



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Rapport du Gouvernement au Parlement

Relatif aux conditions d'une délégation aux régions de la gestion opérationnelle du programme européen à destination des écoles pour la distribution de fruits et légumes et de lait à l'école et à l'opportunité d'organiser une expérimentation dans les régions volontaires.

Article 146 de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

Septembre 2023

SOMMAIRE

RESUME.....	3
INTRODUCTION	4
1. LE PROGRAMME EUROPEEN « LAIT ET FRUITS ET LEGUMES DANS LES ECOLES (LFE) »	5
1.1. Règles de gestion en France des programmes européens.....	5
1.1.1. L'autorité de gestion	5
1.1.2. L'autorité de certification	5
1.1.3. L'autorité d'audit	5
1.1.4. L'organisme payeur	5
1.2. Règlementation européenne et règles d'exécution du programme LFE	6
1.2.1. Les textes européens	6
1.2.2. Les objectifs du programme	6
1.2.3. Les principes de mise en œuvre.....	7
2. LA STRATEGIE FRANÇAISE DE MISE EN ŒUVRE	10
2.1. La déclinaison du programme LFE en France	10
2.2. Des marges de manœuvre limitées	12
2.3. Simplification de la stratégie nationale depuis 2019	14
2.4. Evolutions récentes du contexte de mise en œuvre et enjeux	17
2.5. Evolution à venir de la stratégie européenne	18
3. LA LOI N° 2022-217 DU 21 FEVRIER 2022 RELATIVE A LA DIFFERENCIATION, LA DECENTRALISATION, LA DECONCENTRATION ET PORTANT DIVERSES MESURES DE SIMPLIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE.	19
3.1. Objectifs de la loi	19
3.2. Contraintes identifiées faisant obstacle à l'expérimentation d'une décentralisation à court terme et scénarii alternatifs	19
3.2.1. La réglementation européenne ne permet pas de faire coexister une stratégie nationale et des stratégies régionales	19
3.2.2. Modes de gestion des fonds européens par les Régions.....	20
3.3. Des scenarii alternatifs	21
CONCLUSION.....	24
Liste des sigles utilisés.....	25

RESUME

Le programme européen « Lait et fruits et légumes à l'école » (LFE) a pour objectif de promouvoir auprès des enfants scolarisés des comportements alimentaires plus sains, et de mieux leur faire connaître les filières agricoles et alimentaires ainsi que leurs produits. Il encourage en outre les achats locaux ou régionaux et les circuits courts.

Ce programme est établi par cinq règlements européens qui fournissent le cadre des modalités de déclinaison organisationnelle et opérationnelle par les Etats membres. Une des règles socle de la déclinaison du programme est que la stratégie choisie doit être définie soit au niveau national, soit au niveau régional, sans possibilité de faire coexister les deux niveaux stratégiques au sein d'un même Etat. La France, comme la majorité des autres pays européens, a choisi une stratégie nationale. Seules la Belgique, l'Espagne et l'Allemagne ont une déclinaison régionale.

Ainsi, en France, l'autorité de gestion du programme au niveau national est le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. L'organisation opérationnelle revient à FranceAgriMer particulièrement pour les aspects de paiement et de contrôle, et le pilotage est assuré par un comité de pilotage (COFIL) national qui regroupe les services de l'Etat, des représentants des collectivités, des professionnels des filières économiques et des bénéficiaires du programme.

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*, dite « loi 3DS » dans son article 146, demande d'évaluer l'opportunité d'une expérimentation de délégation de la gestion opérationnelle du programme à des régions volontaires. Quelques régions ont notamment manifesté leur intérêt de porter ce programme (Occitanie, Nouvelle Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Toutefois, en l'état actuel de la réglementation européenne et compte-tenu des contraintes de gestion du fonds européen FEAGA, il n'est pas possible de mettre en œuvre le programme à destination des écoles concomitamment à un niveau national et à un niveau régional.

Dans ce contexte, il pourrait être envisageable d'engager plus activement les Régions, mais aussi les autres collectivités qui le souhaitent, dans le programme LFE afin d'impulser une dynamique locale par une communication active et un accompagnement opérationnel. Il convient en effet de tenir compte des compétences dévolues aux différents niveaux de collectivités territoriales dans la gestion respectivement des écoles, des collèges et des lycées. La collaboration entre les collectivités, notamment les Régions, et les services déconcentrés du ministère en charge de l'agriculture pourrait être coordonnée au sein de comités régionaux. Parallèlement, les efforts de simplification du programme d'ores et déjà engagés ont vocation à être poursuivis.

Une nouvelle étape vient d'être franchie avec la possibilité, à compter de l'année scolaire 2023/2024, pour des opérateurs publics, dont les régions et autres collectivités territoriales, ou privés de bénéficier d'aides du programme européen pour mettre en place des actions de communication sur le programme et sa déclinaison française ou des mesures éducatives. La stratégie française a été complétée en ce sens et les premiers appels à projets ont été lancés par FranceAgriMer.

Mots clés : lait, fruit, école, France, régions, programme européen, loi 3DS

INTRODUCTION

Le programme européen « Lait et fruits et légumes à l'école » (LFE) est issu de la fusion en 2016 des programmes historiques européens « Un fruit pour la récré » et « Lait à l'école », créant ainsi un programme unique et harmonisé.

Dotée de 35 millions d'euros annuels sur la période 2017-2023 sur les 220 millions d'euros annuels de ce programme européen, la France a consommé environ 15% de son enveloppe annuelle sur l'année scolaire 2021/2022 et une nouvelle progression est attendue pour l'année scolaire 2022/2023. Des modifications et des simplifications apportées au programme ont permis d'améliorer le taux de consommation des crédits.

Afin d'examiner la faisabilité et l'opportunité d'une délégation aux Régions, il convient d'analyser les textes européens encadrant le programme et définissant les conditions organisationnelles et opérationnelles de sa déclinaison par les Etats membres. Il est également apparu opportun d'évoquer d'autres voies possibles pour que les Régions puissent contribuer à la réussite du programme, en coordination avec les services du ministère en charge de l'agriculture.

1. LE PROGRAMME EUROPEEN « LAIT ET FRUITS ET LEGUMES DANS LES ECOLES (LFE) »

1.1. Règles de gestion en France des programmes européens

1.1.1. L'autorité de gestion

Chaque programme est piloté par une autorité de gestion désignée par le Premier ministre après avis de l'autorité d'audit (cf. infra 1.1.4). Elle est financièrement et juridiquement responsable du programme. A ce titre, elle veille à la régularité et à la réalisation des projets qu'elle finance, et s'assure de la performance de son programme. C'est elle qui sélectionne les projets. Pour le programme LFE, il s'agit aujourd'hui du ministère en charge de l'agriculture.

1.1.2. L'autorité de certification

L'autorité de certification d'un programme est chargée en particulier :

- de certifier que les dépenses encourues par les bénéficiaires des fonds sont exactes, conformes aux règles européennes et nationales et de les écarter dans le cas contraire ;
- d'établir, sur cette base, les demandes de remboursement de fonds européens (dites « demandes de paiement ou appels de fonds ») auprès de la Commission européenne.

En France, l'autorité de certification, qui est propre à chaque programme, est désignée par le Premier ministre après avis de l'autorité d'audit (cf. infra 1.1.4). Pour le programme LFE, il s'agit de la Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les Fonds européens agricoles (CCOP).

1.1.3. L'autorité d'audit

L'autorité d'audit « fait en sorte que des contrôles du bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle du programme opérationnel soient réalisés sur un échantillon approprié d'opérations, sur la base des dépenses déclarées. Les dépenses déclarées doivent être vérifiées à l'aide d'un échantillon représentatif et, en règle générale, de méthodes d'échantillonnage statistique. » (JOUE L347/320 Règlement (UE) n° 1303/2013 du 17 décembre 2013 portant dispositions communes). En France, l'autorité d'audit est commune à l'ensemble des programmes, il s'agit de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC).

1.1.4. L'organisme payeur

L'organisme payeur est chargé de gérer et de contrôler les dépenses. Pour le programme LFE, il s'agit de FranceAgriMer.

1.2. Règlementation européenne et règles d'exécution du programme LFE

1.2.1. Les textes européens

Le programme LFE est prévu à la partie II, titre I, chapitre II, section 1 du Règlement (UE) n°1308/2013 du 17 décembre 2013, tel que modifié par le Règlement (UE) 2016/791 du 11 mai 2016 en ce qui concerne le régime d'aide à la fourniture de fruits et légumes, de bananes et de lait dans les établissements scolaires. Outre les articles 22 à 25 de la section 1 (« Aide à la fourniture de fruits et légumes ainsi que de lait et de produits laitiers aux établissements scolaires »), sont également concernés par le programme l'annexe V (« Produits visés à l'article 23, paragraphe 5 »), et les articles 217 et 225 relatifs aux paiements nationaux et à l'obligation de présenter des rapports.

Ce texte est complété par :

- le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et notamment son article 62, paragraphe 2, points a) à d), et son article 64, paragraphe 7, point a),
- le règlement (UE) n°1370/2013 du Conseil du 16 décembre 2013 établissant les mesures relatives à la fixation de certaines aides et restitutions liées à l'organisation commune des marchés des produits agricoles, et notamment son article 5, paragraphe 5.

Deux règlements détaillent les modalités de l'aide de l'Union :

- le règlement délégué (UE) 2017/40 de la Commission du 3 novembre 2016 complétant le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'aide de l'Union pour la fourniture de fruits et de légumes, de bananes et de lait dans les établissements scolaires et modifiant le règlement délégué (UE) n° 907/2014 de la Commission. Ce texte détaille et complète les règles générales relatives au programme à destination des écoles ;
- le règlement d'exécution (UE) 2017/39 de la Commission du 3 novembre 2016 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'aide de l'Union pour la distribution de fruits et de légumes, de bananes et de lait dans les établissements scolaires. Ce texte détaille les modalités d'application des règlements (UE) n°1308/2013 et (UE) n°1370/2013 précités.

1.2.2. Les objectifs du programme

Dans le but d'accroître la qualité de l'alimentation et de développer des habitudes alimentaires plus saines, l'Union Européenne a mis en place un programme « lait et fruit à l'école » au bénéfice des enfants, de la crèche à l'enseignement secondaire. Au cours de la période 2017/2023, ce programme a été doté d'un budget total de 250 millions d'euros par année scolaire, dont 150 millions d'euros pour les fruits et légumes et 100 millions d'euros pour le lait. Après le Brexit, le budget de l'Union européenne dédié à ce programme a été réajusté à

220,80 millions d'euros par année scolaire, dont 130,60 millions d'euros pour les fruits et légumes et 90,10 millions d'euros pour le lait.

Ce budget est ventilé par pays en fonction du nombre d'enfants âgés de 6 à 10 ans, du niveau de développement régional et, pour le lait, de l'utilisation antérieure du budget. Chaque pays peut transférer une partie de son budget pour les fruits et légumes vers le lait ou inversement, en fonction de ses priorités ou de ses besoins. Il peut également demander une partie seulement de son budget ou une dotation plus importante.

Ce programme est doté d'environ 35,1 millions d'euros par an pour la France pour la période 2017-2023. Celui-ci consiste en l'octroi d'une aide pour la distribution de fruits et légumes frais, de lait ou de produits laitiers nature (ex : yaourts, fromages blancs, fromages, ...) aux élèves des établissements scolaires (de la maternelle au secondaire). Les crèches ont été exclues de la stratégie nationale en raison de la complexité de mise en œuvre dans ces structures.

L'objectif du programme européen est de promouvoir des comportements alimentaires plus sains et de mieux faire connaître les filières agricoles et alimentaires ainsi que leurs produits. A cet effet, le programme ne se limite pas à la distribution de produits : des mesures éducatives d'accompagnement doivent également être mises en place pour assurer son efficacité.

Pour la nouvelle période de six ans couvrant les années 2023-2029, la France bénéficie d'une enveloppe annuelle de 32,7 millions d'euros. Une nouvelle stratégie a été notifiée à la Commission européenne avant le 30 avril 2023, conformément à la réglementation européenne.

1.2.3. Les principes de mise en œuvre

- **Les différentes fonctions définies**

Différentes fonctions sont détaillées par la réglementation européenne du programme :

- Pilotage :

Il s'agit dans un premier temps pour les Etats membres de définir une stratégie couvrant une période de six ans, dont le périmètre peut être national ou régional, et d'en fixer les règles d'exécution. Puis il faut identifier un point contact unique auprès de la Commission européenne.

- Information :

Il s'agit de garantir la visibilité du programme auprès du public par une communication et une publicité appropriées.

- Mise en œuvre opérationnelle :

La mise en œuvre doit se faire en concertation entre les différents acteurs. Il s'agit de définir les produits éligibles, de référencer les fournisseurs, de choisir les modes de distribution et les types de mesures éducatives, notamment des actions de type visite à la ferme et/ou des actions de dégustation. Ces mesures peuvent également être conçues pour éduquer les enfants sur des sujets connexes, tels que des habitudes alimentaires saines, les filières

alimentaires locales, l'agriculture biologique, la production durable ou la lutte contre le gaspillage alimentaire.

- Demande d'aide :

Les demandeurs doivent être agréés. Les demandes d'aide peuvent porter sur une ou plusieurs étapes du processus : livraison des produits aux établissements scolaires, distribution aux enfants, accompagnement éducatif, communication, suivi et évaluation.

- Versement des aides et contrôles :

Les montants sollicités dans la demande d'aide sont appuyés par des preuves documentaires attestant la réalité de la distribution.

Des contrôles administratifs sont réalisés de façon systématique sur les dossiers de demandes d'aide ; ils sont complétés par des contrôles sur place sur 5% au minimum de l'ensemble des demandeurs et couvrent au minimum 5% de l'aide demandée au niveau national.

Des pénalités sont prévues en cas de non-respect des obligations définies dans le cadre du programme, avec remboursement de l'indu assorti d'une sanction administrative.

- Suivi et évaluation :

Un suivi est réalisé annuellement, matérialisé par des rapports transmis à la Commission.

En outre, une évaluation de la mise en œuvre du programme est assurée à l'issue des six ans de la stratégie, permettant d'établir un bilan d'exécution du programme. Il donne lieu à un rapport, également transmis à la Commission.

• **Les coûts admissibles**

L'article 4 du règlement (UE) 2017/40 précise les coûts admissibles :

Coûts admissibles :

- les coûts des produits fournis, leur transport et leur distribution, incluant les coûts d'achat, de location et de crédit-bail des équipements utilisés pour la fourniture et la distribution de produits ;
- les coûts des mesures éducatives d'accompagnement, notamment des cours de dégustation, des jardins scolaires, des visites d'exploitations agricoles, des cours d'éducation sur l'agriculture ou les habitudes alimentaires saines et/ou les coûts relatifs aux mesures visant à éduquer les enfants à propos de l'agriculture, des habitudes alimentaires saines, des filières alimentaires locales, de l'agriculture biologique, de la production durable et de la lutte contre le gaspillage alimentaire ;
- les coûts de publicité ayant pour but d'informer le grand public à propos du programme, notamment le coût d'une affiche placée à l'entrée principale de l'établissement scolaire, le coût de campagnes d'information via les médias, le coût de conférences, séminaires ou ateliers à propos du programme, et le coût du matériel d'information tels que lettres, dépliants, brochures, gadgets, etc. ;
- le coût des actions de mise en réseau pour échanger les expériences et les meilleures pratiques relatives à la mise en œuvre du programme à destination des écoles ;

- les coûts relatifs à l'obligation pour les États membres de suivre et d'évaluer l'efficacité de leur programme à destination des écoles.

Coûts non admissibles :

- la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- les coûts de personnel financés par des fonds publics de l'État membre.

• **Les produits éligibles**

L'article 23, alinéas 3 à 7, du règlement (UE) n° 1308/2013 modifié précise les produits éligibles au titre du programme LFE. Conformément à l'objectif du programme, il s'agit de produits permettant de manger plus sain et mieux :

- fruits et légumes frais, en priorité, ainsi que produits transformés à base de fruits et légumes, sans ajouts.
- lait de consommation et variantes sans lactose, en priorité, ainsi que certains produits laitiers transformés (fromage, lait caillé, yaourt, autres produits fermentés ou acidifiés) sans adjonction d'aromatisants, de fruits, de fruits à coque ou de cacao.

Les fruits, légumes et produits laitiers ne doivent contenir aucun des éléments suivants : sucres ajoutés, sel ajouté, graisses ajoutées, édulcorants ajoutés, exhausteurs de goûts artificiels ajoutés.

Le législateur a toutefois prévu la situation où cette liste de produits ne permettrait pas aux États membres d'atteindre les objectifs du programme. Il a donc ouvert la possibilité, aux États membres qui le jugent nécessaire, de compléter leur liste par des produits énumérés en annexe V du même règlement. Les produits complémentaires éligibles sont les produits laitiers fermentés ou non fermentés dans lesquels des adjonctions sont autorisées : aromatisation naturelle, cacao, jus de fruit, ou encore fruits. L'aide est alors versée uniquement sur la composante laitière du produit distribué.

Il a également prévu, pour les mêmes raisons, qu'un État membre, avec l'accord de ses autorités de santé, puisse permettre de distribuer des produits avec des quantités limitées de sucre, sel et graisses ajoutés.

• **Spécificités du programme**

Le programme LFE permet de privilégier un approvisionnement local. Ceci est clairement exprimé dans l'article 23, paragraphes 10 et 11, du règlement (UE) n° 1308/2013 modifié :

*10. Afin d'assurer l'efficacité du programme à destination des écoles, les États membres prévoient également des mesures éducatives d'accompagnement, lesquelles peuvent inclure, entre autres, des mesures et activités visant à rétablir le lien entre les enfants et l'agriculture, telles que des visites d'exploitations agricoles (...) Ces mesures peuvent également être conçues pour éduquer les enfants sur des sujets connexes, tels (...) les **filières alimentaires locales**, l'agriculture biologique, la production durable ou la lutte contre le gaspillage alimentaire.*

11. Les Etats membres sélectionnent les produits devant faire l'objet d'une distribution ou de mesures éducatives d'accompagnement en fonction de critères objectifs (...). Les Etats membres peuvent notamment **encourager les achats locaux ou régionaux**, les produits biologiques, les **circuits d'approvisionnement courts** ou les avantages pour l'environnement et, le cas échéant, les produits reconnus au titre des systèmes de qualité¹ (...).

Ce programme permet également de s'appuyer sur les actions déjà existantes sous réserve qu'elles soient étendues (articles 23bis, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 1308/2013 modifié) :

Le programme à destination des écoles n'affecte pas les éventuels programmes nationaux distincts à destination des écoles qui sont conformes au droit de l'Union. L'aide prévue à l'article 23 peut être utilisée en vue d'étendre la portée ou d'améliorer l'efficacité de programmes nationaux existants à destination des écoles ou de programmes nationaux de distribution dans les écoles prévoyant la fourniture de fruits et légumes ou de lait à l'école, mais elle ne remplace pas le financement de ces programmes nationaux existants.

2. LA STRATEGIE FRANÇAISE DE MISE EN ŒUVRE

2.1. La déclinaison du programme LFE en France

- **Gouvernance**

L'autorité de gestion est le ministère chargé de l'agriculture, et le point contact unique avec la Commission européenne est la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) de ce ministère.

FranceAgriMer est chargé de la déclinaison nationale du programme et endosse le rôle d'organisme payeur et de contrôle.

Une concertation est assurée par le biais d'un comité de pilotage regroupant des représentants :

- des ministères chargés de l'agriculture, de l'éducation nationale, de la santé et de la solidarité ;
- des collectivités territoriales ;
- de FranceAgriMer ;
- des professionnels des filières de produits et de la restauration collective ;
- et des bénéficiaires de l'aide.

Les bénéficiaires de l'aide sont les organismes qui supportent le coût de la restauration collective dans les établissements scolaires (collectivités locales, collèges, lycées, ...).

¹ Ces objectifs doivent être mis en œuvre en conformité avec les règles de la commande publique qui interdisent de faire référence à l'origine des produits

Conformément aux règlements européens, ils doivent faire une demande d'agrément pour pouvoir déposer un dossier de demande d'aide.

- **Les objectifs affichés**

Afin de répondre aux besoins identifiés par les autorités françaises sur la nécessité de modifier les comportements et habitudes alimentaires des enfants, de rapprocher le consommateur du producteur et de faire connaître aux enfants les produits SIQO, les objectifs principaux du programme sont au nombre de trois :

1. **Augmenter la consommation des fruits et légumes, du lait et des produits laitiers** dans l'alimentation des enfants pour atteindre les recommandations de consommation établies par l'OMS et déclinées au niveau national par le Programme national nutrition-santé (PNNS) : au moins cinq portions de fruits et légumes et trois portions de lait et produits laitiers par jour. La mise en œuvre des programmes contribue ainsi à la diminution de la prévalence de l'obésité et du surpoids chez les enfants et les adolescents. Pour y parvenir la déclinaison française vise à éveiller le goût des enfants avec des produits diversifiés, peu ou pas consommés habituellement, ainsi qu'avec des produits de qualité afin de modifier durablement les comportements alimentaires des enfants et promouvoir des habitudes plus saines dès le plus jeune âge. En augmentant l'appétence des enfants pour les fruits et légumes, lait et produits laitiers, les habitudes de consommation seront améliorées et la consommation de ces produits sera augmentée.
2. **Améliorer la connaissance** des enfants en matière d'alimentation et de production agricole et agroalimentaire en leur faisant connaître les produits SIQO, et en leur faisant découvrir la diversité des produits en fruits et légumes et en produits laitiers, ainsi que leur mode de fabrication.
3. **Assurer la diffusion du programme** sur tout le territoire en augmentant le nombre d'établissements scolaires mettant en œuvre le programme, en touchant toutes les classes d'âges et toutes les régions, et en s'assurant de l'adhésion sur le long terme des établissements. Au total, environ **12 millions d'enfants** pourraient bénéficier du programme. Le programme vise aussi indirectement à sensibiliser les parents à ces différents points (coéducation).

- **Les objectifs complémentaires**

Les évolutions du programme mentionnées au point 2.3 montrent l'inclusion d'objectifs complémentaires en matière de **promotion des SIQO** et de **lutte contre la précarité alimentaire** (distribution le matin en zones REP et REP+).

Sur ce dernier point, les évolutions du programme tiennent compte des consignes du ministère chargé de l'Education nationale de 2004, soutenues par les autorités de santé, qui ont globalement freiné la mise en œuvre de la collation matinale ; en effet la dernière note de service² en vigueur sur ce sujet précise que :

² Note du ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche du 25 mars 2004 relative à la collation matinale à l'école.

« La collation matinale à l'école, telle qu'elle est organisée actuellement, n'est ni systématique ni obligatoire.

Aucun argument nutritionnel ne justifie la collation matinale de 10 heures qui aboutit à un déséquilibre de l'alimentation et à une modification des rythmes alimentaires des enfants. Cependant, compte tenu des conditions de vie des enfants et des familles qui peuvent entraîner des contraintes diverses, il peut être envisagé de proposer aux élèves une collation dès leur arrivée à l'école maternelle ou élémentaire et, dans tous les cas, au minimum deux heures avant le déjeuner. Il apparaît en effet nécessaire, tout en rappelant les principes forts qui découlent de l'avis de l'AFSSA, de laisser aux enseignants une marge d'interprétation afin de s'adapter à des situations spécifiques. »

Il s'agit en l'occurrence de lutter contre le grignotage et l'obésité. Ceci a conduit la France à ne proposer que des collations avant l'entrée en classe le matin et à la sortie des cours pour le goûter en métropole. Sur autorisation explicite des autorités de santé, cette collation peut avoir lieu à un autre moment de la journée en Outre-mer.

2.2. Des marges de manœuvre limitées

Le programme permet aux structures supportant le coût de la restauration collective d'obtenir une aide pour la distribution des produits éligibles au programme et inscrits dans la stratégie française. Pour rappel, les produits peuvent être distribués à trois moments dans la journée, en tenant compte des contraintes évoquées ci-dessus :

- le matin à l'arrivée des élèves en classe (uniquement ouvert aux élèves des collèges en zone d'éducation prioritaire en métropole (zones REP et REP+) et des collèges et lycées en Outre-mer) pour les établissements sous contrat avec l'éducation nationale ;
- le midi (ouvert à tous les élèves du primaire au secondaire fréquentant la cantine dans les établissements scolaires sous contrat avec l'éducation nationale (pour la distribution de produits sous SIQO uniquement) ;
- au goûter à la fin du temps scolaire (ouvert aux élèves du primaire au secondaire de tous les établissements scolaires sous contrat avec l'éducation nationale).

La réglementation européenne est stricte sur certains aspects, ce qui limite les marges de manœuvre des Etats membres pour l'élaboration de leur stratégie. En particulier, on peut signaler que pour le repas du midi, les produits aidés ne doivent pas remplacer des produits qui font partie des repas scolaires habituels. Or en France la restauration collective le midi est la règle et la composition des repas est encadrée par arrêté. Par ailleurs, l'interdiction générale (sauf accord des autorités sanitaires) des ajouts de sucre, de matières grasses ou de sel pour les produits distribués dans le cadre du programme notamment ne permet pas en pratique de cuisiner les légumes, ou d'agrémenter les yaourts de miel par exemple, ce qui limite leur distribution dans le cadre du programme car les produits nature sont moins attractifs. Enfin, la priorité qui doit être donnée au lait liquide pose des difficultés dans le contexte français : bien que le lait liquide nature soit éligible aux trois moments de distribution possibles du programme en France, ce produit est rarement consommé nature par les enfants du fait des habitudes de consommation françaises, et, bien que le moment du midi soit le moment de distribution le plus mobilisé dans le cadre du programme par les collectivités, la consommation

de lait liquide le midi n'est pas une habitude française. Compte tenu de ces éléments, ce produit est très peu consommé dans le cadre du programme en France.

Le programme finance, sur la base de forfaits à la portion, le coût des produits éligibles distribués le matin et au goûter ou le surcoût seulement, pour les distributions de produits sous signes officiels de qualité et de l'origine (SIQO) le midi.

Au titre de ce programme, la France bénéficie d'une enveloppe d'environ 35 M€ par an pour la période 2017-2023, dont 18 M€ pour les fruits et légumes et 17 M€ pour le lait et les produits laitiers (après transferts). Bien qu'il s'agisse de l'enveloppe la plus importante au niveau européen, la France peine historiquement à mettre en œuvre le programme et ne consommait qu'environ 10 % de son enveloppe en moyenne chaque année. Elle n'en a par exemple, consommé que 8% pour l'année scolaire 2017/2018 et 11% pour l'année scolaire 2018/2019 mais la consommation atteint près de 16% pour l'année scolaire 2021/2022.

Niveau de dépenses annuel du programme en France (2017-2023)

	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023 (prévisionnel)
Distribution de produits	2 692 306	3 506 289	451 456	2 759 484	5 470 065	11 000 000
<i>dont fruits et légumes</i>	2 540 087	3 177 777	260 391	1 976 901	3 701 492	
<i>dont lait et produits laitiers</i>	152 219	328 512	191 065	782 583	1 768 573	
Mesures éducatives	109 829	310 574	23 031	2 498		
Suivi et évaluation			151 072	105 598	70 520	
TOTAL	2 802 135	3 816 863	625 559	2 867 580	5 540 585	11 000 000
% de l'enveloppe FR	8%	11%	2%	8%	16%	31%

Source : Rapports de suivi annuels Commission (2017 - 2022), chiffres 2022/2023 prévisionnels (FranceAgriMer)

Sur le début de cette période (années scolaires 2017/2018 et 2018/2019), la sous-consommation observée s'explique principalement par la complexité de la mise en œuvre du programme entraînant le risque pour les gestionnaires d'un refus de paiement de l'aide par l'organisme payeur, pour cause de non-conformité.

Une révision en profondeur de la stratégie nationale a été adoptée depuis la rentrée scolaire 2019 (cf. ci-dessous). Cependant, **la mise en œuvre de cette nouvelle stratégie a été fortement impactée par la crise sanitaire** : fermeture des écoles impactant le nombre d'élèves participants et le nombre de distributions, et par conséquent le nombre de dossiers de demandes d'aides déposées et payées, et absence de lancement dans ce contexte d'une campagne de communication sur le programme révisé. Le niveau des dépenses est alors tombé à près de 2% de l'enveloppe pour l'année scolaire 2019/2020 dans ce contexte atypique.

De nouveaux travaux ont été lancés en 2021 pour redynamiser le programme après la crise sanitaire et poursuivre la simplification qui avait été engagée en 2019. A date, les

simplifications engagées portent leurs fruits. Au vu des bilans de paiement 2022/2023 (données du 01/09/2023), FranceAgriMer prévoit ainsi un niveau de dépenses s'élevant à environ 13,4 millions d'euros au titre de l'année scolaire 2022/2023 (soit 38 % environ de notre enveloppe annuelle), contre 2,8 millions d'euros payés pour 2020/2021 (8 %), soit plus d'un quadruplement de la consommation en deux ans.

2.3. Simplification de la stratégie nationale depuis 2019

Une révision en profondeur de la stratégie nationale a été adoptée depuis la rentrée scolaire 2019 afin de simplifier ses modalités en s'appuyant sur les retours d'expérience des années 2017, 2018 et 2019³. Ces simplifications visaient principalement à limiter les risques de refus de paiement des aides demandées par les structures supportant le coût de la restauration collective.

Cette révision répondait par ailleurs aux objectifs du plan pauvreté⁴, en permettant le financement et la distribution de ces produits le matin aux élèves pour les collèges en zone d'éducation prioritaire en métropole (zones REP et REP+).

Comme indiqué ci-dessus, de nouveaux travaux ont été lancés en 2021 pour redynamiser le programme après la crise sanitaire. La réflexion s'est notamment appuyée sur une mission de parangonnage du CGAAER saisi en mai 2021. La mission a remis son rapport au ministère chargé de l'agriculture le 28 juillet 2021, formulant 6 recommandations sur la mise en œuvre du programme⁵.

L'analyse de ces recommandations a permis de proposer les orientations suivantes :

- **poursuivre le travail de simplification** mené par FranceAgriMer en lien avec la DGPE et la DGAL pour rendre le programme plus attractif ;
- **renforcer la communication** conjointement avec les ministères chargés de la santé et des solidarités et celui de l'éducation nationale.

Ces orientations ont été mises en œuvre et les simplifications, qui se sont poursuivies, portent leurs fruits (cf. tableau au point 2.2).

³ Ces simplifications étaient les suivantes: la sécurisation et la simplification de la production de justificatifs pour le demandeur d'aide, l'obligation de référencement des fournisseurs auprès de FranceAgriMer, la simplification de la mise en œuvre de la mesure éducative obligatoire (set de table à distribuer), la simplification et la réduction du nombre de forfaits (9 types de produits aidés disponibles), la définition d'un seuil minimal de dépenses éligibles (400€ minimum).

⁴ Le plan pauvreté vise à lutter contre la pauvreté alimentaire dans les zones défavorisées en proposant un petit-déjeuner aux élèves des écoles élémentaires à leur arrivée en classe.

⁵ Les six recommandations formulées par le CGAAER dans son rapport compte tenu des conditions de réussite identifiées sont les suivantes :

R1. Réunir un Comité de pilotage associant toutes les parties prenantes ;

R2. Mettre en œuvre le programme en priorité dans les écoles primaires, avec une distribution de produits en classe le matin et/ou au goûter et coordonner les aides nationales (dispositif petit déjeuner) avec les aides européennes ;

R3. Verser les aides aux fournisseurs ou distributeurs de produits ;

R4. Prendre en compte et considérer comme mode de preuve, les enseignements déployés en classe dans le cadre des programmes scolaires comme « actions pédagogiques » exigées dans le programme européen. Accompagner les enseignants dans cette mission (formations, supports pédagogiques) ;

R5. Développer un ambitieux plan de communication mobilisateur avec un portail dédié ;

R6. Agir dès la rentrée scolaire 2021 pour mettre en œuvre de nouvelles dispositions rendant le programme actuel plus attractif. Aller plus loin pour la rentrée scolaire 2022/2023 en s'inspirant des expériences réussies dans les pays de l'UE, en accord avec le Comité de pilotage.

En revanche, il n'a pas été possible de s'inspirer directement des expériences réussies dans les autres Etats membres telles qu'identifiées dans le rapport du CGAAER dès lors que les contextes sont très différents, en particulier par le fait que peu de pays mettent en place le programme sur le temps du déjeuner par exemple et que dans certains pays, la collation est une pratique courante, lorsqu'il n'y a pas réellement de cantines comme en France. Par ailleurs, **une expérimentation en région visant en particulier à ce que les aides soient versées aux fournisseurs n'a pas été poursuivie car elle posait de grandes difficultés aux fournisseurs (délais de paiement trop longs en particulier) et soulevait une très large majorité d'oppositions parmi les participants au groupe de travail réuni début 2022 pour examiner les contours d'une telle expérimentation.**

Principales évolutions des modalités de mise en œuvre du programme LFE à partir de l'année scolaire 2019/2020

- Afin d'accompagner la montée en gamme de la qualité des produits distribués dans les cantines scolaires, le programme encourage la **fourniture de produits sous SIQO** (signes d'identification de qualité et d'origine) dont les produits de l'agriculture biologique pour toutes les déclinaisons ;
- Il permet en particulier la **distribution exclusive de ces produits pendant le déjeuner**. Il s'agit d'un choix visant à orienter l'éducation des enfants vers la découverte de produits peu distribués dans les cantines, souvent pour des raisons budgétaires ;
- Il permet une **distribution le matin** à l'accueil des élèves pour les collèges en **zone REP ou REP+ de métropole** auxquels s'ajoutent dans les **départements et régions d'Outre-Mer** tous les établissements du secondaire, avec des produits SIQO ou non SIQO ;
- Une **déclinaison « goûter » a été ajoutée à partir du 3ème trimestre de l'année scolaire 2019-2020**. Celle-ci a lieu à la fin du temps scolaire par la distribution de fruits et de lait SIQO ou conventionnels.

Dans sa stratégie nationale, la France a fait des choix visant notamment à **alléger la charge administrative des demandeurs et à faciliter le travail d'instruction** et de contrôle de FranceAgriMer :

- Les fournisseurs ne peuvent pas demander d'agrément ni demander directement une aide : ils doivent être sélectionnés par les demandeurs agréés selon les procédures de la commande publique, et ils doivent se faire référencer auprès de FranceAgriMer via une téléprocédure. Cela facilite les vérifications effectuées lors de l'instruction des dossiers des demandeurs d'aide ;
- Un plancher de 400 € a été fixé pour les montants éligibles à la demande d'aide, afin de limiter le nombre de dossiers (les dossiers demandant des petits montants étant autant chronophages que ceux demandant des montants plus importants) ;
- Les produits éligibles sont exclusivement des produits sous SIQO dont ceux issus de l'agriculture biologique pour les produits distribués lors du déjeuner. Dans ce cas, pour le déjeuner uniquement, le calcul du versement de l'aide, basé sur la différence entre les produits habituellement servis et ceux issus du programme LFE, est plus facile à

réaliser et à contrôler. En effet, les produits distribués dans le cadre du programme doivent correspondre à des produits qui ne sont pas utilisés pour la préparation des repas scolaires, qui ne sont pas utilisés en remplacement de produits bénéficiant de contributions financières spécifiques et restent clairement identifiables comme relevant du programme. Afin d'éviter les doubles financements pour les produits distribués lors du déjeuner et de favoriser les produits habituellement peu ou pas consommés, le programme prend en charge pour les distributions du midi uniquement le surcoût des produits sous signes de qualité par rapport au coût d'un produit conventionnel. Une exception est faite pour le lait liquide, normalement non distribué sur le temps du midi en France ;

- L'achat de produits transformés n'est pas autorisé : seule la transformation sur place est acceptée et à condition qu'elle soit sans ajout de sucres, sel ou matières grasses ajoutés ;
- Certains produits sont exclus : variante de lait de consommation sans lactose, et tous les produits contenant des adjonctions qui sont prévus dans l'annexe V. Les vérifications à faire sur les produits prévus à cette annexe sur la base de résultats d'analyses physico-chimiques ou d'autres données sont complexes et prolongeraient les délais d'instruction ;
- Les mesures éducatives d'accompagnement ont été simplifiées afin de faciliter la mise en place de celles-ci et de diminuer les risques de rejets de demande d'aide pour non-conformité de la mesure d'accompagnement : aussi, des supports à visée éducative ont été conçus par le ministère chargé de l'agriculture, en concertation avec les ministères en charge de la santé et de l'éducation nationale, tels que des sets de table et des vidéos. Ces outils visent à sensibiliser à la saisonnalité des produits, aux productions agricoles, aux SIQO et à faire le lien entre les enfants et l'agriculture. Ils ont aussi vocation à être communiqués aux parents. Les autres mesures et activités opérationnelles visant à établir un lien entre les enfants et l'agriculture comme les séances de dégustation, les visites d'exploitations n'ont pas été retenues comme mesure éducative pouvant faire l'objet d'une demande d'aide sur la période 2017-2023. Depuis 2022/2023, les programmes habituels d'éducation à l'alimentation inscrits dans le cursus normal des enfants scolarisés dans des écoles relevant de l'Education nationale sont retenus comme mesures éducatives comme le permet désormais la réglementation européenne, et il n'y a plus besoin pour les écoles de fournir des preuves de réalisation.

2.4. Evolutions récentes du contexte de mise en œuvre et enjeux

Au regard de la crise sanitaire de la Covid-19, les objectifs du programme sont restés pleinement pertinents⁶. De plus, l'inflation actuelle observée sur le coût des matières premières agricoles et de l'énergie dans le contexte de la guerre en Ukraine a renchéri le coût des repas en restauration collective.

Ce contexte inflationniste conforte l'intérêt et la pertinence du programme qui peut participer à soulager le budget des collectivités.

Dans ce contexte, une modification de la décision de la Directrice Générale de FranceAgriMer qui détaille les modalités de mise en œuvre du programme a été adoptée en novembre 2022, afin de **mieux prendre en compte l'évolution des prix dans les forfaits d'aides** qui seront désormais calculés pour chaque période (et non plus une fois par année scolaire). Cette évolution, qui s'ajoute aux simplifications récemment apportées, a été très appréciée des parties prenantes lors du comité de pilotage du programme du 20 octobre 2022.

L'**enjeu de communication** sur le programme pour une bonne compréhension de son fonctionnement est essentiel. Le programme reste critiqué en raison d'une surévaluation des difficultés de sa mise en œuvre par les structures supportant le coût de la restauration collective, qui l'ont mobilisé par le passé préalablement aux simplifications récentes, et d'une incompréhension fréquente de certaines modalités de mise en œuvre (par exemple non identification des produits aidés au titre du programme sur les menus des cantines (obligation européenne) ou absence de référencement des fournisseurs (obligatoire) auprès de FranceAgriMer, qui conduisent au rejet des demandes d'aide). Les demandeurs d'aides potentiels ont ainsi l'image d'un programme qui reste complexe malgré les simplifications successives et notamment celles qui sont entrées en vigueur à partir de la rentrée 2022/2023⁷ et qui ont été très favorablement accueillies par les parties prenantes lors du comité de pilotage du programme du 22 juin 2022.

Surtout, ce programme reste **peu connu de la majorité des collectivités** comme l'ont relevé l'Association des maires de France et les réseaux professionnels (interprofessions, acteurs de la restauration collective, grossistes) qui n'ont par ailleurs jusqu'à présent pas souhaité s'investir dans la communication sur le programme.

Afin d'inverser cette tendance, une importante **feuille de route en matière de communication** a déjà commencé à être déployée ces derniers mois au niveau des services.

⁶ L'augmentation d'environ 50 % des demandes d'aide alimentaire du fait de la crise sanitaire laisse à penser que les inégalités d'accès à une alimentation saine pourraient s'aggraver.

⁷ Les principaux changements à compter de la rentrée 2022/2023 sont : un nombre de distributions à réaliser par période laissé libre (fin de la « fréquence » imposée), un nombre de distributions réalisées qui pourra être déclaré selon les niveaux scolaires, la possibilité de déclarer une portion moyenne (mais poids des portions qui reste plafonné selon les recommandations des autorités de santé), toutes les catégories de produits deviennent éligibles à chaque moment de distribution, la création d'un unique forfait pour les fruits entiers et les fromages (pour éviter les erreurs de déclaration), la prise en compte des enseignements sur l'alimentation prévus par le code de l'éducation pour les établissements scolaires sous contrat avec l'Éducation Nationale (avec suppression des preuves de réalisation de la mesure éducative à apporter lors de la demande d'aide).

2.5. Evolution à venir de la stratégie européenne

La DG Agri (DG Agriculture et développement rural) de la Commission européenne a engagé un processus de révision de sa stratégie sur la base d'un certain nombre d'études :

- Rapports de suivi annuels des différents Etats membres (rapports de suivi des Etats membres reçus pour les derniers relatifs à l'année scolaire 2021/2022 au 31 janvier 2023 par la Commission) ;
- Rapports d'évaluation des différents Etats-Membres (transmis au plus tard le 1^{er} mars 2023) ;
- Travaux des autres institutions (autres activités d'évaluation du programme menées par le Parlement européen et le Comité économique et social européen) ;
- Etudes complémentaires (santé, éducation, durabilité, ...).

Le calendrier de la réforme est le suivant :

- Projet de feuille de route (du 29 juin 2021 au 27 juillet 2021) ;
- Consultation publique (close le 28 juillet 2022) ;
- Appui sur l'évaluation externe du programme (en cours) ;
- Proposition législative (quatrième trimestre 2023).

A date, les orientations et évolutions à venir ne sont pas connues. En tout état de cause, si une nouvelle proposition législative était effectivement formulée par la Commission dans le calendrier indiqué, elle n'induirait pas d'évolution à court terme du cadre actuel, compte tenu des délais induits par la procédure législative ordinaire au niveau européen.

3. LA LOI N° 2022-217 DU 21 FEVRIER 2022 RELATIVE A LA DIFFERENCIATION, LA DECENTRALISATION, LA DECONCENTRATION ET PORTANT DIVERSES MESURES DE SIMPLIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE.

3.1. Objectifs de la loi

La loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi dite 3DS) a pour objectif de répondre aux besoins concrets et opérationnels des collectivités locales et de leur permettre de conduire une action plus adaptée aux particularités de chaque territoire, en assouplissant un cadre trop souvent rigide et uniforme. Elle a pour ambition de donner les moyens de répondre aux besoins de proximité exprimés par les français⁸.

L'article 146 demande au Gouvernement d'évaluer les conditions de délégation de la gestion opérationnelle aux Régions du programme européen lait et fruits à l'école ainsi que l'opportunité d'organiser une expérimentation dans les régions volontaires.

Le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire a reçu des courriers adressés par les présidents des régions Occitanie, Nouvelle Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur, exprimant une position de candidature pour expérimenter la gestion du programme lait et fruits à l'école en application de l'article 146 de la loi du 21 février 2022.

L'association des régions de France a souligné que tout transfert de compétence sur un programme européen de l'Etat vers les régions doit s'accompagner du transfert subséquent des emplois concernés.

3.2. Contraintes identifiées faisant obstacle à l'expérimentation d'une décentralisation à court terme et scénarii alternatifs

3.2.1. La réglementation européenne ne permet pas de faire coexister une stratégie nationale et des stratégies régionales

Les textes régissant l'exécution de ce programme donnent la possibilité d'une gestion soit par l'Etat, soit par les régions d'un pays (article 23, paragraphe 8, du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil)⁹. L'article 2¹⁰ du règlement délégué (UE) 2017/40 de la

⁸ Communiqué de presse du Conseil des ministres du 12 mai 2021

⁹ « Comme condition de sa participation au programme à destination des écoles, un Etat membre établit (...) une stratégie de mise en œuvre du programme, ce au niveau national ou régional. »

¹⁰ « Lorsqu'ils élaborent la stratégie visée à l'article 23, paragraphe 8, du règlement (UE) n° 1308/2013, les États membres peuvent choisir le niveau administratif auxquels ils souhaitent mettre en œuvre le programme à destination des écoles. Si un État membre décide de mettre en œuvre le programme à destination des écoles au niveau régional, il élabore une stratégie pour chaque région et un cadre de coordination y afférent au niveau de l'État membre. L'État membre établit un point de contact unique pour l'échange d'informations avec la Commission. »

Commission précise que les Etats membres peuvent choisir le niveau administratif auquel ils souhaitent mettre en œuvre le programme à destination des écoles. Ce niveau peut être soit national soit régional. Les pays de l'UE ont tous (y compris la France) choisi le niveau national, à l'exception de la Belgique, de l'Espagne et de l'Allemagne.

La réglementation européenne sur le programme lait et fruits à l'école (article 2 du règlement délégué (UE) 2017/40) ne permet pas de faire coexister une stratégie nationale et des stratégies régionales. Un échange avec la Commission européenne a permis de confirmer cette contrainte, qui empêche de lancer une expérimentation associant des régions volontaires à la gestion du programme. En effet, soit l'Etat membre choisit une déclinaison nationale, soit il choisit une déclinaison régionale, et donc pour toutes les régions, excluant toute possibilité d'expérimentation avec certaines régions volontaires. Il est à noter que pour le programme LFE il n'est pas prévu de délégation à un ou plusieurs organismes intermédiaires.

Même dans le cas de déclinaisons régionales la Commission demande un point de contact unique pour chacun des pays. L'autorité de certification et l'autorité d'audit restent, dans tous les cas, nationales. Si la France décidait de mettre en œuvre le programme à destination des écoles au niveau régional, elle devrait fournir une stratégie élaborée pour chaque région et un cadre de coordination nationale.

La Commission demande une cohérence dans le niveau administratif des autorités de gestion avec lesquelles elle va travailler. Celles-ci sont responsables juridiquement et financièrement. C'est donc elles qui assument d'éventuels refus d'apurement. Les organismes payeurs sont désignés en cohérence avec le niveau administratif choisi. Ainsi il n'est pas possible d'envisager de garder un niveau national de déclinaison du programme (formalisé dans une stratégie nationale) et d'expérimenter la déclinaison concomitante à un niveau administratif différent pour une ou plusieurs régions.

Les stratégies ont été communiquées par les Etats membres à la Commission pour une période initiale de six ans à partir de l'année scolaire 2017/2018, soit jusqu'à la fin de l'année scolaire 2022/2023. Si la France avait souhaité changer de niveau administratif de mise en œuvre du programme et donc de niveau de stratégie dès l'année scolaire 2022/2023, elle aurait dû le faire avant septembre 2022.

3.2.2. Modes de gestion des fonds européens par les Régions

Il convient de rappeler que, sans préjudice des contraintes européennes rappelées ci-dessus, un vecteur législatif serait nécessaire pour pouvoir expérimenter la décentralisation du programme par certaines Régions. En effet, la gestion des fonds européens par les Régions est encadrée par l'article 78 de la loi MAPTAM de janvier 2014 (loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles). Cet article modifié par l'ordonnance du 26 janvier 2022 (ordonnance n° 2022-68 du 26 janvier 2022 relative à la gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural au titre de la programmation débutant en 2023) prévoit explicitement que les régions sont autorités de gestion des mesures non surfaciques du second pilier de la Politique Agricole Commune (PAC) débutant en 2023 mises en œuvre dans le cadre du Plan Stratégique National dont l'État est l'autorité de gestion. Cet article ne prévoit pas la possibilité de décentraliser les

interventions de la PAC financées par le FEAGA dans le cadre du 1^{er} pilier, dont relève le programme « lait et fruits et légumes à l'école ».

Par ailleurs, la responsabilité financière des refus d'apurement repose sur l'autorité de gestion. A titre d'illustration, les responsabilités respectives de l'État et des régions ont été clarifiées pour la gestion des aides du 2nd pilier de la PAC à compter de 2023 par l'ordonnance du 26 janvier 2022 qui permettra aux régions d'assumer la pleine responsabilité (y compris financière) de l'ensemble des mesures non surfaciques (installation, investissement) qui sont décentralisées. Les Régions se voient octroyer la responsabilité d'instruire, d'engager les dossiers et d'effectuer les contrôles. Cette ordonnance induit également le transfert des emplois des services de l'Etat nécessaires à la réalisation de ces missions. Mais de telles dispositions n'ont pas été prévues pour les aides FEAGA du 1^{er} pilier.

Les organismes payeurs sont désignés en cohérence avec le niveau administratif choisi. Il convient de rappeler l'ambition de la Commission de réduire le nombre d'organismes payeurs par Etat membre et la volonté du gouvernement de reconduire l'agrément de FranceAgriMer en tant qu'unique organisme payeur pour la gestion du programme dans le cadre de la PAC qui a débuté au 1^{er} janvier 2023. Une décentralisation du programme avec un organisme payeur unique apparaît complexe. En effet, quelles que soient les tâches déléguées, l'organisme payeur en reste juridiquement et financièrement responsable et se doit donc de les superviser dans le cadre de convention conclues avec les structures délégataires.

Cela conduit à conclure à l'impossibilité d'expérimenter à court terme (année scolaire 2022/2023 ou suivantes) une éventuelle délégation du programme à quelques régions volontaires compte tenu du cadre établi par la réglementation européenne, qui implique de choisir entre une gestion centralisée ou complètement décentralisée, ainsi que des dispositions nationales de niveau législatif, qui transcrivent le point d'équilibre défini entre l'Etat et les Régions pour la gestion des aides du FEAGA et du FEADER pour la programmation de la politique agricole commune qui démarre en 2023. La priorité est aujourd'hui de procéder au lancement de cette programmation dans les meilleures conditions possibles pour les bénéficiaires, plutôt que d'ouvrir de nouveaux débats institutionnels.

Pour la nouvelle période de 6 ans (2023 à 2029) de mise en œuvre du programme « Lait et fruits et légumes dans les écoles », la stratégie française, a été élaborée et transmise à la Commission avant le 30 avril 2023, inchangée sur le fond à cette date. Le Gouvernement entend, dans le cadre de cette nouvelle stratégie nationale, prolonger les efforts de simplification déjà engagés et améliorer la communication auprès des bénéficiaires potentiels du programme comme indiqué plus haut.

3.3. Des scenarii alternatifs

Dans le cadre d'un scénario alternatif à l'expérimentation d'une décentralisation de la gestion du programme, les Régions pourraient jouer un plus grand rôle dans l'animation et le déploiement de ce dernier. Le volet communication/animation du programme, voire le financement de nouvelles formes de mesures pédagogiques complémentaires, pourraient être mobilisés à cette fin. Pour mémoire la réglementation européenne (article 5 du Règlement (UE) n° 1370/2013) offre la possibilité de mobiliser jusqu'à :

- 15 % de l'enveloppe annuelle allouée à chaque Etat membre pour financer les mesures éducatives ;
- 10% de l'enveloppe annuelle allouée à chaque Etat membre pour financer les coûts connexes (notamment la publicité, le suivi et évaluation du programme).

Ainsi, **les Régions et d'autres collectivités intéressées pourraient contribuer à l'animation du programme par la mise en place d'un véritable réseau de relais territoriaux**, en lien avec les services déconcentrés des ministères concernés. Ce réseau permettrait de nouvelles actions de communication pour mieux faire connaître le programme afin d'augmenter le nombre de bénéficiaires, ainsi que des actions d'accompagnement des bénéficiaires locaux pour la mise en œuvre et/ou la gestion du programme, notamment par le partage d'outils opérationnels (exemple des plateformes d'échanges de l'Occitanie).

A cette fin, les services de FAM et les DRAAF pourraient être mobilisés pour concrétiser ces collaborations aux niveaux régional et local avec les collectivités. Notamment, des comités régionaux de coordination pourraient se tenir, en lien ou dans le cadre des Comités régionaux pour l'alimentation (CRALIM).

Par ailleurs, un des objectifs du programme européen est de conforter le lien des enfants et adolescents avec le milieu agricole. Ainsi l'article 4 b) i) du règlement (UE) 2017/40 précité inscrit dans les mesures éducatives d'accompagnement « les coûts relatifs à l'organisation de cours de dégustation, à la mise en place et au maintien de jardins scolaires, à l'organisation de visites d'exploitation agricoles et d'autres activités similaires visant à rétablir le lien entre les enfants et l'agriculture ».

La France a jusqu'à présent très peu mobilisé cette possibilité offerte par la réglementation européenne. **Des actions pédagogiques supplémentaires pourraient être étudiées** sur cette base et dans le respect de la liberté pédagogique des enseignants. Le monde agricole est déjà organisé dans ce sens avec le réseau « bienvenue à la ferme » et les fermes pédagogiques. La possibilité de prise en charge des frais de transport par le programme LFE est de nature à faciliter ces visites.

Une telle mesure devrait se déployer dans le cadre défini par le ministère chargé de l'éducation nationale. En particulier, il convient de rappeler qu'un agrément est nécessaire pour conduire des actions pédagogiques au sein des établissements scolaires. A défaut, toute intervention d'un partenaire extérieur non agréé doit s'effectuer sous le pilotage de l'inspecteur de l'éducation nationale ou du chef d'établissement, ce qui renvoie à des décisions locales, au cas par cas.

Les compétences directes des Régions se limitant aux lycées, il doit être prévu également la possibilité d'inclure d'autres collectivités que les Régions (départements...) dans cette perspective d'animation/communication et de mesures éducatives afin de pouvoir englober dans cette proposition l'ensemble des niveaux scolaires éligibles au programme européen dans sa déclinaison française (incluant également les écoles maternelles, les écoles élémentaires, les lycées ainsi que les collèges pour les zones d'éducation prioritaire pour la déclinaison du matin).

Une nouvelle étape vient d'être franchie avec la possibilité, à compter de l'année scolaire 2023/2024, pour des opérateurs publics, dont les régions et autres collectivités territoriales, ou

privés de bénéficier d'aides du programme européen pour mettre en place des actions de communication sur le programme et sa déclinaison française ou des mesures éducatives complémentaires aux outils existants. La stratégie française a été complétée en ce sens et les premiers appels à projets ont été lancés par FranceAgriMer. Les réponses à ces premiers appels à projets sont attendues pour le 30 septembre 2023. Ces nouvelles mesures ont fait l'objet de consultations dans le cadre de groupes de travail spécifiques et ont été validées par le COPIL du 6 juillet 2023. Les représentants des collectivités et en particulier des régions ont été associés dans ce cadre.

CONCLUSION

En l'état actuel de la réglementation européenne et compte-tenu des contraintes de gestion du fonds européen FEAGA, il n'est pas possible de mettre en œuvre le programme à destination des écoles concomitamment à un niveau national et à un niveau régional. Ainsi, la possibilité d'une délégation de gestion opérationnelle aux Régions est exclue, y compris à titre expérimental.

Toutefois, il convient de reconnaître que le porter à connaissance du programme auprès des établissements scolaires et des collectivités reste un enjeu majeur de réussite de ce programme. Dans cette optique, il paraît souhaitable d'engager plus activement les Régions et les autres collectivités qui le souhaitent dans le programme LFE afin d'impulser une dynamique locale par une communication active et un accompagnement opérationnel.

Le nouveau cadre de financement de la communication sur le programme et des mesures éducatives disponible à compter de l'année scolaire 2023/2024 constitue une opportunité dont les Régions et les autres collectivités doivent se saisir.

Enfin, ce nouvel élan dans la collaboration entre les collectivités, en particulier les intercommunalités, en raison de leur capacité à massifier le recours au programme, et les Régions, et les services des ministères concernés dans l'objectif partagé de mieux mobiliser le programme LFE pourrait être coordonné au sein de comités régionaux, par exemple dans le cadre des comités régionaux pour l'alimentation (CRALIM).

Liste des sigles utilisés

ARS	Agence régionale de santé
CCCOP	Commission de certification des comptes des organismes payeurs
CICC	Commission interministérielle de coordination des contrôles
CRALIM	Comité régional pour l'alimentation
DG AGRI	DG-Agriculture et développement rural
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DGS	Direction générale de la santé
DIPLP	Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
EM	Etat membre
LFE	Programme européen lait et fruits et légumes dans les écoles
QPV	Quartiers prioritaires de la politique de la ville
PNNS	Programme national nutrition-santé
RUP	Régions ultrapériphériques
SIQO	Signe d'identification de qualité et d'origine
ZRR	Zone de revitalisation rurale