



N° 2597

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 janvier 2020.

PROPOSITION DE LOI

pour des cantines vertueuses,

(Renvoyée à la commission des affaires culturelles et de l'éducation, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Clémentine AUTAIN, Alexis CORBIÈRE, Jean-Luc MÉLENCHON, Ugo BERNALICIS, Éric COQUEREL, Caroline FIAT, Bastien LACHAUD, Michel LARIVE, Danièle OBONO, Mathilde PANOT, Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, François RUFFIN, Bénédicte TAURINE,

Député.es.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les repas servis dans les cantines scolaires constituent près du tiers des repas servis dans les lieux de restauration collective. La restauration scolaire représente plus d'un milliard de repas servis chaque année, consommés régulièrement par près de huit millions d'élèves. Il s'agit donc d'un levier essentiel que nous devons mettre au service de la nécessaire transformation écologique et sociale en favorisant une alimentation saine, durable et accessible à toutes et tous.

Le groupe parlementaire de la France insoumise s'engage depuis le début de la mandature en faveur d'une alimentation saine et durable : commission d'enquête sur l'alimentation industrielle dont le rapport a été publié en octobre 2018 ⁽¹⁾, une proposition de loi visant à protéger la population des dangers de la malbouffe déposée en janvier 2019 ⁽²⁾, ainsi que les nombreux amendements déposés, notamment lors de l'étude du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable (dite Egalim). En proposant un corpus de mesures pour une restauration scolaire, à la fois accessible, saine et durable, ce texte entend développer un triangle vertueux associant producteurs, consommateurs et collectivités territoriales, en tenant compte de l'urgence écologique.

I. Pour une restauration scolaire accessible à toutes et tous

Cette proposition de loi ne saurait se soustraire à l'exigence de justice sociale, qui doit être mère de toutes les politiques. En 2018, 9,1 millions de Français vivaient sous le seuil de pauvreté, et l'indice de Gini ⁽³⁾ a connu sa plus forte progression depuis 2010. Mais les chiffres nous apprennent aussi que la pauvreté touche une population de plus en plus jeune. Une étude de l'INSEE nous apprenait récemment que les premières catégories concernées par la pauvreté étaient les moins de trois ans et les 15-18 ans ⁽⁴⁾, et trois millions d'enfants vivent avec leurs familles en dessous du seuil de pauvreté (ce qui représente un enfant sur cinq).

Si depuis 1970, le nombre d'élèves inscrits à la cantine est en augmentation (les élèves scolarisés à l'école primaire seraient deux fois

(1) Rapport à consulter : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/alimentation_industrielle_ce.

(2) À retrouver sur le site de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion1561.asp>.

(3) Coefficient utilisé pour mesurer l'inégalité des revenus dans un pays.

(4) <https://www.unicef.fr/dossier/enfants-pauvres>.

plus nombreux à être inscrits à la cantine depuis 1970), force est de constater que les disparités sont immenses. Le coût de l'inscription à la restauration scolaire, qui s'élève en moyenne à 400 euros annuels par enfant dans le premier degré, représente un obstacle majeur pour de nombreuses familles. Dans son dernier rapport sur le droit à la cantine scolaire, le Défenseur des droits estime que près de 40 % des enfants des familles défavorisées ne mangeraient pas à la cantine, contre 17 % des élèves issus des catégories socio-professionnelles supérieures⁽⁵⁾. Dans certains cas, lorsque les parents ne parviennent pas à payer les frais de restauration de leurs enfants, certaines collectivités vont jusqu'à exclure les élèves des cantines ou à mettre en place des pratiques humiliantes visant à atteindre les parents par la stigmatisation de l'enfant (via des repas spécifiques pour les enfants, par exemple). La cantine devient alors un lieu de rejet et d'ostracisation qui entérine les inégalités sociales quand l'école devrait en être préservée au maximum.

Cette inégalité d'accès à la cantine a des conséquences sanitaires et sociales très importantes. Il faut rappeler ici l'impact de la pauvreté et des inégalités sociales sur les pratiques alimentaires et les maladies nutritionnelles : on estime qu'en grande section de maternelle déjà, 16 % des enfants d'ouvriers sont en surcharge pondérale contre 7 % des enfants de cadres⁽⁶⁾. La cantine peut donc être un levier sanitaire de premier plan, en mettant en suspens les inégalités sociales pour développer chez les enfants une éducation au goût, à la variété alimentaire et à l'alimentation équilibrée. Il faut également souligner que le temps de la restauration collective est un « *moment où les élèves, après l'attention du matin, se détendent et où les échanges sociaux sont favorisés. La restauration scolaire contribue aussi à la formation du goût et à une éducation nutritionnelle en expliquant la nécessité de la diversité alimentaire [...]* »⁽⁷⁾.

Cette proposition de loi consiste donc à faire revenir la cantine dans le giron de l'éducation publique, pour en garantir le caractère universel et l'accès gratuit pour toutes et tous sans condition de moyen. L'enjeu d'égalité est ici saillant : à l'heure où le gouvernement défend les intérêts des privilégiés au détriment du plus grand nombre, nous estimons que la gratuité des cantines serait un immense progrès social, humain et écologique. Et parce qu'il est le symbole des choix économiques faits par Emmanuel Macron, nous souhaitons gager le financement de cette mesure

(5) Rapport du défenseur des droits : « Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants », 2019.

(6) <https://www.banquedesterritoires.fr/les-inegalites-sociales-de-sante-toujours-aussi-fortes-chez-les-enfants>.

(7) Circulaire n° 2001-118 du 25 juin 2001 (NOR : MENE0101186).

(évaluée à près de 3,2 milliards d'euros) sur le rétablissement de l'impôt sur la fortune, dont la suppression fait peser sur les finances publiques un manque à gagner annuel de 3,5 milliards d'euros.

À l'heure actuelle, la restauration scolaire relève, dans l'enseignement public, de la compétence des collectivités territoriales : dans le primaire, des communes ; dans les collèges, du département ; dans les lycées, de la région. En outre, la cantine scolaire constitue un service public administratif facultatif car il ne s'agit pas d'une obligation liée au service public de l'enseignement. Par conséquent, il appartient jusqu'à présent aux collectivités territoriales de fixer les prix de la restauration scolaire fournie aux élèves des établissements dont elles ont la charge. Le dispositif de la présente proposition de loi entend d'une part établir que le service de restauration scolaire est un service public national lié au service de l'enseignement, et d'autre part sa gratuité. Ce dispositif ne constitue pas une remise en cause du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales puisqu'il ne soustrait pas la gestion de ce service à ces dernières⁽⁸⁾. Il propose une majoration de la dotation de l'État aux collectivités afin de rendre financièrement possible cette mesure sociale de première importance.

II. Pour une alimentation saine et durable

Le développement d'une alimentation saine et durable dans les cantines est une exigence formulée par beaucoup de Français. En 2016 déjà, un sondage IFOP révélait qu'ils étaient 76 % à se dire « favorables au vote d'une loi imposant l'introduction d'aliments issus de l'agriculture biologique, locaux et de saison dans la restauration collective publique »⁽⁹⁾. La présente proposition de loi entend donc rehausser nos ambitions afin de défendre un modèle vertueux au regard des trois urgences écologique, sanitaire et sociale.

Aujourd'hui, 25 % des établissements scolaires délèguent la restauration à des sociétés de restauration collective aux méthodes industrielles. Cette tendance se fonde sur la désresponsabilisation des acteurs ainsi que sur le préjugé tenace qui voudrait qu'une production industrielle implique forcément une réduction des coûts. On voit ainsi se multiplier le recours aux prestataires privés via une délégation de service

(8) Prévus à l'article 72, alinéa 3 de la Constitution : « Dans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

(9) <https://www.ifop.com/publication/lintroduction-daliments-biologiques-locaux-et-de-saison-dans-la-restauration-collective-publique/>.

public qui externalise les unités de production. Ce phénomène n'est pas sans conséquence sur le contenu des assiettes. Généralisation de la liaison froide et des assemblages de produits issus de l'industrie agro-alimentaire, omniprésence d'emballages en plastique, importation massive de viandes, disparition de produits bruts au profit de produits ultra-transformés, recours à toujours plus d'additifs et de sucre...

Si ces pratiques sont parfois directement liées aux spécificités de la cuisine industrielle, le recours à certains produits à faible valeur nutritive ou la surreprésentation des protéines animales, par exemple, sont aussi liés à la force d'un lobby agroalimentaire présent dans toutes les instances de négociation. L'Inspection générale des affaires sociales va jusqu'à rédiger, dans un rapport publié en 2016, qu'« *au final prédomine le sentiment que les pouvoirs publics, tétanisés par la réglementation communautaire, par le risque d'érosion des budgets publicitaires du secteur audiovisuel, par le poids économique du secteur agro-alimentaire et de la grande distribution, et dans un contexte de désaccord stratégique persistant entre les ministères, répugnent à se doter d'une stratégie cohérente envers ce qu'il faut bien appeler le lobby agro-alimentaire.* »⁽¹⁰⁾

Le point spécifique des protéines animales

La surreprésentation des filières viandes et produits laitiers, notamment au sein du Groupement d'étude des marchés en restauration collective et de nutrition (GEMRCN) a une influence directe sur la rédaction des recommandations officielles : Greenpeace indique dans un récent rapport que les recommandations officielles pour les viandes et les produits laitiers servis à l'école peuvent fournir, pour le seul déjeuner, près de 400 % des apports recommandés par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)⁽¹¹⁾.

L'omniprésence des protéines animales dans les repas a des conséquences sanitaires et écologiques considérables. Rappelons que les deux-tiers des antibiotiques utilisés en Europe sont aujourd'hui destinés aux animaux d'élevage. Toujours selon le rapport de Greenpeace, 67 % de la viande bovine servie en restauration collective est importée d'un pays étranger, et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) nous précise que l'équivalent d'une bouchée de viande laissée dans l'assiette représente 300 litres d'eau gaspillée, et génère l'émission de

(10) Évaluation du programme national nutrition santé et 2016 (PNNS 3) et du plan obésité, Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales.

(11) https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2017/12/rapport_greenpeace_viande_et_produits_laitiers_a_la_cantine-1.pdf.

2,5 kg de CO₂. Plus généralement, la part des viandes, poissons et œufs compte pour 20 % du gaspillage alimentaire des repas, et pour près de la moitié du coût de ce gaspillage.

Les pratiques citées plus haut ont un impact évident sur la santé des plus jeunes consommateurs. D'après l'étude individuelle nationale des consommations alimentaires (INCA) 3, les enfants jusqu'à 10 ans consomment en moyenne 55 grammes de protéines par jour, ce qui représente entre 200 et 400 % des apports nutritionnels conseillés par l'Anses⁽¹²⁾. Ces pratiques alimentaires, quand elles se perpétuent avec l'âge, peuvent avoir d'importantes conséquences sanitaires : le taux d'obésité des Français est aujourd'hui de près de 15 % (contre 8,5 % en 1997)⁽¹³⁾. Les conséquences de cette industrialisation de la restauration sont donc massives.

De plus en plus de collectifs se constituent pour lutter contre cette tendance qui éloigne les cantines des écoles et pour défendre un mode de production raisonné, local et respectueux des saisons. Les exemples dans ce sens se multiplient, qui battent en brèche l'idée selon laquelle la transition serait trop coûteuse. On pourra ainsi citer la commune de Mouans Sartoux, dans les Alpes-Maritimes, qui a atteint le seuil de 100 % de produits biologiques dans ses cantines (et ceci à coûts constant, grâce à un fonctionnement en régie agricole et à une politique volontariste contre le gaspillage alimentaire). Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, mandaté par la loi Egalim pour réaliser une étude sur les impacts budgétaires, a également confirmé qu'un changement des pratiques (végétalisation, saisonnisation, recyclage) permettrait de réaliser des économies dans 87 % des cas.

Il y a un intérêt pédagogique à utiliser le vecteur de la restauration scolaire pour développer un triangle vertueux de l'alimentation. Les cantines nourrissent près de 7 millions de demi-pensionnaires que l'on peut sensibiliser quotidiennement à la qualité de leur alimentation ainsi qu'à l'importance de certains gestes environnementaux (lutte contre le gaspillage, consommation de produits de saison, valorisation des déchets,...). Et si le recours à des produits locaux et aux circuits courts ne signifie pas toujours une diminution très significative des émissions de gaz à effet de serre⁽¹⁴⁾, les exploitations concernées sont plus souvent

(12) ANSES, 2017. INCA 3 : Évolution des habitudes et modes de consommation, de nouveaux enjeux en matière de sécurité sanitaire et de nutrition <http://bit.ly/2td1Ksq>.

(13) http://www.obesite-sante.com/comprendre_l_obesite/obesite_et_surpoids/chiffres_de_l_obesite1.shtml.

(14) https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/avis-ademe_circuits-courts_201706.pdf.

susceptibles de pratiquer l'agriculture biologique (10 % des exploitations contre 2 % en circuit long), et s'inscrivent davantage dans des pratiques agroécologiques réduisant leurs impacts sur l'environnement. La consommation de produits locaux implique également un contact direct entre producteur et consommateur, dont on peut imaginer l'intérêt dans un cadre scolaire (via la tenue d'ateliers par exemple). Cette proximité permettrait de tisser un lien organique entre le contenu de l'assiette et la production agricole, en invitant les jeunes consommateurs à développer une prise de conscience précoce des impacts environnementaux de leur alimentation, une meilleure compréhension des cycles de production, et partant un plus grand respect des aliments et de l'environnement.

Le recours aux circuits courts et à des produits issus de l'agriculture biologique a également la vertu de favoriser l'activité agricole des territoires en améliorant les conditions des revenus des producteurs. Car en pérennisant une demande forte, cette proposition de loi incite les agriculteurs à effectuer une transition vers la production biologique, plus respectueuse des sols, tout en leur garantissant une source de revenus régulière et transparente.

L'effort de transition appelé de leurs vœux par les agriculteurs, par les collectivités et par les consommateurs doit ainsi faire l'objet d'un soutien actif. Afin de permettre au mieux la relocalisation des cuisines dans les écoles, et l'émergence de nouvelles cuisines centrales dites « vertueuses », il est nécessaire que l'État agisse en force incontournable de planification, tant sur le plan de la formation, de l'ambition des objectifs fixés par loi en matière de qualité et d'origine des produits, que du soutien financier. Tel est le sens des articles 3, 4 et 5 de cette proposition de loi.

Le dispositif de la présente proposition de loi comporte sept articles.

L'article 1^{er} vise à faire du service de restauration scolaire un service public gratuit.

L'article 2 entend instaurer la gratuité de la restauration scolaire.

L'article 3 vise à faire de l'État un levier de formation pour opérer la bifurcation écologique de la restauration collective.

L'article 4 intègre à la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite Egalim) l'exigence du recours aux projets alimentaires territoriaux (PAT) et à des produits issus de circuits courts. Il

élève également les seuils de produits de qualité et issus de l'agriculture biologique.

L'article 5 vise à créer une prime sociale à l'investissement pour la bifurcation écologique à destination de la restauration collective en gestion directe. Cette prime temporaire (sur trois ans) entend soutenir les restaurants collectifs en gestion directe implantés dans les territoires les plus fragiles, afin de participer au financement de l'investissement matériel et immatériel. La prime est destinée aux communes éligibles à la fraction cible de la dotation de solidité rurale (DSR) et à la dotation de solidarité urbaine (DSU).

L'article 6 gage le coût des articles 1 et 2 sur le rétablissement de l'ISF.

L'article 7 gage le coût des articles 3 et 4 sur les profits réalisés par les entreprises qui font commerce de produits phytopharmaceutiques. Cette nouvelle taxe sur le chiffre d'affaires réalisé au niveau mondial par les firmes commercialisant des produits phytopharmaceutiques, rapporté à la part des ventes de ces produits réalisées en France. Elle devrait permettre de collecter un montant de près de 50 millions d'euros par an.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 131-13 du code de l'éducation est ainsi modifié :
- ② 1° Au début, est ajoutée une phrase ainsi rédigée :
- ③ « Le service de restauration scolaire est un service public gratuit. »
- ④ 2° À la première phrase, les mots : « L'inscription à la cantine des écoles primaires » sont remplacés par les mots : « L'accès à la restauration collective des établissements »

Article 2

- ① L'article L. 533-1 du code de l'éducation est complété un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les tarifs de la restauration scolaire fournie aux élèves des écoles maternelles, des écoles élémentaires, des collèges et des lycées de l'enseignement public tiennent compte du caractère indispensable de ces repas en prévoyant la gratuité pour tous les usagers des restaurants scolaires. »

Article 3

- ① Après le 5° de l'article L. 211-1 du code de l'éducation, il est inséré un 6° ainsi rédigé :
- ② « 6° La mise en place de dispositifs de formation initiale et continue destinés à former les acteurs de la restauration collective suivants : les cuisiniers, les gestionnaires, les acheteurs publics et les nutritionnistes.
- ③ « Les formations de bifurcation écologique et solidaire dans la restauration collective, mentionnées au présent 6°, intègrent un volet écologique qui sensibilise notamment les acteurs à la lutte contre le gaspillage alimentaire, à la limitation de contenant en plastique, à l'achat de produits issus de systèmes agricoles respectueux des sols et à l'obligation

d'intégrer dans les repas des produits correspondants aux critères définis par 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. »

Article 4

- ① L'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, le taux : « 50 % » est remplacé par le taux : « 70% » et le taux : « 20 % » est remplacé par le taux : « 80 % ».
- ③ 2° Le 1° est complété par les mots : « , éventuellement issus de projets alimentaires territoriaux, en favorisant notamment l'approvisionnement en circuits courts et en respectant la saisonnalité des produits ».

Article 5

- ① Après l'article L. 2335-16 du code général des collectivités territoriales, il est inséré une section 7 ainsi rédigée :
- ② *« Section 7*
- ③ *« Dotation relative au soutien à une restauration scolaire saine et durable*
- ④ *« Art. L. 2335-17. – Il est institué une prime sociale à l'investissement en faveur des communes éligibles à la fraction cible de la dotation de solidarité rurale et à la dotation de solidarité urbaine, ainsi qu'aux établissements publics de coopération intercommunale lorsque deux tiers au moins de leur population habitent dans une commune éligible à ces dotations.*
- ⑤ *« À compter du 1^{er} janvier 2021, cette dotation forfaitaire annuelle de 15 millions d'euros est établie et partagée proportionnellement aux investissements réalisés par les communes concernées en direction d'une restauration collective respectueuse des engagements détaillés dans la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 résultant des pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. »*

Article 6

- ① I. – La charge résultant des articles 1^{er} et 2 de la présente loi pour l'État est compensée à due concurrence par le rétablissement des articles du code général des impôts modifiés par l'article 31 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 dans leur rédaction antérieure à la publication de la même loi.
- ② II. – La charge résultant des articles 1^{er} et 2 de la présente loi pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, collectivement pour l'État, par le rétablissement des articles du code général des impôts modifiés par l'article 31 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 dans leur rédaction antérieure à la publication de la même loi.

Article 7

- ① I. – La charge résultant des articles 3, 4 et 5° de la présente loi pour l'État est compensée à due concurrence par la création de la taxe mentionnée à l'article L. 253-8-3 du code rural et de la pêche maritime dans sa rédaction résultant de la présente loi.
- ② II. – La charge résultant des articles 3 et 4 de la présente loi pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création de la taxe mentionnée à l'article L. 253-8-3 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction résultant de la présente loi.
- ③ III. – La section 6 du chapitre III du titre V du livre II du code rural et de la pêche maritime est complétée par un article L. 253-8-3 ainsi rédigé :
- ④ « Art. L. 253-8-3. – I. – Il est perçu, au bénéfice de l'État, une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché ou d'un permis de commerce parallèle de produits phytopharmaceutiques, en application du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, et de l'article L. 253-1.
- ⑤ « II. – Cette taxe est due chaque année par le titulaire de l'autorisation ou du permis de commerce parallèle valides au 1^{er} janvier de l'année d'imposition ayant réalisé un chiffre d'affaires supérieur à 100 millions d'euros au niveau mondial et à 25 millions d'euros en France.

- ⑥ « III. – Elle est assise sur la part du chiffre d'affaires global de l'entreprise, multiplié par le produit des ventes réalisé en France et divisé par le produit des ventes réalisé au niveau global.
- ⑦ « IV. – Le taux de la taxe, plafonné à 3 % du chiffre d'affaires mentionné au III, est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et du budget. Le cas échéant, le montant de la taxe est arrondi à l'euro inférieur. Le seuil minimal de recouvrement est de 100 €
- ⑧ « V. – Une déclaration conforme au modèle établi par l'administration retrace les informations relatives aux ventes et aux chiffres d'affaires réalisés au cours de l'année civile précédente par les personnes assujetties. La taxe est acquittée lors du dépôt de la déclaration, et au plus tard le 31 mai de chaque année. »