

Freins et leviers pour une restauration collective scolaire plus durable

Volet 1 - Analyse préliminaire des freins
et leviers : état des connaissances



EXPERTISES

Fév
2021

Etude réalisée par

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été co-rédigé par Pierre Ravenel, Estelle Rocheteau, Anne Tison et Vincent Cossac. Les auteurs remercient vivement Sarah Martin, Laurence Gouthière, Alice Gueudet (ADEME) et Marie-Cécile Rollin (Restau'Co) pour leurs relectures attentives. Ainsi que toutes les personnes qui ont pris le temps de répondre à nos multiples questions et demandes, et qui ont ainsi contribué à enrichir ce rapport de leurs expériences sur le terrain. Et notamment :

Florence Aillery (Ministère de l'agriculture / DGAL)
Alyssia Andrieux (ADF -Départements de France-)
Emmanuel Auberger (UZAJE)
Mylène Bliard (Restau Co)
Catherine Conil (MTES)
Jean Marc David (Crous)
Erwan De Gavelle (Ministère de l'agriculture / DGAL)
Farida Debab (SNERS -Syndicat National des Entreprises de Restauration et Services – PME-)
Christelle Duchêne (Interbev)
Cerise Ducos (SNRC -Syndicat de la restauration collective-)
Carlos Duran (Caisse des Ecoles du 19ème arrondissement de Paris)
Elyne Etienne (Association Végétarienne de France)
Caroline Faraldo (FNH)
Julia Gassie (Ministère de l'agriculture / CEP)
Justine Gardien (Interbev)
Laurence Gouthière (ADEME, Service Consommation et Prévention)
Estelle Jacq (Approvisionnement local de la restauration collective à la Chambre d'Agriculture du Loiret)
Nathalie Jolliot (Pôle Alimentation, restauration collective et Laboratoires – CNFPT)
Emilie Le Fur (ADEME Provence-Alpes-Côte-d'Azur)
Mathilde Leygnac (Ministère de l'agriculture / DGAL)
Frederika Lhuissier (Ministère de l'agriculture / DGAL)
Sarah Martin (ADEME, service Forêt, Alimentation et Bioéconomie)
François Mauvais (Cantines Responsables)
Valérie Merle (Ministère de l'agriculture / DGAL)
Sylvestre Nivet (Agores)
Tania Pacheff, (Association Cantine sans plastique)
Ines Revuelta (Un Plus Bio)
Coline Salaris-Borgne (SIVU Bordeaux Mérignac)
Laurent Terrasson (L'Autre Cuisine)
Didier Thévenet (Restaurant municipal de Lons-le-Saunier)
Prisca Van Passen (ADEME Bourgogne Franche-Comté)
Stéphane Veyrat (Un Plus Bio)
Dominique Veillet (ADEME Service Consommation et Prévention)

CITATION DE CE RAPPORT

ADEME, A(R)GILE, Biens Communs, Framhein, Effet2Levier, Maiom, 2021. Freins et leviers pour une restauration scolaire plus durable, volet 1. 72p.

Cet ouvrage est disponible en ligne <https://librairie.ademe.fr/>

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite selon le Code de la propriété intellectuelle (art. L 122-4) et constitue une contrefaçon réprimée par le Code pénal. Seules sont autorisées (art. 122-5) les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé de copiste et non destinées à une utilisation collective, ainsi que les analyses et courtes citations justifiées par le caractère critique, pédagogique ou d'information de l'oeuvre à laquelle elles sont incorporées, sous réserve, toutefois, du respect des dispositions des articles L 122-10 à L 122-12 du même Code, relatives à la reproduction par reprographie.

Ce document est diffusé par l'ADEME

ADEME

20, avenue du Grésillé
BP 90 406 | 49004 Angers Cedex 01

Numéro de contrat : 20MA000055

Étude réalisée pour le compte de l'ADEME par : A(R)GILE – Biens Communs – Framheim – Effet2Levier - MAIOM

Coordination technique - ADEME : MARTIN Sarah chargée de mission Alimentation Durable
Direction/Service : Forêt, Alimentation et Bioéconomie

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	6
ABSTRACT	7
1. CONTEXTE ET DESCRIPTION DE L'ETUDE	8
1.1. Pour une transition agricole et alimentaire.....	8
1.2. La loi EGalim et la restauration collective scolaire.....	8
2. RAPPEL DES PRINCIPALES EXIGENCES PORTEES PAR LA LOI EGALIM POUR LA RESTAURATION COLLECTIVE SCOLAIRE	9
2.1. Approvisionnements en produits de qualité et/ou durables.....	9
2.2. Information des usagers	10
2.3. Diversification des sources de protéines	11
2.4. Substitution des plastiques	11
2.5. Lutte contre le gaspillage alimentaire	11
3. METHODOLOGIE POUR LA REALISATION DU VOLET 1	11
3.1. Recherches bibliographiques	12
3.2. Entretiens individuels.....	12
3.3. Ateliers de réflexions thématiques.....	12
4. DIFFICULTES RENCONTREES POUR LA REALISATION DU VOLET 1 ..	12
4.1. Un foisonnement de publications	13
4.2. En grande majorité sur des expériences avancées voire pionnières.....	13
4.3. Des constats relevant de l'intuition plus que des faits	13
4.4. Une grande hétérogénéité de situations et de capacités.....	14
4.5. Difficulté à mobiliser des interlocuteurs.....	14
5. LES PRINCIPAUX FREINS IDENTIFIES A UNE DEMARCHE DE RESTAURATION DURABLE	15
5.1. Freins transversaux.....	15
5.1.1. Les impacts financiers	15
5.1.1.1. Le coût complet d'un repas en restauration scolaire.....	15
5.1.1.2. Incidences économiques de la loi Egalim	16
5.1.1.2.1. Coûts des objectifs d'approvisionnements.....	17
5.1.1.3. Equilibre économique du service de restauration scolaire.....	18
5.1.2. La rapidité de la transformation exigée	19
5.1.3. La valorisation des métiers et la gestion des compétences	20
5.1.4. Des acteurs compartimentés.....	21
5.1.5. La gestion concédée : des contraintes et opportunités spécifiques ?.....	21
5.2. Freins spécifiques	22
5.2.1. Les freins relatifs aux approvisionnements	22

5.2.1.1.	Un panorama des approvisionnements en produits de qualité difficile à dresser	22
5.2.1.2.	Des freins sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement	23
5.2.1.3.	Une méconnaissance des labels « sous signe de qualité » promus par la loi EGalim	25
5.2.1.4.	Des difficultés à connaître l'offre disponible de produits sous label / mention valorisante et à faire correspondre l'offre aux besoins	26
5.2.1.5.	Des freins liés à l'organisation des collectivités et aux choix politiques	27
5.2.1.6.	Des freins liés à la commande publique	27
5.2.2.1.	Repas « végétarien », repas « sans viande » : un positionnement délicat	28
5.2.2.2.	Les établissements scolaires ont majoritairement mis en place le repas végétarien hebdomadaire	29
5.2.2.3.	Malgré des résultats encourageants, des freins persistent	30
5.2.3.	Les freins relatifs à l'abandon du plastique	32
5.2.4.	Les freins relatifs au gaspillage alimentaire	38
5.2.4.1.	Un sujet simple et consensuel en théorie mais révélateur de blocages	39
5.2.4.2.	Une pluralité de documents et de méthodologies mais un sentiment d'être perdu	41
5.2.4.3.	Une évolution de la situation non suivie	41
5.2.4.4.	Les chiffres issus du diagnostic sont globalement sous-exploités	42
5.2.4.5.	Des pratiques en cuisine qui augmentent le risque de gaspillage alimentaire	43
5.2.4.6.	Des pratiques de service qui augmentent le risque de gaspillage alimentaire	44
5.2.5.	Les freins relatifs à l'information des usagers	45
5.2.5.1.	Une communication peu pratiquée	45
5.2.5.2.	Des commissions de menu qui peinent à jouer leur rôle	46
5.2.5.3.	Une étanchéité assez forte entre la restauration scolaire et ses principales parties prenantes	46

6.	LES PRINCIPAUX LEVIERS IDENTIFIES POUR REUSSIR UNE DEMARCHE DE RESTAURATION DURABLE	46
6.1.	Leviers transversaux	46
6.2.	Les leviers spécifiques	48
6.2.1.	Les leviers relatifs aux approvisionnements	48
6.2.3.	Les leviers relatifs à l'abandon du plastique	53
6.2.4.	Les leviers relatifs à la lutte contre le gaspillage alimentaire	56
6.2.5.	Les leviers relatifs à l'information des usagers	60
7.	QUELQUES MOTS DE CONCLUSION	61
8.	ET AU-DELA DE LA LOI EGALIM ?	61
9.	LES ENJEUX RELATIFS AU VOLET 2 (ACCOMPAGNEMENT)	62
10.	ANNEXE 1 - REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	64
11.	ANNEXE 2- LISTE DES ENTRETIENS REALISES	69
12.	ANNEXE – LISTE DES ATELIERS DE REFLEXION THEMATIQUES	69
	INDEX DES TABLEAUX ET FIGURES	72
	SIGLES ET ACRONYMES	72

RÉSUMÉ

Le présent rapport se propose de dresser un panorama complet des freins que peuvent rencontrer les opérateurs de restauration scolaire et les leviers qu'ils peuvent actionner pour répondre aux attentes de la loi n° 2018-938 pour « l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous » (dite EGalim), et de façon plus générale, pour développer une restauration plus durable.

La liste des freins et leviers est néanmoins longue :

- L'objectif sur les approvisionnements (50% de produits durables et de qualité, dont 20% de bio) est sans doute le plus emblématique de la loi EGalim. La méconnaissance des filières de production, la concurrence avec les autres débouchés, l'hétérogénéité de l'offre disponible sur les territoires, l'éparpillement des forces vives entre les différentes strates d'acteurs (Communes, Départements, Régions...) et le peu d'initiatives collectives sont autant de difficultés auxquelles se confrontent les opérateurs de restauration scolaire et qui, bien souvent, ne connaissent pas leur niveau d'approvisionnement [durable] actuel.
- L'introduction d'un repas végétarien hebdomadaire est, comparativement, moins complexe, mais se heurte à une certaine méconnaissance du sujet, aux préjugés d'un repas « sans », aux craintes quant à l'équilibre nutritionnel voire à un refus pur et simple de certains acteurs.
- L'abandon du plastique à échéance 2025 [2028 pour les petites collectivités] ne concerne pas uniformément tous les acteurs. Pour les établissements en liaison froide qui utilisent des barquettes plastiques, la marche peut cependant être haute, compte tenu d'une prise de conscience partielle des implications exactes de la loi ou d'alternatives encore au stade du développement. Les implications du retour aux contenants réutilisables sont multiples : financières, logistiques, infrastructurelles (...) et les 3 années qui viennent ne seront pas de trop pour assurer cette transition.
- La lutte contre le gaspillage alimentaire constitue une opportunité non négligeable pour dégager des marges de manœuvre économiques nécessaires pour l'atteinte des objectifs ci-dessus. Pour autant, une mobilisation insuffisante, une méthodologie mal appropriée ou un engagement velléitaire (...) sont autant de facteurs explicatifs de résultats pas toujours à la hauteur.
- Enfin, beaucoup d'acteurs se concentrant sur le « faire » plutôt que le « faire-savoir » considère la communication et la transparence vis-à-vis des convives comme un objectif secondaire. Ce sont pourtant des ingrédients essentiels d'une restauration scolaire durable, qui réclame l'association et l'implication du plus grand nombre.

Les collectivités qui ont découvert ces axes de progrès avec l'adoption de la loi seront-elles en mesure de se « réinventer » dans les délais impartis ? Car si une minorité d'établissements est d'ores et déjà en conformité, il en va sans doute tout autrement pour de nombreuses collectivités qui partent de zéro ou presque. D'autant plus que l'expérience des premiers montre que ces progrès s'obtiennent sur le temps-long. Une vitesse de transformation sans doute plus pénalisante que les questions financières trop souvent jugées bloquantes.

ABSTRACT

This report draws a complete view of, on one side, the brakes that all the actors of school catering have to deal with and, on the other side, all levers that can be activated to answer the expectations of the law n° 2018-938 for « the balance of the commercial relationships in the agricultural and food sector and a healthy, sustainable and accessible-to-all food » (stated as EGalim), and more generally, to develop a more sustainable catering.

However, the list of the brakes and levers is endless :

- The objective of supply of, at least, 50% of sustainable and quality-labelled food products (including 20% of biological products) set by the EGalim law is probably the most representative. The lack of knowledge of the agricultural production, the competition with others restoration outlets, the heterogeneity of the choice of products available on the territory, the fragmentation of driving forces among different levels of collectivities (Municipalities, Departments, Regions...) and the very few collective endeavours are some of the difficulties that operators of school catering are facing, understanding that they often ignore their own rate of sustainable supply.
- The introduction of a weekly vegetarian meal is less complicated. But the restaurants have to deal with the misunderstanding, biases and fears about the nutritional balance of this type of meal. Sometimes they have to face an outright refusal from stakeholders.
- The ban of all-plastics before the 1st of January, 2025 [2028 for the very small collectivities] concerns every restaurant. But for those delivering cold meals to reheat and using plastic trays, the level of change is especially high, considering the relative awareness of the exact expectations of the law or the alternatives still in development. The impacts of the transition to reusable containers are multiple: financial, logistics, infrastructural (...) and the 3 next years won't be too much to succeed.
- Fighting food waste represents a serious opportunity for an economic leeway in order to achieve the objectives fixed by the law. But, not enough mobilisation, an inappropriate process or a low engagement (..) are some of the main factors explaining why the results are lower than expected.
- Finally, many stakeholders focuses on the «to do » instead of the « to do-know ». They consider that the communication and transparency toward their guests are not a priority. Yet, those ingredients constitute key elements for a sustainable catering which requires everyone involvement.

Will the collectivities be able to « rethink » their organization in due course regarding the expectations of the law? If a minority of the restaurants has already succeeded, the main part of the scholar restaurants is still more or less at the beginning of the process. Considering the experience of the precursors, progress needs a long-term development which could become a bigger obstacle than financial issues.

This report does not offer a conclusion but gives a complete list of the levers available.

1. Contexte et description de l'étude

1.1. Pour une transition agricole et alimentaire

L'alimentation est l'un des enjeux majeurs de notre siècle, avec le doublement prévu des besoins alimentaires à l'horizon 2050 lié à la hausse démographique mondiale et aux évolutions des régimes alimentaires, dans un contexte de changement climatique et de réduction nécessaire de l'empreinte écologique humaine. Si l'alimentation constitue un enjeu stratégique pour les défis environnementaux, elle ne peut être dissociée des autres dimensions économiques, sociales, sociologiques et de santé publique.

Sur le plan environnemental, avec un quart de l'empreinte carbone des Français, **l'alimentation constitue le premier poste responsable des émissions de GES**, du même ordre de grandeur que le transport ou le logement. Les impacts sont également importants sur les enjeux de l'eau, des sols, de l'air et de la biodiversité. La majeure partie des impacts se situe à l'étape de production agricole, et dépend donc en grande partie des modes de production, mais également des régimes alimentaires. Des marges de progrès existent sur chacune des étapes de la chaîne alimentaire, qu'il s'agisse de la production agricole, de la logistique et du transport, de la transformation agro-alimentaire, du conditionnement (emballages), de la distribution, de la consommation. Le gaspillage alimentaire, évalué à un tiers des quantités produites, représente simultanément un enjeu environnemental, économique et sociétal majeur en termes de pression sur les ressources et concerne tous les acteurs du producteur au consommateur.

Le caractère indispensable et urgent d'une transition agricole et alimentaire est aujourd'hui souligné par les scientifiques comme par la société civile, à l'échelle nationale et internationale (voir par exemple le rapport¹ du GIEC d'août 2019). Sur le plan environnemental, les 3 axes de progrès généralement mis en avant et promus par l'ADEME sont les suivants :

1. **Produire mieux** et mettre à disposition des consommateurs des aliments à plus faible impact environnemental, notamment issus de l'agriculture biologique ou de l'agroécologie
2. **Réduire drastiquement les pertes et gaspillages sur toute la chaîne alimentaire**
3. **Modifier les habitudes alimentaires** en convergence avec les enjeux sanitaires et sociétaux, notamment : végétaliser l'assiette, respecter les saisons, relocaliser l'alimentation.

1.2. La loi EGalim et la restauration collective scolaire

Le 30 octobre 2018, faisant suite aux Etats généraux de l'Alimentation tenus en 2017, est adoptée la loi n° 2018-938 pour « l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous » (dite EGalim).

Cette loi porte un certain nombre de mesures relatives à la restauration collective, visant –pour l'essentiel- à développer l'approvisionnement en produits durables ou de qualité, à lutter contre l'usage du plastique et le gaspillage alimentaire, à diversifier la composition des menus

¹ Special report on climate change and land, IPCC 2019 : <https://www.ipcc.ch/srccl/>

en proposant des menus végétariens, à renforcer la transparence vis-à-vis des convives (précisions au chapitre suivant).

Capitalisant sur la force d'entraînement d'un tel secteur (entre 3 et 4 Mds de repas par an, selon les sources) et également son caractère d'exemplarité et de pédagogie, la loi vise une transformation d'ampleur de la restauration collective à court ou moyen-terme.

Même si l'on s'accorde sur la pertinence des objectifs poursuivis, de nombreux acteurs ont d'ores et déjà alertés sur les nombreux freins susceptibles de ralentir la mise en œuvre de ces changements indispensables.

Afin d'apporter des éléments de réponse et de faciliter la transition souhaitée, l'ADEME a commandité une étude pour caractériser les freins et leviers pour une restauration collective scolaire plus durable, et proposer des solutions opérationnelles. Le périmètre de cette étude est circonscrit à la restauration scolaire (environ 35% de l'ensemble de la restauration collective), ce qui facilite la réalisation de l'étude tout en favorisant la transposabilité des enseignements. Par ailleurs, si l'essentiel des investigations porte sur l'atteinte des objectifs de la loi EGalim, l'étude n'y est pas strictement limitée et est ouverte à des objectifs plus ambitieux et à la prise en compte de paramètres complémentaires ou non quantifiés dans la loi (ancrage territorial par exemple).

Cette étude se décompose en 3 temps :

- Volet 1 : un travail d'analyse de l'existant (bibliographie, interviews d'acteurs, analyse de cas de structures engagées)
- Volet 2 : une opération pilote d'accompagnement de 15 structures dans la mise en œuvre de la loi EGalim en cohérence avec une démarche globale de transition alimentaire : « Les Cantines S'Engagent »
- Volet 3 : une phase d'élaboration de recommandations et de valorisation des enseignements de l'étude et des outils réalisés.

Le présent rapport constitue le livrable associé au volet 1.

2. Rappel des principales exigences portées par la loi EGalim pour la restauration collective scolaire

Les mesures de la loi n° 2018-938 qui s'appliquent à la restauration collective scolaire peuvent être regroupées selon 5 thématiques principales. Un document, rédigé par le CNRC² et passant en revue l'ensemble de ces dispositions, les détails de mise en œuvre et les références réglementaires, est disponible à l'adresse suivante : <https://agriculture.gouv.fr/les-mesures-de-la-loi-egalim-concernant-la-restauration-collective> ainsi que sur le site : <https://ma-cantine.beta.gouv.fr/>. Il comporte, notamment, un tableau de synthèse des objectifs déclinés par secteur avec leurs dates de mise en œuvre respectives.

2.1. Approvisionnements en produits de qualité et/ou durables.

La loi impose des approvisionnements à hauteur minimale de 50% en produits durables et/ou de qualité, dont au moins 20% de bio, à compter du 1^{er} janvier 2022. Les produits éligibles doivent porter les sigles ou mentions suivantes :

² Conseil National de la Restauration Collective

- Produits issus de l'Agriculture biologique ou en conversion depuis plus d'un an (20% minimum) ;
- Produits issus des autres SIQO et mentions valorisantes suivantes :
 - o Label rouge ;
 - o Appellation d'Origine (AOC/AOP) ;
 - o Indication Géographique Protégée (IGP) ;
 - o Spécialité traditionnelle garantie (STG) ;
 - o Mention « Issu d'une exploitation à haute valeur environnementale³ » ;
 - o Mention « Fermier », « produit à la ferme » ou « produit de la ferme » uniquement pour les produits pour lesquels existe une définition réglementaire des conditions de production (à ce jour, œufs, fromages, volailles de chair, viande de gros bovins et viande de porc)
- Jusqu'au 31/12/2029 uniquement, les produits issus d'une exploitation bénéficiant de la certification environnementale de niveau 2.
- Produits issus de la pêche porteurs de l'Ecolabel pêche durable ;
- Produits bénéficiant du logo Région Ultra-Périphérique

Les produits équivalents aux produits disposant des reconnaissances listées ci-dessus peuvent être pris en compte. L'appréciation de l'équivalence se fait au sens du code de la commande publique (articles R2111-12 à R2111-17) et celle-ci est réalisée au cas par cas par le pouvoir adjudicateur. Cela ne s'applique néanmoins pas à la démarche Haute Valeur Environnementale de niveau 2.

Enfin, peuvent également être pris en compte, au titre des produits de qualité et durables, les produits acquis selon des modalités prenant en compte le coût des externalités environnementales liées au produit pendant son cycle de vie. A ce jour, il n'existe toutefois pas de référentiel ni de méthodologie officiels sur lesquels le pouvoir adjudicateur pourrait s'appuyer, il est donc de la responsabilité de l'acheteur ayant recours à ce mode de sélection de respecter les dispositions du Code de la commande publique y afférentes (articles R.2152-9 et 10)⁴.

L'objectif de 50% est apprécié sur une année civile et en EUR HT d'approvisionnement.

Sans le quantifier, la loi encourage également les restaurants à développer les approvisionnements en produits issus du commerce équitable, ainsi qu'obtenus dans le cadre des projets alimentaires territoriaux.

2.2. Information des usagers

A titre obligatoire, à compter du 1^{er} janvier 2020, les établissements de restauration collective doivent informer, sur une base annuelle, leurs usagers du pourcentage de produits de qualité et durables qui leur est servi ainsi que des démarches entreprises pour développer des produits issus du commerce équitable. Cette obligation est étendue à la qualité des repas et au respect des recommandations nutritionnelles pour les établissements de restauration scolaire, universitaire et les crèches.

A titre expérimental, pour les collectivités volontaires, cette obligation d'information annuelle peut être déclinée sous forme d'affichage sur la nature et la qualité des produits servis, et être

³ Cette mention correspondant au niveau 3 de la démarche, le niveau 2 est accepté jusqu'au 31/12/2029.

⁴ Pour une analyse approfondie de la prise en compte des externalités environnementales dans les marchés publics, on consultera le rapport *Alimentation et coût des externalités environnementales*. ADEME, Juillet 2019

complétée d'autres informations telles que les lieux de production, les modes de transformation par exemple.

2.3. Diversification des sources de protéines

Les restaurants scolaires doivent, à titre expérimental (pendant 2 ans et depuis le 1^{er} novembre 2019), proposer un menu végétarien par semaine à leurs usagers.

Des guides relatifs à la mise en œuvre du repas végétarien ont été élaborés par le CNRC⁵.

De plus, les restaurants servant en moyenne plus de 200 repas par jour doivent se doter d'un plan pluriannuel de diversification des protéines incluant des alternatives végétales.

2.4. Substitution des plastiques

A partir de 2020, la mise à disposition de gobelets, verres et assiettes en plastique à usage unique et à partir de 2021 pour les autres ustensiles en plastique à usage unique (pailles, couverts, piques à steak, couvercles à verre, plateaux-repas, pots à glace, saladiers, boîtes et bâtonnets-mélangeurs pour boissons), est interdite en restauration scolaire⁶.

A partir du 1^{er} janvier 2025, l'utilisation de contenants alimentaires (pour la cuisson, la réchauffe ou le service) en matière plastique est interdite dans les services de restauration collective d'établissements scolaires, universitaires, ainsi que les crèches. Dans les collectivités territoriales de moins de 2 000 habitants, cette obligation est repoussée 1^{er} janvier 2028.

Au plus tard le 1^{er} janvier 2020, l'utilisation de bouteilles d'eau plate en plastique est interdite en restauration scolaire.

2.5. Lutte contre le gaspillage alimentaire

Les acteurs, publics et privés, non engagés dans une démarche de lutte active contre le gaspillage alimentaire doivent établir un diagnostic préalable (incluant l'approvisionnement durable) à la mise en œuvre d'un plan d'action.

L'interdiction de rendre impropre à la consommation les aliments est étendue à la restauration collective (2020) et les établissements préparant plus de 3000 repas/jour devaient avoir mis en place une convention de don au profit d'une association habilitée avant le 21 octobre 2020.

3. Méthodologie pour la réalisation du volet 1

Le premier volet de cette étude consistait à faire une revue aussi exhaustive que possible de l'état des pratiques et des connaissances en matière de restauration collective durable en 2020, ce de manière à aborder le volet d'accompagnement des 15 établissements en ayant identifié et documenté l'ensemble des problématiques.

⁵ <https://agriculture.gouv.fr/restauration-scolaire-tout-savoir-sur-le-menu-vegetarien-hebdomadaire> ou <https://ma-cantine.beta.gouv.fr/>

⁶ Voir Code de l'environnement L541-15-10 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041568974/

La thématique « Information des usagers » n'a pas été l'objet d'investigations spécifiques considérant qu'elle est, en partie, le corollaire des autres objectifs. Ainsi est-elle abordée en filigrane des différentes dispositions de la loi EGalim (notamment sur l'approvisionnement et le végétarien).

Néanmoins, si la mise en œuvre et les savoir-faire concentrent en première approche l'attention des acteurs, la question du faire-savoir et de la communication ne doit pas être considérée comme allant de soi. Ainsi une partie du rapport développe cette question et elle fera l'objet d'une attention particulière au cours du volet 2.

3.1. Recherches bibliographiques

Près d'une centaine de documents pertinents ont été identifiés et analysés sur la thématique de la restauration collective durable et particulièrement les 5 thématiques-phares de la loi EGalim ainsi que la gestion des coûts en restauration collective.

L'essentiel de cette documentation est listé en annexe 1.

Les co-auteurs du rapport ont également, au cours de ces quelques mois d'investigation, été plus attentifs aux nombreuses publications sur internet et les réseaux sociaux et participé à un certain nombre de webinaires. Ces événements en ligne se sont sensiblement enrichis ces derniers mois, de manière tendancielle, mais également, plus récemment, du fait de la crise sanitaire.

La revue de presse de la « e-communauté restauration collective » du Centre National de la Formation Publique Territoriale a permis également d'enrichir ce travail de veille, de même que l'ensemble des ressources mis à disposition par l'ADEME sur la thématique de l'alimentation durable.

3.2. Entretiens individuels

Des entretiens -une vingtaine- ont été menés sur les différentes thématiques couvertes par le présent projet (liste en annexe 2).

3.3. Ateliers de réflexions thématiques

Enfin, 4 ateliers de réflexion, réunissant au total une quarantaine de personnes référentes ont été réunies. Les thèmes et participants de ces ateliers sont précisés en annexe 3.

4. Difficultés rencontrées pour la réalisation du volet 1

De nombreuses publications, rapports et études ont été élaborés au cours des 10 dernières années sur la question de la restauration collective durable, notamment par des organisations et collectifs qui s'appuient sur une connaissance experte du secteur.

Nous avons cherché à en faire une synthèse actualisée à 2020. Celle-ci nous permettant de tirer les principaux enseignements à l'usage de l'accompagnement des 15 établissements lauréats du volet 2.

Nous avons, toutefois, rencontré quelques difficultés détaillées ci-après :

4.1. Un foisonnement de publications

Même pour un observateur aguerri des démarches de restauration collective durable, difficile de ne pas être un peu dépassé par le nombre de documents, recommandations, guides pratiques et analyses qui a été publié ces dernières années. Nous avons essayé de les identifier et de les analyser de manière quasi-systématique, mais nous ne pouvons prétendre à l'exhaustivité.

4.2. En grande majorité sur des expériences avancées voire pionnières

Beaucoup de publications abordent les mêmes retours d'expériences. De nombreuses grandes villes sont citées en exemple et leurs travaux et réalisations largement commentés (nous n'en citerons aucune volontairement, ce serait nécessairement réducteur). D'autres collectivités, de taille plus modeste, ou des établissements scolaires, se montrent particulièrement volontaires sur ces thématiques de la loi EGalim et leurs témoignages et retours d'expérience sont aisément disponibles via Internet.

Ainsi, si l'objectif est d'obtenir une vision des meilleures pratiques en vigueur, aucune difficulté. Mais lorsqu'il s'agit d'obtenir un panorama des pratiques « moyennes » des établissements de restauration scolaire, cela est bien plus complexe. Ceux qui font moins ou pas du tout s'expriment évidemment peu sur le sujet⁷ et ce biais d'observation surreprésente des réalisations à l'avant-garde du sujet.

4.3. Des constats relevant de l'intuition plus que des faits

La plupart des écrits, en matière de restauration collective durable, sont à dire d'experts. D'ailleurs le présent rapport, que ce soit les hypothèses posées par les rédacteurs eux-mêmes ou bien les propos rapportés des personnes consultées, n'échappe pas à la règle. On se situe plus dans le champ du savoir empirique que de la démonstration. Et cela n'est sans doute pas invalidant pour autant :

- D'une part les « dires d'experts » convergent dans leur grande majorité – la plupart des constats font unanimité ;
- D'autre part, il serait difficile d'aborder les choses de manière « scientifiquement fondée » (fut-ce via les sciences sociales). Les contextes et les paramètres varient tellement qu'une approche humble et pragmatique s'impose.

Pour autant, sur certains sujets plus limités, les faits nous semblent manquer. Il en est ainsi de la question du coût complet d'un repas en restauration collective, qui pourtant suscite bien des conjectures et hypothèses. Il s'agit d'un sujet effectivement plutôt consensuel et la vision d'une ventilation des postes suivante prédomine (fig 1).

⁷ Il est même à craindre une certaine forme d'autocensure des collectivités qui se sentent à la traîne. Un phénomène que nous avons baptisé d'une formule imagée mais sans prétention de théoriser quoique ce soit, le « complexe de Mouans-Sartoux » (sans rien enlever aux mérites et au caractère inspirant de l'action de cette ville, particulièrement ambitieuse et exemplaire).

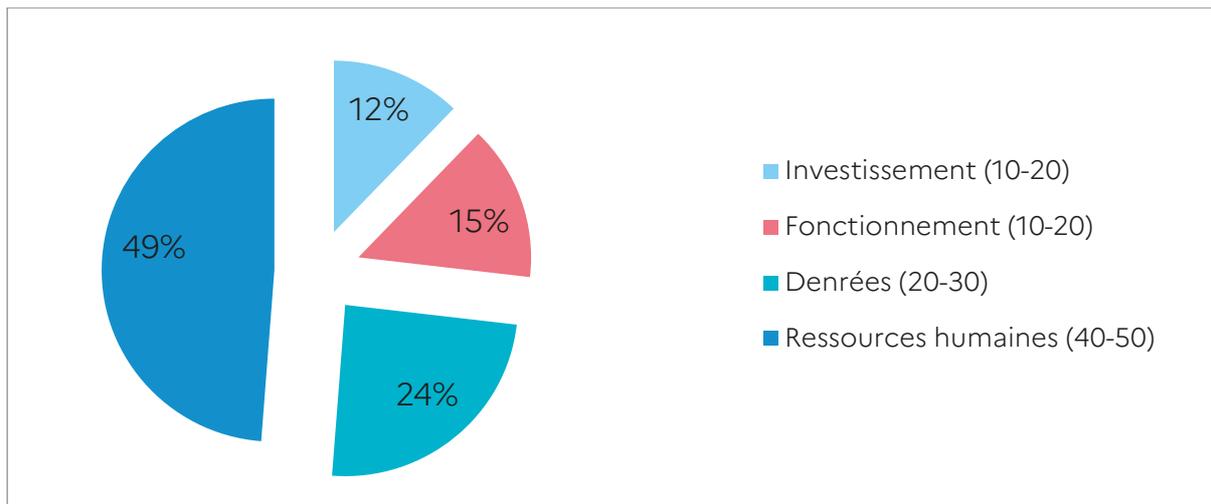


Figure 1 - Coût complet d'un repas en restauration scolaire (Source : Etude RéalisAB citée par la Cour des Comptes)

Pour autant, sur un tel sujet de comptabilité analytique, on serait intéressé de pouvoir entrer dans le détail des chiffres et particulièrement des hypothèses qui ont été adoptées pour le calcul de ce coût. A titre d'exemple : quel a été le périmètre considéré pour estimer le poste ressources humaines : la cuisine, la distribution, l'encadrement du repas, les fonctions support ?

Or, les informations publiées se cantonnent aux résultats mais n'abordent pas le détail des calculs réalisés.

4.4. Une grande hétérogénéité de situations et de capacités

Bien que l'étude soit circonscrite à la restauration scolaire, le nombre de variables reste très important :

- Petits ou grands établissements ;
- Gestion en régie ou concédée ;
- Environnement urbain, semi-rural ou rural isolé ;
- Primaire, secondaire, universitaire ;
- Diversités des filières agro-alimentaires régionales ;
- Structuration ou non des producteurs bio et/ou locaux ;
- Etc.

... et rend inappropriée l'affirmation de généralités ou de constats homogènes. De plus, au-delà de ces paramètres fonctionnels ou organisationnels, d'autres éléments plus informels rendent difficile l'objectivation d'une situation. C'est particulièrement vrai du facteur humain. Ainsi, deux établissements qui seraient très similaires sur le plan technique (y compris sur la dotation en personnel), pourraient avoir des capacités à faire radicalement différentes en fonction des personnes en poste et de leur motivation, par exemple.

4.5. Difficulté à mobiliser des interlocuteurs

Au cours de ce volet 1, ce sont plusieurs dizaines de personnes que nous avons :

- Accueillies au sein du comité de pilotage de l'étude ;
- Interrogées via des entretiens ;
- Mobilisées au travers d'ateliers de réflexion thématiques.

Dans de nombreux cas, nous avons fait le constat -malgré une bonne volonté d'ensemble- que ces personnes avaient du mal à répondre positivement à nos sollicitations. Nous émettons ici 3 explications qui se cumulent :

- Une actualité débordante sur la restauration collective durable (à titre d'exemple les travaux du CNRC sur les différentes thématiques EGalim). Ces travaux mobilisant parfois fortement les interlocuteurs que nous recherchions ;
- Un contrecoup du confinement sanitaire du printemps 2020 qui a eu tendance à condenser les agendas professionnels (la crise sanitaire étant suivie d'un plan de relance à mettre en musique dans de nombreux secteurs) ;
- (Plus rarement) Certaines personnes ont témoigné ou exprimé un manque d'enthousiasme pour contribuer à ce qu'ils percevaient comme une énième étude sur le sujet alors que tout aurait déjà été écrit.

Malgré ces points d'attention, nous avons tout de même pu bénéficier de contributions nombreuses et riches.

L'ensemble des enseignements et des échanges nous ont permis d'identifier les freins principaux à la mise en œuvre d'une démarche de restauration scolaire durable et les leviers principaux pour les dépasser. Les deux parties suivantes les abordent selon un axe transversal et un axe spécifique aux 5 thématiques de la loi EGalim.

5. Les principaux freins identifiés à une démarche de restauration durable

5.1. Freins transversaux

5.1.1. Les impacts financiers

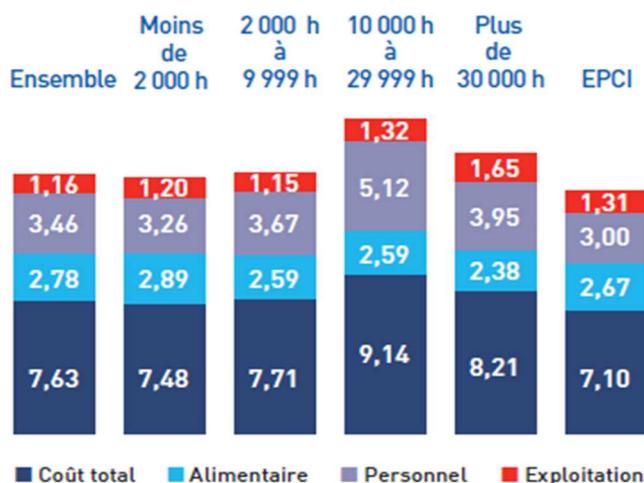
5.1.1.1. Le coût complet d'un repas en restauration scolaire

Opérons d'abord un petit tour d'horizon de données récentes sur le coût complet d'un repas. Comme vu précédemment, s'il n'est généralement pas possible de rentrer dans les hypothèses de calcul des estimations avancées, nous avons tout de même un certain nombre d'estimations à notre disposition :

- Selon une enquête récente FNH Restau'co⁸, sur 28 structures de restauration collective (dont 69% d'enseignement) le coût complet du repas s'établit à 6,07 euros (dont 2,07 euros pour les denrées, 2,50 euros pour le personnel et 1,50 euro pour les locaux et fluides- électricité, gaz, eau). Comme le précisent les auteurs, ce chiffre n'inclut pas les encadrants du repas (soit les ATSEM en maternelle ou animateurs en élémentaires) or c'est un poste qui peut être important, ce qui semble cohérent avec un montant sensiblement en-deçà de valeurs avancées par ailleurs.
- Une autre enquête de 2020⁹, présente un double intérêt dans le cadre de notre étude. Elle a été réalisée par l'AMF et s'adresse donc aux communes (et marginalement aux EPCI), soit des opérateurs de restauration scolaire (maternelle et élémentaire) et s'appuie sur l'analyse de 3000 réponses.

⁸ Restau'co - FNH, 2019, Quels besoins d'investissement en restauration collective pour engager la transition agricole et alimentaire dans les territoires?, page 13

⁹ AMF, 2020, Panorama de la restauration scolaire après la loi Egalim, page 8



Selon ces réponses, le coût global moyen s'établit à 7,63€. A noter :

- 1- D'assez fortes disparités selon les strates de communes (avec un maximum à 9,14€ pour les communes de 10 000 à 30 000 habitants)
- 2- Une difficulté : très peu de réponses sur la prise en compte des investissements, qui ne sont, au final, pas repris ici.

En prolongeant ces données, on peut estimer un coût global entre 8 et 10€, si on intégrant effectivement les investissements (le conditionnel reste cependant de mise).

Figure 2 - Coût moyen global d'un repas et ses principales composantes (en euros) - AMF

souvent reprise et qui semble robuste par la taille de l'échantillon supposé, le nombre de partenaires impliqués et la profondeur des analyses effectuées, propose la répartition des coûts suivante :

L'étude Réalisab, (Restauration et approvisionnement local identifier des systèmes adaptés aux besoins),

Tableau 1 - Coût complet d'un repas d'après l'étude Réalisab (2014)

	Montant	%
Investissement : bâtiment, équipement	1,00 €	10%
Fonctionnement : consommable, etc...	1,20 €	15%
Moyens humains : confection, distribution, animation, livraison des repas	4,00 €	50%
Denrées alimentaires	2,00 €	25%
TOTAL	8,20 €/repas	

En tenant compte des quelques années d'écart, cette étude Réalisab semble être en cohérence avec l'étude de l'AMF vue auparavant.

Une fourchette représentative serait de considérer le coût d'un repas entre 8 et 10€, toutefois cette fourchette reste seulement indicative au vu de l'hétérogénéité des situations. L'ensemble des paramètres de la restauration d'un établissement doivent être pris en considération pour évaluer le coût complet réel d'un repas.

5.1.1.2. Incidences économiques de la loi Egalim

Certaines exigences portées par la loi EGalim ont incontestablement un impact économique. Particulièrement, l'objectif d'approvisionnement en produits durables et de qualité et, pour les établissements concernés, l'abandon du plastique, peuvent représenter des surcoûts significatifs. La lutte contre le gaspillage alimentaire et l'introduction du repas végétarien (en réduisant les quantités de viande achetées) ont également un effet, bénéfique cette fois, tandis

que l'objectif d'information des usagers, a des conséquences variables mais généralement plus marginales. Nous nous intéresserons, ici, aux deux premiers cités ci-dessus.

5.1.1.2.1. *Coûts des objectifs d'approvisionnements*

Si l'on considère les objectifs d'approvisionnement en produits durables et de qualité, Agores¹⁰ estime le surcoût sur l'achat de denrées alimentaires à 40 c€ par repas servi, soit environ 20% du coût denrées moyen.

Pour les collectivités qui ne satisfont pas à ces objectifs, soit la grande majorité, le fait de faire évoluer leurs approvisionnements vers des produits de meilleure qualité– en un temps contraint- nécessitera de consentir un coût d'achat plus important.

Mais l'exercice de modélisation financière se heurte nécessairement à la complexité du sujet. En effet, comment proposer une estimation fiable lorsque l'on combine les variables suivantes :

- Une multiplicité de plans alimentaires pouvant répondre aux recommandations du GEM-RCN¹¹ et aux exigences de l'arrêté du 20 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis en restauration scolaire ;
- Une diversité encore plus grande de plans de menus pour chacun de ces plans alimentaires ;
- Des stratégies de remplacement de produits (conventionnel vers bio, conventionnel vers label rouge, etc.) qui peuvent varier en fonction du type d'aliment envisagé ou du label recherché ;
- Un prix par produit qui dépendra de l'offre existante régionalement et des volumes achetés ;
- (...)

Tous ces éléments rendent quasiment impossible une évaluation robuste et représentative.

Si un renchérissement semble inéluctable à court-terme, il est probable que les collectivités qui se lancent maintenant, tout en travaillant sur leurs approvisionnements, feront également évoluer leurs organisation et pratiques, et actionneront ainsi une ou plusieurs sources d'économie, le cas échéant en lien avec leur(s) prestataire(s) :

- Lutte contre le gaspillage alimentaire ;
- Réduction de la quantité de viande consommée ;
- Menus plus saisonnalisés ;
- Travail de produits bruts ;
- Achats en direct (...).

Les conclusions 2020 de l'enquête de l'observatoire de la restauration collective bio et durable¹² apportent à ce titre un résultat éclairant et paradoxal... Plus les restaurants collectifs introduisent de bio, moins leurs denrées alimentaires leur coûtent ! Sur cet échantillon de 40 collectivités suivies pendant 2 ans, ce qui est loin d'être anecdotique par rapport à d'autres études :

- Les collectivités qui introduisent moins de 20% de bio ont un coût moyen denrées à 2,14€ ;
- Celles qui introduisent plus de 40% de bio se situent à 1,96€ en moyenne ;

¹⁰ Estimation Agores rapportée par son vice-président, Sylvestre Nivet lors d'un entretien téléphonique – 2020

Bonus Cantine Bio et Local FNH et Restau'co et dans le contrat pour une restauration collective responsable

¹¹ GEMRCN – Groupement d'Etudes des Marchés de Restauration Collective et Nutrition

¹² Observatoire de la restauration collective bio et durable, Résultat de l'enquête 2020, L'analyse d'un plus bio, page 4

De là à conclure que les aliments bio coûtent moins chers, il y a un pas que nous ne franchirons pas (!). Cependant, ce résultat récent et étayé vient renforcer les réflexions des professionnels et experts : **les collectivités qui sont les plus volontaristes sur l’approvisionnement durable et de qualité, mettent également en œuvre des démarches d’amélioration continue de leur service de restauration qui les amènent à mieux maîtriser leurs dépenses alimentaires.**

Il est, néanmoins, beaucoup plus délicat de trancher en ce qui concerne le coût complet du repas. Ainsi, un établissement qui souhaiterait, pour maîtriser ses coûts, travailler plus de produits bruts, ne devrait-il pas :

- Investir dans une légumerie, ou au moins du matériel d’épluchage, tranchage ?
- Renforcer ses équipes pour assurer la préparation de ces produits bruts, ou pour consacrer du temps à la recherche de producteurs locaux ?

Cela paraît probable. Il y aurait donc un jeu de vases communicants budgétaires entre les coûts denrées (économisés) et les postes salariaux et matériels (investis).

C’est tout le sens du plaidoyer¹³ diffusé par une trentaine d’acteurs emmenée par le syndicat Restau’co et la fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l’Homme qui propose, entre autres propositions de valeur, organisées autour de 5 thématiques, d’allouer une prime de conversion des cantines au bio.

5.1.1.2.2. *Coûts de l’abandon du plastique*

Les établissements concernés par l’abandon du plastique peuvent être, si l’on simplifie, regroupés en 2 catégories distinctes :

1. Ceux concernés essentiellement pour leur vaisselle (verres, carafes, etc.) pour lesquels le renouvellement aura un coût accessible et pouvant au demeurant s’inscrire dans un schéma de renouvellement habituel d’ici à 2025 (a fortiori pour les collectivités territoriales de moins de 2000 habitants qui disposent d’un délai jusqu’à 2028) ;
2. Ceux disposant d’une restauration en liaison et devant abandonner leurs barquettes plastiques pour des contenants réutilisables.

Ce second cas sera développé plus spécifiquement au chapitre 5.2.3, mais on peut constater que l’ampleur des transformations organisationnelles et techniques qu’il exige, ainsi que les coûts associés, peut logiquement nourrir une réflexion sur la restauration en liaison. Et au-delà, même si on entre là dans des scénarios qui dépassent les objectifs de la loi EGalim, à une remise en cause du modèle de restauration scolaire en France (chapitre 0).

5.1.1.3. *Equilibre économique du service de restauration scolaire*

Les incidences économiques de la loi EGalim concentrent l’attention et cristallisent les inquiétudes. Elles s’inscrivent, au surplus, dans un contexte budgétaire fragile. En effet, comme le souligne la Cour des Comptes dans un rapport récent¹⁴, le service de restauration municipale est largement financé par le contribuable, avec un tarif du repas s’échelonnant de 0,72€ à 3,85€ (pour les 80 communes et établissements publics étudiés) – donc largement en-deçà du coût complet d’un repas scolaire. Constat partagé par l’AMF dans son panorama 2020, qui conclut à un reste à charge de 50 à 69%¹⁵.

¹³ Restau’co et FNH, 2019, Contrat pour une restauration collective responsable

¹⁴ COUR DES COMPTES, 2020, Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles, page 13

¹⁵ AMF, 2020, Panorama de la restauration scolaire après la loi Egalim, page 3

Cette situation résulte d'un manque à gagner structurel de la restauration scolaire, pour laquelle aucune collectivité territoriale, semble-t-il, n'envisage de facturer aux usagers le coût réel du service¹⁶. La situation des collectivités, sur ce point, est d'autant plus délicate, qu'elles affrontent, pour certaines d'entre elles, des difficultés pour recouvrer l'ensemble des créances qui leur sont dues par les usagers. Ce taux d'impayés variant de 1% à près de 30% selon l'évaluation qui en a été faite par la Cour des Comptes¹⁷. Rares sont les collectivités qui pratiquent le paiement à la réservation et voient ainsi les impayés quasiment disparaître (ibid).

L'absence de mise en œuvre d'une tarification sociale (selon les ressources des familles), peut être un facteur aggravant (mais il est difficile d'obtenir une vision statistique du nombre de collectivités qui la pratiquent ou non).

Autre paramètre qui pèse parfois lourd dans la balance, la gestion des effectifs. Certaines collectivités (notamment de taille importante), pratiquant le système de la table ouverte¹⁸ (note 1), s'appuient sur des historiques de fréquentation pour prévoir leur production, avec des écarts entre le prévu et la réalité. Il existe ainsi des surproductions marginales, mais chroniques, afin de garantir que tous les enfants auront à manger.

Dans ce contexte, et même si cela reste encore rare, certaines collectivités envisagent ou mettent en œuvre la gratuité de la restauration. Au moins n'ont-elles pas à gérer et/ou à lutter contre les impayés (la plupart étant d'ailleurs réticentes à le faire, considérant que ceux-ci sont le fait des familles les plus modestes).

En l'occurrence, leur réflexion n'est pas tant économique que politique – l'argument consistant à promouvoir le repas comme un temps éducatif gratuit, aussi bien que l'école¹⁹. Cette mesure est d'ailleurs mise en œuvre depuis 2020 par Saint-Denis (93), troisième ville d'Ile de France.

5.1.2. La rapidité de la transformation exigée

Alors que la loi EGalim, encore récente, est découverte par certains établissements, ses premières exigences sont d'ores et déjà entrées en vigueur (sur l'information des usagers ou le menu végétarien notamment).

Si la mise en œuvre d'une démarche de lutte active contre le gaspillage alimentaire semble relativement abordable, un des enseignements intéressants de l'appel à candidatures (volet 2) a été de constater que seulement 30 % des 180 établissements ayant candidaté étaient en règle vis-à-vis d'EGalim en ayant réalisé leur diagnostic de gaspillage alimentaire avant le 21 octobre 2020. Or, non seulement il s'agit d'un objectif relativement accessible, mais encore faisait-il suite à des obligations préexistantes (issues de la loi de transition énergétique notamment).

L'objectif sur les approvisionnements devra avoir été atteint sur l'année civile 2022 et nécessite une évolution d'une ampleur bien supérieure pour beaucoup d'établissements alors même que nombre d'entre eux ne connaissent pas leur point de départ.

¹⁶ Notons le paradoxe : voici un service facultatif que les collectivités territoriales s'obligent à rendre à leurs citoyens, avec un niveau d'exigence qualitative élevé et un coût minime.

¹⁷ COUR DES COMPTES, 2020, Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles, page 7.

¹⁸ ANDES, AGORES, Ligue de l'enseignement, 2012, La politique tarifaire de la pause méridienne, page 13

¹⁹ C'est ainsi la position défendue par la FCPE - entretien avec Rodrigo Arenas, vice-président de l'association – Novembre 2020

L'objectif sur les plastiques (Cf. §2.4- Substitution des plastiques) est plus lointain mais pour autant très proche si l'on considère l'ampleur de la transformation à effectuer par certaines organisations.

Face à ces échéances très rapprochées, les acteurs sont généralement confrontés à des délais incompressibles, qui concernent :

- La durée des contrats en cours et la passation de nouveaux marchés publics ;
- L'acquisition de nouvelles compétences et savoir-faire ;
- L'évolution des pratiques et de l'organisation, la nécessaire conduite du changement qui doivent y être associées !

Ces échéances rapprochées peuvent être perçues, dans une certaine mesure, comme un levier. En effet, elles constituent un signal énergétique, presque comme un électrochoc en faveur du changement. Le revers de la médaille serait qu'elles démobilisent : « puisque les délais sont intenable, à quoi bon essayer ? ».

5.1.3. La valorisation des métiers et la gestion des compétences

Si l'image de la restauration collective semble s'améliorer au fil des années, force est de constater que l'on part de loin. Ainsi les métiers de la restauration collective restent encore à ce jour très peu attractifs.

Dans la fonction publique, un.e chef.fe de cuisine, quand bien même il/elle assume des responsabilités très importantes (sécurité sanitaire, organisation et gestion des équipes, service de plusieurs dizaines ou centaines de repas quotidiens, ...) plafonne en général comme agent de la fonction publique de catégorie C – il en est ainsi de 97,9% des chefs de cuisine²⁰.

Selon l'INSEE, en 2018, la rémunération moyenne d'un agent de catégorie C de la fonction publique territoriale se situe à 1840 €, en baisse 1,2% par rapport à 2017²¹. Certains postes sont soumis à des conditions de travail pénibles, conditions elles-mêmes dégradées par le turnover important et l'absentéisme²² chez les agents de restauration. L'étude sectorielle du CNFPT (ibid.), abonde : « La pénibilité au travail engendre des risques accrus d'arrêts maladies » (...), « L'absentéisme pèse sur l'équipe présente, empêchant parfois le départ en formation ».

Dans certaines organisations, une proportion notable d'agents est proche de la retraite²³ et ne se retrouve pas forcément dans les changements qui sont demandés. Non que l'âge soit nécessairement synonyme d'immobilisme, mais on peut comprendre que le fait de se former en fin de carrière, par exemple, ne soit pas jugé utile par les personnes concernées.

De plus, certains agents de la fonction publique territoriale dans la restauration se déclarent réfractaires au fait de passer du temps « en formation » (constat issu de l'expérience, comme formateurs dans la fonction publique territoriale, de l'équipe de rédaction) ou ne parviennent pas à libérer du temps pour aller en formation.

²⁰ CNFPT, Juin 2019, Restauration collective, Etude Métiers, Etude sectorielle N°6, page 15

²¹ INSEE, 2020, Les salaires dans la fonction publique territoriale, page 3

²² COUR DES COMPTES, 2020, Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles, 64 pages

²³ 42% des agents ont plus de 50 ans, étude sectorielle CNFPT (ibid), page 15

L'ensemble de ces constats sur les ressources humaines et la gestion des compétences constituent un frein notable dans un contexte où on demande des changements importants aux équipes de la restauration collective.

5.1.4. Des acteurs compartimentés

La restauration scolaire et universitaire se répartit entre écoles, collèges, lycées et enfin universités – niveaux rattachés à différentes tutelles (communes, départements, régions et Etat). Autant d'échelons, qui, s'ils partagent de nombreuses problématiques, ne cherchent de solutions partagées que très rarement.

Ces acteurs auraient intérêt à mutualiser sur les territoires, et pourtant... Les différentes administrations ne se « parlent » que rarement et les collaborations au niveau du terrain, ne sont guère plus fréquentes (à l'exception de rares cités scolaires qui rassemblent 2 ou 3 niveaux).

Et pourtant qu'est-ce qui empêcherait une école, un collège et ou un lycée qui se voient de se rencontrer pour mettre en commun leurs difficultés, partager des bonnes pratiques ou informations (sur des fournisseurs locaux par exemple), voire envisager des démarches d'achat groupées ?

5.1.5. La gestion concédée : des contraintes et opportunités spécifiques ?

Si la gestion concédée est minoritaire (la régie représente 59% des repas produits en restauration communale, par exemple – Cour des comptes Ibid), elle est tout de même un mode d'organisation loin d'être anecdotique qui peut prendre différentes formes :

- La délégation de service public : la collectivité confie à un opérateur privé la gestion complète du service de restauration (dans ce cadre, le délégataire peut produire les repas au sein d'une cuisine centrale appartenant au donneur d'ordres) ;
- La prestation de service : la collectivité achète uniquement les repas au prestataire (lequel les produit dans ses propres installations -soit en liaison- ou bien parfois en production sur place, avec une équipe au sein de la ou des cuisines du donneur d'ordres).

Les avantages et inconvénients de la gestion déléguée sont difficiles à caractériser. D'une part parce que les études comparatives circonstanciées, à notre connaissance, sont inexistantes et d'autre part parce que les réalités varient d'une collectivité à l'autre en un camaïeu difficilement objectivable (ce second point expliquant sans doute le premier...).

Est-il opportun (sur le plan économique, social, politique...) pour une collectivité d'avoir recours à un opérateur privé ? Il nous semble illusoire d'envisager une réponse rationnelle et non-dogmatique à une question aussi vaste et complexe.

Pour autant, en ce qui concerne les freins pour l'atteinte des objectifs fixés par la loi EGalim, nous pointons ci-après et de manière sans doute limitative, quelques éléments de réflexion.

Tableau 2 - Exemple de difficultés ou d'opportunités pour les différentes modes de gestion de la restauration scolaire

	Régie	Gestion concédée
Relation contractuelle	NC	Le renouvellement à échéance régulière du contrat avec un opérateur privé peut remettre en

		cause des dynamiques de progrès à l'œuvre sur le long-terme
Approvisionnements en produits de qualité et durable	Les collectivités territoriales peuvent nourrir des relations aux producteurs locaux sur le long-terme (par exemple dans le cadre de PAT) Elles doivent se conformer aux exigences du code de la commande publique (ce qui ne constitue pas, en soi, une difficulté mais nécessite une certaine expertise)	Les opérateurs privés peuvent s'appuyer sur une fonction achats professionnalisée... La centralisation de la fonction achats (et le référencement associé des fournisseurs) peut empêcher ou ralentir une dynamique d'approvisionnement local
Abandon du plastique	Nécessite une expertise que la collectivité ne possède pas nécessairement ainsi que des investissements Génèrent l'apparition de solutions territoriales	Coûts en investissement et complexité technique Une évolution qui peut être mutualisée par un opérateur privé pour différents donneurs d'ordre publics
Gestion des compétences et formation	Difficultés possibles pour dispenser les formations nécessaires, pour des questions d'organisation interne (Etude sectorielle N°6, CNFPT, ibid.) ou bien de disponibilité de plateaux techniques ²⁴ , par exemple, pour les formations impliquant de la pratique.	Une capacité, au moins en ce qui concerne les 3 entreprises majeures du secteur, à internaliser les actions de formation. Néanmoins les problématiques salariales pointées par ailleurs (chapitre 5.1.3) ne sont pas inconnues du secteur privé.

De manière plus générale, la relation contractuelle entre donneur d'ordres public et prestataire, peut susciter des défiances réciproques :

- 1- Le donneur d'ordre craignant que l'opérateur privé manque de transparence dans sa gestion et ses structures de coûts. (Si de telles situations existent localement, elles sont sans doute marginales et ne représentent pas une réalité statistique au niveau national compte tenu d'un taux de marge du secteur à 7,2%²⁵)
- 2- Le prestataire, lui, pouvant reprocher à son client des exigences contractuelles disproportionnées, difficilement conciliables avec une forte contrainte budgétaire ou les réalités de terrain.

Si ces constats sont rapportés de manière empirique et ne peuvent être étayés sur un plan documentaire, ils nous semblent néanmoins recouvrir une certaine réalité.

5.2. Freins spécifiques

5.2.1. Les freins relatifs aux approvisionnements

5.2.1.1. Un panorama des approvisionnements en produits de qualité difficile à dresser

A ce jour, il n'existe **pas de données précises et consolidées** concernant l'atteinte des objectifs fixés par la loi EGalim en matière d'approvisionnements de produits de qualité.

Une étude du ministère de l'Agriculture et de France Agrimer est en cours pour évaluer les taux d'approvisionnements en produits durables et/ou de qualité des différents types d'établissements. Seules les données relatives aux produits issus de l'Agriculture biologique sont relativement robustes car issues du suivi réalisé par l'Agence Bio au fil des années. En

²⁴ Source : entretien CNFPT – Juin 2020

²⁵ INSEE, 2021, Restauration collective : des difficultés structurelles exacerbées par la crise sanitaire, page 3

France, en 2019, celle-ci évalue à **5,6 % la part de bio (en valeur d'achat) en restauration collective**²⁶, en hausse de 1,1 point par an depuis 2 ans.

L'Observatoire de la restauration collective bio et durable dans son enquête de 2020²⁷, à laquelle ont répondu 6 000 établissements sur une base volontaire, précise que seulement 40 % des collectivités ont renseigné la part des produits sous signes officiels de qualité qui **représente en moyenne 15 % du montant total des achats**. A noter que cette enquête, menée sur une base volontaire, concerne l'ensemble des établissements de la restauration collective et pas seulement la restauration scolaire et que ces établissements sont en moyenne très en avance en matière de transition alimentaire par rapport à la moyenne des établissements.

A contrario, sur les 70 % de collectivités ayant renseigné la part de produits locaux, celle-ci représente en moyenne 35 % des achats.

Dans ce même rapport, le constat est fait que contrairement à une crainte généralement avancée, l'augmentation des approvisionnements auprès de circuits de proximité va de pair avec celle des approvisionnements en produits issus de l'Agriculture biologique comme l'illustre le schéma suivant :

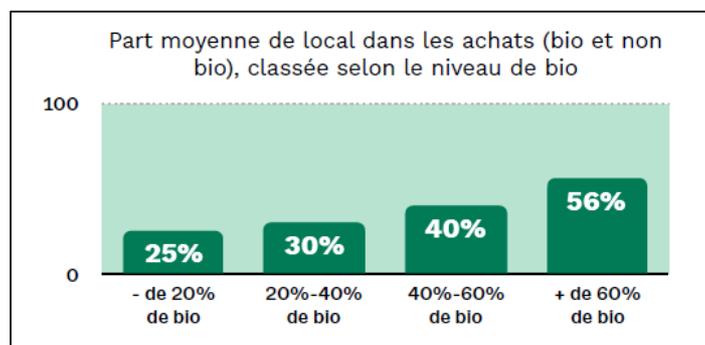


Figure 3 - Part moyenne des achats locaux (bio et non bio, classée selon le pourcentage des produits bio introduits)

Ainsi, cela semble démontrer qu'il existe une convergence entre les démarches de qualité engagées au niveau des approvisionnements de la restauration collective et celles dédiées à la transition territoriale alimentaire que sont par exemple, les Plans Alimentaires Territoriaux (plus de 150 à l'échelle du territoire français en 2020 dont une 40aine reconnus par le Ministère de l'Agriculture), les régies agricoles dont la pratique encore marginale progresse, ou d'autres formes de soutien de systèmes alimentaires locaux par les collectivités territoriales.

L'enquête annuelle de l'Observatoire permet également d'obtenir des enseignements concernant les modes d'approvisionnement de la restauration collective. 62 % des collectivités qui ont participé à l'enquête indiquent disposer de plusieurs moyens d'approvisionnement au 1^{er} rang desquels figure l'approvisionnement en direct auprès des producteurs ou via un grossiste, suivi des magasins de producteurs ou des épiceries locales puis des plateformes de producteurs. Ces dernières font l'objet de soutiens de plus en plus importants de la part des territoires qui promeuvent la coopération des acteurs économiques locaux.

5.2.1.2. Des freins sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement

La restauration scolaire n'est pas un marché prioritaire pour les produits de qualité

²⁶ Estimation du marché alimentaire bio Agence BIO/AND International – 2019, p35

²⁷ Observatoire de la restauration collective bio et durable – résultats de l'enquête 2020 - Analyse d'Un Plus Bio

Les rapports annuels de l'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO) montrent que, année après année, **la part des produits sous SIQO progresse**, témoignant d'un véritable engouement des consommateurs pour ces produits, et notamment pour ceux issus de l'Agriculture biologique. Pour autant, la part de production biologique restait en 2018, en valeur, inférieure à celle des autres produits sous SIQO²⁸ pour une majorité de produits.

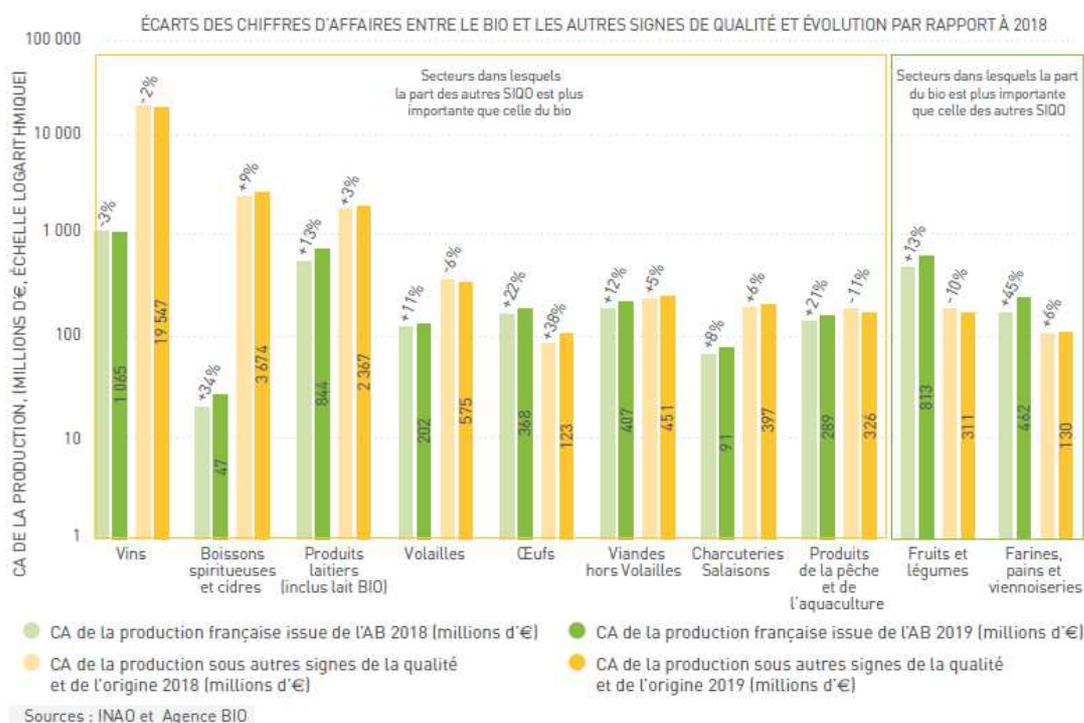


Figure 4 : Chiffres d'affaires des produits bio et autres produits SIQO en 2019 et évolution par rapport à 2018

Parmi les débouchés de ces produits, la restauration collective scolaire représente 1,2 milliards de repas par an mais elle reste **un marché secondaire par rapport à la grande distribution, aux commerces alimentaires, artisans de bouche et modes de commercialisation en direct**. Les données relatives aux parts des différents marchés sont peu disponibles et celles concernant les produits sous SIQO plus encore.

Pour autant, le graphique ci-dessous illustre le cas de la viande bovine²⁹. Ainsi, la part de viande bovine française destinée à la restauration hors foyer représente-t-elle 12 % du total dont seulement la moitié pour la restauration collective (soit 6 %), et finalement, un peu moins de 3 % pour la restauration collective scolaire (qui représente 39% de la restauration collective³⁰).

²⁸ INAO chiffres clés - 2019

²⁹ Institut de l'Élevage – Interbev d'après enquêtes- 2017

³⁰ Source Restau'Co

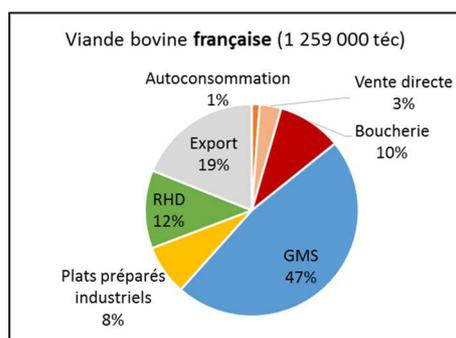


Figure 5 - Part des différents marchés pour la viande bovine française (2017)

Les produits sous SIQO, et en particulier les viandes, sont **plus facilement valorisables via des circuits de distribution courts** (boucheries ou commercialisation directe) là où le consommateur est demandeur de qualité et prêt à payer un prix élevé. La restauration collective, et notamment scolaire, se trouve donc en concurrence avec ces circuits de distribution qui proposent des prix d'achats plus attractifs aux producteurs. Ce constat se retrouve dans toutes les filières de manière plus ou moins marquée.

La restauration scolaire possède également des contraintes supplémentaires aux yeux de ses fournisseurs, au 1^{er} rang desquelles se trouvent les **périodes d'approvisionnement discontinues en raison des vacances scolaires**. Les producteurs qui travaillent en direct avec les établissements scolaires doivent ainsi planifier leur production de manière très fine et trouver des débouchés pour les périodes de fermeture des établissements.

A cela, il faut ajouter le fait que la diversité des établissements en termes de taille et leur localisation sur le territoire rendent **la distribution et la logistique finale souvent complexe**. Enfin, le fait de devoir répondre à des procédures de marchés publics constitue certainement un frein pour certains producteurs, de même que les impératifs d'approvisionnement à respecter, qui peuvent déboucher sur des pénalités financières importantes.

La restauration collective scolaire n'est donc pas une priorité pour bon nombre de producteurs qui préfèrent se tourner vers des marchés plus simples et plus rémunérateurs.

5.2.1.3. Une méconnaissance des labels « sous signe de qualité » promus par la loi EGalim

Du côté des établissements de restauration scolaire, d'autres freins s'ajoutent à ces constats pour expliquer les difficultés rencontrées en matière d'approvisionnements des produits sous label officiel ou mention valorisante.

En premier lieu, une partie des établissements **ne connaissent pas ou mal les signes de qualité** visés par la loi EGalim. C'est le cas des produits issus d'exploitations HVE mais également du label Pêche durable moins bien identifié³¹ par exemple que le label MSC ou la démarche Mr.Goodfish, des produits RUP. Il existe également une confusion sur d'autres labels ou démarches privées, qui n'entrent pas directement dans la « liste » des produits éligibles aux 50% même si les démarches constituent des avancées nutritionnelles ou environnementales, par exemple Bleu Blanc Cœur, Vergers Eco-Responsables³² etc... Enfin, la mention de produits acquis selon des modalités prenant en compte les coûts des externalités environnementales, comme celle des produits « équivalents », est souvent source de confusion (d'autant que ces mentions répondent à un cadre réglementaire bien précis, parfois difficilement applicable à l'échelle d'une petite structure³³)

³¹ La méconnaissance s'explique aussi par la moindre proportion de produits labellisés « Pêche Durable »

³² Une équivalence labellisée HVE existe

³³ Leur recours est possible sous la responsabilité de l'acheteur public. Source : avis du ministère de l'Economie / DAE

Les produits certifiés bio, Label rouge ou appellation d'origine sont ceux qui sont les mieux identifiés.

Là encore, il existe des différences selon les filières et notamment en viande bovine pour laquelle par exemple, la distinction entre la viande « labellisable Label rouge » et celle effectivement « labellisée » brouille un peu plus la compréhension. En effet, une carcasse labellisable n'est labélisée de fait que lorsqu'elle fait l'objet d'une demande d'achat Label rouge qui va conduire à ce que la viande subisse par exemple, une maturation, exigence du cahier des charges Label rouge. En cas d'absence de demande de l'acheteur, la viande ne sera pas labélisée et n'apparaîtra pas dans les statistiques. Cette méconnaissance de la démarche de labélisation peut donc être en partie responsable de la difficulté de la rencontre entre l'offre et la demande.

Les difficultés concernant la compréhension des exigences de la loi EGalim ne s'arrêtent pas à la compréhension des signes de qualité mais **portent également sur le mode de calcul** qui a pu être développé historiquement par certains établissements sur la base du poids des produits, du nombre de composantes concernées par les produits de qualité ou autres formules, alors que le calcul est à réaliser en valeur d'achat des produits.

Des questions se posent enfin lorsque la restauration est concédée à une société de restauration : comment celle-ci peut-elle garantir l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre du contrat établi quelques fois plusieurs années auparavant alors que celui-ci ne prévoit pas d'engagement à suivre ces objectifs ?

5.2.1.4. Des difficultés à connaître l'offre disponible de produits sous label / mention valorisante et à faire correspondre l'offre aux besoins

Enfin, à dire d'expert, l'approvisionnement en produits de qualité exige de la part des établissements scolaires à la fois de **bien connaître l'offre existante et celle disponible à leur niveau** et ce, pour un nombre très élevé de produits. Ainsi les marchés alimentaires peuvent facilement atteindre plusieurs dizaines de lots pour les établissements qui ont une démarche d'approvisionnement aboutie. Ceci nécessite un gros travail de prospection de la part des établissements qui peut être compliqué à réaliser pour les plus petits d'entre eux.

Par ailleurs **l'offre en produits sous label / mention valorisante est également très disparate selon les régions**, ce qui a une incidence importante sur l'accessibilité de ces produits pour les établissements, une fois de plus non prioritaires par rapport à d'autres débouchés.

Au-delà, la **méconnaissance entre les acteurs de la chaîne alimentaire des réalités métiers des uns et des autres** freine de fait le développement de coopérations. Ainsi, la difficulté des acheteurs à appréhender la notion « d'équilibre carcasse » constitue un obstacle à bien s'approvisionner ; là où le producteur aura besoin de valoriser l'ensemble de la carcasse, l'acheteur pourra vouloir rechercher des pièces spécifiques.

Par ailleurs, les établissements de la restauration scolaire ont recours pour partie à des produits transformés. Ainsi les légumes de 1^{ère} gamme (produits bruts) ne peuvent être utilisés par les établissements qui ne disposent pas d'une zone de préparation adéquate ou dont l'effectif est insuffisant pour travailler ces produits. Cela rajoute une exigence supplémentaire dans l'approvisionnement des produits sous SIQO, notamment ceux qui sont issus de petites exploitations qui les commercialisent en direct.

De même, le **conditionnement de certains produits** peut également être un obstacle à leur utilisation en restauration collective. Ainsi certains établissements qui ne peuvent pas / ne souhaitent pas réaliser de dressage, n'achèteront pas de produits laitiers disponibles en gros conditionnement alors que ceux-là même facilitent le travail des petits producteurs.

Enfin, la **saisonnalité ajoute une complexité** en matière d'approvisionnements de la restauration scolaire.

5.2.1.5. Des freins liés à l'organisation des collectivités et aux choix politiques

D'autres freins existent au niveau organisationnel à l'échelle des collectivités qui disposent de la **compétence en matière de restauration scolaire d'une part et de celle du développement économique du territoire**, d'autre part. C'est le cas des régions notamment qui gèrent la restauration des lycées et orientent le développement économique du territoire, en particulier celui de l'activité agricole. Or il peut exister un déficit de coordination entre les actions engagées entre les services qui gèrent la restauration et ceux qui gèrent le développement des productions agricoles, les seconds favorisant le développement de produits qui ne correspondent pas aux besoins de la restauration scolaire locale.

Le manque de coordination peut également exister entre les différentes strates de gestion territoriale (communes, département, région) ; une ville peut ainsi décider de l'installation d'un abattoir sur la commune alors qu'un schéma directeur à l'échelle régionale serait plus efficace.

C'est sans compter aussi **la répartition des compétences au sein même d'un établissement et de la gouvernance sur la restauration scolaire**. Ainsi, l'organisation de la restauration des établissements (ressources humaines, locaux, choix alimentaires) est de la compétence des collectivités alors que le responsable de la commande des produits est le gestionnaire dans les collèges ou les lycées qui est, lui, sous la responsabilité de l'Etat ... au final, ce partage de compétences peut être un frein dans les évolutions de l'approvisionnement.

Enfin, les choix politiques peuvent impacter les approvisionnements de la restauration scolaire : des retours d'expérience d'établissements montrent en effet que dans certains cas, **l'approvisionnement en produits locaux peut se faire au détriment des produits sous SIQO**, les premiers contribuant directement au maintien ou au développement de l'emploi alors que les seconds exigent des démarches de plus long terme qui peuvent ne pas être plébiscitées par les acteurs locaux ... même si les deux objectifs semblent se rejoindre dans la durée, comme le montrent les retours d'expérience présentés plus haut.

5.2.1.6. Des freins liés à la commande publique

Les contraintes liées à la passation des marchés publics sont souvent citées par les acteurs publics comme un obstacle à leurs démarches d'approvisionnement en produits de qualité et a fortiori locaux³⁴. Il convient tout d'abord de bien distinguer le local et les démarches de qualité.

En ce qui concerne le local, le code de la commande publique l'encadre de manière assez stricte et **interdit toute forme de « localisme »**.

A contrario une stricte observation du code de la commande publique **encourage à acheter de qualité** ; et dès lors que le produit de qualité est local : aucun souci !

Si on s'en tient à l'esprit, quelles prescriptions du code de la commande publique ? :

- Déterminer son besoin avec précision, en qualité comme en quantité, en tenant compte des objectifs de développement durable ;
- Ne pas hésiter à aller au-devant du marché fournisseur en réalisant un sourcing ;
- Choisir le meilleur rapport qualité/prix de manière transparente et équitable ;

Autant de réflexes qui paraissent non seulement impératifs quand on dépense de l'argent public, mais qui, de plus, sont parfaitement compatibles avec une démarche d'alimentation durable. **Si on achète de qualité et de saison, il n'est pas rare que les produits locaux soient compétitifs.**

³⁴ Dernier exemple en date : AMF, 2020, Panorama de la restauration scolaire après la loi Egalim

Pour autant il n'en reste pas moins que les marchés publics apparaissent comme un repoussoir et souvent aussi bien du côté acheteur que du côté fournisseur. Il ne nous semble pas que cette perception, pourtant tenace, soit justifiée.

Tout d'abord rappelons **que rares sont les acheteurs publics qui sont tenus d'adopter une procédure formalisée** (au sens de la réglementation européenne, un « appel d'offres »). En deçà des seuils communautaires (214 000€ en 2020 pour les collectivités territoriales), on pourra mettre en œuvre un marché à procédure adaptée, ce qui apporte nettement plus de souplesse.

En deçà de 40 000€, on pourra même acheter sans publicité ni mise en concurrence préalables. L'appréciation du volume d'achat se faisant par catégorie de produits, il offre une certaine latitude en matière d'achat en gré à gré. Ainsi, s'il n'est pas légitime de pratiquer le « saucissonnage » (qui consisterait à adopter une classification trop détaillée produit par produit), l'acheteur public pourra appuyer, de manière robuste, son allotissement sur les catégories de la nomenclature européenne³⁵.

Les collectivités de moins de 10 000 habitants peuvent dans leur immense majorité adopter ce niveau de contrainte minimal (sans oublier toutefois les principes fondamentaux de la commande publique ni l'objectif de faire le meilleur usage des deniers publics).

Pour les collectivités qui mettent en œuvre une gestion concédée, l'exigence de passer leurs contrats en conformité avec le code de la commande publique est moins problématique. En effet, il leur suffit, simplement, de définir dans leur cahier des charges, une obligation de résultat en ce qui concerne les objectifs EGalim. Si elles craignent un surcoût qu'elles ne pourraient se permettre, la possibilité de définir des variantes (à 30, 40, 50% de produits de qualité et durables) est une solution efficace, qui posera tout de même la question de la vérification des engagements du co-contractant.

5.2.2. Les freins relatifs à la diversification des sources de protéines

5.2.2.1. Repas « végétarien », repas « sans viande » : un positionnement délicat

Précisions : le repas végétarien peut constituer une alternative à d'autres menus dans le cas où plusieurs menus sont proposés. Dans le cas où un menu unique est proposé, il s'agit d'un menu unique végétarien. Par ailleurs, le menu végétarien doit s'insérer dans un plan alimentaire respectueux des exigences relatives à la qualité nutritionnelle des repas fixées par l'arrêté du 30 septembre 2011.

Il s'agit d'un menu (toutes les composantes) sans viande, ni poisson, crustacés et fruits de mer. Il peut cependant comprendre des protéines animales (œufs, produits laitiers). Les alternatives protéiques utilisées peuvent être les légumineuses (lentilles, pois chiches, haricots...), les céréales (blé, riz, boulgour...), les œufs et/ou les produits laitiers.

L'introduction du repas végétarien est **un sujet sensible qui crée des appréhensions** chez certaines parties prenantes de la restauration scolaire, notamment en lien avec l'équilibre nutritionnel des repas. Ainsi, fréquentes sont les questions sur le risque de carences (notamment en protéines) que pourraient générer ces repas.

³⁵ Plutôt dans sa version de 2003 d'ailleurs, la version de 2008 comportant pour le coup un nombre très important de catégories de produits en ce qui concerne l'alimentation.

Les plats entrants dans la composition des repas végétariens peuvent faire partie des 3 grandes catégories suivantes :

- Les plats avec fromage et produits laitiers ou de l'œuf,
- Les plats avec produits laitiers ou œuf mais sans fromage,
- Les plats entièrement issus de produits végétaux.

L'étude du collectif EnScol de l'UMR Moisa³⁶ a conclu que **les plats complets proposés en restauration scolaire, qu'ils soient végétariens ou non, sont dans l'ensemble de bonne qualité nutritionnelle** et que les trois catégories de plats végétariens détaillés ci-dessus, présentent à la fois des avantages et des inconvénients nutritionnels spécifiques à chaque catégorie.

Les craintes portent également sur les conséquences que l'augmentation des repas végétariens pourrait avoir sur les filières d'élevage françaises, en réduisant la consommation de viande et de volaille. Ces craintes peuvent s'exprimer jusqu'à de consignes politiques ; ainsi, après le vote de la loi, certains départements ont appelé leurs établissements scolaires à ne pas mettre en œuvre le volet concernant l'expérimentation du repas végétarien.

Le terme de repas végétarien ou repas « sans viande » pose problème car il met l'accent sur l'absence « de » alors même que l'esprit de la loi vise à diversifier les sources de protéines et à de réintroduire les légumineuses, pour leurs nombreuses qualités, nutritionnelles mais également écologiques.

Il ne s'agit donc pas d'opposer les régimes alimentaires, les uns aux autres ; les carnivores ou végéta*iens mais bien de développer le recours à de nouvelles sources de protéines en recherchant une bonne densité nutritionnelle des repas proposés.

La question s'est donc posée, dans le cadre de cette étude, de trouver un autre qualificatif pour le repas végétarien. A l'heure où ce rapport est rédigé, il n'y a pas eu de réponse apportée.

5.2.2.2. Les établissements scolaires ont majoritairement mis en place le repas végétarien hebdomadaire

Alors qu'en 2018, près de 70 % des élèves n'avaient jamais accès à une offre de repas végétariens, ils sont désormais 71 % à en bénéficier une fois par semaine (en primaire) comme en témoigne la figure ci-dessous issue de l'étude Cantine à la loupe³⁷

³⁶ Working Paper – UMR Moisa - Composition nutritionnelle des plats complets végétariens et non-végétariens proposés en restauration scolaire : une étude du collectif EnScol – mars 2020

³⁷ Rapport Greenpeace Cantines à la loupe – septembre 2020

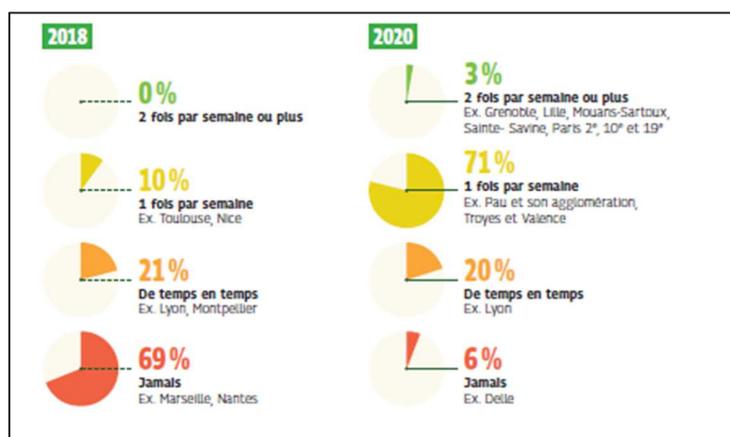


Figure 6 - Evolution du pourcentage d'introduction des repas végétariens entre 2018 et 2020 dans la restauration scolaire municipale

Pour autant, il existe une disparité dans la mise en œuvre entre les types d'établissements scolaires : ainsi moins des deux-tiers des collèges appliqueraient la loi (sur les 415 établissements dont les menus ont été analysés) et à peine plus de la moitié des lycées (sur les 493 établissements dont les menus ont été analysés).

Dans le cadre de cette même étude, le constat est fait que **dans les écoles primaires, les menus végétariens sont diversifiés entre les différents types de plats végétariens** : 1 menu sur 5 est composé d'omelettes ou d'œufs durs, un quart des menus comportent des produits de type galettes de soja, falafels et autres produits généralement transformés, et plus de la moitié est composée de mélanges de céréales, légumineuses et légumes (dhal lentilles-coco, couscous végétarien...). A contrario, dans les collèges et les lycées, les menus végétariens contiennent peu de plats composés de protéines végétales et la moitié sont des omelettes.

Par ailleurs, **l'introduction des repas végétariens semble converger avec l'objectif d'augmenter les approvisionnements en produits de qualité** puisque l'enquête 2019 de l'Observatoire national de la restauration collective bio durable souligne que 50 % des cantines avec des menus végétariens ont au moins une des viandes (souvent bœuf ou volaille) systématiquement en bio, contre 14 % dans les cantines sans menu végétarien.

5.2.2.3. Malgré des résultats encourageants, des freins persistent

Les principaux freins sont associés à **la méconnaissance du repas végétarien** qu'il s'agisse des produits entrants dans sa composition (de leurs caractéristiques organoleptiques, de leurs qualités nutritionnelles, de leurs propriétés culinaires, ...), des conditions d'approvisionnement associées (disponibilité de l'offre, identification des fournisseurs, ...), voire des modalités de conception et de préparation (construction du plan alimentaire, techniques culinaires, diversité des recettes, ...). L'introduction du repas végétarien représente un profond changement pour les établissements de restauration scolaire et l'ensemble de leurs parties prenantes.

Par ailleurs, comme évoqué plus haut, il existe des freins « volontaires » liés à des intérêts économiques particuliers, qui ont pu être particulièrement impactants durant les phases préparatoires de la loi.

Une offre de produits entrant dans la composition des repas végétariens, encore limitée

Alors que l'objectif de la loi EGalim est de diversifier les sources de protéines en augmentant la part des protéines végétales, les cultures correspondantes, et notamment celles **des légumineuses, sont peu représentées au niveau de la production française**. Ainsi, dans certains départements, il peut n'y avoir qu'un seul producteur pour répondre à une demande de plus en plus forte. Par ailleurs, comme pour les autres produits, le secteur de la restauration collective n'est pas prioritaire par rapport à d'autres. Dans ce contexte, les établissements doivent souvent avoir recours à des produits d'importation, ce qui peut leur paraître antinomique avec la démarche engagée et sa dimension environnementale, et donc retarder de fait le recours à ces produits venus de loin.

Pour répondre aux besoins de la restauration scolaire de **nombreuses offres de produits transformés ont vu le jour ces dernières années**, développées par des start up ou de grandes entreprises de l'agroalimentaire. Les produits proposés sont parfois très transformés (steaks de soja, boulettes, galettes, ...) au risque de perdre une partie de leurs avantages nutritionnels, et de revenir aussi cher que les plats à base de viande.

Pour autant, l'enquête réalisée par l'Association Française des Diététiciens Nutritionnistes (AFDN) auprès de 210 établissements scolaires entre novembre et décembre 2020³⁸, montre que :

- La fréquence de service des plats végétariens issus de l'Industrie agroalimentaire sur une période de 7 semaines est inférieure ou égale à 4 dans 80 % des cas,
- Seulement 11 % des plats végétariens sont à base de soja tandis que les plats à base d'œufs et fromage représentent 42 % et ceux à base de céréales et légumes secs 47 %.

Par ailleurs, une majorité de cuisiniers a bien conscience que ces produits transformés ne représentent pas une solution de long terme et doivent être cantonnés à la phase de transition.

Une néophobie de la part de certains convives ... et autres parties prenantes

Les **plats végétariens sont encore peu connus des convives** (peu de recul depuis leur introduction plus systématique dans le cadre de la mise en œuvre de la loi), ce qui peut conduire à un rejet de la part de certains.

Ainsi, cette même enquête révèle que **le gaspillage alimentaire est supérieur lorsque le menu est végétarien** (environ +5 % pour les écoles maternelles et primaires mais + 42 % pour les collèges).

Par ailleurs, l'enquête réalisée par AGORES et l'AFDN entre 2018 et 2019 et portant sur 141 réponses d'établissements de la restauration collective³⁹ souligne que les principales critiques en provenance des convives concernent :

- L'absence de viande,
- Les habitudes alimentaires,
- Le goût,
- La texture.

Le rejet de la part de certains enfants peut également s'expliquer par l'influence de certains adultes, et notamment les encadrants de la pause méridienne, qui ne sont pas convaincus par les repas végétariens et peuvent parfois communiquer leur appréciation négative aux enfants.

Une méconnaissance au niveau des équipes de cuisine

Il s'agit d'un des principaux freins relevés pour l'introduction des repas végétariens en restauration scolaire.

L'enquête AGORES – AFDN de 2018-2019 a ainsi creusé les raisons des difficultés rencontrées par les équipes de cuisine pour la mise en place des plats végétariens à base de protéines végétales qui sont, par ordre de priorité :

- Le **manque de connaissance des techniques culinaires** associées à ces produits,
- Le manque de connaissance des produits,
- Le manque de supports de communication,
- Le manque d'information nutritionnelle,
- Le manque d'adhésion des équipes.

³⁸ Enquête AFDN sur la mise en place du repas végétarien – décembre 2020

³⁹ Enquête AGORES et AFDN 2018-2019

Au-delà des techniques culinaires nouvelles, certains soulignent les **temps de préparation qui sont souvent plus longs** dans le cas des plats végétariens en raison de la préparation préalable des produits, des assemblages de produits différents, des temps de cuisson, des assaisonnements plus travaillés.

Comme l'indique Gilles Daveau⁴⁰, le repas végétarien représente souvent **un changement de paradigme pour les équipes de cuisine**. Les cuisiniers sont ainsi 90 % à vouloir suivre plus de formations sur les plats végétariens⁴¹.

Enfin, plusieurs profils de cuisiniers se dessinent⁴² :

- Les avant-gardistes convaincus par la nécessité de mettre en place une transition alimentaire, qui se sont renseignés, se sont formés, souvent sur leur temps personnel, expérimentent de nouvelles recettes. Ces cuisiniers, s'ils ne sont pas suivis par leur équipe ou appuyés par les élus, courent le risque d'un épuisement et d'une démotivation ;
- Les cuisiniers qui vivent l'introduction des repas végétariens comme une contrainte imposée. Ceux-là vont avoir plus souvent recours à des substituts de viande (type steak de soja) ou des produits transformés, ce qui conduit souvent à une augmentation du gaspillage, faute d'un accompagnement suffisant des convives qui ne sont pas habitués à ces produits, et un renchérissement des coûts ;
- Enfin, les cuisiniers qui ne proposent pas de repas végétariens parce qu'ils n'ont pas été informés de l'obligation légale, par conviction personnelle, voire en raison d'une influence politique locale.

Au final, la majorité des cuisiniers souhaite bénéficier d'un accompagnement et d'outils adaptés (recettes, produits pré-transformés, ...) pour parvenir à réaliser cette transition.

5.2.3. Les freins relatifs à l'abandon du plastique

L'avis 87 du CNA⁴³ du 10 mars 2021 sur la substitution des contenants composés de plastique en restauration collective est paru peu de temps avant la publication du présent rapport. Ce rapport est en cohérence avec l'avis du CNA mais l'ensemble des éclairages de ce dernier n'ont pu être repris et précisés directement dans nos propos.

Historique

Depuis des années, dans un souci d'efficacité et d'économie d'échelle, de nombreuses collectivités privilégient le schéma « cuisine centrale + offices satellite » pour gérer les restaurants dont elles ont la charge. On parle de « liaison » pour définir le type de livraison mis en place. La restauration peut alors être dite :

- en liaison chaude pour une consommation le jour même du repas produit qui arrive alors chaud au restaurant ;
- en liaison froide pour une consommation des repas différée dans le temps (jusqu'à J+5).

C'est dans ce dernier cadre que le recours aux contenants plastiques jetables à usage unique s'est majoritairement développé^{44 45} que ce soit pour la cuisson, le transport, la réchauffe ou le

⁴⁰ Formateur, auteur et conférencier, spécialiste de cuisine biologique et alternative

⁴¹ INRAE, « Les légumineuses en restauration collective, une enquête menée auprès des cuisines en 2019 »

⁴² Constats issus des entretiens réalisés avec l'association « Cantines sans plastique » dans le cadre de l'étude

⁴³ <https://cna-alimentation.fr/download/avis-n87-03-2021-substitution-des-contenants-composes-de-plastique-en-restauration-collective>

⁴⁴ Les contenants en matières biosourcées comportent malgré tout du plastique dans leur coating, liner, .. afin d'assurer leur étanchéité et innocuité.

⁴⁵ Dossier de presse, Cantine sans plastique, 2019

service. Les restaurants avec production sur place, utilisant pour la cuisson et le service très majoritairement des contenants réutilisables et le plus souvent inertes, restent concernés mais dans une moindre mesure.

Le plastique apparaît à l'époque comme une solution incontournable pour préserver les qualités organoleptiques tout en assurant la sécurité alimentaire des repas préparés sur un site de production éloigné des sites de consommation : il est léger, solide, étanche, économique et permet de stocker efficacement les repas.

Problématiques liées à l'usage du plastique en restauration

- un risque sanitaire

Le recours au plastique a, certes, permis de réduire le risque de contamination bactériologique en restauration mais l'impact de ses composés chimiques sur la santé humaine (soupçonnés notamment d'être des perturbateurs endocriniens) et environnementale est de plus en plus questionné par la population et les pouvoirs publics. La nocivité de ces composés est d'ailleurs évaluée depuis le début des années 2000 et la mise en application de la réglementation REACH⁴⁶ : mission d'information parlementaire, articles scientifiques, revues et analyses d'ONGs.

Les travaux et les études de l'ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire) sur les perturbateurs endocriniens⁴⁷ démontrent, eux, que, même à froid, le risque de contamination du contenu alimentaire par un contenant en matière plastique existe et que la migration est favorisée par la chaleur, les aliments gras ou acides ; le phénomène est aggravé en cas d'usure des plastiques.

- la création de déchet

Le recours au plastique à usage unique en restauration génère, de plus, une quantité conséquente de déchets non-recyclables et non-biodégradables.

Par exemple, la ville de Strasbourg (qui a choisi, dès 2016, de passer progressivement au tout inox dans le cadre du renouvellement du contrat de restauration) utilise 1,5 million de barquettes en plastique tous les ans pour la production de ses 11 000 repas quotidiens⁴⁸.

La gestion de ces déchets plastiques (collecte, stockage, traitement) est un coût financier important pour les collectivités qui en ont la charge et participe à la pollution des eaux, de l'air et des sols des territoires.

Un enjeu pour la restauration collective

Les cuisines centrales constituent un secteur majeur au sein de la restauration collective : avec une capacité de production de plus de 3 millions de repas par jour, soit 600 millions de repas par an, elles représentent près de 20% de l'ensemble des repas préparés en restauration collective⁴⁹.

C'est pourquoi l'enjeu de la suppression du plastique au sein de ses établissements est un enjeu fort qui cristallise de nombreux questionnements et freins.

⁴⁶ <https://reach-info.ineris.fr/>

⁴⁷ ANSES, les perturbateurs endocriniens : <https://www.anses.fr/fr/content/les-perturbateurs-endocriniens>

⁴⁸ Article Consoglobe : <https://www.consoglobe.com/cantines-strasbourg-suppriment-plastique-cg>

⁴⁹ [Article Gira Foodservice](#)

A l'heure actuelle, aucune cuisine centrale n'échappe au plastique, même les plus vertueuses : c'est l'une des conclusions de l'enquête menée par AGORES⁵⁰ auprès de 75 cuisines de tailles très différentes (service municipal de restauration collective, cuisine d'établissement social, grande cuisine centrale communale ou intercommunale...) sur la présence des plastiques dans leurs cuisines et leurs satellites, ainsi que sur leur mode d'utilisation.

Les résultats révèlent que, pour la phase de cuisson, 24% des cuisines centrales utilisent des barquettes et des poches plastiques pour la cuisson sous vide. Puis le rapport s'inverse lors des étapes de conditionnement, transport et/ou de la remise en température : environ soixante cuisines (80%) déclarent utiliser, même partiellement, des conditionnements en plastique pour ces étapes.

Pour le service, les matériaux de conditionnement sont très diversifiés : barquettes en plastique utilisées en amont pour le transport, bacs en inox, ou encore plats en verre et porcelaine.

Enfin, l'enquête révèle que la vaisselle utilisée sur les restaurants satellites reste largement traditionnelle avec des assiettes en porcelaine, des verres en verre et des carafes et couverts en inox pour ¾ des répondants.

Réglementations

Les lois EGalim en 2018 et AGECE en 2020 ont précisé leurs attentes concernant les plastiques au sein des restaurants scolaires :

A partir de 2020, la mise à disposition de gobelets, verres et assiettes en plastique à usage unique et à partir de 2021 pour les autres ustensiles en plastique à usage unique (pailles, couverts, piques à steak, couvercles à verre, plateaux-repas, pots à glace, saladiers, boîtes et bâtonnets-mélangeurs pour boissons), est interdite en restauration scolaire⁵¹.

A partir du 1^{er} janvier 2025, l'utilisation de contenants alimentaires (pour la cuisson, la réchauffe ou le service) en matière plastique est interdite dans les services de restauration collective d'établissements scolaires, universitaires, ainsi que les crèches. Dans les collectivités territoriales de moins de 2 000 habitants, cette obligation est repoussée 1^{er} janvier 2028.

Au plus tard le 1^{er} janvier 2020, l'utilisation de bouteilles d'eau plate en plastique est interdite en restauration scolaire.

Mais l'application de ces réglementations rencontrent des freins à différents niveaux.

5.2.3.1. Un manque de portage politique et/ou administratif

Si certaines collectivités sont conscientes ou prennent conscience peu à peu des enjeux environnementaux et sanitaires liés à la suppression du plastique, le pas à franchir semble énorme et il y a un besoin incontestable de renforcer le portage politique et administratif de ce sujet.

Le rapport d'information du 4 décembre 2019 sur les perturbateurs endocriniens⁵² met en avant le fait « les élus sont encore le plus souvent alertés par les parents de jeunes enfants ou les associations du territoire ». Or, pour permettre de déployer nombre d'actions efficaces, il est essentiel que les élus se saisissent eux-mêmes de la question et en comprennent l'urgence.

⁵⁰ Livre blanc sur les alternatives au plastique, AGORES, 2019

⁵¹ Voir Code de l'environnement L541-15-10
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041568974/

⁵² Rapport d'information N°2483

Interrogée sur la question de l'engagement des communes et des collectivités, la représentante de l'AMF explique que les groupes de travail autour du plastique ont identifié plusieurs freins :

- la complexité technique,
- le manque de curiosité,
- le manque d'intérêt
- le manque de temps

Les élus doivent définir des priorités parmi les nombreux sujets qui leur incombent et la suppression des plastiques n'est pas forcément en 1^{ère} position. Pour certains « plastico-sceptiques », le sujet semble même considéré comme mineur.

Malgré l'existence d'informations scientifiques et l'exemplarité de certaines communes d'ores et déjà engagées sur cette voie, l'explication et la communication sont encore insuffisantes pour permettre à tous les élus de s'emparer du sujet et d'engager la transition vers des contenants réutilisables.

Si la classe politique n'a pas encore saisi l'urgence, de plus en plus de parents d'élèves forment des collectifs et s'emparent du sujet qui concerne directement la santé de leurs enfants. Ils se mobilisent pour obliger les collectivités à s'engager dans la suppression de contenants en plastique dans la restauration collective.

Créé en 2017 à Montrouge et mobilisé depuis dans plusieurs grandes villes, l'association « Cantine sans plastique » a médiatisé ce qu'il dénonce être un scandale de santé publique. Le site Internet de l'association répertorie tous les lieux de restauration collective qui se sont engagés à remplacer leurs contenants en plastique⁵³.

Depuis, des collectifs émergent partout en France : « Cantine nouvelle » à Montreuil, « Pas d'usine, on cuisine » aux Lilas, « La cantine du village » à Saint-Lô. De son côté, l'association « Cantine sans plastique » compte 80 antennes locales et a fait signer une Charte à plus de 300 candidats lors des dernières municipales⁵⁴.

Le réseau AGORES, réseau de collectivités gestionnaires de restauration collective, a quant à lui, initié un groupe de travail sur les plastiques en septembre 2018 qui a abouti à la rédaction d'un livre blanc sur le sujet⁵⁵.

Le programme RECOLIM⁵⁶ de REemploi des Contenants alimentaires pour anticiper la loi EGalim dans les cantines scolaires franciliennes vise, quant à lui, à étudier les solutions industrielles pour l'utilisation de contenants réutilisables, en inox ou en verre. Le projet est réparti en plusieurs axes de recherche et développement interdépendants autour du contenant alternatif et de son bouchage, du lavage et de l'ergonomie des postes de travail.

Au-delà des impacts sanitaires et environnementaux, la substitution des contenants plastique en restauration scolaire oblige à repenser toute la chaîne de production et de service : mode de cuisson, refroidissement, logistique, remise en température, lavage, stockage, manutention... et à engager des frais parfois conséquents.

⁵³ [Liste des cantines engagées à supprimer le plastique, Cantine sans Plastique](#)

⁵⁴ [Charte Cantine sans Plastique, élections municipales 2020](#)

⁵⁵ [Livre Blanc AGORES](#)

⁵⁶ [Présentation du Programme RECOLIM](#)

5.2.3.2. Des contraintes économiques variables

Le passage à des solutions réutilisables, induit généralement des changements de méthodes et/ou de matériels comme un changement de four, achat de nouveaux bacs (à renouveler tous les 5/7ans) ; augmentation de la rotation des camions de livraison dont la charge utile est plus vite atteinte ; aménagement des locaux de stockage des satellites et en cuisine centrale ; achat d'une unité de lavage spécifique...).

- Investissement en petit matériel
Pour une cuisine centrale et ses satellites, le passage à l'inox implique l'achat de 4 jeux de bacs au minimum : 1 en cuisson, 1 en transport, 1 sur un satellite, 1 en lavage. A noter que le coût d'un conditionnement en inox, imputé au budget d'investissement, est amortissable sur 5 à 10 ans, et doit prévoir le coût de remplacement régulier dû à la déformation des bacs. Calculé sur la base d'une estimation, l'investissement moyen représente 20000 à 25000 euros HT pour 1 000 rationnaires avec un seul menu⁵⁷.
- Investissement en gros matériel
Au-delà des bacs, le coût d'un lave-vaisselle à capot ou un tunnel de lavage peut s'élever à plusieurs milliers d'euros. Le matériel de nettoyage supplémentaire peut aussi induire une consommation d'eau et de produits lessiviels nécessitant un volume d'eau 3 à 4 fois supérieur à un fonctionnement sans inox.
- Investissement en travaux
Il faut aussi considérer les coûts de réorganisation du service, avec parfois nécessité de locaux plus grands dans les offices voire dans la cuisine centrale. L'impact lié au stockage supplémentaire peut représenter plusieurs dizaines de m² supplémentaires en cuisine centrale ou sur les satellites. Economiquement, cela peut représenter un coût d'environ 1000 à 2000 € HT / m² selon que l'on agrandit ou que l'on construit de nouveaux locaux.
- Investissement en véhicule
Un investissement en véhicules est également souvent nécessaire dans la mesure où la charge des véhicules acheminant les barquettes est limitée. Lorsque les contenants sont en inox, un véhicule transporte moins de repas à chaque tournée.

Exemples d'investissements effectués

Au SIVU Bordeaux-Mérignac, les conditionnements plastiques sont des dépenses d'exploitation courantes qui représentent moins de 4% du coût de revient moyen d'un repas livré. Le passage aux contenants en Inox augmente la part des dépenses d'exploitation courantes qui représentent alors de 15 à 30 % du prix de revient moyen d'un repas livré (cette évaluation tient compte des investissements matériels (chariots, cellules de refroidissement...) et/ou des frais de formation du personnel mais ne prend pas en compte les coûts des travaux engagés).

La commune de Saint-Cyr-sur-Loire a estimé que le changement de contenants a représenté un surcoût à l'achat de l'ordre de 2,6%⁵⁸.

La ville de Strasbourg, dans un souci d'ergonomie afin d'économiser la charge à porter par le personnel, a investi dans un lave-batterie à capot automatique, dans des échelles et des

⁵⁷ Livre Blanc AGORES

⁵⁸ Article « Le plastique disparaît des cantines de Saint-Cyr-sur-Loire »

armoires réfrigérées mobiles, dans un îlot central avec bain-marie pour le service ou encore dans des chariots de débarrassage. L'objectif de 100% inox en 2020 n'a pas été atteint du fait de travaux lourds à engager pour transformer les restaurants sur une courte période. L'investissement relatif au « tout inox » depuis le lancement de la démarche en 2017 devrait s'établir à environ 18 millions d'euros⁵⁹.

Le passage au réutilisable réduit voire supprime les coûts induits par le tout jetable, qui pesaient notamment sur les collectivités territoriales en matière de collecte des déchets. Cet élément doit être pris en compte dans la réflexion d'ensemble.⁶⁰

5.2.3.3. Ergonomie et Troubles Musculo-Squelettiques (TMS) : accompagner la conduite du changement

D'un point de vue organisationnel, et si chacun a à y gagner, la résistance au changement de la part des équipes de restauration est parfois une réalité. Le personnel adhère difficilement au projet de suppression du plastique du fait d'un poids trop important à porter pour la manutention et le transport des bacs réutilisables et de leur couvercle (hermétique...).

Pour la ville de Strasbourg et sa responsable Qualité et Nutrition, il était indispensable de prendre conscience que « le passage au tout inox nécessite une forte mobilisation et une grande organisation de la part des équipes, notamment du personnel de restauration ». C'est pourquoi un ergonome a accompagné les équipes tout au long du projet.

Quel que soit le matériau retenu, le poids de ces nouveaux contenants est en effet considérable : pour 1000 repas avec bacs inox, la masse totale augmente de 272 kg et de 630 kg avec bacs en verre⁶¹.

Pour un satellite qui produit plus de 200 couverts par jour, l'impact supplémentaire peut dans certaines situations nécessiter l'embauche de 0,5 ETP pour assurer cette nouvelle manutention⁶².

Pour obtenir l'adhésion des équipes et limiter les surcoûts éventuels, le changement de contenant doit s'accompagner d'une formation préalable, d'une concertation des équipes sur l'ergonomie et les conditions de travail pour limiter les risques de TMS et d'accidents de travail.

5.2.3.4. Les solutions en plastique biosourcées ou compostables : des alternatives trompeuses ?

Prônée par de nombreux fabricants et prestataires de restauration, la barquette en plastique biosourcée ou compostable est souvent présentée comme une solution économique pour répondre aux exigences de la loi EGalim :

- Elle ne nécessite pas de changer les habitudes de travail
- Elle ne nécessite pas de réaliser des travaux de transformation
- Elle ne nécessite pas d'investir dans du gros électroménager ni dans du petit matériel

⁵⁹ Rapport d'information sur les perturbateurs endocriniens présents dans les contenants en plastique

⁶⁰ Rapport d'information du 4 décembre 2019 sur les perturbateurs endocriniens présents dans les contenants en plastique

⁶¹ État des lieux des contenants alimentaires plastique en restauration collective parisienne, Mai 2019

⁶² Livre Blanc AGORES

Or, les contenants en plastique, biosourcés ou dits « compostables », sont constitués d'additifs et de polymères et peuvent amener les mêmes questions sur le plan sanitaire que les plastiques conventionnels.

Si on se réfère à la définition réglementaire européenne de « plastique », celle-ci stipule bien qu'on entend par « plastique » tout « matériau constitué d'un polymère tel que défini à l'article 3, point 5), du règlement (CE) n° 1907/2006, auquel des additifs ou autres substances peuvent avoir été ajoutés, qui peut jouer le rôle de composant structurel principal de produits finaux, à l'exception des polymères naturels qui n'ont pas été chimiquement modifiés. ». (Un guide de la Commission Européenne est en cours de finalisation pour permettre de déterminer plus précisément les matériaux qui entrent dans cette définition).

Ainsi, comme indiqué dans l'avis 87 du Conseil national de l'Alimentation (10 mars 2021)⁶³ les plastiques compostables et les plastiques dits « agrosourcés » ou « biosourcés » (par opposition aux plastiques initialement mis sur le marché et dits « pétrosourcés ») doivent être considérés comme des plastiques au sens du droit européen, sauf s'ils ne sont constitués que de polymères naturels non chimiquement modifiés.

Si des programmes de recherche et des projets d'études s'intéressent au problème (par exemple : en analysant les matériaux utilisés dans les cantines scolaires pour démontrer leur innocuité ou leur dangerosité, ou en cherchant à développer de nouveaux matériaux inertes) ceux-ci nécessitent des expertises pointues et font l'objet de consortiums internationaux regroupant des dizaines d'équipes d'ingénieurs, des financements massifs et du temps avant de pouvoir apporter des solutions innovantes et performantes.

En l'état actuel des connaissances scientifiques et de la réglementation, tous les plastiques (qu'ils soient à usage unique ou non, qu'ils soient biosourcés ou non, qu'ils soient compostables ou non) seront interdits en 2025 au sein des restaurants scolaires.

La suppression du plastique doit s'étudier au cas par cas, en fonction des espaces à disposition, de la mobilisation des équipes, des aménagements et/ou des investissements nécessaires.

5.2.4. Les freins relatifs au gaspillage alimentaire

Depuis 10 ans, plusieurs textes de loi⁶⁴ ont été adoptés afin que la problématique du gaspillage alimentaire fasse partie des objectifs prioritaires de la restauration collective (d'abord comme un sujet lié essentiellement à la réduction des déchets⁶⁵, puis comme partie intégrante d'une démarche globale de restauration durable).

Le législateur a, ainsi, créé un cadre incitatif fort pour réduire durablement le gaspillage alimentaire.

Il manque, toutefois, à ce dernier, un suivi exhaustif des démarches et des données en découlant : il n'existe, par exemple, pas de centralisation de l'information permettant la

⁶³ <https://cna-alimentation.fr/download/avis-n87-03-2021-substitution-des-contenants-composes-de-plastique-en-restauration-collective/>

⁶⁴ Une synthèse des différents textes de loi pour la lutte contre le gaspillage alimentaire est disponible sur Optigède <https://optigede.ademe.fr/sites/default/files/synthese-lois-lutte-gaspillage-alimentaire.pdf>

⁶⁵ Dans ce cadre, de nombreux territoires ont choisi d'inclure l'action au sein de leur Plan Local de Prévention des Déchets Ménagers et Assimilés et/ou se sont portés candidats pour être Territoire Zéro Déchet Zéro Gaspillage

consultation d'une cartographie répertoriant par territoire les établissements sur lesquels les différentes mesures s'appliquent ou présentant la répartition des établissements ayant réalisé un diagnostic ou l'évolution chiffrée des démarches menées⁶⁶.

Il n'est donc pas possible d'affirmer, chiffres à l'appui et dans un contexte donné, quelles actions sont efficaces et ont amené un niveau établi de réduction du gaspillage alimentaire et quelles actions seraient éventuellement moins efficaces.

Les freins (et les leviers) qui sont présentés sont le fait des retours d'expérience partagés par les établissements et, au regard de la diversité des profils, représentatifs de la restauration scolaire. Si l'absence de données ne permet pas de classer les freins selon les typologies de restaurants scolaires (par exemple : le peu de retours d'expérience en secteur privé ne permet pas de faire ressortir des freins qui lui sont spécifiques), le nombre conséquent d'études réalisées depuis plus de 10 ans permet de présenter les freins récurrents rencontrés toutes situations confondues.

5.2.4.1. Un sujet simple et consensuel en théorie mais révélateur de blocages

Jeter des aliments encore comestibles fait partie de ces actes unanimement réprouvés. Tout le monde s'accorde sur le fait que ce geste ne devrait pas exister. A l'heure actuelle, des millions de personnes en France ne parviennent pas à manger tous les jours à leur faim. Pourtant, dans le même temps, sur l'ensemble de la chaîne de l'alimentation (dont les secteurs de l'agroalimentaire et de la restauration) l'équivalent de 25% de la production française annuelle est jetée à la poubelle.

En restauration scolaire, le constat se répète (en moyenne le 1^{er} diagnostic dans un restaurant scolaire établit un taux de gaspillage alimentaire compris entre 25 et 30 %⁶⁷) : alors pourquoi tant d'établissements ne parviennent-ils pas à réduire les quantités jetées ? Ou au moins à créer une dynamique ?

C'est ce qui peut être globalement qualifié de frein humain et qui apparaît à différents niveaux :

- Politique
La restauration scolaire publique dépend directement d'un acteur public et politique. S'il n'est pas impliqué et volontaire, la grande majorité des projets rencontrent des difficultés à se lancer et à persister.

« Réticence des élus, sujet peu « vendeur » mais très fédérateur », (Arfi-Benayoun, 2019)⁶⁸

Si le projet est porté par la collectivité (par exemple, par le service Déchets) sans concertation et temps disponible pour impliquer les équipes en interne dans les restaurants scolaires, alors la démarche lancée s'essouffle et s'arrête.

- Organisationnel

⁶⁶ Il existe, toutefois, des systèmes ou programmes qui permettent de remonter des données transmises par les établissements. Par exemple : l'application Menu-co

⁶⁷ Cette fourchette est une moyenne et un reflet de notre propre expérience auprès de plus d'une centaine d'établissements scolaires en métropole

⁶⁸ Cf. la fiche de retour d'expérience sur le site Optigède <https://optigede.ademe.fr/fiche/comparaison-des-grammages-recommandes-gemrcn-et-des-quantites-gaspillees-pour-chaque>

Le manque de personnel, le manque de formation, le manque de moyens financiers, le manque de place ou d'équipements adéquats sont autant d'obstacles qui freinent la motivation des équipes (que ce soit dans un restaurant scolaire public ou privé) à se lancer dans une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire.

« La multiplicité des sites a également compliqué le suivi de la démarche, de même que la fragilité de certaines équipes de cuisine (absences d'agent par exemple...). », (de Castelnaud, 2020)⁶⁹

« Peu d'actions semblent avoir été engagées sur des établissements [scolaires] pour réduire le gaspillage alimentaire de manière permanente par la mise en place de nouvelles pratiques au quotidien, et donc la quantité de déchets produits. » Extrait du PLPDMA de juin 2019 de Grand Paris Seine et Oise (73 communes, 413 000 hab)

« Malheureusement, les opérations de sensibilisation se limitent généralement aux élèves et à quelques enseignants. Aucun changement n'est pratiqué de manière structurée au sein de l'établissement par la direction, la vie scolaire, les cantines, les classes et le personnel encadrant. Ainsi la pérennité des actions est mise en cause » Extrait du PLPDMA d'août 2020 de la Communauté de Communes du Golfe de Saint-Tropez (12 communes, 58 000 hab)

- Temporel

Le manque de disponibilité pour suivre le projet sur le long terme ou les mutations de personnel sont également des freins à prendre en compte. Une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire évolue et doit être réévaluée tous les ans.

« Les membres de direction, porteurs du projet, peuvent muter tous les ans, ce qui fait que la démarche doit être réexpliquée à chaque fois et sa reconduction s'avère parfois difficile. Cette action demande énormément de temps aux personnels de l'Education Nationale sur lesquels les agents territoriaux n'ont aucune autorité et ceci est un véritable frein. (Le Département du Vaucluse ayant fait le choix de déléguer la compétence Restauration aux EPLE). », (de Castelnaud, 2020)

- Relationnel

Si des problèmes relationnels existent en interne (par exemple entre la cuisine et l'administration) ou en externe (par exemple des tensions entre l'équipe de cuisine et les parents d'élèves, ou entre la collectivité et son fournisseur), les projets ont beaucoup de mal à se lancer et à persister.

- Contractuel

En gestion concédée, la dilution des responsabilités entre donneur d'ordre et prestataire est un frein à toute mise en œuvre de démarche réussie.

« Difficulté à impliquer et convaincre les fournisseurs : sur la fin du marché (2014 – 2017), le fournisseur ne coopérait plus. », (Bourgoin, 2019)⁷⁰

- Motivationnel

Si le projet est porté par une seule personne ou si le projet est imposé sans concertation, alors les équipes en interne manquent de la motivation nécessaire.

⁶⁹ Cf. la fiche de retour d'expérience sur le site Optigède <https://optigede.ademe.fr/node/16470>

⁷⁰ Fiche 2 – Guide AMORCE ADEME « Réduire le gaspillage alimentaire en restauration collective – Recommandations et bonnes pratiques pour ajuster les grammages des portions »

« Certains collègues ont fait le choix de déléguer l'action à une seule personne et dans ce cas on constate le manque de résultat. », (de Castelnuau, 2020)

Ces freins « humains » sont très souvent les premiers cités car ils sont également les plus difficiles à lever. De leur prise en considération, dépendra la pérennité d'une démarche au sein des restaurants scolaires (ou non). Ils ne sont toutefois pas les seuls à bloquer ces démarches.

5.2.4.2. Une pluralité de documents et de méthodologies mais un sentiment d'être perdu

Lorsqu'on s'intéresse à la lutte contre le gaspillage alimentaire, il est courant de se renseigner sur ce qui existe déjà : des retours d'expériences, des guides pratiques, des méthodologies, des outils mis à disposition gratuitement ou non, des contacts, des formations, des subventions ou des aides pour démarrer ou pour s'équiper.

A l'issue de cette phase de recherche, deux constats s'imposent :

- Cette masse bibliographique est riche et multiple⁷¹ : elle témoigne, majoritairement, de démarches réussies à une période donnée et regorge de conseils et outils accessibles pour tout type d'établissement.
- Le sentiment qui prédomine est celui d'être submergé : chaque projet publié a son guide pratique, ses fiches pratiques, ses exemples, ses méthodologies... Que choisir dans tout ce qui est proposé ? Qu'est-ce qui correspond au profil et au contexte de l'établissement ?

Car paradoxalement, cette quantité d'informations perd le lecteur qui ne sait plus vraiment comment se lancer, s'il doit se lancer et s'il est bien apte à se lancer.

Parmi les témoignages des réponses reçues à l'appel à candidature du projet « Les Cantines S'Engagent » (volet 2 de l'étude), l'attente d'un accompagnement pour mener un diagnostic ressort fréquemment. En effet, seulement 35 % des candidats⁷² ont déclaré avoir déjà mené un diagnostic de gaspillage alimentaire. Ce qui signifie que 65 % des établissements ne l'ont pas encore fait. La peur de mal faire et/ou de ne pas savoir par où commencer bloque l'action des équipes.

5.2.4.3. Une évolution de la situation non suivie

Dans la quasi-totalité des documents publiés, ne sont mentionnées que les actions qui ont eu un impact positif c'est-à-dire qui ont permis une réduction du gaspillage alimentaire. Par contre, on ne dispose que de peu de retours d'expérience qui présentent les actions mises en œuvre sans succès.

Dans les deux cas, aucune donnée statistique par action n'existe et n'a été recueillie et/ou analysée : quelle action a le plus eu d'impact ? Quels sont les blocages les plus souvent rencontrés ? Combien de temps est nécessaire pour que l'action porte ses fruits ?

⁷¹ Une liste non-exhaustive des documents recueillis est disponible en annexe de ce rapport.

⁷² L'état des lieux sur la gestion des biodéchets mené par AMORCE en 2019 avait mis en avant que 88% des collectivités (répondantes) déclaraient avoir mené une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire et 75% des EPCI (répondants) indiquaient que leurs collectivités avaient mené une démarche dans tout ou partie de leurs établissements.

Mais et surtout : quelle est la situation du restaurant 1 an, 2 ans ou 5 ans après le diagnostic initial ?

5.2.4.4. Les chiffres issus du diagnostic sont globalement sous-exploités

Selon leur contexte, les établissements réalisent un diagnostic plus ou moins fin de leur gaspillage alimentaire. Il peut être mesuré à 3 postes différents :

- en production : c'est ce qui est jeté avant d'être mis en distribution. On y retrouve les plats ratés, les pertes dues à un problème de stockage, les pluches trop grossières, etc...
- en distribution : c'est ce qui est proposé mais non servi aux convives, ce qui reste dans les bacs gastro, sur la ligne de self, etc... et qui va être jeté. Tout ce qui va être conservé pour un usage ultérieur n'est pas comptabilisé.
- en fin de repas : c'est ce qui reste dans les assiettes ou sur les plateaux à l'issue du repas.

Le tri des restes alimentaires pourra se faire selon les principales, mais non-exclusives, segmentations suivantes :

- Tri global des restes alimentaires incluant pain et restes non-consommables tels que les os ou les peaux d'agrumes
- Tri différencié par composante. Généralement, selon le schéma : entrée / viande ou poisson ou œuf / accompagnement (légumes cuits et féculents) / produits laitiers / desserts / pain.
- Tri détaillé en séparant les composantes que ce soit au niveau des restes en production, des restes en distribution qu'au retour-convives⁷³

Toutefois, on constate que les données recueillies à l'issue de ces pesées sont trop souvent non partagées avec les équipes de restauration et/ou d'animation et/ou sous-exploitées.

Initialement, les projets pour réduire le gaspillage alimentaire ont été menés dans un objectif de réduction des (bio)déchets⁷⁴. L'évaluation des quantités jetées avait comme visée l'estimation du volume de matière valorisable par compostage ou méthanisation. Le tri global était donc tout indiqué.

La notion de réduction « en amont » des quantités jetées, et donc du gaspillage alimentaire, s'est imposée au fur et à mesure. Ce qui a amené à affiner les tris pour rechercher des causes plus précises. Les retours d'expériences montrent que nombreux sont les établissements qui vont encore décider de « composter » ou « d'accueillir des poules » pour lutter contre le gaspillage alimentaire. Ces choix ne sont pas tant la conséquence d'une méconnaissance de la notion de gaspillage alimentaire ou de la réglementation⁷⁵ que de la sous-exploitation des chiffres recueillis à l'issue des pesées et de références à des retours d'expérience anciens.

⁷³ L'expérience montre fréquemment que les pertes en cuisine ne sont pas l'enjeu prioritaire dans un projet de lutte contre le gaspillage alimentaire en milieu scolaire. Sans les négliger, les méthodologies partagées préconisent très souvent dans un 1^{er} temps de se concentrer sur les pertes en distribution et les retours-convives.

⁷⁴ Les actions de lutte contre le gaspillage alimentaire sont partie intégrante des Programme Locaux de Prévention des Déchets Ménagers et Assimilés soit en tant qu'axe dédié (exemple du PLPDMA du Grand Paris Seine et Ouest), soit en tant qu'action dans un axe plus global (exemple du PLPDMA de la Communauté de Communes du Golfe de Saint-Tropez)

⁷⁵ L'article Art. L. 541-15-4 de la loi n°2016-138 du 11/02/2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire dite loi Garot hiérarchise les actions à mettre en œuvre : 1° La prévention du gaspillage alimentaire ; 2° L'utilisation des invendus propres à la consommation humaine, par le don ou la

Si l'exploitation des données (chiffres) n'est pas approfondie, les vraies causes du gaspillage en amont (c'est-à-dire en production), pendant (c'est-à-dire lors de la distribution des repas) et en aval (c'est-à-dire à la fin des repas) sont masquées et les actions ne peuvent pas être ajustées au contexte de l'établissement.

5.2.4.5. Des pratiques en cuisine qui augmentent le risque de gaspillage alimentaire

En confrontant les retours d'expérience publiés, on peut synthétiser les situations en production qui freinent les démarches de lutte contre le gaspillage alimentaire :

- Une mauvaise qualité des produits

C'est un des arguments parmi les premiers avancés pour expliquer le gaspillage alimentaire au sein d'un restaurant scolaire. S'il provient, dans certains cas, d'un préjugé⁷⁶ qui a la peau dure (« la cantine : c'est pas bon », « les cuisiniers ouvrent et réchauffent des conserves »⁷⁷, ...), force est de constater qu'il se vérifie parfois (les fruits abîmés ou pas assez mûrs, des viandes avec trop de gras, des produits qui ne tiennent pas à la cuisson, ...) et qu'il est un facteur-clé de gaspillage alimentaire. La mauvaise qualité des produits impacte le plaisir de manger, et peut même provoquer des dégoûts persistants.

L'approvisionnement en denrées de qualité joue un rôle important sur la qualité gustative des produits cuisinés et servis.

- Un stockage des denrées non-performant ou impossible

L'absence d'équipement pour conserver des quantités produites trop importantes (par sur-grammage ou en raison d'une baisse imprévue des effectifs – grève, épidémie, sortie scolaire non-communicuée, ...) augmente le risque de gaspillage alimentaire.

- Le manque d'équipement adaptés (fours de réchauffe⁷⁸, découpe-fruits, vaisselle adaptée ...) ou la mauvaise utilisation des équipements et des produits est également une source de gaspillage alimentaire.

- Des clauses trop contraignantes dans le marché de prestation

Dans le cas d'une restauration déléguée, le contrat entre le prestataire et la collectivité peut comporter des clauses contraignantes ou limitatives qui empêchent de faire évoluer les grammages et les portions.

transformation; 3° La valorisation destinée à l'alimentation animale; 4° L'utilisation à des fins de compost pour l'agriculture ou la valorisation énergétique, notamment par méthanisation

⁷⁶ On mange avec ses 5 sens et aussi avec son cerveau. Si on le programme à croire qu'un aliment est mauvais, le goût peut en être altéré de la même façon qu'on le programme à associer un goût de fraise à un yaourt rouge – Cf. Etude parue sur Flavour en juin 2013 intitulée « [The taste of cutlery : how the taste of food is affected by the weight, size, shape and colour of the cutlery used to eat it](#) » - Vanessa Harrar et Charles Spence.

⁷⁷ Propos d'élèves recueillis lors de l'accompagnement d'un restaurant scolaire sur une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire.

⁷⁸ Les équipements défectueux sont également à prendre en compte : un four de réchauffe qui ne permet plus d'adapter la température de réchauffage peut assécher les plats et générer des pertes et impliquer une surproduction de compensation en amont – Cas constaté lors de l'accompagnement d'un office satellite sur une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire

« Frein remonté : Réticences de certains prestataires à aller dans ce sens car cela demande une réorganisation de leur organisation », (Montagu, 2020)⁷⁹

« Frein remonté : Cahier des charges du prestataire imposant de suivre les recommandations du GEMRCN » (Arfi-Benayoun, 2019)⁸⁰

5.2.4.6. Des pratiques de service qui augmentent le risque de gaspillage alimentaire

En confrontant les retours d'expérience publiés, on peut synthétiser les situations au niveau de la salle de restauration qui freinent les démarches de lutte contre le gaspillage alimentaire :

- La gestion des effectifs ne permet généralement pas aux cuisines d'adapter les quantités achetées et cuisinées

Soit car elle est inexistante (pas de suivi, ni de réservations), soit car elle est imprécise (pas de réservations, les cuisines se basent sur d'anciens effectifs), soit car la situation est « mouvante » (avec réservations mais tardives et qui peuvent être annulées sans pénalités).

Les approvisionnements sont réalisés au moins 1 semaine en avance, si la gestion des effectifs est incertaine, les cuisines se basent sur des chiffres probables et conservateurs afin de pouvoir répondre à une fréquentation maximale.

- Le temps du repas

Selon l'organisation mise en place au sein de l'établissement et les plannings des élèves, la restauration dispose d'un temps d'ouverture contraint. Dans certains cas, le temps de repas est insuffisant pour permettre aux convives de déjeuner dans de bonnes conditions⁸¹. Si la durée de déjeuner est trop faible, le risque de gaspillage augmente.

- L'organisation du service

Corollaire au cas précédent, si la zone de distribution est peu fonctionnelle ou si les convives arrivent en masse, de même que si l'encadrement est absent, le risque de gaspillage alimentaire augmente.

- L'organisation de la ligne de self

L'ordre de présentation des plats peut contribuer au gaspillage alimentaire si le convive n'a pas en tête le menu du jour, si ce dernier n'est pas réaffiché en début de ligne. Typiquement, si le pain est présenté en début de chaîne, les convives en prendront « au cas où » ou par réflexe mais ne le consommeront pas forcément si le reste des composantes ne le nécessite pas.

⁷⁹ Cf. la fiche de retour d'expérience sur le site Optigède <https://optigede.ademe.fr/fiche/mise-en-place-dun-travail-de-concertation-avec-les-prestataires-pour-ajuster-au-plus-juste-les>

⁸⁰ Cf. la fiche de retour d'expérience sur le site Optigède <https://optigede.ademe.fr/fiche/comparaison-des-grammages-recommandes-gemrcn-et-des-quantites-gaspillees-pour-chaque>

⁸¹ Il est recommandé de permettre au convive d'être attablé au moins 20 minutes pour une consommation optimale de son repas

De la même façon, s'il leur est impossible de venir se resservir « après coup », les convives auront tendance à prendre plus pour ne pas manquer une fois installés.

- L'ambiance au sein du restaurant

Un volume sonore important, une faible luminosité ou un manque de places sont autant de paramètres qui incitent peu à rester dans la salle de restauration et à manger sereinement. Ce qui provoque une augmentation du gaspillage alimentaire quelle que soit la qualité des plats proposés.

- Les quantités servies aux convives

Lorsque les quantités servies sont « standardisées » c'est-à-dire basées sur les grammages préconisés par le GEMRCN⁸² et/ou servies selon les mêmes proportions quel que soit le convive (enfant de maternelle ou en primaire), le risque de gaspillage alimentaire est quasi-systématique.

Les freins présentés sont les freins récurrents rencontrés dans la majorité des contextes quelle que soit la typologie de l'établissement, son mode de gestion ou de distribution. Selon le contexte particulier de l'établissement, d'autres freins peuvent venir enrayer une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire. C'est pourquoi la mise en place systématique d'un diagnostic détaillé, partagé et collaboratif est primordial.

5.2.5. Les freins relatifs à l'information des usagers

Comme cela est rappelé au paragraphe 2.2, les objectifs relatifs à l'information des usagers, dans la loi EGalim, sont relativement circonscrits et n'impliquent pas de changements importants ou structurels. Aussi, nous avons élargi à la communication en général.

Néanmoins, à défaut d'avoir pu nous appuyer sur des ressources bibliographiques académiques ou institutionnelles portant sur ce sujet, notre propos est essentiellement basé sur notre expérience de terrain.

5.2.5.1. Une communication peu pratiquée

La première difficulté, en ce qui concerne l'information des usagers et la communication, tient sans doute en grande partie au fait qu'il s'agit d'un « parent pauvre » des démarches de restauration collective durable, voire même leur talon d'Achille ! Nombre de professionnels témoignent ainsi d'expériences malheureuses, lorsque des informations avaient été mal exprimées ou comprises par des parents d'élèves.

Or, justement, en l'absence d'une communication proactive, les informations transitent souvent des enfants aux parents et peuvent d'autant plus être l'objet d'interprétation ou d'incompréhension.

⁸² Le GEMRCN est le groupement d'études des Marchés en restauration collective et en nutrition. Il a publié des recommandations nutritionnelles adaptées selon les publics (- 18 mois, -3 ans, maternelle, primaire, collège, adultes et adolescents, personnes âgées)

Principal canal de communication directe, la publication des menus -pour laquelle certaines collectivités font de notables efforts de créativité- touche peu sa cible ; la majorité des parents les consultant de manière superficielle.

La communication vis-à-vis des convives et de leurs représentants est d'ailleurs quasi-absente de la documentation et des guides de bonne pratique qui fleurissent sur d'autres sujets. D'ailleurs notre revue bibliographique n'a permis d'identifier aucune publication traitant spécifiquement de communication. Le savoir-faire semble occulter le faire-savoir !

5.2.5.2. Des commissions de menu qui peinent à jouer leur rôle

Sur le terrain, on constate qu'on part d'assez loin et les commissions de menus ou de restauration (non obligatoires à notre connaissance) en sont une illustration : dans leur très grande majorité, lorsqu'elles existent, elles vivent et n'attirent pas les foules... Elles fonctionnent souvent comme un bureau d'enregistrement des doléances ou plaintes des parents, ce qui déclenche souvent une frustration de part et d'autre (par exemple quand les demandes des parents vont à l'encontre des recommandations du GEM-RCN et/ou des exigences de l'arrêté du 20 septembre 2011).

5.2.5.3. Une étanchéité assez forte entre la restauration scolaire et ses principales parties prenantes

Globalement, la communication est au mieux à sens unique, au pire inexistante. La restauration semble fonctionner, dans nombre d'établissements, comme une « boîte noire », avec certains parents qui ignorent quasiment tout du fonctionnement du restaurant scolaire. Mais cette séparation est également vraie vis-à-vis de la communauté éducative : rares sont les établissements où les professeurs mangent majoritairement à la « cantine », encore plus rares ceux où des échanges, voire des projets en commun ont lieu. Alors même que la loi a rendu obligatoire l'instruction et la sensibilisation à la restauration durable dans le programme pédagogique.

6. Les principaux leviers identifiés pour réussir une démarche de restauration durable

Après avoir présenté au chapitre 5 les principaux freins, nous abordons dans celui-ci, les leviers. Les thématiques sont abordées dans le même ordre et nous avons essayé, autant que faire se peut, de mettre en regard de chaque frein des leviers spécifiques appropriés. Afin de clarifier le propos et de le rendre dynamique, nous avons organisé le contenu de ce chapitre sous forme de tableaux.

6.1. Leviers transversaux

Le tableau ci-après propose certains leviers pour répondre aux freins transversaux :

Tableau 3- Synthèse des leviers transversaux aux différentes thématiques de la restauration scolaire durable

	Freins	Leviers	En plus
1	Les coûts induits	<ul style="list-style-type: none"> * Actionner pleinement les objectifs de la loi EGalim qui permettent de générer des économies (lutte contre la gaspillage alimentaire et diversification des protéines) ; * Mettre en perspective : augmenter de 40c€ le coût denrées c'est augmenter de moins de 5% le coût complet d'un repas ; * Travailler ses achats : allotissement pour travailler directement avec certains producteurs sur les produits pertinents et massification des autres produits, groupements d'achats (...) * (au niveau national) Soutenir l'investissement des collectivités pour qu'elles modernisent leurs outils de production, qu'elles disposent de locaux et matériels leur permettant de travailler plus de produits bruts 	<p>La restauration scolaire est déjà largement subventionnée (au sens où ses recettes ne couvrent pas ses dépenses), un renchérissement marginal du coût denrées ne bouleverse pas les équilibres.</p> <p>Travailler sur la politique tarifaire, le niveau d'impayés (...)</p>
2	La rapidité de la transformation exigée	<ul style="list-style-type: none"> - Anticiper les échéances qui paraissent encore lointaines (sur le plastique) ; - Exploiter tout le temps encore disponible : sur les approvisionnements, par exemple, si l'obligation des 50% débute début 2022, les acteurs ont encore toute l'année civile pour y travailler et rendre compte une fois l'année révolue. Les produits issus d'exploitations certifiées HVE de niveau 2, plus accessibles, sont également éligibles jusqu'en 2029. 	<p>A défaut de pouvoir être dans les temps : se mettre dans une dynamique d'atteinte des objectifs !</p>
3	Valorisation des métiers et gestion des compétences	<ul style="list-style-type: none"> * (Au niveau national) Revaloriser les fonctions / statuts liés à la restauration scolaire dans la fonction publique territoriale * (Au niveau national) Rendre les formations -initiales et continues- plus attractives 	<p>A propos de formations : les formations pratiques sont généralement plébiscitées, mais les plateaux techniques manquent. Pourquoi ne pas envisager une collaboration entre public (collectivités) et privé (sociétés de restauration) pour mutualiser des moyens voire des actions de formation ?</p>

4	Des acteurs compartimentés	<p>(Leviers au niveau national et territorial :)</p> <ul style="list-style-type: none"> * Favoriser autant que possible le hors-murs : que les professionnels se rencontrent régulièrement pour partager les bonnes pratiques et difficultés * Favoriser toutes les démarches de coopération, depuis le simple échange jusqu'à la réalisation de groupement de commandes ou le partage de biens, d'équipements ou de ressources * Développer les stages (CNFPT) en union de collectivités, dispositif qui permet à de petites collectivités rencontrant des problématiques communes d'avoir une session de formation correspondant à leurs besoins organisée sur leur territoire (sans avoir à faire se déplacer les agents à travers la région). 	<p>Mettre en place une gouvernance partagée de l'alimentation et de la restauration collective à une échelle territoriale cohérente (PAT, régions Mon Restau Responsable par exemple)</p>
---	----------------------------	--	---

6.2. Les leviers spécifiques

6.2.1. Les leviers relatifs aux approvisionnements

Le tableau suivant synthétise les leviers applicables pour augmenter les approvisionnements en produits durables et de qualité :

Tableau 4 - Synthèse des leviers relatifs à l'approvisionnement en produits durables et de qualité

	Freins	Leviers	En plus
La restauration scolaire n'est pas un marché prioritaire pour les produits de qualité			
1	<p>La part de marché de la restauration scolaire est très faible au regard d'autres marchés</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Renforcer la relocalisation des approvisionnements de la restauration scolaire vers les filières françaises comme c'est le cas pour la viande bovine, va permettre aussi d'augmenter la part des approvisionnements de produits sous label / mention valorisante * Contribuer à créer l'offre par une augmentation de la demande : cas des légumineuses * Encourager la contractualisation via distributeur 	
2	<p>Les prix d'achats de la restauration scolaire sont faibles par rapport à d'autres marchés</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Dégager des marges financières en repensant l'organisation de la restauration, en réduisant le gaspillage alimentaire ... pour pouvoir les réinvestir dans 	

		l'achat des produits sous SIQO ou mention valorisante	
3	L'approvisionnement discontinu en raison des vacances scolaires est une contrainte forte pour les producteurs	* Travailler sur les plannings d'approvisionnements de telle sorte à anticiper au mieux ces périodes * Mettre en place des coopérations avec d'autres établissements de restauration ou avec la distribution dont la saisonnalité de l'activité ou les besoins sont complémentaires * Réfléchir à la mutualisation des livraisons entre établissements d'un même territoire	Dans les zones touristiques, travailler avec des commerces et restaurants dont les besoins seront justement les plus élevés au moment où les établissements scolaires seront eux, fermés
4	La logistique peut être complexe à gérer pour livrer de petits établissements dispersés sur de grands territoires	* Adapter les exigences en termes de logistique	
Une méconnaissance du contenu de la loi EGalim en matière d'approvisionnements			
5	Une partie des établissements ne connaissent pas ou mal les signes de qualité	* Prévoir des formations des équipes de restauration sur les exigences de la loi EGalim en matière d'approvisionnement, et un rappel des signes de qualité concernés	Ces formations et outils doivent comprendre à la fois des informations générales mais également des volets détaillés pour les différentes filières et leurs spécificités, et des déclinaisons en fonction des territoires
6	Une partie des établissements ne maîtrisent pas la méthode de calcul associée	* Proposer des outils adaptés	
Des difficultés à connaître l'offre de produits sous SIQO ou mention valorisante disponible			
7	Les restaurants scolaires ont du mal à bien connaître l'offre existante et disponible à leur niveau	* Etablir un état des lieux de l'offre avec l'aide des chambres d'agriculture, des représentants des filières, des DRAAF, des PAT, ... * Mutualiser ces recherches dès que possible entre les établissements d'un même territoire, et notamment entre ceux des différents niveaux d'enseignement (écoles, collèges, lycées, établissements du 2aire), entre public et privé, trop rarement réalisé encore * Participer aux réunions de présentation, salons, rencontres, ... * Consulter les catalogues, les plateformes de mise en relation producteurs – acheteurs	Les ressources disponibles sont considérables ; il ne faut pas hésiter à se faire aider par des acteurs qui peuvent apporter leur soutien (associations, groupements de producteurs, bureaux d'études, ...) Open Food Facts ⁸³ , par exemple, est une base de données en open data qui répertorie les produits alimentaires transformés et emballés disponibles sur différents territoire.
Une offre qui ne correspond pas aux besoins			

⁸³ Le site n'a pas vocation à mettre en contact avec les producteurs et les fournisseurs mais bien à présenter les produits transformés et emballés disponibles sur un territoire

8	Il existe une méconnaissance entre les acteurs de la chaîne alimentaire des réalités métiers des uns et des autres	<ul style="list-style-type: none"> * Identifier les besoins liés aux contraintes incompressibles des établissements scolaires (niveaux de transformation, conditionnement, périodicité, ...) et travailler avec le producteur / fournisseur sur cette base * Réaliser des approvisionnements tests sur la base de quelques repas pour ajuster les contraintes au fur et à mesure * Le recours à un intermédiaire de type grossiste peut faciliter l'approvisionnement de certains produits notamment dans les régions où l'offre est faible. Le grossiste, de par sa connaissance des produits et des besoins des établissements, est un maillon essentiel dans l'allotissement et la logistique * Adapter sa demande en faisant progressivement évoluer son organisation (travail du plan alimentaire, des menus, de la saisonnalité, ...) 	La formation des équipes de restauration est une des clés pour faire évoluer la restauration
Optimiser ses achats			
10	Méconnaissance voire défiance vis-à-vis des procédures de marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> * Suivre des formations sur le sujet * adopter le bon niveau de formalisme (achat de gré à gré, MAPA, appel d'offres) en fonction de sa situation 	Encore trop nombreux sont les acheteurs publics qui rédigent des MAPA qui ressemblent à des appels d'offres
11	Pas de sourcing auprès des fournisseurs locaux	<ul style="list-style-type: none"> * Se rapprocher des représentants de l'offre locale (institutionnels ou associatifs, regroupés ou non en plateforme) 	
12	Un manque de méthode dans la passation des marchés publics synonyme de perte de temps et de cafouillages	<ul style="list-style-type: none"> * Faire usage des guides existants ou des documents de marché-types disponibles * Contacter et tirer parti des expériences d'autres établissements 	Aussi et surtout : mutualiser les démarches d'achats !
Des freins liés à l'organisation des collectivités et aux choix politiques			

11	Un déficit de coordination entre les actions engagées entre les services / structures qui gèrent la restauration scolaire et ceux qui opèrent le développement économique et notamment les productions agricoles	<ul style="list-style-type: none"> * Développer les actions transversales entre les services d'une même collectivité sur le sujet de la restauration scolaire * Associer les différentes collectivités d'un même territoire pour mutualiser les efforts et la recherche de solutions partagées (autour de l'approvisionnement en produits de qualité des différents établissements scolaires situés à proximité les uns des autres) * Accompagner les élus locaux dans les projets de transition alimentaire * Mobiliser les citoyens autour de ces sujets, et notamment les parents d'élèves en tant que parties prenantes à la fois de la restauration scolaire et du développement local 	
12	L'approvisionnement en produits locaux peut se faire au détriment des produits sous SIQO	<ul style="list-style-type: none"> * Avoir recours à Mon Restau Responsable pour faciliter le dialogue entre les parties prenantes et rendre public les objectifs de la collectivité pour l'année à venir 	

6.2.2. Les leviers relatifs à la diversification des sources de protéines

Le tableau suivant synthétise les leviers applicables pour faciliter la mise en place du repas végétarien hebdomadaire :

Tableau 5 – Synthèse des leviers relatifs à la diversification des sources de protéine

Freins		Leviers	En plus
La sensibilisation de l'ensemble des parties prenantes			
1	La méconnaissance du repas végétarien conduit à des appréhensions voire des oppositions	<ul style="list-style-type: none"> * Développer une communication adaptée pour chaque type de parties prenantes, notamment les élus, les parents d'élèves, les équipes de cuisine, les intervenants auprès des enfants pendant la pause méridienne (animateurs, « dames de cantine », ...) et évidemment les convives 	Il existe de très nombreux supports disponibles, développés pour les différents types d'acteurs concernés et notamment pour les enfants (supports ludiques, mettant en scène des personnages)
2	Le vocabulaire utilisé peut également conduire à une mauvaise compréhension	<ul style="list-style-type: none"> * Eviter les expressions « sans viande » * Privilégier les termes associés à la diversification * Trouver un autre nom pour qualifier le repas végétarien 	

3	Les conditions de communication peuvent ne pas être propices, voire contre-productives	Tenir compte du contexte dans le lequel on communique * Au cours du repas vs dans le cadre d'une animation, d'un atelier * Avec l'appui d'intervenants expérimentés ... ou pas * Dans la mesure du possible, mettre en place une démarche de co-construction autour de groupes de réflexion	Il est primordial que les blocages et les peurs puissent s'exprimer avant de travailler sur les besoins et les attentes
4	Les préjugés sont tenaces et peuvent être difficiles à déconstruire	* Identifier la.es personne.s-clé pour faire évoluer les pratiques	
5	L'acceptabilité du repas végétarien peut être culturellement plus difficile sur certains territoires, notamment régions d'élevage	* Adapter la communication en fonction des territoires (ruraux / urbains)	
La formation des équipes de restauration et des encadrants de la pause méridienne			
6	Certains cuisiniers n'éprouvent pas d'intérêt pour le repas végétarien	* Présenter cette alternative comme une opportunité d'acquérir de nouvelles compétences, de développer une corde à son arc, de se diversifier * Développer l'échange entre pairs, notamment entre cuisiniers avant-gardistes d'une part et sceptiques d'autre part * Proposer à l'équipe de cuisine des formations adaptées * Favoriser les formations avec mise en situation (préparation d'un repas qui va ensuite être partagé entre les participants, voire proposer une dégustation à d'autres parties prenantes – animateurs, parents, élus, professeurs, ...- lorsque la formation se déroule dans l'établissement	Cela rejoint l'enjeu, plus général, de revaloriser le travail des cuisiniers de restauration collective qui est malheureusement encore aujourd'hui mal reconnu et mal rémunéré
7	Le repas végétarien exige de nouvelles compétences et pratiques	* Mettre en place des formations d'éducation au goût pour les encadrants (animateurs, « dames de cantine », ...) pour leur permettre d'accompagner les enfants, notamment sur la nouveauté proposée au travers des plats végétariens	L'introduction du repas végétarien permet aussi d'aborder la question plus générale de la qualité de ce qui est servi, du recul critique des cuisiniers par rapport à ce qu'ils achètent et ce qu'ils préparent
8	Les encadrants de la pause méridienne n'ont en général aucune formation sur l'aspect pédagogique de l'accompagnement du repas et la posture à adopter		Ces formations peuvent avoir de nombreux effets positifs associés en augmentant l'intérêt de la mission de ces intervenants, en réduisant leur turn over et en facilitant le développement du lien avec les enfants et leur attention

9	La méconnaissance par les enfants (néophobie) de certains aliments (légumineuses) entrants dans la composition des repas végétariens est un obstacle majeur	<ul style="list-style-type: none"> * Présenter l'aliment plusieurs fois pour qu'il y ait une appropriation cognitive et sensorielle et que l'aliment devienne familier * Réaliser l'introduction de manière progressive en substituant le nouvel aliment à l'ancien * Mettre en place une démarche de concertation avec les enfants (conseil alimentaire des enfants) pour échanger sur l'alimentation, ses impacts en matière de santé, d'environnement, ... * Travailler en particulier avec les enfants du primaire, âge de sortie de la néophobie, où le répertoire alimentaire se met en place 	<p>Par exemple, remplacer la viande par des lentilles ou un égrené de soja dans les hachis parmentiers ou les spaghettis à la bolognaise en réduisant progressivement la proportion de la 1^{ère} au bénéfice des 2^{nds}</p> <p>Voir l'expérience du conseil municipal des enfants de la ville de Montpellier</p> <p>Les interroger sur leur vision des aliments, la manière dont ils les associent, les valeurs ou propriétés qu'ils y attachent, le plaisir qu'ils en retirent pour pouvoir les présenter de la manière la mieux adaptée</p> <p>Développer l'éducation au goût</p>
Le sourcing et les approvisionnements			
10	Identifier les produits entrant dans les repas végétariens	<ul style="list-style-type: none"> * Identifier les fournisseurs et les producteurs au travers des outils dédiés aux approvisionnements de la restauration collective (voir partie approvisionnements) * Réaliser des lots pour les marchés afin de pouvoir travailler avec des fournisseurs spécialisés * Demander de l'aide / se faire accompagner 	
11	Travailler de nouveaux produits, avec un nouveau fournisseur peut conduire à cumuler les risques	<ul style="list-style-type: none"> * Expérimenter les approvisionnements sur un ou deux services hors marché avant de pérenniser la relation 	

6.2.3. Les leviers relatifs à l'abandon du plastique

Afin d'impliquer le personnel et tous les acteurs associés à la restauration scolaire, chaque établissement de restauration collective se doit de faire un état des lieux sur l'origine et la quantité des contenants plastiques utilisés pour ensuite étudier et identifier les impacts en matière d'investissements, de changements des pratiques (temps, investissements, changement des organisations et des procédures), de logistique et en tenant compte des questions liées aux troubles musculo-squelettiques (poids des substituts).

La municipalité des Sables d'Olonne a opté, dès 2015, pour le passage aux plats en inox. La transition s'est opérée avec des ajustements nécessaires et le changement de certains fours dans les établissements, ou une adaptation du personnel aux nouveaux plats et ustensiles.

A travers de nombreuses expérimentations et démarches pilotes menées par certaines collectivités et syndicats de restauration comme le collectif RECOLIM, les différents substituts au plastique sont donc d'ores et déjà identifiés. Les solutions réutilisables sont le verre, l'acier inoxydable, ou encore la céramique... dont l'innocuité n'est pas remise en question et dont la composition est généralement transparente et fiable. La principale difficulté tient au changement de process (passage du jetable au réutilisable), plus qu'au matériau lui-même. La réflexion doit cependant avancer sur la recyclabilité de certains de ces matériaux.

A Strasbourg, la réflexion est lancée en janvier 2017 à l'occasion du renouvellement du marché. Objectif : passer au 100% inox en 4 ans. En 2020, la ville de Strasbourg⁸⁴ annonce que 55% de l'objectif est atteint. Un diagnostic initial et l'accompagnement par un ergonome a permis d'identifier les sites facilement transformables et ceux pour lesquels la transition serait plus longue du fait d'investissements ou de réaménagement des espaces nécessaires.

Il n'y a pas besoin aujourd'hui de plus de recherche sur des plastiques alternatifs qui seront de toutes façons également interdits, mais il est à l'inverse indispensable de diffuser les connaissances, d'imposer aux acteurs de la restauration et aux fournisseurs, la diffusion et la publication des fiches techniques des matériaux utilisés, de détailler les process et de demander des analyses poussées (résidus, NIAS, additifs autorisés) pour in fine implémenter les solutions existantes réutilisables. Si une solution à usage unique n'entrant pas dans la définition de plastique au sens européen vient à émerger dans un temps suffisamment court pour être mise en œuvre, il s'agira d'être vigilant aux résultats de ces analyses poussées.

Au printemps 2018, la municipalité de Montrouge qui doit produire 3 500 repas quotidiens a retenu un prestataire qui a misé sur la réchauffe dans des barquettes en cellulose biodégradables, qui peut constituer une alternative temporaire et pose d'autres questions. Dans deux cantines sont également expérimentés des matériaux 100 % inertes, comme le verre et l'inox.

Il est essentiel de mieux diffuser les connaissances scientifiques sur les perturbateurs endocriniens auprès des acteurs de la restauration et de la société civile. Pour y parvenir et médiatiser le sujet, le rôle du Plan national santé environnement et des agences régionales de santé semble incontournable.

Sans la pression civile et l'intervention de collectifs de parents d'élèves, les méthodes n'évoluent pas et le plastique reste au cœur des modèles notamment des grandes agglomérations. D'où l'importance ou l'intérêt d'associer les fédérations de parents d'élèves et les associations de santé environnementale, de créer des lieux de co-gestion et d'échanges entre parents et opérateurs, de développer une plateforme d'information sur l'impact sanitaire des plastiques et d'assurer la médiation scientifique à travers l'organisation d'ateliers et de conférences.

A Bordeaux, sous la pression du collectif de parents « Bordeaux pour une cantine sans plastique », les autorités ont décidé en septembre 2018 de remplacer la vaisselle en plastique par de la vaisselle en verre trempé.

⁸⁴ [Interview/témoignage de Michèle Kients](#), Responsable Qualité et Nutrition, webinaire 2 – Collectivités exemplaires : moteurs de la transition écologique et énergétique

Au-delà des alternatives technologiques, on peut élargir la question aux alternatives du modèle même, propre à la restauration collective. Si le modèle de la petite cuisine avec production sur place tend à disparaître, il faudrait néanmoins réfléchir à décentraliser les productions, réduire la taille des cuisines centrales, et reconsidérer les aspects structurels. Il existe ainsi un panel de solutions si on intègre la question des modèles de cuisines que l'on souhaite développer.

Dans ce sens, l'Association des Maires de France indique que des études sont actuellement menées pour repenser le modèle de restauration (centralisé/décentralisé), comme par exemple à Vendôme ou lors de la création de la cuisine centrale de Nice en 2018. Ne faut-il pas privilégier des petites unités, que ce soit en milieu rural ou en milieu urbain ? La réflexion porte également sur une gestion mixte et le développement de modèles hybrides : une partie de la production en liaison froide, une autre partie produite sur place.

Ces réflexions dépassent le cadre strict de la loi Egalim, mais force est de constater que l'abandon du plastique, qui lui-même avait facilité le développement d'un modèle de restauration centralisé, pose la question de l'abandon ou au moins de l'évolution de ce même modèle.

Tableau 6 – Synthèse des leviers relatifs à la suppression du plastique

	Freins	Leviers
1	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de portage politique et/ou administratif - Défaut d'information scientifique et technique 	<ul style="list-style-type: none"> - Structurer la gouvernance des politiques publiques concernées - Constituer des comités de suivi qui regroupent élus, opérateurs, associations et directions de l'Etat en charge du dossier - Diffuser les connaissances scientifiques sur les perturbateurs endocriniens auprès des professionnels - S'appuyer sur les collectifs de parents d'élèves et sur une demande sociétale de plus en plus forte pour moins de plastique et moins d'emballages
2	<ul style="list-style-type: none"> - Arbitrage nécessaire pour mettre en œuvre toutes les mesures de la Loi 	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place une programmation de la transition à l'échelle nationale et territoriale - Etablir un plan standard de suivi de la transition auquel élus, opérateurs et usagers pourront se référer
3	<ul style="list-style-type: none"> - La nécessité d'investissements supplémentaires (aménagement des locaux, achat de matériels, coûts de fonctionnement...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Faire une étude technico-économique pour évaluer l'impact financier effectif - Ré-investir les économies générées sur l'achat des contenants inertes (par exemple, fournir ou demander aux élèves d'utiliser des gourdes réutilisables en lieu et place des bouteilles en plastique) - Par concertation, répercuter les surcoûts sur l'utilisateur final, les opérateurs privés ou publics, les collectivités
4	<ul style="list-style-type: none"> - L'évolution incontournable des procédures de travail et des process de production ou de manutention 	<ul style="list-style-type: none"> - S'appuyer sur les démarches et expérimentations pilotes (groupe de travail AGORES, RECOLIM, Restau'Co...) - Soutenir le développement d'acteurs porteurs de solutions comme Pandobac, Uzaje... - Redonner du sens à la préparation et valoriser le repas par une présentation plus qualitative - Accompagner la conduite du changement et impliquer dès le début les opérateurs en charge de la production, du transport et/ou du service pour leur permettre une appropriation des nouveaux processus - Former et sensibiliser les équipes de restauration - Etudier l'ergonomie des postes de travail

		- Privilégier l'utilisation de bacs réutilisables GN1/2 ou GN1/3 pour limiter les risques TMS
5	- L'absence de données sur la nature et la quantité de plastique utilisée	<ul style="list-style-type: none"> - Demander aux opérateurs les fiches techniques et informations qualitatives (type/composition sommaire) - Veiller à la provenance des contenants notamment inox qui peuvent, s'ils sont importés, ne pas respecter les exigences techniques suffisantes - Renforcer la formation des acheteurs publics sur l'intégration de clauses environnementales dans les marchés - Comparer les fiches techniques des solutions en place et des solutions potentielles de substitution - Faire un état des lieux pour identifier les quantités de contenants utilisés à chaque étape
6	- Peu de recul sur l'innocuité et la dangerosité des nouveaux matériaux	<ul style="list-style-type: none"> - Imposer aux industriels la réalisation de tests et l'obtention de certificats - Leur imposer la mise à jour et la complétude des fiches techniques - Informer les fournisseurs étrangers et les soumettre au respect de la réglementation française - Privilégier et/ou promouvoir la mise en place de solutions réutilisables inertes comme l'inox ou le verre - A plus long terme, soutenir la recherche et le développement de solutions innovantes

6.2.4. Les leviers relatifs à la lutte contre le gaspillage alimentaire

Le tableau suivant synthétise les leviers applicables pour lutter contre le gaspillage alimentaire :

Tableau 7 – Synthèse des leviers relatifs à la lutte contre le gaspillage alimentaire

Freins		Leviers		En plus
Facteur humain				
0	Démultiplication des guides, méthodologies et fiches de bonne pratique disponibles	* S'appuyer sur les publications les plus récentes disponibles sur Optigède, * Se rapprocher des REGAL ⁸⁵ (dans les régions où ils sont présents)		
1	Non-volonté des équipes de cuisine et/ou d'animation des temps de repas	* Echanger et faire parler les équipes : comprendre les blocages au changement * S'appuyer sur un projet global soutenu par la Direction : ce qui est décidé et partagé par tous est mieux accepté qu'un projet individuel		*Intégrer la démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire dans les fiches de poste *Créer une synergie entre établissements du territoire
2	Non-volonté politique ou méconnaissance des textes réglementaires	* S'appuyer sur les textes de loi * Présenter des exemples réussis (et les gains associés !) qui ont profité à d'autres collectivités * Former les élus		*s'appuyer sur les labellisations et les apports pour la collectivité en termes d'image et d'aides
3	Non formation des cuisiniers	* Formation des cuisiniers et de tous les membres de l'équipe * Formation aux nouvelles techniques de cuisson		* Organiser des rencontres avec d'autres établissements pour échanger entre professionnels

⁸⁵ https://www.optigede.ademe.fr/sites/default/files/cartographie_des_regal_sept_20.pdf

		* Valorisation des apports de formation pour entrer dans un cercle vertueux	* S'équiper d'un logiciel de suivi de production type Emapp.fr
4	Peur du retour des parents	* Communiquer en amont, impliquer les parents sur les axes de travail et les objectifs recherchés * Inviter des parents à venir déjeuner au restaurant et visiter les cuisines	Communiquer en amont les menus en précisant les choix nutritionnels et les sources d'approvisionnement ⁸⁶
Production			
5	Sur-production : mauvaise estimation des quantités à produire	* Connaître de façon plus précise les effectifs réels * Produire en flux tendu / à la demande * Mettre en place un système de suivi des effectifs	* Faire choisir les enfants en amont pour leur menu ⁸⁷ * Adapter les quantités de pain en fonction du menu prévu
6	Recettes non-adaptées au public ciblé	* Revoir les menus pour tenir compte de l'âge du public ⁸⁸ * Se former à de nouvelles pratiques * Prendre connaissance de retours d'expérience d'autres établissements	* Faire participer les enfants à la création des menus (commission restauration) ⁸⁹ * Mener des enquêtes de satisfaction
7	Suivi trop strict du GEMRCN	* Adapter les grammages à la réalité * Former et sensibiliser les élus et les équipes à une lecture plus souple du GEMRCN (considérer les recommandations comme telles) * Analyser les composantes et aliments qui sont le plus gaspillés et vérifiés que la réduction de grammage est cohérente avec le plan de menu ⁹⁰	Concertation avec le prestataire pour ajuster les portions préparées ⁹¹
8	Introduction de nouvelles saveurs	* sensibiliser les enfants au fur et à mesure à de nouvelles saveurs * Pratiquer une formation au goût pour les amener à s'ouvrir à de nouveaux produits ⁹² * S'appuyer sur les pratiques d'autres établissements	* Faire participer les enfants à la dégustation des échantillons lors des renouvellements de marché d'approvisionnement ⁹³ * Pratiquer une animation

⁸⁶ Exemple mis en œuvre par la mairie de Bouscat et présenté dans la Fiche 9 du Cahier de préconisations pour la réduction du gaspillage alimentaire en restauration collective publié en mai 2012 (et toujours actuel !) – ADEME – Conseil Départemental de la Gironde – Bio Intelligence Service

⁸⁷ Exemple présenté dans la Fiche 11 du Cahier de préconisations pour la réduction du gaspillage alimentaire en restauration collective publié en mai 2012 (et toujours actuel !) – ADEME – Conseil Départemental de la Gironde – Bio Intelligence Service

⁸⁸ La cuisine centrale d'Amiens Métropole interroge toutes les semaines et modifie en conséquence les recettes proposées à ses restaurants scolaires suivant les retours des gérant.e.s d'office

⁸⁹ Par exemple, faire participer tous les mois 2 élèves dans l'élaboration des menus avec le chef de cuisine – Cf. le retour d'expérience du collège Alain de Crozon – Guide de la restauration collective- Comment lutter contre le gaspillage alimentaire publié en août 2014 par le Conseil Départemental des Côtes d'Armor

⁹⁰ Cf. le retour d'expérience de la ville de Miramas sur le site Optigède <https://optigede.ademe.fr/fiche/comparaison-des-grammages-recommandes-gemrcn-et-des-quantites-gaspillees-pour-chaque>

⁹¹ Cf. le retour d'expérience du Conseil Départemental de la Mayenne – Fiche 5 du guide AMORCE ADEME « Réduire le gaspillage alimentaire en restauration collective – Recommandations et bonnes pratiques pour ajuster les grammages des portions »

⁹² Exemple du lycée Atlantique de Luçon qui organise des journées à thème pour éveiller au goût présenté dans le guide Restauration Collective – La lutte contre le gaspillage alimentaire et la gestion des déchets – Apprendre à produire et à consommer responsable publié en 2017 – CNFPT

⁹³ La ville de Trégunc organise ainsi les séances de dégustation des échantillons reçus pour l'évaluation des offres du marché d'approvisionnement des denrées avec une 20aine d'enfants de ses écoles

			découverte basée sur la curiosité
Approvisionnement / gestion du restaurant			
9	Mauvaise qualité des produits	* Changer de fournisseurs * Faire valoir les engagements contractuels du fournisseur ⁹⁴	
10	Dilution des responsabilités en gestion déléguée	* Faire prendre conscience aux décideurs que les causes du gaspillage alimentaire se situent autant côté client (gestion des effectifs, organisation du repas) que du prestataire (contenu de l'assiette, taille des portions) * Motiver le prestataire en cherchant une solution gagnant-gagnant	* Relancer un marché intégrant des clauses de progression ⁹⁵ * Créer une restauration en régie ⁹⁶
Organisation du temps du repas			
11	Temps de repas non-adapté	* Repenser les emplois du temps et les différents services pour permettre aux enfants d'être installés au moins pour 20' ⁹⁷ * Sensibiliser les enfants	* Ligne de débarrassage ouverte que 20' après le début du service ⁹⁸ * Créer un rituel pour rester à table un certain temps
12	Ambiance au sein du restaurant non-adaptée	* Réduire le bruit ambiant, instaurer une charte de bonne conduite pour les enfants et le personnel * Créer une ambiance relaxante qui donne envie de se poser et de profiter de ce temps de repos	* Intégrer les élèves dans le choix de l'ambiance au restaurant : couleurs, organisation des tables, décorations, choix des assiettes
13	Organisation du service non-adapté ou déficient	* Repenser l'organisation spatiale et/ou temporelle du restaurant * Etaler l'arrivée des convives sur la période d'ouverture du restaurant * Intégrer une part de "self" service : salad'bar, légumes'bar, soupe'bar, pain placé dans le restaurant	* Test self en ligne / en scramble ou à table ⁹⁹
Service des repas			

⁹⁴ Cf. le guide Restauration scolaire des collectivités en prestation de service : réduire le gaspillage alimentaire et augmenter l'approvisionnement local » - Conseil Départemental de la Mayenne-ADEME

⁹⁵ Cf. le retour d'expérience de Grenoble Métropole sur le site Optigède <https://optigede.ademe.fr/fiche/comparaison-des-grammages-recommandes-gemrcn-et-des-quantites-gaspillees-pour-chaque>

⁹⁶ Exemple mis en œuvre par l'école Calandreta Garoneta à Toulouse - <https://www.pro-portion.fr/nos-actions/une-etude-sur-le-gaspillage-alimentaire-a-l-ecole-calandreta-garoneta-de>

⁹⁷ Exemple mis en œuvre par la ville de Blanquefort et présenté dans la Fiche 13 du Cahier de préconisations pour la réduction du gaspillage alimentaire en restauration collective publié en mai 2012 (et toujours actuel !) – ADEME – Conseil Départemental de la Gironde – Bio Intelligence Service

⁹⁸ Exemple mis en œuvre par la cantine communale de la Flocellière et présenté dans le guide Restauration Collective – La lutte contre le gaspillage alimentaire et la gestion des déchets – Apprendre à produire et à consommer responsable publié en 2017 – CNFPT

⁹⁹ Exemple mis en œuvre par le lycée agricole de Blanquefort et présenté dans la Fiche 6 du Cahier de préconisations pour la réduction du gaspillage alimentaire en restauration collective publié en mai 2012– ADEME – Conseil Départemental de la Gironde – Bio Intelligence Service

14	Non-adaptation des quantités servies aux convives	<ul style="list-style-type: none"> * Changer les ustensiles de service¹⁰⁰ * Demander aux enfants les quantités qu'ils souhaitent * Retravailler les portions proposées¹⁰¹ * Mettre en place un rab systématique 	
15	Gestion du pain non-optimale	<ul style="list-style-type: none"> * Placer le pain à la fin de la ligne de self * Couper au fur et à mesure du repas selon la consommation des convives (self et service à table) * Proposer ½ tranche de pain à l'entrée puis au cours du repas si nécessaire dans le cas du service à table 	
16	Ustensiles non-adaptés pour manger	<ul style="list-style-type: none"> * Mise à disposition de découpe-fruits et ou de centrifugeuse pour les enfants * Proposer des couteaux qui coupent et des petites cuillères * Changer la taille des assiettes¹⁰² 	
17	Non prise en compte de l'appétit réel des enfants	<ul style="list-style-type: none"> * Questionner les enfants * Evaluer la consommation réelle via des pesées * Proposer différentes tailles de portions * Laisser les enfants se servir eux-mêmes 	* Réorganisation de la ligne de self : plat chaud d'abord / fromage /dessert / entrées ¹⁰³
18	Stockage des denrées non-performant ou impossible	<ul style="list-style-type: none"> * Investir dans une cellule de refroidissement * Approvisionner le self en flux tendu * Envisager le don alimentaire 	
19	Méconnaissance des quantités jetées : pas de diagnostic réalisé	<ul style="list-style-type: none"> * Réaliser une campagne de pesées détaillées * Se faire accompagner si nécessaire 	<ul style="list-style-type: none"> *standardiser une méthodologie de pesées *Intégrer un outil des suivi simple et intuitif *Intégrer le suivi d'un plan d'action
Communication			
20	Manque de communication en interne et en externe	<ul style="list-style-type: none"> * Communiquer plusieurs fois par an auprès des différents acteurs de l'établissement et de la collectivité * Organiser des journées de découverte de la cuisine et des équipes * Créer une brigade d'enfants ambassadeurs type éco-délégués 	*Partage des démarches entre les établissements impliqués sur un même territoire

¹⁰⁰ Exemple du lycée Atlantique de Luçon qui utilise des louches de service plus petites présenté dans le guide Restauration Collective – La lutte contre le gaspillage alimentaire et la gestion des déchets – Apprendre à produire et à consommer responsable publié en 2017 – CNFPT

¹⁰¹ Exemple mis en œuvre par le collège Alfred Mauguin de Gradignan et présenté dans la Fiche 4 du Cahier de préconisations pour la réduction du gaspillage alimentaire en restauration collective publié en mai 2012 – ADEME – Conseil Départemental de la Gironde – Bio Intelligence Service

¹⁰² Exemple mis en œuvre par le lycée Montaigne de Bordeaux et présenté dans la Fiche 8 du Cahier de préconisations pour la réduction du gaspillage alimentaire en restauration collective publié en mai 2012 – ADEME – Conseil Départemental de la Gironde – Bio Intelligence Service

¹⁰³ Exemple mis en œuvre par le collège Alfred Mauguin de Gradignan et présenté dans la Fiche 5 du Cahier de préconisations pour la réduction du gaspillage alimentaire en restauration collective publié en mai 2012 – ADEME – Conseil Départemental de la Gironde – Bio Intelligence Service

21	Manque de coordination	*Pérenniser un poste dédié au sein de la collectivité qui gèrera la coordination des démarches et fera le lien entre les différentes équipes (cuisine/animation/direction/collectivité) ¹⁰⁴	
22	Pas de sensibilisation des convives	<ul style="list-style-type: none"> * Trier et peser les déchets * Mettre en place une colonne de pain type « gâchimètre » * Faire des animations pour faire comprendre l'importance de ne pas jeter des aliments... * Impliquer les élèves, les éco-délégués quand ils existent * Impliquer les profs pour intégrer le sujet dans les cours ; faire des ateliers en commun et croisés avec différentes matières 	<ul style="list-style-type: none"> * Retirer les plateaux pour les lycéens ou les étudiants¹⁰⁵ * organiser des visites des producteurs locaux ou faire venir ces producteurs pour la présentation de leurs produits

6.2.5. Les leviers relatifs à l'information des usagers

Tableau 8 – Synthèse des leviers relatifs à l'information des usagers

Freins		Leviers	En plus
1	Une communication peu valorisée/pratiquée	* Ouvrir largement les portes du restaurant scolaire aux parties prenantes : portes ouvertes, visites découvertes pour les élèves, table ouverte pour les parents quand ils le souhaitent (...)	Faire du temps du repas un véritable temps éducatif au sein de l'école, reconnu comme tel par l'ensemble des parties prenantes.
2	Des commissions de restauration qui peinent à jouer leur rôle	* Mettre en place des commissions de restauration qui abordent globalement la restauration scolaire et mettent réellement en discussion les menus dans un esprit de co-construction	
3	Une étanchéité entre la restauration scolaire et ses principales parties prenantes	<ul style="list-style-type: none"> * Composer des menus en classe, en interaction avec un.e diététicienne et/ou le.la Chef de cuisine * Faire un usage plus régulier des enquêtes de satisfaction en y associant les parents d'élèves 	

¹⁰⁴ Cf. la fiche de retour d'expérience sur le site Optigède <https://optigede.ademe.fr/node/16470>

¹⁰⁵ Exemple présenté par la société de restauration Aramark dans son rapport [en anglais] « [The business and cultural acceptance case for trayless dining](#) » et synthétisé en français dans la Fiche 20 du Cahier de préconisations pour la réduction du gaspillage alimentaire en restauration collective publié en mai 2012 – ADEME – Conseil Départemental de la Gironde – Bio Intelligence Service

7. Quelques mots de conclusion

Si la loi EGalim porte des objectifs de restauration collective durable hétérogènes et partiels (tous les sujets n'y sont en effet pas abordés), ils n'en constituent pas moins un cadre nouveau et d'un volontarisme inédit.

L'ensemble des objectifs mis bout à bout poussent tous les acteurs de la restauration et leurs parties prenantes à une quasi-révolution.

La plupart des organisations représentatives de la restauration collective (durable) ont plébiscité les objectifs de la loi EGalim et saisi l'opportunité, en combinant leurs expertises et expériences cumulées, de faire des propositions concrètes et cohérentes¹⁰⁶, de demander que les moyens adéquats soient déployés, mais seront-ils entendus ?

Nous nous permettons d'insister -au-delà de ce qui a pu être écrit par ces différents acteurs- sur un sujet, évoqué précédemment mais qui nous semble être sous-estimé et en tout cas trop peu promu. Il s'agit de la mutualisation, sous toutes ses formes, entre tous les acteurs et sur toutes les thématiques portées par la loi EGalim. A ce titre, nous attirons l'attention du lecteur sur un document relativement récent et peu connu (selon notre appréciation), qui a le mérite singulier de mettre en valeur la richesse des perspectives qu'offre la « coopération » : Contrat pour une restauration collective responsable, publié par Restau'co et FNH en 2017.¹⁰⁷

Cette revue documentaire et bibliographique, accompagnée de la consultation d'expert, nous a renforcés dans notre conviction que tout est réalisable et que les solutions existent – les pionniers en apportent la démonstration.

De là à conclure que les engagements pris dans la loi seront atteints (en partant d'où, à quel prix, par quels moyens, selon quelles stratégies, ?), nous nous devons de rester humbles. Si l'effet d'EGalim est réel, notre intuition nous donne à penser que les collectivités dans leur majorité auront besoin de plus de temps que les délais impartis. Cependant, si la dynamique est enclenchée au sein des collectivités petites et grandes, le pari, selon nous, sera gagné.

Car un risque important subsiste : que les objectifs paraissent inatteignables pour les acteurs les moins avancés et qu'ils jettent l'éponge. C'est un des enjeux d'observation important du volet 2.

8. Et au-delà de la loi EGalim ?

Cette étude aborde la question de la restauration scolaire sous l'angle de la conformité réglementaire et étudie les freins et leviers sous toutes leurs coutures. Il n'est pas interdit, avant de la conclure, de faire un pas de côté.

Au fil de nos échanges et réflexions, à aucun moment nous n'avons évoqué la solution la plus simple qui s'offre aux collectivités en difficultés pour mettre en œuvre les objectifs de la loi : abandonner tout simplement ce service proposé à leurs administrés.

Il est assez singulier, en effet, qu'un service facultatif apparaisse aux yeux de tous comme un impératif. Pas question ici de remettre en cause cet état de fait : la restauration scolaire,

¹⁰⁶ https://www.fondation-nicolas-hulot.org/sites/default/files/contrat_pour_une_restauracion_collective_responsable_2017.pdf

¹⁰⁷ Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, 2019, Guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements

accessible à tous pour un coût modique (voire pris en charge par la collectivité pour les plus démunis) est un outil de justice sociale, d'égalité professionnelle entre hommes et femmes¹⁰⁸, de santé publique également...

Et au-delà, d'autres rôles peuvent lui être assignés : contribution à l'équilibre des relations commerciales dans les filières agricoles, relocalisation des circuits alimentaires, revitalisation agricole, développement économique local...

Si on prend un peu de recul, donc, les freins ne semblent pas si importants lorsqu'on les rapporte aux bénéfices d'une restauration scolaire durable et engagée.

9. Les enjeux relatifs au volet 2 (accompagnement)

Comme évoqué au début de ce rapport, les études sur le sujet de la restauration collective durable sont nombreuses mais portent généralement sur des expériences pionnières et sont **rarement représentatives de la situation générale**.

La récente enquête de l'AMF sur la restauration scolaire (décembre 2020) montre par ailleurs que **plus les collectivités sont petites, moins elles se sentent armées pour atteindre les objectifs de la loi EGalim**.

Le volet 2 d'accompagnement représente donc une double opportunité : d'une part, la très grande majorité des 180 candidatures complètes enregistrées sont le fait de collectivités qui sont effectivement peu avancées. D'autre part, ces structures sont petites voire très petites et se situent pour la plupart dans des situations géographiques isolées. Nous avons là l'opportunité d'analyser la réalité de dizaines de milliers d'établissements qui sont généralement moins exposés.

Pour autant, toute démarche d'appel à candidatures crée un filtre. Dans notre cas, si les établissements sont loin des objectifs EGalim, ils sont par contre très volontaires (un certain nombre du fait d'un changement de majorité aux dernières élections municipales). Malgré tout, si ce projet permet de démontrer que, même pour les petites collectivités : « quand on veut, on peut ! », ce sera un apport précieux pour les autres collectivités.

L'un des enjeux principaux de ce volet consiste donc à poser un diagnostic fouillé de la situation de départ des 15, puis à reporter et de manière détaillée l'ensemble des changements à l'œuvre, pour *in fine* obtenir une situation finale proche des objectifs EGalim !

L'étude conduite dans le cadre de ce volet 1 nous aura permis de confirmer de manière circonstanciée que les freins et leviers recherchés sont multiformes : économiques, humains, politiques, organisationnels (...).

¹⁰⁸ En libérant ces dernières du déjeuner familial qui leur incombe malheureusement dans l'immense majorité des cas



Figure 7 - Cartographie des 15 établissements accompagnés

10. Annexe 1 - Références bibliographiques

GENERAL

- AMF, 2020, Panorama de la restauration scolaire après la loi Egalim, Enquête 2020, 8 pages
- CGAAER, 2017, Sociétés de restauration collective en gestion concédée, en restauration commerciale et approvisionnements de proximité, 62 pages
- CNFPT, Juin 2019, Restauration collective, Etude Métiers, Etude sectorielle N°6
- RESEAU RURAL FRANÇAIS, CPIE, 2017, Révéler la capacité à agir des acteurs de la restauration collective. Livret de ressources et d'expériences, 32 pages
- MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION, 2018, Rapport du gouvernement au Parlement sur les impacts budgétaires induits par l'application des règles prévues aux articles L.230-5-1 à L.230-5-5 du code rural et de la pêche maritime concernant la qualité des approvisionnements en restauration collective, 94 pages
- INSEE, 2020, Les salaires dans la fonction publique territoriale, 4 pages
- Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, 2019, Guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements, 108 pages
- SNRC, 2019, La cantine par le menu. Les coulisses de la restauration collective, 126 pages
- CNRC, 2020, Les mesures de la loi EGalim concernant la restauration collective, 16 pages
- ADEME, 2018, Localim : acheter autrement en restauration collective, 147 pages
- UN PLUS BIO, 2020, Cantines bio : le guide pratique des parents #2, 21 pages

APPROVISIONNEMENTS EN PRODUITS DURABLES ET DE QUALITE DONT PRODUITS ISSUS DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

- BIO CONSOM'ACTEURS, 2010, La bio en restauration collective, les conditions de la réussite. Vol (n°2), 17 pages
- FONDATION NICOLAS HULOT POUR LA NATURE ET POUR L'HOMME, 2019, Atteindre au moins 20% de bio d'ici 2022 : notre enquête révèle les besoins d'investissement en restauration collective. <https://www.fondation-nicolas-hulot.org/atteindre-au-moins-20-de-bio-dici-2022-notre-enquete-revele-les-besoins-dinvestissement-en-restauration-collective/>
- CSA-AGENCE BIO, 2019, Mesure de l'introduction des biologiques en restauration collective, 80 pages
- SERVICE REGIONAL DE L'ALIMENTATION DE RHONE-ALPES, 2011, Favoriser une restauration collective de Proximité et de Qualité, 2^{ème} édition, 194 pages
- MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET, 2014, Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective, 3^{ème} édition, 92 pages

- MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET, 2015, Soutiens financiers mobilisables pour l'approvisionnement de la restauration collective en produits locaux et de qualité, 28 pages
- MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET, 2015, Utiliser les plateformes collectives pour développer l'approvisionnement local en restauration collective, 60 pages
- CERDD, 2015, Système alimentaire et coopérations entre acteurs du territoire : revisitez vos pratiques pour ouvrir de nouvelles opportunités, 16 pages
- FNAB, 2016, Approvisionnement bio local de la restauration collective : à chaque territoire sa solution!, 12 pages
- Réseau RESTAU'CO-FONDATION POUR LA NATURE ET POUR L'HOMME, 2019, Manifeste : Bonus cantine bio et locale – Une prime pour la conversion des restaurants collectifs, 12 pages
- DRAAF-ARS-CONSEIL REGIONAL DE NOUVELLE-AQUITAINE-INTERBO NOUVELLE-AQUITAINE, 2019, Premiers éléments d'état des lieux sur la restauration collective en Nouvelle-Aquitaine, 15 pages
- JACOB Marion, 2019, Mémoire de fin d'études au diplôme d'Ingénieur, Quels sont les freins et leviers sociotechniques des responsables de cuisine de restauration collective scolaire publique quant à l'atteinte de l'objectif lié à l'approvisionnement de la nouvelle loi EGAlim ?, Agriculture durable et développement territorial, Génie de l'Environnement, Institut Supérieur de Sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage, Agrocampus Ouest, CFR Rennes, 114 pages
- ABADIE Marion, MORVAN Cécile, LE VELLY Ronan, 2017, Enquête sur 6 légumeries en Pays de la Loire. Document de synthèse : Analyse et enseignements transversaux, Programme « Complémentarités locales pour l'accès à une alimentation de qualité », 11 pages

CHIFFRES ET COUTS

- SPIRIT INSIGHT, AGENCE BIO, 2020, Edition 2020 du baromètre de consommation et de perception des produits biologiques en France, 124 pages
- COUR DES COMPTES, 2020, Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles, 64 pages
- ANDEV, AGORES, LA LIGUE DE L'ENSEIGNEMENT, 2012, La politique tarifaire de la pause méridienne : guide pratique pour une mise en place ou une révision, 47 pages
- ADEME, BASIC ASCA, 2017, Analyse des enjeux économiques et sociaux d'une alimentation plus durable, rapport 1, 54 pages
- ADEME, BASIC ASCA, 2017, Analyse des enjeux économiques et sociaux d'une alimentation plus durable, rapport 2, 114 pages
- ADEME, BASIC ASCA, 2018, Analyse des enjeux économiques et sociaux d'une alimentation plus durable, rapport 3, 141 pages
- ADEME, BASIC, 2019, Alimentation et coût des externalités environnementales - rapport, 136 pages

- ADEME, 2016, Approche du coût complet des pertes et gaspillage alimentaire en restauration collective – rapport d'étude, 47 pages
- INSEE, 2021, Restauration collective : des difficultés structurelles exacerbées par la crise sanitaire, 4 pages
- Restau'co et FNH, 2019, Contrat pour une restauration collective responsable
- Restau'co - FNH, Quels besoins d'investissement en restauration collective pour engager la transition agricole et alimentaire dans les territoires ?
- ANDES, AGORES, Ligue de l'enseignement, 2012, La politique tarifaire de la pause méridienne, 47 pages

COMPORTEMENTS ALIMENTAIRES

- RESEAU RURAL & PERIURBAIN NORD-PAS-DE-CALAIS, 2014, Consommations alimentaires, entre pratiques et nouvelles attentes, 8 pages
- BLEZAT CONSULTING, CREDOC, DELOITTE DEVELOPPEMENT DURABLE, 2017, Etude prospective sur les comportements alimentaires de demain et élaboration d'un dispositif de suivi des principales tendances de consommation à destination des entreprises de la filière alimentaire, 38 pages
- SANTE PUBLIQUE France, 2019, Recommandations sur l'alimentation, l'activité physique & la sédentarité pour les adultes, 20 pages
- WWF, ECO2INITIATIVE, 2017, Vers une alimentation bas carbone, saine et abordable. Etude comparative multidimensionnelle de paniers alimentaires durables : impact carbone, qualité nutritionnelle et coûts, 47 pages
- VIEUX Florent, DUBOIS Christophe, DUCHENE Christelle, DARMON Nicole, 2017, Nutritional quality of school meals in France : Impact of guidelines and the role of protein dishes, 19 pages

LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE

- ADEME, 2018, Bilan de l'opération 1000 écoles et collèges contre le gaspillage alimentaire, 15 pages
- AMORCE, ADEME, 2019, Etat des lieux de la gestion des biodéchets dans la restauration collective publique, 29 pages
- AMORE, ADEME, 2019, Réduire le gaspillage alimentaire en restauration collective – Recommandations et bonnes pratiques pour ajuster les grammages des portions, 68 pages
- BIO INTELLIGENCE SERVICE, ADEME, CONSEIL GENERAL DE LA GIRONDE, 2012, Cahier de préconisations pour la réduction du gaspillage alimentaire en restauration collective, 95 pages
- CNFPT, 2017, Restauration collective. La lutte contre le gaspillage alimentaire et la gestion des déchets. Apprendre à produire et consommer responsable, 166 pages
- ADEME, 2020, Suivi et bilan de l'appel à projets « Territoire Zéro Déchet, Zéro Gaspillage » - Synthèse des résultats, 11 pages
- SMIRGEOMES, Halte au gaspillage alimentaire, 8 pages
- ORDIF, 2013, Gaspillage alimentaire : les bonnes pratiques européennes, 64 pages

- FNE, 2014, Fiches-action : Gaspillage du pain, 3 pages
- FNE, 2014, Fiches-action : Réaliser une action de sensibilisation au gaspillage alimentaire en restauration collective, 2 pages
- DRAAF CHAMAPGNE-ARDENNE SERVICE REGIONAL DE L'ALIMENTATION POLE ALIMENTATION, 2013, Recensement de l'ensemble des initiatives réalisées en France dans le cadre de la journée de lutte contre le gaspillage alimentaire, 33 pages
- SUEZ, 2016, Réduire le gaspillage alimentaire #le guide, 39 pages
- UMIH, 2015, lutter contre le gaspillage alimentaire dans son restaurant, 16 pages
- CONSEIL GENERAL DES COTES D'ARMOR, LABOCEA, 2014, Comment lutter contre le gaspillage alimentaire. Guide Restauration collective, 60 pages
- ADEME, 2017, Réduire le gaspillage alimentaire en restauration collective, 14 pages
- IDE ENVIRONNEMENT, ADEME, 2013, Réduire, trier et valoriser les biodéchets des gros producteurs. Guide pratique, 132 pages
- AGROCAMPUS OUEST, 2012, Fiches Expériences : Arrêter les Dé-GA (déchet et gaspillage alimentaire) en restauration collective, 10 pages
- VILLE DE MARTIGUES, ADEME, 2015, Dossier de presse : projet de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein de la restauration collective
- BRUXEROLLES, 2015, Fiche-action : lutte contre le gaspillage alimentaire et « bio » à la cantine, 1 page
- ADEME, 2014, Réduire le gaspillage alimentaire au restaurant scolaire du collège le Calloud, 2 pages
- ADEME, 2014, Zéro Gaspillage au restaurant scolaire du collège Jacques Prévert, 2 pages
- ADEME, 2014, Cantine responsable au restaurant scolaire de Tournus, 2 pages
- CONSEIL DEPARTEMENTAL DE LA MAYENNE, ADEME, MAYENNE COMMUNAUTE, CC DU PAYS DE CRAON, 2018, Restauration scolaire des collectivités en prestation de service – Réduire le gaspillage alimentaire et augmenter l'approvisionnement local, 5 pages

LUTTE CONTRE LE PLASTIQUE

- VILLE DE PARIS, 2019, Etat des lieux des contenants alimentaires plastiques en restauration collective parisienne, 73 pages
- AGORES, 2019, Les alternatives aux conditionnements en plastique dans la restauration collective. Livre blanc Acte 1. Diagnostic et méthode vers la transition, 148 pages
- UZAJE, 2020, RECOLIM. Programme de réemploi des contenants alimentaires pour anticiper la loi EGalim dans les cantines scolaires franciliennes, 13 pages

REPAS VEGETARIENS

- REMOND Didier, Unité de Nutrition Humaine INRA, 2016, La diversité de composition des graines de légumineuses disponibles, au bénéfice de la nutrition humaine et animale, Rencontres Francophones Légumineuses, 24 pages

- CNRC, 2020, Restauration scolaire : Expérimentation du menu végétarien, 16 pages
- WWF, 2019, Viande : manger moins, manger mieux, 39 pages
- COMMISSION EAT-LANCET, Rapport de synthèse. Une alimentation saine issue de la production durable. Alimentation Planète Santé, 32 pages
- WWF, 2019, Pulse fiction pour une transition agricole et alimentaire durable, 39 pages
- ASSOCIATION VEGETARIENNE DE FRANCE, L214, 2011, le guide végétarien pour les chefs, 52 pages

11. Annexe 2- Liste des entretiens réalisés

- **Approvisionnement en produits durables et de qualité**
 - Estelle Jacq : Chambre Agriculture du Loiret
 - Didier Thévenet : Chef de cuisine de Lons-le-Saunier
 - Christelle Duchêne : Interbev
 - Emmanuel Demange, Olivier de Carne, Olivier Aycaguer, Isabelle Jusserand et Aurélia Lepine : Interfel
 - Laurent Terrasson : L'autre cuisine

- **Diversification des sources de protéines**
 - Elyn Etienne : chargée de mission Association Végétarienne de France
 - Carlos Duran : Directeur de la Caisse des écoles du 19ème arrondissement de Paris
 - Philippe Galley : Association les pieds dans le plat

- **Suppression du plastique**
 - Emmanuel Auberger : fondateur UZAJE
 - Tania Pacheffe : Présidente de l'association "Cantine sans plastique"
 - Coline Salaris-Borgne : Chargée de mission RSE pour le SIVU Bordeaux Mérignac

- **Spécificités de la restauration scolaire en milieu rural**
 - Claire Delfosse : directrice du Laboratoire d'Etudes rurales à l'Université Lyon2
 - Claire Cogan : en charge du PAT Communauté de Communes de la Veyle (01)

- **Thématiques transversales**
 - Inès Revuelta : Association 1 plus Bio (gestion des coûts en restauration)
 - Nathalie Jolliot et Danièle Lebailly : CNFPT (formation)
 - Rodrigo Arenas : FCPE (communication – information des usagers)
 - Romane Poinot : Doctorante CIFRE en Nutrition et Sciences des Aliments, MS-Nutrition (Marseille)/ UMR-MOISA (Montpellier)

12. Annexe – Liste des ateliers de réflexion thématiques

Atelier "Approvisionnements en produits durables et de qualité"

Date : le 12/11/2020

Durée : de 14h30 à 16h30

Participants (par ordre alphabétique) :

- Alicia ANDRIEUX : Association des Départements de France
- Hélène AUSSIGNAC : Régions de France
- Olivia DE MALEVILLE : Régions de France
- Justine GARDIEN : INTERBEV
- Éric GRUNEWALD : Manger Bio Ici maintenant
- Sylvestre NIVET : AGORES
- Pierre RAVENEL : A(R)GILE
- Inès REVUELTA : Un plus bio
- Anne TISON : Biens Communs

Déroulement :

- 1/ Tour de table
- 2/ Constats clés sur les approvisionnements
- 3/ Comment faire progresser un établissement ? (échanges en sous-groupes)
- 4/ Quelles recommandations pour la phase de diagnostic des sites pilotes

Atelier "Expérimentation du repas végétarien"

Date : le 27/11/2020

Durée : de 10h à 12h

Participants (par ordre alphabétique) :

- Nicole DARMON : INRA UMR MOISA
- Elyne ETIENNE : Association Végétarienne France
- Marie-Noël HAYE : SEMGEST, AGORES, CNRC
- Marieline HUC : Club Experts Nutrition et Alimentation
- Delphine LE GONIDEC : ville de Montpellier
- Luc LIGNON : ville de Montpellier
- Sarah MARTIN : ADEME
- José PEREX : formateur indépendant
- Estelle ROCHETEAU : A(R)GILE
- Nicolas THURAUULT : formateur indépendant
- Anne TISON : Biens Communs

Déroulement :

- 1/ Tour de table
- 2/ Constats clés sur l'expérimentation du repas végétarien
- 3/ Comment faire progresser un établissement ? (Echanges en sous-groupes)
- 4/ Quelles recommandations pour la phase de diagnostic des sites pilotes

Atelier "Suppression du plastique"

Date : le 05/11/2020

Durée : de 10h30 à 12h15

Participants (par ordre alphabétique) :

- Naciba Allouache : Directrice Qualité pour le SYREC 92
- Vincent Cossac : Effet de Leviers
- Christine Gendreau-Prunier : Directrice QHSE pour la société RESTORIA
- Alice Gueudet : service produits et efficacité matières, ADEME
- Isabelle Maincion : représentante de l'AMF, présidente de la commission restauration et membre du Conseil d'Administration de l'ANSES
- Sarah Martin : en charge de l'alimentation durable, coordinatrice du projet, service Forêt, Alimentation et Bioéconomie, ADEME
- Pierre Ravenel : A(R)GILE
- Coline Salaris-Borgne : chargée de mission Responsabilité sociétale et environnementale pour le SIVU Bordeaux Mérignac
- Jérôme Santolini : chercheur en biochimie Paris Saclay & membre fondateur de l'association "Cantine sans plastique"
- François Satin : Responsable projets UZAJE

Déroulement :

- 1/ Tour de table
- 2/ Présentation du champ de l'étude et des ressources bibliographiques
- 3/ Echanges sur les constats : identification et évaluation des principaux freins et leviers
- 4/ Enseignements et préconisations à l'usage du volet 2 relatif à l'accompagnement des 15 structures

Atelier "Lutte contre le Gaspillage alimentaire"

Date : le 09/11/2020

Durée : de 9h30 à 11h30

Participants (par ordre alphabétique) :

- Véronique Arfi : Chargée de mission, ville de Miramas
- Mathilde Beuze : Chargée de mission, Grenoble Métropole
- Clotilde Bulté : Chargée de mission REGAL, CC du Sud-Artois
- Sylvie Fouquet : Directrice cuisine centrale, ELIOR Perpignan
- Laurence Gouthière : en charge de la lutte contre le gaspillage alimentaire, service Consommation et prévention, ADEME
- Mathieu Le Diascorn : Chargé de mission prévention des déchets, Amiens Métropole
- Gary Mauger : chargé de mission, CREPAQ Nouvelle-Aquitaine
- Pierre Ravenel : A(R)GILE
- Estelle Rocheteau : A(R)GILE

Déroulement :

1/ Tour de table

2/ Présentation des constats au regard de l'étude et des ressources bibliographiques

3/ Echanges et identification des principaux freins et leviers

4/ Enseignements et préconisations à l'usage du volet 2

INDEX DES TABLEAUX ET FIGURES

TABLEAUX

Tableau 1 - Coût complet d'un repas d'après l'étude Réalisab (2014).....	16
Tableau 2 - Exemple de difficultés ou d'opportunités pour les différents modes de gestion de la restauration scolaire	21
Tableau 3- Synthèse des leviers transversaux aux différentes thématiques de la restauration scolaire durable.....	47
Tableau 4 - Synthèse des leviers relatifs à l'approvisionnement en produits durables et de qualité.....	48
Tableau 5 – Synthèse des leviers relatifs à la diversification des sources de protéine.....	51
Tableau 6 – Synthèse des leviers relatifs à la suppression du plastique	55
Tableau 7 – Synthèse des leviers relatifs à la lutte contre le gaspillage alimentaire.....	56

FIGURES

Figure 1 - Coût complet d'un repas en restauration scolaire (Source : Etude RéalisAB citée par la Cour des Comptes).....	14
Figure 2 - Coût moyen global d'un repas et ses principales composantes (en euros) - AMF.....	16
Figure 2 - Part moyenne des achats locaux (bio et non bio, classée selon le pourcentage des produits bio introduits)	23
Figure 3 : Chiffres d'affaires des produits bio et autres produits SIQO en 2019 et évolution par rapport à 2018.....	24
Figure 4 - Part des différents marchés pour la viande bovine française (2017).....	25
Figure 5 - Evolution du pourcentage d'introduction des repas végétariens entre 2018 et 2020 dans la restauration scolaire municipale	30

SIGLES ET ACRONYMES

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
AMF	Association des Maires de France
CNFPT	Centre National de Fonction Publique Territoriale
CNRC	Conseil National de la Restauration Collective
FCPE	Fédération des conseils de parents d'élèves
SNRC	Syndicat national de la restauration collective
SIQO	Signes d'Identification de Qualité et d'Origine
GEM-RCN	Groupement d'Etudes des Marchés en Restauration Collective et Nutrition
MAPA	Marché A Procédure Adaptée

L'ADEME EN BREF

À l'ADEME - l'Agence de la transition écologique - nous sommes résolument engagés dans la lutte contre le réchauffement climatique et la dégradation des ressources.

Sur tous les fronts, nous mobilisons les citoyens, les acteurs économiques et les territoires, leur donnons les moyens de progresser vers une société économe en ressources, plus sobre en carbone, plus juste et harmonieuse.

Dans tous les domaines - énergie, air, économie circulaire, alimentation, déchets, sols, etc., nous conseillons, facilitons et aidons au financement de nombreux projets, de la recherche jusqu'au partage des solutions.

À tous les niveaux, nous mettons nos capacités d'expertise et de prospective au service des politiques publiques.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et solidaire et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

LES COLLECTIONS DE L'ADEME



FAITS ET CHIFFRES

L'ADEME référent : Elle fournit des analyses objectives à partir d'indicateurs chiffrés régulièrement mis à jour.



CLÉS POUR AGIR

L'ADEME facilitateur : Elle élabore des guides pratiques pour aider les acteurs à mettre en œuvre leurs projets de façon méthodique et/ou en conformité avec la réglementation.



ILS L'ONT FAIT

L'ADEME catalyseur : Les acteurs témoignent de leurs expériences et partagent leur savoir-faire.



EXPERTISES

L'ADEME expert : Elle rend compte des résultats de recherches, études et réalisations collectives menées sous son regard.



HORIZONS

L'ADEME tournée vers l'avenir : Elle propose une vision prospective et réaliste des enjeux de la transition énergétique et écologique, pour un futur désirable à construire ensemble.



FREINS ET LEVIERS POUR UNE RESTAURATION COLLECTIVE SCOLAIRE PLUS DURABLE

Premier volet d'une étude sur la restauration scolaire, ce rapport dresse un panorama complet de freins rencontrés par les opérateurs de cantines scolaires pour la mise en œuvre de la loi Egalim, et des leviers qu'ils peuvent actionner.

Méconnaissance (des sujets, des filières, des alternatives...), concurrence, éparpillement des responsabilités, manque d'initiatives collectives, « facteur humain » (manque de motivation, freins culturels etc.) sont quelques-uns des nombreux freins rencontrés.

De nombreux leviers et solutions sont d'ores et déjà mis en œuvre dans les restaurants scolaires. Mais pour les collectivités les moins avancées, l'enjeu est d'autant plus important que les retours d'expériences témoignent d'une transformation réussie grâce à des actions réfléchies sur le long terme. C'est cette vitesse de transformation, plus que les questions financières, qui peut freiner les ambitions affichées.

Ce rapport tire profit des expériences déjà menées et apporte une 1^{ère} réponse pour adapter sa restauration durable.

La restauration scolaire est fréquentée en France par plus de 80% des enfants et adolescents. A vocation sociale mais aussi éducative, cette restauration peut également jouer un rôle de structuration des filières et d'engagement de la société vers une alimentation plus durable.

*Quels sont les freins à la mise en œuvre d'une telle alimentation, traduite en partie au travers de la loi Egalim ?
A quels leviers, à quels outils avoir recours pour lever ces freins et engager la restauration scolaire sur le chemin de la transition alimentaire ?*

