



CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 20068

Évaluation de l'expérimentation du menu végétarien hebdomadaire en restauration collective scolaire

établi par

Éric BARDON

Inspecteur général de l'agriculture

Denis FEIGNIER

Inspecteur général de l'agriculture

Mars 2021

SOMMAIRE

1. Objectifs et méthode	7
1.1. Objectifs de la mission	7
1.2. Méthode suivie.....	7
1.3. Données préalables.....	8
2. Freins et leviers	9
2.1. En dépit de freins assez puissants et d'un contexte sanitaire exceptionnellement contraignant.....	9
2.1.1. Les réticences initiales d'une partie de l'opinion publique	9
2.1.2. L'insuffisante préparation de nombreux opérateurs	10
2.1.3. Les modalités de préparation des repas	11
2.1.4. Les conditions d'approvisionnement	11
2.1.5. Le contexte sanitaire de l'épidémie de COVID-19.....	12
2.2. ... la mise en œuvre du menu végétarien hebdomadaire à la cantine bénéficie de plusieurs leviers qui ont permis un démarrage effectif même s'il n'est pas intégral.....	12
2.2.1. L'adhésion croissante de l'opinion publique	12
2.2.2. Les efforts de concertation et d'accompagnement commencent à produire ses effets	14
2.2.3. L'implication croissante des responsables d'établissement et des chefs.....	15
2.2.4. Résultats.....	16
3. L'impact du menu végétarien hebdomadaire sur la fréquentation, le coût des repas et le gaspillage demeure assez incertain.	18
3.1. La fréquentation.....	18
3.2. Le coût des repas	18
3.3. Le gaspillage	18
4. L'impact du menu végétarien hebdomadaire sur la diversité et l'équilibre des repas servis et sur la qualité nutritionnelle	20
5. Les perspectives et recommandations de la mission	21

RESUME

Le Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) a été chargé d'une mission d'évaluation de l'expérimentation d'un menu végétarien hebdomadaire en restauration collective scolaire publique et privée, de la maternelle au lycée, conformément à article 24 de la loi EGalim du 30 octobre 2018. Il s'est plus particulièrement agi de :

- identifier les freins et leviers à la mise en place du menu végétarien hebdomadaire,
- analyser l'impact sur le gaspillage alimentaire, la fréquentation et le coût des repas,
- évaluer l'impact sur la diversité et l'équilibre des repas servis et leur qualité nutritionnelle,
- formuler des propositions argumentées quant aux suites qui pourraient être données à l'expérimentation.

La France compte environ 12 millions d'élèves répartis dans 61 000 établissements (50 000 écoles primaires, 7 000 collèges, 4 000 lycées), dont la moitié déjeunent à la cantine. Les cantines des écoles relèvent de la responsabilité des municipalités, celles des collèges relèvent des départements et celles des lycées relèvent des régions. Près de 60 % sont en régie directe (surtout en primaire) et 40 % sont concédées à des prestataires.

En dépit de freins assez puissants et d'un contexte sanitaire exceptionnellement contraignant, la mise en œuvre du menu végétarien hebdomadaire à la cantine bénéficie de plusieurs leviers qui ont permis un démarrage effectif même s'il n'est pas intégral

L'expérimentation n'est pas allée sans mal et a été, au moins au début, freinée par de nombreux facteurs tenant à une partie de l'opinion publique, à l'impréparation de nombreux opérateurs, aux modalités spécifiques de préparation des repas, aux conditions d'approvisionnement, le tout aggravé par un contexte sanitaire malvenu.

Par un intéressant effet miroir, plusieurs facteurs facilitant la mesure apparaissent assez symétriques au regard de facteurs freinant, et offrent ainsi une perspective plutôt rassurante quant à sa mise en œuvre.

L'impact de la mesure sur la fréquentation le jour du menu végétarien semble peu perceptible, sachant qu'à l'école primaire et au collège, les élèves sont captifs, contrairement au lycée où les élèves peuvent déjeuner à l'extérieur, sauf les lycées implantés en zone rurale et généralement reliés par un service de ramassage scolaire. La fréquentation peut augmenter à la faveur de considérations confessionnelles, ou en raison de l'intérêt des lycéens pour la défense de l'environnement ou de motifs de santé (surpoids, équilibre nutritionnel...). Des effets de compensation ont pu être observés le jour du menu végétarien, consommation de barres énergétiques ou de gamelles de viande fournies par les familles dans certains départements ruraux.

Le coût des repas facturé aux parents d'élèves est inchangé. S'agissant de leur prix de revient, les données recueillies sont diverses d'un interlocuteur à l'autre. Soit aucun effet n'a été constaté. Soit les économies générées par le menu végétarien sont mises à profit pour augmenter la qualité des produits : ingrédients végétariens sous signes de qualité ou viande et poisson de qualité servis les autres jours. Soit encore, le menu végétarien a entraîné une augmentation sous l'effet, par exemple, d'un temps de préparation plus long ou de denrées plus chères (SIQO, produits industriels ultra-transformés...).

L'impact de la mesure sur le gaspillage alimentaire est également incertain. Tantôt la viande est davantage l'objet de gaspillage, tantôt ce sont les légumes et les légumineuses, en particulier, semble-t-il, quand ils sont servis chauds. Les plats végétariens ont pu faire l'objet de gaspillage important (jusqu'à 50 %) au début de l'expérimentation. L'enquête réalisée par l'AMF montre une augmentation du gaspillage pour 35 % des communes et une diminution pour 18 % d'entre elles. L'enquête de l'Association des Diététiciens Nutritionnistes de France (AFDN) révèle une augmentation de 5 % dans le primaire et de 42 % dans les collèges. L'ADF a observé une

augmentation en zone rurale. Il n'y a pas eu de mesure du « reste assiette » dans les lycées (Régions de France). Quelques constatations générales l'emportent cependant : le gaspillage est d'autant plus réduit que les plats sont savoureux, que les portions sont adaptées à l'appétit des convives et que l'expérimentation avance.

L'objectif de la restauration collective scolaire est de contribuer à fournir aux enfants et aux adolescents l'apport nutritionnel nécessaire à leur bon développement, en complémentarité avec les repas pris à domicile. La diversification des sources de protéines figure parmi les principaux objectifs nutritionnels de la loi EGalim. Le ratio Protéines animales / Protéines végétales (PA / PV) aujourd'hui évalué à 70 % / 30 %, pourrait passer à 50 % / 50 %, sans forcément recourir à un menu végétarien, par exemple, en proposant des plats végétariens (vs menu végétarien) ou des plats mixtes. Le repas végétarien hebdomadaire à la cantine scolaire ne présente que des avantages au titre de la diversification des sources de protéines, dès lors que les besoins nutritionnels des enfants sont bien couverts comme le confirme l'ANSES dans son avis rendu sur le menu végétarien hebdomadaire le 17 janvier 2020.

En revanche, les opinions sont nettement plus contrastées quant aux conséquences d'une augmentation de la fréquence du menu végétarien à la cantine. L'avis de l'ANSES sur ce point, prévu en septembre 2021, est donc très attendu.

Pour dépassionner l'enjeu et remettre l'alimentation des élèves au centre du processus, il est suggéré de privilégier une dynamique culinaire et gastronomique : promouvoir les végétaux sans stigmatiser les produits animaux.

La mission estime d'abord nécessaire de mener à son terme l'expérimentation afin d'être en mesure d'examiner la situation sur la base de données chiffrées objectives et de retours d'expériences dûment analysés (recommandation 1), de se centrer sur les principaux facteurs opérationnels d'amélioration de la mise en œuvre de la mesure et d'en conforter les acquis (recommandations 2 à 5), pour examiner la possibilité et identifier les conditions d'un éventuel développement ultérieur de la mesure (recommandations 6-7).

Mots clés : restauration collective, végétarisme, alimentation de l'enfant, établissement scolaire, alimentation humaine, gaspillage, menu végétarien

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1. Mener l'expérimentation à son terme, et l'assortir de mesures de suivi et de contrôle.**
- R2. Former et accompagner les chefs.** Renforcer la formation initiale des chefs en introduisant des modules spécifiques dans les référentiels de l'EN pour les bac-pro et BTS cuisine, et faciliter leur accès à la formation continue.
- R3. Le positionnement des chefs.** Reconnaître les responsabilités grandissantes des chefs de cuisine dans les cantines scolaires en gestion directe par une revalorisation de leur statut, et par leur participation accrue aux instances de concertation comme le CNRC, et systématique aux commissions de menu des écoles.
- R4. L'approvisionnement des cantines.** Faciliter l'approvisionnement en produits végétaux de qualité ; favoriser une cuisine de cuisinier plutôt que d'assemblage et privilégier le « fait-maison ».
- R5. Assurer l'accompagnement pédagogique de la mesure.** Conforter l'acceptabilité de la mesure et en renforcer l'accompagnement pédagogique auprès des élèves, de leurs parents et des personnels concernés en leur offrant un « kit pédagogique » décliné par degré de scolarité (école primaire, collège et lycée), dont la conception serait confiée au CNRC, en lien avec les collectivités concernées.
- R6. Stabiliser la situation autour d'un menu végétarien hebdomadaire, sans s'interdire de la faire évoluer.**
- R7. Envisager l'extension du menu végétarien hebdomadaire à d'autres domaines de la restauration collective.** À cet égard, l'extension de la mesure à la restauration collective, publique et privée, destinée aux adultes (resto U, restauration d'entreprise... mais hors secteur hospitalier) ne paraît poser aucune difficulté de principe.

1. OBJECTIFS ET METHODE

Le Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a confié au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) par un courrier du 2 juillet 2020 une mission d'évaluation de l'expérimentation d'un menu végétarien hebdomadaire en restauration collective scolaire publique et privée, de la maternelle au lycée (article 24 de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous – Loi EGalim n° 218-938 du 30 octobre 2018).

Cette expérimentation est engagée sur deux ans à compter du 1^{er} novembre 2019.

La loi prévoit que l'évaluation de cette mesure soit transmise au Parlement au plus tard 6 mois avant son terme, soit le 1^{er} mai 2021. Cette évaluation comprend notamment l'impact de la mesure sur le gaspillage alimentaire, sur les taux de fréquentation et sur le coût des repas.

La mesure s'inscrit dans le cadre du plan ministériel de transformation de l'action publique consacré à l'objectif de 50 % de produits de qualité en restauration collective.

1.1. Objectifs de la mission

Dans le cadre défini ci-dessus, il a été demandé à la mission du CGAAER chargée de cette évaluation de :

- identifier les freins et leviers à la mise en place du menu végétarien hebdomadaire,
- analyser l'impact sur le gaspillage alimentaire, la fréquentation et le coût des repas,
- évaluer l'impact sur la diversité et l'équilibre des repas servis et leur qualité nutritionnelle,
- formuler des propositions argumentées quant aux suites qui pourraient être données à l'expérimentation (prolongation, modification, généralisation à d'autres segments de la restauration collective ou abandon) et à leur mise en œuvre.

La mission s'est appuyée sur le groupe de travail Nutrition du Conseil national de la Restauration Collective (CNRC).

Il était prévu également qu'elle puisse exploiter les résultats de l'étude lancée par le Ministère (Direction Générale de l'Alimentation - DGAL) et FranceAgriMer (FAM) pour évaluer les niveaux d'approvisionnement en produits durables et de qualité au cours des années 2018 et 2019, au titre de l'article 24 de la loi EGalim. Un module de cette étude est consacré aux données issues de la restauration scolaire sur le menu végétarien hebdomadaire portant sur les années 2018 à 2020. Cependant, les résultats de l'étude n'étaient pas encore disponibles à l'heure où la mission a dû rendre son rapport.

1.2. Méthode suivie

La mission du CGAAER est composée d'Éric BARDON et Denis FEIGNIER, Inspecteurs généraux de l'agriculture. La supervision de la mission a été confiée à la section Alimentation–Santé du CGAAER.

Après une étude bibliographique du sujet, l'examen des textes réglementaires afférents et un suivi de revues de presse, la mission a consulté, le plus souvent par visioconférence, plus d'une cinquantaine d'interlocuteurs, professionnels de la restauration collective, nutritionnistes et diététiciens, syndicats des secteurs agricoles et alimentaires, associations de parents d'élèves,

collectivités territoriales et associations environnementales, experts indépendants, chefs, ethnologue, journaliste...

En raison des circonstances sanitaires liées à l'épidémie de COVID19, la mission n'a pu, à son vif regret, réaliser qu'une visite de terrain, dans un grand lycée public d'Île de France.

1.3. Données préalables

La France compte environ 12 millions d'élèves répartis dans 61 000 établissements (50 000 écoles primaires, 7 000 collèges, 4 000 lycées) :

- 6 653 000 élèves dans le premier degré (écoles primaires)

- 5 700 000 élèves dans le deuxième degré (3 400 000 collégiens et 2 300 000 lycéens dont 650 000 lycéens professionnels).

(Chiffres clés 2020 du système éducatif - MENJS)

Les cantines des écoles relèvent de la responsabilité des municipalités, celles des collèges relèvent des départements et celles des lycées relèvent des régions. Près de 60 % sont en régie directe (surtout en primaire) et 40 % sont concédées à des prestataires.

Plus de 6 millions d'élèves déjeunent à la cantine, soit un élève sur deux dans le premier degré et 2 élèves sur 3 dans le second degré. Durant les 20 dernières années, la fréquentation de la cantine a augmenté. L'appréciation générale portée par les élèves sur leur cantine est plutôt sévère, davantage encore dans le deuxième cycle que dans le premier (Cnesco, 2017) malgré les progrès réalisés sur le plan nutritionnel.

Dans le primaire, le service se fait généralement à table avec un menu unique. Les collèges et lycées sont équipés de self-services et proposent un choix de plats.

On estime à 2 millions le nombre d'élèves pour lesquels le repas pris à la cantine est le seul repas complet de la journée.

2. FREINS ET LEVIERS

Art. L. 230-5-6. – À titre expérimental, au plus tard un an après la promulgation de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, pour une durée de 2 ans, les gestionnaires, publics ou privés, des services de restauration collective scolaire sont tenus de proposer, au moins une fois par semaine, un menu végétarien. Ce menu peut être composé de protéines animales ou végétales.

En dépit de freins assez puissants et d'un contexte sanitaire exceptionnellement contraignant (2-1), la mise en œuvre du dispositif a été facilitée par plusieurs leviers qui en ont permis le démarrage effectif, même s'il n'est pas intégral (2-2).

2.1. En dépit de freins assez puissants et d'un contexte sanitaire exceptionnellement contraignant...

L'introduction expérimentale, mais obligatoire, d'un menu végétarien hebdomadaire dans la restauration scolaire n'est pas allée sans mal et a été, au moins au début, freinée par de nombreux facteurs tenant à une partie de l'opinion publique, à l'impréparation de nombreux opérateurs, aux modalités spécifiques de préparation des repas, aux conditions d'approvisionnement, le tout aggravé par un contexte sanitaire malvenu.

2.1.1. Les réticences initiales d'une partie de l'opinion publique

L'introduction d'un menu végétarien hebdomadaire obligatoire dans les cantines scolaires a été perçue par une partie de la population comme une atteinte portée à la **tradition gastronomique française**, au sein de laquelle légumes et légumineuses n'apparaissent qu'en qualité d'accompagnement. L'opinion selon laquelle « Un repas sans viande à midi n'est pas un vrai repas » est encore largement partagée.

Cette réticence culturelle a sans doute été accrue par un **intitulé** jugé **contre-productif** par la plupart des interlocuteurs de la mission. Le *menu végétarien obligatoire* a été ressenti par une partie de l'opinion comme une forme d'adhésion forcée à un régime alimentaire, voire à une option philosophique, plutôt que comme une initiative de diversification des sources de protéines. Partant, l'effet pédagogique de la mesure en a été amoindri, pouvant même la faire apparaître comme un signal négatif adressé à la filière de l'élevage.

Un facteur supplémentaire de méfiance a été exprimé avec force, qui tient aux **risques nutritionnels** encourus au titre de la diminution des quantités de protéines animales offertes. La substitution de protéines d'origine végétale à certaines rations de viande et de poisson est-elle à même de fournir une réponse suffisante aux besoins des convives ? Qu'en est-il de l'impact des protéines végétales sur la digestion des enfants ? La question a été posée à l'ANSES¹.

Sa réponse revêt une importance particulière pour les trop nombreux enfants et adolescents de **milieux défavorisés**, dont le repas pris à la cantine est souvent la seule source de protéines animales, nécessaires à leur croissance².

1 L'ANSES avait produit le 17 janvier 2020 une brève note d'appui, qui a suscité le 20 juillet une Demande d'appui scientifique et technique à l'ANSES relatif aux fréquences alimentaires recommandées en restauration scolaire dans le cadre de l'expérimentation du repas végétarien co-signée par les DG Santé et DG Alimentation.

2 Rapport J-P DELAHAYE : Grande pauvreté et réussite scolaire. Le choix de la solidarité pour la réussite de tous. IGENR, 2015. Préconisation N°5 : Faire en sorte que la restauration scolaire devienne un droit sans aucune condition restrictive.

2.1.2. L'insuffisante préparation de nombreux opérateurs

L'amendement parlementaire introduisant le menu végétarien dans l'article 24 du projet de loi EGalim est survenu assez tardivement dans le processus législatif ; par son retentissement et les réactions suscitées, il a contribué à mettre en lumière l'intention du législateur de varier les sources de protéines dans l'alimentation ; toutefois, son apparition tardive dans le débat parlementaire, le caractère contraignant de la mesure, et le calendrier très serré de sa mise en œuvre, ont été diversement appréciés par les opérateurs concernés, dont beaucoup se sont trouvés pris au dépourvu.

Ainsi, l'**accueil** de la mesure par les **collectivités territoriales** aura été **contrasté**, allant de l'hostilité, exprimée par certains départements d'élevage notamment, à l'adhésion, certaines municipalités l'ayant même anticipée (Bègles, Mouans-Sartout...), en passant par la simple exécution.

De fait, l'exercice ne présentait pas les mêmes difficultés pour les collectivités territoriales (départements ou régions) disposant de diététiciennes, de nutritionnistes et de techniciens restauration que pour celles qui en étaient dépourvues (notamment les plus petites communes). Les régions, les villes de plus de 30 000 habitants et les départements à dominante urbaine avaient déjà une première expérience. Mais dans les collectivités qui ne proposaient aucune offre de cuisine végétarienne (55 % des municipalités³, départements ruraux...) il n'est pas surprenant que la mise en œuvre de la mesure ait suscité des réticences.

Les 3 niveaux de collectivités, quoique diversement préparés à la mise en œuvre (de nombreux lycées, gérés par les régions offrent déjà des multi-choix de plats) convergent quant à leur regret de la méthode employée, qui en ayant fait prévaloir l'injonction sur la concertation, n'a pas facilité la mise en œuvre du dispositif, surtout dans un délai très court, en ne tenant pas compte, par exemple, de différences d'acceptabilité prévisibles entre collectivités rurales et urbaines, ou en fonction de leur taille. L'expression « Il vaut mieux ne pas mettre la charrue avant les bœufs » a été employée par plusieurs élus.

Les **responsables et gestionnaires d'établissements** interviennent dans un contexte réglementaire ressenti comme touffu, évolutif, et pas toujours facilitant. A la question souvent posée: « Qu'est-ce, au juste, qu'un repas végétarien ? », la loi se borne à répondre : « Ce menu peut être composé de protéines animales ou végétales ». De même, le caractère *obligatoire* de ce menu *expérimental* n'a-t-il pas toujours été compris. Au demeurant, ce dispositif obligatoire est dépourvu de sanction en cas de non application, ce qui n'en renforce pas la crédibilité. En tout état de cause, ils sont dû se mettre en ordre de bataille dans un certain inconfort, peu à même de susciter leur enthousiasme.

Au plus près du terrain, le succès de la mise en œuvre du dispositif dépend des **chefs cuisiniers**, dont il requiert un engagement personnel et auxquels il impose une évolution de leur pratique professionnelle. Intervenant dans des contextes très divers (primaire, collèges, lycées, taille de l'établissement, régie, concession), directement affectés par la qualité de leurs relations avec les élus, les gestionnaires, les équipes de cuisine, de salle, les élèves, ces personnels vulnérables, fonctionnaires de catégorie C dans le secteur public, dont l'âge moyen va croissant, et dont le renouvellement est freiné par un certain manque d'attractivité de la profession, y sont inégalement préparés et accompagnés. Le risque de démotivation est réel.

3 Enquête AMF 2020. Panorama de la restauration scolaire après la loi EGalim.

Leur implication étant un facteur déterminant de la mise en œuvre de la mesure, les chefs cuisiniers et leurs équipes doivent être accompagnés et soutenus, en termes de positionnement, comme en termes de formation.

2.1.3. Les modalités de préparation des repas

Le **manque de formation**, dans ce domaine, de nombreux chefs cuisiniers aura contribué à freiner la mise en place effective des menus végétariens auxquels ils ne sont pas préparés, ni, *a fortiori*, accoutumés. La formation initiale (Bac pro, CAP...) des personnels de cuisine est ordonnée autour d'un plat de viande ou de poisson, avec accompagnement de légumes ou de légumineuses ; les référentiels ne proposent pas de module spécifiquement consacré au travail du végétal, qui irait de l'élaboration des menus à la production de plats. Recourir à la formation continue s'impose donc, pour autant que les programmes réservent une place importante à ce sujet nouveau ; elle s'avère cependant onéreuse, financièrement comme en termes de consommation de temps de travail.

Le **manque de recettes spécifiques**, immédiatement disponibles, et qui auraient été à même de faciliter une offre de plats végétariens variée et séduisante, a été déploré par nombre d'interlocuteurs de la mission.

Ce regret est accentué par les **contraintes techniques** propres à la cuisine végétarienne, avec lesquelles les personnels doivent pouvoir se familiariser. La préparation des légumineuses exige plus de temps et de savoir-faire (trempage préalable, cuisson, assaisonnement...) ; les plats végétariens supportent mal le réchauffage, ce qui en affecte la présentation (cas de la restauration concédée avec les « liaisons chaudes ») ; le travail des œufs coquille en collectivité est soumis au respect de normes sanitaires et protocoles assez exigeants...

Enfin, la mise en œuvre de ce menu spécifique requiert des **aménagements matériels et équipements ad hoc**. La capacité des services à s'en doter varie évidemment en fonction de leur taille, de leurs moyens et de leur organisation (régie directe ou concession). La conservation et la gestion des stocks de fruits et légumes nécessitent des équipements (légumeries) qui ne sont pas répandus dans les établissements en régie directe. Se posent de même des sujets de conservation, de surgélation, d'emballage, de transport (barquettes en plastique ? en aluminium ? ...), de cuisson ou de réchauffage...

2.1.4. Les conditions d'approvisionnement

La réalisation de menus hebdomadaire suppose que les produits requis (haricots blancs, rouges, haricots coco, lentilles corail, lentilles vertes, fèves, pois gourmands, pois chiches, petit épeautre, quinoa, millet, flocons de céréales, boulgour, sarrasin ...) soient ou puissent être disponibles.

Or la production française de légumineuses est déficitaire et non compétitive, surtout parmi les productions sous signe de qualité ou issues de circuits courts. Elle est confrontée à des difficultés techniques (ravageurs et maladies spécifiques, manque de ressources génétiques, besoin d'eau...). Le premier producteur mondial, le Canada, a développé un modèle de production intensif et peu durable. Par ailleurs, le marché ne propose pas, encore, de produits « pré-mix » susceptibles de faire gagner du temps en cuisine.

Dans ces conditions, le recours aux produits ultra-transformés peut donc apparaître comme une solution de facilité, d'autant que fournisseurs et grossistes peuvent être tentés de pousser vers des produits à forte marge mais de qualité contestable. Les produits industriels (« steaks végétaux ») sont réputés plus chers et peu favorables à la santé (produits ultra-transformés). Leur taux d'incorporation dans les menus peut atteindre 30 %. Et l'une des matières premières utilisées, le soja, est soupçonné de contenir des perturbateurs endocriniens (phyto-œstrogènes).

Il y a donc là un risque majeur, qui serait d'aller précisément à l'encontre de l'objectif de la loi, en introduisant dans la restauration collective scolaire des produits dont les conditions de production ne seraient pas conformes aux valeurs françaises, et ne répondraient pas à l'objectif prioritaire de santé des jeunes convives.

L'objectif de relocaliser les approvisionnements est partagé par l'ensemble des interlocuteurs de la mission, mais sa réalisation est contrariée par un **environnement réglementaire complexe** : au-delà de leur disponibilité physique, l'accessibilité des produits locaux, et la préférence concrète qui peuvent leur être accordée sont soumises aux règles des marchés publics, qui, en l'état, n'en facilitent pas la réalisation. Le sujet est trop vaste pour que la mission s'en empare directement, mais elle ne peut que suggérer que l'objectif de resserrer les liens entre producteurs locaux et cantines fasse l'objet d'une étude spécifique. A ce stade, le constat se limite à noter que la politique d'approvisionnement est étroitement corrélée au niveau de la qualité des relations entretenues par les personnels de cuisine et services d'intendance.

2.1.5. Le contexte sanitaire de l'épidémie de COVID-19

Sur ces difficultés est venu se greffer le **COVID-19** : est-il besoin de rappeler que l'expérimentation, opérée dans un contexte sanitaire exceptionnellement contraignant, ne pouvait qu'être perturbée par les conséquences de l'épidémie en raison, non seulement de la fermeture des établissements scolaires de mars à mai 2020, et des contraintes liées aux mesures sanitaires à prendre dans les cantines, mais aussi de l'annulation forcée ou du report d'actions de formation de cuisiniers ?

On pouvait donc s'attendre à devoir établir un constat très sombre. De fait, il s'avère beaucoup plus nuancé.

2.2. ... la mise en œuvre du menu végétarien hebdomadaire à la cantine bénéficie de plusieurs leviers qui ont permis un démarrage effectif même s'il n'est pas intégral

Par un intéressant effet miroir, plusieurs facteurs facilitant la mesure apparaissent assez symétriques au regard de facteurs freinant, et offrent ainsi une perspective plutôt rassurante quant à sa mise en œuvre.

2.2.1. L'adhésion croissante de l'opinion publique

Ainsi, en termes d'opinion publique, le dispositif s'inscrit-il dans un vaste mouvement de réflexion sur la qualité de l'alimentation. Les travaux réalisés au cours des 10 dernières années dans le cadre de l'élaboration des PNA et des PNNS, pilotés par les Ministères de l'Agriculture et de la Santé, font écho à l'intérêt croissant porté par le public à la qualité de son alimentation, à son mode de production, à l'impact sur son environnement.

L'exercice consiste donc à dépassionner le débat pour en revenir à ses enjeux véritables et répondre avec pertinence à une **demande sociétale** qui évolue et se précise, exprimée par les élèves et leurs parents et clairement perçue par les élus.

Des initiatives comme la « *Semaine du goût* » à l'école et bien d'autres, contribuent à nourrir les échanges intergénérationnels, au cours desquels les enfants ou les jeunes gens peuvent être amenés à jouer le rôle de prescripteurs à l'égard de leurs parents.

La **curiosité** est un facteur facilitant pour les plus petits. En primaire, les enfants sont entre eux l'objet de mimétisme comportemental. L'effet d'entraînement opéré par les « leaders d'opinion » a un impact important sur le succès des plats : la néophobie prêtée aux jeunes convives n'est pas perçue comme un obstacle insurmontable par des chefs attentifs aux attentes et aux appréciations portées, et savent anticiper et préparer l'accueil réservé à des plats nouveaux ou insolites. Ainsi la mission a-t-elle pris avec satisfaction note que les écoliers d'Ebreuil, petite commune de l'Allier, venant de goûter des truffes à la cantine, avaient demandé du *rab*'.

La **conscience environnementale et climatique** des adolescents (collégiens, lycéens, et peut-être, plus encore lycéennes) est grandissante, comme leur sensibilité à l'égard de thèmes comme le bien-être animal. A cet égard, même si le végétarisme peut encore être présenté comme un marqueur social des milieux les plus aisés, le souci d'épargner la ressource, la sensibilité à la souffrance animale et la perception de l'effet favorable d'une diminution des émissions de gaz à effet de serre sont-ils de plus en plus largement partagés : pour être anecdotique, la disparition du lapin des menus scolaires, devenu avant tout animal de compagnie, en est révélatrice. En 2020, 12 % de lycéens affichent une préférence végétarienne⁴.

Aussi bien la préoccupation des **parents** à l'égard de la pertinence nutritionnelle du repas végétarien hebdomadaire paraît-elle tendre, mieux informée et moins polémique, à évoluer vers une approche plus nuancée, fondée sur la recherche d'informations et de données à caractère scientifique. La diffusion des nombreux et le plus souvent solides travaux d'associations dans ce domaine répond à une demande réelle ; le diagnostic de l'ANSES n'en revêt qu'une plus grande importance.

Les **élus ne sont pas en reste**. Certains élus particulièrement impliqués avaient pris les devants et engagés les collectivités dont ils ont la charge dans une végétalisation de la restauration scolaire : Montpellier, Bègles, Valence (offrant une option végétarienne quotidienne)... ; d'autres ont au départ exprimé, parfois avec vigueur, l'agacement que leur inspirait le caractère *précipité* de l'introduction obligatoire d'un menu végétarien hebdomadaire dans la restauration scolaire, mais en définitive, la plupart se sont engagés résolument dans la mise en œuvre d'une mesure plutôt bien accueillie par les électeurs parents d'élèves.

D'autant que d'autres éléments d'appréciation peuvent entrer en ligne de compte. Dans certaines communes ou certains départements, les établissements sont, en termes de restauration collective, confrontés à des **contraintes d'ordre confessionnel** relatives soit au choix des viandes proposées, soit au mode d'abattage des animaux concernés. Lorsque la taille de l'établissement le permet, des formules alternatives peuvent être proposées, mais dans la plupart des cas, cette contrainte entraîne le double effet de manque d'apport protéinique pour les élèves, qui ne prennent pas de viande et de gaspillage. L'introduction d'un menu végétarien peut contribuer à apporter une réponse à la question.

⁴ SODEXHO

2.2.2. Les efforts de concertation et d'accompagnement commencent à produire ses effets

L'inégale préparation des opérateurs rendait indispensable un effort de sensibilisation et d'accompagnement, auquel se sont employées avec détermination tant les institutions publiques concernées que les associations diverses soucieuses de favoriser le succès de l'opération.

La **Direction Générale de l'Alimentation** (DGAL), la **Direction Générale de la Santé** (DGS) et le **Conseil National de la Restauration Collective** (CNRC) ont au plus tôt engagé une vaste concertation, réunissant un groupe de travail ad hoc aussi représentatif et œcuménique que possible⁵. Co-présidé par la DGS et par l'Association des Directeurs de la Restauration Collective (AGORES), ce groupe de travail est composé de représentants de l'ensemble des acteurs impliqués sur ce sujet : administrations, collectivités territoriales, experts scientifiques, professionnels de la restauration collective et de l'industrie agroalimentaire, interprofessions agricoles, syndicats agricoles, associations environnementales et parents d'élèves.

Le mode de fonctionnement et la qualité des échanges au sein de ce groupe de travail ont fait l'objet d'appréciations extrêmement positives de la part de la quasi-totalité des interlocuteurs consultés par la mission.

Les objectifs impartis consistaient prioritairement à fournir très vite aux opérateurs les références, théoriques et pratiques, nécessaires à une mise en œuvre concrète du menu végétarien.

A cette fin, le groupe de travail du CNRC a réalisé **2 Guides**, publiés et diffusés en juillet 2020. Le premier est un document de fond : *Restauration scolaire. Expérimentation du menu végétarien* ; le second en est un résumé, commode et accessible : *Tout savoir sur le menu végétarien. Faire découvrir aux enfants le plaisir des menus végétariens variés de bonne qualité nutritionnelle*. Très attendus, ces deux documents, cohérents par leur contenu et complémentaires par leur format (15 et 4 pages) auront apporté aux opérateurs :

- une définition concertée du menu végétarien, plus opérationnelle que l'énoncé sibyllin de la loi : « Le menu végétarien ne doit pas comprendre de viande, ni de poisson ou mollusque et crustacé, ni en entrée, ni en plat, ni en dessert, ni en ingrédient dans la sauce et la garniture. Il peut comporter des œufs ou des produits laitiers »,
- des recommandations nutritionnelles et de fréquence,
- un ensemble de réponses aux questions les plus fréquemment posées.

Ces guides ont été extrêmement bien accueillis par leurs destinataires, collectivités, gestionnaires et chefs ; leur notoriété n'est cependant pas aussi importante qu'elle le pourrait ; leur diffusion, sous forme papier ou électronique, devrait être amplifiée pour atteindre l'ensemble des utilisateurs.

En même temps que ces publications, a surgi une véritable **floraison d'initiatives** d'appui, de conseil et de motivation, visant particulièrement l'accompagnement, la formation et la motivation des chefs et des équipes. **Menus et cahiers de recettes** en constituent le cœur. Parmi ces multiples ressources bienvenues émanant d'associations, de groupements professionnels, d'organismes de formation, il faut faire une mention particulière du logiciel EMApp⁶, porté par le CNFPT ; ce logiciel, gratuit et libre d'accès, permet d'élaborer des menus tout en respectant les règles nutritionnelles. Le pôle « alimentation restauration collective laboratoires » du CNFPT organise des webinaires, dont

⁵ La composition de ce GT, allant de Greenpeace à Interbev, est donnée en annexe du présent rapport.

⁶ <https://emapp.fr/>

la fréquentation témoigne de l'utilité. Plus militants, les sites du collectif *Les pieds dans le plat*⁷, *Végécantines*⁸ de l'Association Végétarienne de France (AVF), offrent information et recettes, comme le site de l'association des cantines bio *Un plus bio*⁹. Greenpeace a publié un *Petit guide de l'alimentation végétale*¹⁰. Ne visant pas à l'exhaustivité, le présent rapport n'allongera pas la liste, mais tient à souligner l'importance du rôle positif joué par tous ces éléments dans la mise en œuvre du menu végétarien.

Enfin, 3 autres outils, publics, sont aussi à même d'apporter un soutien appréciable à la mise en œuvre de la mesure :

- Les **Projets alimentaires territoriaux**. Outils de coopération territoriale, 150 PAT ont été mis en place, dont plus de 40 reconnus par le MAA. La restauration collective (et le développement du bio) constitue l'un des axes majeurs des projets alimentaires, la gouvernance des politiques alimentaires, la transversalité dans les politiques publiques et l'implication des citoyens. Une mesure d'amplification des PAT est prévue dans le cadre du Plan de relance 2020.

- Plus largement, le **Plan protéines végétales** du Plan de relance doit permettre de développer la filière de production des légumineuses en France, et par là même, de faciliter l'approvisionnement des cantines.

- Le **Plan de soutien aux cantines scolaires des petites communes** du même plan de relance (légumeries, équipements de cuisine...).

2.2.3. L'implication croissante des responsables d'établissement et des chefs

La restauration scolaire, ses objectifs, ses méthodes, ses moyens, font l'objet d'un intérêt croissant et d'études¹¹ qui en confirment la mutation en cours. L'introduction du menu végétarien hebdomadaire vient s'inscrire dans ce mouvement de réorganisation et de reprise en main.

Une recherche de souplesse, de qualité et de contrôle conduit de nombreuses collectivités ou établissements à préférer **reprendre la restauration collective en régie**, plutôt que de la concéder.

La proximité plus grande des équipes gestionnaires avec les équipes de cuisine, facteur de bonne coordination, apparaît clairement comme un facteur déterminant de l'amélioration de l'attractivité des cantines.

La capacité à distinguer les besoins des convives selon leur classe d'âge, primaire, collèges, lycées et à leur apporter des solutions appropriées en est accrue ; la connaissance fine de leurs attentes et de leurs préférences en est facilitée. Dans les établissements où sont ouvertes des possibilités de choix de menu, ou de plat, il est demandé aux élèves de s'inscrire à l'avance, par mesure de bonne économie. Le mode d'organisation et la réactivité des cuisines conditionnent ce délai d'inscription, qui peut être très court dès lors que gestionnaire et chef disposent des informations et des moyens leur permettant d'anticiper, de se coordonner et de réaliser.

De même, un choix coordonné des équipements en est facilité. Si « Le suréquipement des cuisines n'est pas une fin en soi », il est indispensable pour les équipes de disposer, très vite, des moyens

⁷ « Mettre en œuvre une transition alimentaire biologique saine et durable, c'est possible. Nous savons le faire ! »

⁸ <https://www.vegecantines.fr/>

⁹ <https://www.unplusbio.org/>

¹⁰ https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2018/10/PlantAtlas_Refonte_Poster.pdf

¹¹ CGAAER, IGAS 2017, Mission parlementaire Griveaux ...

nécessaires à la préparation des végétaux (légumeries, lieux de conservation réfrigérée, cellules de surgélation...), à la facilitation du service et au tri des déchets (depuis les seaux et balances jusqu'aux tables de tri des déchets).

Enfin, la coordination entre gestionnaires et cuisiniers conditionne la qualité de l'approvisionnement, tant dans la recherche et l'identification de fournisseurs de produits végétaux de qualité, de préférence locaux, que dans l'élaboration de cahiers des charges à même de préserver la capacité de choix et de décision du commanditaire.

Vers une **maîtrise accrue du menu végétarien** : « Là où les chefs et les équipes sont convaincus, ça marche. » Pour une bonne part d'entre eux, les chefs cuisiniers constituent une population exigeante, passionnée par son métier, et convaincue de l'importance de sa mission. « Mon objectif est que les enfants, le dimanche soir, aient envie d'aller lundi à l'école manger à la cantine ». ¹²

Dûment accompagnés, les **chefs ont commencé à relever le défi** et à se familiariser avec la notion de menu végétal. La place accrue dévolue aux végétaux leur offre une occasion de se réinventer et d'élargir leur champ de fabrication. La connaissance qu'ils ont des goûts ou des attentes du public, la conviction qu'un plat bien préparé, bien présenté, et bien servi sera apprécié par les convives et sans doute l'émulation suscitée, au moins pour les plus motivés d'entre eux, constituent de puissants moteurs d'expérimentation des possibilités ouvertes par l'usage de produits nouveaux avec lesquels ils se familiarisent.

L'introduction du menu végétarien, loin de contrarier la recherche de saveurs et de variété, en élargit le champ et offre une opportunité pour valoriser la saisonnalité des fruits et légumes. Elle a sans doute aussi permis de réintroduire la préparation sous diverses formes, des œufs dont la consommation baissait. Et, lorsque le menu végétarien permet de générer des économies, celles-ci sont mises à profit pour améliorer la qualité des denrées des autres repas (viande, poisson, SIQO...) : « Moins de viande pour mieux de viande ».

Ces éléments positifs ne doivent pas faire illusion ; si la chronologie des faits rapportés établit que l'importance des leviers d'action va croissant et que la puissance des freins décroît, il ressort clairement des échanges avec les interlocuteurs de la mission que le débat est tout sauf clos. S'il devait reprendre sur la place publique, il est vraisemblable que la notion de menu serait concurrencée par celle de plat et qu'à l'option d'un menu obligatoire serait opposée celle de la préférence donnée à la possibilité du choix.

2.2.4. Résultats

La notion même d'expérimentation suppose de partir d'un point 0 clairement identifié et de se fixer des indicateurs. Le calendrier de mise en œuvre de la mesure ne l'a pas vraiment permis.

Cependant, même si l'on peut regretter de ne pas disposer encore de chiffres exhaustifs et fiables rendant compte avec précision de la réalisation de l'expérience, les éléments fournis par des sources aussi variées que l'AMF, Greenpeace, Un plus bio et l'Enquête sur l'expérimentation du menu végétarien hebdomadaire en restauration scolaire¹³ convergent assez clairement pour qu'il soit possible de considérer que la mesure, mieux acceptée avec le temps, est assez largement mise en œuvre en 2020-2021. Dans 63 % des collectivités, 71 % des enfants ont un repas végétarien hebdomadaire.

¹² Évelyne Debourg, cantinière à Ebreuil, Allier, Prix Rabelais 2019.

¹³ AMF, enquête 2020, op.cit. ; Observatoire Un plus bio : enquête 2020 ; Enquête Greenpeace, 2020 ; Enquête sur l'expérimentation du menu végétarien hebdomadaire en restauration scolaire, document prov. 2021.

A cette aune, l'intérêt de poursuivre l'expérimentation pourrait ne plus tenir qu'à la simple attente de résultats chiffrés confirmant l'adhésion des opérateurs et convives concernés.

La réponse n'est pas si simple. Si la plupart des 35 000 communes concernées ont joué le jeu, en dépit des réticences initiales de certaines, plus de la moitié d'entre elles ont éprouvé des difficultés significatives (définition du menu végétarien, formation des personnels, réorganisation, réticences du personnel) qui ne sont pas toutes surmontées. A cet égard, si **l'accueil plutôt favorable réservé au menu hebdomadaire dans la restauration scolaire, considéré isolément, permet d'envisager sa pérennisation avec une certaine confiance**, il serait imprudent de ne pas entendre les mises en garde exprimées par élus et gestionnaires, quant au risque de trop charger la barque en augmentant à nouveau la part du végétal dans les menus, comme certaines organisations en font déjà la demande.

L'enquête ne saurait en effet être conclusive sans informations relatives d'une part aux effets de cette mesure en termes de fréquentation, de coût et de gaspillage et d'autre part, sur ses conséquences en termes d'équilibre nutritionnel des convives.

3. L'IMPACT DU MENU VEGETARIEN HEBDOMADAIRE SUR LA FREQUENTATION, LE COUT DES REPAS ET LE GASPILLAGE DEMEURE ASSEZ INCERTAIN.

3.1. La fréquentation

L'impact de la mesure sur la fréquentation le jour du menu végétarien n'a pas pu être établi de façon précise à la date de production du rapport par manque de données chiffrées.

Pour autant, les interlocuteurs rencontrés par la mission semblent unanimes sur un effet peu perceptible de la mesure, sachant qu'à l'école primaire et au collège, les élèves sont captifs, contrairement au lycée où les élèves peuvent déjeuner à l'extérieur (« grecs », camion de frites...) sauf les lycées implantés en zone rurale et généralement reliés par un service de ramassage scolaire.

Quelques nuances ont été ajoutées :

- dans les départements ruraux, certains élèves apportent leur gamelle garnie de viande le jour du menu végétarien,
- la fréquentation peut augmenter à la faveur de considérations confessionnelles (ex : région PACA, département 93...) ou du fait des lycéens convaincus par la cause environnementale (Cf. chapitre consacré aux leviers) ou sensibles aux allégations sanitaires (surpoids, équilibre nutritionnel...),
- le recours à un dispositif d'inscription préalable à la cantine (annuelle, trimestrielle, ou hebdomadaire...) est de nature à stabiliser la fréquentation, de même que le service rendu aux parents d'élèves par la cantine scolaire.

3.2. Le coût des repas

L'impact de la mesure sur le prix de revient des repas n'a pas non plus pu être établi de façon précise à la date de production du rapport par manque de données chiffrées. À noter qu'en moyenne le coût des ingrédients ne représente que 20 % du coût d'un repas servi à la cantine vs 60 % pour les frais de personnel.

Les données d'ordre qualitatif recueillies par la mission sont diverses d'un interlocuteur à l'autre :

- soit aucun effet n'a été constaté,
- soit les économies générées par le menu végétarien sont mises à profit pour augmenter la qualité des produits (ingrédients végétariens sous signes de qualité ou viande et poisson de qualité servis les autres jours). « Moins de viande pour mieux de viande ! »,
- soit le menu végétarien a entraîné une augmentation (observée pour 17 % des communes ayant répondu à l'enquête de l'AMF) sous l'effet, par exemple, d'un temps de préparation plus long ou de denrées plus chères (SIQO, produits industriels ultra-transformés...),
- la pratique du « fait maison » serait plus propice à la réalisation d'économies.

3.3. Le gaspillage

L'impact de la mesure sur le gaspillage alimentaire n'a pas non plus pu être établi de façon précise à la date de production du rapport. L'AMF, l'AFDN et Green Peace ont fourni des résultats d'enquête chiffrés. L'obligation faite à la restauration collective, publique et privée, par la loi EGalim d'un diagnostic préalable réalisé au plus tard le 22 octobre 2020, n'a pu être respectée que par 30 % des établissements (ADEME).

Les données d'ordre qualitatif recueillies par la mission sont contradictoires d'un interlocuteur à l'autre : tantôt la viande est davantage l'objet de gaspillage, tantôt ce sont les légumes et les légumineuses, en particulier semble-t-il, quand ils sont servis chauds...

Les plats végétariens ont pu faire l'objet de gaspillage important (jusqu'à 50 %) au début de l'expérimentation. L'enquête réalisée sur le menu végétarien par l'AMF montre une augmentation du gaspillage pour 35 % des communes et une diminution pour 18 % d'entre elles. L'enquête de l'AFDN révèle une augmentation de 5 % dans le primaire et de 42 % dans les collèges. L'ADF a observé une augmentation en zone rurale. Il n'y a pas eu de mesure du « reste assiette » dans les lycées (Régions de France). Néanmoins, un retour fréquent est que les poubelles sont plus pleines les jours végétariens, y compris avec des emballages de produits de complément (barres énergétiques...).

Quelques constatations générales l'emportent cependant : **le gaspillage est d'autant plus réduit que les plats sont savoureux**, que les portions sont adaptées à l'appétit des convives et que l'expérimentation avance.

L'impact du menu végétarien dans les cantines scolaires sur la fréquentation et particulièrement, sur le coût des repas et le gaspillage nécessiterait d'être précisé par des mesures complémentaires et plus systématiques à opérer *in situ* qui seraient utiles au suivi et au développement ultérieur de l'expérimentation.

4. L'IMPACT DU MENU VEGETARIEN HEBDOMADAIRE SUR LA DIVERSITE ET L'EQUILIBRE DES REPAS SERVIS ET SUR LA QUALITE NUTRITIONNELLE

L'objectif de la restauration collective scolaire est de contribuer à fournir aux enfants et aux adolescents l'apport nutritionnel nécessaire à leur bon développement, en complémentarité avec les repas pris à domicile.

Six millions d'élèves, de la maternelle au lycée, fréquentent la cantine. On chiffre à 140 le nombre de repas servis par an et par élève inscrit à la cantine.

La diversification des sources de protéines figure parmi les principaux objectifs nutritionnels de la loi EGalim. L'intention est de rééquilibrer le ratio Protéines animales / Protéines végétales (PA / PV) aujourd'hui évalué à 70 % / 30%. L'association française des diététiciens plaide pour un ratio 50% / 50% qui semble faire consensus dans la communauté scientifique.

Plusieurs interlocuteurs (AGORES...) rappellent que ce rééquilibrage en faveur des protéines végétales peut être obtenu sans forcément recourir à un menu végétarien, par exemple, en proposant des plats végétariens (vs menu végétarien) ou des plats mixtes enrichis en légumineuses.

Tous s'accordent sur la nécessité de consentir des efforts de pédagogie pour faire valoir les arguments nutritionnels de la diversification des sources de protéines auprès des élèves, des parents, des cuisiniers et des personnels de cantine.

En définitive, la mission propose de retenir les points suivants :

Pour une grande majorité des interlocuteurs rencontrés, le repas végétarien hebdomadaire à la cantine scolaire ne présente que des avantages au titre de la diversification des sources de protéines, dès lors que les besoins nutritionnels des enfants sont bien couverts comme le confirme l'ANSES dans son avis rendu sur le menu végétarien hebdomadaire le 17 janvier 2020. A cet égard, l'association des diététicien(ne)s de France rappelle les bénéfices de cette diversification sur la santé (réduction des maladies cardiovasculaires et de l'obésité adulte...).

Tous s'accordent sur la nécessité de consentir des efforts de pédagogie pour faire valoir les arguments nutritionnels du repas végétarien hebdomadaire auprès des élèves, des parents, des cuisiniers et des personnels de cantine.

En revanche, les opinions sont beaucoup plus contrastées quant aux conséquences d'une augmentation de la fréquence du menu végétarien à la cantine. L'avis de l'ANSES est attendu sur ce point en septembre 2021.

5. LES PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

L'introduction expérimentale d'un menu végétarien obligatoire à l'école, traversée par de nombreuses considérations d'ordre culturel, nutritionnel, culinaire, économique, industriel, environnemental, confessionnel et politique, n'allait pas de soi.

Surmontant les réticences et les difficultés qui en ont marqué les premiers mois, l'expérimentation engagée en 2019 dans le cadre de l'article 24 de la loi EGalim a cependant été, globalement, mise en œuvre.

Un peu plus d'un an après son introduction obligatoire, le repas végétarien hebdomadaire dans la restauration scolaire commence à entrer dans les habitudes ; l'effort d'accompagnement commence à produire ses effets ; les chefs commencent à s'impliquer ; une dynamique culinaire et gastronomique est engagée.

L'accompagnement assuré par les services de la DGAL et le CNRC, les expériences préalables de menu végétarien dans plusieurs grandes collectivités locales, et les préoccupations environnementales qu'illustre la loi « Climat et résilience », actuellement en préparation, ont contribué à ce résultat encourageant.

Pour dépassionner l'enjeu et **remettre l'alimentation des élèves au centre** du processus, leur offrir une alimentation équilibrée, plus saine, plus locale et moins consommatrice de ressources, quelle restauration scolaire veut-on ? Au cas d'espèce, l'objectif n'est pas de stigmatiser la consommation de viande, mais de favoriser la diversification des sources de protéines et accroître la part des végétaux (y compris fruits et légumes frais). C'est pourquoi il est suggéré de **privilégier une dynamique culinaire et gastronomique** : promouvoir les végétaux sans stigmatiser les produits animaux.

A ce stade, la mission estime d'abord nécessaire de mener à son terme l'expérimentation afin d'être en mesure d'examiner la situation sur la base de données chiffrées objectives et de retours d'expériences dûment analysés (recommandation 1), de se centrer sur les principaux facteurs opérationnels d'amélioration de la mise en œuvre de la mesure et d'en conforter les acquis (recommandations 2 à 5), pour examiner la possibilité, et identifier les conditions d'un éventuel développement ultérieur de la mesure (recommandations 6-7).

Recommandation n° 1 – Mener l'expérimentation à son terme, et l'assortir de mesures de suivi et de contrôle.

La perception plutôt positive de la première année de mise en œuvre du menu végétarien doit pouvoir être précisée, et le cas échéant validée, par des données chiffrées objectives et des retours d'expériences dûment analysés.

Le suivi de la mise en œuvre du menu végétarien est déterminant dans la durée. La mission propose de renforcer la mesure par un dispositif de contrôle (mise en œuvre, qualité des denrées, mesure du gaspillage...), confié à la DGAL et par une mesure de la satisfaction des élèves que chaque établissement d'enseignement aurait à réaliser. Ainsi, les instances en charge de la mise en œuvre disposeraient d'un cadre réglementaire suffisamment précis et acquerraient des références de satisfaction des convives.

Recommandation n° 2 – Former et accompagner les chefs

Renforcer la formation initiale des chefs en introduisant des modules spécifiques dans les référentiels de l'EN pour les bac-pro et BTS cuisine, et faciliter leur accès à la formation continue.

Les motifs de cette recommandation ont été développés au cours de la première partie du rapport. Le premier critère d'acceptation du menu végétarien par les convives est la qualité gustative et la présentation des plats proposés. Les chefs doivent être mis en mesure de « transmettre aux enfants le goût des bonnes choses ».

Pour renforcer cette recommandation, la mission suggère de s'intéresser aux deux propositions suivantes :

+ Mission d'appui itinérante proposée par l'Association des cantines de France : solidarité professionnelle, partage d'expérience pratique et effets de réseau.

+ Désignation de Chefs référents par région pour aider les établissements en difficulté ou en retard.

Recommandation n° 3 – Le positionnement des chefs

Reconnaître les responsabilités grandissantes des chefs de cuisine dans les cantines scolaires en gestion directe par une revalorisation de leur statut, et par leur participation accrue aux instances de concertation comme le CNRC, et systématique aux commissions de menu des écoles.

Eu égard à l'accroissement du rôle et des responsabilités des chefs de cuisine dans l'évolution et le niveau croissant d'expertise qui en est attendu (menus, grammages, approvisionnement, préparation, présentation, hygiène...), la mission recommande aux responsables locaux (EN, collectivités locales et établissements d'enseignement) d'étudier les possibilités de revalorisation du statut des chefs de cuisine et de prévoir leur participation systématique aux commissions de menu des écoles, ainsi qu'à toutes celles où leur présence serait à même d'enrichir les échanges.

Recommandation n° 4 – L'approvisionnement des cantines

Faciliter l'approvisionnement en produits végétaux de qualité ; favoriser une cuisine de cuisinier plutôt que d'assemblage et privilégier le « fait-maison ».

Le sujet de l'approvisionnement est primordial. Il constitue un frein avéré à la mise en place du menu végétarien ; la difficulté à se procurer les denrées nécessaires, quel qu'en soit le motif, ouvre la voie à la solution de facilité qu'est l'achat de produits ultra-transformés, faciles à trouver, mais dont les qualités nutritionnelles ne font pas encore l'unanimité, voire sont considérés comme perturbateurs endocriniens. En attendant que le Plan « Protéines végétales » inscrit dans le Plan de relance par le Gouvernement permette effectivement de développer la filière de production des légumineuses en France et apporter une réponse aux difficultés d'approvisionnement, la tentation du recours à ces produits ultra-transformés constitue une des fragilités du dispositif et irait, à l'évidence, à l'encontre des objectifs de la loi.

A cet égard, des initiatives d'information du public comme les **Logos de la transparence**, portés par la députée Madame BRULEBOIS, pourraient apporter une réponse intéressante.

Sans relever directement de l'objet de la présente mission, une réflexion sur les modalités juridiques d'approvisionnement (**marchés publics**) devrait intégrer cette préoccupation.

Le **modèle des cuisines centrales**, dont les préparations doivent être transportées et réchauffées, s'est longtemps imposé, au détriment des cuisines où tout est fait sur place. Une tendance au retour à une cuisine préparée sur place semble se dessiner ; ce mouvement, assurant une plus grande souplesse d'action aux chefs, une meilleure connaissance de leurs convives, et une meilleure insertion dans un réseau de fournisseurs est encourageant.

Recommandation n° 5 – Assurer l'accompagnement pédagogique de la mesure

Conforter l'acceptabilité de la mesure et en renforcer l'accompagnement pédagogique auprès des élèves, de leurs parents et des personnels concernés en leur offrant un « kit pédagogique » décliné par degré de scolarité (école primaire, collège et lycée), dont la conception serait confiée au CNRC, en lien avec les collectivités concernées.

L'objectif de la loi est de diversifier les sources de protéines au profit des protéines végétales ; à ce titre, l'adjectif « végétarien » utilisé dans l'article 24 est-il le mieux à même d'en rendre compte ? Plutôt que le signal négatif qu'il paraît adresser à l'élevage, d'autres enjeux (réduction des GES, bien-être animal...) pourraient être signifiés : Menu climat ? Menu planète ? Légumenu ? menu sans protéines animales ? La mission est cependant bien consciente que le terme, déjà installé, semble s'imposer faute d'une alternative satisfaisante.

L'intérêt croissant et la curiosité suscités par l'alimentation, la cuisine, la gastronomie et les débats largement suivis autour de la place du végétal dans l'alimentation montrent la voie et confirment l'intérêt d'un accompagnement pédagogique de la mesure auprès des élèves, de leurs parents et des personnels concernés. La mission propose à cette fin la réalisation d'un « kit pédagogique » dont la conception serait confiée au CNRC et qui serait décliné par degré de scolarité (école primaire, collège et lycée) en relations étroites avec les collectivités locales.

Recommandation n° 6 – Stabiliser la situation autour d'un menu végétarien hebdomadaire, sans s'interdire de la faire évoluer.

L'objectif de dépassionner l'enjeu n'est pas encore atteint. Pour un quadruple motif, la mission recommande de **stabiliser la situation autour d'un menu végétarien hebdomadaire**, avant d'imposer aux opérateurs une nouvelle contrainte d'organisation :

- D'une part, la rédaction de la loi « au moins une fois par semaine » ne fait pas obstacle à ce que les collectivités ou établissements qui le souhaitent et qui sont prêts aillent spontanément au-delà.
- D'autre part, de nombreux opérateurs, éprouvés par l'effort accompli pour appliquer la mesure, seront difficilement disposés à le renouveler prématurément. L'enquête menée par l'AMF auprès des 28 800 communes disposant d'un établissement scolaire public (écoles primaires) révèle que 78 % d'entre elles sont encore, à ce jour, hostiles à une pérennisation de la mesure.
- Puis, les données d'ordre nutritionnel attendues de l'ANSES n'étant pas encore disponibles, le débat entraîné sur le sujet manquerait d'informations cruciales relatives à la santé des convives.
- Enfin, l'approvisionnement en légumineuses peut s'avérer problématique, en cas d'accroissement trop rapide de la demande. Le risque serait alors d'ouvrir la voie à l'usage de produits ultra-transformés et importés.

Cependant, des évolutions seraient être envisageables à moyen terme, sous réserve de quelques précautions :

- **Subordonner l'augmentation de la fréquence du repas végétarien à l'offre d'un choix de menu** (ce qui exclut a priori le primaire), **au rééquilibrage à 50/50 du rapport protéines animales/protéines végétales (Cf. consensus scientifique et objectif opérationnel de la loi EGalim).**

- **Étudier la possibilité de proposer des plats végétariens plutôt qu'un menu végétarien.** Le rééquilibrage du ratio PA / PV, recherché par la loi EGalim, peut être aussi bien atteint en proposant un menu végétarien que des plats végétariens.

Recommandation N°7 – Envisager l'extension du menu végétarien hebdomadaire à d'autres domaines de la restauration collective.

A cet égard, l'extension de la mesure à la restauration collective, publique et privée, destinée aux adultes (resto U, restauration d'entreprise... mais hors secteur hospitalier) ne paraît poser aucune difficulté de principe.

ANNEXES



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Cabinet du ministre

Paris, le **2 JUIL. 2020**

La Directrice de Cabinet du Ministre de
l'Agriculture et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et
des Espaces Ruraux (CGAAER)

N/Réf : CI 824572

V/Réf :

Objet : Evaluation de l'expérimentation d'un menu végétarien hebdomadaire en restauration collective scolaire (article 24 de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGalim).

PJ :

La loi EGalim n° 2018-938 du 30 octobre 2018 prévoit, dans son article 24, une expérimentation, sur 2 ans à partir du 1^{er} novembre 2019, d'un menu végétarien hebdomadaire obligatoire en restauration collective scolaire (de la maternelle au lycée) publique ou privée. La loi prévoit l'évaluation de cette mesure au plus tard 6 mois avant son terme, soit le 1^{er} mai 2021. Cette évaluation comprend notamment l'impact de la mesure sur le gaspillage alimentaire, sur les taux de fréquentation et sur le coût des repas.

Une étude sera prochainement lancée, financée par le programme d'études ministériel du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et FranceAgriMer, pour évaluer les niveaux d'approvisionnement en produits durables et de qualité au cours des années 2018 et 2019, au titre de l'article 24 de la loi. Dans le cadre de cette étude qui concerne l'ensemble de la restauration collective, un module spécifique sera dédié à la remontée de données issues de la restauration scolaire sur le menu végétarien hebdomadaire portant sur les années 2018 à 2020. Les indicateurs prévus par la loi concernant l'impact sur le gaspillage alimentaire, le coût et la fréquentation seront notamment mesurés, ainsi que des indicateurs complémentaires concernant la fréquence de présentation du menu végétarien et sa composition (légumineuses, céréales, œufs, produits laitiers, substituts à la viande...). Les données sur ce volet de l'étude sont attendues pour février 2021.

Par ailleurs, un groupe de travail « Nutrition » du Conseil National de la Restauration Collective (CNRC) a été mis en place le 4 octobre 2019, pour élaborer les outils d'accompagnement des dispositions de la loi EGalim relatives à la nutrition. Il est composé de l'ensemble des parties prenantes concernées : les professionnels de la restauration collective, les syndicats agricoles et alimentaires, les associations de parents d'élèves, les collectivités territoriales et les associations environnementales. Il est présidé par la Direction Générale de la Santé (DGS) et Agores.

.../...

Ce groupe s'est concentré, dans un premier temps, sur la mise en place d'outils d'accompagnement du menu végétarien hebdomadaire : guide de recommandations sur les fréquences des types de plats végétariens, recettes adaptées à la restauration collective, formation initiale et continue. Une réflexion a été engagée pour définir précisément les indicateurs prévus dans l'étude précitée, pour s'assurer qu'ils soient pertinents et mesurables.

En s'appuyant sur les travaux de ce groupe de travail et sur les résultats de l'étude précitée, je souhaite qu'une mission du CGAAER soit mise en place pour réaliser l'évaluation de l'expérimentation telle qu'elle est prévue par la loi. Elle s'attachera à :

- identifier les freins et leviers à la mise en place du menu végétarien hebdomadaire ;
- analyser l'impact de la mesure sur le gaspillage alimentaire, la fréquentation, le coût des repas ;
- évaluer l'impact sur la diversité et l'équilibre des repas servis et leur qualité nutritionnelle ;
- formuler des propositions argumentées quant aux suites qui pourraient être données à l'expérimentation (prolongation, modification, généralisation à d'autres segments de la restauration collective ou abandon) et à leur mise en œuvre.

La mission pourra s'appuyer sur les services de la Direction Générale de l'Alimentation et de la DGS, ainsi que sur les membres du groupe de travail Nutrition du CNRC.

Je souhaiterais que cette évaluation, qui doit être transmise au Parlement au plus tard le 1^{er} mai 2021, me soit transmise au plus tard le 1^{er} avril 2021.



Béatrice FRECENON

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Laurent Terrasson	L'Autre cuisine	Directeur de la publication	09 /11/2020
Dominique Desjeux	Professeur émérite à l'université Sorbonne Paris Cité Paris Descartes	Anthropologue	10/11/2020
Nathalie Jolliot	CNFPT	INSET de Nancy Responsable du pôle Alimentation, restauration collective, laboratoires	13/11/2020
Teddy Colombeix	CNFPT	Conseiller formation / domaine restauration. Co-concepteur et coordinateur du site d'élaboration des menus EMap.fr	13/11/2020
Stéphanie Anfray	FCPE	Administratrice nationale	13/11/2020
Evelyne Debourg	Cantinière de l'école communale d'Ebreuil (Allier) Prix Rabelais 2019	Présidente de l'Association des Cantines de France	10/11/2020
Cécile Gob	CHU Lille	Pôle restauration	17/11/2020
Nathalie Beugnot	CROUS Versailles	Directrice	17/11/2020
Justine Gardien	INTERBEV	Chargée de mission Restauration	19/11/2020
Christelle Duchêne	INTERBEV	Chargée de mission Alimentation - Nutrition	19/11/2020
Carole Galissant	SODEXO SNRC	Directrice pôle culinaire Éducation - Expertise Nutrition Présidente Commission Nutrition SNRC	19/11/2020
Arnold Puech d'Alissac	FNSEA	Administrateur national Pt Chaîne alimentaire	23/11/2020

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Amaryllis Blin	FNSEA	Nutritionniste Chargée de mission Alimentation	23/11/2020
Anne-Marie Denis	FNSEA	Vice-Présidente Chaîne alimentaire	23/11/2020
Dr Yvette Soustre	CNIEL	Directrice Pôle nutrition	23/11/2020
Brigitte Coudray	CNIEL	Responsable Communication - Santé	23/11/2020
Tristan Arlaud	Coordination rurale	Représentant au CNRC	25/11/2020
Laure Ducos	Green Peace	Chargée de campagne Agriculture et alimentation	26/11/2020
Olivier Ayçaguer	INTERFEL	Chef du service Économie et compétitivité	1 ^{er} /12/2020
Gabrielle Fénaux	INTERFEL Ile de France	Nutritionniste	1 ^{er} /12/2020
Isabelle Ferry	PEEP	Académie Aix – Marseille	02/12/2020
Christophe Hébert	AGORES	Président	03/12/2020
Anne-Guyllaine Périllon	AGORES	Déléguée Arles	03/12/2020
Jean-Jacques Hazan	AGORES		03/12/2020
Claire Chambrier	APRIFEL	Responsable du développement scientifique	07/12/2020
Johana Calvarin	APRIFEL	Responsable Nutrition, santé et sécurité sanitaire	07/12/2020
Marie-Line Huc	AFDN	Responsable Restauration collective	08/12/2020
Marie-Laure Sapmaz	AFDN		08/12/202
Jean-Christophe Comboroure	DGS - Ministère de la Santé	Chef du bureau Alimentation - Nutrition	11/12/2020
Isabelle de Guido	DGS – Ministère de la santé	Adjointe au chef de bureau	11/12/2020
Delphine Vivet	DGS - Ministère de la Santé	Responsable PNNS	11/12/2020

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Frédérique Lehoux	ANIA	Directrice générale Geco Food service	14/12/2020
Laurence Vigné	Geco Food Service	Nutritionniste	14/12/2020
Gilles Pérole	Un Plus Bio	Président	15/12/2020
Stéphane Veyrat	Un Plus Bio	Directeur	15/12/2020
Sarah Martin	ADEME	Mission Alimentation durable	15/12/2020
Laurence Gonthière	ADEME	Mission Lutte contre le gaspillage alimentaire	15/12/2020
Christine Huss	SNERS	Directrice Pôle Nutrition Santé	23/12/2020
Laurent Rosso	TerresUnivia	Directeur général	06/01/2021
Elodie Tormo	TerresUnivia	Chargée de mission	06/01/2021
Mireille Riou-Canals	CNRC	Présidente	12/01/2021
Virginie Lanlo	AMF	Adjointe au maire de Meudon Chargée de l'éducation	14/01/2021
Isabelle Maincion	AMF	Ancienne élue membre du CNRC GT restauration scolaire	14/01/2021
Nelly Jacquemot	AMF	Département Action sociale, santé et sport	14/01/2021
Sébastien Ferriby	AMF	Département Alimentation et restauration scolaire	14/01/2021
Mariane Girou Anne Petit-Perrin	Lycée Parc de Vilgénis Massy (91)	Proviseure Gestionnaire comptable	10/02/2021
Françoise de Roffignac	ADF	Vice-présidente du département des Charentes maritimes en charge de l'agriculture et de l'approvisionnement	18/02/2021
Nyssia Andrieux	ADF	Conseillère Éducation	18/02/2021
Vincent Chenet	Régions de France	Responsable Restauration	19/02/2021

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
David Duval	Régions de France	Conseiller Formation	19/02/20/21
Constantin Rateau	Institution des Chartreux à Lyon	Directeur de la Restauration groupe	04/03/2021
Cédric Prevost	DGAL	Sous-directeur de la politique de l'alimentation	13/10/2020
Erwan de Gavelle	DGAL	Chargé de mission	13/10/2020
Viviane Moquay	CGAAER	Présidente de la section Alimentation - Santé	24/09/2020
Florian Michel	Académie culinaire de France	Cuisinier de la République Française	17/11/2020
Benoit Rogeon	DGESCO	Chef du bureau de la santé et de l'action sociale	17/03/2021

ANNEXE 3 : LISTE DES SIGLES UTILISES

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADF	Assemblée des départements de France
AFDN	Association française des diététiciens nutritionnistes de France
AGORES	Association des directeurs d'organisme de restauration scolaire
AMF	Association des Maires de France
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNRC	Conseil national de la restauration collective
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGS	Direction générale de la santé
EN	Éducation nationale
FAM	FranceAgriMer
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MENJS	Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports
PNA	Plan national de l'alimentation
PNNS	Plan national nutrition santé
PAT	Programme alimentaire territorial
SIQO	Signe d'identification de la qualité et de l'origine

ANNEXE 4 : LISTE DES TEXTES DE REFERENCE

Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

Décret n° 2011-1227 du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire

Décret n° 2019-351 du 23 avril 2019 relatif à la composition des repas servis dans les restaurants collectifs en application de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime

Arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire (modifié)

ANNEXE 5 : BIBLIOGRAPHIE

Association française des diététiciens nutritionnistes (AFDN): *Contribution à l'évaluation de l'expérimentation d'un menu végétarien en restauration scolaire*. Décembre 2020.

Agence nationale sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) : *Note d'appui scientifique et technique relatif aux recommandations nutritionnelle pour la mise en place d'une expérimentation en milieu scolaire de menus végétariens*. Paris, 17 janvier 2020.

Association des maires de France (AMF) : *Panorama de la restauration scolaire après la loi Egalim*. Enquête AMF, décembre 2020.

Martine CHAMP, AFFSSA, *Les fibres alimentaires : définitions, méthodes de dosage, allégations nutritionnelles*, rapport du comité d'experts spécialisés nutrition humaine, Paris, AFSSA, 2002.

Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière (CNIEL) : *Alimentation des 4-17 ans*. Décembre 2020

Conseil national de la restauration collective (CNRC). *Expérimentation du menu végétarien*. Juillet 2020.

Conseil national de la restauration collective (CNRC) : *Tout savoir sur le menu végétarien. Faire découvrir aux enfants le plaisir de menus végétariens variés de bonne qualité nutritionnelle*. Paris, juillet 2020.

B. COUDERC, G. DAVEAU, D. MISCHLICH, C. RIO : *Savez-vous goûter les légumes secs ?* Presses de l'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique, 2014.

J-P DELAHAYE : *Grande pauvreté et réussite scolaire. Le choix de la solidarité pour la réussite de tous*. IGENR, 2015.

Claire GAUDOT, François VEDEAU, Eric BARDON : *Diversification de la ressource protéinique en alimentation humaine et animale*. CGAAER, 2019.

GREENPEACE : *Introduction de menus végétariens en restauration scolaire*. Note de synthèse- Décembre 2020.

Elysée RECLUS : *A propos du végétarisme*. 1901.

UN PLUS BIO : *Les menus végétariens à la cantine : de quoi parle-t-on ? Théorie et pratique d'une autre manière de se nourrir*.2020.

UN PLUS BIO : *Observatoire de la restauration collective bio et durable. L'analyse d'Un plus bio. Résultats de l'enquête 2020*.