

Les enjeux de la restauration collective en milieu scolaire

(révision de l'Avis n°47 du CNA).

Mandat du groupe de travail

validé le 12/09/2013

Contexte

La qualité des repas servis en restauration scolaire et la place de la pause méridienne dans l'éducation alimentaire sont des préoccupations récurrentes du Conseil National de l'Alimentation (CNA). Depuis 1994, quatre avis ont traité de ce sujet :

- Avis n° 15 du 20 octobre 1994,
- Avis n° 18 du 30 septembre 1997,
- Avis n° 24 du 1^{er} avril 1999,
- Avis n° 47 du 26 mai 2004 *sur la restauration scolaire, révisant les avis antérieurs du CNA.*

Les recommandations de l'Avis n° 47 portaient sur :

- la nécessité de clarifier et de renforcer les fondements juridiques du statut de la restauration scolaire ;
- le besoin de contrôler le respect des exigences nutritionnelles ;
- l'indispensable aggiornamento de l'approche budgétaire ;
- la nécessité de disposer de compétences appropriées ;
- l'amélioration de l'organisation locale ;
- l'éducation alimentaire au service d'une stratégie plus globale de prévention.

Depuis la publication de cet Avis, la restauration collective et notamment scolaire a connu des évolutions significatives en matière réglementaire, sanitaire, environnementale, ou de santé publique. C'est pourquoi les membres du collège de la restauration¹, soutenus notamment par le collège de la transformation² et les associations de consommateurs, ont proposé de mettre en place un nouveau groupe de travail destiné à actualiser les recommandations du CNA dans ce domaine.

Les principales évolutions enregistrées sont les suivantes :

- En 2005, la norme la norme NFX 50-220 « *Service de la restauration scolaire* » est parue, visant à améliorer la qualité de l'accueil durant la pause méridienne et sur le temps du repas, suivie en 2008 par le règlement de certification NF 431 et, en 2010, par une extension aux enfants et adolescents du second degré. Cette norme, au-delà des notions d'accueil et d'aménagement des lieux de restauration, met l'accent sur l'importance du rôle éducatif joué par la restauration scolaire à l'occasion de la pause méridienne, en proposant la mise en œuvre d'un « *Projet éducatif* » pour la restauration.
- Les règlements de l'Union européenne dits du *Paquet Hygiène* sont entrés en vigueur en 2006, qui ont modifié sensiblement les pratiques professionnelles en matière sanitaire, transformant, de fait, « la qualité dans l'assiette des enfants ».
- En 2007, le Grenelle de l'Environnement a fixé comme objectif l'introduction de 20% de denrées issues de l'agriculture biologique dans la restauration collective d'Etat, objectif qui a été réaffirmé en 2013 dans le cadre du programme *Ambition Bio 2017*. La modification de l'article 53 du Code

¹ Association nationale des directeurs de la restauration collective territoriale (AGORES), Comité de coordination des collectivités France (CCC), Syndicat national de la restauration collective (SNRC).

² Association nationale des industries agroalimentaires (ANIA).

des Marchés publics (CMP, 2011) a permis aux acteurs de la commande publique de s'inscrire également dans cette démarche.

- En juillet 2007, l'AFSSA³ a publié un rapport sur l'*Evaluation de la connaissance et de l'application de la circulaire du 25 juin 2001 relative à la composition des repas servis en restauration scolaire et à la sécurité des aliments dans les établissements publics du second degré (2005-2006)*. Sur la base de ce rapport, le Programme national nutrition santé (PNNS) 2006-2010, pour lequel l'amélioration de la qualité de l'offre alimentaire en milieu scolaire était une préoccupation majeure, a prévu l'adoption d'un texte juridique plus contraignant qu'une circulaire⁴.
- En 2009, la restauration scolaire, sous l'impulsion des Associations des Maires de France (AMF), des Départements de France (ADF) et des Régions de France (ARF), s'est dotée d'indicateurs de performance visant à évaluer la qualité de la restauration dans toutes ses composantes. Rédigés avec la participation de fédérations de parents d'élèves, des sociétés privées et des acteurs publics de la restauration collective, ces indicateurs vont plus loin que l'analyse financière ou économique du service dans un cadre concurrentiel, en s'appliquant à décortiquer chaque composante de la qualité de la restauration scolaire.
- En 2010, une politique publique de l'alimentation a été inscrite, pour la première fois en France, dans la loi⁵ et au sein du code rural et de la pêche maritime (CRPM, article L.230-1). Cette politique se décline via un Programme national pour l'alimentation (PNA), à l'élaboration duquel le CNA a largement contribué (Avis n°69 du CNA). La restauration scolaire est directement ou indirectement concernée par la majorité des objectifs de la politique publique de l'alimentation et des actions du PNA qui en découlent. Certains outils et moyens à mettre en œuvre pour assurer la transmission aux plus jeunes ont été inscrits dans le PNA :
 - la mise en place d'ateliers « cuisine », d'écoles du goût et de l'alimentation, de classes du goût, d'ateliers d'éveil sensoriel ;
 - la redécouverte des productions locales par des visites ou des partenariats avec les producteurs locaux ;
 - l'implantation de jardins potagers dans chaque école ;
 - l'utilisation des appellations du répertoire de la cuisine traditionnelle en détaillant la composition des plats et l'origine des aliments sur les menus affichés ;
 - l'obligation de la formation aux fonctions d'animations des personnels adultes chargés de l'encadrement pédagogique sur temps de la pause méridienne ;
 - favoriser le rapprochement entre restaurateurs traditionnels et l'école ; etc.
- Dans le cadre du PNNS et du PNA, une disposition législative relative à la qualité des repas servis dans plusieurs types de restauration collective, dont la restauration scolaire, a été introduite dans le CRPM par la même loi de juillet 2010 (art.1er). Les textes d'application, décret et arrêté *relatifs à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire*, ont été publiés au Journal officiel de la République française le 2 octobre 2011.
- Pour aider à la mise en œuvre de ces textes, des mesures d'accompagnement des services de restauration scolaire ont été soutenues par le ministère chargé de l'agriculture, dans un cadre partenarial (autres ministères concernés, acteurs locaux, CNFPT⁶...) dont, par exemple, un accompagnement spécifique des « petites » cantines du premier degré, le programme *Plaisir à la cantine* destiné aux services de restauration des établissements du second degré, la mise à disposition d'outils ou de documents pour faciliter l'application de la réglementation. Un certificat de spécialisation agricole option « restauration collective », accessible par apprentissage, a été instauré par arrêté du 8 juillet 2011 afin de professionnaliser les cuisiniers de collectivité par une année de formation conçue avec les acteurs de la restauration collective.

³ Agence Française de Sécurité sanitaire des aliments, devenue aujourd'hui l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

⁴ Cette mesure répondait à l'une des recommandations de l'Avis n°47 du CNA.

⁵ Loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, dite LMAP.

⁶ Centre national de la fonction publique territoriale.

- En mars 2013, le *rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative* établi par Messieurs Lambert et Boulard a proposé d'abroger ces textes d'application, suscitant de fortes réactions de tous les acteurs concernés (professionnels de la restauration scolaire et de la santé, parents d'élèves, associations de consommateurs, etc.) - dont une lettre du Président du CNA au Premier Ministre et une prise de position officielle du Comité de pilotage du PNNS-PNO⁷.
- L'inscription du repas gastronomique des Français au patrimoine mondial de l'Humanité de l'UNESCO (2010) montre, s'il en était besoin, l'attachement des Français à leur patrimoine culinaire et régional en matière d'alimentation, et le besoin sous-jacent d'œuvrer pour sa valorisation et sa transmission aux jeunes générations.

Objectifs

L'objectif principal du groupe de travail est d'identifier les principaux enjeux auxquels est confrontée la restauration collective en milieu scolaire et de proposer des pistes d'action opérationnelles pour y faire face.

- **Enjeux de santé publique** : Présenter une offre alimentaire respectant les recommandations nutritionnelles de santé publique, permettant de contribuer à l'amélioration de l'état de santé de la population, est une priorité que la restauration collective ne peut ignorer. Les enfants issus des milieux les plus défavorisés étant les plus affectés par le surpoids et l'obésité, l'offre alimentaire en milieu scolaire est un élément important dans la lutte contre les inégalités sociales de santé en nutrition.
- **Enjeu de justice sociale** : Faciliter l'accès de tous à une alimentation favorable pour la santé, équilibrée, diversifiée et de qualité, est un axe stratégique majeur du PNNS et du PNA : comment cela se traduit-il, pour les collectivités territoriales, dans la garantie de l'accès de tous les enfants au service de restauration ?
- **Enjeu de citoyenneté** ; L'alimentation et la restauration scolaire sont des actes de partage où les apprentissages conduisent également à l'intégration. La laïcité doit rester un élément référent de ce service public : comment l'aborder, la traiter et la mettre en place ?
- **Enjeu de développement** : En mettant en œuvre les produits et les approvisionnements locaux, la restauration publique territoriale participe au développement et à la dynamique du tissu local, tout en cherchant à préserver l'environnement. Les réponses ne sont cependant pas monolithiques.
- **Enjeu éducatif** : L'apprentissage au goût, la connaissance alimentaire, la compréhension des bénéfices et risques des comportements alimentaires, contribueront à construire de futurs citoyens / convives / consommateurs avertis. Comment impliquer l'ensemble de la communauté éducative (enseignants, parents, personnel de surveillance, infirmiers...) pour une approche cohérente inscrite dans le long terme ?
- **Enjeux environnementaux** : Via les approvisionnements⁸, la lutte contre gaspillage alimentaire, le développement durable...
- Etc.

Pour ce faire, le groupe de travail conduira les actions suivantes.

- Il réalisera un bilan des suites réservées aux recommandations de l'Avis n°47 et étudiera la pertinence d'actualiser certaines de ces recommandations en les reprenant dans le cadre du nouvel Avis.
- Il évaluera les outils disponibles
- Il identifiera et caractérisera les principaux enjeux auxquels est confrontée la restauration collective aujourd'hui.

⁷ Plan National Nutrition Santé et Plan National de lutte contre l'Obésité

⁸ L'introduction de produits biologiques dans la restauration scolaire d'état

- Il identifiera des pistes d'action opérationnelles et débattrà des solutions envisageables avec les partenaires concernés, afin de proposer, autant que faire se peut, des recommandations partagées.
- Plus généralement, il fera toute proposition susceptible de répondre aux objectifs et enjeux entrant dans le cadre du présent mandat.

Méthode de travail

Le groupe de travail sera présidé par **Pr. Jean-Pierre CORBEAU, Mme Carole GALISSANT et M. Christophe HEBERT** en étant les rapporteurs.

Le président du groupe de travail présentera son programme de travail et rendra compte régulièrement des travaux en séance plénière du CNA.

Dans les limites compatibles avec son bon fonctionnement, le groupe de travail comprendra les membres du CNA qui le souhaitent, ou leurs représentants, ainsi que toute personne dont la participation semblera utile au président et au rapporteur.

Les invitations et ordres du jour des réunions seront établis par le président du groupe en relation avec le Secrétariat interministériel du CNA.

Calendrier de travail

Le groupe de travail fera un rapport intermédiaire de ses travaux lors de la session plénière du CNA de **juin 2014**.

Il présentera un rapport assorti d'un plan d'action au plus tard **à la fin de l'année 2014**.