connaissez vous le programme LFE / Lait à l'Ecole / Un fruit à la récré ?

Si oui : Depuis quand ?

Comment l'avez vous connu ?

Les informations actualisées ? (fusion Lait-Fruit / passage 75 à 100 % / actions pédago.)

Si non : présentation rapide :

quels points vous paraissent intéressants ?

Quels points pourraient décider de votre adhésion ou non adhésion ?

Démarches en rapport mises en œuvre localement

Nom	Interlocuteur	Niveau territorial	Date début
LFE	FAM		
Ville active PNNS	MSS		

Ville Santé	OMS		
CLS	ARS		
Ville VIF (EPODE)	FLVS/VIF association		
PCAET (< 31/12/18 pour EPCI > 20 000 h.)	SREAL		
PAT	MAA ADEME		
ZDZG	MTES ADEME		
Intervenants extérieurs			
Cahier des charges restauration collective			
Autres			

Adhérents au programme

Quel organisme a l'agrément ?

Pour quelle action Lait / Fruits et légumes / les deux

Depuis quand ?

Quelle est la genèse de l'inscription ? Initiateur (s) / dates / relais

Pour quels établissements ? Nombre / type

Nombre d'enfants inscrits (approximatif)

Qui a fait l'inscription en pratique ?

Y a t il eu des difficultés

Si oui lesquelles ?

Avez vous bénéficié de conseils/appuis. Si oui de la part de qui ?

Gestion

Comment s'est fait l'appel d'offre :

critères retenus : nature / pondération éventuelle

lots différents : LFE/ hors LFE

bio/conventionnel

Durée

Qui gère les commandes

Quels sont les fournisseurs (nom/type : producteur, grossistes, ...)

Qui choisi les produits distribués ?

Quels produits ont été concernés ?

Pourquoi ces produits ?

Y a t il eu des difficultés ?

Si oui lesquelles ?

Avez vous bénéficié de conseils/appui. Si oui de qui ?

Avez vous fait évoluer vos pratiques dans ce domaine ?

Quelles pourraient être les voies d'amélioration ?

Distribution produits

A quel moment : récré / repas / les 2

Qui les prépare ?

Qui les distribue ?

Qui gère les déchets ?

Qui décide des fréquences de distribution ?

Avez vous fait évoluer vos pratiques dans ce domaine ?

Quelles pourraient être les voies d'amélioration

Actions pédagogiques

Qui : enseignants / prestataire extérieur (fonction ou structure d'origine) / enseignant + intervenant extérieur

Comment s'est fait le choix ?

Lieu et moment de la séance pédagogique (pendant distribution / en classe / en dehors (lieu) / temps périscolaire)

Moyens mobilisés (y compris humains)

Montant de la prestation

Dont prise en charge

Thèmes / forme

Y a t il eu des difficultés ?

Si oui lesquelles ?

Avez vous bénéficié de conseils/appuis ?

Si oui de qui ?

Vous ont ils été utiles ?

Avez vous fait évoluer vos pratiques dans ce domaine ?

Quelles pourraient être les voies d'amélioration ?

Financement

Montant des aides perçues (environ)

Produits ? Actions pédagogiques ? Les deux ?

Montant des actions pédagogiques facturées (matériel et main d'oeuvre)

Ligne budgétaire pour le paiement

Demandes de paiement des aides

Qui les remplit ?

Y a t il eu des difficultés ?

Si oui lesquelles ?

Avez vous bénéficié de conseils/appuis. Si oui de qui ?

Délais de paiement FAM

Avez vous déjà fait l'objet d'un contrôle

Si oui, comment cela s'est il passé ?

Bilan des actions réalisées/retour d'expérience :

Y a t il eu des évaluations de réalisées ? Si oui : par qui/quand/comment

Quels ont été/sont les effets positifs du programmes (estimé ou selon évaluations)

Quel en a été l'impact ?

Produits

Actions pédagogiques

Sur quels points ?

recommandations nutritionnelles PNNS

diversification des aliments consommés

connaissance des différentes qualités de produits (SIQO)

connaissance des filières

connaissance des problématiques environnementales : saisonnalité, circuits courts,

impact

gaspillage alimentaire

problématiques sociétales : commerce équitable, productions locales

Comment le programme est-il / a-t-il été perçu par les différents acteurs ? (avant/pendant, après)

administration Education Nationale (Rectorat?)

administration de l'établissement scolaire

personnel enseignant

personnel technique

parents

enfants (effets visibles ?)

prestataires extérieurs

fournisseurs

En feriez vous la promotion auprès d'autres gestionnaires ?

Quels sont les points négatifs ?

Quels sont les points à améliorer ?

Allez vous continuer ?

Eléments non évoqués pendant l'interview que vous souhaiteriez évoquer

Conclusion

Personne à contacter si informations complémentaires

Remerciements

ANNEXE 4

TRAME INTERVIEW PRESTATAIRES ACTIONS PÉDAGOGIQUES

Présentation

V Guillon, inspecteur stagiaire en santé publique vétérinaire. En formation à l'Ecole Nationale des Services Vétérinaire et à Sciences-Po Lyon.

Actuellement en stage au Pôle Offre alimentaire du Service Régionale de l'Alimentation au sein de la DRAAF de Bretagne.

Objectif du Stage : mise en œuvre du programme Lait Fruit et Légumes à l'Ecole (LFE) en Bretagne en relation avec les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT). Plus particulièrement en ce qui concerne l'offre pédagogique associée. Lien avec l'enseignement agricole

Méthode : état des lieux des programmes : Lait Fruits Légumes

Enquête auprès d'acteurs clés : gestionnaires, prestataires, fournisseurs, bénéficiaires, contrôleurs

Restitution : Colloque régional PAT (?)
rapport diffusion (?)

Demande d'autorisation d'enregistrement de l'entretien pour ne rien oublier et ne pas déformer les propos. Les entretiens resteront à usage strictement personnel

Informations sur l'interviewé et la structure

Nom de l'interviewé :

Organisme/Structure :

Poste/Mission au sein de la structure : depuis quand ?

Parcours personnel :

Organisme : Historique/Définition/Objectifs/Missions

Prestations / Offres proposées dans le cadre scolaire

Volet produits

Volet pédagogique (type d'action)

Labellisation / Agrément

si oui lequel ? délivré par qui ? conditions d'obtention

Avez vous entendu parler du dispositif LFE ? Si oui, comment ?

Expériences précédentes dans le cadre dispositif Fruits à la récré ou lait à l'école

Si oui, comment avez connu le dispositif ?

Depuis quand intervenez vous ?

Où êtes vous intervenu ?

Qui était à l'origine de l'intervention : candidature spontanée, appel d'offre, etc.

Interlocuteurs en lien

Retours d'expérience

Nature des actions pédagogiques

intervention dans l'établissement vs hors établissement
forme de l'intervention : séance en classe, atelier, visite ferme
Thème, aliments en lien : produits laitiers / fruits et légumes
matériel / moyens mis en œuvre (y compris humains)
qui a participé à la définition du contenu et de la forme de l'action ?

Liens avec les autres participants

relations administration Ed Nationale (Rectorat/Inspection académie)
relation administration de l'établissement
relation personnel technique
relations personnel enseignant
relations parents
relations enfants

Administratifs

montant de la prestation
montant de la prise en charge (76 %>>100%)
formalité
facturation, etc.
délai de paiement

Autres expériences pédagogiques (= hors dispositif LFE)

Bilan du dispositif

ce qui a bien fonctionné

ce qui n'a pas bien fonctionné

voies d'amélioration

efficacité par rapport aux objectifs affichés

Opinion sur l'efficacité du dispositif

recommandations nutritionnelles
diversification des aliments consommés
connaissance des différentes qualités de produits (SIQO, AB,)
connaissance des problématiques environnementales : saisonnalité, circuits courts, impact
gaspillage alimentaire
problématiques sociétales : commerce équitable, productions locales

éléments non évoqués pendant l'interview que vous souhaiteriez évoquer

Conclusion

Personne à contacter si informations complémentaires

Remerciements

ANNEXE 5

TLFE

TELEPROCEDURE

DE DEMANDE D'AGREMENT - ou de mise à jour -

Programme de l'Union européenne à destination des écoles

INSCRIPTION AU **PORTAIL FranceAgriMer**

Accès sur le site de FranceAgriMer www.franceagrimer.fr

ANNEXE 6

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS

N° 1610405/1-1

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION INTERPROFESSIONNELLE DES
FRUITS ET LÉGUMES FRAIS (INTERFEL)

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M Adrot
Président-Rapporteur

Le Tribunal administratif de Paris,

M. Segretain
Rapporteur public

(1^{re} section- 1ère chambre)

Audience du 14 mars 2018
Lecture du 28 mars 2018

30-01-01
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 1er juillet 2016 et un mémoire en réplique enregistré le 6 avril 2017, l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel) représentée par Maître Néouze, demande au Tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision du 5 janvier 2016 par laquelle le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, a rejeté sa demande d'agrément sollicité sur le fondement de l'article D. 551-1 du code de l'éducation, ensemble le rejet de son recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, aurait commis une erreur quant à la qualification juridique des faits en fondant sa décision sur l'absence de caractère d'intérêt général des actions conduites par l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel), condition requise par l'article D. 551-2 du code de l'éducation pour la délivrance d'un agrément pour les associations éducatives complémentaires de l'enseignement public.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 mars 2017, le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- le moyen n'est pas fondé dès lors que la notion d'intérêt général qui a permis que l'autorité administrative compétente étende les accords interprofessionnels que l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel) a conclus sur le fondement des articles L. 652-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime ne peut être confondu avec le caractère d'intérêt général que doivent présenter les associations qui sollicitent l'agrément prévu par l'article D. 551-1 du code de l'éducation et ne peut, a fortiori, valoir reconnaissance de ce caractère d'intérêt général que doivent nécessairement présenter les associations pour être agréées afin de proposer aux élèves des activités complémentaires de l'enseignement public ;

- à titre subsidiaire, à ce qu'il soit fait droit à sa demande de substitution de motif selon laquelle les activités proposées par l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel) ne revêtent pas le caractère éducatif justifiant un agrément pour des interventions en milieu scolaire en application de l'article D. 551-2 du code de l'éducation.

Par une ordonnance du 14 février 2018, la clôture de l'instruction a été fixée au 28 février 2018, sur le fondement des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'éducation,
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Adrot, président-rapporteur,
- les conclusions de M. Segretain, rapporteur public,
- et les observations de Me Delatre substituant Me Néouze, pour l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais.

1. Considérant qu'aux termes de l'article D. 551-1 du code de l'éducation : « Les associations qui apportent leur concours à l'enseignement public peuvent faire l'objet d'un agrément lorsque ce concours prend l'une des formes suivantes : / 1° Interventions pendant le temps scolaire, en appui aux activités d'enseignement conduites par les établissements / 2° Organisation d'activités éducatives complémentaires en dehors du temps scolaire » ; qu'aux termes de l'article D. 551-2 du même code : « L'agrément est accordé après vérification du caractère d'intérêt général, du caractère non lucratif et de la qualité des services proposés par ces associations, de leur compatibilité avec les activités du service public de l'éducation, de leur complémentarité avec les instructions et programmes d'enseignement ainsi que de leur respect des principes de laïcité et d'ouverture à tous sans discrimination » ; qu'aux termes de l'article D. 551-4 du même code : « Les demandes d'agrément présentées par les associations dont l'action

revêt une dimension nationale sont adressées au ministre chargé de l'éducation. / Les demandes d'agrément des associations dont les activités s'exercent au niveau local, départemental ou académique sont adressées au recteur d'académie » ; qu'aux termes de l'article D. 551-5 du même code : « Les demandes d'agrément sont accompagnées d'un dossier dont la composition est fixée par arrêté. / Ce dossier est soumis pour avis, selon le cas, au Conseil national des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public ou au conseil académique des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public mentionnés à la section 2 du présent chapitre. / La décision accordant l'agrément est prise, selon le niveau d'intervention de l'association, par arrêté du ministre chargé de l'éducation ou du recteur d'académie et notifiée à l'association concernée » ;

2. Considérant que l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel), reconnue en tant qu'organisation interprofessionnelle au sens des articles L. 632-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime par arrêté conjoint du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'agriculture du 5 juillet 1976, a présenté le 28 avril 2015 au ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, une demande d'agrément pour les associations éducatives complémentaires de l'enseignement public, agrément prévu aux articles D. 551-1 et suivants du code de l'éducation ; qu'après un avis défavorable du conseil national des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public, le ministre a fait part à ladite association, par décision du 5 janvier 2016, de son refus d'accorder l'agrément au motif que les éléments du dossier ne permettaient pas d'établir le caractère d'intérêt général des actions conduites par cette association, condition requise par l'article en cause pour la délivrance d'un agrément national ; que l'association a présenté le 4 mars 2016 un recours gracieux qui a été rejeté tacitement par le ministre ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de ses statuts, l'Interfel a pour objet, notamment, de « mettre en place toute action permettant d'optimiser la mise à disposition des fruits et légumes frais auprès des différentes catégories de population. (...) d'une manière générale, mener toutes actions entrant dans les missions des interprofessions telles que définies dans les textes communautaires et nationaux, et plus largement mener toutes actions utiles à la défense des intérêts collectifs de la filière » ; que si ce même article stipule encore que l'association a aussi pour objet de « développer l'information et l'éducation, notamment au travers d'actions pédagogiques ou de formation », il s'agit là d'un addendum décidé par une assemblée générale extraordinaire du 17 décembre 2014, tenue après un premier refus de ce même agrément ; qu'il s'évince ainsi des statuts de l'association requérante qu'au-delà « des actions pédagogiques ou de formation » qu'elle assure notamment dans les établissements scolaires, elle a originellement pour objet d'assurer la promotion des produits et des métiers de la filière et de ses intérêts collectifs auprès de l'ensemble des catégories de la population, tant sur le marché français et de l'Union européenne que dans les pays tiers ; que, dans ces conditions, les animations proposées par l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais à destination des élèves des écoles et établissements scolaires, réalisées au plan national par son réseau de diététiciens, lesquels n'interviennent pas uniquement en direction des enfants mais auprès de l'ensemble de la population, et qui visent indirectement et à terme, par le biais de ces interventions, à encourager et promouvoir la consommation des fruits et des légumes frais, ne mettent pas clairement en évidence la distance nécessaire que celles-ci doivent prendre avec les intérêts de la filière, ni, donc, leur caractère d'intérêt général strict ;

4. Considérant, dès lors, que, même si l'éducation alimentaire à l'école inscrite dans la loi à l'article L. 312-17-3 du code de l'éducation constitue un axe prioritaire de santé publique, il ne ressort pas des pièces du dossier que les services proposés par l'Interfel présentent suffisamment le caractère d'intérêt général nécessaire à l'obtention de l'agrément prévu par les articles D. 551-1 et suivants du code de l'éducation à fin de proposer aux élèves des écoles et

établissements scolaires des activités complémentaires de l'enseignement public ; que la circonstance, développée par l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel) dans ses écritures, qu'auraient fait l'objet d'un tel agrément par le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche au regard de ce même article d'autres organismes pour lequel il a considéré que les actions qu'ils conduisent revêtaient un caractère d'intérêt général, est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède et sans qu'il soit besoin d'examiner la demande de substitution de motif que le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a sollicité à titre subsidiaire, que celui-ci, qui pouvait pour ce seul motif refuser la délivrance de l'agrément, n'a pas commis d'erreur de droit ;

6. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, la somme de 2 000 euros que l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE:

Article 1^{er} : La requête de l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais et au ministre de l'éducation nationale.